



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Marie Turkové v právní věci **žalobkyně J. P.**, zastoupené JUDr. Vladimírem Papežem, advokátem, se sídlem České Budějovice, J. Š. Baara 80, proti **žalovanému Krajskému úřadu Jihočeského kraje**, se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, **za účasti** zúčastněných osob M. P. a M. P., zastoupených JUDr. Josefem Aulickým, advokátem, se sídlem Český Krumlov, Radniční 28, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 55/2003 – 39 ze dne 30. 5. 2003,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 55/2003 – 39 ze dne 30. 5. 2003 **se zrušuje**.

II. Žaloba **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 55/2003 – 39 ze dne 30. 5. 2003, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. j. OLVV/165/03 ze dne 20. 1. 2003, jímž bylo zamítnuto stěžovatelčino odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně,

Obecního úřadu ve V. č. j. 1540/2002 ze dne 11. 11. 2002, kterým byl zrušen údaj o místě trvalého pobytu stěžovatelky vedeném v evidenci obyvatel na adrese V. č. p. 252, a jímž bylo napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

Stěžovatelka v kasační stížnosti napadá nesprávně zužující výklad užívacího práva; tento pojem je dle stěžovatelky „... třeba vykládat tak, že se jedná i o vztah, který je od užívacího vztahu odvozen“. Za užívací vztah je tak dle stěžovatelky nutno považovat i právo bydlení. Smyslem § 10 odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), je chránit vlastníka proti nečinnosti osoby, která je bezdůvodně hlášena v objektu, který je jeho vlastnictvím. Smyslem tohoto ustanovení není tolerovat existenci protiprávního vztahu. Dle stěžovatelky není možné, aby za situace, kdy je uživateli jeho právo nezákonně odíráno, měl vlastník objektu možnost tohoto ustanovení zneužít. Kromě toho Krajský soud v Českých Budějovicích pochybil i tím, že neprovedl důkaz spisem Okresního soudu v Českém Krumlově sp. zn. 7 C 115/2003 a nepřerušil řízení v této věci do skončení řízení před Okresním soudem v Českém Krumlově. Další pochybení Krajského soudu v Českých Budějovicích spatřuje stěžovatelka v tom, že soud jí neosvobodil od zaplacení soudních poplatků, ač o to žádala. Ze shora uvedených důvodů tedy stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření důvodnost kasační stížnosti popírá. O zrušení údaje o místě trvalého pobytu může správní orgán rozhodnout jen za podmínek stanovených v § 12 odst. 1 zákona. V případě stěžovatelky byla jedna z podmínek podávaných tímto ustanovením splněna – zaniklo totiž užívací právo stěžovatelky k objektu, jehož adresa je v evidenci obyvatel uvedena jako místo jejího trvalého pobytu, a stěžovatelka tento objekt neužívá. Užívací právo stěžovatelce zaniklo rozvodem jejího manželství, přitom není rozhodné, z jakých důvodů stěžovatelka objekt neužívá.

Zúčastněné osoby rovněž důvodnost kasační stížnosti ve svém vyjádření popírají, neboť pro zrušení místa trvalého pobytu stěžovatelce byly splněny zákonem stanovené podmínky. Stěžovatelka neměla právní důvod k užívání objektu, jehož adresa byla v evidenci obyvatel uvedena jako místo jejího trvalého pobytu, a stěžovatelka tento objekt neužívala.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že zúčastněné osoby se návrhem ze dne 25. 9. 2002 domáhaly u správního orgánu I. stupně zrušení údaje o místě trvalého pobytu pro stěžovatelku na adrese V. č. p. 252. V průběhu správního řízení stěžovatelka uvedla, že se na adrese, na které je evidována k trvalému pobytu, z důvodů neshod a znemožňování přístupu do bytu nezdržuje, přitom její manželství s M. P., synem zúčastněných osob, bylo již rozvedeno. Správní orgán provedl dokazování mimo jiné v tom směru, kdo je vlastníkem objektu, jehož adresa byla v evidenci obyvatel uvedena jako místo stěžovatelčina trvalého pobytu, a zjistil, že vlastníkem jsou zúčastněné osoby, tedy rodiče stěžovatelčina bývalého manžela. Dne 11. 11. 2002 bylo rozhodnuto o zrušení údaje o místě trvalého pobytu vedeném v evidenci obyvatel na adrese V. č. p. 252 pro stěžovatelku. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka odvolala, žalovaný však odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Podle žalovaného stěžovatelce zaniklo užívací právo a stěžovatelka objekt neužívá; jsou tak splněny podmínky vyplývající z § 12 odst. 1 zákona. Z obsahu soudního spisu pak Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka žalobou, v níž popřela zánik jejího užívacího práva. Důvodem jejího odstěhování byly konflikty s bývalým manželem a jeho rodiči, stěžovatelka má v bytě, který se svým bývalým manželem užívala, své osobní věci, stejně jako věci, jejichž je společně s bývalým

manželem spoluvlastníkem. Stěžovatelka namítala, že přestože jí po rozvodu s manželem zanikl právní důvod k užívání bytu v nemovitosti, zůstalo jí právo na bydlení v tomto bytě do doby, než jí bude poskytnuta bytová náhrada. Žalovaný dle stěžovatelky pochybil, pokud shledal návrh na zrušení údaje o trvalém pobytu stěžovatelky důvodným, neboť dle stěžovatelky nebyla splněna ani jedna z podmínek stanovených v § 12 odst. 1 zákona. Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka měla v předmětném objektu odvozené právo bydlení jako manželka M. P., který byt užíval na základě souhlasu vlastníků – jeho rodičů. Její právo bydlení zaniklo právní mocí rozhodnutí o rozvodu manželství s M. P., tedy ke dni 5. 9. 2002. Od tohoto data užívá stěžovatelka objekt bez právního důvodu, nemá titul k užívání předmětného objektu a je proto na vůli vlastníka, zda nadále umožní stěžovateli předmětný objekt užívat. Z projevů vůle vlastníků učiněných v průběhu správního řízení vyplývá, že vlastníci s bydlením nesouhlasí. Kromě toho bylo prokázáno, že stěžovatelka předmětný objekt neužívá, aniž by bylo rozhodující, za jakých okolností jej opustila. Rozsudek o zamítnutí žaloby byl stěžovateli doručen dne 10. 6. 2003 a ta jej napadla kasační stížností.

Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 s. ř. s. vázán rozsahem kasační stížnosti, podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je vázán kasační stížností uplatněnými důvody; to však neplatí, bylo-li řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i tehdy, je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Proto musí Nejvyšší správní soud nad rámec uplatněných kasačních důvodů uvážit, zda není důvod pro postup z moci úřední.

Nejvyšší správní soud se při svém rozhodování o kasační stížnosti nejprve zabýval otázkou, zda rozhodnutí o zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona, proti němuž stěžovatelka brojila žalobou, jež byla napadeným rozsudkem zrušena, je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví.

Podle § 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 jeho úkon, který lze subsumovat pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zavedenou § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. takový úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho 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 stíženy kompetenční výlukou podávanou z § 70 písm. a) s. ř. s. a z přezkoumání jsou tedy vyloučeny.

Podle § 12 odst. 1 zákona ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, byl-li zápis proveden na základě pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů, nepravdivě nebo nesprávně uvedených skutečností, anebo na návrh oprávněné osoby uvedené v § 10 odst. 6 písm. c), 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) 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 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 zákona z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu uvedenému v odstavci 1 ani k vlastníkovu nemovitosti.

Vyplývá-li z § 10 odst. 2 zákona, že z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu, v němž je občan přihlášen, ani k jeho vlastníkovu, pak je nepochybným, že takové právo nemůže samotným ohlášením změny místa trvalého pobytu ani zaniknout; stejně tak nemůže k zániku žádného takového práva dojít zrušením údaje o místě trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona. Nevzniká-li a nezaniká-li v důsledku přihlášení k trvalému pobytu žádné ze shora popsanych práv, přitom k takovému vzniku a zániku nedochází ani v důsledku ohlášení změny místa trvalého pobytu ohlašovně podle § 10 odst. 5 zákona či v důsledku zrušení údaje o místě trvalého pobytu ohlašovnou na návrh oprávněných osob podle § 12 odst. 1 zákona, pak je zapotřebí se zabývat otázkou, zda neexistuje jiné právo nad rámec těch, jež jsou výslovně zmíněna v § 10 odst. 2 zákona, jež by byla v důsledku takového přihlášení k trvalému pobytu, ohlášení změny tohoto místa či úředního zrušení údaje o místě trvalého pobytu přesto dotčena. V této souvislosti by v úvahu přicházelo především právo svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě, tj. ve skutečnosti právo svobodně si volit v rámci České republiky místo trvalého pobytu, jak je podáváno z § 10 odst. 1 zákona a jak je ostatně garantováno samotným článkem 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ani toto právo však nemůže být rozhodnutím podle § 12 odst. 1 zákona založeno, změněno, zrušeno nebo jinak závazně určeno. Zrušení údaje o místě trvalého pobytu občanovi ve skutečnosti nijak nebrání realizovat jeho právo svobodně pobývat a usazovat se. K témuž závěru ostatně dospělo i plénum Ústavního soudu v rozhodnutí č. 4/02 Sbírky nálezů a usnesení. Rozhodnutí o zrušení údaje o místě trvalého pobytu totiž naplňuje toliko evidenční funkci formální změny místa trvalého pobytu, z níž žádné přímé důsledky pro výběr místa pobytu nevyplývají. Zrušení evidence trvalého pobytu navíc neznamená, že by v jeho důsledku nebyl občan hlášen na žádném místě. Pokud si jiné místo sám nezvolí, je podle § 10 odst. 5 zákona hlášen v sídle ohlašovny, to znamená stále v téže obci. Zrušení evidence trvalého pobytu se tak nemůže dotknout například ani práv politických, jakým je zejména právo volební (srov. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů). Pokud jde o oblast práv soukromých, pak je evidentní, že případné spory je nutno řešit pořadem práva, avšak ani v nich nemůže být evidence místa trvalého pobytu sama o sobě jakkoli rozhodnou. Nemá-li tedy rozhodnutí učiněné podle § 12 odst. 1 zákona žádný bezprostřední dopad, jenž by se projevil v založení, změně, zrušení či jiném závazném určení stěžovatelčina subjektivního práva charakteru věcného (majetkového), a nedopadá-li toto rozhodnutí nijak ani do stěžovatelčina práva výběru místa pobytu, přitom dotčení jiného konkrétního subjektivního veřejného práva v důsledku rozhodnutí vydaného podle § 12 odst. 1 zákona dovodit nelze, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než uzavřít, že zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona, byť ohlašovna o takovém zrušení formálně „rozhoduje“ ve správním řízení, je úkonem správního orgánu, jímž se osobě, dosud k trvalému pobytu na konkrétní adrese evidované, žádné konkrétní subjektivní veřejné právo ani povinnost nezakládá, nemění ani

neodnímá. Nejvyšší správní soud by byl nejvýše připraven aprobovat takovou konstrukci, podle níž by bylo možno dovodit pouze nepřímé dotčení zájmů těch osob, jímž náleží řádné užívací právo k prostorám, v nichž má evidováno místo pobytu jiná osoba; soud tu míří například na situace, kdy by se důsledky této evidence negativně projevovaly v rámci exekučního řízení tehdy, pokud by osoba, jež by místo svého pobytu měla v příslušných prostorách evidováno, byla osobou povinnou. Ani v takovém případě by nešlo o přímý zásah do jejich práv a povinností. Je-li si Nejvyšší správní soud vědom rozhodovací praxe Ústavního soudu, jež se v minulosti ve prospěch toliko evidenčního charakteru údaje o místě pobytu jednoznačně přiklonila, a porovnává-li právní úpravu, podle níž žalovaný o zrušení údaje o místě trvalého pobytu rozhodl, s právní úpravou obsaženou v zákoně č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, který byl zrušen aktuální právní úpravou a k němuž se judikatura Ústavního soudu vyslovovala, pak žádné zásadní rozdíly, jež by přivodily opodstatněnost změny právního názoru, neshledává. Skutečnost, že nyní je o zrušení údaje o místě trvalého pobytu rozhodováno formálně ve správním řízení, které lze zahájit na návrh oprávněných osob, sama osobě takovou změnu nepředstavuje. Ze shora uvedeného tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí žalovaného o zrušení trvalého pobytu, byť je vydáváno ve správním řízení, není po materiální stránce rozhodnutím, jež by splňovalo kritéria podávaná z § 65 odst. 1 s. ř. s.; nejedná se o rozhodnutí ve smyslu úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Takový úkon správního orgánu je tedy podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu v režimu správního soudnictví vyloučen.

V této právní věci, kdy návrh na zrušení údaje o místě trvalého pobytu podaly zúčastněné osoby a správní orgán podle § 12 odst. 1 zákona rozhodl o zrušení údaje o místě trvalého pobytu týkajícího se stěžovatelky, řešil Krajský soud v Českých Budějovicích otázku, zda osoby, které podaly u správního orgánu návrh, jsou osobami oprávněnými ve smyslu § 10 odst. 6 písm. c) zákona, tj. zda jsou těmi osobami, které byly oprávněny učinit návrh podle § 12 odst. 1 zákona, a poté, co dospěl k závěru, že tomu tak je, zabýval se otázkou, zda byly kumulativně splněny podmínky podávané z § 12 odst. 1 zákona, tj. zda zaniklo stěžovatelčino užívací právo k objektu a zda stěžovatelka tento objekt ve skutečnosti neužívá. Samotný krajský soud přitom nezpochybnil pouhý evidenční charakter rozhodnutí správního orgánu, neboť na str. 5 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že v souzené věci jde o případ, kdy místo trvalého pobytu neodpovídá skutečnosti, tj. že občan je „hlášen“ na adrese, na které ve skutečnosti trvale nepobývá. Předtím, než Krajský soud v Českých Budějovicích započal s věcným přezkumem napadeného rozhodnutí žalovaného, však měl, a to s využitím obdobné úvahy, jak na ni Nejvyšší správní soud právě poukázal, vyřešit otázku, zda je k takovému přezkumu příslušný. Nebylo-li tomu tak, jak Nejvyšší správní soud shora podal, neboť šlo o úkon správního orgánu, jenž je z přezkumu vyloučen z důvodu uvedeného v § 70 písm. a) s. ř. s., měl Krajský soud v Českých Budějovicích stěžovatelčinu žalobu na přezkum rozhodnutí žalovaného odmítnout jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Rozhodl-li tedy Krajský soud v Českých Budějovicích o zamítnutí žaloby poté, co se žalobou věcně zabýval, přestože šlo o žalobu nepřipustnou, kterou měl odmítnout, pak Nejvyšší správní soud uzavírá, že řízení před krajským soudem bylo řízením zmatečným, neboť chyběly podmínky pro takové řízení (§ 103 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.). Za tohoto stavu Nejvyšší správní soud nebyl podle § 109 odst. 3 s. ř. s. vázán uplatněnými důvody kasační stížnosti a nad jejich rámec napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil. Za této procesní situace se již Nejvyšší správní soud samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud dospěl k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto současně se zrušením rozsudku krajského soudu rozhodl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. i o odmítnutí žaloby.

Pokud jde o náklady řízení, o těch rozhodl Nejvyšší správní soud jak ve vztahu k řízení o kasační stížnosti, tak podle § 110 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Při odmítnutí návrhu (v tomto případě žaloby) nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.). Pokud jde o náklady řízení o kasační stížnosti, žádný z účastníků řízení v něm ve skutečnosti nebyl úspěšný, a proto Nejvyšší správní soud nepřiznal žádnému z účastníků řízení o kasační stížnosti ani náhradu nákladů tohoto řízení (§ 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Zúčastněné osoby mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Žádná taková povinnost nebyla soudem zúčastněným osobám uložena, a proto právo na náhradu nákladů řízení zúčastněné osoby nemají.

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

V Brně dne 23. února 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu