

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Ing. J. Č.,** zastoupeného Mgr. Ditou Křápkovou, advokátkou, se sídlem Obilní trh 4, Brno, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2009, čj. S-MHMP 806569/2008, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2011, čj. 4 Ca 6/2009 - 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Úřad městské části Praha 13, odbor občansko-správní (dále jen „správní orgán"), uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků dle § 16a odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech (dále jen „zákon o občanských průkazech"), a uložil mu rozhodnutím ze dne 14. 11. 2008, sp. zn. R 505/08/Ma, pokutu ve výši 8000 Kč. Žalobce se dopustil přestupků tím, že od 1. 7. 2008 porušoval povinnost mít občanský

průkaz, a tím, že osobně nepřevzal občanský průkaz po výzvě ze dne 28. 4. 2008 ani po opakované výzvě ze dne 7. 5. 2008.

[2] Magistrát hlavního města Prahy, odbor živnostenský a občanskosprávní (dále jen „žalovaný“) změnil napadené rozhodnutí ve výrokové části o vině tak, že žalobce neměl občanský průkaz již od 7. 7. 2004 a snížil uloženou pokutu na 5000 Kč. Ve zbylé části zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu. Poukázal na to, že Ústavní soud se již v minulosti zabýval věcí žalobce a zamítl žalobcovu ústavní stížnost s návrhem na zrušení § 10 odst. 5 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“).

II.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Nesouhlasil s tím, aby měl v občanském průkazu uvedenu adresu trvalého pobytu v místě ohlašovny, kde se nezdržuje. Na tuto adresu by mu byla doručována úřední korespondence a musel by tam proto téměř denně cestovat. Požadoval, aby na místě údaje o jeho trvalém pobytu bylo uvedeno *„úředně zrušen“*. Trval na tom, že nespáchal přestupek. Občanský průkaz totiž nesplňoval podmínky pro veřejnou listinu ve smyslu § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), neboť v něm byl uveden nepravdivý údaj. Podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o občanských průkazech skončí doba platnosti občanského průkazu, jestliže průkaz obsahuje nesprávné údaje. Z těchto důvodů byl občanský průkaz žalobce neplatný, a proto jej odmítl převzít.

[4] Městský soud zamítl žalobu rozsudkem ze dne 6. 10. 2011, čj. 4 Ca 6/2009 - 46. Předmětem sporu byla podle městského soudu otázka, nakolik musí místo trvalého pobytu odpovídat místu skutečného bydliště občana. Trvalý pobyt je evidenční údaj, a je-li úředně zrušen, stane se místem trvalého pobytu místo ohlašovny, v jejímž územním obvodu byl občanovi zrušen trvalý pobyt. Městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, dle které má občan právo na svobodu pobytu. Může dokonce pobývat na více místech, avšak trvalý pobyt může mít pouze na jednom místě. Městský soud konstatoval, že trvalý pobyt není vázán na skutečné bydliště občana, ale představuje volbu adresy pro komunikaci se státními orgány. Nesoulad s místem skutečného pobytu nečiní údaj o trvalém pobytu nepravdivým. Městský soud přisvědčil žalovanému, že o skončení platnosti občanského průkazu v případě nesprávných údajů rozhoduje obecní úřad, a že občanský průkaz nepozbývá platnosti bezprostředně ze zákona. Jako nedůvodnou odmítl i námitku, že § 134 o. s. ř. stanoví pravdivost údajů obsažených ve veřejné listině jako podmínku její platnosti. Občanský průkaz žalobce neobsahoval nepravdivý údaj. Soud dále uvedl, že pokud žalobci nevyhovuje trvalý pobyt na ohlašovně, nic mu nebrání změnit místo svého trvalého pobytu.

III.

[5] Žalobce (stěžovatel) napadl rozhodnutí městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Setrval na názoru, že občanský průkaz byl neplatný, protože obsahoval nesprávný údaj o místě jeho trvalého pobytu. Průkaz proto nesplňoval požadavky kladené na veřejnou listinu podle § 134 o. s. ř. Tato skutečnost musela mít vliv na to, zda naplnil znaky skutkové podstaty přestupku na úseku občanských průkazů. Jelikož mu správní

orgán předložil k převzetí neplatný občanský průkaz s nesprávnými údaji, nemohl spáchat a nespáchal žádný přestupek tím, že ho nepřevzal.

[7] Stěžovatel je přesvědčen, že v interpretaci pojmu trvalého pobytu městským soudem je rozpor. Soud totiž uvedl, že údaj o trvalém pobytu je evidenčním údajem, ze kterého nevyplývají žádná práva k objektu, k němuž se váže trvalý pobyt, ani k vlastníkovi nemovitosti. Záhy na to však citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu, dle kterého je s místem trvalého pobytu spojená řada důsledků pro občana i pro vlastníka objektu, v němž je místo trvalého pobytu evidováno. Stěžovatel proto namítl, že uvedení nepravdivého údaje o jeho trvalém pobytu v občanském průkazu může vést k ohrožení jeho práv. Trvalý pobyt interpretoval jako místo, kde občan pobývá, a to dokonce trvale. Stěžovatel však nepobývá na adrese ohlašovny a ani se tam nezdržuje. V důsledku přidělení úřední adresy mu bude na toto místo zasílána úřední korespondence, čímž může dojít k porušení jeho práv. Poukázal na to, že v cestovním pasu rovněž není uvedeno místo trvalého pobytu, a přesto je uznáván za plnohodnotný doklad v ČR i ve světě.

[8] Stěžovatel chápe zájem veřejné správy na evidenci obyvatel. Dle jeho názoru by byl účel evidence naplněn, pokud by jeho občanský průkaz kromě adresy ohlašovny obsahoval i údaj, že tato adresa je toliko úřední adresou, a že se na ní nezdržuje.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění rozsudku městského soudu a na nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02. Navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že spor mezi stěžovatelem a žalovaným o náležitostech občanského průkazu a naplnění skutkové podstaty přestupku nezačal až podáním žaloby v této věci. Stěžovatel již 7. 7. 2004 odmítl převzít vyhotovený občanský průkaz s tím, že nepobývá na adrese, která je v něm uvedena jako adresa trvalého pobytu. Následovalo rozhodnutí správního orgánu a žalovaného o uložení pokuty podle zákona o přestupcích, který tehdy upravoval příslušnou skutkovou podstatu přestupku. Městský soud sice žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl, ale Nejvyšší správní soud jeho rozsudek zrušil s tím, že již rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné co do řádného odůvodnění druhu a výše uložené sankce. Poté, co městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, se žalovaný věcí znovu zabýval zejména z hlediska aplikace nové právní úpravy. V průběhu soudního řízení totiž byly přestupky na úseku občanských průkazů, dosud upravené v zákoně o přestupcích, zařazeny zákonem č. 559/2004 Sb. do § 16a zákona o občanských průkazech. Žalovaný porovnal znění ustanovení, podle kterého byla stěžovateli uložena pokuta s § 16a odst. 1 písm. c) zákona o občanských průkazech [*pozn. NSS:* tato skutková podstata se nyní nachází v písm. d) tohoto ustanovení] a dospěl k názoru, že je třeba správní řízení zastavit, neboť je podle nové právní úpravy třeba, aby si

fyzická osoba nepřevzala občanský průkaz *po opakované výzvě*. Takto správní orgán nepostupoval, neboť mu v době rozhodování zákon tuto povinnost neukládal.

[13] Stěžovatel dlouhodobě brojí proti postupu správních orgánů při vyhotovení občanských průkazů. Vedle výše uvedeného řízení o uložení pokuty je třeba připomenout též jeho návrh na zrušení § 10 odst. 5 věty druhé zákona o evidenci obyvatel, o kterém rozhodoval Ústavní soud. I tyto souvislosti mají patrně za následek, že žalobce zaměřil svoji pozornost pouze na některé důvody, pro které považuje rozhodnutí žalovaného a rozsudek městského soudu za nezákonné. Nejvyšší správní soud se proto nemůže zabývat např. otázkou vzájemného vztahu § 16a odst. 1 písm. a) zákona o občanských průkazech, podle kterého se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost mít občanský průkaz a podle písm. d) tohoto ustanovení, které míří na případy, kdy fyzická osoba ani po opakované výzvě nepřevezme osobně občanský průkaz. Podle obou ustanovení současně totiž správní orgán (vázán právním názorem žalovaného) uložil stěžovateli pokutu.

[14] Stranou pozornosti musí zůstat rovněž to, že žalovaný změnil v napadeném rozhodnutí skutkovou větu přestupku podle § 16a odst. 1 písm. a) zákona o občanských průkazech tak, že stěžovatel nemá občanský průkaz již od 7. 7. 2004, přestože tato skutková podstata byla do zákona o občanských průkazech nově včleněna až s účinností od 1. 7. 2008 zákonem č. 239/2008 Sb. Stěžovatel v žalobě neuplatnil žádnou námitku, pod kterou by bylo možné tyto okolnosti podřadit. Stěžovatel je neuplatňuje ani v kasační stížnosti. Městský soud se jimi proto v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. správně nezabýval a nemůže tak činit ani Nejvyšší správní soud.

[15] Ve věci není sporu, že si stěžovatel ani po opakované výzvě nevyzvedl občanský průkaz. Výslovně připouští, že jej odmítl převzít, neboť jej považuje za neplatný v důsledku nesprávného údaje o svém trvalém pobytu.

[16] Stěžovatel vytkl městskému soud rozpor v odůvodnění jeho rozsudku. Nejvyšší správní soud však žádný rozpor v tomto ohledu neshledal. Městský soud citoval na páté straně rozsudku právní úpravu trvalého pobytu obsaženou v § 10 zákona o evidenci obyvatel. Zdůraznil, že z přihlášení k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu ani k vlastníkovi nemovitosti a že trvalý pobyt je definován jako evidenční údaj. Rovněž však citoval názor vyslovený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. 2 As 64/2005, podle kterého je s tím, kde je evidováno místo trvalého pobytu, spojena řada důsledků pro evidovaného i pro vlastníka objektu.

[17] Tyto závěry však nejsou ve vzájemném rozporu. Že jde v případě trvalého pobytu o údaj evidenčního charakteru, vyplývá již z názvu zákona o evidenci obyvatel. Podle § 3 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel je evidence obyvatel vedena v informačním systému. Podle § 3 odst. 3 písm. g) se v informačním registru vede údaj o trvalém pobytu. Fakt, že z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu ani k vlastníkovi nemovitosti, je doslovnou citací § 10 odst. 2 tohoto zákona. S těmito charakteristikami trvalého pobytu nejsou v žádném rozporu souvislosti, které ostatní právní předpisy s místem trvalého pobytu spojují. Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném usnesení připomněl, že je na trvalý pobyt na konkrétní adrese (v konkrétním bytě) vázán např. nárok na příspěvek na bydlení vlastníka nebo nájemce bytu podle § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Závažným důsledkem rozhodnutí ohlašovny je rovněž souvislost s výkonem volebního práva. Zrušení místa trvalého pobytu může mít

rovněž závažný dopad i na možnost podnikání. Zdejší soud uzavřel, že pojem trvalého pobytu užívá řada zákonů, většinou však ve významu evidenčním, či ve významu zajištění dostupnosti, dosažitelnosti či možnosti kontroly.

[18] Městský tedy v odůvodnění svého rozsudku nezaložil žádný rozpor. Pokusil se pouze vystihnout povahu institutu trvalého pobytu odkazem na právní úpravu a na soudní rozhodnutí. Charakteristiky tam uvedené vedle sebe obstojí. To, že je údaj o trvalém pobytu chápán jako údaj evidenční, jeho význam nijak nesnižuje. Konec konců právě rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ústí v závěr, že je třeba umožnit soudní přezkum rozhodnutí, na jejichž základě přestaly být k trvalému pobytu na určitém místě evidovány osoby, které pro to přestaly splňovat zákonné požadavky. Ani městský soud neupřel stěžovateli ochranu jeho práv. Byť nikoli v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jehož předmětem by bylo rozhodnutí o trvalém pobytu, ale skrze přezkum rozhodnutí o přestupku. Nejvyšší správní soud shodně jako městský soud netvrdí, že je údaj o trvalém pobytu právně bez významu. To však neznamená, že by s jeho zápisem do občanského průkazu mohl správní orgán nakládat tak, jak by si stěžovatel představoval.

[19] Stěžovatel namítl, že pojem trvalý pobyt lze běžným jazykovým výkladem vymezit jako místo, kde občan pobývá, a to dokonce trvale. Podle prvního odstavce § 10 zákona o evidenci obyvatel se místem trvalého pobytu rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Ustanovení § 10 odst. 5 věta první předpokládá, že dochází ke změnám trvalého pobytu; šestý a sedmý odstavec tohoto ustanovení upravují podrobnosti postupu při této změně. Zákon o evidenci obyvatel tedy primárně ponechává na občanech volbu, na kterém místě se přihlásí k trvalému pobytu tak, aby tato volba skutečně respektovala potřeby občanů a byla pro ně praktická. Současně je však třeba, aby i v případech, kdy občané takto postupovat nemohou či nechtějí, stanovil právní předpis pravidlo, které sice je v rozporu s objektivní realitou, avšak dává bezpečnou odpověď, které místo je třeba za místo trvalého pobytu považovat. Není přípustné, aby u této skupiny občanů zcela chyběl údaj o jejich trvalém pobytu. Právě proto, že na místo trvalého pobytu je navázána realizace jejich dalších práv.

[20] Se stěžovatelem se tedy lze shodnout, že na adrese ohlašovny fyzicky nebydlí. To však neznamená, že tuto adresu nelze považovat za adresu jeho trvalého pobytu. Zákon s touto možností výslovně počítá a ani stěžovatel netvrdil, že by nebyla naplněna hypotéza § 10 odst. 5 věta druhá, tzn. že jeho předchozí trvalý pobyt nebyl zrušen.

[21] Stěžovatel považuje za jediný pravdivý údaj o svém pobytu záznam, že byl jeho pobyt úředně zrušen. Jakýkoli jiný údaj považuje za nepřípustný. Tato kasační námitka ve spojení s předchozí námitkou ve svém důsledku míří proti konstrukci právní fikce obsažené v § 10 odst. 5 větě druhé zákona o evidenci obyvatel. Právní fikce není v právu ničím výjimečným. Ostatně hned v předchozím ustanovení § 10 odst. 4 zákon obsahuje obdobnou úpravu pro případy, že nelze zjistit místo trvalého pobytu občana podle odstavce 3 (tzn. místo trvalého pobytu matky v době jeho narození). V takovém případě se rozumí místem trvalého pobytu tohoto občana sídlo ohlašovny, v jejímž územním obvodu se občan narodil, nebo sídlo zvláštní matriky v případě, že se narodil v cizině.

[22] Ve všech obdobných případech je právem upravený následek objektivně a vědomě v rozporu s realitou a není sporu, že občané v sídle ohlašovny fyzicky nepobývají.

Zákonodárce však takto postupuje záměrně. Je totiž třeba normativně upravit i případy, na které nedopadá dispozice norem, které předpokládají soulad s objektivní realitou. V tomto případě situace, kdy občan nedal k dispozici údaj o místu, u kterého by byly splněny zákonné podmínky, aby jej bylo možno považovat za jeho trvalý pobyt. Zpravidla jde až o v pořadí poslední možnost, které se lze vyhnout postupem podle právní úpravy, která právní fikci neobsahuje. Tak tomu je i v tomto případě. Městský soud správně zdůraznil, že stěžovatel měl možnost zvolit si místo trvalého pobytu. Pokud tak nemohl nebo nechtěl učinit, musí nést následky předpokládané zákonem o evidenci obyvatel.

[23] Je vhodné stěžovateli připomenout nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02. Stěžovateli je uvedený nález dobře znám, neboť byl stěžovatelem v uvedené věci a celý text nálezu je k dispozici na http://nalus.usoud.cz. Postačí proto připomenout názor Ústavního soudu, že svoboda pohybu spočívá v právu občana pohybovat se po území ČR a navštěvovat jednotlivá místa, zatímco svoboda pobytu zahrnuje právo svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v ČR. Od těchto svobod je však nutné odlišit povinnost evidenčního hlášení pobytu. Místo trvalého pobytu má být právě jedno. Občan si toto místo může zvolit, a pakliže si ho nezvolí, uplatní se speciální úprava podle § 10 odst. 5. Ani nahlášení trvalého pobytu na ohlašovně však nebrání občanovi kdykoliv změnit místo svého trvalého pobytu. Ústavní soud uzavřel, že § 10 odst. 5 zákona o evidenci obyvatel neporušuje svobody podle čl. 14 Listiny, princip rovnosti dle čl. 1 Listiny, ani čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

[24] Stěžovatel se domnívá, že jediným přípustným a pravdivým je v těchto případech u údaje o trvalém pobytu poznámka *„úředně zrušen“*. Tento názor neobstojí. Jak již bylo uvedeno, § 10 odst. 5 věta druhá zákona o evidenci obyvatel jednoznačně stanoví, kde je místo trvalého pobytu v případě, že je trvalý pobyt úředně zrušen. Adresa místa trvalého pobytu je údajem, který se zapisuje do občanského průkazu [§ 3 odst. 2 písm. a) zákona o občanských průkazech]. Z právních předpisů neplyne možnost, aby byla adresa trvalého pobytu doplněna o údaj, zda jde o trvalý pobyt, který si občan zvolil, nebo o trvalý pobyt v místě ohlašovny v důsledku zrušení předchozího trvalého pobytu.

[25] K úvahám stěžovatele, že takový záznam by nesnížil vypovídací hodnotu občanského průkazu, když ostatně cestovní pasy vůbec údaj o trvalém pobytu neobsahují, Nejvyšší správní soud dodává, že tyto úvahy nesměřují proti rozsudku městského soudu. V řízení o kasační stížnosti přísluší Nejvyššímu správnímu soudu posuzovat důvodnost uplatněných kasačních námitek. Nepřísluší mu se vyjadřovat k případné změně právní úpravy v budoucnu či k úvahám stěžovatele o potřebnosti evidence prostřednictvím údaje o trvalém pobytu.

[26] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační námitky důvodné. Proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[27] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* ve spojení § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 28. listopadu 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu