



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobce: **město Otrokovice**, 3. května 1340, Otrokovice, proti žalovanému **Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí předsedy rady žalovaného ze dne 22. února 2010, č. j. 109 270/2009-603,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 22. února 2010, č. j. 109 270/2009-603, se z r u š u j e a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí předsedy rady žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti usnesení žalovaného ze dne 16. 11. 2009, č. j. 60 344/2009-637/V.vyř.-Kre, kterým byl žalobce ustanoven opatrovníkem účastníku správního řízení panu Z. M., a to v řízení ve věci sporu o plnění za poskytnuté služby elektronických komunikací.

Žalobce v žalobě uvedl, že ve věci nebylo postupováno v souladu se správním řádem, protože nebylo řádně zjištěno, zda je účastník řízení, kterému byl ustanoven opatrovník, osobou neznámého pobytu, a rovněž se správní orgán řádně nevypořádal s výběrem vhodné osoby pro výkon funkce opatrovníka. Navíc má žalobce za to, že předmětné ustanovení správního řádu, které ukládá povinnost funkci opatrovníka přijmout, pokud v tom nebrání opatrovníkovi závažné důvody, je neústavní, neboť je podle názoru žalobce v rozporu s čl. 9 Listiny základních práv a svobod jakožto nucená práce. Před ustanovením opatrovníka musí správní orgán zkoumat, zda jsou dány důvody pro jeho ustanovení, tedy v tomto případě měl

žalovaný zkoumat, zda je účastník řízení skutečně osobou neznámého pobytu a sídla. Z odůvodnění prvostupňového usnesení nebylo vůbec zřejmé, jakým způsobem tuto skutečnost správní orgán zkoumal, protože pouze odkázal na informace pošty a blíže nespecifikované úřední šetření. Rozhodnutí žalovaného o rozkladu je v tomto směru rozsáhlejší, nicméně šetření, zda je dotčený účastník správního řízení skutečně osobou neznámého pobytu, bylo pouze formální. Žalovaný vycházel opět pouze z údajů pošty a z údajů z úředních evidencí. Pokud jde o zjišťování pobytu opatrovance, přestože má žalovaný svoje pracoviště i ve Zlíně, jeho pracovníci neprovedli osobně šetření na místě, nebo aspoň o tom žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí mlčí, nedotázali se např. sousedů v místě posledního trvalého pobytu opatrovance. Rovněž žalovaný nepožádal o informace např. Policii ČR, případně Městskou policii Otrokovice. Pokud už správní orgán provede skutečné, nikoliv formální šetření, zda jsou dány důvody pro ustanovení opatrovníka, je povinen dále zkoumat, zda osoba, kterou ustanovuje opatrovníkem je v souladu se zákonem osobou vhodnou. Ani zde nebylo z odůvodnění prvostupňového usnesení zřejmé, jakými úvahami byl správní orgán veden, když vybral žalobce.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že na základě § 32 odst. 4 správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníkem toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Uvedené zákonné ustanovení tedy vymezuje okruh osob, ze kterých je správní orgán oprávněn ustanovit opatrovníka, alternativně s tím, že o „jiné vhodné osobě“ hovoří obecně, a nevylučuje tedy, aby se jinou vhodnou osobou stala osoba právnická. Na základě toho lze pak jako opatrovníka ustanovit jak osobu fyzickou (např. toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči), tak osobu právnickou. Souhlas dotyčné osoby správní řád nevyžaduje ani nepředpokládá, a tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Z uvedených důvodů nemůže být nezákonnost rozhodnutí spatřována pouze ve skutečnosti, že si správní orgán nevyžádal souhlas s ustanovením opatrovníkem.

Žalovaný trvá na svém názoru, že právě ustanovení žalobce, jenž je veřejnoprávní korporací, na jejímž území se nachází poslední známé bydliště opatrovance, je zcela logickou volbou a správní orgán má všechny důvody se domnívat, že tato volba opatrovníka nejlépe zajistí, za daných okolností, hájení práv a oprávněných zájmů opatrovance. Ustanovení opatrovníkem nelze v předmětné věci považovat za pouze formální, anebo učiněné pouze z důvodu ulehčení doručování písemností. Ve správním řízení bylo provedeno šetření za účelem zjištění skutečného bydliště pana M. včetně provedení dotazu do centrální evidence obyvatel vedené Ministerstvem vnitra. Správnímu orgánu jsou v rámci výpisu z centrální evidence obyvatel přístupny toliko informace o platném trvalém pobytu zjišťované osoby. Informace o rodinných příslušnících nejsou správnímu orgánu přístupny. Proto byl Městský úřad Otrokovice ze strany správního orgánu I. stupně požádán dopisem ze dne 9. 10. 2009 o sdělení pobytu pana M., popř. o sdělení údajů o jeho příbuzných v rozsahu jméno, příjmení, rodné číslo a trvalé bydliště, příp. jiné známé místo pobytu. V dopise ze dne 14. 10. 2009 vedoucí odboru evidenčně-správního Městského úřadu Otrokovice správní orgán informoval toliko o adrese trvalého pobytu pana M. Jiné relevantní údaje nebyly správnímu orgánu I. stupně opatrovníkem sděleny s odůvodněním, že s ohledem na ustanovení § 134 zákona o elektronických komunikacích nemá správní orgán na další požadované informace nárok.

Městský soud se v první řadě zabýval otázkou přípustnosti žaloby.

Soud neshledal, že by napadené rozhodnutí o ustanovení opatrovníka bylo vyloučeno ze soudního přezkumu. Rozhodnutí o ustanovení opatrovníka zakládá osobě, která je takto ustanovena, povinnost jednat v řízení namísto účastníka neznámého pobytu a hájit jeho práva, a vůči takto ustanovené osobě je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“), byť důvod k jeho vydání spočívá v tom, aby mohlo

být dále vedeno jiné správní řízení. K obdobnému závěru došel Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 80/2008-58 ze dne 11. června 2009: „Bylo-li by rozhodnutí o ustanovení opatrovníkem vyloučeno ze soudního přezkumu, znamenalo by to, že při ustanovení a potvrzení ustanovení opatrovníka správními orgány, a to proti vůli opatrovníka, tj. bez zájmu řádně hájit práva a zájmy opatrovance, by proběhlo správní řízení opatrovance de facto bez řádného hájení jeho práv. Taková situace není přípustná.“

Městský soud v Praze proto přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních námitek, jimiž je vázán, a vyšel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 s. ř. s.). Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaný k výzvě soudu nevyjádřil s takovýmto postupem nesouhlas.

Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti:

Návrhem ze dne 26. 6. 2009 se společnost UPC Česká republika, a. s., jako navrhovatel domáhala proti panu Z. M. uložení povinnosti uhradit dlužné částky ze smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb ve výši 600 Kč s příslušenstvím.

Dne 30. 9. 2009 vydal správní orgán prvního stupně příkaz, kterým návrhu vyhověl; tento se však účastníku řízení nepodařilo doručit na adresu J. 1165, Otrokovice, kterou má dle výpisu z centrální evidence obyvatel účastník řízení uvedenu jako adresu trvalého pobytu. Pošta uvedla, že se odstěhoval. Správní orgán se následně pokusil příkaz doručit na adresu Š. 4078, Zlín (kterou uvedl navrhovatel), pošta však zásilku nedoručila s tím, že na této adrese účastník řízení nebydlí. Správní orgán dne 9. 10. 2009 žádal Městský úřad Otrokovice o sdělení adresy pobytu účastníka či o informace o osobách účastníku blízkých a o sdělení kontaktních údajů na ně. Městský úřad Otrokovice zaslal správnímu orgánu výpis z informačního systému, dle které má účastník řízení adresu trvalého pobytu na adrese J. 1165, Otrokovice; zda se však na této adrese zdržuje, není známo. Další informace pak nebyly sděleny s tím, že na to správní orgán nemá nárok. Správní orgán následně u Vězeňské služby ČR zjistil, že se účastník nenachází ve výkonu trestu odnětí svobody či ve vazbě.

Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2009, č. j. 60 344/2009-637/V.vyř.-Kre, bylo město Otrokovice ustanoveno opatrovníkem panu Z. M. Správní orgán popsál skutkový stav a uvedl, že se úředním šetřením nepodařilo zjistit pobyt účastníka řízení, ani jeho příbuzní, proto mu byl ustanoven opatrovník, a to město, kde měl naposledy trvalý pobyt, neboť jde o osobu vhodnou.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad (obsahově obdobný žalobě), který předseda žalovaného zamítl žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 22. února 2010, č. j. 109 270/2009-603. Předseda žalovaného v rozhodnutí uvedl, že se nepodařilo zjistit doručovací adresu účastníka řízení, a to ani na základě šetření, protože lze konstatovat, že správní řízení je vedeno s účastníkem neznámého pobytu, kterému byl správní orgán povinen ustanovit opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, což učinil. „Jinou vhodnou osobou“ může být i osoba právnická, souhlas se nevyžaduje ani nepředpokládá. Bylo provedeno šetření za účelem zjištění bydliště účastníka, včetně dotazu do evidence obyvatel, dotazem na Generální ředitelství Vězeňské služby, rovněž městský úřad Otrokovice byl žádán o spolupráci. Vzhledem k těmto skutečnostem byl opatrovníkem ustanoven žalobce, neboť nebyla známa adresa bydliště účastníka řízení ani jiná vhodná osoba. Volba obce – veřejnoprávní korporace, na jejímž území se nachází poslední známé bydliště účastníka řízení, je zcela logickou volbou.

Žaloba je důvodná.

V posuzované věci byl žalobce ustanoven opatrovníkem pro správní řízení, tedy podle správního řádu.

Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu *správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.*

Podle § 32 odst. 4 správního řádu *opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. 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.*

Z ustanovení § 32 odst. 4 vyplývá, že správní orgán ustanoví opatrovníkem zpravidla toho, u koho je osoba, které je opatrovník ustanovován, v péči; opatrovníkem může být i jiná vhodná osoba, tedy jak osoba právnická, tak osoba fyzická. Osoba, kterou správní orgán do funkce opatrovníka ustanoví, je povinna funkci opatrovníka přijmout; to neplatí pouze v případě, že by tomu bránily závažné důvody. Co se rozumí závažnými důvody, zákon nestanoví – tato okolnost proto bude nutně záviset na podmínkách toho kterého konkrétního případu.

Z již ustálené judikatury, podpořené i závěry Ústavního soudu, vyplývá, že osobou vhodnou vykonávat funkci opatrovníka bude především osoba blízká. Jak uvedl Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 25. 9. 2002, sp. zn. I. ÚS 559/2000, opatrovníka je třeba hledat především v okruhu osob blízkých osobě zastupovaného, resp. těch, jež jsou schopny skutečně reprezentovat zájmy účastníka řízení. Tomuto závěru ostatně koresponduje i samotné znění ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu, které stanoví, že v první řadě má být opatrovníkem ustanoven ten, v jehož péči se osoba, které je opatrovník ustanovován, nachází. Není-li taková osoba, lze ustanovit jinou vhodnou osobu. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000, pak vyplývá, že touto jinou vhodnou osobou může být i obec, neboť nejde o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, ale jde o výkon funkce vyplývající z toho, že obec je právnickou osobou, tedy osobou soukromoprávní. Ústavní soud sice v uvedeném nálezu uzavřel, že obec nelze ustanovit opatrovníkem proti její vůli, v jím řešené věci však šlo o výklad ustanovení § 29 odst. 3 občanského soudního řádu. Z hlediska možného ustanovení obce jako opatrovníka ve správním řízení jsou závěry zmiňovaného nálezu Ústavního soudu aplikovatelné pouze částečně, a to s ohledem na zásadní odlišnost institutu opatrovnictví v občanském soudním řádu a ve správním řádu. Jak totiž konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011-78, *ustanovení § 29 odst. 4 o. s. ř. výslovně upřednostňuje k ustanovení opatrovníkem advokáta, ustanovení jiné osoby pak podmiňuje jejím souhlasem. Jakkoliv lze předpokládat, že ustanovení advokáta bude zejména v právně složitějších případech vhodné i ve správním řízení, ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu uvádí k ustanovení nejprve osobu, u které je opatrovanec v péči, teprve poté jinou vhodnou osobu. U jiné vhodné osoby pak na rozdíl od občanského soudního řádu správní řád nehovoří o nutném souhlasu, ale naopak stanoví, že taková osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody.* Se zřetelem ke shora uvedenému lze proto učinit dílčí závěr, že sám o sobě zjevný nesouhlas žalobce se svým ustanovením nezakládá nezákonnost takového rozhodnutí.

Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán prvního stupně provedl dotaz na GŘ Vězeňské služby, avšak s negativním výsledkem. Údaje o pobytu účastníka zjišťoval správní orgán i v centrální evidenci obyvatel a rovněž dotazem u městského úřadu Otrokovice, kdy žádal poskytnutí informací i o osobách blízkých. Při doručování na adresu uvedenou návrhovatelem, jakož i na adresu vedenou v evidenci obyvatel i v informačním systému města

Otrokovice, se zásilky pro účastníka řízení vrátily nedoručené s poznámkou „na uvedené adrese neznámý“ či „odstěhoval se“. Žalobce v žalobě namítl, že z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá, že by byla kontaktována Policie ČR a že by bylo provedeno šetření na místě samém. K této žalobní námitce soud uvádí, že požadavek, aby správní orgán zjišťoval informace například u sousedů na udané doručovací adrese, již má soud za přemrštěný a nereálný, a to vzhledem ke zjevné náročnosti takového šetření. Jako důvodnou však lze shledat námitku žalobce, dle které bylo v reálných možnostech správního orgánu provést časově nenáročné šetření ve veřejně dostupných rejstřících, tj. například obchodní rejstřík, registr ekonomických subjektů, živnostenský rejstřík (ke stejnému závěru dospěl již městský soud např. ve věci vedené pod sp. zn. 10 A 360/2011). Žalobci lze také přisvědčit v tom smyslu, že správní orgán neučinil dotaz u Policie ČR; městskému soudu je přitom známo, že v jiných obdobných případech tak správní orgán postupoval, například ve věcech vedených u zdejšího soudu pod sp. zn. 11 Ca 342/2009 a 6 Ca 290/2009. Taktéž lze konstatovat, že správní orgán se mohl obrátit s dotazem i na příslušnou doručovací poštu, která by mohla mít o pobytu účastníka či jeho rodinných příslušníků informace. V této části je tedy žaloba důvodná, neboť i když správní orgán provedl poměrně rozsáhlé šetření, nevyčerpal všechny možnosti, které se mu nabízely, přičemž nešlo o taková šetření, která by svým rozsahem byla nepřiměřená okolnostem případu. Vzhledem k tomuto závěru lze uzavřít, že ustanovení žalobce opatrovníkem bylo za dané procesní situace předčasné, neboť správní orgán nevyčerpal dostupné prostředky, které by mu mohly umožnit zjistit aktuální doručovací adresu účastníka či osoby jemu blízké.

Ostatní žalobní námitky důvodné nejsou.

Žalobce v podané žalobě poukazoval na údajný rozpor s Listinou základních práv a svobod; jak však vyplývá ze shora citované judikatury Ústavního soudu, tento soud rozpor daných ustanovení s ústavním pořádkem neshledal.

Jako důvody, které žalobci měly bránit vykonávat funkci opatrovníka, žalobce uvedl, že absentuje skutečný relevantní vztah mezi ním a osobou, již má zastupovat. K této žalobní námitce soud konstatuje, že správní řád v žádných ustanoveních neupravuje, že by mezi opatrovníkem a opatrovancem v případě, kdy nejde o osobu blízkou, resp. o osobu, která má opatrovance v péči, musel být jakýsi blíže neurčený relevantní vztah, jehož se žalobce dovolává. Jediným rozhodným kritériem je vhodnost ustanovované osoby, přičemž žalovaný v napadeném rozhodnutí vhodnost volby opatrovníka odůvodnil tím, že žalobce je veřejnoprávní korporací, na jejímž území se nacházelo poslední známé bydliště odpůrce, má lidské i materiální zdroje a personál disponující dostatečnými odbornými znalostmi, což zajistí hájení práv odpůrce. Žalobní námitka není důvodná.

Protože soud dospěl k závěru, že žaloba je částečně důvodná, napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Na žalovaném bude, aby znovu rozhodl o rozkladu žalobce, a to s přihlédnutím k právnímu názoru, který byl vyjádřen v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení, a to za soudní poplatek ve výši 2000 Kč zaplacený z podané žaloby.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí l z e 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). 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.

V Praze dne 24. března 2014

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková