



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele **Veřejného ochránce práv**, se sídlem v Brně, Údolní 39, za účasti **1) Y. W. Z.**, státní příslušnice Čínské lidové republiky, neznámého pobytu, **2) Policie České republiky**, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, se sídlem v Praze 3, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2006, č. j. 7 Ca 9/2003 - 53,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2006, č. j. 7 Ca 9/2003 - 53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se stěžovatel domáhá zrušení shora označeného usnesení, kterým byl ustanoven opatrovníkem účastnice řízení Y. W. Z., státní příslušnice Čínské lidové republiky, neznámého pobytu.

Jako právní důvod své včas podané kasační stížnosti stěžovatel uvedl ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel se domnívá, že soud v předcházejícím řízení nevzal v úvahu zákonem vymezené postavení Veřejného ochránce práv, které ustanovení opatrovníkem vylučuje. Institut Veřejného ochránce práv byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Veřejném ochránci práv“), který jednoznačně vymezuje mimo jiné jeho postavení, procesní oprávnění a působnost. Veřejný ochránce pak jako veřejný činitel sui generis plní úkoly stanovené citovaným

zákonem, když mu současná právní úprava přiznává postavení představitele státní moci. Veřejný ochránce práv tak není v právním slova smyslu fyzickou ani právnickou osobou, jíž je Kancelář veřejného ochránce práv jako organizační složka. Proto může být Veřejný ochránce práv účastníkem jen takových právních vztahů, které zákon výslovně předpokládá, např. jak je tomu v zákoně o Ústavním soudu. Napadené rozhodnutí městského soudu odporuje platné právní úpravě. Stěžovatel dodal, že by opatrovníkem mohl být ustanoven pouze jako soukromá fyzická osoba, což však soud neučinil, a to pouze v případě jeho souhlasu. Proto navrhl zrušit usnesení městského soudu v celém rozsahu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ust. § 29 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), pokud neučiní jiná opatření, může předseda senátu ustanovit opatrovníka také účastníku, jehož pobyt není znám, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stížen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat.

Výchozí rámec pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v předmětné věci tvoří náleze Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000, ve kterém Ústavní soud uvedl, že „občanský soudní řád v § 29 odst. 2 (před novelou) stanoví možnost soudu, aby ustanovil osobě, jejíž pobyt není znám, opatrovníka. Opatrovníkem může být pouze osoba fyzická nebo právnická. Nic tedy nebrání soudu v tom, aby takové osobě jako opatrovníka ustanovil i obec, tj. právnickou osobu. Ta ovšem musí s takovým ustanovením souhlasit. V případě jejího nesouhlasu, což se projeví v podaném odvolání, nemůže odvolací soud potvrdit rozhodnutí soudu prvního stupně o jmenování opatrovníka, neboť nemá pro to v žádném zákoně oporu. Listina v čl. 4 odst. 1 stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Takový zákon pro stanovení povinnosti obce proti její vůli však neexistuje a proto soudy nemohou proti vůli obcí jim tuto povinnost ukládat. Výkon funkce opatrovníka ve smyslu § 29 odst. 2 o. s. ř. je funkcí obce soukromoprávní.“ Výkladem výše uvedeného nálezu Ústavního soudu je nutno dospět k závěru, že Veřejný ochránce práv by mohl být ustanoven opatrovníkem účastníka řízení pouze tehdy, jestliže by tak stanovil zákon.

Dle definice Mezinárodní asociace právníků je Veřejný ochránce práv „úřadem zřízeným ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru či parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky, zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravné opatření a vydávat zprávy“ (citováno dle Sládeček, V. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1997, str. 9). Další z autorů teoretických publikací Filip chápe Veřejného ochránce práv jako samostatný státní orgán oddělený od správy a soudnictví (Filip, J. a kol. Základy státovědy, Brno, Masarykova univerzita, 2004, str. 32). Lze proto uzavřít, že v obecné teorii panuje shoda nad skutečností, že institut Veřejného ochránce práv je státním orgánem, který je vykonáván monokraticky, tj. jednou osobou. Monokratičnost výkonu toho úřadu je jistým specifickým v rámci státní správy, neboť je zřejmé, že úřad jako takový je v užším slova smyslu tvořen pouze osobou Veřejného ochránce práv a jeho zástupcem. V širším slova smyslu je však pod tento institut nutno zahrnout i pracovníky Kanceláře, kterou zřizuje zákon o Veřejném ochránci práv

ve svém ust. § 25 odst. 1 jako pomocný orgán sloužící k zabezpečení úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Veřejného ochránce, a to jako organizační složku státu. Zde je třeba ještě pro úplnost (s ohledem na znění kasační stížnosti) zdůraznit, že na základě ust. § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, není Kancelář jako organizační složka státu právníkou osobou.

Vzhledem k okolnosti, že Veřejný ochránce práv je orgánem státu, je nutno určit jeho pravomoc a působnost, které vymezují okruh úkolů, které má tento orgán řešit (působnost), a svěřené právní prostředky, jimiž má plnění těchto úkolů dosahovat (pravomoc). Tato zákonem, zde zákonem o Veřejném ochránci práv, svěřená pravomoc a působnost je omezena právě rozsahem vymezeným ve zřizovacím aktu. Proto správní orgán může obecně činit pouze to, k čemu byl zřízen (což koresponduje i s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky), jak byly stanoveny hranice jeho činnosti. V této situaci je nutno předestřít, že zákonodárce mnohdy umísťuje ustanovení rozšiřující základní okruh pravomoci a působnosti i do jiných zákonů (než jen zřizovacích), a to v zejména v případě, kdy je v tomto zvláštním zákoně komplexně řešena určitá otázka týkající se právních vztahů; v daném případě tomu tak však není, takže je nutno vyjít z dikce ust. § 1 odst. 1 až 6 zákona o Veřejném ochránci práv, z něhož nelze dovodit žádnou možnost ustanovit Veřejného ochránce práv opatrovníkem a v této souvislosti ho zavazovat jinými úkoly než úkoly stanovenými v citovaném zákoně a tak rozšiřovat jeho působnost nad rámec působnosti stanovené v tomto zákoně.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel ve své kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil pro jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání, a věc mu vrátil k novému řízení, ve kterém je městský soud dle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 21. září 2006

JUDr. Radan Malík
předseda senátu