



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Mgr. M. M.**, zastoupený Mgr. Sylvou Šiškeovou, advokátkou se sídlem Jakubské nám. 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 6. 2016, č. j. 31 A 63/2016 - 20,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 6. 2016, č. j. 31 A 63/2016 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Usnesení krajského soudu

[1] Usnesením Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 23. 6. 2016, č. j. 31 A 63/2016 - 20, byla věc postoupena Městskému soudu v Praze. V odůvodnění tohoto usnesení krajský soud uvedl, že žalobce žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ze dne 7. 3. 2016, ve znění doplnění žaloby ze dne 3. 6. 2016, brojí proti zásahu Ministerstva vnitra. S odkazem na § 7 odst. 2 větu první a § 7 odst. 5 větu první zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pak krajský soud uzavřel, že soudem místně a věcně příslušným k projednání a rozhodnutí věci je Městský soud v Praze, v jehož obvodu má žalovaný své sídlo.

II. Kasační stížnost žalobce

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě napadl usnesení krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[3] V kasační stížnosti stěžovatel nejprve zrekapituloval, že se žalobou ze dne 7. 3. 2016 domáhá u krajského soudu ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, který spatřuje v tom, že v důsledku osvojení jeho osoby v souladu s § 846 zákona č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), mu bylo v evidenci rodných čísel odebráno rodné číslo X a nahrazeno novým rodným číslem X. Věc přitom byla vedena u krajského soudu pod sp. zn. 31 A 24/2016. Podáním ze dne 3. 6. 2016 žalobce rozšířil pasivní žalobní legitimaci, když vedle Úřadu městské části Brno – střed označil jako druhý žalovaný subjekt Ministerstvo vnitra. Krajský soud následně usnesením ze dne 13. 6. 2016, č. j. 31 A 24/2016 – 55, předmětnou žalobu v části, ve které žalobce brojí proti zásahu Ministerstva vnitra, vyloučil k samostatnému projednání. Napadeným usnesením pak byla žaloba směřující proti žalovanému Ministerstvu vnitra postoupena Městskému soudu v Praze.

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že krajský soud nesprávně přistoupil k vyloučení věci k samostatnému projednání, i když se nejednalo o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., přičemž nebyla splněna ani zákonná podmínka, podle níž k vyloučení věci může soud přistoupit, není-li společné řízení možné nebo vhodné. V dané věci však podle názoru stěžovatele bylo společné řízení jak možné, tak i vhodné. Krajský soud nadto rozhodnutí o vyloučení věci nijak neodůvodnil, a proto nebylo možné seznat, jakou úvahou se při svém rozhodování o vyloučení věci k samostatnému projednání řídil. Přitom je zjevné, že se toto rozhodnutí stalo podkladem pro napadené usnesení o postoupení věci Městskému soudu v Praze.

[5] K vydání rozhodnutí o vyloučení věci tak podle stěžovatele nebyly splněny zákonné podmínky, přičemž se v daném případě nejedná o pluralitu napadených rozhodnutí, ale o pluralitu subjektů, které byly účastny na daném nezákonném zásahu. Jedná se tak o skutkově a právně totožnou věc, neboť oba správní orgány, jež byly stěžovatelem vnímány a označeny jako pasivně legitimované, činily úkony ve stejné věci, navíc ve věci týkající se téhož jednoho účastníka řízení (tj. stěžovatele).

[6] Stěžovatel dále konstatoval, že došlo k účelovému užití institutu vyloučení věci k samostatnému projednání a k umělému navýšení počtu řízení před soudem, a to v rozporu s dispoziční zásadou. Stěžovatel byl v souladu s touto zásadou oprávněn v žalobě označit všechny správní orgány, u nichž má za to, že předmětný nezákonný zásah způsobily. Pokud stěžovatel vymezil dva různé pasivně legitimované správní orgány, bylo zcela v souladu s jeho autonomií vůle podat žalobu správnímu soudu dle místní příslušnosti kteréhokoliv ze žalovaných subjektů, tím spíše v případě, kdy stěžovatel při podání žaloby označil jako žalovaný subjekt Úřad městské části Brno – střed, a tedy žalobu správně podal místně příslušnému Krajskému soudu v Brně.

[7] V daném případě tak byl postup krajského soudu dle názoru stěžovatele v rozporu s jeho dispozičním oprávněním, jakož i zásadou procesní ekonomie. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 1238/08, a

pokračování

rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2015 – 70, a ze dne 21. 4. 2005, č. j. 2 As 53/2004 – 76.

[8] Stěžovatel je tedy přesvědčen, že krajský soud neměl vůbec rozhodnout o postoupení věci Městskému soudu v Praze, a to s ohledem na skutečnost, že pro vydání tohoto rozhodnutí nebyly splněny zákonné předpoklady, neboť nemělo být vůbec vydáno předcházející rozhodnutí o vyloučení věci. Tímto postupem krajského soudu byl stěžovatel zásadním způsobem zkrácen na svých právech.

[9] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel rovněž navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu ze dne 13. 6. 2016, č. j. 31 A 24/2016 – 55, kterým byla žaloba v části, ve které stěžovatel brojí proti zásahu Ministerstva vnitra, vyloučena k samostatnému projednání, případně aby byl krajský soud zavázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu k tomu, aby řízení ve věcech sp. zn. 31 A 24/2016 a sp. zn. 31 A 63/2016 vedl společně.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a s přihlédnutím k vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti.

[11] Podle § 82 s. ř. s. *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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[12] Podle § 83 s. ř. s. *je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.*

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Již v usnesení ze dne 21. 12. 2007, č. j. Nad 22/2007 – 101, totiž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že usnesení o postoupení věci místně příslušnému soudu musí být řádně odůvodněno. Toto usnesení může citelně zasáhnout účastníka řízení v právu na zákonného soudce, a proto z něj musí být seznatelné, z jakých důvodů soud považuje za místně příslušný k vyřízení věci jiný krajský soud. Toto rozhodnutí zároveň musí být přezkoumatelné pro případ, že proti němu bude podána kasační stížnost. Je tedy nutné, aby obsahovalo alespoň stručnou, ale zřetelnou úvahu o místní příslušnosti jiného krajského soudu, která může být podrobena přezkumu Nejvyšším správním soudem.

[14] V dané věci však Nejvyšší správní soud nemohl námitce stěžovatele týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení, která ani nebyla blíže konkretizována, přisvědčit. Krajský soud srozumitelně a logicky vysvětlil, proč je k vyřízení věci místně příslušný Městský soud v Praze. Své závěry opřel o příslušná zákonná ustanovení, a tudíž dostál požadavkům na odůvodnění usnesení o postoupení věci, které klade judikatura Nejvyššího správního soudu.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou zákonnosti důvodů rozhodnutí krajského soudu o postoupení věci Městskému soudu v Praze. V tomto kontextu je třeba předně konstatovat, že u zásahové žaloby na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu či návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemůže žalobce v žalobě odkázat na rozhodnutí či opatření obecné povahy jako na jakýsi „balíček“, v němž je obsah jím napadeného jednání veřejné správy formalizovaným způsobem zaznamenán. Naopak musí jednání veřejné správy, jemuž vyčítá nezákonnost, dostatečně jednoznačně, určitě a úplně popsat tak, aby je soud mohl odlišit od jiných jednání veřejné správy (individualizovat a konkretizovat je) a na základě toho hodnotit, která entita v rámci veřejné správy jednala (eventuelně zda vůbec jde o jednání přičitatelné veřejné správě) a zda jednala zákonně.

[16] Správní soud tak má v první řadě po žalobci důsledně požadovat, aby k údajnému zásahu veřejné správy, proti kterému brojí, uvedl všechny podstatné skutkové okolnosti, na základě nichž může soud určit, jakou povahu napadené jednání veřejné správy mělo a kdo byl jeho původcem. Nesplní-li žalobce svoji povinnost tvrzení, je třeba, aby jej soud patřičně konkrétním způsobem k doplnění žaloby vyzval postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. Není vyloučeno, že ve složitějších případech bude třeba tvrzení žalobce upřesňovat postupně ve více krocích (opakovanými postupně se upřesňujícími či obsahově se nově zjištěným skutečností přizpůsobujícími výzvami); je však zásadně na žalobci a v jeho zájmu, aby potřebné skutečnosti tvrdil v celé šíři pokud možno již v samotné žalobě tak, aby si soud na základě jeho tvrzení mohl co nejrychleji a s co největší přesností učinit úsudek o povaze žalobou napadeného zásahu a o tom, kdo je jeho původcem (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53).

[17] Na základě tvrzení žalobce, eventuelně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším případným informacím, které má soud k dispozici (např. z vyjádření osob či orgánů, které jako potenciální žalovaní připadají v úvahu), pak soud posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem, přičitatelné. Takový správní orgán by měl být v řízení žalovaným.

[18] V daném případě z obsahu soudního spisu vyplývá, že se stěžovatel žalobou ze dne 7. 3. 2016 domáhá u krajského soudu ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, který spatřuje v tom, že v důsledku osvojení jeho osoby v souladu s § 846 občanského zákoníku mu bylo v evidenci rodných čísel odebráno rodné číslo X a nahrazeno novým rodným číslem X. Věc byla vedena u krajského soudu pod sp. zn. 31 A 24/2016. Podáním ze dne 3. 6. 2016 stěžovatel rozšířil pasivní žalobní legitimaci, když vedle původně žalovaného Úřadu městské části Brno – střed označil jako druhý žalovaný subjekt Ministerstvo vnitra. Krajský soud následně usnesením ze dne 13. 6. 2016,

pokračování

č. j. 31 A 24/2016 – 55, předmětnou žalobu v části, ve které stěžovatel brojí proti zásahu Ministerstva vnitra, vyloučil k samostatnému projednání. Napadeným usnesením pak byla žaloba směřující proti žalovanému Ministerstvu vnitra postoupena Městskému soudu v Praze.

[19] V postupu krajského soudu, který ohledně toho, kdo má být v řízení žalovaným, vycházel čistě z projevu vůle stěžovatele, když předmětnou žalobu v části, ve které stěžovatel brojí proti zásahu Ministerstva vnitra, pouze „mechanicky“ vyloučil k samostatnému projednání a následně postoupil Městskému soudu v Praze, tak zcela absentuje právní posouzení, kterému správnímu orgánu je s ohledem na stěžovatelova tvrzení přičitatelné jednání, jež má být nezákonným zásahem. Přitom je třeba ve světle shora uvedeného zdůraznit, že to byl právě krajský soud, který je jako jediný oprávněn hodnotit fakta vnesená stěžovatelem do řízení o zásahové žalobě a činit z nich právní závěry o tom, který správní orgán měl být v řízení žalovaným. V tomto kontextu lze poukázat též na skutečnost, že správní soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval „procesní paternalismus“ sloužící k ochraně žalobce (resp. stěžovatele) a k tomu, aby mohl účinně dosáhnout svých práv, náleží-li mu (viz rovněž shora zmínění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. Nad 224/2014 - 53).

[20] Krajský soud tak v nyní řešené věci postupoval nesprávně, pokud si v dané fázi soudního řízení neučinil úvahu o tom, resp. si neujasnil, komu je přičitatelné jednání, jež má být nezákonným zásahem, a žalobu v části, ve které stěžovatel brojí proti zásahu Ministerstva vnitra, bez dalšího vyloučil k samostatnému projednání a následně postoupil Městskému soudu v Praze.

[21] Pokud by krajský soud ve věci dospěl k jinému právnímu hodnocení toho, kdo má být žalovaným (tj. k odlišnému hodnocení od postoje stěžovatele), je povinen na svůj právní závěr stěžovatele upozornit a vyzvat jej, aby na něj případně reagoval úpravou označení žalovaného. Krajský soud však na shora uvedené posouzení a další případné úkony, jež je v případě zásahové žaloby třeba učinit, zcela rezignoval.

[22] Žalobní tvrzení stěžovatele přitom naznačují, že to, čeho se domáhá, je jednoduše popsitelné – má za to, že mu má po osvojení v zletilém věku být zachováno původní rodné číslo (a právě v jeho změně vidí jednání veřejné moci, jež má za nezákonný zásah do svých práv), neboť změna rodného čísla mu působí neúnosné obtíže (ty lze zřejmě mít za jakési navazující dopady či důsledky zásahu spočívajícího ve změně rodného čísla). Je tedy patrné, že stěžovatelovo úsilí míří k tomu, aby samotná změna rodného čísla byla zvrácena (aby k ní nedošlo, resp. byla revokována a jemu bylo zachováno původní rodné číslo). Navazující dopady či důsledky by se pak (pokud by změna rodného čísla byla vskutku shledána nezákonným zásahem) „automaticky“ napravily v tom smyslu, že by vůbec nenastaly, neboť by odpadly důvody provádět navazující administrativní změny spojené se změnou rodného čísla, anebo, pokud již tyto změny byly provedeny, by byly revokovány za součinnosti původce zásahu.

[23] Na krajském soudu proto bude, aby vyřešil otázku, kdo je původcem změny rodného čísla. K tomu bude vzít v úvahu zejména § 17 odst. 7 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“), který praví, že (z)měnu rodného čísla provádí výdejové místo, které přidělilo původní rodné číslo, přičemž (z)měny rodných čísel přidělených před účinností tohoto zákona zajišťuje obdobným způsobem ministerstvo. Bude tedy třeba určit, zda původcem zásahu je Úřad městské části Brno-střed, odbor matriční, jenž zaslal Ministerstvu vnitra „žádost“ ze dne 7. 11. 2014 o přidělení nového rodného čísla stěžovateli jako zletilému, anebo Ministerstvo vnitra, jež na základě této „žádosti“, kterou zřejmě mělo za podnět k rozhodnutí z úřední povinnosti, přidělení nového rodného čísla provedlo. Ministerstvo vnitra o provedení změny informovalo příslušné orgány (a sice Magistrát města Brna, odbor správních činností a Českou správu sociálního zabezpečení) přípisem z 21. 1. 2016 a stěžovatele přípisem z téhož dne o zaslání dokladu o rodném čísle a doručením uvedeného dokladu č. j. MV-152316/SC-2014 jako přílohy přípis (doručen byl dle kopie doručenky dne 29. 1. 2016).

[24] Stěžovatelův požadavek je tedy v tomto smyslu jasný a bude na tom krajském soudu, který bude věc po vyřešení otázky žalovaného dále projednávat, aby posoudil, zda je důvodný. Přitom tento krajský soud neopomene reflektovat, že přesně to, co požaduje stěžovatel, učinil zákonodárce novelizací § 17 odst. 2 písm. c) zákona o evidenci obyvatel, kterou provedl s účinností od 1. 1. 2016 zákonem č. 318/2015 Sb. v reakci na obtíže téže povahy, jaké má se změnou rodného čísla v nyní projednávaném případě stěžovatel. Tyto obtíže byly vyvolány zavedením možnosti osvojit i zletilého v novém občanském zákoníku a nereflektováním této změny v předpisech veřejného práva týkajících se rodného čísla. Stěžovateli by tedy, kdyby byl osvojen jen o něco později, než k osvojení (v roce 2014) skutečně došlo, rodné číslo změněno nebylo.

[25] Závěrem pak Nejvyšší správní soud uvádí, že namítl-li stěžovatel v podané kasační stížnosti také nezákonnost usnesení krajského soudu ze dne 13. 6. 2016, č. j. 31 A 24/16 – 55, jímž byla žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v části týkající se zásahu Ministerstva vnitra vyloučena k samostatnému projednání, pak se námitkami uplatněnými proti tomuto usnesení nemohl zabývat. Rozhodnutí o vyloučení věci k samostatnému projednání je rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení, u něhož je kasační stížnost podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. nepřípustná (viz k tomu např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 1238/08). Závěr, že ve skutečnosti stěžovatel napadá toliko jedno jediné jednání veřejné moci, jež má jen jednoho jediného původce (pokud k tomuto závěru krajský soud dospěje po provedení výše uvedeného zkoumání, kdo je původcem stěžovatelem naříkaného zásahu), by nicméně měl být krajským soudem reflektován i v tom ohledu, že by krajský soud měl zvážit, zda vskutku je důvod projednávání věcí sp. zn. 31 A 24/2016 a 31 A 63/2016 v samostatných řízeních, přesněji řečeno, zda vůbec jde o dvě samostatné věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud tak na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude v řízení vázán výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

pokračování

[27] O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[28] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. září 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu