



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **A. Ch. D. B.**, zastoupený Dr. Stephanem Heidenhainem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Příkopě 859/22, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, zastoupený Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Děčín, Masarykovo nám. 193/20, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 1. 2022, č. j. 15 A 30/2021 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Dne 25. 9. 2020 podal žalobce u žalovaného žádost podle § 42 a násl. zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o státním občanství“), na zjištění státního občanství České republiky a vydání osvědčení o státním občanství České republiky za zemřelou osobu – svého otce R. M. B. Žalobce výslovně požádal o vydání osvědčení „s uvedením údaje o tom,

kdy, jakým způsobem a podle jakého právního předpisu R. M. B. československé státní občanství nabyt a pozbyl“. Žalovaný jeho žádosti vyhověl a dne 18. 6. 2021 vydal pod č. j. KUUK/082407/2021/Kindl, požadované osvědčení, které bylo žalobci doručeno dne 23. 6. 2021 (dále jen „Osvědčení“). Osvědčení obsahovalo mj. dovětek, dle kterého R. M. B. *„Československé státní občanství pozbyl jako osoba německé národnosti na základě ustanovení § 1 odst. 2 Ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské“*. Obsah Osvědčení byl ještě následně dvakrát opravován usneseními žalovaného ze dne 29. 11. 2021 (oprava data narození R. B. a doplnění data, kdy došlo k pozbytí jeho státního občanství) a ze dne 24. 2. 2022 (opravení data pozbytí občanství).

[2] Podáním ze dne 2. 7. 2021 se žalobce proti Osvědčení odvolal. Žalovaný přípisem ze dne 9. 7. 2021, č. j. KUUK/091820/2021/Kindl, předal toto odvolání podle § 88 odst. 1 správního řádu Ministerstvu vnitra jako svému nadřízenému orgánu. Ministerstvo vnitra žalobci ve sdělení ze dne 6. 9. 2021, č. j. MV-47941-8/VS-2021, konstatovalo, že osvědčení o státním občanství nemá povahu správního rozhodnutí podle části druhé správního řádu, ale jde o úkon učiněný podle části čtvrté správního řádu. Jedná se o doklad vydaný podle § 155 správního řádu, který nezakládá, neruší a nemění práva ani povinnosti dotčené osoby, ale pouze deklaruje určitou již existující skutečnost. Odvolání, jako opravný prostředek proti takovému aktu, proto nepřipadá v úvahu, přičemž podle komentáře ke správnímu řádu má správní orgán „odvolání“ proti jiným úkonům, než je rozhodnutí, vyřizovat vydáním pouhého sdělení; tímto způsobem proto ministerstvo postupovalo.

[3] Žalobou doručenou Městskému soudu v Praze dne 4. 10. 2021 se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by bylo Osvědčení zrušeno, a žalovanému uložena povinnost vystavit nové osvědčení, jednak s uvedením správného data narození R. M. B., jednak bez dovětku *„Československé státní občanství pozbyl jako osoba německé národnosti na základě ustanovení § 1 odst. 2 Ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské.“*, nebo s dovětkem *„Československé státní občanství nepozbyl na základě Ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské“*. Žalobce prvně uvedl, že o vydání předmětného osvědčení žádal proto, že má zájem o získání občanství České republiky, k čemuž musí doložit osvědčení o občanství České republiky svého rodiče nebo prarodiče. Vydané osvědčení mu však získání občanství neumožňuje, neboť potvrzuje občanství jeho otce pouze do roku 1945. Žalobce dále namítl, že Ústavní dekret presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské (dále jen „Dekret“), nelze na rodinu B. aplikovat, neboť tato byla židovské národnosti a otec žalobce byl Československu dlouhodobě věrný (v srpnu roku 1938 si nechal vystavit československý pas). Žalobce nadto dne 20. 1. 2021 podal žádost k Ministerstvu vnitra podle § 2 odst. 2 Dekretu, o neuplatnění tohoto dekretu na svého otce; proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva vnitra podal rozklad. Žalobce dodal, že Dekret je protiústavní, neplatný a neúčinný, v rozporu se všemi normami a zásadami mezinárodního a evropského práva. Konečně namítl, že proti Osvědčení musí být připuštěn opravný prostředek; v Osvědčení nicméně (v rozporu se zákonem) absentuje poučení, jaký právní prostředek lze uplatnit.

pokračování

[4] Usnesením ze dne 11. 10. 2021, č. j. 10 A 104/2021 - 9, Městský soud v Praze postoupil věc k vyřízení Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“). Krajský soud usnesením ze dne 16. 11. 2021, č. j. 15 A 30/2021 - 21, vyzval žalobce, aby uvedl žalobní petit do souladu s příslušnými ustanoveními soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) tak, aby odpovídal jednomu ze sedmi typů řízení vyjmenovaných v § 4 s. ř. s., a aby současně doplnil své podání o případné chybějící náležitosti příslušného typu žaloby (návrhu).

[5] Žalobce v reakci ze dne 24. 11. 2021 uvedl, že žalobou napadené Osvědčení je rozhodnutím správního orgánu, kterým je zasahováno do jeho práv. Jeho žaloba by tedy měla být chápána jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud by s tímto názorem soud nesouhlasil, změnil by žalobce žalobu na žalobu zásahovou, kterou by se domáhal zrušení Osvědčení a určení, že jeho sporovaný dovětek je nezákonný.

[6] Krajský soud shora označeným usnesením žalobu s odkazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Uvedl, že žaloba podaná podle § 65 a násl. s. ř. s. je ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná, protože se žalobce domáhá přezkoumání aktu správního orgánu (osvědčení), který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je proto v souladu s § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen. Odkázal přitom na konkrétní rozhodnutí Ústavního soudu i komentářovou literaturu, z nichž dle jeho názoru zřetelně vyplývá, že Osvědčení je správním aktem vydávaným v procesním režimu části čtvrté správního řádu. Dodal, že chtěl-li se žalobce proti Osvědčení bránit prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, bylo třeba, aby tuto žalobu nejpozději dne 23. 8. 2021 předal soudu, respektive provozovateli poštovní služby (předmětné osvědčení bylo žalobci doručeno dne 23. 6. 2021, subjektivní dvouměsíční lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tak končila právě dne 23. 8. 2021). Žaloba však byla podána k poštovní přepravě až dne 30. 9. 2021. I kdyby tedy žalobce změnil žalobu na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, musel by ji soud odmítnout pro opožděnost.

[7] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Stěžovatel předně zopakoval svůj názor, že osvědčení je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva stěžovatele, v tomto případě jeho nárok na udělení českého občanství. Zásah do práv stěžovatele je očividný, jelikož mu vydané osvědčení brání právě při nabytí českého občanství. Neobstojí ani závěry soudu o zmeškání lhůty pro podání zásahové žaloby, neboť Osvědčení, ani jeho průvodní dopis, neobsahovaly odůvodnění či poučení ohledně opravných prostředků. To je v rozporu s čl. 11 a 12 Evropské úmluvy o státním občanství (publikováno pod č. 76/2004 Sb. m. s., dále jen „Úmluva“), dle kterých *„každý smluvní stát zajistí, aby rozhodnutí o nabytí, zachování, pozbytí, opětovném nabytí nebo ověření jeho státního občanství obsahovala písemné odůvodnění“*, a *„každý smluvní stát zajistí, aby rozhodnutí o nabytí, zachování, pozbytí, opětovném nabytí nebo ověření jeho státního občanství bylo možno správně nebo soudně přezkoumat podle jeho vnitrostátního práva“*. Dodal, že pokud zákon o státním občanství neupravuje povinnost, aby osvědčení o státním občanství České republiky obsahovalo odůvodnění a poučení, je i tento zákon v rozporu s Úmluvou. Stěžovatel dále namítl,

že § 64 zákona o státním občanství je protiústavní, neboť se na jeho základě aplikují další protiústavní předpisy, jako například čistě diskriminační Dekret. Konečně namítl, že „řízení nebylo srozumitelné“, neboť mu Ministerstvo vnitra schválně a zákeřně zaslalo sdělení ze dne 6. 9. 2021 (viz odst. [2] odůvodnění tohoto rozsudku) více než dva měsíce po podání odvolání proti Osvědčení, čímž byla lhůta pro podání zásahové žaloby zmeškána. Stěžovateli tak bylo odňato právo na projednání věci před soudem a právo se proti Osvědčení soudně bránit.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s odůvodněním napadeného usnesení, a že považuje kasační námitky za zcela nedůvodné.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Předmětem posouzení kasačního soudu je tak výlučně otázka, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele bez jejího věcného projednání odmítl.

[12] V předmětné věci je mezi stěžovatelem a krajským soudem sporné, zda je osvědčení o státním občanství, vydané podle § 42 a násl. zákona o státním občanství, z materiálního hlediska osvědčením, nebo rozhodnutím (ať již konstitutivní či deklaratorní povahy), ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

[13] Nejprve je vhodné uvést, že z hlediska možnosti soudního přezkumu správního aktu v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. je rozhodující definice pojmu (správní) *rozhodnutí* uvedená v § 65 odst. 1 s. ř. s.; soudně může být přezkoumán pouze akt, kterým byl žalobce *na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*.

[14] Judikatura Nejvyššího správního soudu se postupně ustálila na názoru, že definice pojmu „(správní) rozhodnutí“ uvedená v s. ř. s. je širší, než vymezení tohoto pojmu v § 67 správního řádu, neboť akcentuje obsah, respektive dopad takového aktu do právní sféry jeho adresáta a naopak do pozadí ustupuje procesní režim, ve kterém byl takový akt vydán (tj., nemusí se nutně jednat o *správní řízení* ve smyslu § 9 správního řádu). Rozšířený senát tohoto soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2019 - 41 (publikovaném pod č. 3779/2018 Sb. NSS), vyložil, že správní rozhodnutí (tedy individuální správní akt přezkoumatelný ve správním soudnictví v řízení vedeném dle § 65 a násl. s. ř. s.) musí splňovat jak znaky formální, kterými jsou i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu,

pokračování

který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení, tak i znaky materiální, a to: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. K tomuto materiálně formálnímu pojetí se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přihlásil i v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43 (publikovaném pod č. 3931/2019 Sb. NSS), kde s odkazy na předcházející judikaturu konstatoval, že „v případě pochybností o naplnění formálního znaku braničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno [...] K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit“. Sluší se dodat, že tento právní názor byl vysloven na půdorysu právní úpravy, která při vydávání posuzovaných aktů (souhlasy vydávané podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) explicitně vylučovala použití části druhé a třetí správního řádu (tj. vedení správního řízení ve smyslu § 9 správního řádu). Konečně, pro posouzení povahy správního aktu není rozhodující, jak je tento akt v zákoně označen, rozhodující je jeho povaha (obsah) a účinky, které zakládá (viz usnesení ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z www.nalus.usoud.cz).

[15] Lze tedy konstatovat, že žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. lze napadnout nejen individuální správní akt, který je *rozhodnutím* ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, ale i jiné, obdobné akty, splňují-li kritéria uvedení v předchozím odstavci. Nelze-li tedy takový žalobou napadený akt považovat za správní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, je nutné se zabývat dále tím, zda nejde o rozhodnutí v širším vymezení tohoto pojmu ve smyslu vyloženém v předchozím odstavci.

[16] Pokud jde o pojem „osvědčení“ (tedy správní akt, který není *rozhodnutím*, ale úkonem správního orgánu realizovaným v procesním režimu části čtvrté správního řádu), které nepodléhá soudnímu přezkumu v řízení vedeném dle § 65 a násl. s. ř. s., Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 - 63, konstatoval, že na rozdíl od pojmu „rozhodnutí“ pojem „osvědčení“ soudní řád správní ani jiné právní předpisy (srov. § 154 a násl. správního řádu) blíže nedefinují; právní teorie jím rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (viz např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 267). Uvedené prameny shodně uvádějí, že osvědčení je velmi blízké deklaratorním správním rozhodnutím; v jejich případech by ale o osvědčovaných

skutečnostech nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé, a to zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává. V rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publikovaném pod č. 981/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud upozornil, že uvedenou teoretickou úvahu nelze absolutizovat; osvědčení se vydává, jde-li o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o kterých zpravidla nemůže být sporu

[17] Obdobně se Nejvyšší správní soud v otázce povahy osvědčení vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, kde uvedl, že tento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě postupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod.

[18] Za hlavní rozlišovací kritérium mezi deklaratorním rozhodnutím a osvědčením je podle usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 (publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS) fakt, že osvědčení potvrzuje skutečnosti v něm uvedené sice úředně, ale nezávazně z důvodu vyvratitelnosti jinými důkazy, zatímco deklaratorní rozhodnutí závazně stanoví, že určitá osoba má nebo nemá určitá práva či povinnosti. Osvědčení je tedy (jen) důkazním prostředkem (který lze vyvrátit důkazem opaku), zatímco deklaratorní rozhodnutí je závazným aktem (pro účastníky správního řízení, správní orgány i pro další osoby v zákonem stanoveném rozsahu), který lze odklidit jen k tomu určenými prostředky správního řízení či rozhodnutím správního soudu. Pomocným kritériem při rozlišení osvědčení a deklaratorního rozhodnutí je, do jaké míry jsou skutečnosti jimi deklarované „zřejmé“; osvědčení by mělo být vydáváno v případech, kdy (jak již bylo uvedeno výše) jeho vydání nemusí předcházet obsáhlé šetření.

[19] Povahou osvědčení o státním občanství se správní soudy v minulosti již opakovaně zabývaly. Na půdorysu tehdy účinné právní úpravy (zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky; dále též jen „zákon č. 40/1993 Sb.“) dospěly opakovaně k závěru, že *osvědčení* o státním občanství [§ 20 písm. c) tohoto zákona] je „pouhým“ osvědčením vydaným dle části čtvrté správního řádu, které lze přezkoumat pouze postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2008, č. j. 9 Ca 12/2007 - 45, publikovaný pod č. 1900/2009 Sb. NSS); ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud pokud jde o *potvrzení* o státním občanství [§ 20 písm. c) tohoto zákona], vydávaným dle § 24 zmiňovaného zákona (viz rozsudek ze dne 25. 1. 2013, č. j. 5 As 61/2011 - 133, publikovaný pod č. 2813/2013). Také Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 385/07 konstatoval, že osvědčení o státním občanství (vydané dle tehdejší úpravy) není deklaratorním rozhodnutím, ale jen důkazním prostředkem - osvědčením. Charakter tehdejšího osvědčení o státním občanství, jakožto správního aktu vydaného dle části čtvrté správního řádu, potvrzuje taktéž důvodová zpráva k zákonu č. 40/1993 Sb.

pokračování

[20] Výše uvedené judikatorní závěry ovšem nejsou přenositelné na recentní úpravu, neboť nyní účinný zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky neupravuje osvědčení o státním občanství identicky.

[21] Shoda mezi dřívější právní úpravou a nyní účinným zákonem o státním občanství panuje v účelu osvědčení, které slouží k prokazování státního občanství (§ 20 písm. c) zákona č. 40/1993 Sb., § 41 písm. c) zákona o státním občanství]. Tento fakt by nasvědčoval závěru, že i dle současné úpravy je osvědčení o státním občanství jen veřejnou listinou sloužící jako důkaz o státním občanství, tedy osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu.

[22] Relevantní odlišnosti mezi nyní účinnou a dřívější úpravou nicméně existují, pokud jde o samotný proces vydávání osvědčení o státním občanství.

[23] Zákon č. 40/1993 Sb. implicitně rozlišoval případy „nesporné“, kde (s výjimkou společného ustanovení § 25, o kterém bude pojednáno dále) upravoval pouze místní příslušnost úřadu (správního orgánu) a způsob podání žádosti (§ 20 odst. 2 až 4), a případy sporné, kde se *provádí zjišťování státního občanství* (§ 24). V těchto *sporných případech* (§ 24 odst. 1) se žadateli vystavilo *potvrzení o výsledku provedeného šetření* (§ 24 odst. 2), které, jak již bylo uvedeno, sloužilo taktéž k prokazování státního občanství. Ať již se jednalo o vydání *osvědčení* či *potvrzení*, podle ustanovení § 25 platilo, že *vyhovuje-li se podle tohoto zákona v plném rozsahu podání žadatele, nevydává se s výjimkou ustanovení § 12 odst. 3 rozhodnutí ve správním řízení*.

[24] Z předchozí úpravy tak explicitně vyplývalo, že bylo-li možné žádosti (ať již se jednalo o případy nesporné, kde nebylo třeba provádět žádné zjišťování, či případy sporné, kde se po provedeném zjišťování vydávalo potvrzení) plně vyhovět, žádné správní rozhodnutí se nevydávalo, tzn., že vydané osvědčení či potvrzení bylo aktem vydaným dle části čtvrté správního řádu. Konsekventně lze dovodit, že v opačném případě se vydávalo zamítavé správní rozhodnutí.

[25] Oproti tomu (nyní účinný) zákon o státním občanství již nikterak nerozlišuje mezi spornými a nespornými případy a předpokládá, že se ve věci žádosti provede bez rozdílu *potřebné šetření* (§ 46 věta první). Především pak v § 47 výslovně stanoví, že *zjistí-li krajský úřad po provedeném šetření, že podmínky pro vydání osvědčení jsou splněny, osvědčení žadateli vydá; rozhodnutí se v takovém případě písemně nevyhotovuje. V opačném případě žádost zamítne*. Obdobně v § 48 uvádí, že *krajský úřad příslušný k vydání osvědčení na žádost [...] vydá osvědčení o tom, že fyzická osoba není k datu jeho vydání státním občanem České republiky; rozhodnutí se v takovém případě písemně nevyhotovuje*.

[26] Z ustanovení citovaných v předchozím odstavci je dle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že oproti předchozí úpravě, která výslovně vylučovala, že by se v případě vyhovění žádosti vydávalo (jakékoli) správní rozhodnutí (tzn., že osvědčení o státním občanství nebylo rozhodnutím, ale osvědčením dle části čtvrté správního řádu), současná úprava předpokládá, že i v případech, kdy je takové žádosti vyhověno, se správní rozhodnutí (tj. rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 s. ř. s.) vydává, pouze se písemně nevyhotovuje.

Z tohoto pohledu je tedy osvědčení o státním občanství pouze listinou nahrazující deklaratorní správní rozhodnutí v jeho materializované podobě.

[27] Taková právní konstrukce sice není zcela obvyklá, v principu nicméně neodporuje obecné úpravě správního řízení, neboť správní řád v ustanovení § 67 odst. 2 na takové případy pamatuje. Ze zmíněného ustanovení vyplývá, že *rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon*; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o oprávněném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

[28] Zákonodárce v určitých případech nepočítá s tím, že by o určité žádosti muselo být vydáno správní rozhodnutí v materializované podobě, ale umožňuje, aby rozhodnutí správního orgánu, ve smyslu konečného vyústění jeho úvah o vyřízení podané žádosti, bylo vyjádřeno navenek jiným způsobem. V těchto případech tedy dochází k rozdělení samotného rozhodnutí a jeho materializované podoby, která je nahrazena jiným aktem, neboť zákonodárce považuje takový výstup za efektivnější. Jakkoli důvodová zpráva k zákonu o státním občanství o důvodech, pro které bylo přijato toto řešení, mlčí, lze mít důvodně za to, že zákonodárce právě takové řešení zamýšlel. Žádá-li totiž někdo o vydání aktu, potvrzující jeho občanství, činí tak proto, aby mohl svůj státoobčanský vztah k České republice prostřednictvím tohoto aktu dále prokazovat (viz odst. [20] výše). Pro tyto potřeby je nepochybně vhodnější formou osvědčení (obsahující jen údaje týkající se státního občanství), než písemně vyhotovené správní rozhodnutí, obsahující všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně odůvodnění apod.

[29] Stejný záměr ostatně vedl zákonodárce i k zakotvení obdobné úpravy, kterou je *vydání dokladu* podle § 151 správního řádu. Z ustanovení § 151 odst. 1 správního řádu vyplývá, že *pokud správní orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem, lze místo písemného vyhotovení rozhodnutí vydat pouze tento doklad*. V těchto případech (upravených ve zvláštních právních předpisech) zákonodárce z racionálních důvodů zjednodušuje jak samotné správní řízení (není nutné písemně vyhotovovat rozhodnutí se všemi zákonem vyžadovanými náležitostmi), tak i situaci adresátů takových (tacitních) rozhodnutí, kteří mohou přiznané právo prokazovat uživatelsky komfortnějším způsobem (pro sebe i veřejnou správu), než je materializované správní rozhodnutí. I existence tohoto legislativního řešení (jakkoli se týká konstitutivních, nikoli deklaratorních rozhodnutí) tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu podporuje správnost úvah o povaze osvědčení o státním občanství uvedených v předchozích odstavcích.

[30] Závěr, že řízení o žádosti o vydání osvědčení o státním občanství je podle současné úpravy zakončeno vydáním správního rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu (a nikoli jen provedením úkonu dle části čtvrté správního řádu) podporuje i fakt, že zákon o státním občanství předpokládá, že o každé žádosti se *provede potřebné šetření za účelem ověření, zda lze žadateli osvědčení s požadovanými údaji vydat* [viz odst. 24 výše], čemuž odpovídá i fakt, že správní orgán může v rámci prováděného šetření vyzvat žadatele k předložení (dalších) potřebných dokladů (§ 45 odst. 2 zákona) a *lhůta pro vydání osvědčení*

pokračování

ve složitých případech vyžadujících archivní šetření činí 180 dní (§ 46 věta druhá zákona). Zákon tedy předpokládá, že vyřízení žádosti o osvědčení o státním občanství nebude zpravidla představováno jen prostým převzetím nepochybných, bezrozporných skutečností zjištěných nahlédnutím do vnitřních evidencí a zdrojů správního orgánu, bez nutnosti provádění dokazování a hodnocení důkazů, jako je tomu u osvědčení vydávaných dle části čtvrté správního řádu, tedy jednoduchých úkonů ryze administrativní povahy (srov. odst. [15] až [17] výše). Tento fakt ostatně ilustruje i nyní projednávaná věc, kdy žalovaný požádal Ministerstvo vnitra o provedení komplexního archivního šetření, které zahrnovalo šetření v Národním archivu, Státním oblastním archivu v Litoměřicích, Archivu města Ústí nad Labem, Archivu Ministerstva zahraničních věcí a Vojenském historickém archivu; žalovaný se s žádostí o provedení archivního šetření obrátil též na Ministerstvo vnitra Slovenské republiky a k součinnosti (tj. předložení dalších dokladů) vyzval i stěžovatele. Toto šetření přitom probíhalo po dobu zhruba deseti měsíců. Nadto žalovaný musel takto shromážděné podklady vyhodnotit v kontextu právního předpisu (Dekretu); kromě samotného šetření (tj. zjišťování skutkového stavu) tak bylo nutné provést i jeho právní kvalifikaci.

[31] Vzhledem k tomu, že judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že ve výjimečných případech nemusí být správní rozhodnutí (tj. individuální správní akt ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu) samostatně soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, publikovaný pod č. 2908/2013 Sb. NSS), lze pro úplnost dodat, že rozhodnutí o žádosti o vydání osvědčení o státním občanství (představované v případě úplného vyhovění této žádosti osvědčením) splňuje i všechny formální a materiální znaky správního rozhodnutí vymezené v usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 9 As 79/2019 - 41 (viz odst. [14] výše). Co se týče znaků formálních, zákon o státním občanství stanoví obsahové náležitosti osvědčení (§ 43), osvědčení je vydáváno *ve formalizovaném procesním postupu* (ve věci je vedeno *správní řízení* zahajované na *žádost* – 42), o tomto postupu a jeho výsledku je pořizována dokumentace a výsledek řízení je žadateli oznamován (doručením osvědčení či zamítavého rozhodnutí; § 151 odst. 3 správního řádu *per analogiam*, § 72 správního řádu). Za naplněné lze považovat i znaky materiální: jde o emanaci orgánu veřejné moci při výkonu veřejné správy (§ 44 zákona o státním občanství) a je rozhodováno o právu fyzických osob (o státoobčanském svazku) způsobem, který se dotýká jejich veřejných subjektivních práv (závazná deklarace tohoto svazku).

[32] Lze tedy uzavřít, že osvědčení o státním občanství České republiky vydané podle § 47 zákona o státním občanství, není osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu, ale materializovanou podobou deklaratorního správního rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, a tedy i rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nahrazujícím jeho písemné vyhotovení. Proti rozhodnutí o vydání takového osvědčení se proto lze bránit oprávněným prostředkem (odvoláním) ve správním řízení a případně následně proti rozhodnutí o odvolání i žalobou podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

[33] Z toho, co bylo uvedeno výše, je zřejmé, že krajský soud pochybil při právním hodnocení povahy osvědčení o státním občanství, a proto jeho premisa, ze které vycházel [jde o správní akt, jehož přezkum je ze soudního přezkumu vyloučen podle § 68 písm. e)

s. ř. s., ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s., a žaloba je proto podle § 46 odst. 1 písm. d) nepřipustná] jako důvod pro odmítnutí nemůže obstát. I přesto ale není důvod napadené usnesení krajského soudu rušit, neboť samotný výrok o odmítnutí žaloby z hlediska zákona ob stojí; žaloba je skutečně nepřipustná podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ovšem z důvodu uvedeného v § 68 písm. a) s. ř. s.

[34] Jak bylo již uvedeno v odst. [2] tohoto odůvodnění, stěžovatel podal proti osvědčení ze dne 18. 6. 2021 odvolání, které žalovaný předložil Ministerstvu vnitra jako svému nadřízenému orgánu. Ministerstvo vnitra následně stěžovateli přípisem ze dne 6. 9. 2021 sdělilo, že odvolání jako opravný prostředek proti předmětnému osvědčení (jakožto aktu vydanému dle části čtvrté správního řádu) „nepřipadá v úvahu“. Takový postup byl ovšem z výše vyložených důvodů chybný a Ministerstvo vnitra mělo odvolání stěžovatele věcně projednat (sdělení ze dne 6. 9. 2021 nelze za rozhodnutí o odvolání ani materiálně považovat už jen z toho důvodu, že ministerstvo v něm jasně vyjádřilo názor, že osvědčení o státním občanství není správním rozhodnutím, což vylučuje vedení jakéhokoli odvolacího řízení *per se*). Jestliže stěžovatel vycházel ze (správného) předpokladu, že dané osvědčení je správním rozhodnutím (přesněji představuje deklaratorní rozhodnutí žalovaného navenek, v materializované podobě), měl vůči Ministerstvu vnitra uplatnit opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, přičemž pokud by se ani poté nedomohl nápravy (spočívající ve vydání rozhodnutí o svém odvolání), měl se žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat, aby soud uložil Ministerstvu vnitra povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Teprve proti takovému rozhodnutí ministerstva by se mohl stěžovatel bránit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (k tomu viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65).

[35] Jestliže se stěžovatel namísto výše nastíněného postupu bránil vůči předmětnému osvědčení žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., bylo vskutku namístě takovou žalobu odmítnout pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ovšem nikoli z důvodů vyplývajících z § 68 písm. e) s. ř. s., a § 70 písm. a) s. ř. s. (tj. proto, že se stěžovatel domáhal přezkoumání aktu správního orgánu, který je ze soudního přezkumu vyloučen), ale z důvodu uvedeného v § 68 písm. a) s. ř. s. (protože stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem).

[36] Namítá-li dále stěžovatel (v reakci na úvahu krajského soudu, že i pokud by byla připuštěna změna jeho žaloby na žalobu zásahovou, byla by taková žaloba podána opožděně), že mu nemůže být zmeškání lhůty pro podání zásahové žaloby k újmě, neboť se tak stalo v důsledku pozdního sdělení Ministerstva vnitra k jeho odvolání, je třeba upozornit, že i pokud by tuto žalobu podal včas, musela by být rovněž odmítnuta, byť nikoli pro opožděnost. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, „[v] řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je soud povinen posoudit, před tím než přistoupí k věcnému přezkumu žaloby, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Dospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinností (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s.“

pokračování

[37] V bodech, ve kterých stěžovatel namítal rozpor zákona o státním občanství s Evropskou úmluvou o státním občanství a protiústavnost § 64 zákona o státním občanství, je kasační stížnost nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Uvedené námitky lze sice formálně podřadit pod důvody uvedené v § 103 s. ř. s., nevztahují se ale k důvodům napadeného usnesení, protože krajský soud se těmito otázkami vůbec nezabýval a žalobu bez věcného projednání odmítl. Z povahy věci proti takovému rozhodnutí přicházejí v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Uvedené kasační námitky pod tyto důvody kasační stížnosti nespadají, a jsou tak *jinými důvody*, než o které se může kasační stížnost proti rozhodnutí o odmítnutí žaloby opírat.

[38] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, podle ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. srpna 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu