



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatelky **JUDr. I. K.**, za účasti **1) Úřadu městské části Praha 8**, se sídlem v Praze 8, Zenklova 35, zastoupeného Mgr. Pavlem Markem, advokátem se sídlem v Praze 1, Na Příkopě 17, a **2) Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem v Praze 1, Mariánské nám. 2, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2005, č. j. 9 Ca 275/2003 - 54,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2005, č. j. 9 Ca 275/2003 - 54, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Stěžovatelka kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „žalovaný“) ze dne 14. 8. 2003, č. j. MHMP 111465/2003. Tímto rozhodnutím bylo jako opožděné zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým stěžovatelce dle § 12 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), zrušil údaj o místě trvalého pobytu na adrese P. 8, K. Městský soud za žalobu považoval i podání ze dne 7. 8. 2003 směřující proti prvostupňovému rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8 (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 24. 6. 2003, č. j. 8-24/EOOP-2003, a tak jej označil v záhlaví výše uvedeného usnesení.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá pochybení městského soudu, který věc rozhodl v její nepřítomnosti, přestože v podání doručeném soudu dne 6. 4. 2004 výslovně žádala, aby jednání před soudem proběhlo za její účasti. Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítá neúplnost zjištěného skutkového stavu, vadné hodnocení důkazů, jakož i nesprávné právní posouzení celé věci, aniž však blíže uvádí, v čemž konkrétně důvodnost uvedených námitek spatřuje.

Žalované správní orgány obou stupňů se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřily.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení její důvodnosti.

Dne 24. 6. 2003 bylo Úřadem městské části Praha 8 vydáno rozhodnutí č. j. 8-24/EOOP-2003, kterým stěžovatelce k návrhu Ing. J. K. dle § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel zrušil údaj o místě trvalého pobytu na adrese P. 8, K. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán prvního stupně poukázal na skutečnost, že rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 7. 10. 1997, sp. zn. 12 C 62/97, bylo zrušeno právo společného nájmu bytu stěžovatelky a Ing. J. K. a jediným nájemcem a členem družstva byl určen Ing. J. K. Tento také předložil správnímu orgánu dle ustanovení § 10 odst. 6 písm. c) zákona o evidenci obyvatel nájemní smlouvu uzavřenou dne 26. 10. 1998 mezi ním a stavebním bytovým družstvem, z níž vyplynulo, že je jediným nájemcem bytu na uvedené adrese.

Stěžovatelka s vydaným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně nesouhlasila a podala proti němu odvolání, které žalovaný dne 14. 8. 2003 rozhodnutím č. j. MHMP 111465/2003 jako opožděné dle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl.

Výše označená rozhodnutí správních orgánů stěžovatelka napadla nejprve podáním směřujícím proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 7. 8. 2003, a následně žalobou doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 28. 8. 2003, napadající obě zmíněná rozhodnutí správních orgánů. Usnesením ze dne 2. 10. 2003, č. j. Na 794/2003 - 15, Nejvyšší správní soud postoupil obě podání Městskému soudu v Praze jako soudu věcně i místně příslušnému k jejich přezkoumání.

V podání ze dne 7. 8. 2003 stěžovatelka namítala nezákonný postup správního orgánu prvního stupně při vydání rozhodnutí o zrušení údaje o místě trvalého pobytu. Své námítky odvíjela od problémů plynoucích z jejich sporů s bývalým manželem Ing. J. K. ve věcech přidělení a užívání družstevního bytu na adrese P. 8, K., a rovněž ve věcech výchovy a výživy nezletilé dcery stěžovatelky. V žalobě ze dne 28. 8. 2003 pak byly stěžovatelkou zpochybněny závěry žalovaného o opožděnosti jí podaného odvolání, neboť má zato, že dodržela veškeré zákonné podmínky, tj. odvolání podala v zákonem stanovené patnáctidenní lhůtě od převzetí rozhodnutí, a aby předešla zbytečným průtahům, rozhodnutí doručila přímo žalovanému jako správnímu orgánu druhého stupně.

Městský soud obě podání stěžovatelky posuzoval jako jeden celek a žalobu dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), jako nepřipustnou odmítl. Konstatoval, že žaloba směřovala proti úkonu správního orgánu, který není ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutím, a proto je ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen.

V odůvodnění rozhodnutí městský soud konstatoval, že při posuzování žalobního návrhu vyšel ze zjištění, že v době doplňujícího podání stěžovatelky ze dne 28. 8. 2003 již bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tzn. v době projednání žaloby již existovalo rozhodnutí odvolacího orgánu, které tvoří se žalobou napadeným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek. Při řešení otázky, zda uvedené rozhodnutí mění, zakládá, ruší či závazně určuje práva a povinnosti, městský soud poukázal na usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 20. 12. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 22/94, podle něhož hlášení a provedení záznamu o místě trvalého pobytu ohlašovou není správním rozhodnutím, neboť nejde o rozhodování o právech a povinnostech, a proto ani zrušení uvedeného záznamu ohlašovou není správním rozhodnutím.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a vzhledem k tomu, že napadá usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatelku z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod uvedený důvod je podřazen také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka v podané kasační stížnosti nesouhlasí se závěry městského soudu o odmítnutí jejího návrhu na přezkum rozhodnutí správního orgánu o zrušení údaje o místě trvalého pobytu, neboť má zato, že městský soud nedostatečně zjistil skutkový stav věci a z takto zjištěného skutkového stavu vyvodil nesprávné právní závěry. Dále stěžovatelka napadá vyřízení věci bez jednání, přestože o jeho nařízení výslovně žádala.

K této námitce týkající se vydání rozhodnutí bez nařízení jednání Nejvyšší správní soud poukazuje na znění ustanovení § 49 odst. 1 s. ř. s., podle něhož předseda senátu nařídí jednání k projednání věci samé a předvolá k němu účastníky tak, aby měli k přípravě alespoň deset pracovních dnů. Z dikce věty první citovaného ustanovení tak nepochybně vyplývá, že jednání soud nařizuje pouze k projednání věci samé. V daném případě však ze strany městského soudu k meritornímu projednání věci nedošlo. Městský soud shledal podmínky pro odmítnutí návrhu dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť žalobní návrh posoudil jako nepřipustný, tj. takový, o němž není možné vést řízení, jehož výsledkem by bylo vydání meritorního rozhodnutí ve věci samé. Za situace, kdy žalobní návrh byl jako nepřipustný odmítnut, městský soud nepostupoval v rozporu se zákonem, když ve věci nenařídil jednání, a Nejvyšší správní soud proto neshledal tuto kasační námitku důvodnou.

Stěžovatelka dále v kasační stížnosti nesouhlasí se závěry městského soudu o odmítnutí jejího návrhu na přezkum rozhodnutí správního orgánu o zrušení údaje o místě trvalého pobytu, neboť má zato, že městský soud nedostatečně zjistil skutkový stav věci a z takto zjištěného skutkového stavu vyvodil nesprávné právní závěry.

V přezkoumávaném případě se tak Nejvyšší správní soud musel především vypořádat s otázkou, zda rozhodnutí o zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle ustanovení § 12

odst. 1 zákona o evidenci obyvatel, které stěžovatelka napadla žalobou (žalobami), je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví.

Pokud jde o právní úpravu týkající se dané věci, podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Základní podmínkou pro přezkoumání úkonu správního orgánu je tedy skutečnost, že jde o takový úkon správního orgánu, který lze subsumovat pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zavedenou v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. takový úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Úkony správního orgánu, které pod tuto legislativní zkratku subsumovat nelze (tj. které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.), jsou pak stiženy kompetenční výlukou § 70 písm. a) s. ř. s., a jsou tedy ze soudního přezkumu vyloučeny.

Podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místě trvalého pobytu, byl-li zápis proveden na základě pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů nebo nepravdivě nebo nesprávně uvedených skutečností, anebo na návrh oprávněné osoby uvedené v ustanovení § 10 odst. 6 písm. c) citovaného zákona zaniklo-li užívací právo občana k objektu nebo jeho vymezené části (např. bytu nebo obytné místnosti), jehož adresa je v evidenci obyvatel uvedena jako místo trvalého pobytu občana a neužívá-li občan tento objekt. Za oprávněnou osobu podle § 10 odst. 6 písm. c) téhož zákona se považuje osoba starší 18 let, způsobilá k právním úkonům, která je oprávněna užívat příslušný objekt (uvedený v § 10 odst. 1 zákona) nebo jeho vymezenou část (např. byt nebo obytnou místnost), anebo je provozovatelem ubytovacího zařízení, kde se občan hlásí k trvalému pobytu. Podle § 10 odst. 1 citovaného zákona se místem trvalého pobytu rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je podle zvláštního právního předpisu určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci. Podle § 10 odst. 2 téhož zákona z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu uvedenému v odstavci 1 ani k vlastníku nemovitosti.

Městský soud, jak je patrné z odůvodnění napadeného usnesení, opřel své rozhodnutí o argumentaci obsaženou v usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 20. 12. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 22/94, podle něhož hlášení o provedení záznamu dle zákona č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů (tento zákon byl zrušen ustanovením § 28 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, s účinností od 1. 7. 2000), není správním rozhodnutím, neboť nejde o rozhodování o právech a povinnostech subjektů. Z uvedeného důvodu proto ani zrušení záznamu o místě trvalého pobytu ohlašovnou nebylo považováno za správní rozhodnutí, neboť trvalý pobyt dle uvedeného rozhodnutí byl stavem faktickým, který existoval nezávisle na tom, zda byl ohlášen, a jednalo se pouze o údaj evidenčního charakteru, z něhož žádná práva ani povinnosti nevyplývají.

Rovněž dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela z názoru, že v případě evidence pobytu zde není žádné veřejné subjektivní právo, neboť z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu, a tedy v případě zrušení údaje nemohou ani zaniknout. Ve shodě s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002,

sp. zn. Pl. ÚS 4/02, označila judikatura Nejvyššího správního soudu za nedotčené i právo na svobodnou volbu místa trvalého pobytu. Zrušení údaje o místu pobytu bylo dále označeno za neovlivňující politická práva (právo volební), veškeré negativní důsledky plynoucí ze zrušení údaje (např. v exekučním řízení) byly označeny za nepřímé a skutečnost, že je rozhodováno ve správním řízení, za nerozhodnou.

Poté, co druhý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k odlišnému právnímu názoru již vyjádřenému v dřívějším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, byla problematika hlášení a evidence pobytu obyvatelstva dle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „rozšířený senát“) usnesením ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005 – 108, vyslovil, že: *„Právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Nedílnou součástí práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které pro to nesplňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky.“*

Rozšířený senát vycházel při posouzení předložené právní otázky z úvahy o významu soudního přezkumu správních rozhodnutí, který byl institucionalizován k ochraně subjektů před veřejnou mocí. Dle jeho závěru nelze z formulace ustanovení § 10 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel, která vylučuje, aby s přihlášením k pobytu byla spojena vlastnická či jiná práva k objektu, dovozovat, že přihlášení k pobytu, nezaevidování změny nebo zrušení místa trvalého pobytu nemůže do práv subjektu nijak zasáhnout. Znamená to pouze, že rozhodnutí ohlašovny nemá soukromoprávní důsledky a že se nikdo pouze na základě zaevidování, nezaevidování či zrušení údaje o místu trvalého pobytu nemůže domáhat vydání objektu bydlení, užívacího práva v něm, či naopak jeho vyklizení. Neznamená to však, že údaj o místu trvalého pobytu má význam pouze evidenční.

Rozšířený senát dále konstatoval, že lze souhlasit s tím, že občan má podle čl. 14 Listiny základních práv a svobod právo na svobodu pohybu a volbu pobytu. Podle své volby tak může pobývat i na více místech. Pouze na jednom místě však může mít pobyt trvalý a s tím, kde je evidováno místo jeho trvalého pobytu, je spojena řada důsledků jak pro něho, tak i případně pro vlastníka objektu, v němž je místo trvalého pobytu evidováno. Znamená to, že místo trvalého pobytu nelze zaměňovat s jakýmkoliv jiným místem pobytu a evidování tohoto místa má vliv na práva a povinnosti subjektu. Tato práva a povinnosti nevyplývají přímo ze zákona o evidenci obyvatel, ale z jiných zákonů, a jejich existence vylučuje, aby zaevidování, nezaevidování či zrušení místa trvalého pobytu mělo skutečně pouze evidenční účinky.

Rozšířený senát následně příkladným výčtem uvádí jednotlivé oblasti práva, v nichž zaevidování, nezaevidování či zrušení místa trvalého pobytu zasahuje do práv a povinností subjektů a nemá pouze evidenční účinky. Poukazuje například na vazbu nároku na příspěvek na bydlení vlastníka nebo nájemce bytu podle § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, na trvalý pobyt v konkrétním bytě. Rozhodnutí ohlašovny o trvalém pobytu může mít v některých případech uvedených podrobně v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu závažné následky v oblasti volebního práva občanů.

Zrušení trvalého pobytu pak má i další důsledky na povinnosti občanů, které jim ukládá např. zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech (ohlašovací povinnost změny trvalého pobytu); zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání (povinnost ohlásit změnu v případě podnikání v místě trvalého pobytu).

Pojem trvalého pobytu užívá řada zákonů, většinou však ve významu evidenčním, či ve významu zajištění dostupnosti, dosažitelnosti či možnosti kontroly. Evidence, která je vedena podle zákona o evidenci obyvatel, je informačním systémem, z něhož lze za podmínek stanovených v § 8 údaje poskytovat. Skutečnost, že občan nemůže dosáhnout změny obsahu tohoto evidenčního systému (včetně nemožnosti dosáhnout zrušení údaje o místě trvalého pobytu jiným osobám), nese důsledek, že informační systém poskytne informace neodpovídající faktickému stavu orgánům, které pak vůči občanovi mohou uplatňovat svou kontrolní či výkonnou pravomoc. Má-li tak někdo ve svém bytě či jiném objektu hlášenou osobu podnikající s místem podnikání v místě trvalého pobytu, může být cílem kontrolní činnosti různých orgánů. Nárok na informace z tohoto informačního systému má např. i exekutor (§ 33a zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu). Proti exekuci samé či jejím důsledkům se lze jistě bránit jinou cestou, v důsledku toho, že údaj o místě trvalého pobytu dlužníka nebyl zrušen, je ovšem ztíženo postavení vlastníka objektu či bytu, čemuž by bylo možno předejít včasným zrušením údaje o místě trvalého pobytu.

Nelze ani přehlédnout skutečnost, že rozhodnutí o nezaevidování či o zrušení údaje o místě trvalého pobytu má zákonné podmínky, jejichž naplnění má oprávněný orgán ve správním řízení zkoumat; v případě rozhodnutí o zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle § 12 zákona o evidenci obyvatel v režimu správního řádu (§ 18 zákona o evidenci obyvatel). Dojde-li k pochybení při soustředění podkladů nebo v úvaze o splnění podmínek a nedojde-li k nápravě v odvolacím řízení, pak při vyloučení soudní ochrany by účastník neměl možnost dosáhnout nápravy, a to i přesto, že jak pro osobu požadující zaevidování změny, tak pro osobu podávající návrh na zrušení místa trvalého pobytu, tak pro osobu, jíž je místo trvalého pobytu rušeno, má rozhodnutí závažné důsledky.

Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona o evidenci obyvatel je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Nedílnou součástí práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které pro to nesplňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud pochybil, když žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřijatelnou. Napadené usnesení městského soudu bylo proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud je v dalším řízení dle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V tomto řízení je zejména nutné znovu posoudit obsah obou podání stěžovatelky ze dne 7. 8. 2003 a 28. 8. 2003 a na základě výsledku tohoto posouzení odstranit pro správní soudnictví nepřijatelný procesní stav, kdy jsou jako žalovaní v jedné věci označeny dva správní orgány. Nejvyšší správní soud v dané souvislosti poukazuje na ustanovení § 69 s. ř. s., podle něhož je žalovaným ten správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Pouze tento správní orgán má ze zákona postavení žalovaného. Podání napadající

prvostupňové rozhodnutí, proti kterému lze podat odvolání, je nepřijatelné dle § 68 písm. a) s. ř. s., k jeho obsahu může být v případě splnění dalších procesních podmínek přihlédnuto v řízení o žalobě proti druhostupňovému rozhodnutí, je-li soudem též vedeno.

V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.

K četným žádostem stěžovatelky o nařízení jednání v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. Dle věty druhé citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud nařídí jednání k projednání kasační stížnosti pouze, považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování. Vzhledem k tomu, že v daném případě byla předmětem posouzení sporná právní otázka a ve věci nebylo třeba provádět dokazování, Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl ve smyslu výše citovaného ustanovení bez jednání.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. dubna 2007

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu