



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **Mgr. V. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 963/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2025, č. j. 9 A 119/2023-30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2025, č. j. 9 A 119/2023-30, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 8. 8. 2023, č. j. MV-90262-3/SO-2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 8 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 4. 2023, č. j. MV-124330-29/VS-2022, zamítl žádost žalobce ze dne 8. 6. 2022 o udělení státního občanství České republiky, a to pro nesplnění podmínky dle § 14 odst. 7 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky (dále též „zákon“). Vzhledem k výši doložených příjmů a chybějícím podkladům o výdajích na bydlení neměl žalovaný za prokázané, že příjmy žalobce dostačovaly zejména v období od 8. 6. 2019 do 6. 1. 2020 k pokrytí jeho životních potřeb.

[2] Rozklad žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 8. 8. 2023, č. j. MV-90262-3/SO-2023. Mimo jiné zdůraznil, že § 14 odst. 7 zákona je třeba vykládat ve spojení se souvisejícím § 20 odst. 2 téhož zákona, podle něhož má žadatel povinnost připojit k žádosti doklady prokazující zdroje jeho finančních prostředků sloužících k zajištění jeho životních potřeb v ČR. Dané ustanovení nelze interpretovat tak, že postačí předložit pouze výši a zdroje příjmů, aniž by zároveň byly předloženy i výdaje. Žalobce měl předložit doklady týkající se jeho výdajů na bydlení v rozhodném období, k čemuž jej žalovaný řádně vyzval.

[3] Rozhodnutí o rozkladu napadl žalobce u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Předně se netotožnil s námitkou, podle níž skutkový stav nemá oporu ve správním spise. Na podkladě spisového materiálu lze postavit na jisto, že žalobce pobýval v rozhodném období (od 8. 6. 2019 do 8. 6. 2022) v pronajatých bytech. Tvrzení správních orgánů, že mezi jeho životní náklady tak patřilo i nájemné a platby za služby spojené s užíváním bytu, pak vychází ze všeobecně známých náležitostí smluvních vztahů. Žalobce byl od 30. 7. 2019 do 6. 1. 2020 uchazečem o zaměstnání, od 7. 1. 2020 byl zaměstnán. Dílčí tvrzení žalovaného o nekompletní „pracovní historii“ žalobce bylo podle městského soudu poněkud zavádějící, ovšem jde jen o formální vadu, která nemohla mít vliv na výsledek řízení. Neshledal ani jiné vady řízení, které by měly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[4] K námitce, podle níž je požadavek na předložení dokladů o nákladech na bydlení nezákonný, městský soud předně odkázal na judikaturu týkající se udělování státního občanství a zdůraznil, že žalovaný zkoumá taxativně vymezené zákonné podmínky. Zda žadatel tyto podmínky splnil, posuzuje podle vlastního správního uvážení, které musí respektovat obecné právní principy a hodnoty (zejména přiměřenost, rovnost, důstojnost a legitimní očekávání). Na žadatele jsou obecně kladeny přísné nároky, a především na jeho aktivitu závisí, zda jim dostojí. Jde-li o požadavek na doložení nákladů na bydlení, odkázal městský soud na rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 As 368/2018-40. Z toho jde dovodit, že žalovaný sice není v případě pochybností o naplnění podmínky pro udělení státního občanství dle § 14 odst. 7 zákona k výzvě žadateli k doložení skutečností pojících se k jeho majetkové situaci (včetně specifikace např. výdajů a životních nákladů) povinen, je k tomu však nepochybně oprávněn. V případě žalobce potřebu doložení nákladů na bydlení žalovaný odůvodnil již v usnesení o přerušení o řízení (z podkladů připojených k žádosti nebylo možné posoudit, jakým způsobem financoval své výdaje v období, kdy nebyl výdělečně činný). Městský soud nepovažuje takové úvahy za nelogické a neodůvodněné. Těmito požadavky žalovaný nikterak nepřekročil meze jeho pravomoci ani nejednal v rozporu se zásadou legality. Podle judikatury městského soudu je zcela běžné, že k naplnění podmínek dle § 14 odst. 7 zákona žalovaný požaduje doložení nákladů na bydlení, nejde proto o požadavek vybočující z praxe žalovaného. Výčet dokladů běžně požadovaných žalovaným (uvedený v § 20 odst. 2 zákona) je demonstrativní a je na něm, jaké další doklady považuje za potřebné si vyžádat.

[5] Podle městského soudu žalovaný odůvodnil, proč žalobcem doložené podklady neprokazují splnění podmínky dle § 14 odst. 7 zákona, a umožnil mu, aby podklady doložil. Žalovaný přímo uvedl příkladný výčet dokladů, které považoval za potřebné. Žalobce však podklady nedoložil, a ani neuvedl výši nákladů s případným odůvodněním, proč to nejde.

pokračování

Ani se jinak nesnažil pochybnosti správních orgánů rozptýlit. Žalobce tedy zůstal v daném ohledu pasivní a břemeno tvrzení ani břemeno důkazní neunesl. Podle judikatury v řízení o žádosti (tím spíše o žádosti o udělení státního občanství) leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli. Městský soud proto uzavřel, že žalovaný byl oprávněn vyzvat žalobce k doložení dalších podkladů nad rámec demonstrativního výčtu uvedeného v § 20 odst. 2 zákona, pokud měl za to, že doložené zdroje nejsou dostatečné k zabezpečení životních potřeb žalobce, a tedy že podmínka dle § 14 odst. 7 téhož zákona není naplněna.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[7] **Stěžovatel** předně namítl nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Poukázal na to, že podle žalovaného nesplnění podmínky dle § 14 odst. 7 zákona spočívalo v nepředložení dokladů svědčících o nákladech souvisejících s bydlením stěžovatele za celé rozhodné období. Rozhodným je ale období posledních 3 let předcházejících dni podání žádosti (tj. od 8. 6. 2019 do 8. 6. 2022). Požadavek na doložení dokladů za celé rozhodné období, nikoli jeho část, žalovaný vyjádřil opakovaně a potvrdil je i v žalobou napadeném rozhodnutí. Stěžovatel nerozporuje, že po relativně krátkou část rozhodného období (přibližně 6 z 36 měsíců) nebyl výdělečně činný. Nicméně žalovaný vyžadoval doklady svědčící o nákladech na bydlení za celé rozhodné období. Městský soud však související námitku stěžovatele nevzal v potaz a v rozsudku se argumentačně omezil pouze na období, kdy stěžovatel nebyl výdělečně činný. Navíc toto období rozšířil o více než měsíc (od 8. 6. 2019 do 6. 1. 2020), i když ze správního spisu vyplývá, že do 23. 7. 2019 ještě trval pracovní poměr stěžovatele. V rozhodnutí žalovaného bylo období nezaměstnanosti stěžovatele zmíněno pouze jednou a jen podpůrně. Městský soud však o tuto skutečnost rozsudek opřel a v podstatě domyslel za žalovaného odůvodnění zamítnutí žádosti z důvodu neprokázání příjmů v období od 8. 6. 2019 do 6. 1. 2020.

[8] Další důvod kasační stížnosti stěžovatel spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky. Zde připomněl znění § 14 odst. 7 zákona a předestřel výčet dokladů (které doložil) potvrzujících jeho příjmy, resp. potvrzení o tom, že z těchto příjmů byly odváděny daně. Stěžovatel transparentně doložil jak výši a původ svých příjmů za celé rozhodné období, tak i to, že z nich odvádí daň. Po relativně krátkou část rozhodného období byl nezaměstnaný, avšak životní potřeby v té době financoval z vlastních úspor (a byla mu poskytována podpora v nezaměstnanosti). Přestože dodal uvedené podklady, žalovaný je neshledal za dostačující a vyzval jej k prokázání výše výdajů spojených s bydlením za celé rozhodné období. Kromě toho žalobou napadené rozhodnutí obsahuje závěr, podle něhož dokumentace prokazující výši příjmů z pracovní činnosti nebyla předložena kompletně, aniž by byl řádně odůvodněn.

[9] Požadavek na doložení dokladů svědčících o nákladech souvisejících s bydlením za celé rozhodné období je nezákonný a představuje nepřípustnou libovůli (svévůli) žalovaného. Stěžovatel poukazuje na logický výklad § 14 odst. 7 zákona, podle kterého smyslem této podmínky je ověření legálního původu finančních prostředků žadatele a splnění daňových povinností, což potvrzuje i poslední věta zmíněného odstavce. Pokud by smyslem daného ustanovení bylo podmínit udělení státního občanství dosažením určité minimální výše

příjmů (jako např. v žádosti o povolení trvalého pobytu), tak by osoby mladší 18 let nebyly osvobozeny od splnění této podmínky. K tomu stěžovatel odkázal i na důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona o státním občanství a na odbornou literaturu. Podle stěžovatele § 14 odst. 7 zákona jednoznačně ukládá žadateli povinnost prokázat výši a zdroje svých příjmů, nikoli výši a účel svých výdajů. Dané ustanovení postrádá zmínku o posuzování životních potřeb žadatele, zejména nákladů na bydlení. Stěžovateli tak není jasné, jak mohl nesplnit podmínku pro udělení státního občanství stanovenou v § 14 odst. 7 zákona nedoložením nákladů na bydlení, pokud dané ustanovení takový požadavek vůbec neobsahuje. Kromě toho žalovaným zmíněné doklady (*nájemní smlouva, inkaso, evidenční list k bytu*) nemusí vůbec existovat, žadatel nemá povinnost je uchovávat a zákon mu neukládá povinnost je předkládat. Z dokladů předložených stěžovatelem vyplývá, že jeho čistý příjem v rozhodném období byl několikanásobně vyšší než životní a existenční minimum. Není závislý na dávkách poskytovaných ze systému státní sociální podpory nebo systému pomoci v hmotné nouzi. Žalovaný však automaticky vyžadoval doložení dokladů pojících se k jeho majetkové situaci za celé rozhodné období (tj. i za období kdy byl ekonomicky aktivní), což je přímo v rozporu i s rozsudkem č. j. 8 As 368/2018-40, na který odkazuje městský soud. Judikatura vychází z toho, že zákonem stanovený katalog podmínek, jejichž splnění zákon vyžaduje pro udělení státního občanství, je nutno vykládat jako výčet taxativní. *Ad absurdum* by si žadatelé o státní občanství museli uchovávat veškeré doklady za nákup (např. potravin či ošacení), protože nedoložení jediného z nich by vedlo k nesplnění podmínky § 14 odst. 7 zákona. Pokud podle městského soudu požaduje žalovaný doložení nákladů na bydlení „běžně“, nemůže to být samo o sobě odůvodněním pro zákonnost takové praxe. Žalovaný překročil svou pravomoc, pokud v rámci posouzení splnění podmínky pro udělení státního občanství dle § 14 odst. 7 zákona automaticky začal zkoumat náklady na bydlení. V důsledku toho žalovaný žádost stěžovatele, který jinak splnil veškeré ostatní podmínky stanovené zákonem, zamítl pouze pro nedoložení nájemní smlouvy.

[10] **Žalovaný** se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem a odkázal na žalobou napadené rozhodnutí. Zdůraznil, že stěžovatel neprokázal dostatečnou výši příjmů, které by postačovaly na úhradu jeho životních nákladů v rozhodném období (zejména v období, kdy nebyl výdělečně činný). Pokud má být transparentně prokazována výše příjmů, pak musí být porovnána s výdaji na životní potřeby, kterými jsou zejména náklady na živobytí a na bydlení. Pro úplnost žalovaný poukázal na to, že pro nedostatečnou součinnost stěžovatele ve vztahu k prokázání splnění podmínky dle § 14 odst. 7 zákona byla zamítnuta i jeho předchozí žádost o udělení státního občanství. Dané ustanovení je nutno vykládat ve spojení s § 20 odst. 2 téhož zákona, a nikoliv izolovaně. Přestože stěžovatel setrvává na názoru, že § 14 odst. 7 zákona neumožňuje žalovanému vyžadovat od něj doklady, které prokazují mj. i jeho náklady na bydlení, nijak se ve svých podáních nevypořádává právě s § 20 odst. 2 téhož zákona. Zákonný požadavek na prokázání zajištění životních potřeb v ČR je výslovně zmíněn v obou správních rozhodnutích i v napadeném rozsudku. Žalovaný je ze zákona oprávněn vyžadovat předložení dokladů, které se týkají výdajů na úhradu životních nákladů (např. tedy i nákladů na bydlení), a to pochopitelně za celé rozhodné období. Postupuje takto u ostatních žadatelů o udělení státního občanství, přičemž podle platné právní úpravy neexistuje (zákonný) důvod zvolit odlišný postup ve vztahu ke stěžovateli. Žadatel o udělení státního občanství musí prokázat dostatečné (legální) příjmy, které slouží k zajištění jeho životních potřeb v ČR. Nejedná se tedy o prokázání

pokračování

(legálních) příjmů pouze v užším slova smyslu (bez zohlednění výdajů na živobytí), ale příjmů v širším slova smyslu (tedy po odečtení nezbytných výdajů na živobytí).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil dva okruhy kasační argumentace. První se týká tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, druhý pak věci samé (nesprávného právního posouzení).

[14] Jde-li o namítanou nepřezkoumatelnost, která má z logiky postupu kasačního přezkumu před posouzením věcných závěrů přednost, lze úvodem připomenout, že dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námítky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námítky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). K tomu je nicméně třeba dodat, že k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat obezřetně. Není totiž porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161).

[15] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku se v projednávané věci podle stěžovatele odvíjí především od toho, že městský soud nevzal v potaz, že se žalobní námítky týkaly nezákonnosti (nepřiměřenosti) požadavku na předložení dokladů za celé rozhodné období. Městský soud se podle něj zaměřil pouze na období, kdy stěžovatel nebyl výdělečně činný. V tomto směru se však nelze se stěžovatelem ztotožnit. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž především zřejmé, proč se městský soud na dané období (v němž nebyl stěžovatel výdělečně činný) zaměřil. Odkazuje se v této souvislosti výslovně mimo jiné na rozhodnutí o rozkladu proti usnesení o přerušení řízení o žádosti stěžovatele (viz bod 46 napadeného rozsudku). Není tedy ani pravdou, jak tvrdí dále stěžovatel v kasační stížnosti, že by městský soud nepřípustně domyslel za žalovaného odůvodnění zamítnutí žádosti. Stěžovateli lze jistě přisvědčit v tom, že nemůže být úkolem správních soudů nahrazovat činnost správních orgánů. Podle Nejvyššího správního soudu se nicméně v projednávané věci nejedná o nahrazení odůvodnění správních orgánů o skutkové či právní důvody, o které správní

orgány své rozhodnutí neopřely (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 As 30/2008-102). I žalobou napadené rozhodnutí totiž výslovně vychází z toho, že stěžovatel nedoložil, jakým způsobem financoval své výdaje „zejména v období, kdy nebyl výdělečně činný“ (viz str. 4 žalobou napadeného rozhodnutí). Nelze tedy přisvědčit stěžovateli ani v tom, že by uvedené období bylo ze strany žalovaného jen „podpůrným“ argumentem. Tato část kasačních námitek stěžovatele proto není důvodná.

[16] Odkazuje-li pak stěžovatel na bod 2 napadeného rozsudku, v němž měl městský soud rozšířit dané období (kdy nebyl stěžovatel výdělečně činný), lze k tomu uvést pouze tolik, že uvedený bod je součástí tzv. reprodukční části odůvodnění a není zřejmé, jak by se uvedení daného časového údaje (od 8. 6. 2019) mohlo projevit v závěrech napadeného rozsudku. Nic takového stěžovatel ani netvrdí. Jak je ostatně z dalších částí rozsudku městského soudu zřejmé, v rámci věcného vypořádání námitek stěžovatele vycházel z toho, že stěžovatel byl uchazečem o zaměstnání od 30. 7. 2019 (bod 35 rozsudku). Ani zde tedy není možné stěžovateli přisvědčit a lze uzavřít, že napadený rozsudek (v tomto ani v jiném směru) nevykazuje vady svědčící jeho nepřezkoumatelnosti.

[17] Druhý okruh (věcných) námitek stěžovatele se odvíjí především od výkladu a použití § 14 odst. 7 zákona o statním občanství v dané věci. Podle toho ustanovení *státní občanství České republiky lze udělit žadateli, který prokáže výši a zdroje svých příjmů (...) Skutečnosti dle předchozí věty je žadatel povinen prokázat za období posledních 3 let předcházejících dni podání žádosti. Tuto podmínku nemusí splnit žadatel, který je ke dni podání žádosti mladší 18 let.* Správní orgány nicméně v nynější věci trvají na tom, že citované ustanovení je třeba vykládat ve spojení s § 20 odst. 2 téhož zákona, podle něhož *žadatel dále k žádosti připojí doklady prokazující zdroje jeho finančních prostředků sloužících k zajištění jeho životních potřeb v České republice, zejména a) potvrzení o tom, že je příjemcem starobního, invalidního nebo jiného důchodu, b) doklady, které prokazují příjmy manžela nebo partnera, pokud je na jeho příjmy žadatel odkázán, c) doklady, že disponuje příjmy ze zahraničí.* Takové východisko pak akceptoval i městský soud v napadeném rozsudku.

[18] Nejen s ohledem na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve vztahu k této části kasační argumentace zabýval nejprve tím, zda je vůbec přípustná. Žalovaný totiž poukazuje na to, že stěžovatel shora zmíněnou argumentační linii (o vzájemné souvislosti výše citovaných ustanovení) pomíjí a soustředí se pouze na analýzu obsahu citovaného § 14 odst. 7 zákona. V tomto směru je namístě připomenout, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel tedy musí reagovat na rozhodnutí krajského (městského) soudu a konkrétně zpochybňovat právě jeho závěry (rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, nebo ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského (městského) soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský (městský) soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského (městského) soudu, nejsou takové námitky přípustné (např. usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36).

pokračování

[19] Byť skutečně nelze přehlédnout, že námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti nemíří přímo k užití § 20 odst. 2 zákona (v rámci výkladu jeho § 14 odst. 7), a v řadě ohledů mají svůj odraz již v žalobě, nelze mít pochybnosti o tom, že kasační námitky jsou reakcí na odůvodnění nyní napadeného rozsudku městského soudu, resp. že se proti němu argumentačně staví. V tomto směru jsou tedy přípustné. Stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně tvrdí (setrvává na tom), že správní orgány (i městský soud) nesprávně aplikují § 14 odst. 7 zákona. K tomu předkládá jasné argumenty, které nepochybně představují i reakci na odůvodnění napadeného rozsudku.

[20] Jak je z výše uvedeného zřejmé, spor se v projednávané věci týká především výkladu shora citovaného § 14 odst. 7 zákona. K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že výkladem tohoto ustanovení se zabýval již ve shora zmiňovaném rozsudku č. j. 8 As 368/2018-40, na který odkazují jak účastníci ve svých podáních, tak i městský soud v odůvodnění nyní napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku výslovně uzavřel (viz jeho bod 17 a násl.), že zákon v daném ustanovení „*hovoří toliko o prokazování výše a zdrojů příjmů, nikoli o posuzování celkové majetkové situace žadatele o státní občanství (včetně měsíčních výdajů)*“. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o státním občanství, účelem tohoto ustanovení je zabránit tomu, aby bylo státní občanství uděleno osobám, jejichž příjmy pocházejí z nelegálních zdrojů. Kromě toho důvodová zpráva dále uvádí, že „*navrhované řešení analogicky vychází ze Směrnice Rady 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, podle které by rezidenti na území členského státu měli prokázat, že mají přiměřené příjmy a zdravotní pojištění, aby pro členský stát nepředstavovali zatížení*“. (...) Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem městského soudu, že (...) výzva byla nedostatečná, jelikož cílila pouze na doložení příjmů (zdroje hrazení životních potřeb) a nikoliv samotných nákladů. (...) Jistě nelze apriori vyloučit situace, v nichž i výše nákladů (výdajů) žadatele o státní občanství může s ohledem na okolnosti věci představovat informaci, která může mít pro správní orgán význam (a to např. z hlediska povahy příjmů či jejich zdroje nebo způsobu jejich dokládání). Nejedná se však o informaci, která je k posouzení žádosti o státní občanství bezvýjimečně nutná (...). Požadavek zjišťovat bez dalšího i životní náklady (výdaje) žadatelů o státní občanství by v podstatě znamenal i nutnost posouzení jejich celkové majetkové situace (životní náklady se dají hradit z úspor či prodeje majetku)“.

[21] Byť se Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku výslovně nezabýval výkladem § 14 odst. 7 zákona ve spojení s § 20 odst. 2 téhož zákona, který žalovaný zdůrazňuje, z textu ani účelu tohoto (naposledy zmíněného) ustanovení není zřejmé, že by to mělo na shora predestinovaný výklad § 14 odst. 7 zákona nějaký vliv. Nejvyšší správní soud pak ani v nyní projednávané věci neshledal důvod se od takového výkladu odchýlovat. Závěry městského soudu v napadeném rozsudku však jsou s ohledem na okolnosti projednávané věci s uvedeným výkladem v rozporu.

[22] Nejvyšší správní soud nehodlá jakkoli zpochybňovat judikaturou stvrzená východiska, podle nichž v řízení o žádosti leží primární břemeno tvrzení a důkazní na žadateli, nikoliv na správním orgánu. Jelikož je řízení o žádosti ovládáno dispoziční zásadou, je nepochybně především v zájmu samotného účastníka, aby správnímu orgánu doložil nejen požadované dokumenty a náležitosti, ale také aby správnímu orgánu sdělil (tvrdil) všechny skutečnosti potřebné k posouzení jeho žádosti (viz přímo k žádosti o státní občanství například rozsudky NSS ze dne 15. 1. 2013, č. j. 8 As 31/2012-76, či ze dne

13. 8. 2014, č. j. 9 As 108/2024-35, bod 25). Stejně tak lze vnímat legitimní zájem státu na tom, aby státní občanství bylo udělováno pouze osobám, které splňují všechny zákonem stanovené podmínky, a aby žalovaný měl možnost řádně ověřit pravdivost a úplnost tvrzení žadatele o státní občanství. V tomto směru tedy jistě není vhodné, aby žadatel zůstal v řízení o žádosti pasivní. Vedle toho však již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78, jasně vymezil klíčové (obecné) východisko, podle něhož je výčet podmínek pro udělení státního občanství výslovně uvedených v zákoně taxativní a je vyloučeno, že by si k těmto podmínkám mohl žalovaný „přimýšlet“ nové, byť by to bylo v zájmu státu (tento závěr, ač vysloven k předchozí právní úpravě, je namísto aplikovat i ve vztahu k zákonu nyní účinnému; viz rozsudek č. j. 8 As 368/2018-40, bod 18).

[23] Městský soud ve vztahu ke sporné otázce použití a výkladu § 14 odst. 7 zákona v dané věci odkázal na odůvodnění rozhodnutí o rozkladu stěžovatele proti usnesení o přerušení řízení, z něhož sám zdůraznil (reprodukoval) tu část, podle níž z podkladů stěžovatele nebylo možno posoudit, jakým způsobem financoval své výdaje v období, kdy nebyl výdělečně činný (viz bod 46 rozsudku městského soudu). S ohledem na správními orgány popsané okolnosti nynější věci však takový požadavek podle Nejvyššího správního soudu ve svém důsledku bez dalšího fakticky směřuje právě k posouzení majetkové situace stěžovatele. To však shora citovaná judikatura při aplikaci § 14 odst. 7 zákona zapovídá. Jak již bylo výše uvedeno, citované ustanovení ukládá žadateli povinnost doložit výši a zdroje svých příjmů za zákonem stanovené období. Z textu zákona ani jeho (judikaturou vyloženého) účelu však bez dalšího (automaticky) nevyplývá povinnost prokazovat výdaje, životní náklady či celkovou majetkovou situaci. Přestože § 20 odst. 2 zákona opravňuje správní orgán vyžádat si další podklady potřebné pro posouzení žádosti, toto ustanovení nelze vykládat tak, že by správnímu orgánu umožňovalo fakticky konstruovat nové materiální podmínky pro udělení státního občanství. Účelem tohoto oprávnění je pouze odstranění pochybností o skutkovém stavu a zajištění dostatečných podkladů pro rozhodnutí, nikoliv rozšiřování zákonných požadavků kladených na žadatele nad rámec zákona.

[24] Ze shora citovaného rozsudku č. j. 8 As 368/2018-40 sice plyne, že „nelze vyloučit“ situace, v nichž i výše nákladů (výdajů) žadatele o státní občanství může s ohledem na okolnosti věci představovat informaci, která může mít pro správní orgán význam. V nyní projednávané věci však městský soud v případě stěžovatele takovou „situaci“ ve shodě se žalovaným shledal v podstatě pouze s odkazem na to, že stěžovatel byl (z hlediska celého trvání rozhodné doby jen krátkodobě) nezaměstnaný. V tomto směru pak ani prvostupňové rozhodnutí žalovaného, ani žalobou napadené rozhodnutí nepředkládají kromě již zmíněných obecných pochybností žádné další konkrétní důvody, které by svědčily například právě o netransparentnosti příjmů stěžovatele či o hrozbě, že bude zátěží pro sociální systém (jak o tom hovoří shora citovaná judikatura). Není ani bez dalšího zřejmé, že by kupříkladu příjmy stěžovatele byly zjevně problematické (či netransparentní), ať již pro jejich výši či zdroj. Správní orgány nepředestřely žádnou konkrétnější úvahu týkající se v kontextu dané věci jejich pochybností o pokrytí životních potřeb stěžovatele. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že správním soudům nepřísluší, aby za správní orgány domýšlely důvody jejich rozhodnutí.

[25] Prvostupňové rozhodnutí v dané věci požadavek na doložení nákladů na bydlení odůvodňuje pouze obecně „nezbytností posouzení příjmů ve výši dostatečné k pokrytí životních

pokračování

potřeb žadatele“ (str. 5). Žalovaný zde sice shrnul výši příjmů stěžovatele za jednotlivé (různé) části rozhodného období, vyjadřuje se k nedostatečnému doložení podkladů souvisejících s příjmem stěžovatele z nájmu, pochybnosti týkající se „*pokrytí životních potřeb*“ však nijak blíže nevysvětluje. V této souvislosti nelze přehlédnout, že podle žalovaného měl stěžovatel v úvodu rozhodného období (před pobíráním podpory v nezaměstnanosti) příjem ze zaměstnání, a stejně tak tomu bylo po zbytek rozhodného období (v přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2021 stěžovatel vykázal příjem ze závislé činnosti 549 835 Kč a rovněž příjem z nájmu s dílčím základem daně 126 000 Kč). Pochybnosti (indicie) žalovaného týkající se požadavku na doložení nákladů na bydlení pak nemají dostatečný odraz nejen v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu proti usnesení o přerušení řízení (rozhodnutí ministra vnitra ze dne 2. 3. 2023, č. j. MV-13125-3/SO-2023), ale ani v samotném žalobou napadeném rozhodnutí. To naopak dokonce vychází z tvrzení stěžovatele, který „*sám v rozkladu uvádí, že jeho čistý příjem je několikanásobně vyšší než zákonné životní a existenční minimum a není ani závislý na dávkách poskytovaných ze systému státní sociální podpory ani ze systému pomoci v hmotné nouzi*“. Má-li být stěžejním důvodem zamítnutí žádosti stěžovatele nedoložení nákladů na bydlení, nepovažuje Nejvyšší správní soud taková východiska správních orgánů (aprobovaná městským soudem) za dostatečná, a to tím spíše, pokud ve výzvě k doložení podkladů (ze dne 2. 1. 2023) žalovaný po stěžovateli požadoval doklady prokazující výši nákladů na bydlení za celé rozhodné období.

[26] Poukazuje-li městský soud v této souvislosti na jiná svá rozhodnutí a řízení, v nichž žalovaný takový požadavek (na doložení nákladů na bydlení) také uplatnil, nelze přehlédnout v první řadě právě to, že rozsudek ze dne 13. 6. 2023, č. j. 3 A 91/2019-47, byl postaven na jasném a konkrétním východisku, podle něhož se „*správní orgány mohly oprávněně domnívat, že tvrzení žalobkyně o úhradě nákladů na bydlení jejím manželem je pouze účelové ve snaze zakrýt nelegální původ jiných zdrojů jejího příjmu*“. V rozsudku ze dne 27. 10. 2020, č. j. 3 A 79/2019-41, na který městský soud v této souvislosti také odkazuje, se pak zjišťování týkalo konkrétně toho, „*zda se celkové příjmy žalobkyně za rozhodné období, nepohybují hlouběji pod hranici životního minima, potažmo minimální mzdy*“. Minimálně v tomto ohledu se tedy městským soudem odkazované věci odlišují od té nyní projednávané, v níž správní orgány doposud spíše jen obecně vyjevily pochybnost o financování výdajů („*pokrytí životních potřeb*“) stěžovatele (se zdůrazněním určité – časově omezené – části rozhodného období).

[27] V nyní projednávané věci je tedy třeba uzavřít, že druhá část stěžovatelem uplatněné kasační argumentace je důvodná, a závěry napadeného rozsudku nemohou v tomto směru obstát. Lze shrnout, že k tomu, aby mohl žalovaný dospět k závěru o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství pro nedoložení požadovaných podkladů, je především nezbytné, aby takový požadavek měl zákonnou oporu. Požadavek, který je v nynější věci sporný (a týká se doložení výdajů na bydlení v rámci prokazování požadavků dle § 14 odst. 7 zákona), sice výslovný odraz v zákoně nemá, jak již nicméně bylo shora uvedeno, existující judikatura připouští situace, v nichž i takový požadavek může mít v souladu se zákonem své opodstatnění. Nejedná se však podle existující judikatury o podmínku, jejíž splnění má žalovaný vyžadovat v podstatě bez dalšího (automaticky). K takovému postupu musí být dány okolnosti věci, které musí být dostatečně relevantní a žalovaný je též musí jasně ozřejmit a dostatečně popsat (v kontextu dané věci). Jinak řečeno, hodlá-li tedy žalovaný zamítnout žádost o udělení státního občanství právě (a pouze) pro nedoložení takového

požadavku, musí být z odůvodnění jeho rozhodnutí dostatečně zřejmé, že existují konkrétní a relevantní skutečnosti (pochybnosti), které takový postup odůvodňují. To však v nyní projednávané věci splněno není.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V projednávané věci by městský soud v souladu se shora vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než zrušit žalobou napadené rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. sám žalobou napadené rozhodnutí zrušil. V dalším řízení bude žalovaný podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (viz zejména shrnutí v bodě [27] shora).

[29] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). V souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému jako účastníkovi, který neměl ve věci úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[30] Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (pro část řízení o kasační stížnosti ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Ty jsou tvořeny částkou odpovídající zaplaceným soudním poplatkům, a to ve výši 3 000 Kč (za žalobu) a 5 000 Kč (za kasační stížnost). Jiné náklady v řízení o žalobě či o kasační stížnosti stěžovatel nevyčísil, ani neplynou ze spisu. Žalovaný je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. května 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu