

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) P. S.**, zast. JUDr. Oldřichem Navrátilem, advokátem se sídlem Svatoborská 363, Kyjov, **b) nezl. J. S.**, zast. opatrovníkem Úřadem městské části Praha 1, se sídlem Vodičkova 681/18, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2013, č. j. 15025/2013-MZE-14141, v řízení o kasační stížnosti Městské části Praha 1, Úřadu městské části, zast. Mgr. Lukášem Duškem, advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č. j. 8 A 87/2013 – 49,

takto:

Výrok II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č. j. 8 A 87/2013 – 49,
se zrušuje a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) výrokem I. v záhlaví označeného usnesení odvolal z funkce opatrovníka nezl. J. S. Městský úřad Kyjov z důvodu právního sporu, který Město Kyjov s nezletilým vede. Výrokem II. tohoto usnesení ustanovil opatrovníkem nezl. J. S. Úřad městské části Praha 1.

[2] Podanou kasační stížností brojí Městská část Praha 1, Úřad městské části, se sídlem Vodičkova 681/18, Praha 1 (dále jen „stěžovatelka“), proti výroku II. shora označeného usnesení a domáhá se jeho zrušení.

I. Vymezení věci

[3] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení nejprve shrnul, že usnesením ze dne 7. 4. 2016, č. j. 8 A 87/2013 – 45, ustanovil opatrovníkem nezl. J. S. Městský úřad Kyjov. Přípisem ze dne 9. 5. 2016 požádal ustanovený opatrovník o zproštění funkce opatrovníka a ustanovení jiného opatrovníka z důvodu právního sporu s nezletilým.

[4] Následně městský soud odkázal na § 17 písm. a) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“), podle něhož vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností funkci opatrovníka. Soud rovněž odkázal na relevantní ustanovení zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), a obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Statut hlavního města Prahy“), z nichž vyplývá, že výkon funkce opatrovníka dle § 17 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí se svěřuje do přenesené působnosti městských částí.

[5] Soud seznal, že Městský úřad Kyjov nemůže funkci opatrovníka z důvodu hrozícího střetu zájmů opatrovníka a opatrovaného vykonávat, a proto jej odvolal z této funkce. Opatrovníkem nezletilého ustanovil Úřad městské části Praha 1, protože tomuto úřadu byl svěřen výkon funkce opatrovníka nezletilých. Soud současně přihlédl k zásadě hospodárnosti řízení, pročež opatrovníkem ustanovil orgán sociálně-právní ochrany dětí, který se nachází stejně jako soud na území Městské části Praha 1.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[6] Proti výroku II. usnesení městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Namítá, že její ustanovení opatrovníkem postrádá právní základ. Státní orgány mohou na základě ústavně garantované zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí postupovat pouze v zákonem stanovených mezích, a nikoliv ze své libovůle. Rozhodnutí, které soudy vydají, se musí opírat o konkrétní právní předpis umožňující takové rozhodnutí vydat (o konkrétní zákonná ustanovení). Napadený výrok nemá oporu v konkrétním právním předpise umožňujícím jeho vynesení.

[8] Napadené usnesení odkazuje pouze na § 17 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Toto ustanovení ovšem pouze obecně vymezuje pravomoci obecního úřadu obce s rozšířenou působností, přičemž pro aplikovatelnost této pravomoci je přirozeně třeba, aby v daném případě ustanovení opatrovníkem umožňovaly konkrétní procesní či jiné předpisy. Nelze se domnívat, že na základě tohoto ustanovení je kterýkoliv soud oprávněn jmenovat jakýkoliv obecní úřad obce s rozšířenou působností opatrovníkem jakéhokoliv subjektu bez dalších podmínek. Na další relevantní zákonná ustanovení není v tomto směru v usnesení odkazováno. Z usnesení též nevyplývá, z jakého důvodu nebylo ve věci zastoupení nezletilého postupováno dle § 35 s. ř. s. Jednotlivé dílčí části odůvodnění na sebe nenavazují, a usnesení je tak v otázce naplnění zákonných podmínek pro ustanovení stěžovatelky opatrovníkem nepřezkoumatelné.

[9] Stěžovatelce je známo, že opatrovník bývá často ustanovován z důvodu střetu zájmů. Střet zájmů však z napadeného usnesení nelze dovodit. To platí pro vztah mezi nezletilým a jeho matkou jako jeho pravděpodobnou zákonnou zástupkyní (osoby vystupující na téže procesní straně nemají protichůdné zájmy). V usnesení takový střet

zájmů není ani tvrzen, a absentuje tak vůbec základní předpoklad pro zastoupení nezletilého jinou osobou než zákonným zástupcem. Obdobné platí o hrozícím střetu zájmů mezi odvolaným opatrovníkem a nezletilým. Hrozící střet zájmů je dovozován z dopisu odvolaného opatrovníka informujícího soud o existenci právního sporu. Z odůvodnění soudu není vůbec zřejmé, zda soud prováděl dokazování stran existence takového sporu, případně stran jeho fáze, možného skončení apod. Stejně tak z usnesení nevyplývá, jaký má mít tvrzený spor charakter, přičemž dle stěžovatelky nikoliv každý spor implikuje možný střet zájmů. To platí o to více v případě, kdy odvolaný opatrovník podle všeho opatrovnictví vykonával v rámci výkonu veřejné správy, při níž by přímo nesouvisející právní spory neměly mít na takovýto výkon veřejné správy žádný vliv. Stěžovatelka je dále přesvědčena, že její ustanovení by ve věci nebylo ani hospodárné. Poukazuje zejména na značnou geografickou vzdálenost mezi ní a nezletilým.

[10] Namítá, že je ve výroku II. nesprávně označena, neboť samotný Úřad městské části Praha 1 není subjektem práva, a nemůže tak být ustanoven opatrovníkem. Těžiště nezákonnosti výroku však spočívá v jeho neurčitosti, když z výroku ani z odůvodnění nelze dovodit, zda je stěžovatelka ustanovena opatrovníkem nezletilého jen pro určité řízení (např. pro řízení, v jehož rámci bylo vydáno napadené usnesení), pro více řízení, či opatrovníkem hmotně-právním, případně pak pro jaká právní jednání. I v souvislosti s absencí relevantního odůvodnění tak nemá z čeho dovodit rozsah svých práv a povinností ve vztahu k zastupování nezletilého.

[11] Stěžovatelce není z předchozí praxe známo, že by městský soud v postavení správního soudu byl věcně a místně příslušný k jejímu ustanovení opatrovníkem nezletilého jak obecně, tak zejména pro jiná jednání než v označeném řízení. Z napadeného výroku ani z odůvodnění jakékoliv omezení dovodit nelze. Je tak přesvědčena, že řízení před Městským soudem v Praze bylo ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zmatečné, když zmatečnost spočívá v absenci podmínek řízení (příslušnosti soudu) k vynesení výroku II napadeného usnesení.

[12] Z uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok II. napadeného usnesení a přiznal stěžovatelce náhradu nákladů řízení.

[13] Žalobkyně a) ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 10. 8. 2016 uvádí, že postup městského soudu byl správný a v plném rozsahu odkazuje na napadené usnesení. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Ze spisu městského soudu se podává, že přípisem ze dne 2. 10. 2013 sdělil JUDr. Oldřich Navrátil, zástupce původního žalobce J. S. nar. X, že jeho klient zemřel.

[16] Dle sdělení Mgr. Pavlíny Zugárkové, notářky v Kyjově, ze dne 7. 1. 2016 nebylo dosud dědické řízení po zemřelém skončeno. Na jednání dne 9. 12. 2014 se manželka zůstavitele P. S. a opatrovník jeho nezl. syna J. S. vyjádřili ke svému dědickému právu tak, že dědictví neodmítli a jsou tedy dědici zemřelého.

[17] Výrokem I. usnesení ze dne 7. 4. 2016, č. j. 8 A 87/2013 – 45, městský soud rozhodl, že se v řízení nadále pokračuje s právními nástupci původního žalobce, a to s P. S. jako žalobkyní a) a nezl. J. S. jako žalobcem b). Výrokem II. tohoto usnesení byl ustanoven Městský úřad Kyjov opatrovníkem nezl. J. S. z důvodu hrozícího střetu zájmů zákonného zástupce a nezletilého.

[18] Přípisem ze dne 9. 5. 2016 sdělil Městský úřad Kyjov soudu, že je s nezl. J. S. v právním sporu a požádal, aby byl opatrovníkem ustanoven jiný městský úřad.

[19] Následně vydal městský soud napadené usnesení, jehož výrokem I. odvolal z funkce opatrovníka nezletilého Městský úřad Kyjov a výrokem II. ustanovil opatrovníkem Úřad městské části Praha 1.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Soud souhlasí se stěžovatelkou, že z napadeného usnesení není vůbec zřejmé, proč nemůže být nezletilý žalobce b) zastupován svou zákonnou zástupkyní (svou matkou) - žalobkyní a). Dle § 35 odst. 1 s. ř. s. má být účastník, který nemá procesní způsobilost, primárně zastoupen svým zákonným zástupcem.

[22] Z usnesení ze dne 7. 4. 2016, č. j. 8 A 87/2013 – 45, vyplývá, že důvodem ustanovení opatrovníka (Městského úřadu Kyjov) žalobci b) byla skutečnost, že soud shledal, že hrozí střet zájmů mezi žalobcem b) a žalobkyní a). Ustanovený opatrovník (Městský úřad Kyjov) byl tedy opatrovníkem kolizním. Ačkoliv lze předpokládat, že tento důvod pro ustanovení opatrovníka žalobci b) trval i v době vydávání napadeného usnesení, automaticky to dovozovat nelze. Městský soud je vždy povinen při ustanovování opatrovníka nezletilému odůvodnit, proč nemůže být tento nezletilý zastupován svým zákonným zástupcem, resp. proč je vůbec opatrovník nezletilému ustanovován. Městský soud této povinnosti nedostál. Stěžovatelka se tak nemohla dozvědět důvody, které soud k jejímu stanovení vedly, a nemohla tak proti napadenému usnesení účinně brojit.

[23] Pouhé konstatování, že hrozí střet zájmů mezi zákonným zástupcem a nezletilým není dostačujícím odůvodněním. Městský soud musí srozumitelně popsat, v čem hrozící střet zájmů spatřuje.

[24] Se stěžovatelkou lze rovněž souhlasit v tom, že z napadeného usnesení není zřejmé, na základě jakého zákonného ustanovení ji městský soud jako opatrovníka ustanovil. Ustanovení § 17 zákona o sociálně-právní ochraně dětí není ustanovením, které by zmocňovalo soud rozhodující ve správním soudnictví k ustanovení opatrovníka nezletilému. Toto ustanovení obsahuje pouze výčet některých činností, které vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností na úseku sociálně-právní ochrany dětí. Nejedná se o právní normu, na jejímž základě by byl soud oprávněn ustanovovat opatrovníka. Nad rámec Nejvyšší správní soud konstatuje, že v rámci správního soudnictví je možné ustanovit procesního opatrovníka na základě § 29 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s. To, že by městský soud postupoval podle tohoto ustanovení, však z napadeného usnesení vyčíst nelze.

[25] Přisvědčit lze i námitce, že je výrok II. napadeného usnesení neurčitý. Výrok II. byl v napadeném usnesení formulován takto: „*Soud ustanovuje Úřad městské části Praha 1 opatrovníkem nezl. J. S.,nar. X, bytem K., S. U. V. 1273/42.*“ Z citovaného výroku skutečně není zřejmé, zda byl opatrovník žalobci b) ustanoven pouze pro řízení vedené u městského soudu pod sp. zn. 8 A 87/2013, nebo pro více řízení, nebo byl ustanoven jako opatrovník hmotněprávní a případně v jakém rozsahu. Toto není zřejmé ani z odůvodnění napadeného usnesení (s tím souvisí i neuvedení zákonného ustanovení, na jehož základě soud opatrovníka ustanovil – viz předchozí odstavec). Se stěžovatelkou lze proto souhlasit, že z napadeného usnesení nelze dovodit rozsah jejích práv a povinností při zastupování žalobce b).

[26] Co se týče námitky nesprávného označení stěžovatelky ve výroku II. napadeného usnesení (dle stěžovatelky není Úřad městské části Praha 1 subjektem práva a nemůže tak být ustanoven opatrovníkem), Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil. Ustanovení § 17 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí přiznává obecním úřadům obcí s rozšířenou působností pravomoc vykonávat funkci opatrovníka nezletilých. Úřadu městské části Praha 1 byl na základě § 32 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s § 4 odst. 1 a bodem 281. části A přílohy č. 4 Statutu hlavního města Prahy svěřen výkon funkce opatrovníka dle § 17 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Úřad městské části Praha 1 byl tedy ve výroku II. napadeného usnesení jako ustanovený opatrovník označen zcela správně.

[27] Stěžovatelka dále namítá, že z napadeného usnesení nevyplývá hrozící střet zájmů mezi odvolaným opatrovníkem (Městský úřad Kyjov) a žalobcem b). Není zřejmé, zda soud prováděl dokazování stran existence sporu, jeho fáze, možného skončení a jeho charakteru. Dle stěžovatelky nikoliv každý spor implikuje možný střet zájmů. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že svým obsahem směřuje do výroku I. napadeného usnesení, který se dotýká odvolaného opatrovníka a účastníků řízení, nikoliv stěžovatelky (stěžovatelka ostatně zcela správně výrok I. napadeného usnesení kasační stížností ani nenapadla). Z uvedených důvodů se nemohl Nejvyšší správní soud touto kasační námitkou zabývat.

[28] Závěrem soud konstatuje, že se nijak nezabýval odvoláním stěžovatelky ze dne 28. 6. 2016 směřujícím proti napadenému usnesení, které je založeno na č. l. 53 a násl. spisu městského soudu.

IV. Závěr

[29] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 29. září 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu