

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Statutární město Plzeň**, se sídlem nám. Republiky 16, Plzeň, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 28. 7. 2009, čj. 47 369/2009-603, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2010, čj. 10 Ca 320/2009 - 36,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2010, čj. 10 Ca 320/2009 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Českému telekomunikačnímu úřadu, odboru pro oblast Praha, se nepodařilo v rámci správního řízení, zahájeného na návrh společnosti T-Mobile Czech Republic a. s. proti M. H. ve sporu o zaplacení cen za poskytnuté služby elektronických komunikací, zjistit místo pobytu M. H. Tento úřad proto rozhodnutím ze dne 5. 5. 2009, čj. 015 392/2009-631/Šťa/G VII. vyř., ustanovil žalobce opatrovníkem M. H. Žalobce brojil proti tomuto rozhodnutí rozkladem, který předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutím ze dne 28. 7. 2009, čj. 47 369/2009-603, zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí.

II.

2. Žalobce napadl posledně uvedené rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 3. 5. 2010, čj. 10 Ca 320/2009 - 36, zrušil obě rozhodnutí vydaná ve správním řízení a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

3. Městský soud považoval za vhodné, aby správní orgán před ustanovením určité osoby do funkce opatrovníka zjistil, zda taková osoba se svým ustanovením souhlasí. Osoba, která nechce vykonávat funkci opatrovníka, není vhodnou osobou ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu. Lze totiž důvodně předpokládat, že by tato osoba nedbala ochrany práv nebo zájmů opatrovance a její ustanovení by bylo nutné podle § 32 odst. 7 správního řádu zrušit. V tomto závěru městský soud vyšel i ze závěrů Ústavního soudu, vyjádřených v nálezu vydaném ve věci sp. zn. II. ÚS 27/2000, které považoval za použitelné, i když Ústavní soud rozhodoval ve vztahu k opatrovnictví v občanském soudním řízení.

4. Dále městský soud nepovažoval obec za vhodnou osobu ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu proto, že vystupování obce jako opatrovníka občana této obce ve správním řízení nepatří k úkolům, k jejichž plnění jsou obce zřízeny. Obec není zřízena k hájení soukromoprávních zájmů svých jednotlivých občanů.

5. Konečně městský soud uzavřel, že jeho závěry nejsou ovlivněny ani zněním § 32 odst. 4 správního řádu, podle kterého je osoba povinna funkci opatrovníka přijmout. Městský soud zdůraznil, že tato povinnost se vztahuje pouze na osobu, u níž je opatrovanec v péči, nebo jde-li o jinou vhodnou osobu. Tou ovšem podle předchozích závěrů městského soudu nemůže být osoba, která se svým ustanovením opatrovníkem nesouhlasí.

III.

6. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

7. Stěžovatel především vytkl městskému soudu, že vyšel z analogie s občanským soudním řízením. Správní řád totiž nevyžaduje souhlas osoby s ustanovením opatrovníkem, a pokud jí v tom nebrání závažné důvody, je povinna funkci opatrovníka přijmout. Těmito závažnými důvody je třeba rozumět vnější okolnosti, bránící opatrovníkovi ve výkonu funkce, nikoliv nevůli opatrovníka k takovému výkonu. Zajišťování předchozího souhlasu osoby ustanovované opatrovníkem není nutné.

8. V posuzované věci správní orgán poté, co se mu nepodařilo ani za využití všech zákonných možností zjistit místo pobytu M. H., volil vhodnou osobu pro výkon funkce opatrovníka. Žalovaný se domníval, že přednostně je třeba ustanovovat opatrovníka z okruhu příbuzných opatrovance a v případě ustanovování obce opatrovníkem zkoumat i to, zda nejsou zájmy opatrovance a obce v rozporu nebo zda nejde o právně složitý případ, v němž by obec neměla dostatek předpokladů pro řádné zastupování. Zároveň žalovaný však považoval obce za právnické osoby, které lze obecně pro výkon funkce opatrovníka považovat za vhodné osoby stejně jako jakékoliv jiné osoby.

9. Stěžovatel se domníval, že by žalobci výkon funkce opatrovníka v posuzované věci zabral méně času a energie, než jaké věnoval na obranu před ustanovením opatrovníkem.

Zároveň stěžovatel podotkl, že opatrovník zpravidla nebude mít dostatek informací o případu a výkon jeho funkce se soustředí na ochranu procesních práv opatrovance a zajištění ochrany obecných práv ve vztahu např. ke zjevně neopodstatněným, promlčeným nebo nepodloženým nárokům.

10. Povinnosti přijmout funkci opatrovníka podle stěžovatele odpovídá i nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II ÚS 27/2000, podle kterého v případě ustanovení obce opatrovníkem nejde o výkon funkce orgánu veřejné správy, ale o výkon funkce vyplývající z její povahy soukromoprávní právnické osoby.

IV.

11. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že své argumenty předestřel v rozkladu proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníkem a v žalobě. Kasační stížnost podle žalobce nepřináší nové argumenty, ke kterým by bylo třeba se vyjadřovat.

V.

12. Nejvyšší správní soud předem posuzování kasační stížnosti ověřil z Centrální evidence obyvatel aktuální údaje týkající se M. H. Zjistil přitom, že tato osoba má od 21. 6. 2010 (tedy již po podání kasační stížnosti) v evidenci vedenu novou adresu trvalého pobytu. Soud obeslal M. H. na tuto novou adresu s dotazem, zda hodlá v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.). M. H. zásilku převzal, ve stanovené lhůtě se však nevyjádřil a práva osoby zúčastněné na řízení neuplatnil. S ohledem na tento procesní vývoj se soud dotázal stěžovatele, zda na podané kasační stížnosti trvá. Stěžovatel na kasační stížnosti setrval.

13. S ohledem na známé místo pobytu M. H. zjevně zanikly důvody pro ustanovení opatrovníka (§ 32 odst. 8 správního řádu). Nejvyšší správní soud proto zvažoval, zda je na místě o kasační stížnosti věcně rozhodnout. Uzavřel přitom, že nejsou dány pro odmítnutí návrhu, ani pro zastavení řízení (§ 46 s. ř. s. a § 47 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.). Kasační stížnost zároveň byla přípustná (§ 104 s. ř. s. *a contrario*). Jakkoliv se tedy jeví rozhodnutí o kasační stížnosti s ohledem na současný skutkový stav čistě akademické, soud byl povinen o ní i s přihlédnutím k § 75 odst. 1 s. ř. s. rozhodnout.

14. Soud proto poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

15. Kasační stížnost je důvodná.

16. Nejvyšší správní soud především konstatuje, že úprava opatrovnictví podle správního řádu vykazuje podstatnou odlišnost ve srovnání s úpravou opatrovnictví podle občanského soudního řádu. Ustanovení § 29 odst. 4 o. s. ř. výslovně upřednostňuje k ustanovení opatrovníkem advokáta, ustanovení jiné osoby pak podmiňuje jejím souhlasem. Jakkoliv lze předpokládat, že ustanovení advokáta bude zejm. v právně složitějších případech vhodné i ve správním řízení, § 32 odst. 4 správního řádu uvádí k ustanovení nejprve osobu, u které je opatrovanec v péči, a teprve poté jinou vhodnou osobu. U jiné vhodné osoby pak na rozdíl od občanského soudního řádu správní řád nehovoří o nutném

souhlasu, ale naopak stanoví, že taková osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody.

17. Městský soud k § 32 odst. 4 správního řádu doplnil, že opatrovník se svému ustanovení do funkce může bránit i s tím, že není vhodnou osobou ve smyslu zmíněného ustanovení. Potud Nejvyšší správní soud městskému soudu přisvědčil. Neztotožnil se však s městským soudem v názoru, že „nevhodnost" osoby vyplývá také z prostého nesouhlasu s ustanovením opatrovníkem.

18. Zde tvořila argumentace městského soudu kruh, který prakticky negoval dané ustanovení správního řádu. Ten stanoví jednoznačnou povinnost vhodné osoby přijmout funkci opatrovníka, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Ustanovený opatrovník tedy může své ustanovení zvrátit, prokáže-li, že není vhodnou osobou, nebo že vhodnou osobou je, ale závažné důvody mu brání ve výkonu funkce opatrovníka. Městský soud podmínil nad rámec zákona ustanovení opatrovníka podle daného ustanovení jeho souhlasem. Tím *de facto* dosáhl zcela identických podmínek pro ustanovení opatrovníka podle správního řádu a podle občanského soudního řádu a povinnost opatrovníka přijmout funkci učinil čistě abstraktní. Odlišná znění obou předpisů přitom jednoznačně naznačují, že zákonodárce hodlal přistoupit k institutu opatrovnictví u obou předpisů odlišně.

19. Nejvyšší správní soud připouští, že v řadě případů lze doporučit, aby správní orgán zjišťoval postoj osoby, kterou chce ustanovit do funkce opatrovníka, k tomuto procesnímu kroku. Na druhé straně je ovšem nutné dodat, že podle správního řádu není souhlas opatrovníka s ustanovením do funkce zákonnou podmínkou takového ustanovení a nemusí být proto vždy předem zajišťován. Jeho nedostatek pak zpravidla nebude sám o sobě důvodem nezákonnosti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka do funkce. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nesouhlasil ani se závěrem, že nedostatek souhlasu činí z opatrovníka nevhodnou osobu, protože by zřejmě nedbal o ochranu práv a zájmů opatrovance. V souvislosti s povinností přijmout funkci opatrovníka je totiž nepochybně povinen také řádně hájit práva opatrovance. Třebaže porušení této povinnosti povede ke zrušení ustanovení opatrovníkem (§ 32 odst. 7 správního řádu), nelze je automaticky presumovat.

20. Úvaha městského soudu, podle kterého vystupování obce jako opatrovníka jejího občana neodpovídá úkolům, k nimž byly obce zřízeny, rovněž neobstála. V této souvislosti lze poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), opakovaně zmíněný v tomto řízení. Podle Ústavního soudu musí být s obcí při ustanovování opatrovníkem zacházeno jako s každou fyzickou osobou. Potud není důvodu, aby obec nemohla být, podle konkrétních okolností toho kterého případu, považována za vhodnou osobu ve smyslu § 32 odst. 4 s. ř. s.

21. Pokud městský soud argumentoval právě zmíněným nálezem Ústavního soudu, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se tento nález týkal ustanovení opatrovníka v občanském soudním řízení. To, jak kasační soud již dříve vyložil, vykazuje z hlediska zákonných podmínek odlišnosti oproti ustanovování opatrovníka ve správním řízení. Jakkoliv tedy může být předmětný nález Ústavního soudu užitečným interpretačním vodítkem, nelze jej přejmout bez dalšího, jak učinil městský soud. V souvislosti s

citovaným nálezem pak lze upozornit i na odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů, jejíž argumenty rovněž nelze zcela přehlédnout.

22. Argumentace, na níž městský soud založil zrušení rozhodnutí vydaných ve správním řízení, tedy neobstála. Bude na městském soudu, aby se v dalším řízení vypořádal i s dosud opomenutými žalobními námitkami, zejména s těmi, které vytýkaly žalovanému nedostatečnou aktivitu při zjišťování místa pobytu M. H. před ustanovením žalobce opatrovníkem (stěžovatel podle žaloby opomněl ověření kontaktů na M. H. z běžně dostupných veřejných rejstříků apod.). V této souvislosti pak budou relevantní podmínky, které pro aktivitu správního orgánu před ustanovením opatrovníka naznačil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 9. 6. 2008, sp. zn. I. ÚS 3267/07. Ústavní soud trval na tom, že správní orgán musí před ustanovením opatrovníka vyčerpat všechny dostupné možnosti ke zjištění pobytu účastníka řízení a nesmí se omezit na ryze formální postup např. pouze vyžádáním výpisu z Centrální evidence obyvatel. Nejvyšší správní soud ovšem nemůže v hodnocení formálnosti postupu správních orgánů v této konkrétní věci předjímat dosud neučiněnou úvahu městského soudu.

23. Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto jej zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

24. Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

25. Domáhal-li se stěžovatel kasační stížností vedle návrhu na zrušení rozsudku městského soudu také toho, aby Nejvyšší správní soud zamítl návrh na zrušení obou správních rozhodnutí, nemohl mu tento soud vyhovět. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského, resp. městského soudu, založeným přísně na kasačním principu. Ten lze prolomit pouze v zákonem stanovených případech (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. září 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu