



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **L. H.**, zast. Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2018, čj. MHMP 719042/2018, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2021, čj. 3 A 161/2018-111,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2021, čj. 3 A 161/2018-111, **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] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda Městský soud v Praze zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, tím, že se věcně zabýval důvody, pro které nebyla zaevidována změna místa trvalého pobytu, přestože odvolací orgán zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavil řízení z důvodu, že se ohlášení změny místa trvalého pobytu stalo bezpředmětným, a to s ohledem na pozdější úspěšné ohlášení této změny.

[2] Úřad městské části Praha 4 (dále „správní orgán I. stupně“) obdržel 20. 2. 2018 od žalobce (dále „stěžovatel“) prostřednictvím datové schránky vyplněný přihlašovací lístek k trvalému pobytu. Následně 22. 2. 2018 od něj obdržel doporučeně průvodní dopis s vylepeným 50 Kč kolkem, nájemní smlouvu a občanský průkaz. Správní orgán I. stupně stěžovateli přípisem 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. Dne 28. 2. 2018 stěžovatel zaslal prostřednictvím datové schránky zmocněnce tentýž přihlašovací lístek a plnou moc k ohlášení změny místa trvalého pobytu. Správní orgán I. stupně stěžovatele 12. 3. 2018 vyzval, aby předložil originál přihlašovacího tiskopisu se správnými údaji, uhradil správní poplatek předpokládaným způsobem a doložil originál zvláštní plné moci s úředně ověřenými podpisy. Stěžovatel výzvě vyhověl pouze z části. Zaplatil bezhotovostně správní poplatek a uvedl správný tvar rodného čísla. Správní orgán I. stupně proto rozhodnutím ze dne 6. 4. 2018, čj. P4/047288/18/OSA/HEJ, rozhodl tak, že změna místa trvalého pobytu stěžovatele nebude zaevidována, neboť stěžovatel nepostupoval podle § 10 odst. 6 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal stěžovatel odvolání. Zároveň vedle toho dne 26. 4. 2018 provedl nové ohlášení změny trvalého pobytu, a to osobně na ohlašovně správního orgánu I. stupně. Změna na základě tohoto ohlášení byla zaevidována. Žalovaný na základě této skutečnosti dospěl k závěru, že vyhovění druhému ohlášení změny místa trvalého pobytu přivodilo bezpředmětnost dřívějšího ohlášení změny trvalého pobytu učiněného přes datovou schránku dne 20. 2. 2018 (respektive 28. 2. 2018 prostřednictvím zmocněnce). Rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto v záhlaví označeným rozhodnutím zrušil a řízení zastavil podle § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nad rámec rozhodovacích důvodů uvedl, že zákon o evidenci obyvatel neumožňuje zaevidovat změnu místa trvalého pobytu ohlášením přes datovou schránku.

[4] Stěžovatel následně podal u městského soudu žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu I. stupně, který měl spočívat v jeho nečinnosti stran zaevidování změny místa trvalého pobytu stěžovatele na základě ohlášení ze dne 28. 2. 2018. Městský soud usnesením ze dne 14. 11. 2019, čj. 3 A 161/2018-53, žalobu odmítl, a to pro její nepřipustnost. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 6. 2020, čj. 8 As 331/2019-43, usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem pro zrušení usnesení městského soudu bylo, že žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení zastavil. Existovalo proto rozhodnutí, proti kterému stěžovatel mohl brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. Úmyslem stěžovatele bylo, aby došlo k věcnému posouzení žádosti o změnu místa trvalého pobytu. Mohl proto brojit proti výroku o zastavení řízení. Městský soud měl poskytnout stěžovateli prostor pro překvalifikování žaloby na správný žalobní typ. Jelikož tak neučinil, porušil právo stěžovatele na přístup k soudu a na spravedlivý proces.

[5] Městský soud poté vyzval stěžovatele k upřesnění žalobního typu. Ten v reakci na to dne 25. 3. 2021 uvedl, že napadá v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného, a navrhl jeho zrušení. Současně navrhl, aby žalovaný vstoupil do řízení na místo správního orgánu I. stupně. Městský soud usnesením ze dne 29. 3. 2021, čj. 3 A 161/2018-85, připustil změnu žaloby. O žalobě proti rozhodnutí žalovaného následně rozhodl v záhlaví uvedeným rozsudkem, a to tak, že ji jako nedůvodnou zamítl.

[6] Městský soud uvedl, že správní orgány nemohly zaevidovat změnu trvalého pobytu k datu ohlášení ze dne 28. 2. 2018. Při ohlášení změny trvalého pobytu totiž není možné

pokračování

nahradit osobní prokázání se občanským průkazem elektronickým podpisem v rámci komunikace prostřednictvím datové schránky (rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2020, čj. 4 As 432/2019-58, č. 4048/2020 Sb. NSS). Stěžovatel nesplnil povinnost osobně se prokázat občanským průkazem, a to až do dne 26. 4. 2018. Správní orgány proto nemohly zaevidovat změnu trvalého pobytu dříve. Vydání jiného rozhodnutí o odvolání proto nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Stěžovatel měl prostor pro poskytnutí součinnosti a odstranění vady řízení. Výsledek řízení je důsledkem jeho neochoty ke splnění zákonných podmínek ohlášení změny trvalého pobytu. Přistoupil-li by za této situace městský soud ke zrušení rozhodnutí žalovaného z důvodu, že měl volit jiný důvod k zastavení řízení [§ 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu] nebo že měl odvolání zamítnout pro nesplnění zákonných podmínek, šlo by o přepjatý formalismus.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatel namítá, že žalovaný nemohl zastavit řízení. V případě, že nebyly splněny podmínky pro zaevidování místa trvalého pobytu, měl zamítnout odvolání. Nejde o přepjatý formalismus, jak tvrdí městský soud. Je rozdíl mezi meritorním a nemeritorním výsledkem řízení. Stěžovatel by měl být úspěšný s žalobou proti rozhodnutí o procesním skončení věci, pokud bylo nezákonné.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že prostřednictvím datové schránky nelze ohlásit změnu místa trvalého pobytu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí o druhou podanou kasační stížnost v dané věci (viz bod [4] výše). Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[11] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, ve kterém uvedl, že „ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytyká

nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[12] První rozhodnutí městského soudu bylo ke kasační stížnosti stěžovatele zrušeno rozsudkem sp. zn. 8 As 331/2019 z důvodu, že městský soud žalobu odmítl, aniž by umožnil stěžovateli změnit žalobní typ, a tedy brojít proti rozhodnutí žalovaného (blíže viz rekapitulaci v bodě [4] výše). Městský soud v dalším řízení vyzval stěžovatele k upřesnění žalobního typu a následně napadeným rozsudkem věcně rozhodl o žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Zastavení řízení žalovaným pro bezpředmětnost podle městského soudu nepředstavuje vadu, pro kterou by bylo třeba rozhodnutí žalovaného rušit. Proti posouzení této otázky městským soudem stěžovatel brojí v nyní podané kasační stížnosti. Ta je proto přípustná, neboť touto otázkou se Nejvyšší správní soud dosud nezabýval.

[13] Stěžovatel namítá, že je rozdíl mezi meritorním a nemeritorním výsledkem řízení. Měl by být úspěšný s žalobou proti rozhodnutí o procesním skončení věci, pokud bylo nezákonné. Nejde o přepjatý formalismus, jak tvrdí městský soud.

[14] Námitka stěžovatele je důvodná. Přestože je stručná a mohla by být blíže rozvedena, vystihuje podstatu problému, a to z níže uvedených důvodů.

[15] Správní soudnictví je založeno na ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), a tudíž nikoliv na všeobecném přezkumu zákonnosti postupu správních orgánů. Napadené výroky správního rozhodnutí soud přezkoumává s ohledem na dispoziční zásadu v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), nejedná-li se o vady, ke kterým musí přihlídnout z úřední povinnosti. Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. Odůvodnění správního rozhodnutí musí samo o sobě obstát v předestření důvodů, jež vedly správní orgán k rozhodnutí vyjádřenému ve výrokové části, a musí být v souladu s obsahem správních spisů (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 Afs 58/2012-44, bod 16, a ze dne 24. 9. 2014, čj. 8 Afs 34/2013-68, bod 40). Zastaví-li proto správní orgán řízení z procesního důvodu, nemůže se soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým bylo řízení zastaveno, zabývat tím, jak by správní řízení věcně dopadlo, pokud by nebylo zastaveno, a od tohoto posouzení odvozovat důvodnost zastavení řízení. Tím by totiž zcela nahradil činnost správního orgánu, který o věci meritorně nerozhodl.

[16] Tyto zásady souvisí i s tím, že je na žalobci, aby v žalobě v souladu s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. uvedl, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní

pokračování

náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Žalobce však může reagovat pouze na takové nezákonnosti, které buď vyplynuly z řízení, nebo které jsou zřejmé z rozhodnutí. Naopak po něm nelze požadovat, aby preventivně v rámci žalobních bodů namítal, že by bylo rozhodnutí správního orgánu případně nezákonné, i pokud by věc posoudil jinak, a domýšlet tedy jak jinak by ještě mohl správní orgán své rozhodnutí odůvodnit a o jaká jiná právní ustanovení by je mohl opřít (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, čj. 9 As 61/2016-43, bod 17).

[17] Stěžovatel se žalobou domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného, který zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavil řízení. Řízení o žádosti o změnu místa trvalého pobytu proto skončilo procesně, aniž by se žalovaný na základě odvolacích námitek zabýval věcně tím, zda měla být změna trvalého pobytu stěžovatele zaevidována na základě ohlášení ze dne 28. 2. 2018. Úvahu, že zákon o evidenci obyvatel neumožňuje zaevidovat změnu místa trvalého pobytu ohlášením přes datovou schránku, žalovaný výslovně uvedl nad rámec rozhodovacích důvodů (*obiter dictum*). Tomu odpovídá výrok rozhodnutí žalovaného, kterým zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení zastavil.

[18] Městský soud se proto k žalobním námitkám (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) měl zabývat pouze tím, zda žalovaný nepochybil, jestliže rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a řízení zastavil postupem podle § 90 odst. 4 správního řádu z důvodu, že změna místa trvalého pobytu na základě ohlášení ze dne 26. 4. 2018 způsobila bezpředmětnost dřívějšího ohlášení. Jak totiž důvodně namítl stěžovatel, je rozdíl mezi meritorním a nemeritorním výsledkem řízení. Bylo-li by totiž rozhodnutí žalovaného o procesním skončení věci nezákonné, měl by jej městský soud zrušit bez ohledu na to, jak by správní řízení věcně dopadlo, pokud by nebylo zastaveno. Výsledkem správního řízení totiž v konečném důsledku nebylo věcné posouzení změny místa trvalého pobytu stěžovatele na základě ohlášení ze dne 28. 2. 2018. Žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně pouze zrušil a řízení zastavil.

[19] Městský soud však namísto toho věcně posoudil, zda správní orgány mohly zaevidovat změnu trvalého pobytu k datu ohlášení ze dne 28. 2. 2018. V důsledku svého závěru, že správní orgány nemohly zaevidovat změnu trvalého pobytu dříve než 26. 4. 2018, pak posoudil žalobní námitku týkající se zastavení řízení žalovaným. Podle městského soudu by za této situace bylo výrazem přepjatého formalismu, jestliže by rozhodnutí žalovaného zrušil jen z toho důvodu, že měl řízení zastavit z jiného důvodu nebo že měl odvolání zamítnout (blíže viz rekapitulaci v bodě [6] výše). Jestliže nemohlo ohlášení ze dne 28. 2. 2018 vést ke změně místa trvalého pobytu stěžovatele, je podle městského soudu bezvýznamné, že žalovaný případně postupoval procesně chybně.

[20] Městský soud se tak věcně zabýval tím, zda mohla být zaevidována změna místa trvalého pobytu na základě ohlášení ze dne 28. 2. 2018, přestože předmětem řízení s ohledem na způsob rozhodnutí žalovaného o odvolání a na to navazující žalobní body byla pouze otázka, zda mohl žalovaný zrušit rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavit řízení z toho důvodu, že ke změně místa trvalého pobytu stěžovatele došlo následně na základě ohlášení ze dne 26. 4. 2018. Pro účely posouzení této otázky však

nebylo podstatné, zda změna místa trvalého pobytu mohla či nemohla být zaevidována na základě ohlášení ze dne 28. 2. 2018. Důvodem zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavení řízení totiž nebylo to, že změna místa trvalého pobytu stěžovatele nemohla být zaevidována na základě tohoto ohlášení. Městský soud se proto mohl zabývat jen tím, zda procesní skončení věci žalovaným bylo zákonné. Dospěl-li by k závěru, že nebylo, měl rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Teprve žalovaný by se mohl případně zabývat věcně tím, zda správní orgán I. stupně správně nezaevidoval změnu místa trvalého pobytu na základě ohlášení ze dne 28. 2. 2018, a to s ohledem na uplatněné odvolací námitky.

[21] Městský soud tak fakticky nahradil činnost žalovaného a posoudil správnost závěrů správního orgánu I. stupně, přestože předmětem řízení o žalobě byla pouze otázka, zda pozdější zaevidování změny trvalého pobytu působí bezpředmětnost původního ohlášení. V důsledku toho pak posoudil žalobní námitku stěžovatele jako nedůvodnou, aniž se věcně vypořádal s jeho žalobní argumentací. Rozhodně nejde o přepjatý formalismus, jak uvedl městský soud. Postup, který městský soud zvolil, je totiž v rozporu se základními principy správního soudnictví a vede ve svých důsledcích k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces, neboť mu znemožňuje se účinně bránit proti nezákonnému rozhodnutí (k tomu viz shora bod [15]).

[22] Tímto postupem městský soud zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (bod 21 rozsudku sp. zn. 9 As 61/2016 nebo rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2017, čj. 9 As 87/2016-26, bod 33). Kasační stížnost je proto důvodná. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že jde o vadu, ke které by byl povinen přihlédnout i z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2021, čj. 8 Azs 419/2018-60, bod 30).

[23] Nejvyšší správní soud se v tuto chvíli nemohl zabývat tím, zda žalovaný postupoval správně, jestliže zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení zastavil. Bude totiž na městském soudu, aby se touto otázkou zabýval jako první, a to s ohledem na žalobní argumentaci stěžovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a že městský soud zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Zrušil proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně 30. března 2023

Petr Mikeš
předseda senátu