

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci **žalobce H. N.**, zastoupeného JUDr. Josefem Vávrou, advokátem v Doníně 170, 463 34 Hrádek nad Nisou, proti **žalovanému Ministerstvu vnitra**, U Obecního domu 3, 112 20 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 14. 12. 2001, č. j. VS-462/RK/3-2001,

t a k t o :

- I.** 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.
- II.** Věc **se v r a c í** 8. senátu Nejvyššího správního soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 8. 2001, č. j. VS-3650/53/2-2000, nevyhověl žalobcově žádosti o udělení státního občanství České republiky. Také rozklad, který žalobce proti tomuto rozhodnutí podal, ministr vnitra rozhodnutím ze dne 14. 12. 2001, č. j. VS-462/RK/3-2001, zamítl.

Žalobce se domáhá žalobou zrušení posléze uvedeného rozhodnutí. Namítl, že řízení o jeho žádosti bylo přerušeno na dobu 18 měsíců s odůvodněním, že žadatel nesplňuje podmínku pozbytí dosavadního státního občanství [S. P., § 7 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, v textu též jen „zákon“]. Rozhodnutí ale obsahovalo doložku o tom, že – jestliže žadatel v době přerušného řízení předloží doklad o tom, že toto občanství pozbyl - bude mu občanství České republiky uděleno. Žalobce s tímto cílem předložil doklad (získaný v zahraničí) o tom, že palestinské zákony umožňují, aby nabyl české státní občanství, nicméně za podmínky, že zůstane i nadále palestinským občanem. Žádost však žalovaný zamítl.

Žalobce proto po vydání rozhodnutí I. stupně navštívil velvyslanectví S. P. v Praze a před rozhodnutím o rozkladu předložil nový doklad z 21. 8. 2001 o tom, že státním občanem P. není a že jej lze považovat za osobu bez státního občanství. Žalovaný však v řízení o rozkladu žalobci nevyhověl a rozklad zamítl s tím, že žalobce sice je osobou bez státního občanství, a splňuje tedy podmínku § 7 odst. 1 písm. b) zákona, nicméně po dobu, kdy má v České republice povolen trvalý pobyt, se tu převážně nezdržuje [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona].

Žalobce na jedné straně nahlíží, že na udělení státního občanství není právní nárok, na druhé straně poukazuje na to, že mu bylo udělení státního občanství přislíbeno, splní-li zákonnou podmínku. Tu splnil, ale jeho žádost byla zamítnuta z důvodu jiného. Žalobce má za to, že udělením příslibu došlo k prominutí podmínky „zdržování se“ a státní občanství mu mělo být v souladu s daným příslibem uděleno. Správní orgán neposoudil správně a úplně skutkový stav věci před vydáním rozhodnutí, a tím nesplnil povinnost uloženou mu § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu, a v důsledku toho nesprávně posoudil i žádost o udělení státního občanství.

Senát, který ve věci měl podle rozvrhu práce rozhodovat, dospěl při předběžném projednání věci k tomu, že jeho názor o jedné z klíčových právních otázek je odchýlný od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu; předmětem posouzení se stala otázka, zda žalobci náleží žalobní legitimace, tvrdí-li zkrácení na procesních právech ve věci, kde není nositelem práva hmotného.

V podobné věci již rozhodoval čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 9. 1. 2004, č. j. 7 A 31/2002-33). Rozhodnutí, kterým ministr vnitra zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, tento senát přezkoumal a zrušil je pro vady řízení. Při vědomí toho, že na udělení státního občanství není právní nárok, čtvrtý senát konstatoval, že rozhodování správních orgánů nesmí podléhat libovůli. Libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů by totiž zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené (ke shodnému závěru dospěl již předtím druhý senát v rozsudku ze dne 4. 9. 2003, č. j. 6 A 94/2002-40; obě rozhodnutí jsou dostupná na internetové adrese www.nssoud.cz).

Naopak šestý senát obdobnou žalobu odmítl (usnesení ze dne 29. 6. 2004, č. j. A 11/2003-34). Odkázal na judikaturu správních soudů (Soudní judikatura ve věcech správních č. 839/2001), dle které je udělení státního občanství projevem neomezené státní suverenity a děje se ve sféře absolutního správního uvážení. Na udělení státního občanství nemá žadatel veřejné subjektivní právo a rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení státního občanství, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje existující práva žadatele. Žaloba proti takovému rozhodnutí je proto nepřípustná [§ 65 s. ř. s., § 46 odst. 1 písm. d) se spojení s § 70 s. ř. s.].

Za této situace předložil senát rozhodující v žalobcově věci (první senát) věc usnesením rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

Proti názoru šestého senátu první senát v předkládací zprávě namítl, že i v takovémto případě má žadatel právo na to, aby byla respektována jeho práva účastníka řízení. Přísluší mu tedy právo na řádně vedené správní řízení, v němž bude jeho žádost vyřízena procesně správným postupem. Není-li tomu tak, má účastník řízení dostat možnost

namítat porušení svých procesních práv v řízení před soudem. Pravidla řádné správy by totiž měla platit za jakýchkoli podmínek.

Než však může dojít ke kontrole zákonnosti správního aktu před správním soudem, je třeba jednoznačně vyřešit otázku procesní legitimace. Šestý senát tuto otázku zhodnotil tak, že žalobce (neúspěšný žadatel o udělení státního občanství) v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemá hmotněprávní legitimaci, neboť na udělení státního občanství není subjektivní právo; nemůže-li být tedy zamítnutím žádosti žadatel zkrácen na právu, které v tomto případě nemá, nemůže uspět ani s tvrzením o porušení práv v procesu o své žádosti.

První senát se s tímto názorem neztotožnil. Je si samozřejmě vědom toho, že rozsah soudního přezkumu je nutně omezen s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o neudělení státního občanství je vydáváno ve sféře volného uvážení správního orgánu. Kontrola zákonnosti takového rozhodnutí se proto může odehrát jen v rovině přezkumu dodržení procesních práv žalobce a kontrole toho, zda nebyly překročeny zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej nebylo zneužito. Nicméně i tam, kde správní orgán vede řízení o žádosti, na jejíž kladné vyřízení nemá žadatel subjektivní právo, musí být respektována zákonná procesní pravidla; jsou-li ta porušena, musí mít i takový žadatel právo dovolat se na soudě ochrany. Jeho procesní legitimace napadnout výsledek řízení správní žalobou a domáhat se zrušení vydaného rozhodnutí pro porušení ustanovení o řízení nemůže být zpochybněna. V opačném případě by se otvírala cesta ke správní libovůli.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil věc takto:

Právní otázkou, kterou se musel rozšířený senát v první řadě zabývat, je otázka, zda je žalobce vůbec k žalobě legitimován či nikoliv; právě k tomuto problému se váže rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

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 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 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; nepřipustný 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. Např. vyhoví-li stavební úřad žádosti o vydání stavebního povolení, zakládá tím stavebníkovi subjektivní hmotné právo stavět (či provádět změny staveb a udržovací práce na nich); pokud naopak stavební povolení neudělí, není tím žádné subjektivní hmotné právo založeno, změněno, zrušeno či závazně určeno. Je ovšem zjevné, že i takové rozhodnutí se právní sféry žadatele dotýká, a to zcela zásadním způsobem.

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 dovést zkrácení na hmotných právech (příčemž 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). Např. zamítne-li správní orgán nesprávně odvolání jako nepřipustné nebo opožděné podle § 60 správního řádu, nerozhoduje tím ve věci samé a o subjektivním hmotném právu či povinnosti se nijak nevyslovuje. Toto rozhodnutí netvoří jeden celek s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a posuzuje

se samostatně. Zamítnutím odvolání jako opožděného nebo nepřipustného se toliko odvolateli odpírá právo na projednání jeho odvolání pro nesplnění procesních předpokladů. Přestože takové rozhodnutí, jak již bylo řečeno, odvolatelovo subjektivní hmotné právo nijak nezkracuje (na něm byl eventuálně zkrácen již samostatně stojícím rozhodnutím prvoinstančním), dovozuje novodobá judikatura Nejvyššího správního soudu jeho žalobní legitimaci z § 65 odst. 1 s. ř. s. Výslovně se to podává z publikovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, č. 287/2005 Sb. NSS: *„Rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; k podání žaloby je legitimován účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl.“*

Obdobné otázky vyvolává i rozhodnutí o zastavení správního řízení. Zastaví-li správní orgán správní řízení např. z důvodu, že žadatel na výzvu neodstraní vady žádosti (nepředloží požadované podklady), nerozhoduje tím meritorně o podané žádosti (neposuzuje žádost z hlediska hmotného práva), nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci procesních norem; osoba, ohledně jejíž žádosti bylo řízení zastaveno, není zkrácena na svých hmotných právech, nýbrž opět na právu na meritorní projednání věci. I přesto jsou správní soudy povinny se žalobou proti takovému rozhodnutí o zastavení řízení meritorně zabývat. Tento závěr bez jakýchkoliv pochybností vyplývá mj. z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku ve věci Kilián proti České republice (stížnost č. 48309/99, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2005, s. 1). V dané věci rozhodl správní orgán o zastavení řízení pro neodstranění vad podání; odvolací správní orgán jeho rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Brně řízení usnesením ze dne 20. 8. 1997 zastavil podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 30/2000 Sb., neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí vydaná správními orgány obou stupňů jsou svou povahou procesní. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť rozhodnutí krajského soudu bylo vydáno v souladu se zákonem. Evropský soud pro lidská práva naproti tomu dospěl k závěru, že popsáním postupem byl porušen čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť stěžovateli nebyla poskytnuta dostatečná soudní ochrana, čímž byl zbaven práva na přístup soudu. Ani rozhodnutí o zastavení správního řízení tedy ze soudního přezkumu vyloučit nelze, byť jde o rozhodnutí procesní povahy a jenom s obtížemi lze nalézt hmotné právo, na němž by mohl být žalobce zkrácen.

Ostatně procesních rozhodnutí si výslovně povšiml i Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01. Konstatoval v něm, že *„pokud zákonodárce zcela jasně celou skupinu tzv. procesních rozhodnutí podrobil zákonem č. 30/2000 Sb. opětovně soudnímu přezkumu, nelze jeho vůli ignorovat cestou extenzivního výkladu, v jehož důsledku by rozhodnutí, dříve výslovně považovaná za rozhodnutí procesní povahy, byla opětovně vyloučena ze soudního přezkumu s odvoláním na skutečnost, že nezasahují do práv účastníka, která vyplývají z práva hmotného. Takový právní závěr soudu v podstatě diskvalifikuje účel novely zák. č. 30/2000 Sb., jenž nepochybně směřoval k tomu, podřadit soudnímu přezkumu i procesní rozhodnutí, tudíž rozhodnutí, jež nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv ve sféře procesní.“*

I Ústavní soud tedy výslovně připouští soudní přezkum procesních rozhodnutí správních orgánů (tedy rozhodnutí nezasahujících do hmotněprávní sféry žalobce); přestože se jeho právní názor vyslovuje o předešlé právní úpravě správního soudnictví (část pátá o. s. ř., po novele provedené zákonem č. 30/2000 Sb.), plně platí i pro úpravu současnou. Jestliže soudní řád správní nevylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí procesní povahy, ale pouze rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], znamená to, že všechna ostatní rozhodnutí procesní povahy přezkoumatelná jsou,

příčemž pro jejich pouhý procesní (a chybějící hmotněprávní) charakter je nelze vylučovat ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. s tím, že nejde o rozhodnutí správního orgánu. Znamená to tedy, že procesní rozhodnutí (tj. rozhodnutí, která nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv procesních) jako kategorie soudnímu přezkumu podléhají, ledaže by je zákon z tohoto přezkumu výslovně vylučoval; jejich povaha ale sama o sobě důvodem kompetenční výluky není a být nemůže.

Shora popsany 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, Všehrad, 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 buď 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 arcí 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. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu – viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (srov. i uvedený Hoetzelův názor), 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, odepré 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 nějž 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, 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. Úvaha šestého senátu o tom, že udělení státního občanství je projevem „neomezené“ státní suverenity a děje se ve sféře „absolutního“ správního uvážení, je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná. 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 (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). 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 Hoetzelovu úvahu, že procesní práva se chrání, i když je meritum dáno do volného uvážení).

V souzené věci žalobce v žalobě právě na porušení svých procesních práv poukazoval: správní orgán zjistil neúplně a nesprávně skutkový stav, a krom toho žádost zamítl z jiného důvodu, než uvedl v závazném příslibu. Vzhledem k tomu, že se žalobce domáhal přezkumu procesního postupu žalovaného, jemuž vytýkal porušení svých práv účastníka řízení, je žalobce k žalobě nepochybně legitimován.

Dále se rozšířený senát ovšem musel zabývat otázkou, zda se žalobní legitimace zakládá na § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo na druhém odstavci citovaného ustanovení.

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 (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, jakožto 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 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.

Lze tedy shrnout tak, že soudnímu přezkumu podléhají i ta rozhodnutí, jejichž vydání závisí – na úrovni jednoduchého práva – toliko na volném uvážení správního orgánu (přičemž o jeho neomezenosti již nemůže být v podmínkách materiálního právního státu ani řeči). Tvrdí-li žalobce – jako je tomu v souzené věci –, že v řízení předcházejícím vydání takového rozhodnutí byla porušena jeho práva účastníka řízení, je k žalobě legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

S tímto právním názorem se věc vrací osmému senátu – jemuž věc dále náleží v souladu s rozvrhem práce – k dalšímu řízení.

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

V Brně 23. března 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu