ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) Mgr. P. Š., CSc.**, **b) S. L. L., MPH, c) nezletilá Z. L.,** zastoupena žalobci a) a b), jako zákonnými zástupci, všichni zastoupeni JUDr. Martinem Prokopem, advokátem se sídlem Římská 16, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2009, č. j. 10 Ca 410/2006 - 96,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2009, č. j. 10 Ca 410/2006 - 96, **se** ve výroku II. a III. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Výše označeným rozsudkem Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) bylo žalovanému (dále „stěžovatel“) výrokem II. uloženo rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 9. 10. 2006 ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu v řízení o žádosti ze dne 15. 11. 2005 o provedení opravy v evidenci místa trvalého pobytu nezletilé Z. L., a to do 30-ti dnů od právní moci rozsudku.

Stěžovatel podal proti tomuto výroku napadaného rozsudku dne 26. 10. 2009 kasační stížnost, současně požádal o přiznání odkladného účinku. Kasační stížnost byla Nejvyššímu správnímu soudu postoupena dne 15. 2. 2010. S přihlédnutím k povaze věci, jakož i délce řízení věci samé před soudem prvního stupně, shledal Nejvyšší správní soud legitimní důvod k projednání kasační stížnosti bezprostředně po nezbytných procesních

úkonech soudu, přitom již samostatně nerozhodoval o přiznání odkladného účinku, neboť takové rozhodnutí by bylo za této situace zjevně nadbytečné.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s."). Nesouhlasí s tím, že je mu uložena povinnost jako nadřízenému správnímu orgánu vydat správní rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 9. 10. 2006 v řízení ve věci provedení opravy ze zákona správně určeného údaje o místu trvalého pobytu nezletilé Z. L. v době jejího narození. Ministerstvo vnitra nadto není nadřízeným správním orgánem vůči Úřadu MČ Praha 4, tímto je Magistrát hl. města Prahy. Nevyhovění žádosti žalobce, týkající se opravy správného údaje na údaj chybný, nelze považovat za nečinnost správního orgánu. Nejen Úřad MČ Praha 4 se podnětem podaným žalobcem zabýval a správnost údaje o určeném místu trvalého pobytu nezl. Z. L. ve smyslu ust. § 10 odst. 4 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel ověřoval. Úřad nevydal rozhodnutí především proto, že na ust. § 8a cit. zákona se správní řád nevztahuje. Vztahuje se však na ohlášení změny dle § 10 odst. 5 až 11 cit. zákona, takto však ze strany zákonných zástupců nebylo postupováno, přestože tato možnost, jak docílit změny údaje o místu trvalého pobytu jim byla několikráte doporučována.

Stěžovatel uvádí, že obyvatel může požádat ve smyslu ust. § 8a odst. 3 cit. zákona o provedení opravy nebo doplnění osobních údajů zpracovaných v informačním systému k jeho osobě tak, aby byly přesné a odpovídaly aktuálnímu stavu. Ministerstvo, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v hlavním městě Praze tedy úřady městských částí určené Statutem hl. města Prahy, v takových případech provádí šetření v součinnosti s příslušnými zdroji informačního systému, uvedenými v ust. § 6, § 6a a § 7 cit. zákona ke zjištění aktuální správnosti a úplnosti údajů, popř. zabezpečí (nikoli rozhodne) o doplnění chybějících údajů, odstranění nesprávných údajů nebo odstranění údajů vedených mimo rámec podmínek stanovených zvláštním zákonem. V případě podání žalobce bylo reagováno, čili nelze považovat za nečinnost správního orgánu odmítnutí provést opravu údajně neaktuálního údaje o místu trvalého bydliště, který byl do informačního systému zaveden v souladu s příslušným ustanovením zákona. V případě nezletilého dítěte stěžovatel nespatřuje žádné komplikace při výkonu rodičovských práv, natož popírání obecného principu respektování rodinného a soukromého života rodiny. Zákon o evidenci obyvatel upravuje problematiku trvalého pobytu z hlediska jeho evidence a s tím souvisejících úkonů, nikoli faktický pobyt nezletilého dítěte či dokonce výkon rodičovské odpovědnosti. V předmětném případě na uplatňování rodičovských práv, kdy nezletilá i oba její rodiče jsou přihlášeni k trvalému pobytu ve stejném správním obvodu příslušného obecního úřadu, nemá v žádném případě vliv tento způsob evidence údaje o trvalém pobytu na výkon jejich práv. Místní příslušnost správního orgánu, který rozhoduje o dávkách státní sociální podpory, je jak u nezletilé, tak u rodičů stejná.

Stěžovatel konstatuje, že v přípisu č. j. SC-299/2006 ze dne 24. 10. 2006 uváděl, že nemůže žádosti vyhovět a přikázat Úřadu MČ Praha 4, aby opravil ze zákona správně určenu adresu místa trvalého pobytu nezletilé Z. L. v době jejího narození na údaj chybný, který by byl veden v informačním systému v rozporu s ust. § 10 odst. 4 zákona o evidenci obyvatel. Žalobci byl doporučen postup ve smyslu ust. § 10 odst. 10 zákona, podle něhož na žádost zákonného zástupce lze kdykoli za dítě mladší 15 let ohlásit změnu místa

trvalého pobytu. Podle § 18 odst. 2 zákona se o úkonech souvisejících s ohlášením změny trvalého pobytu podle § 10 odst. 4 až 11 uskuteční záznam na přihlašovacím lístku k trvalému pobytu a následně zaeviduje v informačním systému. Pokud ohlašovna žádosti nevyhoví, vydává se rozhodnutí o nezaevidování změny. Žalobce takovou žádost nepodal, nemohlo být tedy vydáno žádné rozhodnutí ve správním řízení a nemůže se tudíž ani jednat o nečinnost správního orgánu. Adresa místa trvalého pobytu občana v době jeho narození se určuje podle ust. § 10 odst. 3 a 4 zákona o evidenci obyvatel. Takto ze zákona určené první místo trvalého pobytu zavádí do informačního systému evidence obyvatel na základě rodného listu dítěte obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu ohlašovna působí. Za místo trvalého pobytu matky, podle výše uvedených ustanovení, je považována adresa, kterou si matka – státní občanka České republiky zvolila v České republice a ohlásila na ohlašovně nového místa trvalého pobytu. Co je považováno za místo trvalého pobytu je definováno v ust. § 10 odst. 1 zákona; je to adresa místa pobytu občana České republiky, kterou si zvolí občan České republiky (tedy nikoliv cizinec). Zákonem definované místo trvalého pobytu není možno zaměňovat nebo považovat za pobyt trvalý (popř. přechodný, dlouhodobý nebo pobyt povolený na základě dlouhodobého víza), který je povolován útvarem Policie České republiky podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Jenom proto, že paní S. L. L. má podle zákona o pobytu cizinců povolen pobyt trvalý, není možné určovat za místo trvalého pobytu dítěte v době jeho narození adresu jí povoleného pobytu. I v případech, kdy by cizinka měla povolen pobyt např. dlouhodobý, postup by byl stejný a za místo trvalého pobytu dítěte by byla rovněž určena adresa sídla ohlašovny, v jejímž územním obvodu se dítě – občan České republiky, narodilo. Údaje o cizincích s povolením k pobytu na našem území jsou Ministerstvu vnitra do informačního systému evidence obyvatel předávány příslušným útvarem Policie ČR, a to na základě jím vydaného povolení k pobytu cizinci. Podle § 29 zákona o evidenci obyvatel údaje o cizincích s povoleným pobytem na našem území byly předávány do informačního systému až od 1. 1. 2003, kdy nabylo účinnosti ustanovení § 1 písm. b) a c) uvedeného zákona. Do té doby se v případech dětí narozených matce-cizince s povoleným pobytem postupovalo a stále postupuje výše uvedeným způsobem a praxe nečiní potíže. Nabytím účinnosti zákona č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech (od 1. 7. 2010), nebudou opět v evidenci obyvatel vedeny údaje o cizincích s povoleným pobytem na území České republiky a cizincích, kterým byla na našem území udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany. Nebude tedy již opět možné uvádět účelové výklady předmětného ustanovení jako v případě žalobce a upřednostňovat pouze jednu kategorii cizinek s jediným druhem povoleného pobytu.

Stěžovatel v této části uzavírá, že povolený trvalý pobyt cizinci podle zákona o pobytu cizinců není totéž jako ohlášené místo trvalého pobytu občanem České republiky podle zákona o evidenci obyvatel. Pokud by měla paní S. L. L. cizineckou policií povolen pobyt dlouhodobý nebo přechodný, spor by nevznikl.

Dle stěžovatele nelze akceptovat názor žalobce a postupovat v rozporu s ust. § 10 odst. 3 zákona v případě nezletilé Z. L.; matka nezletilé má povolen trvalý pobyt a nikoli jiný druh pobytu na území České republiky (např. přechodný), který by mnohem jednoznačněji zdůraznil nemožnost ztotožňování ohlášených pobytů občanů a povolených

pobytů cizinců. Pobyty cizinců jsou povolovány na základě jiných předkládaných dokladů a především na adrese objektů, které nejsou vždy zkolaudovány k bydlení či ubytování tak, jak je stanoveno v § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel u občanů České republiky.

Na podporu tvrzení, že ohlášené místo trvalého pobytu občanem je odlišné od povoleného pobytu cizince, upozorňuje stěžovatel na hlavu II. zákona o evidenci obyvatel, která zní: „Trvalý pobyt obyvatel“. Legislativní zkratka obyvatel, stanovená pro účely zákona byla použita z důvodu uvedeného v § 11, jehož ustanovení ve věci problematiky hlášení pobytu cizinců zcela odkazuje na zvláštní právní předpisy, které postup při povolení pobytu upravují. Ostatní ustanovení hlavy II se tak týkají problematiky hlášení pobytu občanů České republiky. Skutečnost, že pobyty cizinců a občanů České republiky jsou pro účely zákona o evidenci obyvatel odlišovány, potvrzuje např. i ustanovení § 3a, § 4 a § 5 cit. zákona, kde údaje o obyvatelích vedených v informačním systému, se v souvislosti s pobytem odlišují na ty, kteří se přihlásili k trvalému pobytu, a na ty, kteří mají pobyt povolen. Účinností zákona č. 227/2009 Sb., bod 53 v nadpisu hlavy II se slovo „obyvatel“ nahrazuje slovem „občanů“.

Stěžovatel má za to, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. se lze domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat jenom takové rozhodnutí nebo osvědčení, jež má dostatečný právní podklad a jehož vydání je v pravomoci správního orgánu.

Z výše uvedených důvodů navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci ke kasační stížnosti vyjádření nepodali.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu z důvodů a v rozsahu vymezeném stěžovatelem, přitom musí konstatovat, že zásadní námitky stěžovatele se míjí s meritem věci, která byla předmětem řízení před městským soudem. Předmětem sporu, který je nyní veden, není posoudit, zda lze žalobci, resp. nezletilé Z. L. provést opravu údaje v evidenci obyvatel či nikoli, zda tedy na její případ lze aplikovat ust. § 10 odst. 3 resp. 4 zákona o evidenci obyvatel, tzn. zda jako první místo jejího trvalého pobytu mělo být uvedeno místo ohlašovny, anebo zda mělo být uvedeno místo trvalého pobytu její matky. Nepřísluší soudu proto nyní posuzovat výklad uvedených ustanovení a jejich relevantnost na případ žalobců. Nejvyšší správní soud tedy nemůže nyní, v tomto řízení, brát v potaz argumentaci stěžovatele uváděnou v kasační stížnosti stran povahy povoleného trvalého pobytu a ohlášeného trvalého pobytu.

Městský soud neuložil stěžovateli vydat rozhodnutí, kterým by měl požadovanou opravu údajů provést, neuložil mu tedy vydat rozhodnutí in meritum, které by nemělo, jak tvrdí stěžovatel, dostatečný právní podklad. Stěžovateli nebylo uloženo vydat ve věci rozhodnutí konkrétního obsahu, nýbrž mu bylo uloženo vydat toliko procesní rozhodnutí.

Žalobce učinil již dne 15. 11. 2005 podání podle § 8a odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).

Podle citovaného ustanovení: „*Pokud obyvatel požádá o provedení opravy nebo doplnění údajů zpracovávaných v informačním systému k jeho osobě tak, aby byly správné, má rovněž právo požadovat, aby údaje k jeho osobě, které nejsou správné, byly označeny jako nesprávné*“. Tuto žádost přípisem ze dne 6. 12. 2005 Úřad MČ Praha 4 zamítl, mimo jiné s odkazem na metodické pokyny stěžovatele, přitom žalobci vyložil ustanovení § 10 odst. 3 zákona tak, že toto se nevztahuje na matky – cizinky, neboť tyto nemají trvalý pobyt podle § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel, ale podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí se žalobci domáhali ochrany, a to žalobou podanou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., městský soud usnesením ze dne 31. 7. 2006, č. j. 7 Ca 33/2006 jejich žalobu odmítl, přitom vyslovil právní závěr, že se nejedná v daném případě o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a shledal důvod kompetenční výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s. Současně městský soud žalobci sdělil, že v daném případě jsou dány důvody pro uplatnění žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s., žalobci se tedy měli *in concreto* domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti, aby při tvrzeném nesouladu v údajích v informačním systému Ministerstvo vnitra rozhodlo o odstranění nesprávných údajů.

Žalobce v žalobě uvádí, že v intencích závěrů obsažených v usnesení městského soudu postupoval ve smyslu ust. § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a vyzval jak Úřad MČ Praha 4 tak Ministerstvo vnitra podáním ze dne 9. 10. 2006, aby zajistili zaevidování místa trvalého pobytu nezletilé Z. L. shodně s pobytem její matky. Na toto podání reagoval stěžovatel zamítavým přípisem ze dne 24. 10. 2006, č. j. SC-2991/2006, v němž uvedl shodně, tak jako učinil již Úřad MČ Praha 4 dne 6. 12. 2005 přípisem, který městský soud dříve vyloučil ze soudního přezkumu, důvody, pro které nelze změnu provést, tzn. vyložil ustanovení § 10 odst. 3 a 4 zákona o evidenci obyvatel a odůvodnil proč ust. § 10 odst. 3 cit. zákona nelze v případě žalobců použít.

Podmínkou pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. je, aby žalobce vyčerpal dostupné procesní prostředky ochrany proti nečinnosti ve správním řízení. Ve smyslu ust. § 80 odst. 4 správního řádu může správní orgán, který rozhoduje o nečinnosti správního orgánu v řízení: a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že nadřízeným orgánem Úřadu MČ Praha 4, tedy orgánu, který je ve věci samé kompetentní rozhodnout o provedení či neprovedení opravy evidenčního údaje, je ve smyslu ust. § 81 odst. 3 písm. a) zákona č.131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a § 178 odst. 1 správního řádu Magistrát hl. města Prahy, nikoli však Ministerstvo vnitra. Domáhal-li se tedy žalobce opatření ve smyslu ust. § 80 správního

řádu, měl tak činit ve vztahu k Magistrátu hl. města Prahy, nikoli ve vztahu k Ministerstvu vnitra. Nic na tom nemění ani skutečnost, že ministerstvo (žalovaný) v celé věci, již v řízení vedeném z podnětu Veřejného ochránce práv v roce 2006, od samého počátku jednalo, zaujímalo stanoviska a s věcí je srozuměno ani to, že žalobce byl již v odmítavém usnesení městského soudu odkázán v dalším postupu právě na Ministerstvo vnitra. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, stěžovatel není orgánem příslušným k řízení dle § 80 správního řádu, nelze mu proto ani vytýkat, že žalobci sdělil své stanovisko k věci neformálním přípisem; lze mu však vytknout, že nepostoupil žádost k vyřízení orgánu k řízení ve věci nečinnosti příslušnému, tj. Magistrátu hl. města Prahy.

Městský soud vytkl stěžovateli nikoli nesprávné právní posouzení věci (samotné faktické provedení či neprovedení změny v evidenci), ale tu skutečnost, že stěžovatel o žádosti na ochranu proti nečinnosti, dospěl-li k závěru, že této nevyhoví, nerozhodl procesně stanoveným postupem dle ust. § 80 odst. 6 správního řádu, tzn. usnesením, ale toliko neformálním přípisem. V odůvodnění přitom městský soud uvedl: *„Ministerstvo v intencích tohoto ustanovení zákona usnesení, tj. rozhodnutí, které by bylo napadnutelné správní žalobou nevydalo, ale sdělilo přípisem ze dne 24. října 2006 důvody, proč této žádosti nevyhoví a proč nepovažuje údaje evidované o místě pobytu nezletilé Z. za údaje v rozporu se zákonem.“*

Městský soud stěžovateli ve výroku II. uložil, aby o žádosti žalobce ze dne 9. 10. 2006 zákonem předepsaným způsobem, tzn. usnesením, které by bylo lze považovat za rozhodnutí napadnutelné správní žalobou.

Nejvyšší správní soud výše uvedený závěr městského soudu nepovažuje za správný.

Městský soud jednak připustil, že žalobou na ochranu proti nečinnosti dle §79 s. ř. s. se lze domáhat vydání usnesení stran opatření proti nečinnosti, jednak konstatoval, že takové usnesení je přezkoumatelné dle § 65 s. ř. s.

Žalobou dle § 79 s. ř. s. se lze domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé; žalovaným je přitom správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost rozhodnutí vydat. Opatření proti nečinnosti, resp. usnesení vydané podle ust. § 80 odst. 6 správního řádu však není rozhodnutím ve věci samé, takovým rozhodnutím je v dané věci pouze rozhodnutí o žádosti o provedení či neprovedení opravy, které (popř. k nové žádosti) je oprávněn vydat správní orgán k tomu kompetentní, tj. Úřad MČ Praha 4, popř. v intencích ust. § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu by tak mohl učinit orgán nadřízený, tj. Magistrát hl. města Prahy. Žalobou na nečinnost se proto nelze domáhat toho, aby nadřízený orgán vydal usnesení ve smyslu ust. § 80 odst. 6 správního řádu.

Nejvyšší správní soud *obiter dictum* konstatuje, že ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. se považuje za rozhodnutí jakýkoli správní akt materiální povahy, jímž je rozhodováno o veřejných subjektivních právech, bez ohledu na to, jak je nazván (usnesení, přípis, rozhodnutí, osvědčení). V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005 - 108, v němž zdejší soud

konstatoval, že *„veřejným subjektivním právem, jemuž je třeba poskytnout soudní ochranu, je právo na zvolení místa trvalého pobytu a na evidenci trvalého pobytu v místě, v němž si tento druh pobytu zvolil. Právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona o evidenci obyvatel je proto 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“.*

Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného konstatuje, že však již nesdílí názor stěžovatele, že na daný případ – změny evidenčního údaje - se správní řád nevztahuje. Ustanovení § 8a odst. 3 zákona o evidenci obyvatel stanoví, že žadatel má mimo jiné rovněž právo požadovat, aby údaje k jeho osobě, které nejsou správné, byly označeny jako nesprávné. Garantuje-li zákon na jedné straně právo jednotlivce na správnost evidovaných údajů, musí mít tento, na straně druhé, rovněž reálnou možnost se takového práva dovolat. Rozhodují-li správní úřady o žádosti navrhovatele, jsou-li nadto povinny v rozsahu jim svěřených kompetencí provést určitý úkon, děje se tak vždy v řízení, které musí respektovat základní zásady činnosti správních orgánů a principy veřejné správy, nikoli v řízení neformálním, bez vydání individuálního správního aktu. Rozhodují-li proto správní orgány o subjektivních právech jednotlivce, nemohou tak činit v řízení jiném než správním, resp. v řízení, v němž budou základní zásady výkonu veřejné správy zachovány. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje rovněž na ust. § 1 odst. 1 a 2 správního řádu, z něhož se podává, že zákon se vztahuje na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy. Vztahuje se nejen na správní řízení v užším slova smyslu (postup správního orgánu směřující k rozhodnutí ať konstitutivnímu či deklaratornímu) o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (účastníků řízení), ale na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy, tedy na veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám (dotčené osoby), neupravenou jinými právními předpisy. Pojem postup při výkonu veřejné správy značí, že se nejedná o činnost soukromoprávní, při které správní orgán vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu. Rovněž se nejedná o veřejnoprávní činnost jiných orgánů veřejné moci, než jsou správní orgány, jak vyplývá i z teoretického negativního vymezení veřejné správy, podle nějž veřejná správa není zákonodárstvím, soudnictvím ani exekutivou. Zákon se dále nevztahuje na výkon veřejné správy upravený jinými zákony, jako je vydávání normativních správních aktů (vyhlášek, nařízení, obecně závazných vyhlášek). Stejně tak zákon neupravuje činnost správních orgánů směřující dovnitř veřejné správy, ale jen tu, která směřuje navenek, vůči dotčeným fyzickým a právnickým osobám (dotčené osoby). Z povahy věci vyplývá, že se správní řád nepoužije na bezprostřední zásahy, a rovněž ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti a při pověřování výkonem státní správy se uplatní neformální rozhodování nebo interní regule.

Pojem výkon veřejné správy je tedy ve smyslu teorie správního práva pojmem zahrnujícím jak správní řízení včetně vydávání (individuálních) správních aktů, tak i další činnosti, jako je vydávání ověření (osvědčení), posudků, vyjádření a stanovisek, nebo úkony informační, doporučení, výzvy a též i např. vedení živnostenského rejstříku, včetně vydávání opisů, výpisů a potvrzení z něj a další činnosti. Takových neformálních („jiných“)

úkonů se týká část pátá, která pak odkazuje na použití dalších ustanovení zákona. Tento postup správních orgánů, jehož cílem není vydání správního aktu, by se měl uskutečňovat neformálně, popřípadě podle ustanovení jiných právních předpisů, pokud je jimi upraven. Stávající právní úprava, kterou jsou povinny správní orgány při výkonu veřejné správy aplikovat, představuje základní záruku zákonnosti výkonu veřejné správy a současně do značné míry určuje charakter či „standard“ ochrany základních lidských práv, zejména práva na spravedlivý proces, ve vztahu mezi jednotlivcem a veřejnou mocí.

Vedle obecné zásady své subsidiarity vůči zvláštním právním předpisům (§ 1 odst. 2) obsahuje správní řád ustanovení, která se tuto zásadu pokoušejí do jisté míry relativizovat. Ve vztahu k předpisům, které nabyly účinnosti před 1. 1. 2006, tak činí v ust. § 180, a to jak pro „formální správní řízení“, tak pro ostatní postupy správních orgánů. V obou případech platí, že pokud zvláštní předpisy neupravují taková řízení „v plném rozsahu“, uplatní se příslušná ustanovení správního řádu. V § 177 odst. 1 se pak zákonodárce pokusil vyjádřit „absolutní platnost“ základních zásad činnosti správního řízení (§ 2 - § 8), a to i pro případ, že by zvláštní právní předpis (i přijatý až po účinnosti správního řádu) stanovil, že se správní řád jako celek nepoužije, pokud „sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

Je proto mylná úvaha stěžovatele, že podle správního řádu by bylo lze rozhodovat pouze v případě postupu dle § 10 odst. 10 zákona o evidenci obyvatel, který byl žalobci doporučován a který nezvolil. Žalobce zcela konkrétním způsobem projevil svoji vůli a tuto uvedl v podané žádosti. Je přitom zjevné, že od počátku směřuje k tomu, že již v době narození nezletilé Z. L. nemělo být jako první místo trvalého pobytu uváděno sídlo ohlašovny, ale místo trvalého pobytu její matky; mělo být tedy postupováno dle § 10 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel. Žalobce tudíž neměl v úmyslu ohlašovat za nezletilou jakoukoli změnu místa trvalého pobytu, nýbrž tvrdil, že od samého počátku byl evidenční údaj v rozporu se zákonem a správní orgán postupoval nesprávně, použil-li ust. § 10 odst. 4 cit. zákona. Argumentace tím, že je pouze na žalobci, aby podal žádost dle § 10 odst. 10 cit. zákona, je zcela irelevantní, neboť meritem celého sporu je a priori otázka interpretace ust. § 10 odst. 3, resp. 4 zákona; takovou žádost žalobce zjevně nepodal, neboť se domáhal změny údaje v evidenci, jak již bylo uvedeno, proto, že již původně zapsaný údaj považoval za nesprávný a v rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud je ve smyslu ust. § 109 odst. 2 vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Protože výrok III. napadeného rozsudku o náhradě nákladů řízení je na výroku II., který byl napaden kasační stížností závislý, zrušil Nejvyšší správní soud i tento výrok. Rozsudek městského soudu ve výroku I. kasační stížností napaden nebyl a ani z kontextu kasační stížnosti nevyplynula souvislost námitek s tímto výrokem; tento výrok přitom není ani závislý na výroku II., proto Nejvyšší správní soud neshledal legitimní důvod pro jeho zrušení.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal kasační námitky stěžovatele důvodné, proto napadený rozsudek městského soudu v rozsahu výše uvedeném zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 11. března 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu