



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci žalobce **M. S.**, zast. advokátem Mgr. Davidem Strupkem, se sídlem AK Jungmannova 31, Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, o udělení státního občanství, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2006, č. j. 7 Ca 51/2004 - 24,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2006, č. j. 7 Ca 51/2004 – 24 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností se stěžovatel domáhá zrušení výše označeného usnesení, kterým Městský soud v Praze odmítl návrh na přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2004, č. j. VS-396/RK/3-2003 ve věci žádosti o udělení státního občanství České republiky. Stěžovatel uplatňuje kasační důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále s. ř. s.). Stěžovatel si je vědom toho, že na udělení státního občanství neexistuje ani při splnění stanovených podmínek právní nárok, přesto se však domnívá, že Městský soud v Praze nemá pravdu v tom, že by rozhodování o udělení státního občanství nebylo rozhodnutím dle §65 s. ř. s. Stěžovatel tvrdí, že názor soudu o nepřípustnosti žaloby je nesprávný a navíc v judikatuře je soudní praxí již překonaný. Podotýká, že i v rámci samotného Městského soudu v Praze jsou vydávána meritorní rozhodnutí s odlišným názorem na přípustnost žaloby (viz 5 Ca 10/2004). Stěžovatel rovněž odkazuje na odborné články zabývající se problematikou přezkoumání správního uvážení v souvislostech s udělováním státního občanství uveřejněné v Bulletinu advokacie 7-8/2005, resp. č. 10/2005 a dále

poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp.zn. 6 A 94/2002 a 7 A 31/2002. Stěžovatel namítá především rozhodovací libovůli, které se Městský soud v Praze dopustil, jakož i nedostatečné odůvodnění svého rozhodnutí, jímž návrh na přezkoumání správního rozhodnutí odmítl. Stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se s rozhodnutím Městského soudu v Praze ztotožnil, přitom konstatuje, že ze zákona o státním občanství jednoznačně vyplývá, že i v případě splnění všech zákonem stanovených podmínek nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno, resp. neexistuje právní nárok. Splněním podmínek je dán pouze základní předpoklad pro kladné vyřízení žádosti o udělení státního občanství České republiky, po kterém následuje fáze správního uvážení, kdy je třeba každou žádost individuálně a řádně posoudit z mnoha hledisek. Konstatuje, že i v případě splnění všech podmínek stanovených v § 7 odst.1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání státního občanství České republiky, nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Při posuzování každé žádosti o udělení státního občanství je nutno se zabývat otázkami integrace osoby v české společnosti v širších souvislostech s přihlédnutím ke konkrétnímu případu a nejen mechanicky posuzovat splnění zákonem stanovených podmínek. Jedná se o obecný požadavek skutečného vztahu fyzické osoby k České republice. Tento vztah je posuzován v souladu s Vysvětlující zprávou k Evropské úmluvě o státním občanství, kterou vypracoval Výbor expertů Rady Evropy pro státní občanství z toho pohledu, zda zde existuje opravdové spojení existence zájmů a citů spolu s existencí vzájemných práv a povinností, které je vyvozováno zejména z faktu pobytu na území České republiky. Žalovaný poukazuje na ustanovení správního řádu, z nichž jednoznačně vyplývá, že správní orgány jsou povinny ve správním řízení chránit veřejný zájem; použití správního uvážení při rozhodování o udělení státního občanství je zcela na místě. Konstatuje, že není pochyb o tom, že každý suverénní stát má právo stanovit podmínky, za kterých mohou cizinci nabýt jeho státní občanství a že je zcela ve sféře správního uvážení dotčeného státu, zda cizinci bude státní občanství uděleno či nikoli, a to i tehdy, pokud cizinec podmínky pro udělení občanství splňuje. Tento princip je neměnný, nezpochybnitelný a mezinárodně uznávaný. Žalovaný zde poukazuje i na prvorepubliková rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z nichž jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství nemusí být ani odůvodněna. Stejně tak poukazuje i na judikaturu Ústavního soudu (IV. ÚS 586/99), která výslovně uvádí, že stát má nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádné právo zaručené ústavními zákony ani mezinárodní smlouvou ve smyslu čl.10 Ústavy. K námitce stěžovatele, stran možnosti přezkumu rozhodnutí ve věci neudělení státního občanství s poukazem na některá rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, uvádí žalovaný výčet usnesení Městského soudu v Praze, kterými byla odmítnuta žaloba ve věci udělení státního občanství, když uvedený soud neshledal důvodné zkrácení subjektivního práva žalobce, tak jak předpokládá ust. § 65 s. ř. s. Dále žalovaný cituje rozhodnutí 5 As 28/2005, v němž Nejvyšší správní soud nesdílí názor Městského soudu v Praze o nepřípustnosti žaloby, nicméně uvedl, že soud se měl věcí zabývat z hlediska dodržení mezí a hledisek správního uvážení stanovených zákonem a po konstatování nedůvodnosti žalobu zamítnout či po konstatování její důvodnosti rozhodnutí správního orgánu zrušit. K námitce stěžovatele stran překročení mezí správního uvážení a nedostatečného zdůvodnění rozhodnutí správního orgánu, žalovaný konstatuje, že řízení s žadatelem bylo vedeno v souladu s ustanoveními zákona č. 71/1967 Sb., jakož i v souladu se zákonem č. 40/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Správní orgány v obou stupních zajistily v řízení podklady a důkazy potřebné pro přesné a úplné zjištění skutkového stavu, a to v úzké součinnosti se stěžovatelem. Provedené důkazy byly řádně zhodnoceny,

správní uvážení, které bylo použito nevybočilo z mezí a hledisek stanovených právními předpisy, je v souladu s pravidly logického usuzování. Důvody, pro které nebylo státní občanství uděleno jsou z odůvodnění zřejmé; správní orgány nerozhodovaly na základě libovůle. Žalovaný trvá na tom, že na udělení státního občanství není právní nárok, není tu tedy dáno veřejné subjektivní právo stěžovatele, aby jeho žádosti bylo vyhověno. S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v případě, kdy je kasační stížnost podána z důvodu dle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., kasačnímu soudu nepřísluší zkoumat, zda stěžovateli mělo být státní občanství uděleno či nikoli ani to, zda řízení před správním orgánem bylo zatíženo namítanými vadami, ale toliko to, zda nebylo porušeno ústavně garantované právo na přístup k soudu, odmítl-li soud návrh stěžovatele, aniž jej projednal. Zásadní otázkou, kterou Nejvyšší správní soud má zde zodpovědět, je pouze to, zda v případě neúspěšného žadatele o udělení státního občanství je dána aktivní legitimace k žalobě dle § 65 s. ř. s., či nikoli, resp. zda rozhodnutí o neudělení státního občanství podléhá soudnímu přezkumu, či je z něj vyloučeno.

Otázka žalobní legitimace ve věcech udělení státního občanství nebyla zprvu řešena Nejvyšším správním soudem jednotně; judikatura se rozcházela v tom, zda neúspěšný žadatel o udělení státního občanství v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu aktivní žalobní legitimaci má či nikoli resp. zda může vůbec uspět s tvrzením o porušení svých práv v procesu. Nejvyšší správní soud proto ve smyslu ust. § 17 s. ř. s. posoudil spornou otázku v rozšířeném senátu, přitom dospěl k závěru, že žadatel o udělení státního občanství České republiky je legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka správního řízení (*usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, uveřejněno na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)*).

Pátý senát v nyní posuzované věci vycházel ze závěrů rozšířeného senátu (přitom ze stejných úvah vycházel i v rozhodnutí 5 As 28/2005 zmiňovaném žalovaným) a konstatuje:

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož ten, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční vyluka možná není).

Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Na základě těchto interpretačních východisek se nelze ztotožnit se závěrem, že neúspěšný žadatel o udělení státního občanství není legitimován k žalobě, a to pro údajnou absenci rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. pro kompetenční výlukou vyplývající z § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí o neudělení státního občanství totiž rozhodnutím správního orgánu je.

Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).

Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhoví, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhoví (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva pravotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno. Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovodit zkrácení na hmotných právech (přičemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „*v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení*“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení).

Interpretační přístup požadující, aby žalobce tvrdil zkrácení toliko na hmotných právech, a zkoumající, zda úkon, jímž se tak mělo stát, nějaké (a jaké) subjektivní hmotné právo nebo povinnost založil, změnil, zrušil či závazně určil, není jediný myslitelný i z dalších důvodů. Lze totiž poukázat jednak na německou literaturu z oblasti správního soudnictví, která předmět sporu nechápe materiálně, ale procesně (např. Eyermann, E.: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. 10. vydání, C. H. Beck, Mnichov, 1998, zejm. s. 155 a 1002 a násl.). Předmětem sporu není subjektivní hmotné právo, ale procesní nárok, jenž se skládá z předmětu nároku (z toho, čeho se žalobce domáhá), a ze základu nároku (jenž

je dán skutkovým dějem, jímž je odůvodňován žalobní petit). V oblasti civilního procesu je toto pojetí ostatně již dostatečně vžitě (srov. Macur, J.: Předmět sporu v civilním soudním řízení. MU, Brno, 2002).

Dále je možno poukázat na § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě, z něhož současný § 65 odst. 1 s. ř. s. zcela zjevně vychází. Toto ustanovení na rozdíl od § 65 odst. 1 s. ř. s. nedefinovalo pojem rozhodnutí; pouze v návaznosti na čl. 15 základního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, stanovovalo, že „*Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech.*“.

J. Hoetzel (Hoetzel, J.: Soudní kontroly veřejné správy. 2. vydání, Všehrd, Praha, 1926, s. 22) k tomu dodával, že ochrana se poskytuje „*jen proti jejich rozhodnutím a opatřením, tedy aktům, které by mohly vůbec zasáhnouti do právní sféry občanovy. Rozhodnutím a opatřením rozuměti je zajisté - ... - jen ty úkony správních úřadů, kterými se bud' autoritativně deklaruje, co už je právem, nebo se zakládají pro občana práva a povinnosti. Jde o to, aby se akt mohl dotknouti právní sféry občanovy. ...beze sporu sem patří i pouhé výroky určovací*“. Hoetzel tedy klade důraz nikoliv na založení, deklaraci či určení právního vztahu, ale na to, zda se rozhodnutí dotýká právní sféry občana.

Z Hoetzelových výkladů mají pro souzenou věc bezprostřední a aktuální význam jeho úvahy o tom, jaká subjektivní práva měl na mysli již citovaný § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., jak je to s přezkumem správního uvážení, jakož i rozhodnutí o udělení státního občanství. Na str. 25-26 uvádí: „*Práva arci nemusí býti jen hmotná, stačí, jsou-li formální (procesní). Formální právo se chrání, i když meritum je dáno do volného uvážení (někdy se o tom pochybuje). Správní soud může pouze zkoumati, nepřekročil-li správní úřad okruhu své volné činnosti, držel-li se v zákonných mezích – padá tu na váhu i účel zákona. Je tu možná celá stupnice omezení a všecko záleží na stylisaci zákona. Nikdo např. nemá právního nároku na udělení československého státního občanství podle § 9 ústavního zákona č. 236/20...*“. Z citovaného úryvku je patrné, že již Hoetzel jednak připouštěl, aby zkrácení na právech spočívalo pouze ve zkrácení na právech procesních, a jednak aby i v otázkách státního občanství správní soudy přezkoumávaly, zda nedošlo k porušení procesních předpisů či k překročení mezi volného uvážení.

Z předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.

Rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství – ať již kladné či záporné – se bezesporu právní sféry žadatele dotýká: pokud Ministerstvo vnitra jeho žádosti vyhoví, založí tímto konstitutivním rozhodnutím státoobčanský právní vztah mezi žadatelem a státem, a tím i právní status žadatele jako státního občana České republiky; jestliže žádosti nevyhoví, odepře tím žadateli možnost být nositelem práv, která vyplývají pouze ze státoobčanského vztahu, tj. ústavou či zákony garantovanými subjektivními veřejnými právy, jež svědčí právě

toliko občanům. Není přitom rozhodné, zda se rozhodování o udělení státního občanství děje ve sféře volného správního uvážení či nikoliv; rozhodnutí založené na diskreci správního orgánu se může dotknout právní sféry zcela stejně negativně, jak rozhodnutí, u něž se diskrece neuplatňuje. Stejně tak může být zatíženo vadami nejen řízení předcházející vydání takového rozhodnutí, ale může se rovněž přihodit, že i samo rozhodnutí založené na volné úvaze nemůže pro zásadní porušení práva obstát (např. pro porušení principu rovnosti, překročení mezí úvahy, jejich zneužití atd.).

To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, které mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny.

Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil. Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce (srov. i shora uvedenou Hoetzlovu úvahu, že procesní práva se chrání, i když je meritum dáno do volného uvážení).

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je k žalobě oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Toto zkrácení, tj. porušení nebo ohrožení subjektivních žalobcových práv, se mohlo udát buď přímo samotným rozhodnutím nebo tím, že správní orgán v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, porušil žalobcova procesní práva. V každém případě žalobce musí tvrdit zkrácení na svých vlastních subjektivních právech, tj. musí jít o subjektivní práva náležející žalobci, a nikoliv osobě třetí.

Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s. - neboť

předmět správního řízení se nedotýkal jejich právní sféry, ale právní sféry někoho jiného –, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Ze systematického výkladu se bez jakýchkoliv pochybností podává závěr, že pojem rozhodnutí, užitý v tomto odstavci, má stejný význam, jako rozhodnutí podle odstavce prvního; závěr, že by odstavec druhý měl na mysli zcela jiné „rozhodnutí“ než odstavec první není odůvodnitelný jakýmikoliv korektně použitými interpretačními metodami. Na rozdíl od žalobní legitimace podle předchozího odstavce je jejím předpokladem podle odst. 2 účastenství v předcházejícím správním řízení. Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech. Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.

Rozdíl mezi žalobní legitimací podle obou analyzovaných odstavců spočívá tedy především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny). Z toho je zřejmé, že v souzené věci nemůže být žalobce k žalobě legitimován podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť nešlo o situaci, kdy by se předcházejícího správního řízení účastnil z toho důvodu, že v něm uplatňoval nějaký zájem a rozhodnutí by se nedotýkalo jeho právní sféry. Ve správním řízení se rozhodovalo o žádosti o udělení státního občanství, kterou podal právě žalobce, tedy o jeho právním postavení, a nikoliv o právní sféře nějaké jiné osoby. Z tohoto důvodu je žalobní legitimace podle odstavce druhého vyloučena.

Z výše uvedeného nelze dospět k jinému závěru, než že soudnímu přezkumu podléhají i ta rozhodnutí, jejichž vydání závisí – na úrovni jednoduchého práva – toliko na volném uvážení správního orgánu (příčemž o jeho neomezenosti již nemůže být v podmínkách materiálního právního státu ani řeči). Tvrdí-li stěžovatel v souzené věci, že v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství České republiky, byla porušena jeho práva účastníka řízení, je k žalobě legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud, na základě výše uvedeného, dospěl k závěru, že Městský soud v Praze postupoval nezákonně, odmítl-li návrh stěžovatele podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s odůvodněním, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1, resp. odst. 2 s. ř. s. a je vyloučeno ze soudního přezkumu podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky stěžovatele důvodnými, proto postupem dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud v Praze je přitom vázán oprávněným názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. listopadu 2006

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu