



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. T.** zast. Mgr. Lucíí Brusovou, advokátkou se sídlem Masná 1493/8, Ostrava – Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Magistrát města Ostravy**, se sídlem Gorkého 3037/2, Ostrava – Moravská Ostrava, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 1. 2014, č. j. 22 A 51/2013 – 114,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatele na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu - Magistrátu města Ostravy.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] V souvislosti s pozbytím platnosti dosavadního občanského průkazu podal stěžovatel k žalovanému dne 21. 8. 2003 žádost o vydání nového občanského průkazu. Na základě této žádosti byl stěžovateli dne 10. 9. 2003 vydán občanský průkaz č. X (dále jen „občanský průkaz“) obsahující rodné číslo žalobce s koncovkou za lomítkem ve tvaru X. Stěžovatel považoval takto uvedené rodné číslo za nesprávné, přičemž za správné považuje rodné číslo s koncovkou X, a odmítl si občanský průkaz převzít. Z uvedených důvodů se stěžovatel domáhal rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu dle ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění platném v době vydání předmětného občanského průkazu (dále jen „zákon o občanských průkazech“). Vzhledem k tomu, že dle stěžovatele řízení o vydání správného a platného občanského průkazu od té doby nadále trvá, obrátil se dne 4. 2. 2013 na žalovaného s podáním nazvaným *„Žádost o vydání řádného a platného občanského průkazu s možností mého podpisu převzetí právně a pod zákonem platnými údaji, v opačném případě žádám o vydání řádného úředního rozhodnutí ve věci správního řízení ,o vystavení mé osobě nového, platnosti pozbývajícího OP v souladu se Správním řádem ČR a zákonem 328/2000 Sb.- o občanských průkazech, započatého v 9/2013 (do dnešního dne v souladu se zákonem neskončeného).“* Přípisem ze dne 13. 2. 2013, č. j. SMO/42015/13/Vnitř/Vik (dále jen „sdělení žalovaného“) žalovaný prostřednictvím zástupkyně stěžovateli sdělil, že mu byl občanský průkaz vydán již 10. 9. 2003 a proces vydání občanského průkazu tak byl ukončen. Žalovaný vyhodnotil podání stěžovatele jako podnět dle ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), k tomu, aby žalovaný z moci úřední rozhodl o skončení platnosti občanského průkazu z důvodu v něm uvedeného nesprávného údaje o rodném čísle. Žalovaný dále ověřil a v přípise uvedl, že občanský průkaz obsahuje rodné číslo ve správném tvaru. Neshledal tedy podmínky pro vydání rozhodnutí dle § 11 odst. 1 písm. c) ve spojení s odst. 2 téhož ustanovení zákona o občanských průkazech. V části, v níž se stěžovatel domáhal změny rodného čísla, bylo podání stěžovatele postoupeno k vyřízení Ministerstvu vnitra.

[3] Stěžovatel se obrátil na Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“), coby nadřízený orgán žalovaného, aby bylo přijato opatření proti nečinnosti žalovaného v předmětné věci. Usnesením Krajského úřadu ze dne 22. 3. 2013, č. j. MSK 66683/2013, nebylo stěžovateli vyhověno, neboť krajský úřad neshledal v postupu žalovaného nečinnost, tudíž ani důvody pro přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného.

III. Řízení před krajským soudem

[4] Stěžovatel podal prostřednictvím své zástupkyně dne 23. 5. 2013 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž podrobně popsal již výše zmíněné skutkové okolnosti svého případu a namítal, že mu byl vydán občanský průkaz s nesprávným rodným číslem. V důsledku toho se u žalovaného domáhal vydání rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu, přičemž žalovaný o této otázce doposud nerozhodl. Vzhledem k tomu, že ani nadřízený krajský úřad nepřijal opatření proti nečinnosti žalovaného, přistoupil stěžovatel k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Petitem žaloby stěžovatel navrhl, aby krajský soud vydal rozsudek, jímž se žalovanému uloží povinnost rozhodnout v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. c) zákona o občanských průkazech.

pokračování

V následujících doplněních žaloby stěžovatel uvedl citace právních předpisů a doložil dokumenty za účelem prokázání nesprávného rodného čísla. Dále stěžovatel uvedl, že občanský průkaz nikdy nepřevzal a proto nemohl nabýt platnosti.

[5] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu z důvodu nesprávných údajů na něm uvedených je rozhodnutím, které správní orgán vydává z moci úřední. Podání stěžovatele ze dne 4. 2. 2013 proto krajský soud stejně jako žalovaný vyhodnotil jako podnět k vydání tohoto rozhodnutí. Žalovaný v projednávané věci dostal své zákonné povinnosti dle § 42 správního řádu. Nevydal-li rozhodnutí na základě podnětu, nelze v tomto postupu spatřovat nečinnost. Skutečnost, že občanský průkaz vydaný dne 10. 9. 2003 pozbyl v průběhu řízení o žalobě platnosti, označil krajský soud za irelevantní. Předmětem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je přezkum toho, zda správní orgán dostal své povinnosti vydat rozhodnutí ve věci. Z tohoto důvodu se krajský soud nezabýval věcnými námitkami stěžovatele týkajícími se správnosti údajů na občanském průkazu, neboť na posouzení namítané nečinnosti žalovaného nemohou mít vliv.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatel nezpochybňuje závěr krajského soudu, podle něhož je rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu svou povahou rozhodnutím vydávaným z moci úřední. Nicméně je přesvědčen, že v praxi je toto rozhodnutí vydáváno téměř výhradně na základě podnětu občanů, neboť to jsou občané, kteří si při převzetí kontrolují správnost údajů na občanském průkazu. Není proto rozhodné, zda se jedná v daném případě o podnět nebo o návrh na zahájení správního řízení dle § 45 správního řádu, v obou případech by měl správní orgán vydat předmětné rozhodnutí. Podle stěžovatele není pravdou, že žalovaný postupoval v souladu s § 42 správního řádu, neboť žalovaný stěžovateli nesdělil, že neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední. Nadále stěžovatel trvá na tvrzení, že řízení zahájené v roce 2003 doposud nebylo skončeno, protože si nepřevzal žalovaným vydaný občanský průkaz. Po dobu jedenácti let mu není umožněno užívat řádný a platný občanský průkaz z důvodu nečinnosti žalovaného. Dále se kasační stížnost včetně jejího obsáhlého osobního doplnění stěžovatelem věnuje shrnutí dosavadního průběhu případu stěžovatele a věcnými námitkami proti údají o rodném čísle, který stěžovatel považuje za chybný.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[8] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů

rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů ve věcech ochrany proti nečinnosti správního orgánu vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, anebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž přihlédl i k námitce stěžovatele vztahující se k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z povahy věci je totiž zřejmé, že pouze u přezkoumatelného rozsudku je zpravidla možno hodnotit jeho zákonnost, resp. posoudit, zda byly správně vyhodnoceny žalobní námitky. Zdejší soud dospěl k závěru, že řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebylo stíženo žádnou výše popsanou vadou. Z napadeného rozsudku je zřejmý myšlenkový postup soudu a je evidentní, na základě jakých skutečností a dle které právní úpravy krajský soud žalobu stěžovatele zamítl.

[10] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nesprávném konstatování krajského soudu, dle něhož sdělení žalovaného obsahuje informaci o tom, že žalovaný považoval podání stěžovatele ze dne 4. 2. 2013 za podnět k zahájení řízení, a že neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední. Tato námitka zpochybňuje spíše správnost závěru krajského soudu nežli jeho přezkoumatelnost. Obsahově však k této námitce Nejvyšší správní soud odkazuje na třetí odstavec sdělení žalovaného, z něhož je zřejmé, že žalovaný považuje podání stěžovatele za podnět ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu. V souladu s tímto ustanovením bylo stěžovateli ve lhůtě 30 dnů sděleno, že správní orgán na základě důvodů předestřených stěžovatelem neshledal důvody k zahájení řízení, přičemž ve sdělení jsou podrobně rozvedeny důvody tohoto postupu. Napadený rozsudek proto Nejvyšší správní soud neshledal z tohoto důvodu nepřezkoumatelným.

[11] Stěžovatel se domáhal vydání rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu obsahujícího podle tvrzení stěžovatele nesprávný údaj o rodném čísle. Nejvyšší správní soud proto pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti přistoupil ke zhodnocení povahy rozhodnutí správního orgánu vydávaného dle ustanovení § 11 odst. 2 zákona o občanských průkazech (v současném znění dle ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) tohoto zákona).

[12] Na základě ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o občanských průkazech *[d]oba platnosti občanského průkazu skončí, jestliže obsahuje neoprávněně provedené změny nebo nesprávné údaje, s výjimkou případů uvedených v § 12.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *[o] skončení platnosti občanského průkazu podle odstavce 1 písm. b), c) a e) rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností, který občanský průkaz vydal. Souhlasí-li občan s rozhodnutím, provede se záznam do protokolu, V opačném případě se vydá rozhodnutí.* Mezi účastníky řízení není sporné, že podání, jímž se stěžovatel domáhal vydání rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu, má charakter podnětu ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu. Ke stejnému závěru dospěl i stěžovatel ve své kasační stížnosti a vyplývá i z výše citovaných zákonných ustanovení. Zákon o občanských průkazech v žádném ze svých ustanovení neobsahuje úpravu podávání žádostí o skončení platnosti občanského průkazu. Povinnosti občana ve vztahu k občanskému průkazu stanoví obecně ustanovení § 14

pokračování

tohoto zákona. Nestanoví se zde však ani právo či povinnost občana požádat o vydání rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu z důvodu nesprávného údaje obsaženého v občanském průkazu. Nadto i z formulace „souhlasí-li občan s rozhodnutím“ lze dovodit, že příslušný správní orgán vydává rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu výhradně z moci úřední na základě vlastních zjištění, případně podnětů občanů, přičemž až následně se dotáže občana, zda s takovým rozhodnutím souhlasí či nikoli. Pokud by bylo rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu dle § 11 odst. 2 zákona o občanských průkazech vydáváno na základě žádosti občana podle ustanovení § 45 správního řádu, pozbyl by následný souhlas občana smysl, neboť souhlas občana by byl již zpočátku implicitně dán jeho žádostí. Na základě uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem k závěru, že rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu dle § 11 odst. 2 zákona o občanských průkazech je vydáváno z moci úřední. Stěžovatel tedy podal podnět k vydání tohoto rozhodnutí a nikoli žádost.

[13] Ve vztahu ke stěžovatelově argumentaci se Nejvyšší správní soud dále zabýval podstatou rozdílu mezi podnětem a žádostí dle správního řádu. Podnět k zahájení řízení je upraven ustanovením § 42 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Právo podat podnět správnímu orgánu má kdokoli. Podáním podnětu se však, na rozdíl od žádosti, nezahajuje automaticky správní řízení o tomto podání. Podatel podnětu ani nesvědčí veřejné subjektivní právo na zahájení řízení či vydání meritorního správního rozhodnutí. Uvedené lze dovodit již ze samostatné systematiky správního řádu, neboť podání podnětu je upraveno v části druhé, hlavě V. správního řádu nazvané „Postup před zahájením řízení.“ Podnět tedy neslouží k realizaci veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, ale výhradně k tomu, aby byla určitá věc ve veřejném zájmu autoritativně správním orgánem vyřešena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Pokud o to podatel podnětu požádá, má právo na to, aby mu správní orgán ve lhůtě 30 dní od obdržení podnětu sdělil, že řízení z moci úřední zahájil, nebo že pro tento postup neshledal důvody, popřípadě, že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Podáním podnětu se tedy nezahajuje automaticky řízení a ani nevzniká právo podatele na zahájení řízení či vydání rozhodnutí.

[14] V případě žádosti se naopak dle ustanovení § 44 správního řádu zahajuje správní řízení dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Podání žádosti představuje realizaci dispoziční zásady ve správním právu, na jejímž základě se mohou fyzické a právnické osoby dispozitivním úkonem (žádostí) domáhat realizace svých veřejných subjektivních práv. Rozhoduje-li však správní orgán o určité věci výhradně z úřední povinnosti, lze takové řízení vyvolat podáním podnětu pouze za situace, kdy správní orgán shledá důvody pro zahájení tohoto řízení z úřední povinnosti.

[15] Na základě těchto skutečností se nelze ztotožnit se závěrem stěžovatele, že v posuzovaném případě není rozhodné, zda se jedná o podnět nebo o návrh na zahájení správního řízení, neboť tyto instituty vykazují značné odlišnosti. Stěžovateli nesvědčí

veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu. Toto rozhodnutí vydává příslušný správní orgán výhradně z moci úřední.

[16] Z ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že nezbytnou podmínkou pro úspěšné domáhání se ochrany před nečinností správního orgánu žalobou je existence zákonem stanovené povinnosti správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí, případně osvědčení. Touto žalobou se však dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřizování podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, č. j. 8 Ans 6/2009 -83). Jak již bylo výše uvedeno, stěžovateli totiž nesvědčí na základě podaného podnětu právo na zahájení řízení ani na vydání rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil krajskému soudu, že v posuzované věci nebylo možné uložit žalovanému povinnost zahájit správní řízení, resp. vydat požadované rozhodnutí. Kasační námitku stěžovatele proto zdejší soud neshledal důvodnou.

[17] V projednávaném případě žalovaný naplnil literu zákona (ust. § 42 správního řádu), neboť stěžovateli ve lhůtě 30 dnů sdělil, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední a že podnět v části, v níž se stěžovatel domáhal změny rodného čísla, postoupil Ministerstvu vnitra.

[18] Ve zbývajících částech se kasační stížnost věnuje meritorně sporu stěžovatele se správními orgány o podobě rodného čísla a mýjí se tak s důvody, pro které krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud totiž dovodil, že žalovaný nebyl v projednávané věci nečinný, neboť nebylo jeho povinností vydat stěžovatelem požadované rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu na základě podnětu stěžovatele. Věcnému posouzení sporu o podobu rodného čísla se tak nevěnoval a vzhledem k povaze řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti se mu ani věnovat nemohl. Nejvyšší správní soud se s tímto postupem krajského soudu ztotožnil. Podstatou řízení ve věci ochrany proti nečinnosti je výhradně posouzení, zda žalovaný správní orgán měl povinnost v dané věci vydat rozhodnutí a zda tuto povinnost splnil. Zdejší soud proto kasační stížnost v rozsahu námitek vztahujících se k meritornímu sporu o podobu rodného čísla stěžovatele jako nedůvodnou zamítl (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 – 87).

VI. Závěr a náklady řízení

[19] Kasační námitky uplatněné stěžovatelem nebyly Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými a ani z přezkumu dle § 103 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplynul důvod pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Kasační stížnost proto byla v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. větou poslední zamítnuta.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu

pokračování

právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by svědčilo žalovanému, protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 19. června 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu