



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **T. T.**, zast. JUDr. Vladimírem Jablonským, advokátem, se sídlem Praha 1, 28. října 1001/3, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem v Jihlavě, Žižkova 57, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2005, č. j. 29 Ca 239/2002 – 31,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2005, č. j. 29 Ca 239/2002 – 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žádostí ze dne 13. 12. 1999 podanou prostřednictvím zástupce žádal žalobce Okresní úřad v Jihlavě o vydání potvrzení o tom, že paní M. (M.) T. (matka žalobce) byla ke dni účinnosti zákona č. 87/1991 Sb., tedy k 1. 4. 1991, až do své smrti, tj. do 28. 7. 1998, českou státní občankou, a že kontinuita jejího českého státního občanství byla v tomto mezidobí zachována. Ze žádosti mj. plyne, že žalobce potřeboval potvrzení o českém státním občanství své matky k doložení uplatněného restitučního nároku.

Okresní úřad Jihlava, odbor vnitřních věcí, oddělení správní a vnitřních věcí rozhodnutím ze dne 14. 1. 2002, č. j. 817/99–VV–606/4, nevyhověl žádosti žalobce o vystavení potvrzení o státním občanství ČR zemřelé M. T., rozené S.. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že šetřením provedeným u Státního okresního archivu v Jihlavě bylo zjištěno, že otec paní T., R. S. optoval v zákonné lhůtě pro Rakousko podle § 4 zákona č. 236/1920 Sb., přičemž dnem opce pozbyl státní občanství československé. Ve smyslu § 5 tohoto zákona se opce manžela vztahovala na provdanou ženu i na manželské děti do 18-ti let, což znamená, že paní T. pozbyla státní občanství československé. Z vyjádření Magistrátu města Vídně bylo zjištěno, že R. S., S. S. i M. T., roz. S., měli ke dni 13. 3. 1938 (před

odchodem do Ameriky) rakouskou státní příslušnost. Ke dni, kdy paní T. nabyla naturalizaci státní občanství USA, nebyla již státní občankou československou.

Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání žalobce a o odvolání rozhodl Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 23. 5. 2002, č. j. SŘ-259/02-VD, tak, že napadené rozhodnutí podle § 59 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) potvrdil a podané odvolání zamítl. V odůvodnění rozhodnutí dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně nepochybil. Konstatoval, že žalobce se v podaném odvolání zejména zabýval existencí a případnou právoplatností opce svého děda. K tomu uvedl, že z listin, opatřených správním orgánem I. stupně vyplývá, že jak tehdejší československé státní orgány, tak rakouské státní orgány považovaly uvedenou opci za právoplatnou, shodně uvádějí pana R. S., jeho manželku a dceru za rakouské státní občany. Ani nemožnost opatřit listinu obsahující opční prohlášení děda jmenovaného, nevyvrací ostatními, ať již soukromými nebo úředními dokumenty, potvrzenou skutečnost, že k opci došlo. Právoplatnost uvedené opce a splnění podmínek pro ni není předmětem tohoto řízení – tyto skutečnosti byly předmětem řízení, jehož výsledkem byla změna státního občanství děda, babičky a matky jmenovaného. Předmětem tohoto řízení je potvrzení toho, zda matka jmenovaného byla v době své smrti státní občankou České republiky. Správní orgán II. stupně dospěl k jednoznačnému závěru, že žádostí jmenovaného o potvrzení státního občanství ČR jeho matky M. T. vyhovět nelze.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž se domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Uvedl, že za zásadní spornou otázku považuje zjištění, zda otec M. T. pro rakouské státní občanství optoval a pokud ano, zda tato opce mohla být právoplatně provedena. Pokud jde o otázku opčního prohlášení, zápis v dokumentu nazvaném Hauptgrundbuchplatt nemůže platnou opci pro rakouské státní občanství osvědčit, neboť se nejedná o veřejnou listinu ve smyslu současného i dobového práva. Ani ostatní listinné důkazy, ať již matriční dokumenty, či soukromé listiny, hodnověrně neprokazují závěr, ke kterému dospěly oba správní orgány. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že existence opčního prohlášení R. S. nebyla doložena příslušnou listinou z jeho vlastnoručním podpisem; podle názoru žalobce, ve skutečnosti neexistuje. Oba správní orgány tedy nejen skutkový stav věci nezjistily odpovídajícím způsobem, ale zjištěné důkazy správně nevyhodnotily. Pokud se týká právního hodnocení věci, žalobce uvedl, že realizace opce v dané věci vylučovalo i ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 236/1920 Sb., které jako jednu z podmínek opce vyžadovalo původní domovské právo optujícího k obci, nacházející se v částech bývalého mocnářství, mimo území Československa. Z provedených listinných důkazů je přitom zřejmé, že R. S. byl vojákem a předpisy o domovském právu se na něho proto nevztahovaly. Bylo též prokázáno, že domovsky byl příslušný do Jihlavy, což vše vyvolává pochybnosti o tom, zda mohl předmětnou opci, při nesplnění jedné z obligatorních podmínek, řádně vykonat. Žalobce navrhoval, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 22. 3. 2005, č. j. 29 Ca 239/2002 – 31, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku se nejprve zabýval posouzením existence podmínek tohoto řízení, a to s ohledem na specifickou povahovou žalobou napadeného správního rozhodnutí. Po rozboru této právní otázky dospěl k závěru, že předpokladem řízení o zjišťování státního občanství ve smyslu § 24 zákona o státním občanství je spornost případů, vyžadující provedení zjišťování (§ 24 odst. 1), jehož výsledky budou žadateli předepsaným způsobem sděleny (§ 24 odst. 2). Při posuzování předmětné otázky přihlédl soud též k ustanovení § 25 zákona o státním občanství, podle něhož vyhovuje-li se podle tohoto zákona v plném rozsahu podání žadatele, nevydává se s výjimkou ustanovení § 12 odst. 3 rozhodnutí ve správním

řízení. Pokud tedy podání žadatele nebylo v plném rozsahu vyhověno, výkladem a contrario nelze dospět k jinému závěru, než že ve věci jeho podání musí být vydáno správní rozhodnutí. Soud uzavřel, že správní akty obou stupňů v této věci jsou individuálními správními akty – rozhodnutími.

Soud se dále zabýval tím, zda tato rozhodnutí lze považovat za rozhodnutí o veřejném subjektivním právu. Dospěl k závěru, že správní rozhodnutí vydané ve smyslu § 24 odst. 2 zákona o státním občanství je tímto typem rozhodnutí, neboť je jím závazným způsobem deklarována (ne) existence veřejnoprávního vztahu určité osoby a státu. Konstatoval, že napadené rozhodnutí včetně prvostupňového rozhodnutí jsou typy soudně přezkoumatelných rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky tohoto pojmu uvedeného v § 65 odst. 1 s. ř. s.

Soud se dále soustředil na posouzení otázky aktivní legitimace žalobce. Citoval ustanovení § 65 odst. 1 a 2 a konstatoval, že žalobce aktivně legitimován ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není, neboť v předcházejícím správním řízení nebylo rozhodováno o státoobčanském postavení žalobce, tedy o jeho právech a povinnostech. Soud dále dospěl po porovnání výkladu ustanovení § 14 správního řádu a § 65 odst. 2 s. ř. s. k závěru, že žalobce v předcházejícím správním řízení vystupoval jako žadatel (§ 24 odst. 3 a § 25 zákona o státním občanství) a byl tedy jeho účastníkem. Jelikož současně tvrdí, že byl postupem žalovaného zkrácen na svých právech způsobem vyvolávajícím nezákonnost napadeného rozhodnutí, lze uzavřít, že je k podání žaloby v této věci aktivně legitimován ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Závěry výše uvedené shrnul soud tak, že žalobou je napadeno správní rozhodnutí, u kterého není jeho soudní přezkum vyloučen, přičemž žaloba je současně podána osobou, která splňuje procesní podmínky aktivní legitimace, vyplývající z ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Jelikož jsou splněny i další procesní podmínky pro připuštění žaloby k meritornímu projednání, neexistuje důvod pro odmítnutí návrhu ve smyslu § 46 odst. 1 a 2 s. ř. s. (s přihlédnutím k důvodům uvedeným v § 68 s. ř. s. a § 70 s. ř. s.).

Soud pak dále uvedl, že žaloba může být úspěšná pouze tehdy, označil-li žalobce správně důvody, pro které správní rozhodnutí odporuje zákonu, a prokáže-li současně, že v důsledku těchto vad rozhodnutí došlo k porušení jeho veřejných subjektivních práv. Proto se zaměřil na posouzení otázky, zda v případně důvodnosti tvrzení týkajících se porušení zákona mohlo vůbec pojmově dojít k zásahu do sféry subjektivních veřejných práv žalobce. Soud dospěl k závěru, že tomu tak není. Konstatoval, že předmětem správního řízení v dané věci bylo odstranění pochybností týkající se existence státního občanství matky žalobce v blíže specifikované době, předcházející jejímu úmrtí. V tomto řízení tedy měla být postavena na jisto existence ryze osobního práva jiné osoby, než žalobce, k určitému datu. Vydáním napadeného správního rozhodnutí proto nedošlo ke změně v právním postavení žalobce, ani nebyly závazně určována jeho práva a povinnosti. Je proto pojmově vyloučeno, že by v důsledku napadeného rozhodnutí (ve spojení s rozhodnutím prvostupňového orgánu) mohlo dojít ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce, jak to má na mysli ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Poznamenal, že soud, v rámci přezkoumávání zákonnosti výstupů daného správního řízení, nemůže zohlednit jejich konsekvence pro případná jiná správní řízení, ve kterých žalobce vystupuje jako účastník, která však s danou věcí nesouvisí. Vzhledem k tomu, že i přes formální přijatelnost předmětné žaloby, je zásah do veřejných subjektivních práv žalobce bez dalšího vyloučen, nezabýval se již soud jednotlivými žalobními námitkami, neboť i v případě, kdy by shledal jejich opodstatněnost, nemohlo by to na výsledku daného soudního řízení ničeho změnit. S ohledem na uvedené skutečnosti dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto mu nezbylo, než ji rozsudkem zamítnout podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen „stěžovatel“). Uvedl, že se závěry soudu nemůže souhlasit, a nezbývá mu než je kvalifikovat jako odepření spravedlnosti. Poukazovat přitom zejména na text ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., který byl soudem chybně aplikován, přičemž tento postup měl za následek nesprávné rozhodnutí o žalobě. Stěžovatel nesouhlasil s výrazně restriktivním výkladem citovaného ustanovení a namítal, že z pouhého srovnání závěru rozsudku a dikce zákonného textu je zřejmé, že zde došlo k nepřipustnému zúžení mezi soudního přezkumu, kdy soud uvažuje jako s podkladem zkrácení stěžovatelových práv chybně pouze s konečným (napadeným) rozhodnutím správního orgánu. Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. však výslovně umožňuje tento přezkum v případě všech rozhodnutí, kdy účastník řízení před správním orgánem byl postupem tohoto orgánu (a nikoliv zdaleka pouze jeho rozhodnutím) zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Stěžovatel měl přitom za to, že pokud se v ustanovení § 65 odst. 2 hovoří o právech, která přísluší účastníkovi, nemůže být řeč pouze o právech, která jsou předmětem samotného správního řízení, ale musí být vzata v úvahu rovněž i subjektivní procesní práva účastníka tohoto řízení, neboť pouze zkrácení účastníka na těchto právech může mít pojmově za následek nezákonné rozhodnutí, jakkoliv by samotné toto rozhodnutí do práv a povinností účastníka nezasahovalo. Krajský soud správně dovodil, že stěžoval byl účastníkem správního řízení, v němž bylo napadené správní rozhodnutí vydáno. Subjektivním procesním právům účastníka přitom náleží především veškerá jeho práva vycházející z příslušného procesního předpisu, v tomto případě zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, v platném znění. Těmto právům účastníka odpovídají příslušné povinnosti správního orgánu, které jsou uvedeny zejména v ustanovení § 3 správního řádu. Účastník tak má právo především na to, aby správní orgán postupoval v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy, dále aby se tento orgán svědomitě a odpovědně zabýval každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídil ji včas a bez zbytečných průtahů. Účastník má rovněž právo na to, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Stěžovatel vyslovil přesvědčení, že v podané žalobě dostatečně zřetelně osvětlil, která z jeho výše uvedených subjektivních procesních práv byla v řízení před správním orgánem porušena a v čem spatřuje nesprávnost a tedy i nezákonnost napadeného rozhodnutí účastníka řízení. Z ustanovení § 46 správního řádu vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu musí být mj. v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. V podané žalobě stěžovatel vytýkal napadenému rozhodnutí nedostatky, které způsobují mj. rozpor právě s tímto ustanovením. Nezákonnost tohoto rozhodnutí přitom byla způsobena v důsledku zkrácení účastníka na jeho subjektivních procesních právech, o nichž bylo pojednáno výše.

Na základě výše uvedeného má stěžovatel za to, že jsou zde dány důvody pro podání kasační stížnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), když nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu spočívá v nesprávném posouzení právní otázky týkající se výkladu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., a dále důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d), když řízení před soudem bylo postiženo vadou spočívající ve výše popsané chybné aplikaci ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že ačkoliv napadený rozsudek krajského soudu podle svého označení i dikce enunciátu „žaloba se zamítá“ měl být rozhodnutím meritorním, v němž je věcně řešena podaná žaloba, fakticky tímto rozhodnutím o meritru věci

rozhodnuto nebylo. I z odůvodnění tohoto rozhodnutí se podává, že soud se nejprve podrobně zabýval rozsahem předcházejícího řízení před správními orgány a dále otázkou přípustnosti této žaloby, přičemž zkoumal povahu napadeného správního rozhodnutí. Vlastním jádrem odůvodnění rozsudku přitom je úvaha soudu v tom směru, zda popsané správní rozhodnutí může zasahovat do práv a povinností stěžovatele. Stěžovatel má za to, že odůvodnění napadeného rozsudku nemůže být odůvodněním meritorního rozhodnutí o zamítnutí žaloby, když tato byla zamítnuta víceméně z důvodů procesních a soud se jí věcně prakticky nezabýval. Daleko spíše by mohlo v daném případě event. jít o odmítnutí návrhu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) či d) s. ř. s. Ani k takovému postupu však podmínky dány nebyly, jak ostatně správně dovodil krajský soud. Stěžovatel tedy vyslovil názor, že jsou zde dány důvody kasační stížnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d), když napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Vzhledem k uvedené povaze napadeného rozsudku, která se do jisté míry překrývá s obsahem rozhodnutí o odmítnutí žaloby, k němuž nebyly dány zákonné podmínky, má stěžovatel za to, že zde je dán rovněž důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e), když takové rozhodnutí je nezákonné. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ze strany správního orgánu bylo využito všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci. Za meritum věci považuje žalovaný vyjádření jak tehdejších československých státních orgánů, tak i státních orgánů rakouských, které považovaly opci státního občanství Rakouska, provedenou otcem M. T., vztahující se na celou rodinu, za právoplatnou. Nemožnost opatřit listinu obsahující opční prohlášení nebyla vyvrácena ostatními důkazy, které byly při rozhodování zhodnoceny. Žalovaný se ztotožnil s právním názorem Krajského soudu v Brně obsaženým v jeho rozsudku a souhlasí s odůvodněním zamítnutí žaloby. Jak vyplývá ze znění § 65 odst. 1 s. ř. s. domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, může pouze ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Žalovaný se domnívá, že žalobce v daném případě není vlivem rozhodnutí o neexistenci státního občanství matky zkrácen na svých právech ve smyslu citovaného ustanovení. Ve věci je pouhým interestem, jehož vlastní právo není předmětem řízení, ale pouze závisí na sporném statusu jiné osoby.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatel podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen „s. ř. s.“).

Podle § 103 odst. 1 lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodu rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, e) nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Z povahy věci plyne, že důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nepřipadá v posuzované věci v úvahu, neboť předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu není rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, ale je to rozsudek, jímž byla žaloba zamítnuta.

V posuzované věci dále nutno uvést, že předmětem námitek stěžovatele nejsou postupné dílčí závěry soudu (vyčerpávajícím způsobem odůvodněné) o tom, že napadená rozhodnutí správního orgánu jsou individuálními správními akty, o tom, že jde o typ rozhodnutí, která jsou soudně přezkoumatelná ve smyslu legislativní zkratky tohoto pojmu uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s., ani o tom, že žalobce splnil podmínky pro žalobní legitimaci uvedené v § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť byl podle názoru soudu beze vší pochybnosti účastníkem správního řízení a současně tvrdil, že byl postupem žalovaného zkrácen na svých právech způsobem vyvolávajícím nezákonnost rozhodnutí správního orgánu.

Předmětem námitek a úvah v tomto přezkumném soudním řízení se stává závěrečný názor krajského soudu, který byt' přiznal žalobci aktivní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s., současně dovozuje, že vydáním napadeného správního rozhodnutí nedošlo ke změně v právním postavení žalobce a je proto pojmově vyloučeno, že by v důsledku napadeného rozhodnutí mohlo dojít ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce, jak to má na mysli ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. s tím, že v rámci přezkoumávání výstupů daného správního řízení, nemůže zohlednit jejich konsekvence pro případná jiná řízení, v nichž žalobce vystupuje jako účastník, která však s danou věcí nesouvisí.

Nejvyšší správní soud při posuzování těchto námitek vycházel z obsahu usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, (dosud nepublikovaného). V tomto usnesení byla řešena otázka žalobní legitimace žadatele o státní občanství a bylo vysloveno, že žadatel o udělení státního občanství ČR 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. V odůvodnění pak bylo vysloveno, že žadatel je k žalobě legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Byt' jde o na první pohled o posouzení poněkud jiné otázky než je řešena v této věci, je třeba vycházet z toho, že i v tomto usnesení se rozšířený senát podrobně zabýval otázkou, zda byl žadatel legitimován k žalobě či nikoliv a dále otázkou rozdílu žalobní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 1 a § 65 odst. 2 s. ř. s. Z těchto úvah lze vytežit podle názoru Nejvyššího správního soudu vše podstatné i pro nyní posuzovanou věc.

Z textu odůvodnění tohoto usnesení rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud vyjímá: 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 článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánů veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován užěji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních práv a 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

k 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 výluka 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 ně i příkaz ústavodárce obsažený v článku 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 si klást 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 § 70a s. ř. s. Rozhodnutí o udělení státního občanství je totiž rozhodnutím správního orgánu.

Koncepce ustanovení § 65 odst. 1 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 vyhověl, 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 právotvornou 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. Např. rozhodnutí správního orgánu podle § 60 správního řádu, rozhodnutí o zastavení správního řízení a další).

Usnesením rozšířeného senátu bylo poukazováno i na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01, z něhož vyplývá, že i Ústavní soud výslovně připouští soudní přezkum procesních rozhodnutí správních orgánů, tedy rozhodnutí nezasahující do hmotně - právní sféry žalobce. 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 tedy myslitelný a to i z dalších důvodů v tomto usnesení uvedených. Rozšířený senát pak dále konstatoval, že z předestřených úvah uvedených v tomto usnesení v celku 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.

Dále se rozšířený senát zabýval otázkou, zda se žalobní legitimace zakládá (tam posuzovaném případě) na § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo na druhém odstavci citovaného ustanovení. Konstatoval, že 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 odst. prvního; závěr, že by odstavec druhý měl na mysli zcela jiné rozhodnutí než odstavec první, není odůvodnitelný jakýmkoliv korektně použitelnými interpretačními metodami. Na rozdíl od žalobní legitimace podle předchozího odstavce je jejím předpokladem podle odstavce 2. účastenství v předcházejícím správním řízení (tato otázka se přitom posuzuje materiálně; viz. č. 162/2004 Sb. NSS). 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, jako účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). 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 nezákonné 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) – konec citace usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 25/2002 – 42.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že v souzené věci nemůže být žalobce k žalobě legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nešlo o situaci, kdy by je rozhodnutí týkalo jeho subjektivních veřejných práv, ale je tedy k žalobě legitimován podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť, jak soud dovodil, předcházejícího správního řízení se účastnil z toho důvodu, že v něm uplatňoval nějaký zájem, i když se rozhodnutí nedotýkalo jeho právní sféry.

Ze shora uvedeného výkladu rozdílu mezi § 65 odst. 1 a § 65 odst. 2 s. ř. s. pak plyne dále i to, že dospěl-li soud k závěru, že stěžovatel je legitimován k žalobě podle § 65 odst. 2 s. ř. s., pak nemůže současně žalobu zamítnout s odůvodněním, že napadené správní rozhodnutí nemohlo znamenat zkrácení veřejných subjektivních práv stěžovatele. Jednak je pojmově vyloučeno, jak plyne i z dikce ustanovení § 65 odst. 1 a 2, resp. z jejich srovnání, aby napadené správní rozhodnutí, kdy je žalobce legitimován podle § 65 odst. 2 s. ř. s., mohlo zasáhnout jeho právní sféru, neboť žalobce je právě osobou, která není aktivně legitimována podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a jednak tato úvaha soudu by ve svých důsledcích znamenala faktické odstranění rozdílu mezi žalobní legitimací podle § 65 odst. 1 a žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Pokud by se totiž i u žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. vyžadoval zásah do vlastních subjektivních veřejných práv, pak by se naskýtala otázka, z jakých důvodů vlastně zákonodárce ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. do zákona vložil. Pokud tedy krajský soud uznal žalobce za aktivně legitimovaného k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s., kdy tento závěr není zpochybňován ani Nejvyššímu správnímu soudem, a „propustil“ žalobu do řízení, pak předmětem takového řízení musí být meritorní projednání věci, což znamená, že soud musí zjišťovat, zda správní rozhodnutí zkrátilo žalobce na jeho procesních právech uplatněných v žalobě takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Se zřetelem k výše uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. května 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu