

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Organizace pro pomoc uprchlíkům, o. s.**, se sídlem Praha 9, Kovářská 4, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra – Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 Ca 410/2008 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 14. 10. 2008, č. j. MV-66579/VS-2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl ministr vnitra rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 7. 2008, č. j. MV-14180-43/OAM-2008, kterým byl žalobce v řízení o úhradě nákladů spojených s pobytem zajištěného cizince, ustanoven opatrovníkem účastníku řízení panu N. S., a to podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, neboť účastníku řízení se prokazatelně nedařilo doručovat a byl na území ČR neznámého pobytu. Rozhodnutí ministra vnitra napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze; ten ji rozsudkem ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 Ca 410/2008 - 20, zamítl.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku poukázal na to, že podmínky pro ustanovení opatrovníka v občanském soudním řízení a v řízení správním jsou odlišné. Ustanovení opatrovníka ve správním řízení podle § 32 odst. 4 správního řádu není totiž podmíněno souhlasem ustanovované osoby. U *jiné vhodné osoby* správní řád stanoví povinnost funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Podle městského soudu tak nedostatek souhlasu s ustanovením sám o sobě nemůže znamenat nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce je občanským sdružením, jehož posláním podle stanov je pomoc jednotlivcům, kterým byla v ČR udělena mezinárodní ochrana, žadatelům o mezinárodní ochranu a dlouhodobě usazeným cizincům; z toho městský soud dovodil, že žalobce byl osobou vhodnou k ustanovení opatrovníkem v řízení o úhradě nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince a úvaha správního orgánu byla v tomto směru logická. Pokud správní řád stanoví, že osobám neznámého pobytu ustanoví správní orgán opatrovníka, nemůže žalobce namítat, že jediným důvodem takového postupu je usnadnění práce správního orgánu, neboť jde o postup souladný se správním řádem. Tvrdil-li dále žalobce, že nemá dostatečnou kapacitu pro výkon funkce opatrovníka, městský soud uvedl, že nepopírá fakt, že výkon této funkce představuje pro žalobce určitou zátěž, zákon nicméně výslovně stanoví povinnost výkon této funkce přijmout. Městský soud dodal, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobce běžně zastupuje cizince jak v průběhu správního řízení, tak i v řízení soudním. Uzavřel proto, že žalobce je osobou vhodnou k ustanovení opatrovníkem v daném typu správního řízení a že jím uplatněné námitky nelze bez dalšího považovat za závažné důvody, které by mu bránily tuto funkci přijmout.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti akceptuje, že ve správním řízení je možné ustanovit opatrovníka bez ohledu na jeho souhlas s tím, že ten je povinen výkon funkce přijmout. Tato povinnost však není podle stěžovatele absolutní, s ohledem na čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Správní řád počítá s tím, že opatrovník může vyslovit svůj nesouhlas s ustanovením tím, že uvede závažné důvody k odmítnutí funkce. V takovém případě nemůže být osoba nucena funkci vykonávat.

Dle názoru stěžovatele nelze souhlasit s tím, jak městský soud nahlížel na pojem *závažné důvody*. Podle stěžovatele je nedostatek personální kapacity k výkonu funkce opatrovníka a finanční zátěž s tím spojená závažným důvodem, pro který nelze funkci opatrovníka vykonávat. To vše zejména za situace, kdy má být opatrovníkem ustanoveno občanské sdružení, které vzniklo zcela svobodně, z vlastní iniciativy a jeho fungování závisí na jeho vlastní schopnosti obstarat si finanční prostředky pro svou činnost. Stěžovatel je zcela závislý na vlastní aktivitě s žádostmi o granty a na rozdíl od obcí či jiných právnických osob nečerpá žádné prostředky ze státního rozpočtu. Dále stěžovatel poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000 (všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz), z něhož se podává, že musí existovat nejen souhlas, ale především vůle a ochota funkci opatrovníka plnit. Ačkoliv, na rozdíl od úpravy tohoto institutu v občanském soudním řízení, správní řád ukládá povinnost přijetí funkce opatrovníka, povinnost ústavně

konformního výkladu platí obecně; podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány pouze při zachování základních práv a svobod. Povinnost občanskému sdružení může tedy správní orgán uložit pouze tehdy, nezasahuje-li tím do jiných základních práv.

Stěžovatel nesouhlasí s úvahou městského soudu, že obsah jeho stanov ho determinuje k přijetí funkce opatrovníka a s tím spojené (zřejmě jakékoliv) zátěže; tento výklad není v souladu s ústavním pořádkem, konkrétně s respektováním svobody sdružování a zákazu nucených prací (čl. 20 a čl. 9 Listiny). Stěžovatel se vlastními stanovami nezavazuje, že bude poskytovat pomoc všem cizincům. Stanovy odrážejí předmět činnosti, nicméně nemohou být, s ohledem na dobrovolnost a svobodnou vůli sdružení, chápány jako trvalý závazek vůči orgánům státní správy přejímat odpovědnost za jakéhokoliv cizince. Mezi stěžovatelem a cizincem je závazek zastupování utvářen na základě smluvní volnosti. Počet cizinců, které může stěžovatel zastupovat, se odvíjí od jeho aktuální personální a finanční situace. Stěžovatel konstatuje, že opatrovník je osoba, která má do důsledku hájit zájmy nepřítomného a vést řízení tak, jak by to byl povinen činit smluvní zástupce. K tomu, aby mohl výkonu funkce opatrovníka plně dostát, musel by vždy jednoho ze svých zaměstnanců s dokončeným právnickým vzděláním pověřit, aby se uvedeným způsobem případu věnoval. Přitom ustanovování ze strany Ministerstva vnitra a cizinecké policie není ojedinělé; stěžovatel bývá těmito orgány ustanovován velmi často a za tuto činnost mu není přiznávána žádná odměna. Z tohoto pohledu je tedy otázka, zda má stěžovatel kapacity a finanční zajištění pro řádný výkon funkce opatrovníka, otázkou zásadní. Pokud tomu tak není, nemůže být nucen k přijetí této funkce jenom proto, že jiným cizincům byl schopen z vlastní vůle a prostředků pomoci.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Má za to, že důvody snesené stěžovatelem na podporu jeho tvrzení – nedostatek personálních kapacit a finanční zátěž – nemohou být bez bližší odůvodněné a doložené argumentace relevantním důvodem pro zrušení funkce opatrovníka. V opačném případě by § 32 odst. 4 správního řádu pozbyl smyslu a účelu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

S ohledem na změnu právní úpravy v otázce kompetencí správních orgánů při rozhodování podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), byl Nejvyšší správní soud nejprve povinen posoudit, zda nedošlo ke změně, která by vyústila ve změnu na straně pasivně legitimovaného účastníka soudního řízení. Napadené rozhodnutí vydal ministr vnitra. Zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců, došlo s účinností od 1. 1. 2011 k přechodu působnosti a ke změně právní úpravy v oblasti opravných prostředků proti rozhodnutím, která vydalo v prvním

stupni Ministerstvo vnitra. S účinností od 1. 1. 2011 byla zřízena *Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců* jako organizační složka Ministerstva vnitra, která je nadřízeným správním orgánem tohoto ministerstva ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni (§ 170a zákona o pobytu cizinců). Tato komise je podle § 170b citovaného zákona povolána k rozhodování o odvoláních podaných proti rozhodnutím Ministerstva vnitra; použití právní úpravy o rozkladu bylo touto právní úpravou fakticky vyloučeno. V řízení před správními soudy je procesní nástupnictví na straně žalovaného výslovně upraveno v § 69 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, *nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. Na základě tohoto ustanovení se stává žalovaným přímo ze zákona ten správní orgán, na něhož působnost v dané věci přešla, zde tedy Ministerstvo vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

Ve věci samé zdejší soud shledal, že obsah kasačních námitek se v podstatné části shoduje s obsahem žaloby, přičemž s vlastní argumentací městského soudu stěžovatel prakticky nepolemizuje. Za této situace je vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54 (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), ze kterého se podává, že *„[p]ro řízení o přezkoumání správního rozhodnutí soudem platí dispoziční zásada [§ 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 věta prvá s. ř. s.], a proto obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu.“*; tento závěr lze plně vztáhnout i na kasační stížnost a řízení o ní. Pokud se tedy městský soud vypořádal se všemi žalobními námitkami, své závěry přezkoumatelným způsobem odůvodnil a stěžovatel nepředkládá konkurující právní názor na řešenou problematiku, lze, za situace, kdy kasační soud považuje hodnocení věci prvoinstančním soudem za správné, v podrobnostech odkázat na odůvodnění tohoto rozsudku.

Bez ohledu na shora uvedené je třeba uvést, že podle § 32 odst. 1 písm. d) správního řádu platí, že *správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.* Podle odst. 4 tohoto ustanovení *opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.*

Smyslem institutu opatrovníka ustanoveného podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu (stejně jako opatrovníka dle § 29 občanského soudního řádu) je, aby tato osoba hájila práva a zájmy účastníka správního řízení, který se tohoto řízení nemůže přímo zúčastnit, neboť – jako osoba neznámého pobytu - nemá o takovém řízení nejspíše ani vědomost. I takovému účastníkovi řízení je nutno zajistit kvalifikovanou ochranu jeho zájmů a základních práv. Stěžovatel přitom zcela správně upozorňuje, že funkce opatrovníka nebyla do právního řádu zakotvena za účelem usnadnění činnosti orgánů veřejné moci tím, že budou mít možnost kam doručovat písemnosti, ale proto, aby byly do důsledku hájeny zájmy nepřítomného účastníka tak, jak by takovou povinnost plnil

smluvní zástupce (k tomu srov. například nález Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2992/08).

Pokud jde o otázku, zda je k ustanovení opatrovníka ve správním řízení třeba jeho předchozího souhlasu, zdejší soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011 – 78, publikovaném pod č. 2451/2012 Sb. NSS, konstatoval, že *„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.“* Ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu tedy stanoví jednoznačnou povinnost *vhodné osoby* přijmout funkci opatrovníka, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Ustanovený opatrovník však může své ustanovení zvrátit, prokáže-li, že není vhodnou osobou, nebo že vhodnou osobou je, ale závažné důvody mu brání ve výkonu funkce opatrovníka.

Je tedy zřejmé, že klíčovou otázkou pro posouzení, zda byl stěžovatel ustanoven opatrovníkem oprávněně, je, zda ho lze považovat za *vhodnou osobu* k hájení práv účastníka tohoto konkrétního řízení. Žalovaný i městský soud na tuto otázku odpověděli kladně s tím, že předmětem činnosti stěžovatele je (dle jeho stanov) pomoc jednotlivcům, kterým byla v ČR udělena mezinárodní ochrana, žadatelům o mezinárodní ochranu a dlouhodobě usazeným cizincům. Na tomto závěru neshledává zdejší soud nic nepatřičného. Jestliže je činností stěžovatele poskytovat pomoc cizincům na území ČR, je zřejmé, že stěžovatel zná danou právní úpravu a je schopen v tomto ohledu zajistit opatrovanci dostatečnou ochranu jeho práv hmotných i procesních a kvalifikovaně hájit jeho zájmy ve správním řízení. Městský soud přitom správně poznamenal, že stěžovatel tyto osoby v řízení před správními soudy běžně a kvalifikovaně zastupuje; tuto skutečnost může ze své úřední činnosti potvrdit i Nejvyšší správní soud. K otázce výběru vhodné osoby, coby opatrovníka ve správním řízení se Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 109/2011 – 44, kde konstatoval, že *„[p]ři výběru jiné vhodné osoby k ustanovení opatrovníkem osobě neznámého pobytu nebo osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat, by měl správní orgán dbát především toho, aby ustanovená osoba měla předpoklady k řádnému hájení zájmů opatrovance. Nutno podotknout, že takovým předpokladem není předem vyžádaný souhlas ustanovované osoby s výkonem funkce opatrovníka, jak je tomu při ustanovování jiné vhodné osoby opatrovníkem podle § 29 odst. 4 o. s. ř. (...) Přitom je třeba podotknout, že nevhodnost osoby pro výkon předmětné funkce nevyplývá ze samotného nesouhlasu se svým ustanovením, je však vždy nutno zvažovat důvody, které k nesouhlasu a neochotě funkci opatrovníka vykonávat vedly. Lze mít totiž důvodné pochybnosti o vhodnosti osoby pro výkon předmětné funkce v případě, že ustanovený opatrovník proti svému ustanovení podá odvolání, v němž vhodnost své osoby popírá. Za takové situace je nezbytné řádně posoudit, jaké konkrétní důvody ustanoveného opatrovníka vedou k tomu, že nemá vůli opatrovance zastupovat.“* V posuzované věci není sporu o tom, že městský soud se s jednotlivými důvody stěžovatelova nesouhlasu s ustanovením opatrovníkem vypořádal; reflektoval tedy fakt, že postoj stěžovatele indikuje možnost,

že skutečně pro zastupování v daném správním řízení nemusí být (i přes svůj předmět činnosti a odbornou erudici) *vhodnou osobou*.

Závažné důvody, které brání přijetí funkce opatrovníka, spatřoval stěžovatel v nedostatku své personální kapacity a finanční zátěži s touto činností spojenou, kterou si (jako nezisková organizace, fungující na principu dobrovolnosti) nemůže dovolit (za výkon funkce opatrovníka mu není přiznávána odměna). Nejvyšší správní soud zhodnotil, že stěžovatelem tvrzené důvody by mohly být za jistých okolností skutečně považovány za *závažné důvody*, znemožňují mu přijmout výkon funkce opatrovníka, stěžovatel však jejich existenci městskému soudu náležitým způsobem neprokázal. I v kasační stížnosti se omezil pouze na konstatování, že nemá dostatečné personální kapacity a výkon funkce opatrovníka pro něj znamená finanční zátěž; poukázal též na velké množství správních řízení, ve kterých je Ministerstvem vnitra a orgány cizinecké policie ustanovován. Na základě těchto skutkových tvrzení stěžovatele ovšem nelze argumentaci stěžovatele považovat za dostatečně prokázanou. Stěžovatel měl svá tvrzení podepřít například tím, že by podrobně vysvětlil chod své činnosti, doložil počet zaměstnanců s dokončeným vysokoškolským právnickým vzděláním (a jejich pracovní vytíženost), doložil svou finanční situaci a počet řízení, ve kterých byl aktuálně ustanoven správními orgány opatrovníkem, apod. Pokud tak neučinil, nelze městskému soudu vytýkat, že jeho uplatněné námitky bez dalšího nepovažoval za *závažné důvody*, které by mu bránily funkci opatrovníka přijmout.

Konečně pokud stěžovatel argumentoval porušením čl. 4 odst. 1, čl. 9 a čl. 20 Listiny, nelze než konstatovat, že se jedná o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak bezesporu učinit mohl; tyto námitky jsou proto nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se jimi nemohl zabývat.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů kasačního řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. února 2013

pokračování

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu