



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **Statutární město Liberec**, IČO: 00262978,
sídlem nám. Dr. Edvarda Beneše 1, 460 59 Liberec,

proti
žalovanému: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, rozhodčí orgán**,
sídlem Orlická 4/2020, 130 00 Praha 3,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2017, agendové č. RO/2271/17/Kar, sp. zn. S-SP-VZP-17-00793150-L8CJ,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2017, agendové č. RO/2271/17/Kar, sp. zn. S-SP-VZP-17-00793150-L8CJ, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, Regionální pobočky Ústí nad Labem, pobočky pro Liberecký a Ústecký kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 18. 5. 2017, č. j. VZP-17-01797799/L8CJ. Správní orgán I. stupně svým usnesením ustanovil podle § 32 odst. 2 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) žalobce jako opatrovníka panu Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

M. M., narozenému „X“ (dále též jen „opatrovanec“). Žalobce se současně domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit mu náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě poukázal na smysl institutu opatrovníka s tím, že k jeho ustanovení nemůže být přístupováno jen z důvodu zrychlení vyřízení věci. Funkcí opatrovníka je zajistit nepřítomnému účastníkovi řízení ochranu jeho zájmů i základních práv, a to v rozsahu, v jakém by byl k tomu povinen smluvní zástupce. Úkolem opatrovníka ustanoveného dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu je pak chránit práva a zájmy účastníka správního řízení neznámého pobytu, neboť ten nemá o takovém řízení povědomost vzhledem k tomu, že mu nelze doručovat. V takovém případě musí ustanovení opatrovníka vždy předcházet šetření o tom, zda jsou dány předpoklady pro tento postup, případně se musí zvážit, zda není možné použít jiné opatření. Opatrovníka bylo dle žalobce přitom třeba hledat v okruhu osob blízkých osobě zastupovaného, resp. těch, jež jsou schopny skutečně reprezentovat zájmy účastníka. Pro řádný výkon funkce je vhodné ustanovit opatrovníkem osobu, která je z vlastní vůle ochotna a schopna tuto funkci vykonávat. Na podporu výše uvedených tvrzení žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 12. 1998, sp. zn. IV. ÚS 200/97, a ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000.
3. V souvislosti s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. 4 As 26/2013, žalobce zdůraznil, že obec je možné ustanovit opatrovníkem až v případě, kdy není možné jmenovat jinou osobu opatrovníkem, a to až po pečlivém, a nikoliv formálním zjišťování okruhu všech vhodných osob a při zvážení případných překážek ze strany obce. Namítal, že odůvodnění usnesení správního orgánu I. stupně neobsahovalo v zásadě žádné skutečnosti o tom, jaké úkony byly provedeny ke zjištění pobytu pana M. či ke zjištění vhodných osob k ustanovení opatrovníkem. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nebylo zřejmé, jaké registry a rejstříky žalovaný prověřil, zda zjišťoval místo pobytu i jiným způsobem, např. dotazem u jiných orgánů či subjektů či prostřednictvím jiných informačních zdrojů. Žalovaný v tomto ohledu zcela opomenul informační zdroje dostupné z webových portálů (obchodní rejstřík, živnostenský rejstřík, administrativní registr ekonomických subjektů atd.), ve kterých je pan M. dohledatelný, a to i na jiné adrese, než kterou žalovaný v rámci svého šetření zjistil. Stejně tak nebylo ze žalobou napadeného rozhodnutí zřejmé, zda žalovaný hledal vhodné osoby či zda zvážil překážky na straně žalobce, na které upozornil ve svém odvolání. Žalobce měl tudíž za to, že postup žalovaného byl pouze formální a jím provedené šetření nebylo pečlivé, ani napadeným rozhodnutím tedy nedošlo ke zhojení pochybení správního orgánu I. stupně.
4. Žalobce dále uvedl, že ustanovení opatrovníkem klade na dotyčnou osobu značné nároky. Opatrovník však ve srovnání se smluvním zástupcem nepřebírá závazek zastupovat účastníka řízení na základě dobrovolného souhlasu. Obec jako územní samosprávný celek vykonává samostatnou a přenesenou působnost, plní povinnosti stanovené právními předpisy, a tudíž při současném nárůstu počtu případů, ve kterých je žalobce ustanovován opatrovníkem, nemůže tuto agendu odpovědně zvládat. Podotkl, že dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů nejsou obce zřízeny k tomu, aby hájily soukromoprávní zájmy svých občanů a vystupovaly jako jejich zástupci ve správním řízení. Obce mají dle žalobce pečovat jen o veřejnoprávní potřeby svých občanů. Zdůraznil, že pan M. nemá trvalý pobyt na území města Liberec a není jeho občanem, pouze jeho poslední známá doručovací adresa byla v Liberci. Nebyl zde tedy žádný vztah, pro který by mohl být žalobce vhodnou osobou pro ustanovení opatrovníkem. S ohledem na uvedené žalobce konstatoval, že není schopen coby opatrovník dostatečně dbát ochrany práv a zájmů opatrovance, přičemž uvedl, že žalovaný měl postupovat dle § 32 odst. 7 správního řádu. Navrhl proto, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného k žalobě

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

5. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž zrekapituloval průběh správního řízení. Uvedl, že správní orgán má před vydáním usnesení o ustanovení opatrovníka především posoudit existenci zákonného důvodu pro tento postup. Ze spisového materiálu i napadeného rozhodnutí je dle žalovaného zřejmé, že účastníkovi řízení se nedařilo doručovat a nepodařilo se zjistit, na jaké adrese pobývá. Z informačního systému zákonných registrů žalovaný zjistil, že pan M. nemá v České republice trvalý pobyt. Na jeho poslední známou adresu („X“) bylo doručováno neúspěšně, zásilka byla vrácena s poznámkou adresát neznámý. K odvolacím námitkám žalobce následně žalovaný přerušil řízení o ustanovení opatrovníka. Poté byla zjištěna adresa pana M. ve Slovenské republice („X“). Zásilka se opět vrátila s poznámkou, že je adresát na uvedené adrese neznámý. Žalovaný se dále pokusil o doručení na adresu místa podnikání pana M., tj. na adresu „X“. Zásilka se vrátila s poznámkou, že adresát nemá schránku a nelze zásilku doručit. Jiná adresa z dostupných registrů žalovaného a z Informačního systému zákonných registrů získána nebyla, nebyly zjištěny ani jiné vhodné osoby či příbuzní pana M. Z tohoto důvodu žalovaný dospěl k závěru, že nejvhodnějším opatrovníkem bude žalobce, přihlédl též ke skutečnosti, že jediná známá adresa opatrovance na území České republiky byla v Liberci.
6. Žalovaný dále uvedl, že správní řád výslovně nestanoví, že opatrovníkem může být pouze fyzická osoba. Pokud neexistuje vhodný příbuzný účastníka řízení, lze opatrovníkem ustanovit i obec příslušnou podle jeho místa pobytu. S odkazem na § 34 odst. 4 správního řádu žalovaný připomněl, že osoba ustanovená opatrovníkem je povinna tuto funkci přijmout, ledaže jí v tom brání vážné důvody, zejména konflikt zájmů. Posouzení závažnosti důvodů je věcí správního uvážení. Odmítnutí opatrovnictví bez uvedení závažných důvodů je proto porušením zákonné povinnosti. Souhlas opatrovníka s ustanovením do funkce není zákonnou podmínkou takového ustanovení a jeho nevyslovení není důvodem nezákonnosti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka. Poznamenal, že na opatrovníka nepřecházejí povinnosti uložené opatrovanci ve správním řízení. V daném případě tedy povinnost zaplatit dlužné pojistné na veřejné zdravotní pojištění a penále na žalobce nepřechází, o čemž byl žalobce v napadeném rozhodnutí poučen. Dále žalovaný podotkl, že v souladu se zásadou písemnosti správního řízení lze jednotlivé úkony za opatrovance činit písemně bez osobní účasti opatrovníka. Funkci opatrovníka bylo tedy dle žalovaného možné vykonávat v rámci běžné agendy některého z odborných útvarů, kterými žalobce disponuje. V reakci na žalobcem odkazovaná rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k funkci opatrovníka žalovaný konstatoval, že opatrovnictví dle správního řádu vykazuje podstatnou odlišnost ve srovnání s úpravou opatrovnictví dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, v němž je upřednostňováno ustanovení advokáta a ustanovení jiné osoby je podmíněno jejím souhlasem. Odlišné znění obou předpisů naznačuje, že zákonodárce hodlal přistoupit k institutu opatrovníka v občanském soudním řízení a správním řízení odlišně. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. 8 As 22/2011. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

7. Žalobce na vyjádření žalovaného reagoval replikou, v níž uvedl, že tvrzení a skutečnosti obsažené ve vyjádření žalovaného k žalobě měly být zahrnuty do odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě poprvé vypořádával s judikaturou, kterou žalobce uvedl již ve svém odvolání. Ve vyjádření k žalobě se žalovaný taktéž poprvé zmínil o tom, že se pokoušel doručit panu M. i na adresu získanou z administrativního registru ekonomických subjektů. Žalobce zdůraznil, že za stěžejní pro danou věc považuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. 4 As 26/2013, a zopakoval svou argumentaci, že obec je možné ustanovit opatrovníkem až po pečlivém zjišťování pobytu účastníka řízení a okruhu všech vhodných osob a po zvážení případných překážek na straně obce.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Správní spis

8. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Z oznámení o zahájení řízení ze dne 3. 3. 2017, č. j. VZP-17-00793150-L8CJ, vyplývá, že kontrolou plateb pojistného na veřejné zdravotní pojištění za období od 1. 2. 2011 do 31. 12. 2016 bylo zjištěno, že plátce M. M. v rozporu s § 7 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění“) nehradil pojistné řádně a včas, za což mu bylo vyčísleno penále. Na základě těchto skutečností bylo s panem M. zahájeno správní řízení pro porušení povinností stanovených v § 15 a § 18 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.
9. Usnesením ze dne 18. 5. 2017, č. j. VZP-17-01797326-L8CJ, správní orgán I. stupně přerušil řízení z důvodu ustanovení opatrovníka na dobu nezbytně nutnou. Usnesením ze dne 18. 5. 2017, č. j. VZP-17-01797799-L8CJ, správní orgán I. stupně podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu ustanovil žalobce opatrovníkem pana M. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že plátce nemá adresu trvalého pobytu v České republice, na jedinou známou adresu („X“) se plátcí nepodařilo doručit a správnímu orgánu I. stupně není známa jiná adresa, na kterou by bylo možné doručovat. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podal žalobce dne 6. 6. 2017 odvolání, v němž nesouhlasil se svým ustanovením opatrovníkem. Usnesením ze dne 16. 8. 2017, agendové č. RO/2271/17/U/Kar, žalovaný přerušil řízení, a to s odůvodněním, že v rámci přezkoumání případu byla zjištěna adresa pana M. ve Slovenské republice („X“). Řízení bylo přerušeno na dobu nezbytně nutnou k doručení na uvedenou adresu. Následně žalovaný vydal napadené rozhodnutí.

Posouzení věci soudem

10. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
11. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
12. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, kterou žalobce spatřoval v tom, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaké registry a rejstříky žalovaný prověřil a zda zjišťoval místo pobytu opatrovance i jiným způsobem. Tuto námitku soud neshledal důvodnou. Žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že žádnou jinou adresu z dostupných registrů žalovaného a Informačního systému základních registrů Ministerstva vnitra nezjistil. Z uvedeného je tak zřejmé, že žalovaný za účelem zjištění adresy pana M. vycházel jak ze své vlastní evidence, tak ze základních registrů veřejné správy. Lze souhlasit se žalobcem v tom, že odůvodnění usnesení správního orgánu I. stupně neobsahovalo žádné skutečnosti o tom, jaké úkony ke zjištění aktuálního pobytu pana M. a vhodných osob

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

k ustanovení opatrovníkem byly provedeny. Je však třeba zdůraznit, že dle zásady jednotnosti je správní řízení považováno za jeden celek (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80, či ze dne 31. 8. 2004, č. j. 2 Afs 45/2003-118, všechny dostupné na www.nssoud.cz) a v souladu s touto zásadou je odvolací orgán oprávněn odstraňovat dílčí pochybení správního orgánu I. stupně. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je přitom zřejmé, že opatrovanci byly zasílány písemnosti na všechny adresy v České republice a Slovenské republice, které byly správním orgánům z jejich vlastní činnosti nebo z jim dostupných evidencí známy, přičemž všechny zásilky se správním orgánům vrátily s poznámkou, že opatrovanec je na adrese neznámý. Z obsahu rozhodnutí žalovaného je tak dle soudu zjevné, že správní orgány zjišťovaly veškeré dostupné možné adresy opatrovance, snažily se mu na ně doručovat, jakož i zjišťovaly, zda u opatrovance existují jiné vhodné osoby, které by bylo možno jako opatrovníka ustanovit. Z uvedeného plyne, že z rozhodnutí žalovaného lze dovodit, jaké úkony ke zjištění aktuálního pobytu pana M. a vhodných osob k ustanovení opatrovníkem byly provedeny, tudíž napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné.

14. Před vypořádáním dalších námitek považuje soud za vhodné nejprve poukázat na relevantní zákonnou úpravu. Dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu *správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat*. Dle § 32 odst. 4 správního řádu *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. Účastník, který v očekávání vlastní nezpůsobilosti právně jednat projevil vůli, aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem, ustanoví správní orgán opatrovníkem s jejím souhlasem osobu označenou za opatrovníka v předběžném prohlášení. 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*. Lze v obecné rovině shrnout, že smyslem institutu opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 32 odst. 4 správního řádu je, aby opatrovník řádně hájil práva a zájmy účastníka správního řízení, který se tohoto řízení nemůže přímo zúčastnit, neboť si velmi pravděpodobně není jeho vedení vědom. Přesto je nezbytné i takovému účastníkovi zajistit kvalifikovanou ochranu jeho zájmů a základních práv.
15. Soud též poukazuje na právní větu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 As 26/2013-57, publ. pod č. 3182/2015, www.nssoud.cz, která zní: „*Předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 správního řádu z roku 2004 není souhlas obce, která má být opatrovníkem účastníka ustanovena*.“ Rozšířený senát v odůvodnění citovaného rozhodnutí uvedl, že „*se dále nezotožňuje s úvahou městského soudu, podle níž sám fakt, že určitá osoba se svým ustanovením do funkce opatrovníka nesouhlasí, automaticky znamená, že tato osoba ani nemůže být pro výkon této funkce osobou vhodnou, neboť zde není předpoklad řádného výkonu této funkce. Bylo by pochopitelně ideální, kdyby správní orgán disponoval ještě před tím, než účastníku řízení opatrovníka ustanoví, souhlasem osoby zamýšlené pro tuto funkci, nicméně stěžovateli lze dát za pravdu, že není povinen si takový souhlas obstarávat ani předem, ani zpětně, neboť souhlas není podmínkou k ustanovení určité osoby opatrovníkem účastníka správního řízení. Opačný výklad by znamenal jednoduchou cestu, jak obcházet zákonem stanovenou povinnost se této funkce ujmout, a tak zcela relativizovat konkrétní příkaz zákonodárce. Osoba, která s ustanovením nesouhlasí, má zákonem stanovené prostředky obrany proti tomuto ustanovení, pokud prokáže, že není vhodnou osobou pro tuto funkci, nebo že jsou zde vážné důvody, které jí v tom brání. Stejně tak ukáže-li se skutečně, že opatrovník nehájí řádně zájmy opatrovance, je možné jeho ustanovení na základě § 32 odst. 7 správního řádu zrušit. Konkrétně při ustanovování obce opatrovníkem svému občanovi i proti jejímu souhlasu je nutné přihlídnout k posláni obce, která není právnickou osobou soukromého práva, a také k samotnému smyslu institutu opatrovníka, jímž je ochrana práv a zájmů účastníka (mj.) neznámého pobytu. Ten tuto možnost sám nemá, neboť se mu nedaří doručovat a o vedeném řízení tak pravděpodobně vůbec neví (srov. shora citovaný rozsudek č. 9 As 109/2011-44). Smyslem a účelem existence obce jako veřejnoprávní korporace je pečovat o své občany. Proto v případě, že není jiné vhodné osoby, je povinností obce poskytnout osobě neznámého pobytu, jež je občanem obce, alespoň základní procesní ochranu. V opačném*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

případě by totiž v mnoha případech nebylo možné nalézt vhodnou osobu k ustanovení opatrovníkem. V tomto ohledu se nelze ztotožnit s dřívější praxí správních orgánů, které ustanovovaly vlastní pracovníky, což je praxe opakovaně odmítaná Ústavním soudem pro střet loajality ustanoveného pracovníka ke svému zaměstnavateli na jedné straně a povinnosti hájit práva opatrovance na druhé straně (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000, č. 150/2001 Sb. ÚS, a ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07, č. 124/2007 Sb. ÚS).“

16. Závěry rozšířeného senátu lze plně aplikovat i v nyní projednávané věci. Z uvedeného plyne, že souhlas žalobce není nezbytným předpokladem pro jeho ustanovení opatrovníkem dle § 32 odst. 4 správního řádu. Je sice pravdou, že opatrovanec není občanem České republiky a nemá v Liberci hlášen trvalý pobyt, nicméně soud zdůrazňuje, že obec je povinna dbát nejen o potřeby svých občanů, ale též podnikatelů, kteří mají na jejím území registrováno sídlo či místo podnikání. Obec tedy i v případě cizince, který má místo podnikání registrováno v této obci, pokud není jiné vhodné osoby, je povinna zajistit mu alespoň základní procesní ochranu, neboť v mnoha případech by pak nebylo možné vůbec nalézt vhodnou osobu k ustanovení opatrovníkem.
17. Dále rozšířený senát ve výše uvedeném rozhodnutí zdůraznil, že při ustanovování obce opatrovníkem musí být zváženy případné překážky na straně obce, přičemž správní orgány musí mít na zřeteli, že „*v konkrétní procesní situaci účastníka nemusí být daná obec objektivně schopna poskytnout dostatečnou míru pozornosti a odborných znalostí k ochraně opatrovančových práv*“. Povahou těchto závažných důvodů se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 109/2011-44, www.nssoud.cz, ve kterém uvedl, 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*“. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 7. 2. 2013, č. j. 2 As 22/2012-32, www.nssoud.cz, blíže vysvětlil, že je nezbytné náležitým způsobem konkretizovat a rovněž tak prokázat existenci závažných důvodů, pro které se ustanovení do funkce opatrovníka brání, a to následovně: „*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*“.
18. V nyní projednávané věci žalobce k důvodům, pro které není schopen dbát práv a zájmů opatrovance, pouze obecně konstatoval, že jakožto územní samosprávný celek vykonává samostatnou a přenesenou působnost, plní řadu povinností na základě právních předpisů, a proto není schopen tuto agendu odpovědně zvládnout. Soud má za to, že žalobce závažné důvody, pro které nemůže být ustanoven opatrovníkem, náležitě nekonkretizoval ani nikterak neosvědčil. Jak Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

je uvedeno již výše, žalobce se omezil pouze na zcela obecná konstatování o nemožnosti hájit práva a zájmy opatrovance. Je přitom nutno přihlídnout též k tomu, že žalobce je statutárním městem, u něhož nelze (zvláště ve srovnání s menšími obcemi) vážně uvažovat nad nedostatkem personálních i jiných zdrojů. Soud tak nepřisvědčil námitkám žalobce týkajícím se existence závažných důvodů, které mu brání v náležitém hájení práv a zájmů opatrovance. Námitka žalobce, že mu ve výkonu funkce opatrovníka bránily závažné důvody, tedy není důvodná.

19. Lze souhlasit s žalobcem v tom, že správní orgány nemohou využívat institut opatrovníka pro usnadnění své práce a urychlení správního řízení (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 26/2013-57 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 109/2011-44, a ze dne 7. 2. 2013, č. j. 2 As 22/2012-32, www.nssoud.cz). V dané věci správní orgány dle soudu dostatečným způsobem zjišťovaly pobyt opatrovance, když vyhotovily výpis z informačního systému základních registrů a jejich vlastní evidence. Správní orgány zjistily celkem tři možné adresy jeho pobytu, ale na žádné z nich se opatrovanec nezdržuje a zásilky se vrátily jako nedoručené s poznámkou, že adresát je neznámý. Za důležitou považuje soud i skutečnost, že žalobce nesdělil žádnou adresu, která by správním orgánům nebyla známa, a kterou by tedy řádně nezjistily. Soud je proto toho názoru, že postup správních orgánů při zjišťování pobytu opatrovance nelze považovat pouze za formální. Soud shrnuje, že tento postup postačoval k tomu, aby správní orgány mohly učinit závěr o tom, že opatrovanec je neznámého pobytu ve smyslu § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu (tj. fakticky, nikoli evidenčně) a že se mu prokazatelně nedaří doručovat.
20. Správní orgány podle soudu nepochybily ani při zjišťování možného zastupování opatrovance ze strany vhodných osob, což by zjevně měly být osoby blízké či pečující. Soud ke zjišťování okruhu vhodných osob uvádí, že tento krok správního orgánu je třeba vykládat s ohledem na konkrétní okolnosti případu, zejména s ohledem na množství dostupných informací o osobě, jíž je potřeba ustanovit opatrovníka. Je třeba rozlišovat situaci, kdy je správnímu orgánu znám potenciální okruh vhodných osob, ať již ze spisového materiálu nebo z úřední činnosti, a situaci, kdy správní orgán takové informace nemá a standardní cestou je ani získat nemůže. V daném případě však žalovaný osobu, která by měla vztah k panu M., neznal. Šetření provedené v informačním systému základních registrů a interní databázi správních orgánů proto soud považuje ve vztahu k náležitému zjišťování vhodných osob k ustanovení opatrovníkem za dostatečné. Žalobce by si měl uvědomit, že správní orgán nemůže provádět rozsáhlé šetření o blízkých osobách opatrovance a je zpravidla odkázán na informace obsažené ve veřejných registrech. Jelikož v informačním systému základních registrů nebylo možno zjistit údaje o panu M., nebylo možno vyhledat ani informaci o jeho rodinných příslušnících. Soud poznamenává, že ani žalobce netvrdil, že by opatrovanci bylo možné ustanovit jako opatrovníka konkrétní vhodnou osobu. Za této situace správní orgány tudíž nemohly ustanovit opatrovníkem jinou vhodnou osobu, když jim žádná taková osoba nebyla známa. Správní orgán I. stupně tedy nepochybil, když opatrovanci ustanovil opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, neboť ustanovení opatrovníka bylo nezbytné pro ochranu jeho práv ve správním řízení. Pochybení nelze spatřovat ani v postupu správního orgánu I. stupně, který ustanovil opatrovníkem právě žalobce, jakožto obec, ve které měl opatrovanec jako cizinec bez evidovaného trvalého pobytu evidováno místo svého podnikání, neboť mu nebyla známa jiná vhodná osoba, která by mohla být opatrovníkem ustanovena.
21. Žalobu vyhodnotil soud v mezích uplatněných žalobních bodů jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
22. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovaný, jemuž nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani náhradu nákladů řízení nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 14. srpna 2019

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)