



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **D. S.**, zast. Mgr. Janem Švarcem, advokátem, se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 14**, se sídlem Bratří Venclíků 1073/8, Praha 9, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2019, č. j. 14 A 56/2019 - 26,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2019, č. j. 14 A 56/2019 - 26, **se z r u š u j e** a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný nezaevidoval elektronicky (prostřednictvím datové schránky) ohlášenou změnu místa trvalého pobytu ke dni jejího ohlášení, ani nezahájil příslušné správní řízení o nezaevidování této změny.

[2] Městský soud žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 23. 10. 2019, č. j. 14 A 56/2019 - 26, když rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v nečinnosti ohledně zaevidování změny místa trvalého pobytu, kterou žalobce ohlásil žalovanému prostřednictvím své datové schránky dne 31. 12. 2018, byl nezákonný. Tento závěr městský soud opřel zejména o smysl existence datových schránek a konstatoval, že komunikace prostřednictvím nich představuje dostatečnou formu ověření totožnosti příslušné osoby. V této souvislosti poukázal i na možnost ohlásit změnu místa trvalého pobytu prostřednictvím zmocněnce. Dále uvedl, že povinnost prokázat se občanským průkazem slouží pouze k ověření totožnosti, což však lze stejně efektivně provést i prostřednictvím datové schránky. Proto

není nutné trvat ani na vlastnoručním podpisu na přihlašovacím lístku, ani na prokázání totožnosti předložením občanského průkazu. Žalovaný měl proto na základě elektronického podání žalobce provést zápis změny místa jeho trvalého pobytu. Podle závěru městského soudu uvedený postup žalovaného představoval nezákonný zásah, který však nadále netrvá, neboť žalovaný již dne 1. 4. 2019 zaevidoval změnu žalobcova trvalého pobytu.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Zásadní námitka stěžovatele spočívá v odkazu na § 10 odst. 6 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), podle něhož je občan povinen podepsat přihlašovací lístek a prokázat svoji totožnost občanským průkazem. Z hlediska smyslu této povinnosti stěžovatel poukazuje na to, že předložení občanského průkazu neslouží pouze k prokázání totožnosti, nýbrž že na něj bezprostředně navazuje postup podle odstavce sedmého zmíněného ustanovení, tedy ustřížení rohu občanského průkazu, což výrazně napomáhá ke splnění povinnosti zažádat o nový občanský průkaz. Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož je prokázání totožnosti osobním předložením občanského průkazu pouze jednou z naroven postavených možností (spolu např. s prokázáním totožnosti jiným dokladem totožnosti či oznámením změny trvalého pobytu prostřednictvím zmocněnce), nýbrž zastává názor, že osobní prokázání se občanským průkazem je primární metodou při podávání žádosti o změnu místa trvalého pobytu. Ostatní postupy jsou pak spíše výjimečné a přicházejí v úvahu pouze tehdy, není-li žadatel z nějakého důvodu schopen se osobně dostavit a prokázat se platným občanským průkazem.

[5] Stěžovatel rovněž namítá, že výrok rozsudku městského soudu je formulován příliš obecně. Nelze z něho totiž zjistit, zda nezákonným zásahem je nezaevidování změny trvalého pobytu, nebo nezaregování procesně správným způsobem, tedy nezahájení správního řízení, které by vyústilo v rozhodnutí o nezaevidování změny trvalého pobytu žalobce. Z odůvodnění rozsudku přitom vyplývá, že městský soud vytýká nejen skutečnost, že nebylo formálně rozhodnuto o nezapsání této změny, nýbrž i to, že požadavku žalobce nebylo vyhověno.

[6] Žalobce proti napadenému rozsudku rovněž podal blanketní kasační stížnost, kterou však následně vzal zpět a řízení o ní bylo zastaveno samostatným usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j 4 As 432/2019 - 51. Ke kasační stížnosti stěžovatele se žalobce nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout

pokračování

z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku městského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost jsou zejména taková rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130).

[11] V posuzované věci napadený rozsudek takové vady nevykazuje. V jeho výrokové části totiž městský soud určil, že zásah stěžovatele spočívající v nečinnosti ohledně zaevidování změny místa trvalého pobytu žalobce ohlášené prostřednictvím jeho datové schránky dne 31. 12. 2018 byl nezákonný. Zásahem přitom může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého jiného úkonu než je rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98). Z formulace výroku napadeného rozsudku ve spojení s jeho odůvodněním je tak zřejmé, že městský soud po učinění závěru o ohlášení změny trvalého pobytu žalobce zákonem stanoveným způsobem považoval za nezákonný zásah žalovaného nezaevidování této změny neformálním úkonem bez zahájení správního řízení, jak je to vyžadováno v ustanovení § 10 zákona o evidenci obyvatel. Rozsudek městského soudu tak není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[12] S kasační námitkou o nezákonnosti napadeného rozsudku se však Nejvyšší správní soud ztotožnil.

[13] Z obsahu soudních spisů vyplývá, že žalobce ohlásil změnu trvalého pobytu stěžovateli prostřednictvím datové schránky dne 31. 12. 2018. Součástí datové zprávy byla i kopie nájemní smlouvy a vyplněný, avšak nepodepsaný přihlašovací lístek k trvalému pobytu. Stěžovatel dne 3. 1. 2019 vyrozuměl žalobce, že ohlášení změny trvalého pobytu nelze provést elektronicky, nýbrž jen osobně. Žalobce na toto sdělení žalovaného nereagoval a

dne 31. 3. 2019 podal zásahovou žalobu. Následující den se však žalobce osobně dostavil do sídla stěžovatele, kde byla změna jeho trvalého pobytu provedena ke dni 1. 4. 2019.

[14] Nejvyšší správní soud sdílí právní názor stěžovatele, podle něhož při ohlášení změny trvalého pobytu není možné nahradit osobní prokázání se občanským průkazem elektronickým podpisem v rámci komunikace prostřednictvím datové schránky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na záměr zákonodárce, který je zřejmý z důvodové zprávy k § 10 a 11 zákona o evidenci obyvatel. V ní se uvádí, že *„se v těchto ustanoveních upravuje postup ohlašování v případě hlášené změny místa trvalého pobytu. Účelem takto upraveného postupu je vytvoření účinného mechanismu kontroly, jehož prostřednictvím budou eliminovány případy zneužití neplatného údaje o trvalém pobytu v období, než bude občanovi vydán nový občanský průkaz s aktuálním a pravdivým údajem o trvalém pobytu. Ve zvláštních případech, kdy se obyvatel z různých důvodů nemůže sám k pobytu přihlásit, je zákonem umožněno, aby tento úkon za něj provedla oprávněná osoba.“* Přestože právní úprava prošla od jejího přijetí řadou novelizací, uvedených ustanovení se tyto změny významným způsobem nedotkly. Důvodovou zprávu je proto nutné stále považovat za relevantní z hlediska pochopení úmyslu zákonodárce ve vztahu k nim.

[15] Z výše uvedeného je zcela evidentní, že zákonodárce nepovažoval povinnost předložit platný občanský průkaz jen za prostředek k prokázání totožnosti, nýbrž i za způsob, jak minimalizovat riziko zneužití nesprávného údaje o místě trvalého pobytu v období do vydání nového občanského průkazu. Toho je dosaženo postupem podle § 10 odst. 7 zákona o evidenci obyvatel, tedy ustrížením rohu dosavadního občanského průkazu po jeho předložení. Nejvyšší správní soud přitom toto ustanovení považuje za schopné uvedeného cíle dosáhnout. Občanský průkaz s ustríženým rohem totiž při běžném právním styku vede subjekty, jimž je předkládán, ke zvýšené obezřetnosti, čímž snižuje riziko jeho zneužití. Držitel takového občanského průkazu je zároveň motivován k tomu, aby urychleně zažádal o vydání nového občanského průkazu. Povinnost osobně se dostavit na obecní úřad při změně trvalého pobytu pak rozhodně nelze považovat za neúměrně obtěžující a s ohledem na její výše uvedený smysl ani za zbytečnou.

[16] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené nemůže souhlasit s argumentací městského soudu, že prokázání se občanským průkazem je pouze prostředkem ověření totožnosti občana, a tudíž i nahraditelné ověřením totožnosti prostřednictvím systému datových schránek. Tento výklad příslušného ustanovení zákona o evidenci obyvatel nemůže obstát, neboť městský soud dostatečně nezohlednil výše popsáný účel povinnosti prokázat se občanským průkazem, a naopak jej bagatelizoval a relativizoval. S městským soudem je sice nutné souhlasit v tom, že s ohledem na možnost ohlášení změny trvalého pobytu prostřednictvím zmocněnce není aktuální právní úprava schopna riziko zneužití nesprávného údaje zcela eliminovat. Nicméně ustanovení § 10 odst. 11 zákona o evidenci obyvatel k řádnému zmocnění vyžaduje speciální plnou moc s úředně ověřenými podpisy. To přitom v praxi znamená, že občan se stejně musí prokázat platným osobním dokladem nějaké autoritě, která má pravomoc podpis ověřit (např. notáři). Takový postup tedy pro občana nepředstavuje žádné významnější zjednodušení procedury změny místa trvalého pobytu. Z důvodové zprávy k zákonu o evidenci obyvatel navíc vyplývá, že tento postup má být považován spíše za výjimečný. Samotná existence tohoto ustanovení proto zásadním způsobem nepodtrývá zákonodárcem

pokračování

předvídaný účel povinnosti prokázat se občanským průkazem při ohlášení změny místa trvalého pobytu, nýbrž pouze poskytuje řešení pro výjimečné případy. Náročnost využití této možnosti zároveň dostatečným způsobem zaručuje, že nebude výrazně nadužívána. Prioritu osobního předložení občanského průkazu při ohlášení změny údaje o trvalém pobytu přitom Nejvyšší správní soud shledal již v rozsudku ze dne 21. 10. 2015, č. j. 8 As 35/2015 - 36.

[17] Dále je nutné zdůraznit, že požadavek na předložení občanského průkazu je při změně trvalého pobytu v § 10 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel zakotven zcela jednoznačně. Doslovný výklad tohoto ustanovení je přitom zcela v souladu s jeho účelem, jímž je kromě prokázání totožnosti i omezení rizika zneužití nesprávného údaje o místě trvalého pobytu ve stávajícím občanském průkazu. Za této situace není možné přijmout výklad městského soudu, který druhý z uvedených účelů zcela pomíjí. Povinnost osobně se prokázat při ohlášení změny místa trvalého pobytu občanským průkazem tak podle právního názoru Nejvyššího správního soudu není možné nahradit ověřením totožnosti prostřednictvím elektronického podpisu v rámci komunikace vedené prostřednictvím datových schránek.

[18] Městský soud tak uvedenou právní otázku posoudil nesprávně a jeho rozsudek je nezákonný, v důsledku čehož došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první v části před středníkem napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. Městský soud v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. června 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu