



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Statutární město Plzeň**, nám. Republiky 16, Plzeň, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 7. 7. 2010, č. j. 47 280/2010-603,

t a k t o :

I. Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 7. 7. 2010, č. j. 47 280/2010-603, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2000,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 7. 7. 2010, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti usnesení Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro západočeskou oblast, ze dne 15. 2. 2010, čj. 108 911/2009-634/Vl.vyř., o ustanovení statutárního města Plzeň opatrovníkem účastníkovi řízení paní M. D., nar. X, bytem B. 948/1, 323 00 P., ve věci sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění za poskytnutou službu mezi osobou vykonávající komunikační činnost, kterou je společnost Český inkasní kapitál, a.s., a účastníkem telefonní stanice č. X, kterým je paní M. D.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobce zpochybnil, že by bylo možno obec ustanovit opatrovníkem bez jejího souhlasu, dále namítl, že obec jako právnická osoba nemůže zajistit řádnou ochranu zájmů zastoupeného, zdůraznil, že funkce opatrovníka neslouží k usnadňování činnosti správních orgánů tím, že mají kam odesílat písemnosti. Samotná vyhledávací činnost správního orgánu I. stupně nevyužila všechny možnosti k vyhledání možných kontaktů na účastníka řízení – prvoinstanční orgán ostatně své pokusy o zjištění místa pobytu účastnice řízení či osob jí blízkých nijak nezmínil a odůvodněním svého rozhodnutí se nijak nezabýval. Odmítl též tezi žalovaného o tom, že město Plzeň je vhodným opatrovníkem proto, že disponuje lidskými i materiálními zdroji. Rovněž považoval za nesmyslný i odkaz na ust. § 2 odst. 2 zákona o obcích s tím, že potřeby občanů nelze chápat ve smyslu potřeb jednotlivců. Navíc určený pracovník žalobce bude činnost spojenou se zastupováním vykonávat nad rámec svých pracovních povinností a bezplatně, což není v zájmu kvalitní ochrany práv opatrovance. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že správní řád nevyžaduje souhlas osoby s tím, aby byla ustanovena opatrovníkem, a že správní orgán využily všech dostupných možností ke zjištění místa pobytu zastoupené osoby. Setrval na názoru, že ustanovení žalobce opatrovníkem nejlépe zajistí hájení práv účastníka a že mu není známa žádná skutečnost, která by žalobci bránila v řádném výkonu jeho funkce, do které byl ustanoven na základě správního řádu a v souladu s ním. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Žalobce v podané žalobě zrekapituloval průběh správního řízení, včetně obsahu rozkladu proti usnesení Českého telekomunikačního úřadu, jímž byl ustanoven opatrovníkem paní M. D., a na námitky v tomto rozkladu výslovně odkázal. Dále uvedl, že vedle toho je přesvědčen, že i kdyby bylo možno obec ustanovit opatrovníkem účastníka řízení bez jejího souhlasu, nebyla by obec právě jakožto právnická osoba korporativního typu vhodnou osobou ve smyslu § 32 odst. 4 věta první správního řádu. Protože obec jako právnická osoba nemůže procesně konat sama, musí za ni právní úkony činit vždy nějaká osoba fyzická, jíž je dle zákona o obcích v případě města Plzně jeho primátor. Primátor města v souladu s § 30 odst. 4 správního řádu může jednáním jménem Plzně pověřit libovolného zaměstnance města nebo člena zastupitelstva. Úroveň hájení zájmů opatrovance v řízení je tak správním orgánem zcela nepředvídatelná a naprosto mimo jeho kontrolu, což je v rozporu s požadavkem správního řádu na řádný a spravedlivý proces. Ustanovením města Plzně opatrovníkem paní M. D., tak správní orgán pouze přesunul na město svou povinnost výběru vhodné osoby, která by měla jménem opatrovance jednat a jeho zájmy v probíhajícím správním řízení hájit.

Dále opětovně zdůraznil, že funkce opatrovníka nebyla zákonem stanovena k tomu, aby usnadňovala činnost kterémukoli správního orgánu tím, že má kam odesílat písemnosti. Byla vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného (viz např. nálezy Ústavního soudu II. ÚS 27/2000, I. ÚS 204/2000, I. ÚS 559/2000) k realizaci jeho práva na spravedlivý proces, zaručeného mu Listinou základních práv a svobod. Pokud jde o samotnou vyhledávací činnost prvoinstančního správního orgánu, pak ten měl

provést ověřování místa pobytu odpůrkyně dotazem do centrální evidence obyvatel vedené Ministerstvem vnitra, na centrální evidenci vězňů vedené GR Vězeňské služby ČR, Magistrát města Plzně a Policii ČR. Provedeným šetřením se však nepodařilo zjistit ani adresy osob odpůrkyni blízkých. Správními orgány však zůstaly zcela nevyužity možnosti vyhledávání jiných kontaktů na účastníka řízení např. na snadno dostupných bezplatných internetových databázích (ARES, obchodní rejstřík, živnostenský rejstřík). Ani jeden ze správních orgánů neučinil dotaz např. na příslušný živnostenský úřad či na příslušný soud, který vede Obchodní rejstřík, tedy na instituce, z jejichž evidencí lze případně dohledat i jiné adresy, na něž lze učinit pokus o doručení písemností. Nicméně i tak zůstává otázkou, proč prvoinstanční správní orgán své pokusy o zjištění jiného místa pobytu odpůrkyně či osob jí blízkých ve svém usnesení vůbec nezmnínil. Žalobce se tak může pouze domnívat, kdy a zda vůbec byla uvedená šetření provedena. Prvoinstanční správní orgán se řádným zdůvodněním svého rozhodnutí nijak nezabýval.

Žalobce dále nesouhlasil ani s tvrzením žalovaného, že ustanovit město Plzeň opatrovníkem účastníka řízení lze i proto, že město disponuje nepochybně lidskými i materiálními zdroji a především personálem disponujícím dostatečnými odbornými znalostmi, které mu umožní řádné hájení zájmů odpůrkyně. Žalobce samozřejmě takovými zdroji a odborným personálem disponuje, nicméně tyto zdroje a odborné kvality personálu mají být vynakládány především ve prospěch obce a její občanů jako celku. Obec a její odborní pracovníci tu nejsou od toho, aby pravidelně vystupovali jako zástupci před správními orgány jiných osob, než svého zaměstnavatele, a řešili za ně problémy, které si tyto osoby samy přivodily. Nemohou pravidelně provádět činnosti, které jsou ze zákona vyhrazeny některým povoláním, např. advokátům, které lze z titulu jejich profese za osoby vhodnou k výkonu opatrovnické funkce zcela nepochybně považovat.

Žalobce považoval za nesmyslný i odkaz žalovaného na § 2 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů....*“ Jak již výše uvedeno, potřeby občanů nelze chápat ve smyslu potřeb jednotlivců, ale ve smyslu potřeb občanů jako celku. Povinností obce je svým občanům zajistit jejich potřeby takřka výhradně ve formě dobře fungujících veřejných služeb. Občanům - jednotlivcům má být obec k dispozici v situacích, kdy se tyto osoby dostanou do tíživých životních situací, zpravidla z důvodů jimi nezaviněných událostí nebo v situacích, kdy byla soudem z nějakého důvodu ustanovena opatrovníkem svých občanů zbavených způsobilosti k právním úkonům nebo těch, jejichž způsobilost byla omezena. Neplnění dobrovolně přijatých smluvních závazků konkrétním svéprávným občanem však takovou situací zcela jistě není. Mimo to žalobce konstatoval, že mu není známo žádné město, resp. městský úřad, které by mělo určeno pracovníky, jež budou primárně vykonávat v jeho zastoupení funkci opatrovníka účastníků správních řízení. To ve svém důsledku znamená, že určený pracovník vykonává pověření opatrovníkem nad rámec a především na úkor svých běžných pracovních povinností, o časové náročnosti nemluvě. Krom toho za vhodnou osobu nelze v zájmu kvalitní ochrany práv opatrovance a priori označit toho, kdo bude zastupování účastníka řízení provádět bezplatně. Kvalitní ochranu práv opatrovance lze zajistit buď prostřednictvím osoby opatrovanci blízké a k výkonu opatrovnické funkce ochotné a nebo prostřednictvím osoby za to náležitě odměněné. Obec však ani jeden z těchto aspektů nesplňuje. Žalobce tak uzavřel s tím, že jeho ustanovením opatrovníkem paní M. D. nejsou ani tak hájeny zájmy a práva

opatrovance, jako spíše zájem správních orgánů na rychlém vyřízení záležitosti a na splnění své povinnosti.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Především je třeba uvést, že při přezkumu napadeného rozhodnutí v řízení podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního je soud vázán rozsahem a obsahem žalobních bodů, tedy tím, co žalobce uvede v žalobě. Nestačí tedy, aby žalobce v žalobě případně pouze odkázal na obsah svých dřívějších podání, učiněných například ve správním řízení, ale je povinen výslovně uvést, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné - viz ust. § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního.

Pokud tedy v projednávané věci žalobce v žalobě též odkázal na svou argumentaci v rozkladu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nemohl soud k těmto tvrzením přihlížet jako k žalobním bodům. Jelikož však žaloba obsahovala další žalobní tvrzení, soud přezkoumal napadené rozhodnutí právě v jejich rozsahu.

K záležitosti přípustnosti a vhodnosti ustanovování obcí opatrovníkem pro osoby neznámého pobytu pak Městský soud v Praze považoval za nutné poukázat na závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. prosince 2014, č. j. 4 As 26/2013 – 57 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v němž tento soud konstatoval, že „předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, není souhlas obce, která má být opatrovníkem účastníka ustanovena“. V odůvodnění tohoto rozhodnutí pak Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že: „[26] 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 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, a ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07). .... [29] Pokud jde o význam údaje o trvalém pobytu, nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že trvalé bydliště nezakládá mezi občanem a obcí žádný, resp. jen formální vztah. Trvalé bydliště je sice primárně údajem evidenčním, avšak společně s českým státním občanstvím zakládá občanství obce (§ 16 odst. 1 zákona o obcích). Z tohoto občanství pak vyplývá řada práv a povinností včetně ústavou zaručeného aktivního a pasivního volebního práva do příslušného obecního zastupitelstva, právo hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva atd. (§ 16 odst. 2 citovaného zákona). Na druhé straně na samotnou existenci tohoto vztahu nemá vliv, že občan svá práva nevyužívá.“

S přihlédnutím k těmto závěrům Nejvyššího správního soudu tak městský soud neshledal důvodnými námitky žalobce ohledně toho, že je nevhodné ustanovení žalobce opatrovníkem, je-li ten právnickou osobou, dále ohledně toho, že byt žalobce disponuje potřebnými materiálními i lidskými zdroji, mají tyto sloužit potřebám celé obce, nikoliv jednotlivcům, a konečně ohledně toho, že není zaručena kvalitní ochrana práv

opatrovance, bude-li se jí konkrétní pracovník úřadu věnovat nad rámec svých povinností a bezplatně. I Nejvyšší správní soud konstatoval, že je-li smyslem a účelem existence obce jako veřejnoprávní korporace pečovat o své občany, lze pod to podřadit i povinnost ujmout se funkce opatrovníka občanovi – obyvateli obce, pokud jeho aktuální pobyt není znám a je-li toho třeba k ochraně jeho práv. Soud má pak za to, že fakt trvalého bydliště zakládá mezi občanem a obcí vztah dostatečně reálný na to, aby obec tuto pomoc svému občanovi poskytla. Argumentace žalobce, že není povinností obce poskytovat individuální pomoc občanům, kteří se do tíživé situace dostali neplněním dobrovolně přijatých smluvních závazků, tu rovněž nemůže obstát, neboť o tom, zda konkrétní osoba skutečně neplní své závazky a zda tedy nároky vůči ní vnesené jsou poprávu anebo nikoliv, teprve bude rozhodováno, a to právě v řízení, v němž bude žalobce vystupovat jako opatrovník.

Městský soud v Praze však shledal důvodnou žalobní námitku ohledně nedostatečné vyhledávací činnosti prvoinstančního správního orgánu, kdy ten měl provést ověřování místa pobytu odpůrkyně dotazem do centrální evidence obyvatel vedené Ministerstvem vnitra, na centrální evidenci vězňů vedené GR Vězeňské služby ČR, Magistrát města Plzně a Policii ČR, správními orgány však zůstaly zcela nevyužity možnosti vyhledávání jiných kontaktů na účastníka řízení např. na snadno dostupných bezplatných internetových databázích (ARES, obchodní rejstřík, živnostenský rejstřík). Ani jeden ze správních orgánů neučinil dotaz např. na příslušný živnostenský úřad či na příslušný soud, který vede Obchodní rejstřík. Zůstává pak otázkou, proč prvoinstanční správní orgán své pokusy o zjištění jiného místa pobytu odpůrkyně či osob jí blízkých ve svém usnesení vůbec nezmínil.

K této věci soud považuje za potřebné opět poukázat na již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2014, č. j. 4 As 26/2013 – 57 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v němž Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „[31] Rozšířený senát též pro úplnost poznamenává, že správní orgán nesmí v případě obtíží při doručování písemností automaticky rezignovat na zjišťování faktického pobytu účastníka řízení a určení okruhu vhodných osob pro výkon funkce opatrovníka. Institut opatrovnictví nebyl zákonem stanoven, aby usnadňoval činnost správních orgánů tím, že mají kam odesílat písemnosti. Byl vytvořen proto, aby opatrovník důsledně hájil zájmy nepřítomného (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2006, sp. zn. IV. ÚS 811/05). Navíc správní řád obec neoznačuje přímo jako osobu, která bude ustanovena opatrovníkem v případě, že nelze ustanovit osobu jinou (na rozdíl od role advokáta v občanském soudním řízení). Obec je tak možné ustanovit opatrovníkem až po pečlivém, a nikoliv formálním zjišťování okruhu všech vhodných osob a při zvážení případných překážek ze strany obce.“

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje naprosto žádné údaje o tom, jaké úkony směřující ke zjištění aktuálního pobytu paní M. D. správní orgán učinil a jaký výsledek tyto úkony přinesly. Rozhodnutí vydané v I. stupni je z tohoto pohledu zcela nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a samo o sobě by nemohlo obstát.

Toto pochybení správního orgánu I. stupně však v podstatné míře odstranil žalovaný ve svém rozhodnutí o rozkladu, v němž uvedl, že „ve správním řízení byl proveden dotaz do centrální evidence obyvatel vedené Ministerstvem vnitra ČR, podle které je odpůrkyně hlášena k trvalému pobytu na adrese Brněnská 948/1, 323 00 Plzeň, i

*centrální evidence vězňů vedené GR Vězeňské služby ČR, kde v evidenci není vedena. Ani dotazem u Magistrátu města Plzeň a Policie ČR se nepodařilo zjistit místo skutečného pobytu odpůrkyně ani údaje o adresách osob jí blízkých. Ze správního spisu dále vyplývá, že zásilky zaslané odpůrkyni na adresu trvalého pobytu Brněnská 948/1, 323 00 Plzeň a dále na adresy uvedené v návrhu na zahájení správního řízení Vlkyšská 167, 330 33 Město Touškov a Houškova 11/596, 326 00 Plzeň se vrátily s poznámkou příslušné pošty „na uvedené adrese neznámý“.*

Žalovaný tedy doplnil absentující odůvodnění rozhodnutí o ustanovení žalobce opatrovníkem o relevantní skutečnosti, které odůvodňují závěr, že aktuální pobyt paní M. D. není znám.

Ani tím však žalovaný neodstranil vadu, kterou způsobil správní orgán I. stupně, neboť ani po této opravě a doplnění nelze konstatovat, že by šetření správního orgánů bylo pečlivé.

To je významné proto, že Nejvyšší správní soud ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. prosince 2014, č. j. 4 As 26/2013 – 57, výslovně uvedl, že obec je „... možné ustanovit opatrovníkem až po pečlivém, a nikoliv formálním zjišťování okruhu všech vhodných osob a při zvážení případných překážek ze strany obce.“

Městský soud v Praze nemá za to, že by zjišťování okruhu všech vhodných osob bylo pečlivé a že by ze strany správních orgánů byly zváženy případné překážky ze strany obce.

Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán I. stupně učinil dotaz u Ministerstva vnitra, v centrální evidenci vězňů vedené Generálním ředitelstvím Vězeňské služby ČR, a dále u Magistrátu města Plzeň a u Policie ČR. Na všech těchto místech se správní dotazoval na místo pobytu paní M. D., což však nenaplnuje požadavek zjišťovat „okruh všech vhodných osob“. Správní orgány tedy omezily své šetření pouze na zjištění místa pobyt paní M. D., nikoliv tedy na zjištění jiných osob vhodných k ustanovení opatrovníkem. Jak však dále vyplývá z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu, Nejvyšší správní soud připouští, aby obec byla ustanovena opatrovníkem, ale jen není-li jiné vhodné osoby („*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.*“). Žalovaný v napadeném rozhodnutí sice konstatoval, že „... správnímu orgánu není známo místo pobytu odpůrkyně, ani jiná vhodná osoba, kterou by v daném případě bylo možno ustanovit opatrovníkem...“ (str. 3 odůvodnění), avšak z napadeného rozhodnutí, ani z obsahu správního spisu nelze nijak seznat, že by Český telekomunikační úřad jinou vhodnou osobu hledal nebo že by o této eventualitě vůbec uvažoval. Takový postup pak soud neshledává pečlivým ve smyslu závěrů Nejvyššího správního soudu.

Dále je třeba poukázat i na to, že nebyly využity ani všechny možnosti ke zjišťování pobytu paní M. D., které mohl Český telekomunikační úřad využít s vynaložením minimálních nebo žádných nákladů. Jak uvedl žalobce v žalobě, zcela zůstaly opomenuty jiné informační zdroje, dostupné buď veřejně na webových stránkách jako obchodní rejstřík či aplikace Ministerstva financí o ekonomických

subjektech ARES, anebo dotazem k příslušnému živnostenskému úřadu, finančnímu úřadu apod.

V tomto smyslu zůstal tedy postup žalovaného neúplný, nedůsledný a pouze formální. Soud tedy shledal žalobu zčásti důvodnou a napadené rozhodnutí proto zrušil podle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního a věc podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání za podmínek ust. § 51 odst. 1 soudního řádu správního.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce měl ve věci úspěch a jeho náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 2000,- Kč.

#### P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 13. ledna 2015

JUDr. Slavomír Novák v.r.  
předseda senátu

za správnost vyhotovení:  
Simona Štěpínová