



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdičky a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **H. V.**, proti žalovaným: **1) Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, **2) Úřad městské části Praha 14**, se sídlem Bratří Venclíků 1073, Praha 9, o žalobě o poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného ad 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2007, č. j. 8 Ca 69/2007 - 42,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyni **se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalované Ministerstvo vnitra (dále též „stěžovatel“) se kasační stížností ze dne 22. 10. 2007 domáhá zrušení výroků I. a III. v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze. V řízení před městským soudem se žalobkyně domáhala žalobou z 21. 2. 2007 na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu vydání rozhodnutí, kterým by se žalovaným zakazovalo pokračovat v úkonech znemožňujících jí dále používat původně přidělený tvar rodného čísla X (dále též „původní rodné číslo“) a přikázal stěžovateli, aby v centrální evidenci obyvatel ponechal původní rodné číslo. Městský soud shledal žalobu důvodnou a ve výroku I. shora označeného rozsudku zakázal stěžovateli pokračovat v úkonech znemožňujících užívání původního rodného čísla a ve výroku III. rozhodl o povinnosti stěžovatele nahradit žalobkyni náhrady nákladů řízení.

Stěžovatel napadá kasační stížností rozsudek městského soudu z důvodu uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy tvrdí, že rozhodnutí městského soudu je nezákonné, neboť soud mylně aplikoval právo na zjištěný skutkový stav. Stěžovatel uvádí, 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. K tomu stěžovatel uvádí, že součástí registru rodných čísel ve smyslu ust. § 13b zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel (dále jen „zákon 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, než jak bylo prokazováno v řízení před městským soudem.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že změna rodného čísla žalobkyně byla provedena Úřadem důchodového zabezpečení 17. 1. 1975. Nemohlo se tak tedy stát podle vyhlášky č. 55/1976 Sb., o rodném čísle, ze dne 22. 1. 1976, jak je uvedeno v rozsudku městského soudu. V době provedení změny rodného čísla žalobkyně neexistovala žádná právní úprava, která by stanovovala zásady pro provádění změn a oprav rodných čísel. Při neexistenci právní úpravy změny rodného čísla nebyla podle stěžovatele stanovena povinnost informovat o změně rodného čísla též jeho nositele, nelze tak pouze z okolnosti neoznámení změny usuzovat, že ke změně nedošlo. Ze skutečnosti, že v informačním systému evidence obyvatel bylo k osobě žalobkyně, v souvislosti s její matkou, zapsáno i rodné číslo ve tvaru Y (dále též „nové rodné číslo“), lze předpokládat, že změna rodného čísla byla oznámena správnímu orgánu příslušnému podle místa trvalého pobytu žalobkyně v době provedení změny rodného čísla.

Stěžovatel tak neprovedl změnu rodného čísla, pouze žalobkyni a žalovanému ad 2) neformálním postupem podle § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, sdělilo správný tvar rodného čísla. Neboť se nejedná o rozhodnutí ani usnesení, 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. Z tohoto důvodu stěžovatel na základě podnětu České správy sociálního zabezpečení a ve spolupráci s Úřadem městské části Praha 14 zabezpečil odstranění nesprávného údaje z informačního systému.

Stěžovatel zdůraznil, že původní rodné číslo žalobkyně nespĺňovalo podmínku jedinečnosti, protože bylo zároveň přiděleno dvěma občanům Československé socialistické republiky, byl tedy porušen princip unicity rodného čísla. Z tohoto důvodu byla provedena dne 17. 1. 1975 změna původního rodného čísla žalobkyně na rodné číslo nové. Stěžovatel tak nesouhlasí se závěry městského soudu, že shodou rodného čísla žalobkyně a rodného čísla občanky 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 1975 není, podle názoru stěžovatele, skutečnost, že druhá fyzická osoba je nyní občankou 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 jednoho a 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 v kasační stížnosti 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, publikovanou sdělením Ministerstva zahraničních věcí 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 ust. § 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 matičních 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 ust. Smlouvy nelze aplikovat.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl výroky I. a III. napadeného rozsudku zrušit jako nezákonné a věc vrátit Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

K podané kasační stížnosti se vyjádřila žalobkyně ve svém stanovisku ze dne 12. 11. 2007, ve kterém se v podstatě ztotožňuje se závěry učiněnými městským soudem v napadeném rozsudku a považuje jej za rozhodnutí po právu. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost.

Žalovaný ad 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního spisu stěžovatele Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti významné pro rozhodnutí o kasační stížnosti:

Dne 11. 5. 2006 Česká správa sociálního zabezpečení pod č. j. BER/441 požádala o ověření rodného čísla žalobkyně. V žádosti se uvádí, že v evidenci ČSSZ má H. V. uvedeno rodné číslo s koncovkou „383“ přičemž na dokladech o zaměstnání a v centrálním registru obyvatel je uveden tvar rodného čísla s koncovkou „165“. Stěžovatel na tuto žádost odpověděl dne 10. 1. 2007 s tím, že sdělil České správě sociálního zabezpečení, že rodné číslo žalobkyně přidělené jí Českou správou sociálního zabezpečení obsahuje koncovku „383“.

Dopisem z 10. 1. 2007, č. j. SC - 3 - 1846/2006, stěžovatel sděluje žalovanému ad 2), že H. V. užívá nesprávný tvar rodného čísla X, pod nímž je vedena i v informačním systému evidence obyvatel. Dále sděluje, že původní tvar byl v důsledku duplicity změněn na tvar Y. V této souvislosti pak stěžovatel žádal, aby žalovaný ad 2) 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 18. 1. 2007 byla žalobkyně vyzvána žalovaným ad 2), aby se dostavila za účelem provedení úkonů souvisejících s vydáním občanského průkazu z důvodu změny rodného čísla. Dne 19. 1. 2007 byla též orgánem obdobně vyzvána v souvislosti s vydáním cestovního dokladu.

Stěžovatel žalobkyni při ústním jednání sdělil, že jí dosud užívané původní rodné číslo bylo změněno z důvodu jeho duplicity, a oznámil jí též tvar nového rodného čísla. Žádosti žalobkyně o odklad řešení změny jejího rodného čísla (dopis ze dne 13. 2. 2007) nebylo vyhověno (sdělením z 19. 3. 2007) s tím, že změna rodného čísla byla provedena v roce 1975 z důvodu duplicity a že povinnost k výměně občanského průkazu a cestovního pasu je stanovena příslušnými zákony a je vázána na zákonné lhůty. Dále byla žalobkyně upozorněna, že v informačním systému evidence obyvatel byl již správný (tj. nový) tvar rodného čísla vyznačen.

Ve spise stěžovatele jsou dále založena vyjádření jednotlivých správních orgánů k dotazům o údajích vedených v jejich evidencích:

Archiv hlavního města Prahy uvedl dne 8. 11. 2006, že žalobkyně má na evidenčních lístcích k občanským průkazům, přihlašovaci kartě i v „knize denního výdeje vydaných občanských průkazů“ uveden tvar rodného čísla s koncovkou „165“ (tj. původní rodného čísla).

Odbor občanskoprávní Úřadu městské části Praha 14 uvedl dne 31. 10. 2006, že žalobkyně má v evidenci obyvatel Městské části Dolní Počernice i v evidenci občanských průkazů uveden tvar rodného čísla s koncovkou „165“ (tj. původní rodné číslo).

Odbor správních činností Městského úřadu Třebíč uvedl dne 18. 10. 2006, že na oddělení evidence obyvatel, občanských průkazů, cestovních dokladů, ani na ohlašovně pobytů v Šebkovicích (pozn. NSS: místo narození žalobkyně) nebyly nalezeny žádné karty se záznamem pobytu nebo rodného čísla k osobě žalobkyně. Dále městský úřad uvádí, že v evidenci obyvatel Ministerstva vnitra je žalobkyně zavedena s tvarem rodného čísla s koncovkou „383“ (tj. nové rodné číslo) pouze vazebně k zemřelé matce. V centrální evidenci obyvatel Ministerstva vnitra je však jmenovaná uváděna s tvarem rodného čísla s koncovkou „165“ (tj. původní rodné číslo).

Konečně je ve spise vložena kopie dokumentu „Hlášení změny čísla“ s poznámkou „ÚDZ“, kde se jako rodné číslo uvádí tvar rodného čísla s koncovkou „383“ (tj. nové rodné číslo) a v kolonce označené „číslo dřívějšího občanského průkazu“ je uvedeno číslo X. Dále je připsána poznámka „změna rodného čísla nehlášena“ s datem 17. 1. 1975. Celý dokument je pak datován k 3. 12. 1981.

Z dopisu Ministerstva vnitra Slovenské republiky je pak zřejmé, že v registru rodných čísel Slovenské republiky je pod shodným rodným číslem, jako je původní rodné číslo žalobkyně, uvedena občanka Slovenské republiky.

Ze soudního spisu Městského soudu v Praze pak Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti:

Žalobou ze dne 21. 2. 2007 se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaných ad 1) a ad 2). Nezákonnost postupu žalovaných žalobkyně spatřuje v tom, že postup žalovaného ad 2) byl zahájen z podnětu žalovaného ad 1), který není řádně věcně odůvodněn z hlediska důvodů vedoucích ke změně rodného čísla a nemá zároveň ani náležitosti rozhodnutí podle ustanovení správního řádu. Stěžovatel konal na základě podnětu České správy sociálního zabezpečení vycházejícího z hlášení změny čísla Úřadem důchodového zabezpečení ze dne 17. 1. 1975. Toto hlášení žalobkyně také nepovažuje za rozhodnutí, postrádá totiž jakékoliv odůvodnění a nadto jí ani nebylo oznámeno. Tento dokument - „Hlášení o změně čísla“ - byl jediným podkladem pro postup stěžovatele, který si nijak dále nezjišťoval okolnosti skutkového stavu. Úřad městské části pak na základě tohoto nezákonného postupu stěžovatele vydal shora uvedené výzvy, kterými je žalobkyně přímo zkrácena na svých právech, neboť se v souvislosti s nimi ocitla ve stavu právní nejistoty. Tímto postupem může být také omezena ve výkonu svých majetkových práv, protože rodné číslo je základním identifikátorem např. při prokazování vlastnického práva k nemovitostem (evidence katastru nemovitostí) či k nakládání s finančními prostředky na bankovních účtech. Dále žalobkyně spatřuje dotčení svých práv v tom, že žádný ze správních orgánů neřeší otázku vydání nového rodného listu, který je základem pro vydání nového občanského průkazu a cestovního pasu. V žalobě (resp. jejím doplnění z 14. 3. 2007) se tedy žalobkyně domáhala, aby soud žalovanému ad 1) zakázal pokračovat v úkonech znemožňujících užívat žalobkyni původní rodné číslo a přikázal mu, aby v centrální evidenci obyvatel ponechal původně přidělený tvar rodného čísla X, a aby žalovanému ad 2) zakázal pokračovat v úkonech znemožňujících užívat žalobkyni původní rodné číslo a přikázal mu, aby žalobkyni ponechal původně přidělený tvar rodného čísla X.

Dále žalobkyně 22. 2. 2007 navrhla, aby bylo vydáno předběžné opatření, kterým se žalovanému ad 2) přikáže zdržet se dalších úkonů ve věci výše označených výzev žalobkyni. Dne 1. 3. 2007 soud žalobkyni vyhověl a předběžné opatření nařídil.

Žalované Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření k žalobě ze 17. 5. 2007 sdělilo, že původní rodné číslo žalobkyně bylo změněno Úřadem důchodového zabezpečení z důvodu duplicity přiděleného rodného čísla s rodným číslem občanky nynější Slovenské republiky. Dále pak uvádí, že podle sdělení Městského úřadu v Třebíči bylo u žalobkyně zjištěno rodné číslo ve tvaru s koncovkou „383“ (tj. nové rodné číslo) uvedené v návaznosti na zápis matky žalobkyně (ve smyslu § 3 odst. 3 písm. n/ zákona o evidenci obyvatel). Tuto skutečnost však již žalovaný nebyl schopen ověřit, protože v době, kdy žalovaný sdělení obdržel, byla již v okresní databázi informačního systému evidence obyvatel Třebíč zapsána žalobkyně u své matky s koncovkou rodného čísla „165“ (tj. původní rodné číslo). Kdy byla změna na tvar s koncovkou „165“ provedena a zda se tak stalo na základě dožádání stěžovatele, nebylo zjištěno. Z čl. 9 odst. 2 Smlouvy plyne podle stěžovatele závazek České a Slovenské republiky k recipročnímu uznávání rodných čísel. V důsledku tohoto závazku pak rodné číslo žalobkyně nesplňuje podmínku unicity, a proto nemůže být ponecháno nadále k užívání. K námitce žalobkyně, že stěžovatel nevydal rozhodnutí o změně rodného čísla uvedl, že správní řízení podle správního řádu nezačalo, neboť změna rodného čísla byla provedena již k 17. 1. 1975, a žalobkyni byl pouze sdělen správný tvar rodného čísla. Stěžovatel konstatuje, že provedení změny rodného čísla na tvar s koncovkou „383“ bylo již v informačním systému evidence obyvatel vyznačeno (na základě dopisu MV ze dne 10. 1. 2007 Úřadem městské části Praha 14).

Dne 20. 8. 2007 na vyjádření žalovaného Ministerstva vnitra reagovala žalobkyně replikou. Uvádí, že tvrzení žalovaného o změně rodného čísla ke dni 17. 1. 1975 není podloženo žádnými důkazy. Změnu rodného čísla obsaženou pouze v databázi Úřadu důchodového zabezpečení, která nebyla nikomu hlášena, nepovažuje za provedenou změnu rodného čísla, za přidělení nového rodného čísla (ve smyslu definic užitých v nyní platném zákoně o evidenci obyvatel). Žalobkyně dále zpochybňuje vývody žalovaného Ministerstva vnitra ohledně uznávání rodných čísel mezi Českou a Slovenskou republikou. Zejména pak uvádí, že nelze dovodit ze Smlouvy, že by ke změně rodného čísla podle § 17 zákona o evidenci obyvatel měla vést situace, kdy rodné číslo občana ČR je shodné s rodným číslem užívaným jinou fyzickou osobou na území Slovenské republiky. Změnu rodného čísla v informačním systému evidence obyvatel, považuje za nezákonný zásah a požaduje obnovit předchozí stav, tedy opětovné vyznačení rodného čísla s koncovkou „165“.

Městský soud žalobě žalobkyně vyhověl a žalovanému ad 1) zakázal pokračovat v úkonech znemožňujících užívat žalobkyni původní rodné číslo a přikázal mu, aby v centrální evidenci obyvatel ponechal původně přidělený tvar rodného čísla X (výrok I.). Dále mu přikázal zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení (výrok III.). Ve výroku II., který nebyl napaden kasační stížností, městský soud žalobu vůči žalovanému ad 2) zamítl.

Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda ke změně rodného čísla žalobkyně skutečně došlo dne 17. 1. 1975, jak tvrdí žalované Ministerstvo vnitra. Městský soud poukazuje na skutečnost, že žádný z orgánů příslušných podle trvalého pobytu žalobkyně či místa jejího narození nebyl o změně rodného čísla zpraven, a ani nebylo prokázáno, že by o ní byla informována sama žalobkyně. Městský soud vycházel z úpravy ve vyhlášce Federálního statistického úřadu č. 55/1976 Sb., o rodném čísle. Z citované vyhlášky vyvodil, že změna rodného čísla měla být provedena Úřadem důchodového zabezpečení prostřednictvím odboru sociálních věcí a zdravotnictví okresního (městského, obvodního) národního výboru příslušného podle místa narození, popř. trvalého pobytu občana. Pokud však v záznamech těchto orgánů nebyla změna provedena, nemohlo k ní, podle názoru městského soudu, dojít. Městský soud tedy došel k závěru, že ve správním spise žalovaného Ministerstva vnitra „*nejdou dostatečně průkazné podklady pro závěr, že ke změně rodného čísla žalobkyně [...] skutečně došlo, resp. že se tak stalo formou*

a způsobem, které by byly schopny takový následek vyvolat.“ Jestliže ke změně rodného čísla nedošlo, je žalobkyně nadále oprávněna užívat původní tvar svého rodného čísla.

Dále soud dospěl k závěru, že shoda rodného čísla žalobkyně s rodným číslem občanky Slovenské republiky nebrání užívání původního rodného čísla žalobkyně, neboť se nejedná o porušení principu unicity rodného čísla ve smyslu ustanovení § 13 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel. Městský soud zde vychází z přesvědčení, že v informačním systému evidence obyvatel podle zákona o evidenci obyvatel se vedou pouze rodná čísla definovaná tímto zákonem, jiná čísla (ač třeba jinými státy označena též jako „rodná“) se v systému nevedou, a nejsou tedy jeho součástí. Pokud tedy bylo občance Slovenské republiky přiděleno shodné číslo (označené jako „rodné číslo“) jako žalobkyně, nemůže to znamenat porušení principu unicity podle ustanovení § 13 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel, neboť zákaz porušení tohoto principu platí jen v rámci systému evidence obyvatel České republiky. Shodné označení dvou osob, státních příslušníků různých států (zde České republiky a Slovenské republiky), nemůže tedy vyvolat duplicitu uvnitř systému evidence obyvatel jednoho z nich (zde České republiky).

K poukazu stěžovatele na Smlouvu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, konkrétně na její článek 9 odst. 2 soud uvedl, že namítané ustanovení na situaci žalobkyně vůbec nedopadá a není zřejmé, z jakého důvodu jej žalovaný namítal.

Městský soud uzavře připomenutím významu rodného čísla jako identifikátoru fyzických osob, které dokonce stát zavazuje k tomu, aby takového identifikátoru užíval v právních vztazích. Z tohoto důvodu je možné ke změně rodného čísla přistoupit pouze v případě, kdy jsou pro to objektivně a prokazatelně dány relevantní důvody stanovené zákonem. To se však v daném případě nestalo, proto soud žalobě vyhověl.

Stěžovatel podal svou kasační stížnost včas a je také osobou oprávněnou k podání stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy tvrdí, že rozhodnutí městského soudu je nezákonné, neboť byla nesprávně posouzena právní otázka. Jde tedy o důvod přípustný podle § 104 odst. 4 téhož zákona. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek městského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

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 nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Soudní řád správní ani jiný právní předpis blíže nedefinuje pojmy „zásah, pokyn ani donucení“, nicméně z komentářů k tomuto zákonu a 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.).

Žalobkyně za nezákonný zásah považuje sdělení stěžovatele ze dne 10. 1. 2007 o tom, že tvar jejího rodného čísla byl v minulosti změněn (proto vyzval žalovaného ad 2/ k zahájení správních řízení ve věci občanského průkazu, popřípadě cestovních dokladů).

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 zaobírat 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, jež musí obsahovat občanské průkazy. Obecně závazná právní 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 zák. 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. vyhláška Státního statistického úřadu č. 186/1968 Sb., o zavedení Jednotné evidence pracujících). Teprve s účinností od 1. 4. 1971 je rodné číslo zakotveno 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 byl vydán až s účinností od 1. 6. 1976 - vyhláška federálního statistického úřadu č. 55/1976 Sb., o rodném čísle: ta zakotvila 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 žalobkyně, jež mohla být provedena 17. 1. 1975. Z nastíněného přehledu je tedy zřejmé, že v roce 1975 ještě neexistovala právní úprava, jíž 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 v zákoně č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech. Úprava systému tvorby, přidělování a změny rodných čísel je svěřena přímo zákonu, nikoliv již podzákonným předpisům. Změna rodného čísla z důvodu jeho shody s již přiděleným rodným číslem je upravena v ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o evidenci obyvatel. Nelze však pominout, že novela zákona (zák. 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 (ust. § 17 odst. 3 cit. zák.). 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 těmto zásahům zamezit v případech, kdy na provedení změny rodného čísla není skutečný veřejný zájem. Citovaná výjimka by se vztahovala i na případ žalobkyně, pokud by byl posuzován podle stávající právní úpravy.

Nejvyšší správní soud se stejně jako městský soud nejprve musí zaobírat základní otázkou celé věci: zda dne 17. 1. 1975 bylo účinně změněno rodné číslo žalobkyně. 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 ÚDZ v inkriminovaném období (kdy opravdu nebyla v účinnosti vyhláška č. 55/1976 Sb., jak oprávněně namítá stěžovatel) bylo fakticky jediné možné, aby rodné číslo při zjištění duplicitě změnil ÚDZ. O tomto úkonu existuje doklad „Hlášení změny čísla“ ze 17. 1. 1975. Jiným způsobem se změna doložit nedá. Jinou otázkou pak je, proč v tehdejší době nebyla tato změna „realizována“ a žalobkyně o ní nebyla nijak zpravena. 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 lednu 1975 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“.

Nejvyšší správní soud nemůže nevidět, že v (téměř) všech registrech a záznamech je žalobkyně uváděna s původním rodným číslem, jak správně upozornil již městský soud. Jediný výskyt nového rodného čísla (a to pouze vyznačený v evidenci obyvatel v záznamu matky žalobkyně jako rodné číslo její dcery – dle ustanovení § 3 odst. 3 písm. n) zákona o evidenci obyvatel) nelze považovat za důkaz širokého užívání nového rodného čísla žalobkyně ve veřejných registrech, ani za zdroj nesrovnalostí při identifikaci žalobkyně. Nadto Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že na nejasnosti v otázce rodného čísla žalobkyně upozornila Česká správa sociálního zabezpečení (právní nástupce Úřadu důchodového zabezpečení), která však žalobkyni dokázala přesně identifikovat i podle jejího původního rodného čísla (srov. žádost ČSSZ o ověření rodného čísla H. V. ze dne 11. 5. 2006, č. j. BER/441). Lze tedy konstatovat, že v současnosti (resp. před provedením změny v evidenci obyvatel stěžovatelem v době těsně před zahájením soudního řízení) se žalobkyně v informačních systémech veřejné správy vyskytuje s rodným číslem původním a nedochází tak k nejasnostem při její identifikaci. To vše více než 30 let od provedení změny rodného čísla.

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, za více než 30 let od tohoto okamžiku se však v právní sféře žalobkyně (téměř) neprojevila. Je tedy třeba posoudit, zda lze změnu rodného čísla fakticky „vykonat“ po uplynutí 32 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. nález

IV. ÚS 29/05), že ústavní kauce obsažené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod 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 žalobkyně odvisí od konkrétního postavení, ve kterém se žalobkyně vůči veřejné moci ocitla (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 žalobkyně je občankou 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 1975. 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 jeho 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 v namítaném 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. občanka Slovenské republiky by ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) cit. zákona hodlala dlouhodobě pobývat na území České republiky, nahlíželo by se na ni jako na jakéhokoli jiného občana cizího státu, jehož údaje mají být v evidenci vedeny, bylo by jí 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 žalobkyně 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 žalobkyně.

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 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 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 17. 1. 1975, 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 1975 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 žalobkyně měla 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 (a v návaznosti na ně i úkony žalovaného ad 2) vedoucí ke znemožnění užívání původního rodného čísla žalobkyní jako zásah do práv žalobkyně, který byl nezákonným z důvodů své nepřiměřenosti, a kasační stížnost stěžovatele zamítl jako nedůvodnou dle ustanovení § 101 odst. 1 s. ř. s. Na tom nic nemění ani skutečnost, že dílčím způsobem dal Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu (užití vyhlášky č. 55/1976 Sb. nebylo na místě) za situace, kdy v konečné úvaze městský soud nepochybil.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, tudíž by jí náleželo právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Žalobkyně však nebyla v řízení zastoupena zástupcem, neuplatňuje právo na náhradu nákladů řízení a ani ze spisu není zřejmé, že by jí nějaké náklady vznikly. Proto bylo rozhodnuto, jak uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. listopadu 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu