



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **J. S.**, zast. JUDr. Martinem Slavičkem, advokátem, se sídlem Koněvova 2596/211, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2008, č. j. 8 Ca 38/2007 – 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á.**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci náklady řízení ve výši 2856 Kč, a to k rukám zástupce žalobce – JUDr. Martina Slavička, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu, který spatřoval v tom, že žalovaný v informačním systému evidence obyvatel změnil rodné číslo původně přidělené žalobci a znemožňoval mu užívat původně přidělené rodné číslo. Uvedl, že dne 28. 12. 1966 mu bylo Okresním národním výborem v Olomouci přiděleno rodné číslo X. Po uplynulých čtyřicet let byl tímto rodným číslem identifikován jako pojištěnec zdravotního pojištění, důchodového zabezpečení, pacient ve zdravotnických dokumentacích, zaměstnanec v jednotné evidenci pracujících, voják, majitel zbraní, podnikatel, společník obchodních společností, jednatel. Pod tímto rodným číslem je veden na dokladech a veřejných listinách o dosaženém vzdělání, zaměstnání, praxi, absolvování vojenské služby atd. Soukromoprávní listiny o majetku žalobce, jako smlouvy o nemovitostech, rozhodnutí o privatizaci, kupní a zástavní smlouvy k cenným papírům, smlouvy o penzijním připojištění, smlouvy úvěrové a

hypotéční apod., jej identifikují pod uvedeným rodným číslem. Po čtyřiceti letech obdržel žalobce výzvu Magistrátu města Olomouce ze dne 12. 6. 2006, aby podal žádost o vydání nového občanského průkazu s tím, že úřad dostal přípis Ministerstva vnitra ze dne 28. 3. 2006, podle něhož je žalobce v informačním systému evidence obyvatel veden s chybně uvedeným rodným číslem v části za lomítkem a že Českou správou sociálního zabezpečení mu bylo přiděleno číslo v jiném tvaru. V následném sdělení Ministerstva vnitra ze dne 21. 11. 2006 se žalobce dozvěděl, že údajně již dne 10. 6. 1974 provedl Úřad důchodového zabezpečení změnu jeho rodného čísla za lomítkem, a to podle vyhlášky č. 55/1976 Sb., která nabyla účinnosti dnem 1. 6. 1976, tedy podle právního předpisu, který nabyl účinnosti o dva roky později. V důsledku zásahu Ministerstva vnitra bylo vydáno rozhodnutí Magistrátu města Olomouc ze dne 20. 12. 2006 o ukončení platnosti občanského průkazu žalobce a posléze rozhodnutí Magistrátu města Olomouc ze dne 22. 12. 2006 o ukončení platnosti cestovního pasu žalobce. Žalobce pokládá zásah Ministerstva vnitra za nezákonný a svým podáním se domáhal, aby soud vydal rozsudek, že žalovanému se zakazuje, aby v informačním systému obyvatel vedl o žalobci údaj o rodném čísle ve tvaru X, a že žalovaný je povinen obnovit v informačním systému evidence obyvatel údaj o rodném čísle žalobce ve tvaru X.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že dne 23. 2. 2005 obdržel žádost České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) o ověření rodného čísla žalobce z důvodu pochybností o jeho správnosti, neboť v evidencích ČSSZ měl žalobce uvedeno rodné číslo ve tvaru X, avšak v informačních systémech veřejné správy a v dokladech o zaměstnání ve tvaru X. Šetřením bylo zjištěno, že tvar rodného čísla X užívaný žalobcem, mu byl přidělen v roce 1966. Posléze byla shledána duplicita s rodným číslem jiné fyzické osoby. Dne 10. 6. 1974 byla proto provedena Úřadem důchodového zabezpečení v Praze změna rodného čísla, a to právě z důvodu duplicitního užívání rodného čísla. Žalobci bylo přiděleno nové rodné číslo X. Z tehdy platné právní úpravy nevyplývala povinnost informovat o této skutečnosti nositele rodného čísla nebo jiné subjekty.

Městský soud v Praze svým rozsudkem rozhodl, že Ministerstvu vnitra se zakazuje, aby pokračovalo v úkonech znemožňujících žalobci užívání původně přiděleného tvaru rodného čísla X, a prikazuje se mu, aby žalobci v Centrální evidenci obyvatel ponechalo původně přidělený tvar rodného čísla X. V odůvodnění soud uvedl, že údajná změna rodného čísla byla provedena v roce 1974, ale žádný z předložených dokladů nedokazuje, že by ke změně rodného čísla žalobce takto došlo. Poukázal na to, že ani správní orgán příslušný podle místa narození žalobce, ani podle místa jeho trvalého pobytu nebyl o této změně zpraven, a nebyl předložen též žádný doklad o tom, že by o této změně byl vyrozuměn sám žalobce. Není-li tedy znám způsob provedení této změny, neprokazuje to její legálnost a legitimitu, a nelze spolehlivě konstatovat, že k ní vůbec došlo. Obsah spisu předloženého žalovaným neposkytuje dostatečný důvodný podklad pro závěr, že žalobci bylo rodné číslo změněno, a že proto není oprávněn užívat rodné číslo ve tvaru X, které až dosud řádně užíval, a to navíc bez jakékoliv tvrzené či prokázané kontroverze s veřejným zájmem či zájmem třetích osob. Žalobci v užívání rodného čísla ve tvaru X nijak nebrání ani skutečnost, že rodné číslo ve shodném tvaru užívá jiná fyzická osoba, která je občanem Slovenské republiky. Tato skutečnost neznamená porušení principu unity rodného čísla ve smyslu § 13 odst. 6 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Je sice nesporné, že podle § 13

odst. 6 zákona o evidenci obyvatel totéž rodné číslo nesmí být přiděleno více fyzickým osobám, avšak v projednávané věci k tomu zjevně nedošlo. Duplicita mohla existovat v roce 1974, leč změna vyšla najevo až v době, kdy taková duplicita není, neboť druhá osoba s tímto rodným číslem je občanem cizího státu, přičemž systémy přidělování a evidence rodných čísel v České republice a na Slovensku jsou oddělené. Není tedy důvod rodné číslo žalobce měnit. Na tom nic nemění Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o úpravě některých otázek na úseku matrik a státního občanství, protože z ní zákaz duplicity nevyplývá. Duplicita přichází v úvahu jen v rámci jednoho a téhož systému, neboť je zřejmé, že má-li určité číselné označení používané uvnitř takového systému být jedinečným identifikátorem konkrétní osoby, pak v jednom systému může mít určité číselné označení jen jediná osoba. Jde-li však o dvě osoby ve dvou různých systémech, nemůže jejich shodné číselné označení znamenat duplicitu a z ní vyplývající ztrátu prvku identifikace, protože každá z těchto osob je identifikována především svou příslušností k určitému systému. Skutečnost, že jak žalobce, tak jistý občan Slovenské republiky používají shodná rodná čísla, tu nezpůsobuje duplicitu a tedy ztrátu identifikační schopnosti, neboť tyto osoby jsou prvotně vzájemně zřetelně rozlišeny svým odlišným státním občanstvím. Za dominantní tedy soud považoval skutečnost, že neexistuje žádný jiný obyvatel České republiky, jemuž by bylo přiděleno rodné číslo ve tvaru shodném s tím, jež používá žalobce. V rámci systému obyvatel České republiky tedy neexistuje duplicita ohledně čísla X, jež by zbavovala toto číslo jeho vlastnosti identifikátoru žalobce jako fyzické osoby podle zákona č. 133/2000 Sb. Koneckonců při jednání dne 7. 2. 2008 zástupkyně žalovaného uvedla, že v české evidenci obyvatel je evidována pouze jedna osoba s číslem X, tedy původně žalobce. Městský soud v Praze tedy uzavřel, že rodné číslo je nesporně důležitým identifikátorem fyzické osoby, zejména občana České republiky. Tímto číslem se občan identifikuje nejen ve vztahu k orgánům veřejné správy (tj. ve vztazích veřejnoprávních založených zejména normami práva správního, živnostenského, daňového, normami veřejného zdravotního pojištění a sociálního zabezpečení atd.), ale též ve vztazích povahy soukromoprávní (zejména ve vztazích vlastnických a v závazkových založených na normách práva občanského, pracovního, obchodního apod.), a to již od svého narození. Je tedy zřejmé, že jakákoliv změna rodného čísla se může potenciálně dotknout značného množství vztahů konkrétního občana, a zasáhnout tak sféru jeho práv a povinností. Považuje-li tedy stát rodné číslo za takto významný identifikátor, a zavazuje-li své občany k tomu, aby jej ke své identifikaci v právních vztazích užívali, pak ke změně rodného čísla je možno přistoupit jen tehdy, jsou-li pro to objektivně a prokazatelně dány relevantní důvody, stanovené zákonem. V opačném případě by se jednalo o svévoli ze strany státní moci, zkracující občana v jeho právech. V inkriminované věci však takové objektivně a zjevně dané relevantní důvody, stanovené zákonem, prokázány nebyly.

Tento rozsudek napadl žalovaný správní orgán (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Konstatuje, že ji podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel je toho názoru, že soud nesprávně dovodil, že v posuzovaném případě nejsou dostatečně průkazné podklady pro závěr, že ke změně původního rodného čísla skutečně došlo, resp. že se tak stalo formou a způsobem, které by byly schopny takový výsledek vyvolat. Součástí registru rodných čísel ve smyslu § 13b zákona o evidenci obyvatel jsou archivní záznamy o přidělených rodných číslech (tzv. soupisové lístky). V současnosti jsou, podle stěžovatele, tyto záznamy jediným dokladem o přidělených rodných číslech fyzických osob narozených před 31. 12. 1968,

z něhož je patrný tvar rodného čísla. Údaje o přidělených rodných číslech z té doby, případně provedení jejich změny, nelze prokázat jiným způsobem. Nelze pouze na základě skutečnosti, že změna rodného čísla nebyla oznámena nositeli rodného čísla, konstatovat, že změna rodného čísla nebyla provedena. Povinnost informovat o změně rodného čísla též nositele rodného čísla nebo jiné subjekty nebyla stanovena, lze však předpokládat, že změna rodného čísla byla oznámena správnímu orgánu příslušnému podle místa trvalého pobytu žalobce v době provedení změny rodného čísla. Stěžovatel dále uvádí, že on sám změnu rodného čísla neprovedl, pouze žalobci neformálním postupem podle § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, sdělil správný tvar rodného čísla. Nejedná se o rozhodnutí, a tak není nutno, aby takový úkon splňoval náležitosti rozhodnutí podle § 68 správního řádu. Stěžovatel podle § 8a odst. 1 zákona o evidenci obyvatel odpovídá za přesnost údajů uvedených v informačním systému tak, aby údaje odpovídaly aktuálnímu stavu. Proto na základě podnětu České správy sociálního zabezpečení a ve spolupráci s příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností zabezpečil odstranění nesprávného údaje z informačního systému. Stěžovatel dále uvádí, že změna rodného čísla žalobce byla provedena Úřadem důchodového zabezpečení dne 10. 6. 1974. Nemohlo se tak tedy stát podle vyhlášky č. 55/1976 Sb., o rodném čísle, která nabyla účinnosti až dne 1. 6. 1976. V době provedení změny rodného čísla žalobce neexistovala žádná právní úprava, která by stanovovala zásady pro provádění změn a oprav rodných čísel. Stěžovatel zdůraznil, že původní rodné číslo žalobce nesplňovalo podmínku jedinečnosti, protože bylo zároveň přiděleno dvěma občanům Československé socialistické republiky, byl tedy porušen princip unicity rodného čísla. Z tohoto důvodu byla provedena změna původního rodného čísla žalobce na rodné číslo nové. Stěžovatel tak nesouhlasí se závěry městského soudu, že shodou rodného čísla žalobce a rodného čísla občana Slovenské republiky nedochází k porušení principu unicity rodného čísla podle § 13 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel. Z hlediska provedení změny rodného čísla v roce 1974 není, podle názoru stěžovatele, skutečnost, že druhá fyzická osoba je nyní občanem Slovenské republiky relevantní a nelze zpochybňovat legálnost a legitimitu této změny. Stěžovatel napadá i závěr městského soudu o tom, že duplicita rodného čísla přichází v úvahu pouze v rámci téhož informačního systému. Rodné číslo totiž musí splňovat podmínku jedinečnosti ve všech možných evidencích, informační systém evidence obyvatel je jen jedním z informačních systémů veřejné správy, skutečnost, že dosud k problémům s duplicitou rodného čísla nedošlo, neznamená, že takové riziko neexistuje. Konečně se stěžovatel dotýká otázky aplikace čl. 9 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o úpravě některých otázek na úseku matrik a státního občanství, publikované pod č. 235/1995 Sb. (dále jen „Smlouva“). Podle stěžovatele z citovaného ustanovení Smlouvy plyne pro smluvní strany závazek vzájemného uznávání rodných čísel. Ta jsou totiž zapisována v matričních dokladech, které § 15 písm. a) zákona o evidenci obyvatel považuje za doklady o přiděleném rodném čísle. Z tohoto důvodu pak ze závazku vzájemného uznávání platnosti rodných, oddacích a úmrtních listů o matričních událostech z doby před 1. 1. 1993 vystavených orgány druhé smluvní strany vyplývá též závazek vzájemného uznávání rodných čísel. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěry městského soudu, že citované ustanovení Smlouvy nelze aplikovat. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Z vyjádření žalobce k obsahu kasační stížnosti vyplývá, že se žalobce ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a že nesouhlasí s námitkami stěžovatele. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

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

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že stěžovatel uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tvrdí sice, že uplatňuje i důvod podle § 103 odst. 1 písm. b), nicméně podle tohoto ustanovení se uplatňují vady řízení před správním orgánem, pokud je soud nevzal na zřetel, a z obsahu kasační stížnosti plyne, že stěžovatel vady řízení probíhajícího před ním samotným nenamítá.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu a z podkladů předložených žalobcem Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti významné pro rozhodnutí o kasační stížnosti:

Dne 22. 2. 2005 Česká správa sociálního zabezpečení pod č. j. BER/441 požádala o ověření rodného čísla žalobce. V žádosti se uvádí, že v evidenci ČSSZ má J. S. uvedeno rodné číslo s koncovkou „353“ přičemž na dokladech o zaměstnání a v centrálním registru obyvatel je uveden tvar rodného čísla s koncovkou „047“. Stěžovatel na tuto žádost odpověděl dne 2. 3. 2006 s tím, že sdělil České správě sociálního zabezpečení, že rodné číslo žalobce přidělené mu Českou správou sociálního zabezpečení obsahuje koncovku „353“.

Dopisem z 28. 3. 2006, č. j. SC-3-858/2005, stěžovatel sdělil ČSSZ, Magistrátu města Olomouc a žalobci, že správný tvar rodného čísla žalobce je X. Zároveň žalobci doporučil, aby co nejdříve požádal o vydání nového občanského průkazu a veškerých dalších dokladů, v nichž je uvedeno chybné rodné číslo. Stěžovatel také požádal Magistrát města Olomouc, aby zahájil příslušná správní řízení na úseku občanských průkazů a cestovních dokladů, v nichž je původní rodné číslo též uvedeno, s cílem nahradit tyto doklady novými.

Dne 12. 6. 2006 byl žalobce vyzván Magistrátem měst Olomouc, aby se dostavil za účelem provedení úkonů souvisejících s vydáním občanského průkazu z důvodu změny rodného čísla.

Rozhodnutím Magistrátu města Olomouc ze dne 20. 12. 2006 končí platnost občanského průkazu vydaného dne 14. 4. 2005 na jméno J. S., neboť obsahuje nesprávné údaje. Rozhodnutím Magistrátu města Olomouc ze dne 22. 12. 2006 končí platnost cestovního pasu vydaného dne 19. 4. 2005 na jméno J. S., neboť obsahuje nesprávné údaje. Proti oběma rozhodnutím žalobce podal odvolání. Z přípisu Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 28. 3. 2008, založeného ve spisu Městského soudu v Praze, plyne, že obě řízení byla přerušena do pravomocného rozhodnutí příslušného soudu o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

Z rodného listu vystaveného Místním národním výborem v Přerově dne 7. 5. 1953, předloženého žalobcem, je zřejmé že žalobci bylo dne 28. 12. 1966 Okresním národním výborem v Olomouci přiděleno rodné číslo X.

Přípisem Magistrátu města Olomouc ze dne 19. 12. 2006 bylo k žádosti žalobce o poskytnutí údajů z informačního systému sděleno, že v informačním systému je vedeno žalobcovo rodné číslo ve tvaru X.

Z fotokopie soupisového lístku, vyhotoveného patrně bývalým Úřadem důchodového zabezpečení, založené ve správním spisu soud zjistil, že J. S., narozený dne X v Přerově je evidován s rodným číslem X. V rubrice „Razítka MNV (sídlo matriky)“ záznam chybí. V rubrice „Pořadové číslo zápisu v knize narozených“ je uvedeno „10. VI. 74 K“. Na soupisovém lístku není žádné razítko ani podpis.

Podle § 82 s. ř. s. je oprávněn každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, se žalobou u soudu domáhat ochrany, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo, přičemž zmeškání lhůty nelze prominout (§ 86 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Nejvyšší správní soud předesílá, že případ obdobný nyní souzené věci řešil v rozsudku ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Aps 4/2007, a že neshledal důvod se od právního názoru zaujatého v citovaném rozsudku odchýlit.

Soudní řád správní ani jiný právní předpis blíže nedefinuje pojmy „zásah, pokyn ani donucení“, nicméně z komentářů k tomuto zákonu a z judikatury lze dovodit, že se zásahem rozumí aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci (Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Linde, 2006, s. 167 a Vopálka, V., Mikule, V.,

Šimůnková, V., Šolín, M., Soudní řád správní, Komentář, 1. vydání, C. H. Beck, 2004, s. 192). Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“). K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, zveřejněno: Sb. NSS 1176/2007. Nejvyšší správní soud tak nezákonným zásahem již v minulosti shledal např. „*odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, zveřejněno: Sb. NSS 932/2006), „*zahájení i provádění daňové kontroly (§ 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správně dani a poplatků)*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, zveřejněno: Sb. NSS č. 735/2006) nebo „*zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, zveřejněno: Sb. NSS č. 623/2005). Naopak za zásah ve smyslu citovaného ustanovení s. ř. s. nepovažoval „*inspekční zprávu, vyhotovenou Českou školní inspekcí podle § 19 odst. 6 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství*“, (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2006, č. j. 3 Aps 2/2005 - 44, zveřejněno: Sb. NSS 860/2006), nebo „*sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 o tom, že proti provedení ohlášené stavební úpravy nemá námitek*“, (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, zveřejněno: Sb. NSS č. 1176/2007.

O zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se tak jedná tehdy, jestliže je možné tvrdit, že napadeným zásahem byl stěžovatel přímo zkrácen na svých právech, a v tomto případě by také správní soud mohl správnímu orgánu zakázat, aby v porušování práva stěžovatele pokračoval a přikázat, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). To konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah. Smyslem soudního přezkumu těchto zásahů je totiž vyslovení zákazu pokračovat v porušování práv, což znamená, že efektivní ochranou může být pouze takové rozhodnutí soudu, které se bezprostředně může projevit v právní sféře stěžovatele. Proto také platí, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), a nikoliv, jak je jinak typické pro správní soudnictví na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (viz např. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce za nezákonný zásah považuje změnu údaje o jeho rodném čísle v Centrální evidenci obyvatel, o níž se dozvěděl z přípisu Magistrátu města Olomouc ze dne 19. 12. 2006 (kdy bylo k žádosti žalobce o poskytnutí údajů z informačního systému sděleno, že

v informačním systému je vedeno žalobcovo rodné číslo ve tvaru X), a její důsledky (např. nutnost výměny občanského průkazu, cestovního pasu atd.).

Posoudit naplnění shora označených znaků nezákonného zásahu vyžaduje vyřešit otázku, zda ke změně rodného čísla v minulosti došlo a zda tedy „výkon“ tohoto správního úkonu v současnosti ať již ve sféře evidence obyvatelstva či posléze na úseku občanských průkazů, cestovních dokladů a v řadě ostatních oblastí života představuje nezákonný zásah ve shora podaném smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. K tomu je třeba se zabírat fenoménem rodných čísel v kontextu právních úprav v minulosti i současnosti.

Právní úprava rodných čísel a jejich přidělování byla v době, kdy mělo dojít ke změně rodného čísla žalobkyně, velmi kusá. Čísla, která byla později označována jako čísla rodná, se poprvé v českém právním řádu vyskytují pouze pro účely sociálního zabezpečení. Prováděcí předpis k zákonu č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (vládní nařízení č. 26/1930 Sb. z. a n.) upravil povinnost všech pojištěných osob nechat si vystavit průkazku pojištěnce. Obsahem takové průkazky bylo mj. i její „běžné číslo“ [§ 5 odst. 1 písm. a) cit. nař.], které sloužilo k identifikaci pojištěnce a bylo tvořeno obdobným způsobem, jaký se později stanovil i pro rodná čísla. V roce 1941 pak byly vládním nařízením č. 241/1941 Sb. zavedeny pracovní knížky, které byly povinně vydány všem pracujícím nositeli nemocenského pojištění. Pracovní knížky přejaly číslování podle stejného systému jako dřívější průkazky pojištěnců, které nahradily. Zákon č. 29/1946 Sb., kterým se zavádějí pracovní průkazy, nahradil dosavadní právní úpravu ve sledované části úpravou obsahově stejnou s tím, že pracovní knížky byly nazývány dále pracovními průkazy. Číslo pracovního průkazu zůstávalo stejné a je třeba zdůraznit, že tato čísla přiděloval nositel sociálního pojištění (srov. § 8 vyhlášky ministra sociální péče č. 184/1946 Sb.). Termín rodné číslo se v právním řádu vyskytuje poprvé ve vyhlášce ministerstva národní bezpečnosti č. 240/1953 Ú. l., která označuje rodné číslo za jeden z povinných údajů, který musí obsahovat občanské průkazy. Obecně závazná úprava, jež by stanovila, co je rodným číslem a jak je tvořeno, v té době přijata nebyla, nicméně je zřejmé, že za rodné číslo je nadále označováno číslo, jež bylo vydáváno sociální pojišťovnou a které se tvoří stále dle zásad zavedených v roce 1930. Z právě uvedeného je tedy třeba učinit závěr, že rodná čísla byla přidělována osobám pracujícím, důchodcům i osobám nezaměstnaným (tyto osoby byly pojištěny podle zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění) orgány sociálního pojištění. Význam těchto čísel však nepřesahoval oblast sociálního pojištění, resp. zabezpečení, v níž sloužil jako identifikátor pojištěnců.

V období konce 60. let význam rodného čísla jako obecného identifikátoru narůstal, neboť rodné číslo bylo zapisováno do evidence pracujících jako identifikační údaj osoby (srov. vyhlášku Státního statistického úřadu č. 186/1968 Sb., o zavedení Jednotné evidence pracujících). Teprve s účinností od 1. 4. 1971 je rodné číslo zmíněno na zákonné úrovni v zákoně č. 21/1971 Sb., o jednotné soustavě sociálně ekonomických informací. Tento zákon stanovil, že všem občanům určuje příslušný orgán státní statistiky rodné číslo pro statistické a evidenční účely, a to podle zásad vydaných Federálním statistickým úřadem. Ovšem prováděcí předpis obsahující zásady přidělování a změn rodných čísel nabyl účinnosti až 1. 6. 1976. Jednalo se o vyhlášku federálního statistického úřadu č. 55/1976 Sb., o rodném čísle. Ta upravila způsob vytvoření rodného čísla (na zásadách z roku 1930), dále bylo stanoveno, že se rodné číslo bude napříště zapisovat do matriky

(knihy narození) a tato povinnost byla vztažena na děti narozené po 1. 1. 1969. Pro vydávání a změny rodných čísel osob narozených před 1. 1. 1969 byl příslušným orgánem Úřad důchodového zabezpečení v Praze (dále též „ÚDZ“). Je však třeba zdůraznit, že vyhláška byla účinná až od 1. 6. 1976, tedy neřídila se jí změna rodného čísla žalobce, jež je připisována dni 10. 6. 1974. Z nastíněného přehledu je tedy zřejmé, že v roce 1974 ještě neexistovala právní úprava, kterou by se správní orgány měly řídit v případě, že zjistily nesrovnalosti v oblasti rodných čísel. Neměly ani stanovenou zákonnou povinnost změnu čísla provést, ačkoliv je zřejmé, že pro naplnění účelu rodného čísla jako identifikátoru osoby, kterému v té době již sloužilo, bylo třeba dodržovat zásadu jedinečnosti těchto čísel. Úřad důchodového zabezpečení byl v té době také orgánem, který čísla přiděloval a případně prováděl jejich změny.

Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že zmiňovaná právní úprava rodných čísel v zákoně č. 21/1971 Sb. byla nahrazena až stávající úpravou obsaženou v zákoně č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech. Systému tvorby, přidělování a změny rodných čísel stanoví přímo zákon, nikoliv již podzákonný předpis. Změna rodného čísla z důvodu jeho shody s již přiděleným rodným číslem je upravena v § 17 odst. 2 písm. a) zákona o evidenci obyvatel. Nelze však pominout, že novela zákona (zákon č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony) zavedla výjimku z povinnosti provést změnu rodného čísla, jsou-li splněny zde uvedené podmínky, mj. osoba užívané číslo užívá po dobu delší než 20 let a neprokáže se, že užívané číslo je rodným číslem jiné fyzické osoby (§ 17 odst. 3). Je tedy zřejmé, že zákonodárce se pokusil omezit „zbytečné“ změny rodných čísel, pokud by byly pouhou formální aplikací zákonné povinnosti a jejich význam pro evidenci obyvatel by byl minimální. Provedená novela naznačuje, že si zákonodárce byl vědom problémů, jež pro právní sféru jednotlivce přináší změna tak důležitého identifikačního údaje, kterým je rodné číslo, a chtěl tyto zásahy zamezit v případech, kdy na provedení změny rodného čísla není skutečný veřejný zájem. Citovaná výjimka by se vztahovala i na případ žalobce, pokud by byl posuzován podle stávající právní úpravy.

Nejvyšší správní soud se stejně jako městský soud nejprve musí zabírat základní otázkou celé věci: zda dne 10. 6. 1974 bylo účinně změněno rodné číslo žalobce. Městský soud nepovažoval takovéto tvrzení stěžovatele za dostatečně prokázané. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Změnu rodného čísla z té doby nelze skutečně prokazovat jiným způsobem, než jak činil stěžovatel v řízení před městským soudem. Při stavu právní úpravy rodných čísel a působnosti Úřadu důchodového zabezpečení (ÚDZ) v inkriminovaném období bylo fakticky jediné možné, aby rodné číslo při zjištěné duplicitě změnil ÚDZ. O tomto úkonu existuje doklad „Soupisová lístek“ ze dne 10. 6. 1974. Jiným způsobem se změna doložit nedá. Jinou otázkou pak je, proč v tehdejší době nebyla tato změna „realizována“ a žalobce o ní nebyl nijak zpraven. Tento závěr Nejvyššího správního soudu (v němž částečně shledává důvodnost námítky stěžovatele) však nic nemění na celkové správnosti závěrů městského soudu. Zůstává tedy klíčovou otázkou, zda lze provedení této změny v databázi Úřadu důchodového zabezpečení v červnu 1974 považovat za účinné a legitimní z dnešního pohledu, resp. zda lze dnes provedenou změnu fakticky „vykonat“, aniž by došlo k důsledku, který s. ř. s. označuje za „nezákonný zásah“.

V předmětné době neexistovala právní úprava k provedení změny, jak stěžovatel oprávněně namítl. Na nastolenou otázku tedy nelze odpovědět interpretací právní normy tehdy účinné, před Nejvyšším správním soudem se tak otevírá spíše otázka posouzení legitimacy ingerence správních orgánů do právní sféry jednotlivce v dnešní době. Nejvyšší správní soud tedy došel k závěru, že změna rodného čísla sice proběhla, ale nabylo prokázáno, že se za více než 30 let od tohoto okamžiku v právní sféře žalobce projevila. Je tedy třeba posoudit, zda lze změnu rodného čísla fakticky „vykonat“ po uplynutí několika desítek let od jejího provedení.

Tuto úvahu nutno založit na ústavním omezení státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) – státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ústavní soud již častokrát judikoval (např. nálezy IV. ÚS 29/05), že této ústavní kauce odpovídá subjektivní právo jednotlivce na všeobecnou ochranu svobodné sféry jednotlivce. Orgán veřejné moci tedy musí při uplatňování své pravomoci vůči jednotlivci respektovat ochranu základních práv jednotlivce, v daném případě autonomní sféru jednotlivce. Proporce mezi veřejným zájmem na opravě rodného čísla a ochranou autonomní sféry žalobce odvisí od konkrétního postavení, ve kterém se žalobce vůči veřejné moci ocitl (v posuzované věci není pochyb o tom, že identifikace jednotlivce rodným číslem zasahuje nejširší dimenze existence fyzické osoby). Přitom vždy je třeba posuzovat případná omezení této sféry a přiměřenost těchto omezení.

V posuzovaném případě se jedná především o požadavek, aby veřejná správa nezasahovala do oprávněných zájmů jednotlivce nad míru „požadovanou“ veřejným zájmem. Veřejný zájem je v současné době vyjádřen v zákoně o evidenci obyvatel, který trvá na zachování principu unicity rodného čísla jako identifikátoru fyzických osob, občanů České republiky a osob na území státu dlouhodobě žijících. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje skutečnost, že osoba se shodným rodným číslem jako žalobce je občanem jiného státu a na území České republiky se dlouhodobě nezdržuje. K porušení principu unicity rodného čísla tedy nedochází.

Nejvyšší správní soud odmítá námitku stěžovatele, který tvrdí, že k „setkání“ obou rodných čísel může v budoucnu dojít (zvláště v prostředí narůstajícího počtu evidencí a jejich sdílení v rámci EU), a proto je třeba trvat na provedené změně rodného čísla z roku 1974. Měla-li by se obě rodná čísla v budoucnu setkat v téže (mezinárodní) databázi, lze předpokládat, že nebudou jediným identifikačním údajem osob, jistě by osoby byly označeny též svými jmény, případně státní příslušností. V této souvislosti též neobstojí argumentace stěžovatele, že ze Smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou plyne závazek obou smluvních stran k vzájemnému uznávání rodných čísel. Čl. 9 odst. 2 Smlouvy hovoří pouze o „uznávání platnosti rodných, oddacích a úmrtních listů svých státních občanů vystavených orgány druhé smluvní strany o matričních událostech, ke kterým došlo před 1. lednem 1993“. Z citovaného ustanovení lze dovodit pouze to, že v České republice bude uznán příslušný doklad za platný a svědčící o svém obsahu, aniž by bylo třeba jeho úředního překladu, ověření apod. Smluvní strany se žádným způsobem nezavázaly k tomu, že by z obsahu předloženého dokumentu pro ně plynula další povinnost. Smyslem daného ustanovení ve vztahu k rodnému číslu, je-li na předmětném dokumentu vyznačeno, je pouze a jen to, že orgány druhé smluvní strany budou toto číslo

považovat za oficiální rodné číslo přidělené druhou smluvní stranou. Bylo-li by úmyslem smluvních stran uznávání i rodných čísel ve smyslu namítaném stěžovatelem, muselo by dojít k propojení registrů obou států, aby nemohlo k případným duplicitám vůbec docházet, a ke koordinaci aktivit obou států na úseku přidělování a správy rodných čísel. Jinými slovy, oba státy by musely přijmout společnou právní úpravu pro přidělování těchto čísel a jejich evidenci, to se však namítaným čl. 9 odst. 2 Smlouvy jistě nestalo. Na případ, kdy by se obě rodná čísla měla setkat v témže registru vedeném podle zákona o evidenci obyvatel, tj. občan Slovenské republiky by ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona o evidenci obyvatel hodlal dlouhodobě pobývat na území České republiky, nahlíželo by se na něj jako na jakéhokoliv jiného občana cizího státu, jehož údaje mají být v evidenci vedeny, bylo by mu tedy případně přiděleno (české) rodné číslo ve smyslu zákona o evidenci obyvatel.

Z uvedeného tedy vyplývá, že veřejný zájem na dodržení principu unicity rodných čísel nevykonáním změny rodného čísla žalobce dotčen nebude. Dále je však třeba ještě i uvážit stěžovatelem namítaný požadavek na aktuálnost údajů v systému evidence obyvatel. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování poměřoval důležitost tohoto zájmu, máje přitom na paměti konkrétní okolnosti posuzovaného případu, se zásahem do právní sféry žalobce.

Rodné číslo je v souladu se zákonem o evidenci obyvatel užíváno jako identifikační údaj nejen ve vztahu k orgánům státu (§ 13c odst. 1 cit. zákona), ale i v soukromoprávních vztazích fyzických osob (§ 13c odst. 2 cit. zákona). Je běžnou praxí, že rodné číslo identifikuje osobu v soukromoprávních vztazích (např. smlouvy uzavírané s bankami nebo pojišťovnami), v případě změny rodného čísla by bylo nutné v souladu s uzavřenými smlouvami přistoupit k nutným opatřením v mnoha oblastech právního života fyzické osoby. Nejvyšší správní soud je, v souladu se svou konstantní rozhodovací praxí, toho názoru, že tyto „náklady“ nemůže nést fyzická osoba v případě, kdy nebyl dostatečně doložen veřejný zájem na vykonání provedené změny rodného čísla. V zákoně o evidenci obyvatel vyjádřený zájem na aktuálnosti údajů v evidenci tak v konkrétním případě není dostatečný k tomu, aby převážil nad zájmem ochrany osob před nikoliv nezbytnými zásahy státu.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že trvat na vykonání změny rodného čísla provedené 10. 6. 1974, by bylo neadekvátním řešením dané situace. Nelze totiž spravedlivě vykonat značný zásah do právní sféry jednotlivce, je-li přínos pro veřejný zájem jen nepatrný. Ingerence státu do práv jednotlivců totiž mají být vždy vedeny snahou po jejich minimálním nezbytném rozsahu.

Za situace, kdy Nejvyšší správní soud uzavřel, že na vykonání provedené změny rodného čísla z roku 1974 nelze spravedlivě trvat, nezabýval se již dalšími stížnostními námitkami stěžovatele. Tyto námitky jsou totiž ve vztahu k přijatému závěru již irelevantní, neboť vycházejí z přesvědčení stěžovatele, že změnu rodného čísla je třeba nyní vykonat. Je tedy zřejmé, že žalobce měl platně zapsáno v registru rodných čísel původní rodné číslo, a aby mohlo dojít k jeho změně, muselo by ji provést výdejové místo v souladu s § 17 zákona o evidenci obyvatel a z důvodů zde uvedených. Za těchto okolností tedy Nejvyšší správní soud spolu s městským soudem vyhodnotil úkony stěžovatele vedoucí

ke znemožnění užívání původního rodného čísla žalobcem jako zásah do práv žalobce, který byl nezákonným z důvodů své nepřiměřenosti, a kasační stížnost stěžovatele zamítl jako nedůvodnou dle § 101 odst. 1 s. ř. s. Na tom nic nemění ani skutečnost, že dílčím způsobem dal Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu (otázka změny rodného čísla v roce 1974) za situace, kdy v konečné úvaze městský soud nepochybil.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. tvoří náklady řízení mimo jiné odměna zástupce. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. za zastupování advokátem náleží odměna; pro určení její výše, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, se užije obdobně zvláštní právní předpis, jímž jsou stanoveny odměny a náhrady advokátům za poskytování právních služeb. Podle § 57 odst. 2 s. ř. s., je-li zástupcem účastníka advokát, který je plátcem daně, patří k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně, vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad určených podle § 35 odst. 2 věty druhé. V řízení o kasační stížnosti zjistil Nejvyšší správní soud jeden úkon právní služby zástupce žalobce – vyjádření ke kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“). Za tento úkon náleží zástupci žalobce odměna ve výši 2100 Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu a dále režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměna se zvyšuje o částku odpovídající této dani, tj. o 19 % z částky 2400 Kč, tj. 456 Kč. Zástupci žalobce bude stěžovatelem vyplacena částka ve výši 2856 Kč, a to 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 30. ledna 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu