



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci žalobce: **Statutární město Plzeň**, se sídlem nám. Republiky 16, Plzeň, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, Sokolovská 219, Praha 9, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 2. 2010 čj. 95 065/2009-603

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 2. 2010 čj. 95 065/2009-603 a usnesení Českého telekomunikačního úřadu ze dne 2. 9. 2009 čj. 53 951/2009-634/XII vyř. se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.000,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen Úřad) uvedeného v záhlaví, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti usnesení Úřadu ze dne 2. 9. 2009 čj. 53 951/2009-634/XII vyř., jímž byl žalobce dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu ustanoven opatrovníkem paní N.S..

Žalobce v žalobě shrnuje obsah obou správních rozhodnutí a námitek, které uvedl v rozkladu. Uvádí, že i kdyby bylo možno obec bez jejího souhlasu ustanovit opatrovníkem ve správním řízení, nebyla by vhodnou osobou podle § 32 odst. 4 správního řádu. Protože obec nemůže procesně konat sama, musí za ni právní úkony činit určitá fyzická osoba, jímž je

v případě žalobce dle zákona o obcích primátor. Ten může jednáním jménem žalobce pověřit libovolného zaměstnance města nebo člena zastupitelstva. Úroveň hájení zájmů opatrovance je tak naprosto mimo kontrolu správního orgánu, což je v rozporu s požadavkem na spravedlivý proces. Správní orgán tak vlastně na žalobce přesunul svou povinnost výběru vhodné osoby, když de facto stanovil, že primátor města má sám tuto osobu vybrat.

Žalobce opětovně zdůrazňuje, že funkce opatrovníka nebyla zákonem stanovena k tomu, aby usnadňovala činnost správního orgánu tím, že má kam odesílat písemnosti.

V daném případě se prvoinstanční orgán pokoušel získat jinou kontaktní adresu na paní N. S., případně adresy jí blízkých osob, byť se v odůvodnění svého usnesení o těchto snahách nijak nezmiňuje.

Žalobce dále poukazuje na to, že sice město disponuje materiálními a lidskými zdroji umožňujícími řádné hájení zájmů opatrovance, má však za to, že tyto zdroje a odborné kvality mají být vynakládány ve prospěch obce a jejích občanů jako celku. Pracovníci obce tu nejsou k tomu, aby primárně vystupovali před správními orgány jako zástupci jiných osob než svého zaměstnavatele. Nemohou provádět činnosti, které jsou ze zákona vyhrazeny jiným povoláním (např. advokátům). Žalobce přitom podotýká, že ke dni podání žaloby již byl žalovaným ustanoven opatrovníkem v desítkách případů.

Kvalitní ochranu zájmů opatrovance lze zajistit buď prostřednictvím osoby opatrovanci blízké a k výkonu funkce ochotné anebo prostřednictvím osoby náležitě za to odměněné.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě především poukázal na ust. § 32 odst. 4 správního řádu, podle něhož je osoba povinna funkci opatrovníka přijmout, nebrání-li jí v tom závažné důvody. Souhlas osoby s ustanovením do funkce opatrovníka správní řád nevyžaduje ani nepředpokládá. Opatrovník se ustanovuje usnesením jakožto rozhodnutím procesní povahy bez předchozího projednání s účastníky, a proto zjišťování předchozího souhlasu nepřichází v úvahu.

Požadavek na provádění vlastního rozsáhlého šetření, hraničícího až s detektivní činností na území celé republiky ze strany správního orgánu je nerealistický a jeho splnění je mimo možnosti žalovaného.

Žalovaný si je vědom skutečnosti, že vhodnost zvolené osoby je třeba posuzovat v kontextu každého jednotlivého případu. Obec je na místě ustanovit opatrovníkem až po vyčerpání možnosti ustanovit opatrovníkem jinou vhodnou osobu, zejména z okruhu příbuzných a po prošetření všech informací pro zjištění pobytu osoby, které má být opatrovníkem ustanoven. Zohlednit je třeba i otázku, zda zájmy zastupovaného nejsou v rozporu se zájmy opatrovníka či zda nejde o právně složitý případ, v němž by obec neměla pro zastupování dostatek předpokladů. Při zohlednění výše uvedených kritérií dospěl předseda Rady Úřadu k tomu, že všechny uvedené podmínky byly v daném případě splněny.

Za dané situace je volba obce zcela logickou volbou. Žalobce ačkoli vystupuje jako soukromoprávní subjekt, nemůže popřít vztah mezi obcí a jejími občany.

Žalovaný dále podotýká, že ustanovuje obec opatrovníkem jen v jednoduchých případech, které nepředstavují pro opatrovníka nadměrnou zátěž. Sám řádný výkon funkce opatrovníka by zabral pouze zlomek času a energie ve srovnání s časem, který musel vynaložit v rámci své obrany před ustanovením opatrovníkem. Tato procesní aktivita ostatně vypovídá o tom, že žalobce je schopen účinně hájit zájmy opatrovance.

Ze správního spisu vyplývá, že dne 18. 6. 2009 byl Úřadu doručen návrh společnost UPC Česká republika, a. s., na zahájení správního řízení o uložení povinnosti uhradit dlužné ceny poskytnutých telekomunikačních služeb a dalších úhrad proti paní N. S., trvale bytem B., P.

Opatřením ze dne 23. 6. 2009 čj. 53 951/2009-634 Úřad vyrozuměl účastníky o zahájení správního řízení. Zásilka s tímto vyrozuměním byla paní N. S. zaslána na uvedenou adresu trvalého bydliště, avšak pošta ji vrátila zpět s poznámkou „na uvedené adrese neznámý“.

Úřad následně ověřil, že N. S. má v evidenci obyvatel evidovánu jako trvalé bydliště stále tutéž adresu. Zjistil, že není ve vazbě ani ve výkonu trestu odnětí svobody. Následně se Úřadu podařilo kontaktovat jejího otce, který však sdělil, že se svou dcerou má napjaté vztahy. Pokusy doručit N. S. zásilku na další zjištěnou adresu se rovněž nepodařilo, stejně jako se nepodařilo doručit zásilky matce N. S. a otci jejího dítěte.

Nato Úřad usnesením ze dne 15. 6. 2009 ustanovil paní N. S. jako opatrovníka žalobce. V odůvodnění tohoto usnesení je uvedeno, že jelikož zásilka s oznámením, která byla zaslána na poslední známou adresu účastníka správního řízení, se vrátila správnímu orgánu zpět s poznámkou pošty, že adresát je neznámý a úředním šetřením se nepodařilo zjistit jinou adresu odpůrce ani osob blízkých, ustanovil Úřad opatrovníkem žalobce.

Žalobce podal proti tomuto usnesení rozklad, v němž uvedl, že nesouhlasí s ustanovením opatrovníkem paní N. S.. V rozkladu argumentoval v podstatě obdobným způsobem jako později v podané žalobě a dovolával se i judikatury Ústavního soudu k této otázce.

O rozkladu rozhodl předseda Rady Úřadu žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 4. 2. 2010 čj. 95 065/2009-603 tak, že rozklad zamítl a napadené usnesení potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že zákon hovoří o „jiné vhodné osobě“ obecně a nevylučuje tedy, aby se touto osobou stala i osoba právnická. Její souhlas se nevyžaduje ani nepředpokládá a tato osoba je povinna funkci přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody.

Předseda Rady Úřadu dále poukázal na kroky, které se Úřad pokusil podniknout ke zjištění místa pobytu opatrovance nebo ke zjištění osob jemu blízkých. Následně uvedl, že v daném případě je volba obce jako veřejnoprávní korporace, na jejímž území se nacházelo poslední známé bydliště opatrovance, zcela logickou volbou. Opatrovník má nepochybně lidské i materiální zdroje a především personál disponující dostatečnými odbornými znalostmi.

K namítaným nálezům Ústavního soudu pak žalovaný poukazuje na to, že se týkají občanského soudního řádu, který vyžaduje předchozí výslovný souhlas osoby ustanovené opatrovníkem. V daném případě však jde o aplikaci správního řádu, který zakotvuje povinnost ustanoveného opatrovníka tuto funkci přijmout. Proto byl rozklad zamítnut.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili

ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze shledal, že je žaloba je důvodná.

Otázkou, zda je možno ustanovit osobu opatrovníkem proti její vůli, se Ústavní soud zabýval např. v nálezu II. ÚS 27/2000, kde dospěl k následujícím závěrům.

„Nelze souhlasit se závěry, že u obcí a měst spadá výkon opatrovnické funkce osobě neznámého pobytu do jejich samosprávné činnosti, jmenovitě podle ustanovení § 13 a § 14 zák. č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Nejde nikdy o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, nýbrž o výkon funkce vyplývající z toho, že je obec právnickou osobou, tedy osobou soukromoprávní. Musí být proto s ní zacházeno obdobně jako s každou fyzickou osobou, což znamená, že podle současného znění o. s. ř. ji nelze pověřovat funkcí opatrovníka proti její vůli. (...)

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, t. j. 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.“

Byť se citovaný nálezh zabývá problematikou ustanovení opatrovníka účastníkovi neznámého pobytu v občanském soudním řízení, domnívá se zdejší soud, že citované závěry Ústavního soudu jsou použitelné i pro projednávanou věc, kdy byl opatrovník ustanoven v řízení správním.

Podle ustanovení § 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. Podle § 32 odst. 7 správního řádu nedbá-li opatrovník o ochranu práv nebo zájmů opatrovance nebo lze-li mít důvodně za to, že opatrovník má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance, správní orgán usnesením zruší předchozí ustanovení opatrovníka a ustanoví opatrovníkem někoho jiného.

Byť tedy zákon výslovně neukládá správnímu orgánu povinnost předem zjišťovat, zda osoba se svým ustanovením do funkce souhlasí, pokládá zdejší soud takový postup za nanejvýš vhodný. Je totiž zřejmé, že osoba, která funkci opatrovníka vykonávat nechce, nemůže být pro výkon této funkce vhodnou osobou. U takové osoby je totiž zcela důvodný předpoklad, že nebude dbát o ochranu práv nebo zájmů opatrovance a bude proto třeba její ustanovení opatrovníkem zrušit. Vzhledem k tomu je zřejmé, že odvolání (rozklad) opatrovníka proti usnesení, kterým byl do této funkce ustanoven, bude prakticky vždy důvodné a nebude možno je zamítnout.

Podle § 2 odst. 1, odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obec je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese

odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

Obec tedy není zřízena k tomu, aby hájila soukromoprávní zájmy svých jednotlivých občanů a vystupovala jako jejich zástupce v jednotlivých správních řízeních, jejichž předmětem jsou vztahy vyplývající ze soukromoprávních úkonů jejich občanů. Pokud zákon hovoří o tom, že obec „pečuje o potřeby svých občanů“, má tím na mysli občany této obce jako celku, tj. vždy se musí jednat o zájem veřejnoprávní a potřeby všech občanů dané obce nebo jejich větší části. Vystupování obce jako opatrovníka občana obce ve správním řízení tedy nepatří k úkolům, k jejichž plnění jsou obce zřízeny. I z tohoto důvodu tak nemohou být vhodnými osobami ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu, pokud se svým ustanovením za opatrovníka nesouhlasí.

Uvedené závěry nemůže zvrátit ani poukaz žalovaného na ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu, z něhož dovozuje, že žalobce je povinen funkci opatrovníka přijmout. Toto ustanovení zní takto: „*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. 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.*“ Citované ustanovení je proto nutno vykládat tak, že ustanovená osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout pouze tehdy, je-li tím, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje v péči, anebo jde-li o „jinou vhodnou osobou“. Ustanoví-li správní orgán osobu, která k tomu není vhodná, není ustanovený opatrovník povinen tuto funkci přijmout. Jinými slovy řečeno opatrovník se může bránit ustanovení do této funkce i tím, že bude tvrdit, že není osobou k výkonu této funkce vhodnou. V takovém případě totiž není povinen funkci přijmout, neboť druhá věta ust. § 32 odst. 4 správního řádu se v takovém případě na něj nevztahuje. Právě tak tomu je v projednávaném případě, a to z důvodů, které byly rozvedeny shora.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v daném případě v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,- Kč. Jiné náklady ze spisu nevyplynou a žalobce je ani neuplatňoval.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Praze dne 4. dubna 2011

Mgr. Jana Brothánková v.r.
předsedkyně senátu