



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 stěžovatele **Krajského úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem v Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, za účasti **Ing. S. H.**, zastoupené JUDr. Dušanem Rendlem, advokátem se sídlem v Mostě, SNP 1872, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 3. 2005, č. j. 15 Ca 172/2003 - 47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Stěžovatel **j e p o v i n e n** zaplatit Ing. S. H. náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 1279,50 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Dušana Rendla, advokáta se sídlem v Mostě, SNP 1872, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou dne 24. 3. 2005 se Krajský úřad Ústeckého kraje (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 12. 5. 2003, č. j. 285/Org./2003, jakož i rozhodnutí Městského úřadu Chomutov (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 28. 1. 2003, č. j. OVESI/02/2066.

Citovaným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání Ing. S. H. (dále jen „účastnice řízení“) a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým nebylo ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), vyhověno návrhu účastnice řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu manželů V. a D. H. na adrese C., B. 2988/103.

Napadeným rozsudkem Krajský soud v Ústí nad Labem zrušil obě výše uvedená rozhodnutí správních orgánů a to pro vady řízení ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. b)

a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), když dospěl k závěru, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a v důsledku toho pak skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění, které není možné provádět v rámci soudního přezkumu, neboť by tím soud nahrazoval činnost správního orgánu. S ohledem na skutečnost, že doplnění dokazování je natolik zásadní, zrušil soud i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s tím, že není vhodné, aby dokazování bylo provedeno až ve stádiu odvolacího řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Dle závěru soudu musí správní orgán v řízení o návrhu na zrušení údaje o místu trvalého pobytu vždy spolehlivě zjistit, zda užívací právo občana k příslušnému objektu zaniklo a zda občan objekt již neužívá (§ 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel). Právě za účelem zjištění těchto rozhodných skutečností měl správní orgán prvního stupně provést místní ohledání nebo nařídít ústní jednání, což mu ostatně v rámci předchozího odvolacího řízení nařídil odvolací orgán - Okresní úřad Chomutov - ve svém zrušujícím rozhodnutí ze dne 27. 11. 2002, č. j. RVV-1258/10/EO-2002. Jakkoliv bylo postupem podle § 21 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), nařízeno na den 24. 1. 2003 ústní jednání v předmětné věci, dle skutkového stavu bylo jednáno dne 22. 1. 2003 pouze s manželou H., aniž by správní orgán prvního stupně účastníci řízení o změně termínu tohoto úkonu včas vyrozuměl. Dle závěru soudu správní orgán prvního stupně účastníci řízení k ústnímu jednání ve skutečnosti nepřizval, čímž jí znemožnil uplatnění připomínek a námětů k jeho průběhu, v důsledku čehož došlo k porušení ustanovení § 21 odst. 2, věty první, správního řádu. Uvedený nedostatek pak již nebylo možné napravit pozdějším seznámením účastnice řízení s obsahem protokolu o ústním jednání dne 22. 1. 2003, neboť jím nebyl odstraněn stav, kdy tato nemohla bezprostředně reagovat na tvrzení manželů H. a klást jim otázky. Z tohoto důvodu nelze z jejich tvrzení o užívání příslušného domu a bydlení v něm vycházet. Rovněž tak nelze použít ani obsah záznamu o ústním jednání dne 24. 1. 2003, č. j. OSČ/02/2066, při němž měla účastnice řízení údajně prohlásit, že nechce do příslušného domu vstoupit, neboť v něm manželé H. bydlí. O tomto úkonu nebyl sepsán protokol, takže nebylo jednoznačně patrné, kdo, kde a kdy řízení prováděl, předmět řízení, průběh řízení, jaké návrhy byly podány a jaká opatření přijata.

V kasační stížnosti uplatnil stěžovatel zákonný důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávnost právního posouzení dané věci přitom spatřuje v úvaze krajského soudu, podle které došlo k porušení ustanovení § 21 odst. 2, věty první, správního řádu a v důsledku toho nebylo možno z tvrzení manželů H. o užívání domu zachyceného v protokolu ze dne 22. 1. 2003 vycházet.

V této souvislosti stěžovatel uvádí, že správní orgán prvního stupně sice s manželou H. sepsal dne 22. 1. 2003 protokol označený jako protokol o ústním jednání, ale z jeho obsahu je zcela zřejmé, že šlo pouze o nesprávné označení tohoto protokolu. Vzhledem k tomu, že je povinností správního orgánu účastníky řízení k ústnímu jednání přizvat, nikoli předvolat, nebylo povinností manželů H. se ústního jednání nařízeného na den 24. 1. 2003 účastnit. Manželé se k předmětné věci vyjádřili dne 22. 1. 2003 a o tomto úkonu byl správním orgánem prvního stupně sepsán dle § 22 odst. 1 správního řádu protokol, který obsahuje všechny náležitosti dle § 22 odst. 2 správního řádu. Jedná se tedy o protokol o vyjádření účastníků řízení, který je uveden v demonstrativním výčtu § 32 odst. 2 správního řádu jako jeden z podkladů pro rozhodnutí a lze jej tedy pro rozhodnutí ve věci jako podklad připustit. Podle

stěžovatele u správního orgánu prvního stupně neproběhlo žádné ústní jednání, a proto nemohlo dojít k porušení práv účastnice řízení uvedených v ustanovení § 21 odst. 2, věť první, správního řádu ani k porušení práva klást otázky tak, jak tvrdí soud. Účastnice řízení byla s protokolem seznámena při ústním jednání dne 24. 1. 2003 a mohla zde uplatnit své připomínky a náměty, což však neučinila. Pro správní orgán byl tento protokol důležitým podkladem pro rozhodnutí, byl řádně opatřen za účelem přesného a úplného zjištění skutečného stavu věci. Bylo tedy možné z něho vycházet a k porušení práv účastnice řízení tak, jak konstatuje soud, nedošlo.

Co se týká záznamu o ústním jednání ze dne 24. 1. 2003, stěžovatel uvedl, že správní orgán sice porušil svou povinnost vyplývající ze správního řádu tím, že nese-psal o ústním jednání protokol, ale zároveň konstatoval, že toto procesní pochybení nemohlo mít význam z hlediska spolehlivého zjištění skutečného stavu věci a tudíž nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ohledně použití uvedeného záznamu, z něhož plyne, že žalobkyně prohlásila, že do domu nechce vstoupit, protože ví, že tam manželé H. bydlí, stěžovatel odkázal na § 32 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že podkladem rozhodnutí jsou mimo jiné i skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti. Navíc připomněl, že toto prohlášení nebylo účastnicí řízení během celého řízení před správním orgánem nikdy zpochybněno, pouze poukazovala na procesní vady, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí. Záznam ze dne 24. 1. 2003 tak podle stěžovatele bylo možno pro účely daného správního řízení použít, aniž bylo nutné – právě s ohledem na obsah tohoto záznamu – provádět místní ohledání, jelikož pro řádné zjištění skutečného stavu věci není nutné provést všechny úkony řízení.

Závěrem, v návaznosti na shora uvedené, stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 3. 2005, č. j. 15 Ca 172/2003 - 47, v celém jeho rozsahu a věc mu vrátil zpět k pojednání.

Účastnice řízení se k předložené kasační stížnosti vyjádřila přípisem ze dne 18. 4. 2005, v němž shrnula obsah kasační stížnosti a poukázala na to, že vyjádření manželů H. bylo zaznamenáno na protokole o ústním jednání ze dne 22. 1. 2003, přičemž tento den se žádné ústní jednání nekonalo a pokud ano, pak v rozporu se správním řádem, neboť k němu nebyla přizvána a nemohla uplatňovat své připomínky. Dále uvedla, že nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že by dne 24. 1. 2003 bylo řádně realizováno ústní jednání, na kterém by mohla uplatnit své připomínky a náměty, když o průběhu tohoto jednání nebyl (v rozporu se správním řádem) sepsán protokol. V dané věci tedy nebylo řádně provedeno ústní jednání a nekonalo se ani místní šetření. Účastnice řízení se proto domnívá, že skutkový stav ve správním řízení nebyl náležitě zjištěn a že rozhodnutí krajského soudu bylo správné, proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti a současné přiznání nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právníkým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Úvodem, ještě před samotným odůvodněním daného závěru, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné upozornit na skutečnost, že jeho dosavadní judikatura vycházela z názoru, že zde v případě evidence pobytu žádné veřejné subjektivní právo není,

neboť z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu, a tedy v případě zrušení údaje nemohou ani zaniknout (viz rozsudek ze dne 23. 2. 2005, č. j. 6 As 33/2003 - 81, www.nssoud.cz). Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005-108, www.nssoud.cz, byl tento právní názor překonán, když bylo konstatováno, 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.

Ze skutečnosti, že ustanovení § 10 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel vylučuje, aby s přihlášením k pobytu byla spojena vlastnická či jiná práva k objektu, totiž nelze 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. Podle čl. 14 Listiny základních práv a svobod má občan 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 (adresu), 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 (blíže viz výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu).

V návaznosti na shora uvedené tedy bylo na místě podrobit danou věc soudní kontrole a přezkoumat rozhodnutí správních orgánů v dané věci, respektive rozsudek krajského soudu, kterým byla tato rozhodnutí zrušena.

Ve vztahu ke shora uvedeným námitkám stěžovatele je třeba nejprve v krátkosti připomenout genezi celého případu od jeho úplného počátku tak, jak je patrná z předložených správních spisů. Na základě návrhu účastnice řízení na zrušení údaje o místu trvalého pobytu manželů V. a D. H. na adrese C., B. 2899/103, odůvodněného tím, že k zápisu daného údaje o místu trvalého pobytu jmenovaných došlo bez jejího souhlasu, jakožto jedné ze dvou oprávněných osob (vedle Ing. M. H.), bylo zahájeno správní řízení a rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 11. 10. 2002, č. j. OVESI/022066, nebylo tomuto návrhu vyhověno s tím, že nebyla splněna jedna z podmínek § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel, a sice podmínka, že dotčené osoby daný objekt neužívají. K odvolání účastnice řízení však bylo citované rozhodnutí zrušeno rozhodnutím Okresního úřadu Chomutov ze dne 27. 11. 2002, č. j. RVV-1258/10/EO-2002, s tím, že správní orgán prvního stupně měl za účelem spolehlivého zjištění skutkového stavu provést místní šetření a nařídit ústní jednání, a proto mu byla daná věc vrácena zpět k novému projednání a rozhodnutí.

V tomto ohledu je proto rozhodné, že v dalším řízení ústní jednání neproběhlo, respektive nebylo provedeno řádně, když o něm nebyl sepsán protokol podle § 22 správního řádu a současně absentovalo nařízené provedení místního ohledání. Správní orgán prvního

stupně tak ve svém důsledku postupoval v rozporu s uvedeným závazným právním názorem odvolacího orgánu (§ 59 odst. 3 správního řádu). Vázanost právního názoru vysloveného odvolacím orgánem je přitom vyjádřením principu subordínace, jakožto jednoho ze základních principů ovládajících vztahy mezi orgány státní správy, a znamená povinnost orgánu, který zrušené rozhodnutí vydal, aby se při novém projednání a rozhodování věci řídil pokyny odvolacího orgánu, ledaže by na řešený případ bylo třeba aplikovat jiné hmotněprávní ustanovení (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 10. 1998, sp. zn. 31 Ca 250/97, SoJ. 98, 18 : 565).

Současně správní orgán prvního stupně vybočil i ze své vlastní úvahy, neboť nařídil-li ústní jednání spojené s místním ohledáním ve smyslu § 21 odst. 1 správního řádu, bylo třeba ústní jednání řádně provést, včetně sepsání protokolu a provedení místního ohledání, což se však v daném případě nestalo.

Institut ústního jednání je určitou výjimkou z obecné zásady písemnosti správního řízení a má přispět především k řádnému zjištění skutečného stavu věci, ze kterého má vycházet rozhodnutí ve věci samé. Proto má ústní jednání opodstatnění zpravidla tehdy, vystupuje-li v řízení více účastníků s protichůdnými zájmy, mají-li být vyslýcháni svědci a případně i prováděny jiné důkazy a kdy bude nejvhodnější příležitost, aby se účastníci řízení mohli vyjádřit k podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy. Přesně tyto skutečnosti – snad s výjimkou výsledku svědků, i když i o tom by bylo možné uvažovat v případě přítomnosti Ing. M. H. – přitom vedly k nařízení ústního jednání v dané věci spojeného navíc i s místním ohledáním. Za této situace je podle zdejšího soudu zřejmé, že uvedeným postupem došlo k podstatnému porušení ustanovení o správním řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Nelze tudíž přisvědčit stěžovateli, který toto procesní pochybení bagatelizuje, a to zvláště za situace, kdy se v dané věci jedná zjevně o střet více účastníků řízení s protichůdnými zájmy a kdy bylo plně opodstatněné dát těmto účastníkům prostor k vyjádření, nejlépe právě v rámci ústního jednání, které předpokládá určitou vzájemnou interakci, která by měla přispět k objasnění celé věci. V daném případě však touto cestou k objasnění věci nedošlo a nedošlo k němu ani v dalším průběhu řízení, přičemž tento deficit nebylo možné zhojit pouhým odkazem na protokol ze dne 22. 1. 2003 a úřední záznam ze dne 24. 1. 2003, jakkoli lze souhlasit s (partikulárním) využitím těchto písemností jako podkladů pro vydání rozhodnutí. Podstatné ovšem je, že tyto podklady lze brát pouze jako podklady dílčí, které bez dalšího, zejména pak bez provedení nařízeného ústního jednání a místního ohledání, nemohou vést k naplnění zásady materiální (objektivní) pravdy vyjádřené v ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu.

S ohledem na shora uvedené lze tedy uzavřít, že nařízením, nikoli však realizováním ústního jednání společně s místním ohledáním, byla účastnice řízení zkrácena na procesních právech, když o jejím návrhu bylo rozhodnuto, aniž správní orgány obou stupňů spolehlivě zjistily skutečný stav věci, tj. zda užívací právo manželů H. k příslušnému domu zaniklo a zda tento dům nadále neužívají. Krajský soud v Ústí nad Labem proto rozhodnutí obou správních orgánů po právu zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu řízení.

Nad rámec tohoto rozhodnutí považuje zdejší soud za vhodné uvést, že v dalším řízení bude nutno zodpovědět také otázku, zda vůbec bylo možné provést zápis údaje o místu trvalého pobytu manželů H., když k tomu byl dán souhlas pouze jedné ze dvou oprávněných osob, a to i s ohledem na shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, dle kterého nemá údaj o místu trvalého pobytu pouze evidenční charakter, ale je s ním

spojena řada důsledků jak pro evidovaného, tak pro vlastníka objektu, v němž je místo trvalého pobytu evidováno. V souladu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místě trvalého pobytu (ex officio), byl-li zápis proveden na základě pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů nebo nepravdivě nebo správně uvedených skutečností; nesprávnost uvedených skutečností by přitom bylo možné spatřovat i v případném nedostatku souhlasu oprávněné osoby, resp. osob, je-li jich více tak, jako tomu je v daném případě. Ze všech podání účastnice řízení je totiž zřejmé, že to, proti čemu brojí, je právě zápis (změna) údaje o místě trvalého pobytu manželů H. na uvedené adrese bez jejího souhlasu, a proto je nezbytné, aby se správní orgány jasně a transparentně vypořádaly především s touto otázkou, a to ještě před samotným posuzováním zákonných podmínek pro zrušení údaje o místě trvalého pobytu, právě v souvislosti se shora uvedenou úřední povinností.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti tedy kasační stížnost byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a účastníku, který byl v řízení úspěšný, byla náhrada nákladů přiznána podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném v rozhodné době, za jeden úkon ve výši 1000 Kč a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 75 Kč, zvýšených o daň z přidané hodnoty v sazbě 19 % ve výši 204,50 Kč, celkem tedy 1279,50 Kč. Tato částka bude uhrazena stěžovatelem účastníku do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. dubna 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu