

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 **žalobce: P. S.,** zastoupeného JUDr. Jaroslavem Skoupým, advokátem se sídlem Havlíčkova 584, Rakovník, proti **žalovanému: Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor správních činností a krajský živnostenský úřad,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2009, č. j. 551/SČaKŽU/2009-3, ev. č. 10865/2009, ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2009, č. j. 15 Ca 45/2009 – 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“), kterým tento soud zamítl jeho žalobu podanou proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru správních činností a krajského živnostenského úřadu (dále též „správní orgán“ či „krajský úřad“), ze dne 2. 2. 2009, č. j. 551/SČaKŽU/2009-3, ev. č. 10865/2009. Uvedeným rozhodnutím správní orgán podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušil usnesení Magistrátu města Chomutov (dále jen „magistrát města“ či „prvostupňový správní orgán“) ze dne 28. 11. 2008, sp. zn. ODaSČ/22312/243/08, jímž bylo podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno správní řízení ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu J. M., a řízení v uvedené věci zastavil.

Jako právní důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V podané kasační stížnosti stěžovatel nejprve podrobně zrekapituloval předcházející řízení. Dále zdůraznil, že zásadní otázkou, která byla řešena v předcházejícím řízení, je to, zda řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), je možné zahájit pouze z moci úřední či zda je možné je zahájit na základě návrhu účastníka řízení. Krajský soud a rovněž správní orgány přitom vycházejí z právního názoru, že z uvedeného důvodu je řízení možné zahájit pouze z moci úřední. Pro takový závěr však podle stěžovatele není v odůvodnění rozsudku krajského soudu obsažena žádná přesvědčivá argumentace. Stěžovatel zdůraznil, že je zcela nepochybné, že řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle ust. § 12 zákona evidenci obyvatel je řízením správním, které se řídí správním řádem. Bylo také judikováno Nejvyšším správním soudem, že rozhodnutí vydaná podle uvedeného ustanovení podléhají přezkoumání soudem ve správním soudnictví. V ust. § 42 a § 44 správního řádu je upraveno přijímání podnětů k zahájení řízení z moci úřední a zahájení řízení na základě žádosti účastníka řízení. Správní řád nemá žádné ustanovení, které by vypočítávalo nebo jinak definovalo řízení, která je možné zahájit výlučně z moci úřední, a řízení, která je (výlučně) možné zahájit na základě žádosti žadatele. Při posouzení této otázky je tedy nutné vycházet z jednotlivých zvláštních zákonů, které upravují administrativně právní problematiku v konkrétních věcech. Přitom například ve stavebním zákoně je jednoznačně definováno, která řízení zahajuje stavební úřad z moci úřední a která řízení se zahajují zásadně na základě procesního úkonu účastníka. V ust. § 12 zákona o evidenci obyvatel lze najít odpověď pouze pokud jde o zahájení řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu z důvodu uvedeného pod písm. c), neboť v ust. § 12 odst. 2 téhož zákona je uvedeno, že takovéto řízení je možno zahájit jen na návrh vlastníka objektu. Pro důvody uvedené pod písmeny a) a b) toto ustanovení žádné pravidlo pro způsob zahájení řízení neupravuje a ze žádných pravidel logiky nelze dovodit výklad, že tím chtěl zákonodárce říci, že řízení pod písmenem a) a b) se zahájí pouze z moci úřední. K řešení uvedené otázky je podle stěžovatele třeba použít základní zásady správního řízení upravené v ust. § 2 až § 8 správního řádu a je třeba vzít v úvahu i definici správního řízení (viz ust. § 9 správního řádu). Stěžovatel je přesvědčen, že základním hlediskem, zda je možné řízení zahájit pouze z moci úřední či pouze na základě žádosti účastníka, by měl být konkrétní charakter chráněného zájmu, který má být v řízení projednán. Přitom by mělo

platit, že v případě, že je dán výrazně pouze veřejnoprávní zájem, mělo by být řízení zahajováno pouze z moci úřední. V případě, že je dán převážně soukromoprávní zájem, mělo by být řízení zahajováno na základě žádosti.

Pokud jde o problematiku evidence obyvatel, jde v obecné rovině o úpravu veřejnoprávních, tak i soukromoprávních zájmů. Stěžovatel je v návaznosti na shora uvedené přesvědčen, že zrušení údaje k místu trvalého pobytu z důvodu, kdy byl zápis proveden na základě pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů nebo na základě nepravdivě nebo nesprávně uvedených skutečností, se výrazně dotýká soukromoprávních zájmů vlastníka nemovitosti. Údaj o trvalém pobytu fyzické osoby má totiž značný význam například v exekučním řízení, kdy je exekutor oprávněn si zjednat přístup do domu či bytu, kde má povinný evidován trvalý pobyt, a je oprávněn zde sepsat movité věci pro účely jejich prodeje v exekuci. V takovém případě tedy podle stěžovatele není možné odnímat vlastníkovi právo chránit svůj soukromoprávní zájem návrhem na zahájení takového řízení a ponechávat na libovůli správního orgánu, zda tento shledá či nikoliv důvod pro zahájení uvedeného řízení z moci úřední. V tomto směru byla tedy předmětná právní otázka posouzena krajským soudem nesprávně. V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud rozvíjí úvahu, že předmětný návrh stěžovatele měl prvostupňový správní orgán považovat za podnět k zahájení řízení z moci úřední podle ust. § 42 správního řádu a v případě nečinnosti správního orgánu by se stěžovatel měl domáhat odstranění této nečinnosti. Stěžovatel se domnívá, že lze nepochybně použít obecnou procesní zásadu, podle které se jakékoliv procesní podání posuzuje podle svého obsahu a nikoliv podle toho, jak je nazváno. Pokud tedy bylo namístě posuzovat návrh stěžovatele jako podnět, pak se jím samo o sobě žádné řízení nemohlo zahájit a správní orgány také žádné řízení nemohly zastavit, protože zde neexistoval žádný ze způsobů presumovaných správním řádem k jeho zahájení. I z tohoto pohledu je tedy rozsudek krajského soudu nesprávný. Proto stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 1. 2010 správní orgán uvedl, že zamítnutí žaloby krajským soudem považuje za zcela oprávněné a kasační stížnost za nedůvodnou. Podle jeho názoru je v celém řízení klíčové vyhodnocení otázky, zda řízení vedené podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel je možné zahájit výlučně z moci úřední či nikoliv. K námitce stěžovatele, že pokud by bylo namístě posuzovat návrh stěžovatele jako podnět, pak se jím samo o sobě žádné řízení nemohlo zahájit a správní orgány také žádné řízení zastavovat nemohly, protože zde neexistoval žádný ze způsobů presumovaných správním řádem k jeho zahájení, žalovaný zdůraznil, že i nezákonné akty jsou autoritativními projevy vůle orgánů veřejné správy. Pro správní akty platí presumpce správnosti, na každý se hledí jako na bezvadný, dokud není úředně shledán opak. Žalovaný postupoval zcela v souladu se správním řádem, kdy nezákonné rozhodnutí zrušil a

řízení zastavil. S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, byl-li zápis proveden na základě pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů nebo nepravdivě nebo nesprávně uvedených skutečností.

Podle ust. § 12 odst. 1 písm. b) citovaného zákona ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, byl-li objekt, na jehož adrese je občan hlášen k trvalému pobytu, odstraněn nebo zanikl nebo je podle zvláštních právních předpisů nezpůsobilý k užívání za účelem bydlení.

Podle ust. § 12 odst. 1 písm. c) citovaného zákona ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, zaniklo-li užívací právo občana k objektu nebo vymezené části objektu, jehož adresa je v evidenci obyvatel uvedena jako místo trvalého pobytu občana a neužívá-li občan tento objekt nebo jeho vymezenou část.

Podle ust. § 12 odst. 2 citovaného zákona ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle odstavce 1 písm. c) jen na návrh vlastníka objektu nebo jeho vymezené části nebo na návrh oprávněné osoby uvedené v § 10 odst. 6 písm. c). Navrhovatel je v takovém případě povinen existenci důvodů uvedených v odstavci 1 písm. c) ohlašovně prokázat.

Podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

Nejvyšší správní soud předně považuje za nezbytné opakovaně akcentovat skutečnost, jak to ostatně ve svém rozhodnutí učinil i krajský soud, že jeho dřívější judikatura vycházela z názoru, že v případě evidence pobytu není dáno žádné veřejné subjektivní právo, neboť z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu, a tedy v případě zrušení údaje nemohou ani zaniknout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 6 As 33/2003 - 81, publikovaný pod č. 1016/2007 Sb. NSS). Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005 - 108, www.nssoud.cz, byl však tento právní názor překonán, když bylo konstatováno, že právo na zvolení místa trvalého pobytu podle ust. § 10 zákona o evidenci obyvatel je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle ust. § 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.

V návaznosti na shora uvedené tedy bylo na místě podrobit předmětnou věc soudní kontrole a přezkoumat rozhodnutí správních orgánů v této věci, respektive rozsudek krajského soudu, jímž byla žaloba stěžovatele zamítnuta a napadené rozhodnutí potvrzeno.

Zdejší soud uvádí, že co do zjištění skutkového stavu není mezi účastníky řízení sporu. Stěžovatel ani správní orgán nerozporují skutečnost, že stěžovatelův návrh ze dne 29. 10. 2008 na zrušení údaje o místu trvalého pobytu p. J. M., byl koncipován ve smyslu ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel.

Stěžejní otázkou proto v této věci zůstává, zda správní orgán postupoval správně, když podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu s odkazem na ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel a § 42 správního řádu rozhodl o zrušení usnesení prvoinstančního správního orgánu ze dne 28. 11. 2008 a současně řízení v předmětné věci zastavil, resp. zda řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu z důvodu uvedeného v ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel je možné zahájit výlučně z moci úřední, tj. pouze na základě rozhodnutí ohlašovny. Shodně jako krajský soud přitom zdejší soud zdůrazňuje, že s ohledem na předmět tohoto řízení a zejména pak charakter napadených rozhodnutí správních orgánů se nelze v nyní projednávané věci zabývat otázkou vlastního postupu správních orgánů (tj. ohlašovny a odvolacího správního orgánu) při zaevidování trvalého pobytu p. J. M.

Jak již bylo zmíněno výše, ust. § 12 zákona o evidenci obyvatel obsahuje právní úpravu zrušení údaje o místu trvalého pobytu. Podle ust. § 12 odst. 1 citovaného zákona rozhodne ohlašovna (prvostupňový správní orgán) o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, a to z důvodů uvedených v tomto ustanovení pod písmeny a) až c). Výslovně pak ust. § 12 odst. 2 téhož zákona stanoví, že o zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle odstavce 1 písm. c) rozhodne ohlašovna jen na návrh vlastníka objektu nebo jeho vymezené části nebo na návrh oprávněné osoby uvedené v § 10 odst. 6 písm. c). Na základě výše uvedeného je pak, ve shodě s krajským soudem, třeba dojít k závěru, že jazykový ani systematický výklad citovaných ustanovení nepřipouští jinou interpretaci než, že řízení vedené ohlašovnou podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) a b) zákona o evidenci obyvatel lze zahájit toliko z moci úřední (ex officiō), a to na rozdíl od řízení podle ust. § 12 odst. 1 písm. c) téhož zákona, jež lze zahájit výhradně na základě návrhu zákonem stanoveného okruhu osob. Zahájení (správního) řízení z moci úřední (ex officiō) je přitom výrazem uplatnění zásady oficiality ve správním řízení, která spočívá v tom, že řízení se nachází v úřední pravomoci příslušného správního orgánu, kdy jeho zahájení a další průběh nezávisí na vůli účastníků řízení (k tomu srovnej S. Skulová a kol. Správní právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 79). Ostatně skutečnost,

že řízení vedené podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel je zahajováno z moci úřední, potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č. j. 8 As 20/2005 - 78, dostupný na www.nssoud.cz.

V návaznosti na shora uvedené předně nelze souhlasit se stěžovatelem, že v rozhodnutí krajského soudu nebyla pro shora předestřený závěr obsažena žádná přesvědčivá argumentace, neboť krajský soud velmi pregnantně a zejména pak komplexně dostál své povinnosti vypořádat se se žalobními námitkami stěžovatele, což plně dokládá odůvodnění kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu, na které zdejší soud v podrobnostech plně odkazuje. Ostatně stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí s důvody uvedenými v předmětném rozhodnutí a namítá jejich nesprávnost. Je tedy zřejmé, že tyto důvody zná a jeho výtky směřují ke správnosti a zákonnosti úvah krajského soudu.

S ohledem na shora učiněný závěr, který nevzbuzuje pochyb, není podle Nejvyššího správního soudu třeba při výkladu předmětných ustanovení zákona o evidenci obyvatel podpůrně použít, jak to navrhoval stěžovatel, ust. § 2 až § 8 správního řádu, která obsahují základní zásady činnosti správních orgánů, jež byly stěžovatelem chybně označeny jako zásady správního řízení. Stejně tak je v této souvislosti bezpředmětné hledisko zájmové, neboť platná norma nepřipouští jiný výklad, než který je proveden výše.

Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, která nutno říci byla značně obecná a sestávala převážně z tvrzení opírajících se o úpravu obsaženou ve správním řádu (viz ust. § 42 a § 44 správního řádu) bez zohlednění zvláštní právní úpravy zákona o evidenci obyvatel, ačkoliv byla tato stěžovatelem zmiňována. Stěžovatel tím však zjevně opomněl zvláštní vztah zákona o evidenci obyvatel a jím upravených zvláštních správních řízení a správního řádu, vyjádřený mimo jiné v ust. § 18 zákona o evidenci obyvatel a v ust. § 1 odst. 2 správního řádu, který se vyznačuje subsidiární použitelností správního řádu. Jako nepatřičné je třeba v této souvislosti označit rovněž odkazy stěžovatele na úpravu z oblasti stavebního práva, neboť s nyní projednávanou otázkou nikterak nesouvisí a nemá proto na její posouzení vliv.

Stěžovatel v závěru kasační stížnosti uvádí, že správní orgán nemohl rozhodnout o zastavení řízení, neboť toto nemohlo být s ohledem na argumentaci krajského soudu zahájeno jeho podnětem.

Nejvyšší správní soud předně připomíná, že v souzené věci bylo usnesením prvostupňového správního orgánu správní řízení ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu J. M. zastaveno podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť stěžovatel neodstranil přes kvalifikovanou výzvu ve stanovené lhůtě vady podaného návrhu. Správní orgán se v odvolacím řízení s tímto procesním postupem prvostupňového správního orgánu neztotožnil, a proto s odkazem na ust. § 90

odst. 1 písm. a) správního řádu svým rozhodnutím ze dne 2. 2. 2009, č. j. 551/SČaKŽU/2009-3, ev. č. 10865/2009, shora citované usnesení prvostupňového správního orgánu zrušil a řízení v uvedené věci zastavil, když dospěl k závěru, že stěžovatel neměl být vůbec vyzýván k odstranění vad svého návrhu, neboť jeho návrh měl být vyhodnocen ve smyslu ust. § 42 správního řádu jako podnět k zahájení řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel.

Za této situace však podle Nejvyššího správního soudu neměl odvolací správní orgán jinou možnost postupu, než odvoláním napadené rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušit a řízení v uvedené věci zastavit, dospěl-li k závěru, že nepostačí rozhodnutí zrušit a vrátit s vytknutými vadami, které je třeba v novém řízení odstranit [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], ale naopak že napadené rozhodnutí nemělo, resp. nemohlo být vůbec vydáno, a proto je třeba celé řízení bez dalšího ukončit [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Fakticky i právně totiž příslušné správní řízení probíhalo, a to i přesto, že nebylo zahájeno v souladu se zákonem, když, jak bylo podrobně popsáno výše, řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel je možno zahájit toliko z moci úřední. Zastavením příslušného řízení proto bylo třeba tuto vzniklou nezákonnost odstranit, což odvolací správní orgán v dané věci učinil postupem podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví*. Ostatně platný správní řád nedává v ust. § 90 odvolacímu správnímu orgánu ani jinou možnost postupu. Tato stížní námitka byla proto posouzena jako nedůvodná.

Na pozadí shora uvedeného považuje zdejší soud za nezbytné zdůraznit, že tímto svým závěrem nikterak nesnižuje důležitost údaje o trvalém pobytu a je si vědom jeho zásadního významu, což podle jeho názoru dokládá i shora citované rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005 - 108, kterým bylo právu na zvolení místa trvalého pobytu podle ust. § 10 zákona o evidenci obyvatel přiznáno postavení veřejného subjektivního práva, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany před správním soudem postupem podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. I přesto, že tedy zůstává zahájení řízení podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel v pravomoci příslušného správního orgánu (tj. ohlašovny), neznamená to v žádném případě, že mu je tímto ponechána libovůle při jeho zahájení, resp. v dalším vedení řízení. Jak již výstižně upozornil krajský soud, uplatnění zásady oficiality nebrání oprávněné osobě, v daném případě stěžovateli, aby podala podnět k zahájení takového řízení. Platný správní řád jí pak především v podobě ust. § 80 správního řádu a tam upravené ochraně proti nečinnosti poskytuje dostatečnou ochranu před případnou libovůlí správního orgánu, stejně tak nelze vyloučit možnost soudní obrany podle soudního řádu správního.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s ust. § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 22. července 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu