



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdlila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobců: a) Ing. H. B., b) P. L.**, zastoupení JUDr. Petrem Práglem, advokátem, se sídlem Dlouhá 5, Ústí nad Labem, proti **žalovanému: Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, **za účasti: J. Ch.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců sub. a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 127/2004 - 29 ze dne 21. 3. 2005,

takto:

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 127/2004 - 29 ze dne 21. 3. 2005 **se zrušuje.**
- II.** Žaloba **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností napadají rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 3. 2005, č. j. 15 Ca 127/204 - 29, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného označenému v záhlaví tohoto rozsudku, kterým jako orgán II. stupně zamítl odvolání stěžovatelů a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v L. č. j. 04/03 ze dne 29. 3. 2004, kterým byl zamítnut návrh stěžovatelů na zrušení údaje o místě trvalého pobytu J. Ch., Mgr. J. Ch., K. Ch. a Ing. A. Ch. na adrese.

Stěžovatelé v kasační stížnosti napadají rozsudek krajského soudu pro nesprávné právní posouzení věci, pokud jde o existenci užívacího práva k bytu na adrese, členů rodiny Ch. Stěžovatelé tvrdí, že manželé J. a J. Ch. uvedený byt dlouhodobě neužívají, neboť jejich bytové potřeby jsou uspokojovány jinde – nájem bytu manželům Ch. odstěhováním podle názoru stěžovatelů zanikl (uvádí doslova „není vyloučeno, že ... zanikl“). Závěr krajského soudu, že nájemní smlouva mezi nimi a pronajímatelem nezanikla faktickým uvolněním bytu nájemcem, a nebyly tedy dány podmínky pro zrušení údaje o trvalém pobytu, není podle názoru stěžovatelů správný a pokládají jej za příliš formalistický. V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelé poukázali na své přesvědčení, že manželé Ch. trvale opustili společnou domácnost na adrese, ve smyslu § 708 občanského zákoníku, a za aplikace § 706 odst. 1 občanského zákoníku jejich nájem zanikl. Stěžovatelé současně v řízení občanskoprávním, vedeném u Okresního soudu v Litoměřicích (sp. zn. 8 C 64/2004) popírají přechod nájmu podle § 708 občanského zákoníku na dceru manželů Ch. K., přičemž podali žalobu na vyklizení předmětného bytu proti K. Ch. Předkládají Nejvyššímu správnímu soudu vyjádření K. Ch. podané Okresnímu soudu v Litoměřicích, v němž uvádí, že její rodiče v roce 2003 trvale opustili společnou domácnost na adrese s tím, že nájem přejde na žalovanou K. Ch. podle § 708 občanského zákoníku. Navrhují proto zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření důvodnost kasační stížnosti popírá.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelé se návrhem ze dne 3. 7. 2003 domáhali, aby Městský úřad v L. rozhodl o zrušení údaje o trvalém pobytu na adrese J. Ch. a jak posléze doplnili, jeho manželce J. a dvěma dětem K. a A. Po několika procesních peripetiích byla tato žádost 29. 3. 2004 zamítnuta s tím, že užívací právo J. Ch., plynoucí z uzavřené nájemní smlouvy k bytu v domě v ulici, nezaniklo, jeho manželka a děti užívají byt jako členové domácnosti. Žalovaný k odvolání stěžovatelů napadené rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil (dne 19. 5. 2004) a odvolání zamítl. Poukázal na právní úpravu v § 12 zákona o evidenci obyvatel, podle níž lze zrušit údaj o trvalém pobytu, pokud zaniklo užívací právo hlášené osoby a neužívá-li občan tento objekt – J. Ch. uzavřel 1. 11. 1998 nájemní smlouvu s bývalým vlastníkem domu v ulici, přechodem vlastnického práva k tomuto objektu na stěžovatele došlo i k přechodu práv a povinností z nájemní smlouvy, nájemní právo J. Ch. k bytu v předmětném objektu stále trvá. Proto žalovaný usoudil, že nejsou dány podmínky pro zrušení evidenčního údaje o trvalém pobytu. Krajský soud k podané žalobě stěžovateli (v řízení před krajským soudem práva zúčastněné osoby uplatnil pouze J. Ch.) tento právní závěr potvrdil a žalobu zamítl. Uvedl, že stěžovatelé v řízení před správními úřady na podporu svého tvrzení, že nájemní vztah byl platně ukončen, nepředložili jediný relevantní důkaz. V době vydání správních rozhodnutí nedošlo k ukončení nájemního vztahu k předmětnému bytu, tj. k zániku užívacího práva, ačkoliv se jedná o jednu ze dvou zákonem kumulativně daných podmínek pro zrušení údaje o trvalém pobytu. Současně krajský soud usoudil, že faktické uvolnění bytu nájemcem, nemá bez dalšího za následek zánik nájmu bytu.

Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli účastníci řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu 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 uvážít, zda není důvod pro postup z moci úřední.

Nejvyšší správní soud se při svém rozhodování o kasační stížnosti nejprve zabýval otázkou, zda rozhodnutí o zamítnutí návrhu na zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel (dále jen „zákon“), proti němuž stěžovatelé brojili žalobou, je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví (novelizace citovaného zákona účinná od 1. 4. 2004 se podmínek pro zrušení údaje o místu trvalého pobytu a samé podstaty tohoto opatření nedotkla).

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. Oprávněnou osobou tedy jsou nepochybně i vlastníci objektu, což je v zákoně od 1. 4. 2004 explicitně vyjádřeno. 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 místu trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona, ani není nic, co by bylo dotčeno zamítnutím návrhu na zrušení údaje. 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 místu 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 či zamítnutí návrhu na zrušení údaje, 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 plénium 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, o což v projednávané věci šlo především, 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 subjektivního práva stěžovatelů charakteru věcného (majetkového), a nedopadá-li toto rozhodnutí nijak ani do práva výběru místa pobytu, přitom dotčení jiného konkrétního subjektivního veřejného práva v důsledku rozhodnutí vydaného podle § 12 odst. 1 zákona dovést nelze, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než uzavřít, že zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona, stejně jako zamítnutí návrhu na takové zrušení, 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 dovést pouze nepřímé dotčení zájmů těch osob, jímž náleží řádné užívací právo k prostorám, v nichž má evidováno místo pobytu jiná osoba (v tomto případě stěžovatelů), 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 však nešlo o přímý zásah do jejich práv a povinností. Nutno též poukázat na všeobecný účel správního soudnictví zakotvený v § 2 s. ř. s., totiž poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům. Takové právo však Nejvyšší správní soud u stěžovatelů neshledal, jejich vztahy s osobou zúčastněnou a členy jeho rodiny vyplývají z norem práva soukromého, údaj o trvalém pobytu je pouhým evidenčním úkonem, jenž žádná práva veřejná nekonstituuje, pokud jde o osobu přihlášenou, a na straně druhé se žádných veřejných práv vlastníků dotčeného objektu nedotýká. Novelizace zákona (č. 59/2004 Sb.) explicitně od 1. 4. 2004 uložila navrhovatelům důkazní břemeno ohledně podmínek, za nichž může být údaj o pobytu zrušen – užívací právo na straně hlášených osob je právem soukromým a jeho existence či neexistence tak musí být vyřešena buď dohodou stran, anebo v případě sporu pořadem práva v řízení občanskoprávním. 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 návrhu na zrušení údaje o místu 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 místu trvalého pobytu rozhodováno formálně ve správním řízení, které lze zahájit na návrh oprávněných osob, sama o sobě takovou změnu nepředstavuje. Ze shora uvedeného tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí orgánu I. stupně potvrzené žalovaným, o zamítnutí návrhu na 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 místu trvalého pobytu podali stěžovatelé jako vlastníci dotčeného objektu a správní orgán podle § 12 odst. 1 zákona rozhodl o zamítnutí návrhu, se krajský soud zabýval otázkou, zda byly kumulativně splněny podmínky podávané z § 12 odst. 1 zákona, tj. zda zaniklo užívací právo J. Ch. a členů jeho rodiny k objektu. Předtím, než Krajský soud v Ústí nad Labem 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 žalobu na přezkum rozhodnutí žalovaného odmítnout jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Rozhodl-li tedy Krajský soud v Ústí nad Labem 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 zrušil.

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 zúčastněné osobě uložena, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá ani tato osoba zúčastněná na řízení.

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

V Brně dne 12. července 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu