ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **J. T.**, zast. Mgr. Lucií Brusovou, advokátkou se sídlem Masná 8, Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 7. 2012, č. j. 22 A 22/2012 - 67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), jímž byla odmítnuta žaloba s návrhem, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat usnesení o převzetí věci, týkající se rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu stěžovatele od Magistrátu města Ostravy a aby žalovaný sám rozhodl v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech (dále jen „zákon o občanských průkazech“), a to zpětně ke dni 7. 7. 2004, kdy nabylo právní moci usnesení Městského soudu v Praze, ze dne 30. 6. 2004, č. j. 11 Ca 55/2004 - 36.

Krajský soud uvedl, že žalovaný není dle ustanovení § 11 odst. 2 zákona o občanských průkazech věcně příslušným správním orgánem k vydání rozhodnutí podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o občanských průkazech. S ohledem na tuto skutečnost je nutno za primární návrh stěžovatele považovat návrh na vydání

rozhodnutí o převzetí věci ve smyslu ustanovení § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Takovéto rozhodnutí však nemá povahu rozhodnutí meritorního či osvědčení ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a proto vůči němu nelze účinně podat žalobu na nečinnost.

Jelikož bez rozhodnutí o převzetí věci nemůže žalovaný ve věci samé rozhodnout, shledal krajský soud nadbytečným zabývat se tou částí žalobního návrhu, jež směřuje k uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o občanských průkazech. Z uvedených důvodů krajský soud napadeným usnesením žalobu odmítl.

V podané kasační stížnosti stěžovatel rekapituluje dosavadní průběh řízení před správními orgány. Krajskému soudu vytýká účelový postup, kdy tento soud opakovaně projevil veškerou snahu nezabývat se oprávněnými nároky stěžovatele před nestandardním uplatňováním státní moci vůči jeho osobě. O tomto postupu svědčí řada předchozích kauz stěžovatele, vedená u téhož soudu.

Dle názoru stěžovatele je postup krajského soudu nezákonný, neboť nedostatek zákonných podmínek řízení je povinen soud zjistit ihned po podání žaloby, V projednávané věci soud nejprve stěžovatele vyzval k zaplacení soudního poplatku, poté žalobu zaslal k vyjádření žalovanému a vyjádření k žalobě následně zaslal stěžovateli, přičemž teprve po projeveném nesouhlasu s rozhodnutím soudu bez jednání, žalobu bez dalšího odmítl.

S důvody odmítnutí žaloby nelze souhlasit. Postup podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu je nezbytnou podmínkou toho, aby nadřízený orgán mohl namísto svého podřízeného orgánu rozhodnout ve věci samé. Tyto postupy nelze od sebe oddělit, tak jak to učinil krajský soud, který považuje stěžovatelův návrh za dva samostatné návrhy.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel obsáhle cituje jím vybrané články Ústavy, zákona o občanských průkazech a správního řádu. Uvádí, že v případě řešení jeho zcizené identity neproběhlo ani jedno soudní řízení, které by odpovídalo zákonu. Pro dnešní justici by bylo velkou ctí, přirovnat její činnost k činnosti justice v 50. letech, z prozatímního řízení je však patrné, že jde o pouhou inkvizici bez respektu k zákonným právům člověka. Stěžovatel vyjadřuje své přesvědčení, dle kterého justici naučí vzhlížet k jeho osobě s pokorou a „*neustoupí ani o píď.*“

Náklady soudního řízení bez výdajů na nyní projednávanou věc činí dle jeho tvrzení skoro 550 000 Kč, přičemž jeho osobní náklady a čas strávený předmětným sporem je v řádech milionů Kč.

Napadené usnesení navrhuje zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti připomíná, že otázka „údajné a nezákonné“ změny rodného čísla stěžovatele, která je podstatou celé věci, byla již v

minulosti pravomocně rozhodnuta příslušnými soudy. Jedná se zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2009, č. j. 4 As 4/2008 - 95 (všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz) a usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. II. ÚS 888/09.

Vzhledem ke shodnosti stěžovatelem uplatněných argumentů v jiných podáních, odkazuje žalovaný na své vyjádření k žalobě a spisovou dokumentaci. Pro nedůvodnost navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu spisu kasační soud ověřil, že stěžovatel má za to, že Magistrát města Ostravy (dále jen „magistrát“) byl povinen v roce 2003 rozhodnout o skončení platnosti jeho občanského průkazu ve smyslu ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o občanských průkazech. Podle jeho názoru obsahoval vydaný občanský průkaz zásadní rozpor, a to uvedení nesprávného rodného čísla. S ohledem na skutečnost, že tento stav nepřetržitě trvá, obrátil se stěžovatel proto dne 24. 8. 2011 na žalovaného s žádostí o vydání rozhodnutí podle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu, neboť magistrát je ve věci nečinný a žalovaný může jako nadřízený správní orgán zjednat nápravu.

V žádosti uvedl, že mu byla provedena nezákonná změna ve tvaru rodného čísla a to z úředně platného tvaru 531119/229 na tvar 531119/225, který mu byl nezákonně zanesen do nově vystaveného občanského průkazu. Dále byl tento nesprávný údaj magistrátem v rozporu se zákonem zanesen do veřejného systému ISEO, přičemž falzifikovaný tvar rodného čísla si nechal magistrát úředně stvrdit Ministerstvem vnitra České republiky (dále jen „ministerstvo vnitra“). Z uvedených důvodů požádal žalovaného, aby neprodleně zahájil správní řízení v této věci.

Podáním ze dne 14. 9. 2011 vyrozuměl žalovaný stěžovatele o postoupení jeho žádosti ministerstvu vnitra. V souladu s ustanovením § 13 odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), určuje rodné číslo ministerstvo. Podle ustanovení § 17 odst. 7 zákona o evidenci obyvatel změny rodných čísel přidělených před účinností tohoto zákona zajišťuje ministerstvo. Věcně a místně příslušným správním orgánem k projednání předmětné žádosti je tak ministerstvo vnitra.

S tímto postupem vyslovil stěžovatel nesouhlas, neboť obsahem jeho žádosti ze dne 24. 8. 2011 nebyla žádost o vydání rozhodnutí ve věci nezákonné změny tvaru rodného čísla, ale žádost o vydání rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu tj. žádost o opatření proti nečinnosti. Je samozřejmé, že jádrem celé věci je nezákonná změna rodného čísla, kterou do občanského průkazu stěžovatele zanesl magistrát. Ačkoliv byl na

svůj nezákonný postup upozorněn, nejednal v souladu se zákonem ani se stanoviskem Městského soudu v Praze a nevydal náležité rozhodnutí ve věci. V projednávané věci je zřejmé, že pouze magistrát má zákonem stanovenou pravomoc vkládat pravdivé základní údaje týkající se občanů České republiky do registru ISEO. Tyto podklady poté slouží ministerstvu k řádnému rozhodování.

Na výše uvedený nesouhlas reagoval žalovaný podáním ze dne 7. 10. 2011, ve kterém stěžovateli sdělil, že Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 30. 6. 2004, č. j. 11 Ca 55/2004 - 36, konstatoval, že sdělení České správy sociálního zabezpečení není přezkoumatelné ve správním soudnictví, nedošlo jím k zásahu do subjektivních hmotných práv či povinností stěžovatele a svým obsahem se jedná o vysvětlení pochybení, ke kterému došlo při přepsání rodného čísla stěžovatele do rodného listu.

Žalovaný dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2009, č. j. 4 As 4/2008 - 95, ve kterém soud konstatoval: *„z obsahu správního spisu považuje Nejvyšší správní soud za prokázané, že stěžovateli bylo v roce 1967 přiděleno rodné číslo s koncovkou 225, do rodného listu stěžovatele ovšem byla nesprávně zapsána koncovka 229“*. Tento soud také konstatoval, že *„výlučná informační hodnota údajů obsažených v registru rodných čísel znamená, že tyto údaje mají ze zákona přednost před údaji pocházejícími z jiných zdrojů, včetně veřejných listin“*.

Dále žalovaný odkázal také na usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. II. ÚS 888/09 (dostupné též na http://nalus.usoud.cz), kterým byla jako nedůvodná odmítnuta ústavní stížnost stěžovatele do shora uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V tomto rozhodnutí ustavní soud výslovně uvedl, že *„v průběhu řízení byl u Ministerstva vnitra jako kompetentního orgánu získán a autoritativně ověřen údaj o rodném čísle stěžovatele z informačního systému vedeného podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů. To je jediná výchozí databáze rodných čísel s výlučnou informační hodnotou. Vzhledem k tomu správní orgán posuzující stěžovatelovu žádost po právu upřednostnil údaj takto získaný před tvrzením stěžovatele, byť se opíralo o zápis v rodném listě stěžovatele; ten byl navíc, jak bylo v řízení zjištěno a vysvětleno, důsledkem přepisové chyby“*.

Žalovaný tedy konstatoval, že nemá žádnou pravomoc ve věci podle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu rozhodnout, neboť magistrát není ani v prodlení, ani žádným způsobem nepochybil, když do vydaného občanského průkazu zapsal rodné číslo stěžovatele ve tvaru, jak se nachází v registru rodných čísel. V souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel je evidence obyvatel vedena v informačním systému, jehož správcem je ministerstvo vnitra. Z uvedených důvodů žalovaný postoupil věc ministerstvu vnitra, neboť tento orgán je věcně a místně příslušný rozhodnout o žádosti stěžovatele.

V dalších podáních setrvali žalovaný a stěžovatel na svých stanoviscích a stěžovatel se proto obrátil na krajský soud, aby uložil žalovanému povinnost vydat usnesení o převzetí věci, týkající se rozhodnutí o skončení platnosti občanského průkazu stěžovatele od Magistrátu města Ostravy a sám rozhodl v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. c)

zákona o občanských průkazech, a to zpětně ke dni 7. 7. 2004, kdy nabylo právní moci usnesení Městského soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 11 Ca 55/2004 - 36.

Stěžovatel namítá nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Kasační námitka napadající účelový postup krajského soudu, který projevil veškerou snahu nezabývat se oprávněnými nároky stěžovatele před nestandardním uplatňováním státní moci vůči jeho osobě, je natolik obecná, že ji nelze věcně přezkoumat. V obecné rovině proto nezbývá než konstatovat, že problematikou stěžovatelova rodného čísla se v různých souvislostech zabývaly krajské správní soudy, Nejvyšší správní soud i Ústavní soud (srovnej např. rozsudky NSS sp. zn. 4 Aps 4/2009, 2 Aps 4/2011, 4 Aps 1/2010, 4 As 4/2008, 3 Ans 1/2012, 4 Aps 8/2009). V této souvislosti si kasační soud dovoluje odkázat zejména na rozsudek ze dne 21. 1. 2009, č. j. 4 As 4/2008 - 95, ve kterém zdejší soud mimo jiné uvedl: „*Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatel po řadu let užíval rodné číslo s koncovkou 229 v domnění, že mu rodné číslo v tomto tvaru bylo v roce 1967 přiděleno. Z lidského hlediska je proto pochopitelné, že stěžovatel pociťuje zjištění, že jeho rodné číslo má koncovku 225, jako obrovský zásah do svých práv. Z právního hlediska však nezbývá než konstatovat, že s ohledem na shora uvedené skutečnosti je vyloučeno, aby se stěžovatel domohl rodného čísla v jím požadovaném tvaru nebo bezvýznamového identifikačního čísla, o jehož přidělení žádal. Jediným řešením vzniklé situace proto může být pouze to, že stěžovatel akceptuje své rodné číslo ve tvaru, který je veden v informačním systému evidence obyvatel, a převezme si osobní doklady s tímto rodným číslem*“.

Dále se kasační soud zabýval námitkou napadající závěr krajského soudu, týkající se nepřípustnosti žaloby. Kasační soud ze správního a soudního spisu ověřil, že stěžovatel se v projednávané věci ve správním řízení domáhal zahájení správního řízení ve smyslu ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu, v žalobě pak žádal soud, aby žalovanému uložil povinnost vydat konkrétní opatření, kterým by žalovaný napravil stěžovatelem tvrzenou nečinnost magistrátu. Taková žaloba je však skutečně nepřípustná a krajský soud nepochybil, pokud tuto žalobu odmítl věcně projednat.

Žalobou dle § 79 s. ř. s. se totiž lze domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení.

Uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a je pak pro jednotlivé typy žalob konkretizována v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s.

Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu, přičemž k přijetí konkrétního opatření k ochraně před nečinností je vždy příslušný nadřízený správní orgán.

Jedná se tedy o procesní nástroj ochrany účastníka řízení v případě nečinnosti povinného subjektu, jehož případné bezvýsledné vyčerpání otevírá cestu k soudní ochraně před nečinností, kterou nadřízený orgán v rámci ustanovení § 80 s. ř. s. nenapravil. V žádném případě nejde o prostředek, kterým by se účastník řízení mohl domáhat, aby na místo nečinného orgánu o věci samé rozhodl jemu nadřízený správní orgán. Opatření nadřízeného orgánu, vydané v rámci postupu dle ustanovení § 80 správního řádu není rozhodnutím ve věci samé, ale procesním prostředkem nápravy, kterým nadřízený orgán zajišťuje naplnění jedné ze základních zásad správního řízení, a to vyřizování věci bez zbytečných průtahů. O konkrétním opatření ke zjednání nápravy rozhoduje příslušný nadřízený orgán povinného.

Pokud účastník řízení nesouhlasí s výsledkem, ke kterému nadřízený správní orgán dospěl v rámci postupu dle ustanovení § 80 správního řádu, pak bezvýsledně vyčerpal opravné prostředky, které mu na ochranu proti nečinnosti poskytuje správní řád a může se obrátit s nečinnostní žalobou na soud.

Přeneseno na nyní projednávanou věc, nesouhlasil-li stěžovatel s postupem žalovaného, který jeho žádost postoupil ministerstvu vnitra a dále trval na svém přesvědčení, dle kterého je magistrát, jako správní orgán prvního stupně povinen rozhodnout o zániku platnosti jeho občanského průkazu, byl za splnění dalších zákonem stanovených podmínek oprávněn domáhat se ochrany před tvrzenou nečinností magistrátu u správního soudu. Soudní ochrana případné nečinnosti se stále vztahuje k řízení před orgánem prvního stupně, neboť ve věci byl dle tvrzení stěžovatele povinen konat magistrát.

Námitka, napadající postup krajského soudu, který o odmítnutí žaloby rozhodl až poté, co ve věci učinil různé procesní úkony, není důvodná. Řízení je zahájeno dnem, kdy žaloba došla soudu. Soud zásadně zkoumá, zda trvají podmínky řízení po celou dobu soudního řízení. Pokud tedy i po příslušných procesních úkonech soudu, které zpravidla poskytují účastníkům řízení poučení o jejich právech a povinnostech, vyjde najevo, že zde chybí neodstranitelná podmínka řízení, včetně zjištění, že žalobní návrh není přípustný, soud v žalobním řízení již nemůže pokračovat a žalobu věcně projednat. Nezbývá proto než žalobu bez věcného projednání odmítnout dle ustanovení § 46 s. ř. s.

Konečně, pokud jde o tvrzení uplatněná v osobním doplnění kasační stížnosti, pak se tato zcela míjí s důvody, uvedenými v ustanovení § 103 s. ř. s., a kasační soud k nim ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřihlížel.

Na základě všeho výše uvedeného nebyla kasační stížnost shledána důvodnou a musela být podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnuta. Nejvyšší správní soud konstatuje, že výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na

náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 18. prosinec 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu