ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **Z. H.**, zastoupeného JUDr. Markem Hastíkem, advokátem se sídlem Brno, Pellicova 33, proti žalovanému **Úřadu městské části Praha 4,** se sídlem Praha 4, Antala Staška 2059/80b, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2012, č. j. 11 A 261/2011 – 54,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2012, č. j. 11 A 261/2011 – 54, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného správního úřadu, přičemž se výslovně domáhal, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v úkonech znemožňujících, aby jeho rodiče ve správních řízeních před orgány veřejné moci „*nesporně*“ figurovali jako *M. H.*, rozený *H.* a *Z. H.*, rozená *B.* Současně požadoval, aby soud žalovanému přikázal opravit, ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 301/2000 Sb.“) v knize narození, vedené matričním úřadem Úřadu městské části Praha 4, ve svazku VI, ročníku 1953, na straně 42, řadovém čísle 1212, matriční zápis o narození žalobce dne 19. 11. 1953, v části označení jeho rodičů, na otec *M. H.*, rozený *H.* a matka *Z. H.*, rozená *B.*, to vše do pěti dnů od právní moci rozsudku.

Po detailní rekapitulaci skutkového stavu dospěl městský soud k závěru, že pokud jde o první část žalobního návrhu, soudům v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nepřísluší rozhodovat ani bezprostředně zakazovat správnímu orgánu činit neurčité, nevymezené a nespecifikované úkony, neboť by tím zasahoval do jeho kompetencí. Je tomu tak proto, že zákon považuje za nezákonný zásah zcela konkrétní a určitý úkon správního úřadu, který je zaměřen přímo vůči žalobci, nebo v jehož důsledku je do práv žalobce zasaženo. Žalobce však v posuzované části žalobního návrhu žádný konkrétní úkon, kterým by bylo proti němu zasaženo, neuvedl. Ohledně druhé části žalobního návrhu, jímž se žalobce domáhal toho, aby bylo správnímu úřadu přikázáno opravit příjmení rodičů v knize narození týkající se jeho osoby, městský soud dovodil, že žaloba je v této části nepřípustná. Důvodem je, že podle zákona č. 301/2000 Sb., se žalobce může domáhat provedení opravy v knize narození, má-li za to, že je zápis příjmení jeho rodičů uveden nesprávně. O této žádosti musí být rozhodnuto; takové rozhodnutí by (po vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení), mohlo být přezkoumáno soudem, ovšem v jiném procesním režimu (§ 65 a násl. s. ř. s.).

Městský soud se dále ztotožnil s názorem žalovaného, že zápis příjmení rodičů žalobce je zápisem původním, vycházejícím z knihy narození církve římskokatolické v Dolních Jirčanech. Jak v knize narození otce žalobce v roce 1927, tak v knize narození žalobce v roce 1953, byly provedeny ručně psané zápisy tvaru příjmení rodičů žalobce v podobě *H.* a žalobce neprokázal, že je tento původní zápis proveden mylně či chybně.

Soud dále dovodil, že jádro sporu je zcela jinde, protože žalobci se jedná o přepis ručně psaného (původního) zápisu do tištěné podoby. Tato problematika se však netýká opravy mylného či nesprávného zápisu do knihy narození. Je tak nutno vyřešit otázku, zda ručně psaný zápis příjmení otce žalobce ve tvaru *H.* lze z hlediska gramatického a jazykového přepsat do tištěné podoby *H*. Tato problematika však přesahuje rámec podané žaloby. Soud přesto (pouze obecně) konstatoval, že podstatná je nikoliv otázka národnosti žalobce, nýbrž pouze gramatická správnost přepisu ručně psaného záznamu do tištěné podoby. Je nepochybné, že vodítkem by měla být podoba příjmení uvedená v rodném listu žalobce, který byl vydán v době jeho narození, když lze předpokládat, že v té době vycházely matriční úřady z tehdy platných předpisů. S žalobcem tak soud souhlasil v tom, že na posouzení správnosti přepisu zápisů z roku 1927 a 1953 nelze aplikovat vyhlášku ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb., ani nařízení vlády č., 594/2006 Sb., ale pouze předpisy platné a účinné v době vyhotovení těchto zápisů v ručně psané formě, neboť žádný z těchto předpisů úpravu přepisu ručně psaného zápisu do podoby tištěné neobsahuje.

Vzhledem k uvedenému dospěl soud k závěru, že se o nezákonný zásah nejednalo a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, kterou explicitně opírá o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.; stěžovatel tak namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a též nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel předně uvádí, že rozsudek městského soudu se na osmi stranách zabývá popisem právních názorů procesních stran a poučením o opravném prostředku, věci samé

je však věnována pouze strana a půl. Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje zejména v tom, že soud přezkoumal pouze petit a meritum sporu v rozsudku nijak nerozebral. Nepřezkoumal ani ústavní konformitu nařízení vlády č. 594/2006 Sb., i když to stěžovatel požadoval. Nevypořádal se také s právním názorem stěžovatele, že se jedná o exces výkonné moci a (s ohledem na zákaz retroaktivity) posledně uvedené nařízení na historické matriční zápisy nedopadá.

Pokud jde o právní hodnocení věci, stěžovatel nesouhlasí s názorem, že první část petitu, jíž se domáhal zákazu pokračovat v úkonech, jež znemožňují, aby jeho rodiče ve správních řízeních figurovali jako *M. H.* a *Z. H.*, rozená *B.*, je vágní či neurčitá. Dovozuje to z toho, že i v jiné věci vedené u Městského soudu v Praze, jež byla potvrzena i Nejvyšším správním soudem, byl petit znějící *„Žalovanému se zakazuje pokračovat v úkonech znemožňujících užívat žalobci původní rodné číslo X (...)“* uznán za zcela dostačující. Poukazuje tak na nejednotnost judikatury městského soudu a má za to, že jeho petit je perfektní a vykonatelný. Pokud by stěžovatel petit více konkretizoval, zasahoval by do výkonu pravomoci žalovaného, ve smyslu zákona č. 301/2000 Sb., a zákona č. 133/2000 Sb., což nelze, neboť správní orgán je povinen své povinnosti vykonávat *ex lege* a ani soud mu to nemůže zakázat.

Co se týče druhé části petitu, kde žádá o opravu matričního zápisu jmen rodičů v knize narození, zde stěžovatel považuje závěry městského soudu za zmatečné. Soud na straně jedné tvrdí, že stěžovatel může požádat o opravu matričního zápisu a nevyčerpal tak opravné prostředky, na straně druhé pak, že se jedná o problematiku přepisu německých příjmení z psané do tištěné formy, přičemž tato problematika se liší od problematiky oprav matričních údajů a nelze je směšovat. Z toho plyne, že stěžovatel nemůže řešit přepis svého německého příjmení žádostí o opravu a opravné prostředky jsou tedy vyčerpány.

Stěžovatel dále vyslovuje nesouhlas se soudem naznačeným disproporčním modelem, tedy opravou matričních údajů *ex officio*, kdy správní orgán nezahájí správní řízení, provede opravu a dotčený subjekt pouze *ex post* vyrozumí obyčejným dopisem o jejím provedení. To znamená, že se na opravu *ex officio*, na rozdíl od opravy matričního zápisu na žádost, správní řád nevztahuje. Stěžovatel také nesouhlasí s tím, že opravným prostředkem pro opravu provedenou *ex officio*, jak bylo popsáno výše, by mělo být stejné správní řízení, pouze zahájené na žádost. Dle stěžovatele platí na úseku matrik konstrukce platná v celém správním právu a to, že správní řád je *lex generalis*; zde vůči zákonu č. 301/2000 Sb. Stěžovatel se tak domnívá, že opravu lze provést jak na žádost podle ustanovení § 87 zákona č. 301/2000 Sb., tak z moci úřední, za využití úpravy správního řádu, tzn. vždy pouze ve správním řízení, přičemž jsou si tato řízení rovna. Pokud tak nedojde k zahájení řízení z moci úřední podle § 46 správního řádu, nelze provedenou opravu vůbec považovat za správní řízení a jedná se o nezákonný zásah.

Pokud jde dále o názor soudu na str. 9 rozsudku, stěžovatel souhlasí s tím, že jádrem věci je otázka přepisu ručně psaného zápisu v knize narození do tištěné podoby. Tato problematika však nebyla nikdy řešena právním předpisem, neboť toho nebylo třeba. Do 31. 12. 1949 byly matriky v gesci církví a církevní právo určilo za matriční jazyky češtinu a němčinu; proto je matriční zápis o narození otce stěžovatele česko-německý. Socialistická státní moc pak pokračovala v stejném systému, když v ručně psaných zápisech

byla podoba jmen *H.*, *K.*, apod., a v tištěné formě *H.*, *K.*, neboť respektovala práva německé národností menšiny. Ručně psané občanské průkazy jsou stále u občanů narozených před 1. 1. 1936 v oběhu. Tato praxe však skončila účinností nařízení vlády č. 594/2006 Sb., kdy Ministerstvo vnitra opravuje též matriční zápisy zapsané před jeho účinností; neakceptuje ustanovení § 92 zákona č. 301/2000 Sb., a trvá na tom, aby rodné listy obsahovaly odlišné podoby příjmení a byly prováděny opravy v knize narození. Tímto postupem tak Ministerstvo vnitra odmítá respektovat historii a bezprecedentně útočí na německou menšinu, Židy a oběti holocaustu.

Ze šetření na Úřadu na ochranu osobních údajů vyplývá, že předmětné nařízení směřuje primárně na cizozemské listiny, a to jako provizorium pro přepis neběžných latinských znaků do informačních systémů do doby, než informační systém veřejné správy bude umět psát jakékoli neobvyklé znaky; k tomu již došlo. Mělo by tak být odstraněno z právního systému, neboť působí jen zmatky a kolize; je sice ústavně konformní, není ale tímto způsobem aplikováno.

Stěžovatel dále nesouhlasí se soudem, že tvar příjmení jeho rodičů z opravy matričního zápisu stěžovatele ze dne 14. 6. 2011 je stejný jako tvar příjmení rodičů ze základního zápisu z let 1953 a 1927. V té době ovšem neplatilo shora uvedené nařízení a bylo tak možné jej, ve smyslu § 92 zákona č. 301/2000 Sb., převádět do tištěné formy *H./ová*. Soud se nijak nevypořádal s dopadem uvedeného nařízení na opravu matričního zápisu stěžovatele ze dne 14. 6. 2011.

Dále má stěžovatel za to, že problematika přepisů německých příjmení se týká problematiky oprav nesprávných údajů, a to pokud jde o kolize starých matričních zápisů od r. 1784 do 31. 12. 2006, s opravami prováděnými dle nařízení vlády č. 594/2006 Sb., v těchto matričních zápisech. Pokud tak stěžovatel chce mít rodiče zapsány jako *H.* a *H.* v matričním zápisu, musel by dosáhnout opravy dle citovaného nařízení, které však neobsahuje věcnou působnost a Ministerstvo vnitra si ho tak vykládá po svém a působí jen kolize a zmatek.

Poslední námitkou stěžovatel pouze upřesnil, že souhlasné prohlášení k určení otcovství, sepsané dne 29. 7. 2009 matrikou OÚ Dolní Břežany, se netýká *D.* ale *A. H.*, nar. 20. 10. 2010. Souhlasné prohlášení k *D. H.* bylo sepsáno na ÚMČ Praha 4 již dne 2. 3. 2005.

Stěžovatel tak má, s ohledem na shora uvedené, za to, že kasační stížnost je důvodná, neboť mu je zasahováno do veřejných subjektivních práv – práva na jméno (příjmení se dědí po rodičích, stěžovatel má však německé příjmení a rodiče maďarské), práva znát biologické rodiče (v matričním zápisu má maďarské manžele *H.*), práva na rodinný život a do práv národnostních menšin.

Žalovaný ve svém vyjádření poukazuje zejména na nesoulad petitu žaloby a žalobních tvrzení a na z toho plynoucí mylné závěry stěžovatele o protichůdnosti tvrzení městského soudu, kdy si zejména neuvědomuje, kdy se soud vyjadřoval k předmětu řízení a kdy ke skutečným důvodům pro podání žaloby, ze kterých následně dovodil zobecňující úvahu. Dále poukazuje na to, že v petitu stěžovatel netvrdí, že byl zásah proveden proti němu, jako to požaduje zákon pro aktivní žalobní legitimaci, ale brojil za práva třetích

osob (rodičů). Zdůrazňuje též důležitost schopnosti formulovat petit žaloby, a uvádí, že zásah nemůže být v petitu formulován pouze sekundárními důsledky, které může mít, nýbrž musí být dostatečně konkretizován. S ohledem na uvedené navrhuje žalovaný kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvádí, že pokud jde o jeho tvrzení, že v dodatečném záznamu matričního zápisu o narození stěžovatele ze dne 14. 6. 2011 se o nařízení vlády č. 594/2006 Sb., nehovoří omylem, má stěžovatel za to, že se tak dělo úmyslně, když ani v jednom z pěti dodatečných záznamů v jeho matričním zápisu není tento předpis uveden. Žádný z těchto záznamů nebyl vložen do elektronické matriky dle § 6 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., a nebyl vložen ani do ISEO (Informační systém pro evidenci obyvatel – pozn. NSS) dle § 4 a § 7 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb. Žalovaný však takticky mlčí o imperfektnosti záznamu ze dne 14. 6. 2011, který je vágní a nijak neodkazuje na zdroj údajů (listina, správní řízení), ze kterých vyplývá, přičemž dikce dodatečného záznamu musí být konkrétní a věcná a musí z něho být zřejmý odkaz na listinu ze Sbírky listin, z níž se údaje promítají do dodatečného záznamu. Žalovaný mlčí též o koloběhu správních řízení, kdy dne 22. 7. 2010 samovolně vydal stěžovateli rodný list a rodiče uvedl jako *H*. Na to stěžovatel zahájil řízení u žalovaného o platnosti rodných listů; to bylo ukončeno rozhodnutím ze dne 21. 12. 2010 a vydáním nového, perfektního, rodného listu ze dne 26. 1. 2011; následně došlo k žalovanému skutku. Stěžovatel má za to, že opravným prostředkem nemůže být permanentní „kolotoč“ řízení.

Dále stěžovatel dále poukázal na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve věci *Daróczy vs. Maďarsko*, kde bylo judikováno, že je-li něco (jméno) dlouhodobě užíváno v dobré víře, požívá to právní ochrany; tak je tomu i v dané kauze, kdy příjmení *H.* systémem německého pravopisu bylo stěžovatelem a jeho předky používáno prokazatelně již od Rakousko-Uherska, od narození dědečka dne 1. 12. 1894.

Tvrdí-li dále žalovaný, že stěžovatel bere za cizí práva, není tomu tak, neboť údaje o rodičích vystupují ve správních řízeních stěžovatele, například při uzavření manželství by stěžovatel musel brojit proti oddacímu listu s rodiči *H.*, apod.

Pokud dále žalovaný spekuluje, jak byli rodiče stěžovatele označeni v dokladech, opomněl zcela fakt, na který stěžovatel již upozornil, a to, že od padesátých let minulého století existoval v Československu ve správních agendách duální systém pro německá přehlasovaná příjmení, který vypadal tak, že v ručně psaných textech byly čárky - *„ű“* (občanské průkazy) a v tištěných textech tečky - *„ü“* (cestovní pasy ČSSR). Dle stěžovatele tak předmětné nařízení vlády vážně ohrožuje právní jistotu občanů, protože i tomu, kdo má snad v ISEO správně uvedené své německé příjmení např. *K., H., G.*, apod., a požádá si z důvodu ztráty o duplikát rodného listu, bude mu dle uvedeného nařízení vystaven rodný list na „maďarské“ příjmení s *„ű“*; tím dochází k nepřípustnému rozkolu mezi údaji veřejnoprávního primárního matričního systému a údaji sekundárního veřejnoprávního systému ISEO.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Přitom přihlédl i k důvodům, které je povinen zohlednit

z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážit důvodnost konkrétních kasačních námitek. Stěžovatel předně namítal, že věcná argumentace soudu je v poměru k narativní části rozsudku velice stručná. Soud se navíc nezabýval všemi stěžovatelovými námitkami.

K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž uvedl, že „*[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudcích ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130 (publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS), či ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78 (publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Z judikatury zdejšího soudu však plyne též skutečnost, že „o *vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.*“ (srov. rozsudek ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59). V nyní posuzované věci lze uznat, že městský soud k převážné části námitek stěžovatele skutečně vyslovil pouze obecnou úvahu a svou argumentaci věnoval zejména posouzení žalobního petitu. Za situace, kdy dovodil, že stěžovatel částečně tvrzený nezákonný zásah dostatečně nekonkretizoval, částečně pak, že se lze ochrany proti důsledkům postupu správních orgánů bránit ve správním řízení, s možností následné soudní ochrany (ovšem v jiném typu soudního řízení), by však jednotlivé podrobné vypořádání všech stěžovatelových námitek postrádalo smysl. Shora uvedené závěry přitom městský soud odůvodnil zcela dostatečně. Zdejší soud tak namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal.

Jak již bylo konstatováno, Nejvyšší správní soud je při posuzování kasační stížnosti vázán rozsahem a důvody v ní uvedenými, v souladu s § 109 odst. 3 a 4, větou před středníkem s. ř. s. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s., věty za středníkem, je však povinen zkoumat rovněž to, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z taxativně uvedených vad, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci shledal, že rozsudek městského soudu je zatížen vadou, která sama o sobě vede ke zrušení napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel podal k městskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, která je upravena v ustanoveních § 82 až § 87 s. ř. s. Z ustálené judikatury

zdejšího soudu se podává, že „*[o]chrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.*“ (srov. rozsudek ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS). Zákonodárce, počínaje dnem 1. 1. 2012, umožnil žalovat i jen na určení, že zásah byl nezákonný (čímž byla odstraněna shora uvedená 6. podmínka důvodnosti návrhu) a rozšířil podmínky přípustnosti žaloby tak, že *žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný* (§ 85 s. ř. s.). Tato legislativní změna nicméně na nyní posuzovanou věc nemá žádný vliv, neboť stěžovatel se svou žalobou nedomáhal deklarování, zda byl zásah správního orgánu nezákonný, nýbrž pouze toho, aby mu bylo zakázáno činit určité procesní úkony a přikázáno opravit příjmení jeho rodičů v knize narození zpátky do tvaru *H.*, *H.* Stěžovateli přitom nic nebránilo, upravit petit jeho návrhu v intencích novelizované úpravy s. ř. s., pokud by chtěl možnosti vydání deklaratorního soudního výroku využít. I nadále je tak v dané věci nutno zkoumat splnění podmínky přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tak, jak je stanovena v ustanovení § 85, větě před středníkem. s. ř. s., neboť řízení o žalobě před správními soudy je ovládáno dispoziční zásadou a soud je tak oprávněn (a povinen) rozhodovat toliko v intencích žalobního návrhu.

Řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu je třeba vnímat jako jistou sběrnou kategorii, zajišťující ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob v situacích, kdy jiná forma obrany, předvídaná soudním řádem správním, nepřichází v úvahu. Jde tedy o subsidiární prostředek ochrany před činností veřejné správy; zákonným vyjádřením této subsidiarity je již citovaný § 85 s. ř. s. Jestliže proti konkrétnímu postupu veřejné správy existuje jiný prostředek nápravy, nepřichází zásahová žaloba pro dotčený subjekt v úvahu. Jedním z těchto prostředků je nepochybně žaloba proti správnímu rozhodnutí. Institut žaloby proti nezákonnému zásahu přitom „*nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po ´zprocesnění´ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.*“ (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publikovaný

pod č. 720/2005). Je tedy zřejmé, že Městský soud vycházel správně z premisy, že může-li se žalobce bránit jiným způsobem, a přesto podá žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, bude taková žaloba nepřípustná podle § 85 s. ř. s.

Jak již bylo opakovaně konstatováno, v posuzované věci byl nezákonný zásah spatřován v tom, že stěžovateli byla dopisem ze dne 14. 6. 2011 oznámena oprava matričního zápisu v knize narození týkající se jeho osoby; konkrétně došlo ke změně v příjmení jeho rodičů z *H./ová* na *H./ová*.

Zákon č. 301/2000 Sb., možnost provádění oprav zápisů v matriční knize jednoznačně předpokládá (§ 50). Jde-li o chybný údaj o jménu či příjmení, postupuje se dle ustanovení § 58 uvedeného zákona. Z dikce tohoto ustanovení [*„jsou-li v matriční knize zapsány chybně údaje o (...) provede se oprava zápisu“*] je zřejmé, že oprava se provádí *ex officio*. To ovšem nevylučuje možnost, že oprava může být provedena i na návrh, neboť ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., výslovně stanoví, že *pokud se žadateli podle § 5 (...) nevyhoví v plném rozsahu, vydá se o tom rozhodnutí.* § 5 tohoto zákona, na který § 87 odst. 2, mimo jiné, odkazuje, se týká zápisů matričních událostí (odst. 1), matričních skutečností (odst. 2) a změn a oprav zápisů (odst. 3) v matričních knihách. Nemůže být tedy pochyb o tom, že o opravu matričního zápisu může být i požádáno, z čehož rezultuje povinnost příslušného matričního úřadu právně relevantním způsobem zareagovat.

V nyní posuzovaném případě žalovaný považoval údaje v matriční knize za chybné, proto je *ex officio* změnil a stěžovatele o této změně informoval dopisem ze dne 14. 6. 2011. Oprava matričních údajů prováděná tímto způsobem nepodléhá režimu správního řízení. Zákon č. 301/2000 Sb., zde nestanovuje žádná pravidla, počítá jen s faktickým úkonem; § 12 vyhlášky č. 207/2001 Sb., pro něj ovšem stanovuje formalizovaný způsob provedení, když opravovaný údaj musí být podtržen (čárkami nebo tečkami) a správný údaj uveden na předepsaném místě, přičemž oprava musí být uzavřena podpisem matrikáře s uvedením data jejího pořízení (srov. § 51 zákona č. 301/2000 Sb., a § 13 vyhlášky) a musí být podložena veřejnou či jinou listinou, stanoví-li tak zákon (§ 5 odst. odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb.). Jde tak nepochybně o *jiný úkon*, ve smyslu ustanovení § 154 respektive § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť jde o výkon orgánu moci výkonné v oblasti veřejné správy, spojený s právně relevantními účinky.

Přestože nelze proti takto provedené opravě, či potažmo dopisu o jejím oznámení, brojit odvoláním či jiným opravným prostředkem (nejde o emanaci správního řízení), nelze souhlasit se stěžovatelem, že zde neexistuje jiný procesní prostředek, jímž by ke zvrácení důsledků *ex offo* provedené opravy nemohlo dojít. Tímto prostředkem je žádost o opravu chybného matričního údaje podle ustanovení § 5 odst. 2 a § 58 zákona č. 301/2000 Sb. V případě podání takové žádosti je již zahájeno správní řízení (§ 9 správního řádu) a matriční orgán má dvě možnosti, jak postupovat. Může požadovanou opravu provést, a to bez vydání jakéhokoli rozhodnutí (87 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb.), nebo ji rozhodnutím zamítnout. Proti zamítavému rozhodnutí (pouze proti němu, neboť v případě vyhovění žádosti se nerozhoduje a nejde tak o případ, kdy bylo rozhodnuto a pouze se nevyhotovuje písemné rozhodnutí – srov. ustanovení § 87 odst. 1 zákona) se pak

může žadatel bránit odvoláním a případně též (proti konečnému správnímu rozhodnutí) žalobou ve správním soudnictví.

S ohledem na shora uvedené je tedy zřejmé, že dopis stěžovatele ze dne 23. 9. 2011, reagující na sdělení žalovaného ze dne 14. 6. 2011, vskutku nemohl být považován za odvolání, neboť zde nebylo žádné rozhodnutí, proti kterému by mohlo směřovat. Názor stěžovatele, že proti *ex officio* provedené opravě nemůže být „opravným prostředkem" stejné správní řízení, pouze zahájené na žádost, neboť by tím byl založen nesmyslný koloběh řízení, zdejší soud nesdílí Především oprava prováděná *ex officio* neprobíhá v režimu správního řízení, nýbrž neformálním způsobem, a nemůže tedy jít o jakousi duplicitu správních řízení o téže věci. Nadto je třeba poukázat na judikaturu zdejšího soudu, dle které není rozhodující, zda dotčená osoba subjektivně považuje právní prostředky, jimiž se může domáhat ochrany či nápravy stavu, za efektivní či nikoliv (srov. rozsudek ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003 - 278). Pro úplnost lze dodat, že není vyloučeno, aby stěžovatelovo podání, kterým brojil proti dopisu žalovaného ze dne 14. 6. 2011, ač jej formálně označil jako odvolání, mohlo být žalovaným materiálně, tedy dle svého obsahu (§ 37 odst. 1 správního řádu) vyhodnoceno jako žádost o opravu chybného údaje v matričním zápisu; to však by bylo již věcí konkrétního posouzení žalovaného a jde o otázku, která překračuje rámec tohoto řízení.

Lze tak k této dílčí otázce uzavřít, že stěžovatel má možnost namítat tvrzenou nezákonnost postupu žalovaného v rámci správního řízení, vyvolaném jeho žádostí o provedení opravy zápisu v matriční knize. Proti případnému negativnímu rozhodnutí o této žádosti se nabízí možnost podání řádného opravného prostředku v rámci správního řízení a následně též případně podání žaloby; tentokrát ovšem v řízení proti konečnému správnímu rozhodnutí, ve smyslu ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. V něm by se soud, s ohledem na potenciální znění žalobních bodů, mohl zabývat skutečnostmi stěžovatelem nyní namítanými. Pokud by Nejvyšší správní soud za daného stavu věci žalobu na ochranu před nezákonným zásahem připustil, umožnil by stěžovateli fakticky dvojí projednání téže věci před soudem. Takový postup by byl nejen v přímém rozporu s ustanovením § 85 s. ř. s., nýbrž i s obecným principem subsidiarity správního soudnictví, obsaženým v § 5 s. ř. s.

Dospěl-li proto Městský soud v Praze k závěru, že v daném případě se lze nápravy domáhat též žádostí o opravu údaje v matričním zápisu, měl zásahovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 85 s. ř. s., neboť šlo o návrh nepřípustný. Bylo proto nadbytečné a bezpředmětné zkoumat, zda se jednalo o zásah nezákonný, ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., a v důsledku konstatování nesplnění této podmínky žalobu zamítnout. V každém soudním řízení je soud povinen před meritorním projednáním věci nejprve posoudit, zda jsou splněny podmínky, za nichž může ve věci jednat (podmínky řízení). Dospěje-li soud v konkrétní věci k závěru, že je žaloba nepřípustná, neboť se žalobce může domáhat soudní ochrany jiným procesním prostředkem, je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout, s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v opakovaně již zmiňovaném ustanovení § 85 s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101). Jakkoli tedy městský soud správně dospěl k závěru, že žaloba je v posuzovaném rozsahu nepřípustná, při procesním vyústění

této skutečnosti pochybil. Z tohoto důvodu proto zamítavý (meritorní) výrok napadeného rozsudku nemůže obstát.

Konečně, pokud jde o zbývající část žaloby, městský soud označil první část žalobního petitu za nekonkrétní s tím, že postrádá jakýkoliv konkrétní úkon, který byl zaměřen přímo vůči stěžovateli nebo v jehož důsledku bylo do práv stěžovatele zasaženo. Stěžovatel s tímto závěrem nesouhlasí, neboť má za to, že jeho petit je perfektní a byl-li by konkrétnější, zasahoval by do pravomocí žalovaného.

Ačkoli ze žaloby plyne, že za nezákonný zásah stěžovatel považuje dopis žalovaného ze dne 14. 6. 2011, jímž mu bylo oznámeno provedení opravy matričního zápisu v knize narození týkající se jeho osoby, v nyní posuzované části petitu požaduje, aby bylo žalovanému zakázáno pokračovat v jakýchkoli úkonech znemožňujících, aby rodiče žalobce figurovali pod příjmením *H.*, *H.* Takový požadavek je však v rámci žaloby na ochranu proti konkrétnímu nezákonnému zásahu skutečně nepřípustný. Městský soud správně dovodil, že správnímu orgánu nelze zakázat činit nijak konkrétně nespecifikované úkony, neboť by tím došlo jednak k zásahu do jeho kompetencí a jednak k jednání *ultra vires* ze strany soudu, který takovou pravomocí nedisponuje. Za nezákonný zásah je považován pouze konkrétní, určitý úkon, kterým bylo zasaženo do práv či právem chráněných zájmů dotčeného subjektu (srov. znění § 82 s. ř. s.) a zákaz takového konkrétního zásahu stěžovatelem požadován nebyl. I v tomto rozsahu tedy nebyly splněny podmínky řízení a žaloba měla být odmítnuta.

Jelikož důvody pro odmítnutí žaloby byly dány již v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 110 odst. 1., věty první za středníkem s. ř. s, ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., prvním výrokem zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a druhým výrokem žalobu odmítl. Za těchto okolností pak bylo zcela nadbytečné, aby se kasační soud vypořádával s ostatními kasačními námitkami.

Za situace, kdy rozhodnutím Nejvyššího správního soudu řízení před správními soudy končí, je jeho povinností rozhodnout i o nákladech soudního řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského (zde městského) soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) Pokud jde o řízení před městským soudem, zde se výrok o náhradě nákladů řízení opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. V případě náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti je nutno aplikovat totožné ustanovení (ve spojení s § 120 s. ř. s.), a to s ohledem na skutečnost, že rozsudek městského soudu vydaný v této věci byl sice zrušen (bylo tedy vyhověno stěžovateli), avšak zároveň byla žaloba odmítnuta; to je tedy celkový výsledek řízení před správními soudy.

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

V Brně dne 25. září 2013

pokračování

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu