



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Ondřeje Sekvarda v právní věci žalobce: **L. H.**, zastoupen Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 4**, se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, čj. 3 A 161/2018-53,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, čj. 3 A 161/2018-53, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaný obdržel 20. 2. 2018 od žalobce (dále „stěžovatel“) prostřednictvím datové schránky vyplněný přihlašovací lístek k trvalému pobytu. Následně 22. 2. 2018 obdržel od stěžovatele doporučeným dopisem zasláné doplnění dokladů k ohlášení změny místa trvalého pobytu, konkrétně průvodní dopis s vylepeným 50 Kč kolkem, nájemní smlouvu a jeho občanský průkaz. Žalovaný následně stěžovateli přípisem mimo jiné sdělil, že všechny úkony spojené se změnou místa trvalého pobytu a výměnou občanského průkazu je třeba provést osobně a vyzval jej k osobnímu provedení úkonu, s využitím originálu tiskopisu „Přihlašovací lístek k trvalému pobytu“. Dne 28. 2. 2018 stěžovatel zaslal žalovanému prostřednictvím datové schránky zmocněnce tentýž přihlašovací lístek k trvalému pobytu a plnou moc, kterou zmocnil J. H. k ohlášení změny místa trvalého pobytu jeho jménem. Stěžovatel následně prostřednictvím svého zmocněnce reagoval na výzvu žalovaného tak, že věc nelze vyřídit pouhým přípisem a v případě nedostatků v předložených dokladech je třeba stěžovatele vyzvat k jejich odstranění, ve k tomu stanovené přiměřené lhůtě, a při neodstranění nedostatků je žalovaný povinen vydat rozhodnutí. Žalovaný 12. 3. 2018 stěžovatele vyzval, aby předložil originál přihlašovacího tiskopisu se správnými údaji, uhradil správní poplatek předpokládaným způsobem, neboť úhrada ve formě kolku je vyloučena, a v případě zastoupení zmocněncem doložil originál zvláštní plné

moci s úředně ověřenými podpisy, vše ve lhůtě do 15 dnů od doručení výzvy. Stěžovatel výzvě vyhověl pouze z části, a to tak, že zaplatil správní poplatek bezhotovostně na bankovní účet žalovaného a ve vyjádření k výzvě uvedl správný tvar jeho rodného čísla. Žalovaný poté vydal rozhodnutí, že nebude zaevidována změna místa trvalého pobytu stěžovatele. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání a následně 26. 4. 2018 provedl nové ohlášení změny trvalého pobytu a to osobně na ohlašovně žalovaného. Změna na základě tohoto ohlášení byla zaevidována. Magistrát hlavního města Prahy jako odvolací orgán dospěl k závěru, že vyhovění druhému ohlášení změny místa trvalého pobytu přivodilo bezpředmětnost dřívějšího ohlášení změny trvalého pobytu učiněného 20. 2. 2018, resp. 28. 2. 2018 prostřednictvím datové schránky, a proto rozhodnutí žalovaného zrušil a řízení zastavil.

[2] Stěžovatel podal žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícím v nečinnosti žalovaného. Městský soud žalobu usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), z důvodu její nepřípustnosti podle § 85 s. ř. s. Uvedl, že se stěžovatel nedomáhal pouze určení nezákonnosti postupu žalovaného spočívajícím v nezaevidování jeho nového trvalého pobytu již od 28. 2. 2018, nýbrž také aby městský soud přikázal žalovanému zaevidovat místo jeho nového trvalého pobytu již od 28. 2. 2018. Stěžovatel v takovém případě mohl a měl brojit žalobou proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy jako odvolacího správního orgánu, které obsahově popíralo požadavek zaevidování místa nového trvalého pobytu. Stěžovatel tak neučinil, což jde k jeho tíži. Mimo to se stěžovatel 26. 4. 2018 dostavil k žalovanému a osobně provedl změnu místa trvalého pobytu na tutéž adresu, na níž se změny domáhal dříve prostřednictvím datové schránky, čímž akceptoval požadovaný procesní postup.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tvrdí tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[4] Namítal, že nemohl podat žalobu proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, neboť výrok rozhodnutí byl v souladu s jím požadovaným petitem a nesprávné bylo pouze odůvodnění. Pouze proti nesprávnému odůvodnění rozhodnutí však nemohl podat žalobu. Stěžovatel sice později osobně provedl změnu místa trvalého pobytu, to však nezabavuje žalovaného povinnosti vyřídit dřívější ohlášení změny místa trvalého pobytu. Evidence změny místa trvalého pobytu k určitému datu je pro stěžovatele významná a zasahuje do jeho právní sféry, neboť se od toho odvíjí další práva a povinnosti, např. právo na příspěvek na bydlení. Městský soud proto dospěl k nesprávnému posouzení právní otázky. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný k podané kasační stížnosti uvedl, že výrok rozhodnutí odvolacího orgánu byl složen ze dvou částí, přičemž druhá část výroku spočívající v zastavení řízení nemohla přivodit to, čeho se stěžovatel domáhal po žalovaném, tj. provedení změny místa trvalého pobytu na základě ohlášení z 28. 2. 2018. Jako celek byl výrok rozhodnutí pro stěžovatele nepříznivý a nemůže proto tvrdit, že jej nemohl napadnout žalobou. Nešlo pouze o odůvodnění rozhodnutí. Je rozdíl mezi zastavením řízení a vrácením věci správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Usiloval-li stěžovatel o meritorní rozhodnutí o jeho žádosti podané datovou schránkou, měl žalobou napadnout zákonnost rozhodnutí odvolacího správního orgánu pro nesplnění podmínky pro zastavení řízení. Jedině tehdy by se mohl soud zabývat meritem věci. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatel podal k městskému soudu žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v nečinnosti, pokud jde o zaevidování změny místa jeho trvalého pobytu na základě ohlášení z února 2018. V petitu žaloby se mimo jiné domáhal, aby soud přikázal žalovanému zaevidovat změnu místa trvalého pobytu stěžovatele na základě ohlášení z 28. 2. 2018, nebo aby zahájil řízení o nezaevidování této změny. Cílem stěžovatele tak téměř jistě bylo, aby žalovaný provedl evidenční úkon, kterým je zaevidování změny místa trvalého pobytu s účinky ke dni 28. 2. 2018, na základě žádosti učiněné prostřednictvím datové schránky. Ke své obraně zvolil žalobu proti nezákonnému zásahu ve formě nečinnosti žalovaného ve věci, která již byla pravomocně a s konečnou platností skončena rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, jenž zrušil rozhodnutí žalovaného a řízení zastavil. Meritem sporu je otázka, zda se stěžovatel v takovém případě mohl domáhat věcného posouzení jeho žádosti prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti žalovaného.

[8] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že *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.*

[9] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[10] Podle § 85 s. ř. s. platí, že *žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[11] Podle § 5 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění účinném od 1. 1. 2016 (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“) platí, že *oblašovna zapisuje údaje vedené v informačním systému, a to v rozsahu § 3 odst. 3 písm. g) a h).*

[12] Podle § 10 odst. 9 zákona o evidenci obyvatel platí, že *zjistí-li se při hlášení místa trvalého pobytu nedostatky v předkládaných dokladech nebo rozpory uváděných údajů s údaji v základním registru obyvatel nebo v informačním systému, vyžve oblašovna občana k jejich odstranění. Ve výzvě stanoví lhůtu k jejich odstranění, nejméně však 15 dnů. Pokud občan nedostatky ve stanovené lhůtě neodstraní, rozhodne oblašovna o tom, že změna trvalého pobytu nebude zaevidována.*

[13] Z textu zákona o evidenci obyvatel vyplývá, že vyjma případů uvedených v § 10 odst. 9, oblašovna nevydává rozhodnutí o zápisu místa trvalého pobytu, neboť zákon hovoří pouze o provedení zápisu údajů. Jde tedy o faktické zanesení určitých údajů do informačního systému evidence obyvatel.

[14] Provedení zápisu změn údajů v informačním systému evidence obyvatel tak patří podle § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu do kategorie tzv. jiných úkonů dle části čtvrté správního řádu. Nejedná se tedy o správní rozhodnutí vydané v rámci správního řízení a nejedná se ani o osvědčení. Pokud však ohlašovna nevyhoví žádosti o změnu trvalého pobytu, postupuje podle § 10 odst. 9 zákona o evidenci obyvatel a o takové žádosti rozhodne. K témuž závěru dospěl také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 6. 2. 2007, čj. 2 As 64/2005-108, č. 1259/2007 Sb. NSS, v němž uvedl: „Právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., 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.“ Výsledkem žádosti tedy může být provedení faktického úkonu nebo vydání rozhodnutí.

[15] Obdobný postup se uplatňuje v případech žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Povinný subjekt zpravidla poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti [§ 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona]. Jedná se o faktický úkon, o kterém povinný subjekt dále nevydává rozhodnutí nebo osvědčení. Pokud povinný subjekt žádosti byť i jen zčásti nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží (§ 15 odst. 1 informačního zákona).

[16] Z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se obrany proti nečinnosti povinného v rámci informačního zákona vyplývá, že pokud žadatel informaci ani neobdrží, ani o jeho žádosti není rozhodnuto, může se bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. To platí i tehdy, pokud jedním ze způsobů vyčerpání předmětu žádosti je i provedení faktického úkonu, ačkoliv tímto žalobním typem se dle § 79 odst. 1 s. ř. s. jinak lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Jak uvedl rozšířený senát v bodě 57 usnesení ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS, pokud nedojde k vyřízení celého obsahu žádosti, tedy jejímu odmítnutí, či odložení, případně její části, či poskytnutí informace, a bude vyčerpán prostředek ochrany proti takové nečinnosti, budou splněny podmínky pro podání žaloby dle § 79 s. ř. s.

[17] Na tomto místě je vhodné připomenout, že žaloba proti rozhodnutí hraje ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního. Žaloby na ochranu před nezákonným zásahem a proti nečinnosti jsou ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí jen subsidiárními prostředky ochrany. Tyto žalobní typy hrají roli pomocného prostředku a doplňku tam, kam ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí nedosáhne (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, či nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17). Zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[18] Shora uvedené lze tedy shrnout tak, že prostředkem ochrany proti neprovedení změny místa trvalého pobytu bude buď žaloba proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a násl., pokud bylo rozhodnuto o nezaevidování trvalého pobytu, nebo žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. a násl., pokud není ani rozhodnuto o nezaevidování trvalého pobytu ani není trvalý pobyt zaevidován. Naopak k ochraně neslouží žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.

pokračování

[19] V nynější věci bylo správní řízení rozhodnutím skončeno, neboť odvolací správní orgán rozhodnutí žalovaného zrušil a řízení zastavil. Existovalo proto rozhodnutí, proti kterému bylo možné brojit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel jak v žalobě, tak v kasační stížnosti uvedl, že se v rámci správního řízení domáhal, aby žalovaný zaevidoval změnu místa trvalého pobytu k určitému datu. Jeho úmyslem tak zjevně bylo, aby došlo k věcnému posouzení žádosti o změnu místa trvalého pobytu. Obecně má stěžovatel pravdu v tom, že směřuje-li žaloba jen proti důvodům rozhodnutí, je tato nepřipustná (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 9 As 102/2012-37). To však neznamená, že v případě nesouhlasu pouze s odůvodněním rozhodnutí se lze nápravy domoci pomocí jiného žalobního typu. Nadto není pravdou, jak stěžovatel tvrdí, že ve správním soudnictví nemohl brojit proti výroku rozhodnutí o odvolání. Výrok odvolacího správního orgánu nespočíval pouze ve zrušení rozhodnutí žalovaného, ale zároveň i v zastavení řízení. Takový výrok nemohl vést k tomu, čeho se stěžovatel domáhal, tj. věcnému posouzení jeho žádosti. Tento výrok proto byl pro stěžovatele nepříznivým. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu, že stěžovatel mohl napadnout sporné rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou podle § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že pokud bylo správní řízení pravomocně zastaveno, je přípustným prostředkem soudní ochrany toliko řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudek ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 Ans 5/2006-96, č. 1293/2007 Sb. NSS).

[20] Lze uzavřít, že nehlédě na to, zda stěžovatel v posuzované věci zvolil žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, nebo zda by zvolil žalobu nečinnostní, byl by výběr žalobního typu nesprávný, neboť bylo na místě ve věci brojit žalobou proti rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda bylo třeba stěžovateli poskytnout prostor pro překvalifikování žaloby na správný žalobní typ. Rozšířený senát v usnesení ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, uvedl, že *„žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehlédě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby.“* Podle nálezu Ústavního soudu ze 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, pak není přijatelné, aby z hlediska účinné soudní ochrany tíha nepřehlednosti žalobních typů, zejména v konkrétních složitých případech, působila v neprospěch jednotlivců. Ochrana hmotných práv, jež je hlavním účelem soudnictví, nemůže být oslabována hledáním vhodného procesního řešení. Právnímu státu jsou totiž vlastní principy předvídatelnosti práva a zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, které jednotlivci umožňují plánovat jeho budoucnost, a neopomenutelnou komponentou principu právní jistoty je předvídatelnost práva a legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.

[22] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že postup městského soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu nesprávné volby žalobního typu, aniž předtím stěžovateli umožnil případně na odlišnou právní kvalifikaci žalobního typu reagovat, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného Listinou základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1). Ve světle práva na spravedlivý proces bylo povinností městského soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu tak příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat. V případě setrvání na právním názoru, že volba žalobního typu byla volbou nesprávnou, měl městský soud umožnit stěžovateli úpravu žaloby tak, aby věc byla meritorně projednatelná. Usnesením městského soudu tak došlo k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatele na přístup k soudu a na spravedlivý proces.

[23] Vodítko v postupu při změně žalobního typu nabízí například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, čj. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS. Nelze-li žalobu pouze upřesnit, pak změny žaloby v průběhu řízení lze docílit také prostřednictvím § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, aplikovaného na základě § 64 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a napadené usnesení městského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. června 2020

Petr Mikeš
předseda senátu