

Opatrovník

Z hlediska kolize zájmů není přípustné, pokud je opatrovníkem účastníka řízení ustanovena osoba podřízená orgánu veřejné moci (např. jeho zaměstnanec), který vede řízení, a to právě s ohledem na, z toho plynoucí, konflikt mezi povinnostmi vůči nadřízenému (zaměstnavateli) a vůči účastníkovi řízení. Pokud orgán veřejné moci takový postup zvolí, porušuje právo účastníka řízení na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. II.ÚS 3107/24 ze dne 15.5.2025)

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatele A. Z., zastoupeného JUDr. V.Š., advokátem, sídlem B., proti rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 2. května 2022 č. j. MUUH-DSA/34998/2022/GalP, za účasti Městského úřadu Uherské Hradiště, sídlem Masarykovo náměstí 19, Uherské Hradiště, jako účastníka řízení, tak, že rozhodnutím Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 2. května 2022 č. j. MUUH-DSA/34998/2022/GalP bylo porušeno právo stěžovatele na soudní a jinou ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a toto rozhodnutí se proto ruší.

Z odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí pro tvrzené porušení svého práva na spravedlivý proces.

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh a vyžádaného správního spisu se podává, že dne 16. 8. 2021 hlídka Policie České republiky zastavila stěžovatele při řízení motorového vozidla. Policisté provedli u stěžovatele test na alkohol a jiné návykové látky s tím, že test byl pozitivní na užití marihuany. Výzvu na lékařské vyšetření spojené s odběrem biologického materiálu stěžovatel odmítl a řidičský průkaz nepředložil. Městský úřad Uherské Hradiště (dále jen "městský úřad") poté zahájil řízení o přestupku proti stěžovateli. V jeho průběhu doručoval písemnosti nejprve na zahraniční adresu v X, kterou stěžovatel dříve sdělil policistům. Stěžovatel se v řízení vyjádřil několika e-maily, v nichž mimo jiné zasílal městskému úřadu lékařské zprávy. Ze spisu je rovněž patrné (viz například zpráva stěžovatele na č. l. 28), že mezi stěžovatelem a pracovníky městského úřadu probíhala telefonická komunikace.

3. Protože se však městskému úřadu opakovaně vracely nedoručené písemnosti zasílané na zahraniční adresu a stěžovatel rovněž e-mailem několikrát sdělil, že avizované písemnosti mu nebyly doručeny, vyzval městský úřad dne 20. 1. 2022 stěžovatele k reakci na neúspěšné doručování ve lhůtě 5 dní, jinak mu bude určen opatrovník. Tato výzva byla stěžovateli doručována na adresu jeho trvalého pobytu v České republice. Po marném uplynutí stanovené lhůty městský úřad dne 18. 2. 2022 ustanovil stěžovateli opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, a to zaměstnance svého právního odboru. Městský úřad konečně napadeným rozhodnutím shledal stěžovatele vinným z přestupků za odmítnutí dechové zkoušky a zkoušky na návykové látky při řízení motorového vozidla, řízení vozidla, aniž u sebe měl řidičský průkaz, a užití vozidla, aniž splňovalo stanovené technické podmínky. Za to mu městský úřad uložil pokutu ve výši 30 000 Kč a správní trest - zákaz řízení motorových vozidel na dobu 14 měsíců. Též mu uložil povinnost zaplatit 1 000 Kč na nákladech řízení. Městský úřad napadené rozhodnutí doručoval stěžovateli prostřednictvím opatrovníka.

II. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel tvrdí, že se o napadeném rozhodnutí dozvěděl až v září roku 2024 kvůli vymáhání uložené pokuty celními orgány. Též tvrdí, že mu byl nesprávně ustanoven opatrovník. Odkazuje zde proto na náleзовou judikaturu Ústavního soudu o nepřipustnosti ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu z řad zaměstnanců správního úřadu [srov. např. nálezy ze dne 7. 8. 2007 sp. zn. II. ÚS 1090/07 (N 124/46 SbNU 171), ze dne 9. 6. 2008 sp. zn. I. ÚS 3267/07 (N 106/49 SbNU 555), ze dne 15. 7. 2014 sp. zn. II. ÚS 351/14 (N 141/74 SbNU 199) či ze dne 23. 6. 2015 sp. zn. IV. ÚS 270/15 (N 120/77 SbNU 745)]. Jejich závěry se uplatní i v nynější věci; městský úřad jako správní orgán stěžovateli nezákonně ustanovil opatrovníka, přestože s ním bylo možné komunikovat a doručovat mu písemnosti. Opatrovník z řad zaměstnanců úřadu byl ustanoven pouze formálně, čímž byl stěžovatel zbaven možnosti hájit svá práva.

III. Vyjádření městského úřadu a replika stěžovatele

5. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření městskému úřadu jako účastníkovi řízení.

6. Městský úřad ve vyjádření zdůraznil, že ve správním řízení se prokazatelně nedařilo doručovat stěžovateli na adresu jím uvedenou pro doručování, ani na adresu jeho trvalého pobytu. Proto mu byl ustanoven opatrovník, který hájil jeho práva; proti napadenému rozhodnutí podal odvolání, které zamítl Krajský úřad Zlínského kraje s tím, že ustanovený opatrovník práva obviněného hájil dostatečně.

7. V replice stěžovatel uvedl, že opatrovník musí aktivně bránit práva zastoupeného. V nynější věci opatrovník pouze formálně požádal o zastavení řízení a nepodal správní žalobu. Stěžovatel poté zopakoval argumentaci obsaženou v ústavní stížnosti.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení podle zákona o Ústavním soudu. Shledal, že ústavní stížnost byla podána oprávněným stěžovatelem jako účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná a rovněž včasná. Uplatní se zde totiž závěry stěžovatelem odkazované judikatury Ústavního soudu [srov. nález ze dne 31. 1. 2017 sp. zn. IV. ÚS 2486/16 (N 19/84 SbNU 223)], podle níž je ústavní stížnost přípustná a včasná, bylo-li příčinou skutečnosti, že stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svého práva, ustanovení opatrovníka správním orgánem, v důsledku čehož napadené rozhodnutí tohoto orgánu nebylo stěžovateli jako nepřítomnému účastníkovi řízení řádně doručeno (více k tomu viz dále).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

9. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí. Poté, co se seznámil s vyžádaným spisem a vyjádřením účastníků, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

10. Z náleзу sp. zn. II. ÚS 1090/07 se podává, že zákonná ustanovení upravující možnost ustanovení opatrovníka nemohou být používána jen z důvodu urychleného vyřízení věci. Nepřítomnému účastníkovi řízení musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv. Funkce opatrovníka slouží k tomu, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného, což představuje mimo jiné studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého "sporu" za nepřítomného tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce. Jde tu totiž o dosažení ústavněprávní maximy rovnosti účastníků v řízení.

11. Proto ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení, jehož pobyt není znám, musí vždy předcházet šetření, zda jsou dány předpoklady pro tento postup v řízení, a současně je zapotřebí zvažovat, zda není možno použít jiné opatření. Osobu opatrovníka je třeba hledat především v okruhu osob blízkých osoby zastupované, respektive těch, jež jsou schopny skutečně reprezentovat zájmy účastníka. Při ustanovení opatrovníka je nutno přísně vážit, aby nedošlo ke kolizi zájmů zástupce a zastoupeného. Nelze očekávat, že podřízený pracovník rozhodujícího orgánu jako opatrovník účastníka řízení ve věci řešené u tohoto orgánu bude brojit proti jeho postupu a rozhodnutí.

12. Ustanovením opatrovníka bez náležitého zjištění, zda jsou pro to skutečně dány předpoklady, a při ustanovení opatrovníkem zaměstnance rozhodujícího orgánu, proto dochází k porušení práv stěžovatele na soudní a jinou ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Uvedené závěry Ústavní soud potvrdil v dalších nálezech odkazovaných stěžovatelem shora sub 4, a dále například v nálezech ze dne 23. 2. 2010 sp. zn. II. ÚS 2966/09 (N 34/56 SbNU 383), ze dne 19. 5. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2992/08 (N 109/57 SbNU 397), ze dne 24. 5. 2011 sp. zn. II. ÚS 817/11 (N 100/61 SbNU 519), ze dne 8. 11. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1433/11 (N 190/63 SbNU 211), ze dne 3. 4. 2014 sp. zn. IV. ÚS 4604/12 (N 51/73 SbNU 53), ze dne 13. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 2185/12 (N 157/66 SbNU 351), ze dne 17. 10. 2012 sp. zn. I. ÚS 2545/12 (N 175/67 SbNU 147), ze dne 20. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 281/15 (N 151/78 SbNU 305) a sp. zn. IV. ÚS 2486/16. Všechny tyto věci se týkaly správního řízení.

13. Jde-li o nynější věc, městskému úřadu zde nelze s ohledem na shora uvedené konkrétní okolnosti důvodně vytknout, že nezvažoval šetrnější alternativy k ustanovení opatrovníka nebo že by ustanovení opatrovníka bylo v dané situaci excesem. Ustanovení § 22 věta druhá správního řádu výslovně počítá s tím, že nedaří-li se doručovat písemnosti do ciziny stanoveným způsobem, správní orgán účastníkovi ustanoví opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) téhož zákona (jako osobě neznámého pobytu nebo osobě, již se prokazatelně nedaří doručovat). Protože ze spisu, včetně tehdejších tvrzení stěžovatele (viz č. l. 41 a 51), je skutečně patrné, že se zásilky na zahraniční adresu stěžovatele nedařilo doručovat, bylo legitimní přesvědčení městského úřadu, že jsou dány důvody pro ustanovení opatrovníka. Městský úřad se předtím rovněž pokusil stěžovatel kontaktovat na adrese jeho trvalého pobytu. Samotným přistoupením k ustanovení opatrovníka tedy městský úřad nepochybil. V tom jsou zde poměry jiné, než v odkazovaných nálezech.

14. Odlišná je však situace u výběru osoby, kterou městský úřad stěžovateli jako opatrovníka ustanovil. Jak je patrné ze shora uvedeného, nálezová judikatura považuje za problematické ustanovení opatrovníkem zaměstnance rozhodujícího orgánu pro střet zájmů. Obdobné požadavky vyplývají rovněž v obecné rovině ze zákonné úpravy; podle § 32 odst. 4 věty čtvrté správního řádu nelze opatrovníkem 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.

15. Městský úřad tedy pochybil, ustanovil-li stěžovateli jako opatrovníka svého zaměstnance. Není zde přitom rozhodné, zda se opatrovník před vydáním napadeného rozhodnutí vyjádřil k věci nebo proti napadenému rozhodnutí podal jménem stěžovatele odvolání. Problém zde představuje již samotné ustanovení osoby, u které existují objektivní, a tedy důvodné pochybnosti, zda bude řádně hájit zájmy opatrovance s ohledem na svůj zaměstnanecký poměr k rozhodujícímu orgánu. Stěžovateli proto bylo znemožněno v řízení řádně hájit jeho práva již tím, že opatrovníkem byla ustanovena nevhodná osoba.

16. Ustanovení jiné osoby jako opatrovníka přitom nepředstavuje neřešitelný problém, a to ani v nynější věci. Jak se podává z dosavadní nálezové judikatury, i správní orgány disponují možností zjistit od ostatních orgánů veřejné moci všechny skutečnosti důležité pro řízení a rozhodnutí (srov. např. bod 25 nálezu sp. zn. IV. ÚS 270/15 či bod 26 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2486/16). Městský úřad tedy má vhodné právní nástroje, aby přinejmenším vyvinul snahu například o ustanovení některé

osoby blízké stěžovatele jako jeho opatrovníka. Případně lze jako opatrovníka rovněž ustanovit advokáta. Jako vhodným se jeví také právní zástupce stěžovatele v tomto řízení. Nic též nebrání městskému úřadu v takovém případě posléze eventuálně požadovat po stěžovateli náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s odměnou opatrovníka.

VI. Závěr

17. Vzhledem k tomu, že městský úřad ustanovil stěžovateli opatrovníkem svého zaměstnance, porušil při vydání napadeného rozhodnutí právo stěžovatele na soudní a jinou ochranu. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené rozhodnutí zrušil. Na tomto rozhodnutí nic nemění pozdější rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje; zrušením napadeného rozhodnutí pozbývá rozhodnutí o odvolání procesní význam.

18. Povinností městského úřadu bude v dalším řízení uvážit, zda jsou nadále důvody pro ustanovení opatrovníka stěžovateli pro dané správní řízení. Shledá-li že ano, ustanoví jako opatrovníka osobu vhodnou, u které nebudou dány pochybnosti o kolizi jejich zájmů se zájmy stěžovatele, tedy mimo jiné nikoli svého zaměstnance. Lze dodat, že účelem tohoto rozhodnutí zajisté není legitimizovat případné obstrukční jednání stěžovatele, nýbrž dát mu prostor řádně uplatňovat jeho práva. Jde tedy o to dát stěžovateli skutečnou možnost bránit se proti rozhodnutí o přestupku opravnými prostředky.

19. Lze zde rovněž odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je možné za určitých okolností požadavek na doručování na jinou adresu odmítnout, byť zájem na urychlení řízení není jedinou okolností, kterou zde správní orgán zvažuje. Správní orgán o tom rovněž musí účastníka řízení vhodným způsobem vyrozumět, včetně uvedení důvodů (rozsudky ze dne 13. 8. 2015 č. j. 9 As 60/2015-39, ze dne 30. 3. 2016 č. j. 10 As 5/2016-36 a ze dne 9. 8. 2024 č. j. 5 As 82/2024-31). V takové situaci je nutná jistá součinnost stěžovatele, hodlá-li se eventuálně nadále dovolávat zásady vstřícnosti správního orgánu (§ 4 odst. 1 správního řádu) a jeho související povinnosti doručovat na účastníkem zvolenou adresu. Zda jsou však nadále důvody pro ustanovení opatrovníka, nebo jakým jiným způsobem lze vést řízení zdárně ke konečnému rozhodnutí ve věci při respektování práv stěžovatele, náleží posoudit městskému úřadu.

Další články:

- [Jistota](#)
- [Insolvenční řízení](#)
- [Exekuce](#)
- [Započtení](#)
- [Reorganizace](#)
- [Soudní poplatky \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Spotřebitel \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správa společné věci \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vylučovací žaloba \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Promlčení, insolvence](#)