



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše (soudce zpravodaj) a soudců Pavla Molka a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **J. M.**, zast. JUDr. Hugo Körblem, advokátem se sídlem Hybernská 1007/20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2025, č. j. 8 A 32/2025-34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2025, č. j. 8 A 32/2025-34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem sporu je nečinnost žalovaného při rozhodování o žádosti žalobkyně o udělení státního občanství. Žalobkyně si je vědoma toho, že žalovaný postupuje v souladu s a § 7y zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále „Lex Ukrajina“), dle kterého dochází k zastavení řízení ve věcech žádostí o udělení státního občanství České republiky státním příslušníkům Ruské federace. Nejvyšší správní soud se ovšem zabýval pouze přípustností kasačních námitek a přezkoumatelností napadeného rozsudku.

[2] Žalobkyně 20. 2. 2024 požádala o udělení státního občanství České republiky. Žalovaný o ní nerozhodl. Žalobkyně proto podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Ministr vnitra žádost usnesením ze dne 13. 3. 2025, č. j. MV-38862-2/SO-2025 (dále „usnesení ministra vnitra“), zamítl. Odkázal se v něm na § 7y Lex Ukrajina. Z něj dovodil, že ze zákona došlo k přerušení řízení. Proto žádosti nevyhověl.

[3] Žalobkyně se následně žalobou u Městského soudu v Praze domáhala ochrany proti nečinnosti správního orgánu a zrušení usnesení ministra vnitra. Městský soud ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Z výslovného znění § 7y odst. 1 Lex Ukrajina dovodil, že k přerušení řízení o udělení státního občanství došlo ze zákona. Žalovaný tedy nepochybil, pokud řízení rozhodnutím nepřerušil. Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, dle které § 7x a § 7y Lex Ukrajina byly přijaty formou tzv. přílepku, a proto by bylo nutné je zrušit. Neshledal tedy důvod iniciovat řízení před Ústavním soudem vedoucí k jejich zrušení. Dále konstatoval, že uvedená ustanovení nepředstavují pravou retroaktivitu. Jedná se o ustanovení, která jsou v právním řádu běžná. V případě žalobkyně nedochází k zásahu do nabytých práv, jelikož občanství dosud nezískala. Městský soud dotčená ustanovení neshledal ani diskriminační. Je totiž právem státu, aby svůj postoj k cizincům s ohledem na dění ve světě upravit. To se týká i podmínek nabývání státního občanství. Sporná ustanovení reagují na agresi Ruské federace vůči Ukrajině. S ohledem na tuto mimořádnou situaci Česká republika zavedla mimořádné opatření spočívající v pozastavení udělování státního občanství občanům Ruské federace. K námitce komplikovaného či nemožného splnění podmínky pozbytí ruského občanství uvedl, že pokud by splnění této podmínky bylo objektivně nemožné, představovalo by to podstatnou vadu legislativy, která by mohla být důvodem k jejímu zrušení. Takové rozhodnutí však náleží pouze Ústavnímu soudu a městský soud by mohl pouze iniciovat příslušné řízení. K tomu však městský soud neshledal důvod, jelikož žalobkyně argumentovala pouze v rovině hypotéz a spekulací. Opatření v § 7x a § 7y Lex Ukrajina jsou dočasná, byť dobu jejich účinnosti nelze odhadnout. Česká republika nemůže ovlivnit okolnosti, které k přijetí těchto opatření vedly.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní uvedla, že opakuje svoji argumentaci ze správní žaloby, kterou plánuje využít i v řízení u Ústavního soudu. V rámci obecných námitek uvedla, že k přerušení řízení nedochází přímo ze zákona. Dotčená ustanovení, kterými dochází k přerušení řízení, jsou v rozporu se zásadou jednotného občanství v rámci rodiny a se zásadou, že požadovaná doba pro udělení českého občanství nesmí být delší než 10 let. Ustanovení § 7x a § 7y Lex Ukrajina porušují její právo na spravedlivý proces a na soudní a jinou právní ochranu. Právní úprava, dle které nemůže po nejasně stanovenou dobu nabýt české občanství, je také v rozporu se základními principy právního státu. Dále namítá zásah do svého soukromého a rodinného života, ohrožení její dobré pověsti. Neudělením občanství ztrácí některé benefity vyhrazené pouze českým občanům, které důvodně očekávala. Proto shledává dotčenou právní úpravu diskriminační. V České republice žije již zhruba 12 let. Česká republika má povinnost jí nabytí občanství usnadnit.

[5] Stěžovatelka dále namítá, že § 7x a § 7y a související přechodná ustanovení Lex Ukrajina, byla přijata ve formě přílepku. Proto by je měl Ústavní soud zrušit. Část poslanců změnám zákona neporozuměla. Domnívali se, že se změnou zákona vytvoří pouze podmínka spočívající v nutnosti pozbytí ruské občanství. Ze zákona však vyplývá, že se došlo k přerušení veškerých řízení ohledně nabytí státního občanství ruskými občany, a to až do ukončení války na Ukrajině. Sporná ustanovení představují také pravou retroaktivitu právní úpravy. Podmínky pro nabývání českého občanství upravují zpětně. Pro tento závěr není rozhodné, že na udělení českého občanství není právní nárok. Paušální nastavení nových

pokračování

podmínek pouze pro ruské státní občany je diskriminační. Podmínku pozbytí ruského občanství je velice obtížně až nemožné splnit, na což upozorňoval i zástupce veřejného ochránce práv. Proto vznikl také pozměňovací návrh, podle kterého by postačil projev vůle směřující k pozbytí ruského občanství. Ruská federace totiž nebude ulehčovat svým občanům nabytí jiného státního občanství. Pokud by Ruská federace k pozbytí občanství požadovala splnění vojenské služby, mohlo by se stát se stát, že pro nabytí českého občanství bude muset občan Ruské federace bojovat proti Ukrajině.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z textu § 7y Lex Ukrajina vyplývá, že k přerušení řízení o udělení českého občanství podaných státními občany Ruské federace dochází ze zákona. Správní orgány proto nejsou povinny o přerušení řízení rozhodovat. Stěžovatelka v době podání žádosti neměla české občanství. Právo na jeho udělení nemá. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že změna právní úpravy může zasáhnout do principu rovnosti a právní jistoty, pokud je to odůvodněno ochranou silnějšího veřejného zájmu. V tomto případě převážil zájem na bezpečnosti státu. Uvedenou právní úpravou není dotčeno právo osob žádat o udělení státního občanství České republiky. Proto nemá diskriminační charakter. Je navíc výsostným právem státu určovat podmínky pro nabývání a pozbývání státního občanství. Pozbytí ruského občanství je i v současné době možné vyřídit prostřednictvím zastupitelských úřadů Ruské federace v zahraničí. Zákon navíc obsahuje výjimky z podmínky pozbytí ruského občanství pro případy, kdy není možné rozumně požadovat pozbytí občanství (u žadatelů o azyl). K námitce přílepku žalovaný uvedl, že pozměňovací návrh byl podroben intenzivní rozpravě. Legislativní proces odpovídá požadavkům zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

[7] Stěžovatelka v replice doplnila, že z napadeného rozsudku jsou zjevné pochybnosti městského soudu o ústavnosti nové právní úpravy.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je důvodná.

III.A Přípustnost kasačních námitek

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasačních námitek. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřijatelná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Stěžovatelka musí podle § 104 odst. 4 s. ř. s. v kasační stížnosti mj. reagovat na argumentaci městského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou jeho závěry nesprávné.

[10] Městský se v bodech 39 až 46 vypořádal s námitkou, dle které k přerušení řízení nedochází ze zákona, ale je nutné, aby o něm správní orgán rozhodl. Městský soud ocitoval relevantní právní úpravu a zdůraznil, že v textu zákona je uvedeno, že řízení se přeruší. Z toho dovedl, že zákon přerušení řízení neváže na jakékoliv aktivní jednání správního orgánu. V opačném případě by zákonodárce text zákona formuloval odlišně, například že „ministerstvo řízení přeruší“. Žalovaný proto postupoval správně, pokud řízení nepřerušil. K přerušení došlo ze zákona. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že s tímto závěrem nesouhlasí, jelikož zákon stanoví pouze to, že se řízení přeruší. Takto obecná námitka, která

konkrétněji nepolemizuje se závěrem městského soudu, je však nepřijatelná. Městský soud jednoznačně vysvětlil, z jakého důvodu dospěl k závěru, že k přerušení řízení došlo ze zákona. Stěžovatelka nikterak konkrétně nevysvětluje, v čem jsou úvahy městského soudu nesprávné. Bez jakékoliv rozvíjející argumentace se odkazuje pouze na text zákona, ze kterého však městský soud vycházel a jehož text vyložil. Prostý nesouhlas se závěrem městského soudu nelze považovat za dostatečně konkrétní polemiku s jeho závěry. Proto je tato námitka nepřijatelná.

[11] Stěžovatelka dále zopakovala svoji žalobní argumentaci ohledně nemožného splnění podmínky vzdání se ruského občanství. K této námitce městský soud v bodě 57 konstatoval, že argumentace stěžovatelky je pouze hypotetická. Stěžovatelka ani na tento závěr nereaguje. V kasační stížnosti pouze zopakovala svoji žalobní argumentaci. Proto je tato námitka nepřijatelná.

III.B Nepřezkoumatelnost

[12] Stěžejní část argumentace stěžovatelky se týká tvrzeného rozporu Lex Ukrajina s ústavním pořádkem. Soud není při posuzování, zda existuje důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu, vázán návrhem účastníka řízení. Je na dotčeném soudu, aby si sám předběžně posoudil, zda shledává zákon, jehož by mělo být při rozhodnutí věci použito, za rozporný s ústavním pořádkem či nikoliv. Není proto vázán pouze námitkami účastníků. Namítá-li však účastník řízení rozpor s ústavním pořádkem, je soud povinen své úvahy v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit a s námitkami se vypořádat (rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 Ads 94/2013-86, a ze dne 16. 9. 2025, č. j. 1 Ads 116/2025-26, bod 27). Vypořádání s námitkou protiústavnosti může být stručné. Musí však být přezkoumatelné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 8 Afs 31/2012-53, bod 22). Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku.

[13] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána v případě takového rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky 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 (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). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je pak takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním. V neposlední řadě se může jednat o takové rozhodnutí, jehož závěry jsou v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními, nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS).

[14] Stěžovatelka v žalobě vznesla obsahově shodné námitky jako v kasační stížnosti (body [4] a [5]). Městský soud k námitce přílepku konstatoval, že tzv. přílepek podle judikatury Ústavního soudu porušuje principy právního státu, což samo o sobě představuje důvod pro jeho zrušení. Podle městského soudu je však k takovému závěru nutné učinit podrobnou analýzu toho, zda konkrétní právní úprava takovým přílepem skutečně je. Městský soud dospěl k závěru, že dotčená právní úprava takové vady nevykazuje. Proto

pokračování

neshledal důvod iniciovat řízení před Ústavním soudem vedoucím k jejímu zrušení. Z jeho úvah však není zřejmé, jak dospěl k závěru, že dotčená novela nepředstavuje přílepek. Městský soud ani implicitně nereagoval na konkrétní dílčí námitky stěžovatelky, ze kterých dovozovala, že se o přílepek jedná. Podrobnější analýzu neučinil, ačkoliv konstatoval, že je to pro posouzení námitky nezbytné. V tomto ohledu je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[15] Stěžovatelka v další žalobní námitce, označené III.B., uvedla, že dotčená ustanovení představují pravou retroaktivitu, což je zakázané. Tuto nesprávnost dle stěžovatelky nelze zhojit ani odkazem na to, že na udělení českého občanství není právní nárok. S touto námitkou se pojí také její obecnější argumentace v bodě III. žaloby, ve kterém uvedla, že důvodně očekávala, že nyní již bude mít české státní občanství, jelikož v České republice žije přibližně 12 let. Městský soud na její argumentaci stručně reagoval v bodě 51. V něm uvedl, že dotčená ustanovení nepředstavují pravou retroaktivitu. Jedná se o ustanovení, která jsou v právním řádu běžná. V případě stěžovatelky nedochází k zásahu do nabytých práv, jelikož dosud občanství nezískala. I kdyby právní úprava touto vadou trpěla, je pouze v pravomoci Ústavního soudu takovou vadu konstatovat a nevyhovující normy zrušit. Nejvyšší správní soud nepovažuje uvedené vypořádání námitky za přezkoumatelné. Konstatování, že se jedná o ustanovení, která jsou v právním řádu běžná, nikterak nevysvětluje, z jakého důvodu nejsou v rozporu se zákazem přímé retroaktivity právních norem. Ani tvrzení, že pouze Ústavní soud může takovou vadu konstatovat nikterak nezbavuje městský soud povinnosti uvedenou námitku přezkoumat. Jediná relevantní reakce městského soudu proto spočívá v tom, že k zásahu do práv stěžovatelky nedošlo, jelikož dosud občanství nezískala. Z ní však není zřejmé, z jakého důvodu shledal, že uvedená právní úprava nepředstavuje pravou retroaktivitu a z jakého důvodu k zásahu do práv stěžovatelky nedošlo, pokud na základě předchozí právní úpravy očekávala, že občanství po deseti letech získá. Ani s touto námitkou se proto městský soud přezkoumatelně nevypořádal.

[16] Stěžovatelka dále namítá, že § 7x a § 7y Lex Ukrajina jsou pro státní příslušníky Ruské federace diskriminační. Shodnou námitku vznesla již v žalobě. Městský soud se k ní vyjádřil v bodech 53 a 54 napadeného rozsudku. Konstatoval, že je právem státu, aby svůj postoj k cizincům upravil dle dění ve světě. To se týká také podmínek nabývání státního občanství. Tím totiž cizinci nabývají právní postavení, které jim umožňuje významně zasahovat do dění v České republice. Uvedená ustanovení reagují na agresi Ruské federace vůči Ukrajině. S ohledem na tuto mimořádnou situaci zavedla Česká republika mimořádné opatření spočívající v pozastavení udělování státního občanství občanům Ruské federace. Dále doplnil, že posouzení souladu této právní úpravy s ústavním pořádkem přísluší pouze Ústavnímu soudu. Z odůvodnění tak není jednoznačné, zda městský soud považoval úpravu za souladnou s ústavním pořádkem. Uvedl sice velmi obecně některé své úvahy, které by snad mohly být považovány za reakci na námitku týkající se diskriminace a daly by se snad vyložit tak, že je sice s příslušníky Ruské federace zacházeno odlišně, ale z legitimních důvodů. Nicméně není jednoznačné, že to takto myslel, a to i s ohledem na to, že opět dodal, že se jedná o otázku, kterou může posoudit jen Ústavní soud. Jak už bylo řečeno shora, tento odkaz na případné posouzení věci Ústavním soudem nemůže obstát (bod [12]). Je tak zřejmé, že se městský soud ani s touto argumentací stěžovatelky řádně nevypořádal. I proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[17] V poslední žalobní námitce stěžovatelka namítala, že dotčená právní úprava je v rozporu se zásadou jednotného státního občanství. Uvedla, že rodině nemusí být ve sjednocení úspěšná pouze proto, že jeden ze členů rodiny má ruské státní občanství. Dotčená ustanovení jsou také v rozporu s předpokladem, dle kterého požadovaná doba pro udělení českého státního občanství nesmí být delší než 10 let. K této námitce se městský soud vyjádřil v bodě 58 napadeného rozsudku. Zopakoval, že dotčená ustanovení reagují na mimořádnou událost a že jde o opatření dočasná. Délku jejich účinnosti nelze odhadnout a Česká republika nemůže ovlivnit okolnosti, které k těmto opatřením vedly. Nejvyšší správní soud na základě uvedeného shrnutí konstatuje, že argumentace městského soudu se míjí s žalobní argumentací. Nelze z ní ani implicitně dovodit, z jakého důvodu městský soud posoudil námitky jako nedůvodné. Obecná tvrzení ohledně mimořádnosti situace a dočasného řešení totiž neodpovídají na argumentaci stěžovatelky. I z tohoto důvodu je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[18] Závěrem NSS upozorňuje, že se stěžovatelka v petitu žaloby domáhala také zrušení rozhodnutí Ministra vnitra. K tomuto návrhu se však městský soud nevyjádřil. Ze skutečnosti, že žalobu jako celek zamítl, implicitně vyplývá, že tento návrh shledal přípustným, avšak nedůvodným. Není však zřejmé, z jakého důvodu žalobu v této části neodmítl. Usnesení dle § 80 odst. 6 správního řádu, kterým správní orgán nevyhovuje žádosti účastníka, totiž není rozhodnutím o věci ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 Ans 2/2010-127, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS, bod 51). Nejvyšší správní soud proto do dalšího řízení městský soud zavazuje také k tomu, aby se k žalobnímu petitu výslovně vyjádřil a svůj postup k němu vysvětlil.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Napadený rozsudek městského soudu proto zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku. V dalším řízení městský soud přezkoumatelně vypořádá veškeré žalobní námitky (body [14] až [17]). Dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu (§ 95 odst. 2 Ústavy). Výslovně se bude zabývat také návrhem na zrušení rozhodnutí Ministra vnitra (bod [18]).

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 12. prosince 2025

Petr Mikeš
předseda senátu