



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce I. A., zastoupeného JUDr. Bělou Sedláčkovou, advokátkou se sídlem Václavská 2, Brno, proti žalovanému Ministerstvu vnitra, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 18. 8. 2004, č. j. VS-202/RK/3-2004, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2005, č. j. 8 Ca 221/2004-23,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2005, č. j. 8 Ca 221/2004–23, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včasnou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení pravomocného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2005, č. j. 8 Ca 221/2004-23. Uvedeným usnesením soud odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí ministra vnitra, kterým nebylo podle § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, vyhověno žádosti žalobce o udělení státního občanství České republiky.

V odůvodnění usnesení soud uvedl, že z citovaného zákona vyplývá, že právo na státní občanství (na jeho udělení) neexistuje. Splnění podmínek v § 7 citovaného zákona je nezbytným podkladem pro rozhodování správního orgánu o udělení či neudělení státního občanství; ani při jejich splnění však žadateli nevzniká právo na jeho udělení a rovněž tak nevzniká povinnost správního orgánu občanství udělit. Správní orgán tedy o žádném veřejném subjektivním právu žalobce nerozhoduje, je proto vyloučeno, aby důsledkem takového rozhodnutí bylo založení, zrušení či změna takového práva. Rozhodnutí o neudělení státního občanství tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu.

Žalobce napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a domáhá se zrušení napadeného rozhodnutí soudu pro jeho nezákonnost.

Rozhodnutím o udělení státního občanství se totiž zakládá právní vztah mezi občanem a státem, který v sobě nese řadu práv a povinností pro obě strany, zakládá tedy i určitá práva, ale i povinnosti osobě, které je občanství uděleno. Nadto správní orgány postupovaly v tomto řízení podle správního řádu, muselo se tedy ve shodě s jeho § 1 jednat o rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech žadatele. I když je zákonem dána správnímu orgánu možnost správního uvážení tak široká, že i po splnění podmínek nemusí státní občanství udělit, musí být však v každém případě takové správní uvážení schopno přezkoumání. V daném případě správní orgán stále měnil důvody, pro které státní občanství neudělil, tak poté ministr vnitra své zamítavé rozhodnutí odůvodnil nedostatečnou integrací žalobce do společnosti. Žalobce je přesvědčen, že rozhodnutí o udělení či neudělení státního občanství je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a proto navrhuje, aby bylo usnesení městského soudu zrušeno.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém stanovisku, že udělení státního občanství je výrazem suverenity státu, a proto je možno si v každém případě stanovit podmínky, za nichž může být občanství uděleno. Jedná se tak o nezadatelné právo státu se rozhodnout. Podrobně popsal průběh celého správního řízení. V dalším odkázal na bohatou judikaturu soudů, která takový jeho názor podporuje a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, v němž žalobce tvrdí, že rozhodnutí o udělení (respektive neudělení) státního občanství je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; Městský soud v Praze neměl právo žalobu odmítnout, měl napadené rozhodnutí podrobit svému přezkoumání.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud v souzené věci vycházel předně z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má žalobní legitimaci ten, kdo tvrdí, že byl 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, (dále jen "rozhodnutí"). Žalobce přitom může tvrdit jak zkrácení na svých subjektivních právech

hmotných, tak i procesních (srov. č. 379/2004 Sb. NSS); 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. Musí ovšem jít o subjektivní práva náležející žalobci. Není přitom významné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí označen nebo zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv.

Soud si je sice 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 legitimize napadnout výsledek řízení správní žalobou a domáhat se zrušení vydaného rozhodnutí pro porušení ustanovení o řízení nemůže být zpochybněno. V opačném případě by se otevírala cesta ke správní libovůli.

Argumentace, kterou soud v napadeném usnesení o odmítnutí žaloby zaujal, není správná; dle této argumentace je udělení státního občanství projevem neomezené státní suverenity, 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 nepřipustná.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu totiž nelze na požadavek na založení, změnu či zrušení práv a povinností ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nahlížet pouze metodou jazykového výkladu, ale dle jeho smyslu především tak, že rozhodnutím podle tohoto ustanovení jsou nejen úkony, které založily, změnily, zrušily či závazně určily práva a povinnosti žalobce, ale též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazně určení práv a povinností žalobce mohly přivodit, pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se žalobce ve správním řízení domáhal. Jinak řečeno, rozhodnutím ve smyslu citovaného ustanovení je takový úkon správního orgánu, který se dotýká právní sféry žalobce.

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, odepře 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.

Je však skutečností, že udělení státního občanství je projevem státní suverenity a děje se ve sféře správního uvážení.

Správní uvážení je v prvé řadě v podmínkách právního státu 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), jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, jakož i požadavkem na přezkoumání zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Požadavku na přezkoumání musí podléhat i takové správní uvážení, jež se na úrovni zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj tedy správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda nepřekročil jeho meze.

Žalobou napadené rozhodnutí o udělení státního občanství (popřípadě o jeho neudělení) podle zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., není tedy podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučeno.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.);

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. května 2006

JUDr. Josef Baxa

předseda senátu



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobkyně N. Š., zastoupené zákonnými zástupci J. Š. a V. Š., právně zastoupené JUDr. Josefem Mrázkem, advokátem se sídlem Praha 8, Křižíkova 1, proti žalovanému Ministerstvu vnitra ČR, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 174/2003 - 39, ze dne 31. 1. 2006,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 174/2003 – 39, ze dne 31. 1. 2006, s e z r u š u j e a v ě c s e v r a c í tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze odmítl v záhlaví uvedeným usnesením žalobu podanou žalobkyní (dále též „stěžovatelka“) proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 2. 5. 2003, č. j. VS-81/RK/3-2003, kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 11. 11. 2002, č. j. VS-2646/53/2-2000. Žalovaný tímto rozhodnutím nevyhověl žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky podle ust. § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 40/1993 Sb.“).

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu. Přijetí do svazku státu na žádost občana cizího státu je výrazem státní suverenity. Je zcela ve sféře volného uvážení státní výsosti, zda cizinci bude státní občanství uděleno či nikoliv. Žadatel nemá subjektivní právo na udělení státního občanství ani při splnění zákonem stanovených podmínek. Žalovaný tak napadeným rozhodnutím o žádném veřejném subjektivním právu žalobkyně nerozhodl, a je proto vyloučeno, aby důsledkem jeho rozhodnutí bylo založení práva, popř. jeho změna, zrušení nebo závazné určení. Rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně tudíž není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Soud má dále za to, že v dané věci nelze aktivní legitimaci žalobkyně dovodit ani z ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. I žaloba podávaná podle odstavce druhého citovaného ustanovení musí směřovat proti rozhodnutí, které je úkonem správního orgánu, jež zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva či povinnosti určitého adresáta tohoto právního aktu. Městský soud v Praze proto žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.

Podanou kasační stížností napadla stěžovatelka usnesení Městského soudu v Praze z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Nesouhlasila se závěrem soudu, že rozhodnutí žalovaného není úkonem správního orgánu, který ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhá soudnímu přezkumu. Na podporu svého názoru odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 31/2002 - 33. Další námitky směřovaly k samotnému meritu věci, přičemž stěžovatelka uplatnila totožné argumenty jako v žalobě. Uvedla, že rozhodnutím správního orgánu došlo k umělému rozdělení rodiny bez ohledu na vůli jejích příslušníků. Má za to, že žalovaný nerespektoval mezinárodní dokumenty o ochraně lidských práv. Dále stěžovatelka poukázala na zájem na shodném občanství dětí a rodičů vyjádřený v zákoně č. 40/1993 Sb. Na základě uvedeného navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné. K námitce stěžovatelky ohledně vyloučení napadeného správního rozhodnutí ze soudního přezkumu odkázal na dosavadní judikaturu Městského soudu v Praze. Zmínil i rozsudky Nejvyššího správního soudu, v nichž tento dospěl k opačným závěrům. K samotnému rozhodnutí ve věci udělení státního občanství uvedl, že udělení státního občanství je absolutním výrazem svrchované státní suverenity a leží zcela ve sféře volného uvážení dotčeného státu. Žádný z dokumentů mezinárodního práva nijak nepochybuje právo každého suverénního státu rozhodnout, zda cizinci státní občanství udělí či nikoli. Odkazy stěžovatelky na porušení mezinárodních smluv v případech nevyhovění její žádosti jsou proto irelevantní. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatelka nesplňovala podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1993 Sb. pro udělení státního občanství České republiky, v daném případě rovněž nebylo odůvodněno prominutí splnění této podmínky. Správní orgány ve svých rozhodnutích nepřekročily meze správního uvážení, nerozhodovaly na základě libovůle, ani neporušily procesní předpisy. Nebyly tak dány důvody pro zrušení rozhodnutí.

Po posouzení věci uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Jako důvody své kasační stížnosti stěžovatelka označila ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti pak vyplývá, že stěžovatelka v první řadě namítla nezákonnost rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu, kterou spatřovala v nesprávném posouzení úkonu správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Druhý okruh stížních námitek směřuje proti samotnému obsahu správního rozhodnutí, v němž žalovaný podle stěžovatelky nesprávně posoudil otázku, zda tato splňuje podmínky pro udělení státního občanství České republiky.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti (s výjimkou případů uvedených v § 109 odst. 3 s. ř. s.), je k projednání kasační stížnosti třeba, aby důvody kasační stížnosti odrážely obsah rozhodnutí soudu. V případě, že je kasační stížností napadené usnesení o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatelku z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. V řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zkoumá, zda rozhodnutí soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2005, č. j. 2 As 45/2005 - 65, www.nssoud.cz).

V projednávaném případě soud žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je ze soudního přezkumu vyloučeno. Věc samu tudíž neposuzoval. Nejvyšší správní soud tak může v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda soud správně posoudil povahu rozhodnutí žalovaného ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda správní rozhodnutí žalovaného je zákonné či nikoli a zda v něm žalovaný správně posoudil splnění podmínek pro udělení státního občanství České republiky.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze z hlediska stížního bodu uplatněného podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud sdílí názor Městského soudu v Praze, že není dán právní nárok na udělení státního občanství, což vyplývá z gramatické dikce ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. Stávající koncepce právní úpravy státního občanství vychází z principu suverenity státní moci. V tomto směru Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na právní názor, obsažený v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/94, podle něhož lze státní občanství definovat jako časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný a na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti. Přitom je výsostným právem státu určovat podmínky, za kterých se nabývá a pozbývá státní občanství, neboť se jedná jednoznačně o institut vnitrostátního práva a ostatní státy jsou vedeny zásadou nevměšovat se do vnitřních věcí státu.

Jakkoliv Nejvyšší správní soud na jedné straně souhlasí s názorem, že na udělení státního občanství není právní nárok, je nutné současně konstatovat, že rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství - ať již kladné či záporné - se bezesporu právní sféry žadatele dotýká. Pokud Ministerstvo vnitra 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, odepře 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, jako 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. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002 - 42, ze dne 23. 3. 2005, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS).

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 nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, které mu předepíše § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. Tento postoj nemůže v podmínkách materiálního právního státu obstát. 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 či příkazem zachovávat lidskou důstojnost. Správní orgán je povinen zabývat se všemi hledisky, které zákon v konkrétním případě jako premisy volné úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění, a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického

vyvozování k adekvátnímu rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 11. 1993, sp. zn. 6 A 99/92). 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.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že soudnímu přezkumu podléhají i ta rozhodnutí, jejichž vydání závisí toliko na volném uvážení správního orgánu. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy a elementární právní principy správního rozhodování. Nezákonost takového rozhodnutí pak může spočívat mj. v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo může být způsobena porušením procesních předpisů. Účastníci jsou tímto limitováni při formulaci žalobních bodů správní žaloby, nikoliv však vyloučeni ze soudní ochrany.

Nejvyšší správní soud podotýká, že žalobní legitimace se v daném případě zakládá na § 65 odst. 1 s. ř. s. a nikoli na odstavci druhém tohoto ustanovení. 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). V projednávaném případě 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.

Z výše uvedeného vyplývá, že Městský soud v Praze se měl podanou žalobou žalobkyně věcně zabývat a napadené rozhodnutí správního orgánu přezkoumat z hlediska dodržení mezí a hledisek správního uvážení stanovených zákonem. Nejvyšší správní soud tedy shledal, že Městský soud v Praze pochybil, pokud žalobu stěžovatelky odmítl jako nepřijatelnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené usnesení Městského soudu v Praze trpí nezákonností z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Proto je podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku není souběžně opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3

s. ř. s.).

V Brně dne 28. března 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín

předseda senátu

4 As 71/2006-83



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: N. N. D., zast. JUDr. Jaroslavem Savkem, advokátem, se sídlem Teplice, Dlouhá 31/63, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 9 Ca 187/2005 - 44,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 9 Ca 187/2005 - 44, se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 28. 4. 2005, č. j. VS-47/RK/3-2005, jímž byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 9. 12. 2004, č.

j. VS 2519/53/2-2004, kterým nebylo podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, vyhověno stěžovateli žádosti o udělení státního občanství České republiky.

Důvodem odmítnutí žaloby soudem podle odůvodnění rozhodnutí byla skutečnost, že jí byl napaden úkon, který formálně sice je rozhodnutím, není však rozhodnutím zakládajícím žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1, ani odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Soud dovodil, že se na toto rozhodnutí vztahuje kompetenční vyluka stanovená v § 70 písm. a) s. ř. s., a takové rozhodnutí nelze přezkoumat soudem ve správním soudnictví. S odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 68 písm. e) s. ř. s., návrh (žalobu) odmítl.

V kasační stížnosti stěžovatel jednak rekapituluje průběh předchozích řízení před správními orgány a dále rozporuje napadené usnesení Městského soudu. Tomuto usnesení zejména vytýká, že nemělo být z přezkoumání soudem vyloučeno, když toto zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, výslovně nestanoví a nestanoví to ani zvláštní zákon. Není proto důvod pro odmítnutí žaloby.

Závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, po rekapitulaci obsahu kasační stížnosti a průběhu řízení před správními orgány, odkazuje na své vyjádření k žalobě, z něhož připomíná, že jeho vyjádření k žalobě bylo alternativní, a to s návrhem podanou žalobu buď jako nepřijatelnou odmítnout, popř. jako nedůvodnou zamítnout z důvodu, že správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení, ani správní uvážení nezneužil. Dále uvádí, že Ministerstvo vnitra i ministr vnitra ve svých rozhodnutích nepřekročili meze správního uvážení, ani neporušili procesní předpisy a nebyly tak dány důvody pro zrušení rozhodnutí ministra vnitra správní žalobou.

Předmětem posouzení věci tak v tomto řízení o kasační stížnosti je právní otázka, zda rozhodnutí o udělení (neudělení) státního občanství České republiky je či není úkonem ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., a zda má či nemá být ze soudního přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno. Naproti tomu předmětem tohoto posouzení již není věcná stránka projednávané věci.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že vzhledem k tomu, že kasační stížností je napadené usnesení soudu o odmítnutí žaloby, jako důvod podání kasační stížnosti přichází v úvahu toliko důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení).

Po přezkoumání napadeného usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných stížnostních důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Rozhodující otázkou, na níž závisí důvodnost kasační stížnosti, je, zda proti rozhodnutí o nevyhovění žádosti o udělení státního občanství je přípustná žaloba ve správním soudnictví, či nikoli. V posouzení této zásadní otázky je senát Nejvyššího správního soudu, rozhodující v této věci, vázán závazným právním názorem rozšířeného senátu téhož soudu. Ten tuto otázku jednoznačně zodpověděl ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, www.nssoud.cz, kde se přiklonil k názoru, že „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.“ Tímto svým rozhodnutím dal rozšířený senát za pravdu právnímu názoru obsaženému již v některých rozhodnutích z poslední doby, která Nejvyšší správní soud vydal ještě před tím, než byla jeho judikatura rozšířeným senátem do budoucna sjednocena – jedná se zejména o jeho rozsudek ze dne 9. 1. 2004, sp. zn. 7 A 31/2002, či o rozsudek ze dne 4. 9. 2003, sp. zn. 6 A 94/2002, www.nssoud.cz.

Ve svém rozhodnutí rozšířený senát vyvrátil zejména tvrzení, že by byl soudní přezkum těchto rozhodnutí vyloučen pouze proto, že rozhodnutí o neudělení státního občanství nemění nic na již existujících právech a povinnostech žadatele o něj, když shledal nesporným, že takové rozhodnutí, byť svým výsledkem nezakládá práva ani povinnosti, přesto zasahuje do právní sféry žadatele o státní občanství: „Rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství – ať již kladné či záporné - se bezesporu právní sféry žadatele dotýká: pokud Ministerstvo vnitra jeho žádosti vyhovělo, 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, odepře 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.“

Rozšířený senát tedy konstatoval, že rozhodnutí o neudělení státního občanství sice nezakládá – z povahy negativního rozhodování ve věci, kde by jen pozitivní rozhodnutí mělo konstitutivní účinky – subjektivní práva a povinnosti žadatele o státní občanství, přesto však zasahuje do jeho právní sféry. Zároveň ve vztahu k věci, jež byla předmětem jeho posuzování, shledal, že tento zásah do právní sféry dává smysl otázce, zda v daném případě byla porušena procesní práva žadatele o státní občanství, či nikoliv, neboť právě jejich porušení bylo v daném případě namítáno.

K zodpovězení tak zbyla otázka, zda kromě práv procesních jsou při rozhodování o udělování státního občanství ve hře i práva hmotná. Na tuto otázku, která je v nyní posuzovaném případě otázkou zásadní, dospěl Nejvyšší správní soud, v návaznosti na obsah shora citovaného rozsudku rozšířeného senátu, v posléze vydaném rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 - 78, www.nssoud.cz, k závěru, že ano.

K tomuto závěru jej vedl v první řadě sám text předmětného ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb.:

„Státní občanství České republiky lze na žádost udělit fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky:

a) má na území České republiky ke dni podání žádosti po dobu nejméně pěti let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje,

b) prokáže, že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství, nebo prokáže, že pozbyla dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky,

c) nebyla v posledních pěti letech pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin,

d) prokáže znalost českého jazyka a

e) plní povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky, povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, daně, odvody a poplatky.“

V této úpravě sehrává svoji roli výklad významu slovesa „lze“ na začátku tohoto ustanovení. Podle názoru zdejšího soudu vyplývá z tohoto jazykového vyjádření právní normy fakt, že na udělení státního občanství nemá žadatel o ně právní nárok. Na straně druhé z něj však nevyplývá, že by na ně neměl ani subjektivní právo. Tyto dva pojmy totiž není možno směšovat, ba právě v nyní posuzovaném případě a ve vazbě na nyní vykládané ustanovení vyvstává na povrch rozdíl mezi nimi. Zatímco se totiž subjektivní právo rovná určitému výslovnému dovolení zákonodárce, které je obsaženo v právu objektivním a je adresováno fyzické nebo právnické osobě, právní nárok představuje takové výslovné dovolení, kterého se za splnění podmínek uvedených v objektivním právu může subjekt práva skutečně domoci. Subjektivní právo tak představuje možnost subjektu práva právní cestou něco požadovat, právní nárok odráží jistotu, že za splnění stanovených podmínek musí být této žádosti vyhověno, představuje tedy vyšší kvalitu poskytnutou subjektivnímu právu. V objektivním veřejném právu přitom může být jak subjektivní právo, tak právní nárok vyjádřen textově dvěma způsoby, v závislosti na tom, kdo je klíčovým subjektem, jehož chování je normou upravováno. Subjektivní veřejné právo tak může být vyjádřeno buď jako výslovné dovolení adresované subjektu práva požádat orgán veřejné moci o změnu práv a povinností, či o deklarování jejich stavu, nebo jako příkaz tomuto orgánu zabývat se takovou žádostí. Veřejnoprávní nárok pak může být vyjádřen buď jako výslovné povolení žádosti spojené s jistotou vyhovění této žádosti při splnění zákonem stanovených podmínek, nebo jako příkaz orgánu veřejné moci vyhovět žádosti, která tyto podmínky splní. Přitom to, zda je v právním předpise uveden jako adresát orgán veřejné moci, nebo fyzická nebo právnická osoba, není pro obsah normy podstatné, neboť příkaz určený jednomu je zásadně možno formulovat i jako povolení určené druhému při zachování identity právní normy takto vyjádřené.

Aplikujeme-li výše nastíněnou dichotomii mezi subjektivním právem a právním nárokem na nyní interpretované ustanovení, vidíme, že v něm vyjádřená norma představuje nejen svolení zákonodárce správnímu orgánu, aby za splnění určitých podmínek státní občanství udělil, ale zároveň příkaz, aby se takovou žádostí zabýval a splnění těchto podmínek posoudil. Je zde tedy zakotveno subjektivní právo na podání žádosti o udělení státního občanství. Přitom fakt, že splnění podmínek zde stanovených implikuje naději žadatele na udělení státního občanství, avšak nikoli právem vymahatelnou jistotu, svědčí o tom, že se nejedná o právní nárok, který je naopak zakotven například u získání státního občanství prohlášením podle § 6 citovaného zákona. Stěžovateli, a obecně každému žadateli o státní občanství České republiky, tak z ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. vyplývá subjektivní právo na udělení státního občanství, z čehož sice neplyne právo na vyhovění jeho žádosti, plyne z něj však povinnost správního orgánu, tedy žalovaného, vést řádné správní řízení o žádosti splňující zákonem stanovené podmínky. Na tom jistě nic nemění ani fakt, že se nejedná o základní právo chráněné normami ústavní síly, jak upozorňuje žalovaný, ale o subjektivní právo plynoucí z obecního zákona, tedy ze zákona o nabývání a pozbytování státního občanství. V tomto správním řízení přitom musejí být dodržována žadatelova procesní práva, což zdůraznil i rozšířený senát; státní orgán musí při svém rozhodování postupovat v rámci zákona, jak plyne z obecního ústavního příkazu zakotveného v článku 2 odst. 3 Ústavy a jak po tom volá i stěžovatel ve své kasační

stížnosti; musí se vyvarovat diskriminace a libovůle, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil např. ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005, www.nssoud.cz; a celkově musí dodržovat příkazy, které pro něj plynou z jeho zahrnutí do mechanismu veřejné správy v moderním demokratickém, ústavním a právním státě. Tento závěr je navíc v souladu s obecnou úvahou, že subjektivní práva procesní a práva hmotná nelze neodlučitelně odpojovat a zvažovat jako skutečnosti striktně oddělené, když takové oddělování neodpovídá nejen současné právní nauce, ale zejména neodráží reálnou spjatost hmotných a procesních práv.

Na existenci subjektivního práva, byť ne nároku, na udělení státního občanství přitom nic nemění ani fakt správního uvážení, jež je žalovanému v jeho rozhodování ustanovením § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. poskytnuto. I v tomto bodě lze ostatně odkázat na opakovaně citované rozhodnutí rozšířeného senátu: „To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legimitace. Žalobní legimitace 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. ... Správní uvážení je v prvé 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.“

Stav, kdy zákonodárce svěří správnímu orgánu rozhodování o subjektivních právech osob a zároveň mu textem zákona ponechá velmi široké správní uvážení, přitom nenacházíme v českém právním řádu pouze ve vztahu k udělování státního občanství. Setkáváme se s ním i v jiných oblastech a typickým je právě tam, kde žadatel nemá nárok na kladné vyřízení své žádosti, a zejména tam, kde správní orgán rozhoduje o poskytnutí dobrodiní, jež by archaický právní jazyk označil za „milost státu“. Příkladem může posloužit institut humanitárního azylu, k němuž zdejší soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 47/2003, www.nssoud.cz, kde se také přiklonil k tomu, že jakkoliv je jeho udělování určováno správním uvážením, nevylučuje to zcela soudní přezkum: „V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.“

Poskytování takových „milostí státu“ a fakt, že se jedná o rozhodování, které je výrazem svrchované státní suverenity, jak připomíná žalovaný, totiž neznamená, že by se jednalo o „milost“ rozhodujícího státního orgánu a že by bylo odrazem jeho vlastní neomezené suverenity a volnosti, jak ostatně správně připomíná v kasační stížnosti i stěžovatel. Stát totiž suverenitu, jež mu při udělování jeho státního občanství (a obdobně např. i při udělování humanitárního azylu) cizincům plně náleží, přenesl na státní orgán, jemuž rozhodování o této věci svěřil, pouze v limitech omezení, která zakotvil do jiných výronů své suverenity: do Ústavy a Listiny základních práv a svobod, v nichž ústavodárce zavázal své orgány k dodržování tam obsažených lidských práv, stejně jako principů vyplývajících z charakteristiky České republiky jako moderního demokratického, ústavního a právního státu; do souhlasu s mezinárodními smlouvami zaručujícími lidská práva – ve vztahu k subjektivnímu právu některých skupin osob na státní občanství je tak ČR vázána např. Úmluvou o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 (publ. pod č. 43/2002 Sb. m. s.), Úmluvou o státním občanství vdáných žen z roku 1957 (publ. pod č. 72/1962 Sb.), Úmluvou o právech dítěte z roku 1989 (publ. pod č. 104/1991 Sb.), či konečně Evropskou úmluvou o státním občanství z roku 1997 (publ. pod č. 76/2004 Sb. m. s.); a v neposlední řadě do zákonů, v daném případě zejména do zákona o nabytí a pozbytí státního občanství a do správního řádu, ať už se jedná o správní řád publikovaný pod č. 71/1967 Sb., účinný v době rozhodování žalovaného, nebo o správní řád vydaný pod č. 500/2004 Sb., účinný nyní. Žalovaný tak musí žádost o udělení státního občanství posoudit nejen pohledem jediného ustanovení zákona, podle něž rozhoduje a jež mu zdánlivě svěřuje ničím neomezovanou úvahu o tom, komu státní občanství neudělít, byť i splnil všechny zákonem požadované podmínky, ale pohledem celého komplexu omezení, jež na sebe uložil stát, jehož je tento orgán součástí. Žalovaný tak zejména nesmí z textu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o nabytí a pozbytí státního občanství dovozovat, že k podmínkám zde uvedeným může připojovat podmínky další, v textu zákona neuvedené, jak by vyplývalo z absolutizace významu slovesa „lze“. Takové volné rozšiřování podmínek udělení státního občanství úvahou správního orgánu nad rámec zákona by právě bylo libovůlí. Ani při výkladu ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. proto není možno považovat výčet pěti podmínek za pouze demonstrativní, umožňující jejich rozšíření na základě volné úvahy žalovaného; naopak se jedná o výčet taxativní, rozšiřitelný jedině na základě jiného výslovného zákonného

ustanovení, za jaké lze považovat např. zohlednění bezpečnostních zájmů státu, které je žalovanému uloženo v § 10 odst. 3 předmětného zákona. Opak, tedy volné rozšiřování tohoto výčtu podmínek úvahou správního orgánu, by byl v daném případě o to nevhodnější, že je žalovanému svěřeno správní uvážení již u posuzování splnění některých z podmínek zákonem stanovených, konkrétně v jeho § 7 odst. 1 písm. e) a v § 10 odst. 3. Pokud by bylo správní uvážení při posuzování těchto dvou hledisek dále kombinováno s volností při stanovení podmínek dalších, byl by tím žalovanému umožněn čirý rozhodovací voluntarismus, nesouladný s pojmem racionální a dobré správy. Má-li tak být nalezen výklad ustanovení § 7 odst. 1 předmětného zákona souladný zejména s ústavními omezeními kladenými obecně na veřejnou moc, je třeba konstatovat, že slovesem „lze“ v úvodu tohoto ustanovení není rozhodujícím správnímu orgánu svěřena ničím neomezovaná volná úvaha o tom, zda udělí či neudělí státní občanství žadateli splňujícímu všechny podmínky v tomto ustanovení obsažené, ale že je mu umožněno toliko zohlednit jiné podmínky výslovně stanovené zákonem, typicky zohlednit bezpečnostní zájem státu podle § 10 odst. 3 tohoto zákona. Žalovaný tedy nesmí svou úvahou libovolně rozšiřovat nad rámec zákona množinu podmínek požadovaných k udělení státního občanství.

Stejně tak však nesmí libově existovat ani při posuzování splnění těch podmínek, které v zákoně výslovně stanoveny jsou. I při jejich posuzování je totiž žalovaný vázán obecnými ústavními principy a hodnotami, jako jsou zejména proporcionalita, rovnost, důstojnost, legitimní očekávání účastníků, právní jistota, předvídatelnost apod. V tomto směru se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se standardním výkladem proporcionality, který – pojímán v širším smyslu jako obecný zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod - v sobě obsahuje tři dílčí principy: způsobilost a vhodnost (Geeignetheit) dosažení zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku; princip potřebnosti (Erforderlichkeit), podle něhož je povoleno použití toliko nejšetnějšího z více možných prostředků a princip přiměřenosti (Angemessenheit) v užším smyslu, což znamená, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli (z odborné literatury viz např. K. Sobota, *Das Prinzip Rechtsstaat*, Mohr Siebeck, 1977, str. 234 a násl., Pieroth/Schlink, *Staatsrecht II – Grundrechte*, 8. vyd., Heidelberg, 1992, str. 74 a násl.; z judikatury německého Spolkového ústavního soudu namátkově viz BVerfGE 72/200, 257, BVerfGE 45/142, 173; z judikatury Ústavního soudu ČR viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Sbirka nálezů a usnesení, sv. 27, str. 177 a násl. nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/96, tamtéž, sv. 6, str. 213 a násl.).

Z toho v projednávané věci zejména plyne, že ve vztahu k podmínce obsažené pod písmenem e) interpretovaného ustanovení, jehož nesprávný výklad namítal stěžovatel ve své žalobě, nelze požadavek plnění povinností vyplývajících z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky absolutizovat způsobem, který by byl rozporný se smyslem tohoto ustanovení, např. zcela abstrahovat od závažnosti případného porušení tohoto zvláštního právního předpisu a od okolností podstatných pro zhodnocení této závažnosti, či vůbec upustit při úvaze od zohlednění zásady proporcionality. Takový přístup by ostatně protirečel i názorům zakotveným v judikatuře Ústavního soudu, jenž např. ve vztahu k obdobně formulovanému ustanovení dříve platného zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (pozn. soudu: tento předpis byl zrušen s účinností od 1. 1. 2000 zákonem č. 326/1996 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), uvedl ve svém nálezu ze dne 29. 3. 1999, sp. zn. IV. ÚS 311/97 (Sb. n. u. US, svazek č. 13, nálezy č. 46, str. 329 a násl.): „Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., ve znění účinném před vyhlášením nálezu Ústavního soudu č. 159/1998 Sb., připouštělo rozhodnutí o zákazu pobytu při každém „porušení povinnosti“, takže nerozlišovalo skutečně závažná porušení právního řádu České republiky od porušení ostatních, která lze označit za méně společensky nebezpečná. Mimo jiné i z těchto důvodů Ústavní soud uvedené ustanovení zrušil pro jeho rozpor s čl. 1 Ústavy a čl. 14 odst. 1 v souvislosti s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Také ve věci stěžovatele nebylo proto možno závěry pléna Ústavního soudu v uvedeném nálezu pominout, zejména když právě v případě stěžovatele nabývají na významu úvahy, týkající se principu přiměřenosti v právu, a to v souvislosti s uvážením intenzity porušení právních předpisů stěžovatelem.“ Ve svém nálezu ze dne 22. 10. 1998, sp. zn. III. ÚS 153/97 (Sb. n. u. US, svazek č. 12, nálezy č. 128, str. 227 a násl.) pak k tomuto tématu ve vztahu k výkladu téhož předpisu doplnil: „Jedním z esenciálních znaků právního státu je princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem na zákazu pobytu cizince na straně jedné a zájmem na ochraně základních práv a svobod na straně druhé proto musí vycházet z výše uvedeného principu.“

Výše provedené úvahy lze shrnout konstatováním, že v řízení o udělení státního občanství cizinci je rozhodováno o subjektivním veřejném právu žadatele, jakkoli není právní nárok na vyhovění této žádosti, a tomuto subjektivnímu veřejnému právu tak svědčí ochrana poskytovaná soudy ve správním soudnictví zaručená ustanovením § 2 s. ř. s., neboť výsledkem tohoto správního rozhodování je rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost založená na takovém tvrzení je proto důvodná, neboť Městský soud v Praze měl stěžovateloivu žalobu věcně projednat coby přípustnou. Jeho usnesení, jímž ji naopak odmítl, je proto nezákonné a Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než je ke kasační stížnosti stěžovatele zrušit a věc vrátit městskému soudu k novému řízení. V něm bude městský soud, jsa vázán právním názorem obsaženým v tomto rozsudku podle § 110 odst. 3 s. ř. s., povinen žalobu věcně projednat ve světle žalobních bodů.

Nejvyšší správní soud tedy shledal, že napadené usnesení je nezákonné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení Městského soudu v Praze podle § 110

odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. srpna 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová

předsedkyně senátu

8 As 41/2007-33



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: M. K., zastoupená JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Praha 5, Symfonická 1496/9, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 10. 4. 2007, čj. VS-20/RK/3-2007, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ministra vnitra ze dne 10. 4. 2007, čj. VS-20/RK/3-2007 byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra - oddělení státního občanství a matrik - ze dne 30. 10. 2006, čj. VS - 374/53/2-2006, jímž podle § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o státním občanství“) nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky.

Žalobkyně v podaném rozkladu uznala důvody, které vedly k neudělení státního občanství, avšak její závažné chronické onemocnění v době vzniku nedoplatek na veřejné zdravotní pojištění mohlo vést k aplikaci § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. Rozhodující orgán mohl prominout podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. e) citovaného zákona z důvodu hodného zvláštního zřetele, za který žalobkyně považuje svůj špatný zdravotní stav. Na její žádost plnil peněžité povinnosti (tedy i platby na veřejné zdravotní pojištění) manžel a neudělením státního občanství je tak sankcionována za jeho pochybení. Docházelo pouze k nedoplatkům záloh na pojistné; pojistné jako takové bylo hrazeno řádně a včas a správní orgán měl též přihlídnout ke značnému časovému odstupu od vytýkaného porušení povinností. Odmítla tvrzení ohledně své nespolečné spolupráce s Ministerstvem vnitra, jelikož veškeré podklady i potvrzení předkládala v řádných termínech, až na jedinou výjimku, kdy odcestovala na dovolenou. Doručení písemnosti jí nebylo předtím nikterak avizováno, a proto nelze hovořit o neposkytnutí součinnosti.

Ministr vnitra na základě návrhu rozkladové komise, rozklad zamítnul, přičemž se ztotožnil s argumentací Ministerstva vnitra. Žadatelka nesplnila podmínku pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) předmětného zákona, v jejím případě nebyly shledány žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro její prominutí a její integrace do české společnosti není na dostatečně vysokém stupni z důvodu zlehčování neplnění povinností. Zohlednil fakt, že žadatelka má díky povolení k trvalému pobytu vytvořeny podmínky pro plnohodnotný život, včetně zdravotního i sociálního pojištění.

Rozhodnutí o rozkladu napadla žalobkyně žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), ve které v zásadě zopakovala výtky uvedené již v rozkladu. Dále uvedla, že žalovaný (a před ním i správní orgán prvního stupně) nesprávně interpretoval znění § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, neboť neoprávněně rozšířil požadavek výše uvedeného ustanovení na období mnoha let před podáním žádosti,

ačkoliv je v něm obsažen termín „plní povinnosti“. Žalobkyně přitom povinnosti stanovené zákonem o veřejném zdravotním pojištění plnila jak v okamžiku zahájení správního řízení, tak téměř celý rok předtím. Správní orgán se měl zabývat splněním jejich povinností vyplývajících ze zvláštních předpisů ke dni podání žádosti. Připomněla svůj závažný zdravotní stav, který měl žalovaný zohlednit ve smyslu § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. Taktéž měl vzít v úvahu, že se jednalo o nedoplatky záloh na pojistném, a nikoliv o nedoplatky samotného pojistného, které bylo hrazeno řádně a včas. Za vzniklé nedoplatky již byla sankcionována prostřednictvím penále a s přihlédnutím k výši dlužné částky je nepřiměřeně přísné, aby byla za totéž jednání sankcionována neudělením státního občanství, zvláště pak, když se jednalo o pochybení jejího manžela, nikoliv jí samotné. Žalobkyně je toho názoru, že žalovaný překročil meze svého správního uvážení, jelikož nesprávně pochopil jeho míru a rozsah. Žalovaný přehlédl požadavek zákazu libovůle, princip rovnosti, proporcionality či povinnosti zachovávat lidskou důstojnost, přestože opakovaně poukazovala na své dlouhodobé zdravotní problémy, které zapříčinily dočasné nedoplatky na zálohy na platbách na veřejné zdravotní pojištění. Napadené rozhodnutí vybočuje z mezí správního uvážení též proto, že žalovaný nedbal na vyváženost mezi účelem rozhodnutí a jeho nepříznivým zásahem do svobod a zájmů žadatele jak stanoví doporučení Výboru ministrů Rady Evropy [patrně myslela Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2].

Městský soud usnesením ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10 žalobu odmítl z důvodu, že rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), jelikož se jím žalobkyně nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva či povinnosti. Dané rozhodnutí je sice rozhodnutím z formálního hlediska, avšak žalobkyně nemohla být zkrácena na svých právech, jelikož se o jejich právech ani nerozhodovalo a rozhodnutí jako takové je proto vyloučeno ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí o neudělení státního občanství není rozhodnutím, kterým se zakládá žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 nebo odst. 2 s. ř. s. Udělení státního občanství je výrazem neomezené státní suverenity a absolutního volného uvážení, a to i tehdy, kdy cizinec splňuje zákonem stanovené podmínky. Na udělení státního občanství není právní nárok, a proto neexistuje ani subjektivní právo žadatelky na vyhovění žádosti. Na neexistujícím právu nemůže být žadatelka jakkoliv zkrácena a nemůže tudíž namítat zásah do práva na spravedlivý proces, když není nositelem hmotného subjektivního práva.

Proti odmítavému usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka v ní uvedla, že nezpochybňuje právo státu rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí či neudělí. Nesouhlasí však s názorem, že udělení státního občanství je výrazem neomezené státní suverenity. Z usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99, z usnesení ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04 a dále z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/99 vyplývá, že na udělení státního občanství není právní nárok. Je absolutně ve sféře volného uvážení státní výsosti, zda cizímu státnímu příslušníku bude či nebude občanství uděleno; tento princip je neměnný a nezpochybnitelný. Proti tomuto závěru stěžovatelka staví současnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42 nebo rozsudek ze dne 11. 1. 2006, čj. 5 As 51/2007 - 105, vše na www.nssoud.cz), podle níž absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje a rozhodování správních orgánů nemůže podléhat libovůli. Volnou úvahu správních orgánů lze podrobit soudnímu přezkumu v takových mezích, zda nevybočila z limitů a hledisek stanovených zákonem. Součástí soudního přezkumu má být i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Účastník řízení je sice limitován při formulaci žalobních bodů správní žaloby, ne však zcela vyloučen ze soudní ochrany. Stěžovatelka, shodně jako v žalobě, uvádí, že přidržuje-li se žalovaný i městský soud překonaných představ o absolutní volné úvaze státu při udělování státního občanství, přehlídí tak např. požadavek zákazu libovůle, diskriminace nebo principu proporcionality. Správní orgán prvněho stupně ani žalovaný se téměř nezabývali skutečností, že k dočasným nedoplatkům na veřejném zdravotním pojištění docházelo z důvodu zdravotních potíží stěžovatelky. Tímto způsobem byl porušen požadavek, aby správní orgán užíval svou diskreční pravomoc pouze v mantinelech, které jsou vymezeny. Správní uvážení má být vedeno mimo jiné tím, že rozhodující orgán dbá na vyváženost mezi účelem rozhodnutí a nepříznivým zásahem do práv, svobod a zájmů dotčených osob, které může toto rozhodnutí vyvolat. Poměrně malý a již uhrazený nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění proporcionalně neodpovídá odepření státního občanství země, v níž žije řádným způsobem a jejímž občanem je její manžel. Opět poukázala na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, které vymezuje řadu požadavků na výkon správního uvážení správními orgány (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). Stěžovatelka je přesvědčena, že v jejím případě byla porušena veřejná subjektivní práva, jejichž ochranu lze uplatnit ve správním soudnictví.

Na základě uvedených skutečností stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesením Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zrekapituloval argumentaci městského soudu i stěžovatelky a odkázal na užitou judikaturu. Zejména však připomněl, že státní občanství lze udělit fyzické osobě,

kteřá splňuje podmínky uvedené v § 7 odst. 1 a § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb. Přitom je třeba klást důraz na termín „lze“, z něhož vyplývá, že i v případě splnění všech stanovených podmínek, nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Splnění nebo prominutí splnění zákonem daných podmínek je pouze základním předpokladem pro kladné vyřízení žádosti, po kterém následuje fáze správního uvážení, během které správní orgán každou žádost posuzuje individuálně a řádně, při respektování smyslu a účelu zákona. Státní občanství je pevný a trvalý svazek, který je určen plnou integrací žadatele do společnosti charakterizovanou rodinnými, pracovními, sociálními vazbami a taktéž i dodržováním právního řádu. Udělení státního občanství je absolutně ve sféře uvážení státní výsosti a je výrazem státní suverenity. Není tu tedy veřejné subjektivní právo stěžovatelky, aby její žádosti o udělení státního občanství České republiky bylo vyhověno. A není li tu takové veřejné subjektivní právo, nemůže být na takovém neexistujícím právu zkrácena, což je podle ustanovení § 2 a § 65 odst. 1 s. ř. s. základní podmínka pro soudní přezkum správního aktu.

Žalovaný odkázal na dosavadní judikaturu Městského soudu v Praze v obdobných věcech; napadené odmítavé usnesení je potvrzením kontinuity rozhodování soudu v případech žalob podávaných proti rozhodnutím o neudělení státního občanství České republiky. Z ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství vyplývá, že jednou z podmínek pro získání statusu občana je dodržování povinností, vyplývajících ze zvláštních předpisů, upravujících mimo jiné veřejné zdravotní pojištění. Na základě vyžádaných podkladů bylo zjištěno, že stěžovatelka této povinnosti nedostála a nebyly shledány důvody hodné zvláštního zřetele, jež by odůvodňovaly prominutí splnění této podmínky, a to zejména z důvodu, že zálohy na platby na veřejném zdravotním pojištění neplatila opakovaně a dlouhodobě. Užité správní uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených právními předpisy, je v souladu s pravidly logického usuzování a podklady pro jeho vydání byly zjištěny řádným procesním způsobem. Správní orgány nerozhodovaly na základě libovůle a vycházely ze zásady předvídatelnosti, což je patrné z odůvodnění rozhodnutí.

Na základě výše uvedeného žalovaný navrhnul, aby Nejvyšší správní soud svým rozsudkem podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti podle 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s. následovně:

Kasační stížnost je důvodná.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka, státní příslušnice Ukrajiny, podala dne 16. 2. 2006 žádost o udělení státního občanství České republiky, kde v roce 1998 získala povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a v roce 2000 uzavřela sňatek s českým státním občanem, díky čemuž získala trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny. Během správního řízení bylo shledáno, že stěžovatelka splňuje podmínky pro udělení státního občanství podle § 7 odst. 1 písm. a), jelikož pobývá na území České republiky déle jak pět let; písm. c), tj. předložila výpis z rejstříku trestů bez záznamu, a písm. d), tj. prokázala znalost českého jazyka. Správní orgán však zjistil, že nespĺňuje podmínky podle písm. e) citovaného ustanovení, neboť řádně a včas neplatila povinné zdravotní pojištění. Podmínku obsaženou v písmeni b) tohoto ustanovení splnit nemohla, neboť jí žalovaný nevydal příslib udělení státního občanství. Stěžovatelka předložila všechny požadované dokumenty pro potvrzení, že splňuje podmínky vyžadované § 7 odst. 1 zákona o státním občanství, s výjimkou potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny o vyúčtování zdravotního pojištění od data povolení pobytu na území České republiky do doby projednávání žádosti. K předložení výše uvedených informací byla Ministerstvem vnitra vyzvána dne 2. 3. 2006, 17. 7. 2006 a 11. 8. 2006. Předmětné údaje poskytla až 30. 8. 2006, jelikož z důvodu zahraniční dovolené nemohla učinit dříve a předtím zcela neporozuměla požadavku správního orgánu.

Pokud je kasační stížnost podána z důvodu uvedeném v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., zdejší soud nezkoumá, zda stěžovatelce mělo být státní občanství uděleno či nikoli a ani to, zda správní řízení bylo zatíženo namítanými vadami, ale pouze to, zda bylo porušeno ústavně zaručené právo na svobodný přístup k soudu, odmítl-li soud návrh, aniž se jím meritorně zabýval. Otázkou, na kterou má Nejvyšší správní soud poskytnout odpověď, je především to, zda stěžovatelka byla či nebyla aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení státního občanství dle § 65 s. ř. s., tzn. zda dané rozhodnutí je možné podrobit soudnímu přezkumu.

V rozsudku ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005 - 78, (www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „z ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. pro žadatele, sice nelyne právo na vyhovění jeho žádosti, plyne z něj však povinnost správního orgánu, tedy žalovaného, vést řádné správní řízení o žádosti splňující zákonem stanovené podmínky. V tomto správním řízení přitom musejí být dodržována žadatelova procesní práva, státní orgán musí při svém rozhodování postupovat v rámci zákona, jak plyne z obecného ústavního příkazu zakotveného v článku 2 odst. 3 Ústavy a musí se vyvarovat diskriminace a libovůle. Tento závěr je navíc v souladu s obecnou úvahou, že subjektivní práva procesní a práva hmotná nelze neodlučitelně odpojovat a zvažovat jako skutečnosti striktně oddělené, když takové oddělování neodpovídá nejen současné právní nauce, ale zejména neodráží reálnou spjatost hmotných a procesních práv...“. „...tomuto subjektivnímu veřejnému právu tak svědčí ochrana poskytovaná soudy ve správním soudnictví zaručená ustanovením § 2 s. ř. s....“

V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč se odchýlit od tohoto právního názoru. Se zřetelem k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Žalobou se bude zabývat věcně, tj. v rozsahu stěžovatelkou uplatněných žalobních bodů.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2008

JUDr. Petr Příhoda

předseda senátu

8 As 41/2007-33



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: M. K., zastoupená JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Praha 5, Symfonická 1496/9, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 10. 4. 2007, čj. VS-20/RK/3-2007, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10, se z r u š u j e a věc se v r a c í tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ministra vnitra ze dne 10. 4. 2007, čj. VS-20/RK/3-2007 byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra - oddělení státního občanství a matrik - ze dne 30. 10. 2006, čj. VS - 374/53/2-2006, jímž podle § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o státním občanství“) nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky.

Žalobkyně v podaném rozkladu uznala důvody, které vedly k neudělení státního občanství, avšak její závažné chronické onemocnění v době vzniku nedoplatek na veřejné zdravotní pojištění mohlo vést k aplikaci § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. Rozhodující orgán mohl prominout podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. e) citovaného zákona z důvodu hodného zvláštního zřetele, za který žalobkyně považuje svůj špatný zdravotní stav. Na její žádost plnil peněžité povinnosti (tedy i platby na veřejné zdravotní pojištění) manžel a neudělením státního občanství je tak sankcionována za jeho pochybení. Docházelo pouze k nedoplatkům záloh na pojistné; pojistné jako takové bylo hrazeno řádně a včas a správní orgán měl též přihlédnout ke značnému časovému odstupu od vytykaného porušení povinností. Odmítla tvrzení ohledně své nespolupráce s Ministerstvem vnitra, jelikož veškeré podklady i potvrzení předkládala v řádných termínech, až na jedinou výjimku, kdy odcestovala na dovolenou. Doručení písemnosti jí nebylo předtím nikterak avizováno, a proto nelze hovořit o neposkytnutí součinnosti.

Ministr vnitra na základě návrhu rozkladové komise, rozklad zamítnul, přičemž se ztotožnil s argumentací Ministerstva vnitra. Žadatelka nesplnila podmínku pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) předmětného zákona, v jejím případě nebyly shledány žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro její prominutí a její integrace do české společnosti není na dostatečně vysokém stupni z důvodu zlehčování neplnění povinností. Zohlednil fakt, že žadatelka má díky povolení k trvalému pobytu vytvořeny podmínky pro plnohodnotný život, včetně zdravotního i sociálního pojištění.

Rozhodnutí o rozkladu napadla žalobkyně žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), ve které v zásadě zopakovala výtky uvedené již v rozkladu. Dále uvedla, že žalovaný (a před ním i správní orgán prvního stupně) nesprávně interpretoval znění § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, neboť neoprávněně rozšířil požadavek výše uvedeného ustanovení na období mnoha let před podáním žádosti, ačkoliv je v něm obsažen termín „plní povinnosti“. Žalobkyně přitom povinnosti stanovené zákonem o veřejném zdravotním pojištění plnila jak v okamžiku zahájení správního řízení, tak téměř celý rok předtím. Správní orgán se měl zabývat splněním jejich povinností vyplývajících ze zvláštních předpisů ke dni podání žádosti. Připomněla svůj závažný zdravotní stav, který měl žalovaný zohlednit ve smyslu § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. Taktéž měl vzít v úvahu, že se jednalo o nedoplatky záloh na pojistném, a nikoliv o nedoplatky samotného pojistného, které bylo hrazeno řádně a včas. Za vzniklé nedoplatky již byla sankcionována prostřednictvím penále a s přihlédnutím k výši dlužné částky je nepřiměřeně přísné, aby byla za totéž jednání sankcionována neudělením státního občanství, zvláště pak, když se jednalo o pochybení jejího manžela, nikoliv jí samotné. Žalobkyně je toho názoru, že žalovaný překročil meze svého správního uvážení, jelikož nesprávně pochopil jeho míru a rozsah. Žalovaný přehlédl požadavek zákazu libovůle, princip rovnosti, proporcionality či povinnosti zachovávat lidskou důstojnost, přestože opakovaně poukazovala na své dlouhodobé zdravotní problémy, které zapříčinily dočasné nedoplatky na zálohy na platbách na veřejné zdravotní pojištění. Napadené rozhodnutí vybočuje z mezí správního uvážení též proto, že žalovaný nedbal na vyváženost mezi účelem rozhodnutí a jeho nepříznivým zásahem do svobod a zájmů žadatele jak stanoví doporučení Výboru ministrů Rady Evropy [patrně myslela Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2].

Městský soud usnesením ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10 žalobu odmítl z důvodu, že rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), jelikož se jím žalobkyni nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva či povinnosti. Dané rozhodnutí je sice rozhodnutím z formálního hlediska, avšak žalobkyně nemohla být zkrácena na svých právech, jelikož se o jejich právech ani nerozhodovalo a rozhodnutí jako takové je proto vyloučeno ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí o neudělení státního občanství není rozhodnutím, kterým se zakládá žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 nebo odst. 2 s. ř. s. Udělení státního občanství je výrazem neomezené státní suverenity a absolutního volného uvážení, a to i tehdy, kdy cizinec splňuje zákonem stanovené podmínky. Na udělení státního občanství není právní nárok, a proto neexistuje ani subjektivní právo žadatelky na vyhovění žádosti. Na neexistujícím právu nemůže být žadatelka jakkoliv zkrácena a nemůže tudíž namítat zásah do práva na spravedlivý proces, když není nositelem hmotného subjektivního práva.

Proti odmítavému usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasou kasační stížnost, v níž uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka v ní uvedla, že nepochybně má právo státu rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí či neudělí. Nesouhlasí však s názorem, že udělení státního občanství je výrazem neomezené státní suverenity. Z usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99, z usnesení ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04 a dále z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/99 vyplývá, že na udělení státního občanství není právní nárok. Je absolutně ve sféře volného uvážení státní výsosti, zda cizímu státnímu příslušníku bude či nebude občanství uděleno; tento princip je neměnný a nezpochybnitelný. Proti tomuto závěru stěžovatelka staví současnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42 nebo rozsudek ze dne 11. 1. 2006, čj. 5 As 51/2007 - 105, vše na www.nssoud.cz), podle níž absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje a rozhodování správních orgánů nemůže podléhat libovůli. Volnou úvahu správního orgánu lze podrobit soudnímu přezkumu v takových mezích, zda nevybočila z limitů a hledisek stanovených zákonem. Součástí soudního přezkumu má být i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Účastník řízení je sice limitován při formulaci žalobních bodů správní žaloby, ne však zcela vyloučen ze soudní ochrany. Stěžovatelka, shodně jako v žalobě, uvádí, že přidržuje-li se žalovaný i městský soud překonaných představ o absolutní volné úvaze státu při udělování státního občanství, přehlídí tak např. požadavek zákazu libovůle, diskriminace nebo principu proporcionality. Správní orgán prvního stupně ani žalovaný se téměř nezabývali skutečností, že k dočasným nedoplatkům na veřejném zdravotním pojištění docházelo z důvodu zdravotních potíží stěžovatelky. Tímto způsobem byl porušen požadavek, aby správní orgán užíval svou diskreční pravomoc pouze v mantinelech, které jsou vymezeny. Správní uvážení má být vedeno mimo jiné tím, že rozhodující orgán dbá na vyváženost mezi účelem rozhodnutí a nepříznivým zásahem do práv, svobod a zájmů dotčených osob, které může toto rozhodnutí vyvolat. Poměrně malý a již uhrazený nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění proporcionálně neodpovídá odepření státního občanství země, v níž žije řádným způsobem a jejímž občanem je její manžel. Opět poukázala na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, které vymezuje řadu požadavků na výkon správního uvážení správními orgány (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). Stěžovatelka je přesvědčena, že v jejím případě byla porušena veřejná subjektivní práva, jejichž ochranu lze uplatnit ve správním soudnictví.

Na základě uvedených skutečností stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zrekapituloval argumentaci městského soudu i stěžovatelky a odkázal na užitou judikaturu. Zejména však připomněl, že státní občanství lze udělit fyzické osobě, která splňuje podmínky uvedené v § 7 odst. 1 a § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb. Přitom je třeba klást důraz na termín „lze“, z něhož vyplývá, že i v případě splnění všech stanovených podmínek, nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Splnění nebo prominutí splnění zákonem daných podmínek je pouze základním předpokladem pro kladné vyřízení žádosti, po kterém následuje fáze správního uvážení, během které správní orgán každou žádost posuzuje individuálně a řádně, při respektování smyslu a účelu zákona. Státní občanství je pevný a trvalý svazek, který je určen plnou integrací žadatele do společnosti charakterizovanou rodinnými, pracovními, sociálními vazbami a taktéž i dodržováním právního řádu. Udělení státního občanství je absolutně ve sféře uvážení státní výsosti a je výrazem státní suverenity. Není tu tedy veřejné subjektivní právo stěžovatelky, aby její žádosti o udělení státního občanství České republiky bylo vyhověno. A není li tu takové veřejné subjektivní právo, nemůže být na takovém neexistujícím právu zkrácena, což je podle ustanovení § 2 a § 65 odst. 1 s. ř. s. základní podmínka pro soudní přezkum správního aktu.

Žalovaný odkázal na dosavadní judikaturu Městského soudu v Praze v obdobných věcech; napadené odmítavé usnesení je potvrzením kontinuity rozhodování soudu v případě žalob podávaných proti rozhodnutím o neudělení státního občanství České republiky. Z ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství vyplývá, že jednou z podmínek pro získání statusu občana je dodržování povinností, vyplývajících ze zvláštních předpisů, upravujících mimo jiné veřejné zdravotní pojištění. Na základě vyžádaných podkladů bylo zjištěno, že stěžovatelka této povinnosti nedostala a nebyly shledány důvody hodné zvláštního zřetele, jež by odůvodňovaly prominutí splnění této podmínky, a to zejména z důvodu, že zálohy na platby na veřejném zdravotním pojištění neplatila opakovaně a dlouhodobě. Užití správního uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených právními předpisy, je v souladu s pravidly logického usuzování a podklady pro jeho vydání byly zjištěny řádným procesním způsobem. Správní orgány nerozhodovaly na základě libovůle a vycházely ze zásady předvídatelnosti, což je patrné z odůvodnění rozhodnutí.

Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud svým rozsudkem podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti podle 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s. následovně:

Kasační stížnost je důvodná.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka, státní příslušnice Ukrajiny, podala dne 16. 2. 2006 žádost o udělení státního občanství České republiky, kde v roce 1998 získala povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a v roce 2000 uzavřela sňatek s českým státním občanem, díky čemuž získala trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny. Během správního řízení bylo shledáno, že stěžovatelka splňuje podmínky pro udělení státního občanství podle § 7 odst. 1 písm. a), jelikož pobývá na území České republiky déle jak pět let; písm. c), tj. předložila výpis z rejstříku trestů bez záznamu, a písm. d), tj. prokázala znalost českého jazyka. Správní orgán však zjistil, že nespĺňuje podmínky podle písm. e) citovaného ustanovení, neboť řádně a včas neplatila povinné zdravotní pojištění. Podmínku obsaženou v písmeni b) tohoto ustanovení splnit nemohla, neboť jí žalovaný nevydal příslib udělení státního občanství. Stěžovatelka předložila všechny požadované dokumenty pro potvrzení, že splňuje podmínky vyžadované § 7 odst. 1 zákona o státním občanství, s výjimkou potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny o vyúčtování zdravotního pojištění od data povolení pobytu na území České republiky do doby projednávání žádosti. K předložení výše uvedených informací byla Ministerstvem vnitra vyzvána dne 2. 3. 2006, 17. 7. 2006 a 11. 8. 2006. Předmětné údaje poskytla až 30. 8. 2006, jelikož z důvodu zahraniční dovolené nemohla učinit dříve a předtím zcela neporozuměla požadavku správního orgánu.

Pokud je kasační stížnost podána z důvodu uvedeném v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., zdejší soud nezkoumá, zda stěžovatelce mělo být státní občanství uděleno či nikoli a ani to, zda správní řízení bylo zatíženo namítanými vadami, ale pouze to, zda bylo porušeno ústavně zaručené právo na svobodný přístup k soudu, odmítl-li soud návrh, aniž se jím meritorně zabýval. Otázkou, na kterou má Nejvyšší správní soud poskytnout odpověď, je především to, zda stěžovatelka byla či nebyla aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení státního občanství dle § 65 s. ř. s., tzn. zda dané rozhodnutí je možné podrobit soudnímu přezkumu.

V rozsudku ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005 - 78, (www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „z ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. pro žadatele, sice neplyne právo na vyhovění jeho žádosti, plyne z něj však povinnost správního orgánu, tedy žalovaného, vést řádné správní řízení o žádosti splňující zákonem stanovené podmínky. V tomto správním řízení přitom musejí být dodržována žadatelova procesní práva, státní orgán musí při svém rozhodování postupovat v rámci zákona, jak plyne z obecného ústavního příkazu zakotveného v článku 2 odst. 3 Ústavy a musí se vyvarovat diskriminace a libovůle. Tento závěr je navíc v

souladu s obecnou úvahou, že subjektivní práva procesní a práva hmotná nelze neodlučitelně odpojovat a zvažovat jako skutečnosti striktně oddělené, když takové oddělování neodpovídá nejen současné právní nauce, ale zejména neodráží reálnou spjatost hmotných a procesních práv...“ „...tomuto subjektivnímu veřejnému právu tak svědčí ochrana poskytovaná soudy ve správním soudnictví zaručená ustanovením § 2 s.ř. s....“

V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč se odchýlit od tohoto právního názoru. Se zřetelem k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s.ř. s). Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s.ř. s.). Žalobou se bude zabývat věcně, tj. v rozsahu stěžovatelkou uplatněných žalobních bodů.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém řízení (§ 110 odst. 2 s.ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s.ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2008

JUDr. Petr Příhoda

předseda senátu

5 As 51/2007-105



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: M. CH., právně zast. JUDr. Lubomírem Dokoupilem, advokátem se sídlem Krohova 2354/50, 160 00, Praha 6, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 7 Ca 311/2006 - 68,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 7 Ca 311/2006 - 68, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O důvodnosti:

Žalobce (dále jen stěžovatel) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2005, č. j. VS-104/RK/3-205; tímto bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 2. 2005, č. j. VS-3198/53/2-2002, jímž nebylo podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o státním občanství) žádosti stěžovatele a jeho nezletilé dcery vyhověno.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s.ř. s.“). Ačkoliv stěžovatel netvrdí, že by na udělení státního občanství existoval při splnění stanovených podmínek právní nárok, přesto se domnívá, že jako účastník řízení má následující práva:

- právo na to, aby rozhodnutí bylo v souladu se zákonem,
- právo na to, aby rozhodnutí bylo řádně zdůvodněno a aby bylo přezkoumatelné,
- právo na to, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Rozhodnutí žalovaného dle stěžovatele není v souladu se zákonem, neboť je odůvodněno tím, že nespňuje podmínku uvedenou v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o státním občanství. Stěžovatel uvádí, že nedoplatky na zdravotním pojištění z let 1998 a 1999 již uhradil, a to v červnu roku 2002, tedy více jak dva roky předtím, než o udělení státního občanství požádal. Domnívá se proto, že jeho delikt ohledně veřejného zdravotního pojištění není na překážku tomu, aby splňoval zákonné podmínky pro udělení občanství, a to z následujících důvodů:

Prvním důvodem je výklad gramatický výše uvedeného ustanovení, kde je podmínkou to, že žadatel „plní... povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění...“. Z gramatického výkladu - přítomného času „plní“ - je nutno dovodit, že cizinec musí plnit dotyčné povinnosti nyní, tedy v okamžiku rozhodování správního orgánu či v okamžiku podání žádosti o udělení státního občanství.

Druhým stěžovatelovým argumentem je srovnání s podmínkou beztrestnosti (argument ad absurdum). Ta je formulována tak, že tuto podmínku splňuje fyzická osoba, která nebyla v uplynulých pěti letech pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin. Z toho, dle názoru stěžovatele vyplývá, že žadateli, který byl pro úmyslný trestný čin odsouzen v době dřívější než 5 let před podáním žádosti, státní občanství uděleno být může. A z toho též vyplývá, že žadateli, který byl odsouzen pro nedbalostní trestný čin, byť bezprostředně před podáním žádosti, státní občanství rovněž být uděleno může. Znamenalo by to tedy, že zákonodárce považuje přestupky či jiné delikty v oblasti např. cizineckého práva či v daňové oblasti za závažnější než trestné činy.

Stěžovatel dále uvádí, že ani v případě, kdyby slovo „plní“ z ustanovení § 7 odst. 1 cit. zákona bylo možno interpretovat tak, že povinnosti tam uvedené musely být plněny i v minulosti, by mu, dle jeho názoru, nebylo možno na základě deliktů z let 1998 a 1999 upřít splnění podmínky, a to z důvodu nepřiměřenosti. Bylo by nutno brát v potaz minimálně tyto okolnosti případu: závažnost oněch porušení povinností, dobu, kdy k těmto porušením došlo, sankce, které dotyčné zákony samy za toto porušení ukládají, skutečnost, zda z hlediska těchto dotyčných zákonů následky porušení ještě trvají, jakož i zjednaní nápravy ze strany delikventa.

V této souvislosti je třeba uvést, že zákony upravující oblasti v zákoně uvedené, zejména daňové předpisy, jsou tak rozsáhlé a komplikované, že k určitým drobným porušením povinností z těchto zákonů vyplývajících dochází v celé české společnosti velmi často.

Pokud by stát vůči cizincům postupoval tak, že každá chyba cizince vyloučí z běžné procedury získávání státního občanství udělením a odkáže jej na svou povahou mimořádnou proceduru poskytování výjimek, znamenalo by to v praxi přenesení rozhodování o státním občanství z oblastí o nichž hovoří zákon, do naprosto netransparentní oblasti poskytování zákonem nijak neupravených výjimek.

Je samozřejmě možný i jiný výklad, totiž že zákonodárce chtěl ponechat na uvážení správního orgánu, jak závažné delikty v oblastech tam uvedených bude pokládat za neplnění povinností a jaké delikty již ne. I v tomto případě se však stěžovatel domnívá, že žalovaný musí zdůvodnit, proč považuje určité konkrétní porušení zákona za tak závažné, že žadatel podmínku pro udělení státního občanství nespňuje.

Další porušení zákona spatřuje stěžovatel ve skutečnosti, že žalovaný nijak blíže nezdůvodnil své tvrzení, že v jeho případě nejsou dány důvody hodné zřetele, na základě kterých by nesplnění podmínky bylo prominuto.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje na to, že výčet podmínek pro udělení státního občanství uvedený v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o státním občanství nelze považovat za taxativní, neboť ustanovení § 10 odst. 3 cit. zákona stanoví, že Ministerstvo vnitra je povinno posoudit žádost i z hlediska bezpečnosti státu.

Z toho, dle názoru žalovaného, vyplývá, že neexistuje právní nárok na udělení státního občanství ani při splnění zákonem stanovených podmínek.

Zároveň lze učinit závěr, že jejich nesplnění (nebo nemožnost prominutí jejich splnění) má pouze za následek, že žadateli státní občanství udělit vůbec nelze.

Žalovaný dále uvádí, že zákonodárce stanovil podmínky pro udělení státního občanství tak, aniž by některá byla nadřazena nebo měla větší význam než podmínky ostatní. Rozdíl mezi nimi je např. pouze v časovém vymezení a v možnostech, jež obsahuje zákon pro jejich prominutí. Splnění jedné podmínky se zjišťuje za posledních pět let, zatímco u druhé se zjišťuje od doby, kdy žadatelé ta která povinnost vznikla. Z důvodu závažnosti porušení českého právního řádu a krátkého časového období, za které je zjišťována, tak nelze jednu podmínku žadateli prominout vůbec, kdežto druhou lze prominout, aby mohlo být přihlédnuto k charakteru porušení zvláštních předpisů, k osobě žadatele a jeho poměrům.

Tomuto závěru svědčí slovesný čas průběhový slova „plní“, neboť jeho smyslem je, aby nebylo uděleno státní občanství tomu žadateli, který porušuje český právní řád ve vymezených oblastech. Žadatel proto musí průběžně a soustavně plnit své povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů.

Žalovaný uvádí, že vždy přihlíží k výši zjištěného nedoplatku, k tomu, kdy byla dlužná částka uhrazena, k časovému odstupu od porušení povinnosti i k tomu, zda žadatel již po delší dobu své povinnosti řádně plní. Jen vyhodnocení všech těchto skutečností, včetně důvodů porušení povinností, může být pro správní orgán dostatečným podkladem pro přijetí závěru, že žadatel bude i v budoucnu své povinnosti řádně plnit.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v rozsahu a v mezích uplatněných kasačních námitek, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Městský soud v Praze ve svém rozsudku uvedl, že tvrzení stěžovatele, že z odůvodnění není zřejmé, proč je jeho delikt považován za natolik závažný, že díky němu nesplňuje podmínku ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, a že správní orgán nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, nejsou důvodná. Zásadním důvodem zde bylo nesplnění dané zákonné podmínky, když stěžovatel neplatil řádně pojistné na veřejné zdravotní pojištění, přitom nebyly shledány okolnosti zvláštního zřetele hodné, které by odůvodňovaly postup podle ustanovení § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. V tomto směru postačí v odůvodnění rozhodnutí uvést, že takové skutečnosti u stěžovatele zjištěny nebyly, nad rámec odůvodnění rozhodnutí by pak správní orgán v rozhodnutí uváděl výčet skutečností, které příslušný mimořádný postup odůvodňují. Soud se tak neztotožnil z tvrzení stěžovatele, že žalovaný neuvedl, jaké skutečnosti byly podkladem pro vydání rozhodnutí a jakými úvahami byl správní orgán veden.

Nejvyšší správní soud na straně jedné odmítá formalistický výklad stěžovatele, že se ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství vztahuje pouze na chování cizince v době podání žádosti, a nikoliv již na jeho předchozí působení na území České republiky, neboť taková interpretace se přiči smyslu a účelu uvedené normy. Ke gramatickému výkladu stěžovatele i žalovaného nutno podotknout, že z gramatického hlediska u slovesa plnit (resp. jeho třetí osoba jednotného čísla – plní) se jedná o slovesný vid nedokonavý. Slovesný vid je jednou z mluvnických kategorií, které se určují u slovesa. Zatímco vid dokonavý je „punktuální stav“ - něco se jednou stane a je to dokonáno, dokončeno (př.: donést, přijít, zavolat, sníst, vypadnout, vyskočit, splnit...), nedokonavý vid je zpravidla děj probíhající nebo trvající - něco je nějakou dobu konáno, nikoli však již dokonáno (př.: nést, nosit, jít, chodit, volat, jíst, padat, skákat, plnit...). Z tohoto výkladu je nutné vyvodit, že žadatel měl plnit stanovené povinnosti od začátku doby, kdy tyto žadateli vznikly.

Nicméně to však samo o sobě neznamená, že zákonodárce považuje přestupky či jiné delikty v oblasti např. cizineckého práva či v daňové oblasti za závažnější než trestné činy, neboť podmínku ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o státním občanství nelze vůbec prominout, kdežto podmínku ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) lze prominout v případech hodných zvláštního zřetele.

Na straně druhé, dle názoru Nejvyššího správního soudu, předpokládá zmíněné ustanovení určitou intenzitu, tedy závažnost daného porušení zvláštního právního předpisu. Stejně tak i další podstatné okolnosti protiprávního jednání žadatele o udělení občanství musí být takové, aby bylo skutečně naplněno reálné riziko pokračování v porušování povinností ze strany žadatele. Dle principu proporcionality tedy soud musel především hodnotit smysl a účel podmínky dle ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství ve vztahu k charakteru a závažnosti uvedeného porušení.

Smyslem a účelem podmínky pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, je vyloučit z možnosti nabytí státního občanství České republiky žadatele, který po dobu svého dosavadního pobytu na území České republiky porušoval právní předpisy (zde upravující všeobecné zdravotní pojištění), neboť je důvodné reálné nebezpečí, že by takový cizinec pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan České republiky, a je zde tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství České republiky nenabyl.

K obdobnému případu se Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, např. v rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 - 78 (přístupno na www.nssoud.cz), v němž konstatoval: „..... nelze požadavek plnění povinností vyplývajících z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky absolutizovat způsobem, který by byl rozporný se smyslem tohoto ustanovení, např. zcela abstrahovat od závažnosti případného porušení tohoto zvláštního právního předpisu a od okolností podstatných pro zhodnocení této závažnosti, či vůbec upustit při úvaze od zohlednění zásady proporcionality. Takový přístup by ostatně protičel i názorům zakotveným v judikatuře Ústavního soudu, jenž např. ve vztahu k obdobně formulovanému ustanovení dříve platného zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (pozn. soudu: tento předpis byl zrušen s účinností od 1. 1. 2000 zákonem č.

326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), uvedl ve svém nálezu ze dne 29. 3. 1999, sp. zn. IV. ÚS 311/97 (Sb. n. u. US, svazek č. 13, náleží č. 46, str. 329 a násl.): "

Rovněž ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské federativní republiky (zrušen zák. č. - 326/1999 Sb. s účinností od 1. 1. 2000) ve znění účinném před vyhlášením nálezu Ústavního soudu č. 159/1998 Sb., připouštělo možnost vydat rozhodnutí o zákazu pobytu při každém „porušení povinnosti“, takže nerozlišovalo skutečně závažná porušení právního řádu České republiky od porušení ostatních, která lze označit za méně společensky nebezpečná. Mimo jiné i z těchto důvodů Ústavní soud uvedené ustanovení zrušil pro jeho rozpor s čl. 1 Ústavy a čl. 14 odst. 1 v souvislosti s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Ve věci stěžovatele nebylo proto možno závěry pléna Ústavního soudu v uvedeném nálezu bez dalšího pominout, zejména když právě v případě stěžovatele nabývají na významu úvahy, týkající se principu přiměřenosti v právu, a to v souvislosti s uvážením intenzity porušení právních předpisů stěžovatelem.

Jedním z esenciálních znaků právního státu je princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem na zákazu pobytu cizince na straně jedné a zájmem na ochraně základních práv a svobod na straně druhé proto musí vycházet z výše uvedeného principu (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1998, sp. zn. III. ÚS 153/97, příst. www.judikatura.cz).

Porušení povinnosti uhradit včas pojistné na veřejné a zdravotní pojištění, může být považováno pouze za formální opominutí, které samo o sobě nezakládá nesplnění zmíněné zákonné podmínky pro udělení státního občanství České republiky. Toto porušení povinnosti však musí být hodnoceno z hlediska proporcionality a rozhodnutí správního orgánu a musí dostatečně přihlídnout k závažnosti případného porušení zvláštního právního předpisu a k okolnostem podstatným pro zhodnocení jeho závažnosti.

Pokud by porušení povinnosti předmětného zákona nesplnění podmínky pro udělení státního občanství zakládalo, i tak by žalovaný byl povinen provést správní úvahu dle ustanovení § 11 odst. 4 zákona o státním občanství, neboť je zřejmé, že výše uvedené okolnosti, by v případě tohoto protiprávního jednání nepochybně mohly představovat důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by bylo možno nesplnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství prominout.

Jakkoliv Nejvyšší správní soud na jedné straně souhlasí s názorem, že na udělení státního občanství není právní nárok, je nutné současně konstatovat, že rozhodování správních orgánů nemůže podléhat libovůli. Libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů by totiž zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákoně a zákonem řízené. Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění, a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k adekvátnímu rozhodnutí.

Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.

Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že i když správní orgán rozhoduje na základě volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy i elementární právní principy správního rozhodování. Nezákonost takového rozhodnutí pak může spočívat mj. v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení (ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo může být způsobena porušením procesních předpisů.

V souzené věci Nejvyšší správní soud shledal, že Městský soud v Praze pochybil, pokud žalobu stěžovatele jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, aniž by uvedl důvody pro takový postup transparentním a přezkoumatelným způsobem, když se omezil pouze na konstatování závěrů, které učinil žalovaný, totiž na nesplnění podmínky stanovení v ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, aniž důsledky, resp. závažnost tohoto „provinění“ relevantně zhodnotil otázkou přezkoumatelnosti správní úvahy stran posouzení správním orgánem tvrzeného nedostatečného začlenění stěžovatele do české společnosti, resp. jeho nedostatečné integrovanosti, potom Městský soud v Praze zcela pominul.

Nejvyšší správní soud naprosto souhlasí s tvrzením, že na udělení státního občanství ČR při nesplnění zákonných podmínek není právní nárok a konstatuje, že použití správního uvážení při rozhodování o udělení občanství ČR je zcela namístě. Správní rozhodnutí, v němž bylo při rozhodování použito institutu správního uvážení, soud přezkoumává, a to pouze po té stránce a v takové rovině, zda tato volná úvaha nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Součástí přezkoumání soudu je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Takové posouzení, s ohledem na výše nastíněné hodnocení závažnosti provinění žadatele, jakož i ostatních tvrzených podmínek rozhodných pro učinění závěru o nemožnosti udělení státního občanství, však napadený rozsudek městského soudu postrádá.

Nejvyšší správní soud proto shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění, přitom nedostatek důvodů je pak nutno spatřovat v nedostatku důvodů skutkových, nikoliv v dílčích nedostatcích odůvodnění.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53, odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. března 2008

JUDr. Lenka Matyášová

předsedkyně senátu

2 As 55/2007-77



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: D. Š., zastoupeného JUDr. Kateřinou Šimáčkovou, advokátkou se sídlem Mojžíšova 17, Brno, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2007, č. j. 9 Ca 41/2005 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2007, č. j. 9 Ca 41/2005 – 45, se z r u š u j e a věc se v r a c í tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2007, č. j. 9 Ca 41/2005 - 45 byla zamítnuta žaloba podané žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí ministra vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 28. 12. 2004, č. j. VS-322/RK/3, jímž byl zamítnut rozklad stěžovatele a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra - oddělení státního občanství a matrik ze dne 16. 8. 2004, č. j. VS-1365/53/2-1997, kterým nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o udělení státního občanství České republiky podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nabytí a pozbytí státního občanství“). Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že správní orgán nejprve přezkoumá naplnění zákonných podmínek pro udělení státního občanství podle § 7 odst. 1 zákona o nabytí a pozbytí státního občanství, je však oprávněn hodnotit žádost i z jiných hledisek, než která výslovně zmiňuje zákon, a to v rámci správního uvážení, které může směřovat nad rámec zákonných podmínek. Míra volného správního uvážení v tomto případě tedy podle napadeného rozhodnutí městského soudu není omezena zákonem o nabytí a pozbytí státního občanství, ale pouze zákazem libovůle. Nad rámec právního posouzení správního rozhodnutí městský soud konstatuje, že stěžovatel nesplnil svou povinnost podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství, ačkoli správní orgány konstatovaly nekonekventně své zamítnutí jako správní uvážení nad rámec zákonných podmínek. Městský soud dále uvedl, že jestliže správní orgány shledaly, že stěžovatel neplnil

své povinnosti vyplývající ze založení jeho podnikatelské – živnostenské činnosti (§ 33 zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zánik daňové povinnosti v souvislosti s § 38g zákona č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), je toto hodnocení podřaditelné pod posouzení splnění jedné ze základních podmínek zákona, a to podmínky podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství. Městský soud rovněž konstatoval, že zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) je procesním předpisem ve věcech daní, jeho ustanovení jsou pro daňové subjekty stejně závazná a zásadní svým významem jako daňové zákony, proto nelze pod § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství nezahrnout i plnění povinností podle tohoto právního předpisu. Městský soud z toho vyvodil, že posouzení jednání stěžovatele při neplnění povinností ze zregistrovaných živnostenských oprávnění tedy není bagatelního významu, a byť bylo správními orgány nekonzistentně prezentováno jako správní uvážení nad rámec zákonných podmínek, pak tento případ zcela postačí pro závěr o neudělení státního občanství České republiky stěžovateli. Tuto úvahu pak podle městského soudu umocňují pochybnosti správních orgánů o pravdivosti daňového přiznání z hlediska výše příjmů stěžovatele za rok 2003. Podle městského soudu pak je nesporné, zda stěžovatel své chyby spočívající v zanedbání svých zákonných povinností i jiné jednání následně napravil či vysvětlil.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnil důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konkrétně namítal, že městský soud v jeho neprospěch rozšířil argumentaci ministerstva. Správní orgán I. stupně rozhodl, že nevyhovuje žádosti stěžovatele o udělení státního občanství České republiky ze dvou důvodů, a to, že stěžovatel nepodal za období 1995 – 2002 prohlášení o tom, že nemá příjmy ze samostatné výdělečné činnosti podléhající dani z příjmů fyzických osob a že při ústním jednání na ministerstvu sdělil, že zisk z provozu jeho restaurace za rok 2003 činil cca 40 000 Kč a v daňovém přiznání je uveden rozdíl mezi příjmy a výdaji z této podnikatelské činnosti ve výši pouze 29 180 Kč. Ve správním rozhodnutí pak bylo konstatováno, že stěžovatel splňuje podmínky stanovené v § 7 odst. 1 písm. a), c), d), e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství a nikde se neuvádí, že by snad udělení občanství bylo bezpečnostním rizikem pro Českou republiku (§ 10 odst. 3 citovaného zákona). Ačkoli tedy ministerstvo konstatovalo, že stěžovatel splňuje veškeré podmínky stanovené zákonem o nabytí a pozbytí státního občanství, rozhodlo se jeho žádosti nevyhovět. Stěžovatel se domnívá, že povinnost provést požadované prohlášení ze žádného právního předpisu nevyplývá, a v průběhu odvolacího řízení z důvodů právní jistoty dokonce požadované prohlášení finančnímu úřadu doručil, což ministerstvu prokázal. K druhému důvodu stěžovatel upozornil, že ministerstvu předložil daňové přiznání za rok 2003 a nic nechtěl zatajovat. Pokud zhruba uváděl své příjmy z podnikatelské činnosti při výslechu a v dotazníku, tak se zmyšlil cca o 10 000 Kč. Stěžovatel poukázal na to, že již v odvolání vyjádřil právní názor, že v případě splnění zákonných podmínek podle § 7 zákona o nabytí a pozbytí státního občanství a absenci důvodu uvedeného v ustanovení § 10 odst. 3 citovaného zákona mu vzniká právní nárok na udělení státního občanství a že není možno mu toto odmítnout pouze odkazem na dva naprosto bagatelní důvody. Městský soud však jeho argumenty neuznal a naopak ještě dále rozšířil argumentaci ministerstva v neprospěch stěžovatele. Rovněž vůbec nevzal v potaz právní argumenty stěžovatele opírající se o rozhodnutí Nejvyššího správního ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 - 78, které podporuje jeho právní argumentaci. Při výkladu § 7 odst. 1 zákona o nabytí a pozbytí státního občanství není možno považovat výčet pěti podmínek za pouze demonstrativní, umožňující jejich rozšíření na základě volné úvahy správního orgánu. Naopak se jedná o výčet taxativní, rozšiřitelný jedině na základě jiného výslovného zákonného ustanovení. Ministerstvu je svěřeno správní uvážení již u posuzování splnění některých z podmínek zákonem stanovených, konkrétně v jeho § 7 odst. 1 písm. e) a v § 10 odst. 3 citovaného zákona. Pokud by bylo správní uvážení při posuzování těchto dvou hledisek dále kombinováno s volností při stanovení podmínek dalších, byl by tím podle stěžovatele umožněn rozhodovací voluntarismus, nesouladný s pojmem racionální a dobré správy. Proto ministerstvo nesmí svou úvahou libovolně rozšiřovat nad rámec zákona množinu podmínek požadovaných k udělení státního občanství. Stěžovatel rovněž vyslovil nesouhlas s úvahou městského soudu směřující k posouzení jediných dvou výtýkaných porušení práva, které byly důvodem neudělení státního občanství. Městský soud dovodil, že nepodání prohlášení stěžovatele, že nemá příjmy ze samostatné výdělečné činnosti, je porušením povinností stanovených v § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství. To se však naprosto vymyká dosavadní praxi ministerstva, které jako porušení tohoto ustanovení vždy vnímalo jen řádné nepřiznání a nezaplacení jmenovaných plateb, nikoli bagatelní chybu, která navíc nevyplývá ze žádného zákonného ustanovení, ale pouze z pokynu Ministerstva financí č. 219 uveřejněného ve Finančním zpravodaji č. 12/2000. V průběhu správního řízení stěžovatel tuto výtku napravil, což městský soud shledal jako nesporné. Dále se není možno podle stěžovatele ztotožnit s tvrzením městského soudu, že absence příjmů z podnikatelské činnosti znamenala zánik daňové povinnosti podle ustanovení § 38g zákona č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů či že by z tohoto ustanovení vyplývala v případě nezískání příjmů ze samostatné výdělečné činnosti pro stěžovatele nějaká povinnost. Ministerstvo, na rozdíl od městského soudu, nepojalo relevantní pochybnosti o pravdivosti daňového přiznání výše příjmů stěžovatele za rok 2003. Pokud by totiž taková pochybnost byla, mělo povinnost ji oznámit finančnímu úřadu, což neučinilo. Stěžovatel, jemuž zpracovává daňové přiznání jeho účetní, pouze nepřesně uvedl jeden z mnoha údajů, protože si jej přesně nepamatoval. Uvedenou nepřesnost mohl příslušný úředník na místě zkorigovat, neboť měl k dispozici veškerá daňová přiznání stěžovatele. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovilo souhlas se závěry městského soudu. Podle jeho názoru nelze považovat za taxativní výčet podmínek pro udělení státního občanství uvedený v § 7 zákona o nabytí a

pozbývání státního občanství také z toho důvodu, že ustanovení § 10 odst. 3 citovaného zákona stanoví, že ministerstvo vnitra je povinno posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu. Z tohoto vyplývá, že i v případě splnění všech podmínek stanovených zákonem o nabytí a pozbývání státního občanství, nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Splnění zákonem stanovených podmínek je pouze základním předpokladem pro kladné vyřízení žádosti, po kterém následuje fáze správního uvážení, kdy je třeba každou žádost individuálně posoudit při respektování smyslu zákona o nabytí a pozbývání státního občanství a mezí, která zákon stanoví. Státní občanství je trvalý a pevný svazek mezi fyzickou osobou a Českou republikou. Trvalost a pevnost tohoto svazku je dána integrací žadatele v české společnosti, jež je charakterizována jak vazbami rodinnými, tak vazbami pracovními a sociálními, a také dodržováním právního řádu České republiky. Transparentnost příjmu žadatele je dalším významným integračním znakem, který je v průběhu správního řízení zjišťován. Integrací žadatele je třeba se zabývat v širších souvislostech s přihlédnutím ke konkrétnímu případu, a ne pouze mechanicky posuzovat splnění zákonem stanovených podmínek pro udělení státního občanství. Nehodnotí se pouze formální plnění podmínek uvedených v zákoně, nýbrž v rámci správního uvážení je zkoumána existence skutečného vztahu (viz. rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 6. 4. 1955 v případě *Nottebohm case, Lichtenštejn v. Guatemala*, ICJ. Rep, 1955, s. 20). Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, navíc ukládá všem správním orgánům chránit zájmy státu a společnosti. Ministerstvo odkázalo na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99 a na rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel byl podle § 33 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků povinen podat správci daně do 30 dnů ode dne nabytí právní moci živnostenského oprávnění registrační přihlášku k placení jednotlivých druhů daní. Pokud stěžovatel vůbec nezačal podnikat, byl povinen předložit k žádosti o výmaz z evidence podnikatelských subjektů písemný souhlas správce daně. Stěžovatel nepodal daňová přiznání ani nepožádal o výmaz z evidence podnikatelských subjektů, a neplnil tak své povinnosti vyplývající ze zákona o správě daní a poplatků. K této problematice Ministerstvo financí vydalo pokyn č. D – 219 o registraci daňových subjektů, který byl uveřejněn ve Finančním zpravodaji, tj. ve veřejně přístupném publikačním prostředku. Stěžovatel v dotazníku k žádosti o udělení státního občanství a při jednání na ministerstvu uvedl rozdílné údaje než v daňovém přiznání za rok 2003, a proto vznikly pochybnosti, který ze správních orgánů byl uveden v omyl. Z těchto důvodů ministerstvo navrhlo zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o nabytí a pozbývání státního občanství lze státní občanství České republiky na žádost udělit fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky:

- a) má na území České republiky ke dni podání žádosti po dobu nejméně pěti let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje,
- b) prokáže, že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství, nebo prokáže, že pozbyla dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky,
- c) nebyla v posledních pěti letech pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin,
- d) prokáže znalost českého jazyka
- e) plní povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky, povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, daně, odvody a poplatky.

V prvním stížním bodě stěžovatel namítal, že zákonem stanovený katalog podmínek, jejichž splnění zákon vyžaduje pro udělení státního občanství, je nutno vykládat jako výčet taxativní.

Touto stěžejní námitkou kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval již v uvedeném rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 - 78, a v nyní projednávané věci neshledal žádný důvod se od právního názoru vysloveného v tomto rozsudku odchýlit. Nejvyšší správní soud opět zdůrazňuje, že ministerstvo nesmí z textu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o nabytí a pozbývání státního občanství dovozovat, že k podmínkám zde uvedeným může připojovat podmínky další, v textu zákona neuvedené, jak by vyplývalo z absolutizace významu slovesa „lze“. Takové volné rozšiřování podmínek udělení státního občanství úvahou správního orgánu nad rámec zákona by bylo libovůlí. Má-li být výklad citovaného ustanovení souladný zejména s ústavními omezeními kladenými obecně na veřejnou moc, je třeba konstatovat, že slovesem „lze“ v úvodu citovaného ustanovení není správnímu orgánu svěřena ničím neomezovaná volná úvaha, zda udělí či neudělí státní občanství žadateli splňujícímu všechny podmínky v tomto ustanovení obsažené, ale že je mu umožněno pouze zohlednit jiné podmínky výslovně stanovené zákonem, typicky bezpečnostní zájem státu podle § 10 odst. 3 zákona o nabytí

a pozbývání státního občanství. Ministerstvo tedy nesmí svou úvahou libovolně rozšiřovat zákonem taxativně stanovené podmínky požadované k udělení státního občanství.

Tento výklad se opírá o zásadu předvídatelnosti práva a zásadu právní jistoty, které tvoří samotný základ konceptu právního státu. V demokratickém právním státě musí právní řád zajistit předvídatelnost důsledků právního předpisu a jeho určitost a srozumitelnost. Pouze takový zákon, u něhož lze jeho důsledky jasně předvídat, totiž odpovídá znakům právního státu. Z těchto východisek pak vyplývá, že rozsah a obsah podmínek k udělení státního občanství je možno definovat jen zákonem, přičemž je třeba zachovat požadavek právní jistoty a předvídatelnosti postupu orgánů veřejné moci v souladu se zákonem stanovenými požadavky. Pokud by zákon nestanovil dostatečně rozsah a obsah podmínek k udělení státního občanství, nebylo by možné posoudit, zda správní uvážení ministerstva nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Správní uvážení by tak bylo fakticky nepřezkoumatelné. V dané věci lze poukázat na to, že Evropský soud pro lidská práva požaduje v případech, kdy právní předpis opravňuje orgán veřejné moci k uvážení, aby rozsah a modalita výkonu takového uvážení byly definovány s dostatečnou jasností s ohledem na daný legitimní cíl a poskytovaly jednotlivci odpovídající ochranu proti libovůli či svévoli.

Nelze proto akceptovat názor ministerstva, že i v případě splnění všech podmínek stanovených zákonem o nabývání a pozbývání státního občanství nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Argumentuje-li ministerstvo integrací žadatele v české společnosti, jež je charakterizována jak vazbami rodinnými, tak vazbami pracovními a sociálními, a také dodržováním právního řádu České republiky, lze konstatovat, že tento pojem je příliš obecný a ministerstvo v jeho rámci zvažuje „téměř vše“ a doplňuje v podstatě libovolně dodatečné podmínky pro udělení státního občanství. Není přípustné, aby ministerstvo odůvodnilo neudělení státního občanství pouze nedostatečnou integrací žadatele v české společnosti (viz. článek Nabývání státního občanství České republiky udělením, JUDr. Martin Rozumek, Bulletin advokacie 10/2007, str. 39.). Lze tedy shrnout, že rozhodování o udělení státního občanství je sice výrazem svrchované státní suverenity, ale tato skutečnost neznamená, že by se jednalo o „milost“ rozhodujícího státního orgánu a že by bylo odrazem jeho vlastní neomezené suverenity a volnosti, jak na to správně poukázal v kasační stížnosti stěžovatel. Podmínky pro udělení státního občanství tak musí stanovit zákonodárce, nikoliv státní orgány, které jsou součástí moci výkonné. Ústavně konformní výklad tak umožňuje správní uvážení v mezích a za podmínek stanovených zákonem, nikoliv však vytváření zcela nových, žadateli o státní občanství neznámých podmínek, jež zákonodárce vůbec nekonstituoval.

Nejvyšší správní soud se tak plně ztotožnil se stěžovatelem v tom, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, pokud uvedl, že správní orgán nejprve přezkoumá naplnění zákonných podmínek pro udělení státního občanství podle § 7 odst. 1 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství, je však oprávněn hodnotit žádost i z jiných hledisek, než která výslovně zmiňuje zákon, a to v rámci správního uvážení, které může směřovat nad rámec zákonných podmínek.

Nejvyšší správní soud se částečně shoduje s názorem městského soudu v tom, že povinnosti daňových subjektů vyplývající z daňových zákonů úzce souvisí s povinnostmi uloženými daňovým subjektům zákonem o správě daní a poplatků a nelze je zcela oddělovat. Hmotné právo by se totiž v řadě případů bez práva procesního neprosadilo, a procesní právo bez práva materiálního by naopak postrádalo smysl. Nejvyšší správní soud však nesouhlasí s posouzením jednání stěžovatele jako nikoliv bagatelního významu. Městský soud v podstatě neuvedl žádné hodnocení tohoto jednání, pouze konstatoval, že jde o porušení zákona o správě daní a poplatků. Každé porušení předpisů však podle Nejvyššího správního soudu nemusí znamenat nesplnění podmínky podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. Při posuzování se musí vždy vážit intenzita případného porušení povinnosti. Nejvyšší správní soud již v uvedeném rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 – 78, vyslovil, že „libovůle nesmí existovat ani při posuzování splnění těch podmínek, které v zákoně výslovně stanoveny jsou. I při jejich posuzování je totiž žalovaný vázán obecnými ústavními principy a hodnotami, jako jsou zejména proporcionalita, rovnost, důstojnost, legitimní očekávání účastníků, právní jistota, předvídatelnost apod. V tomto směru se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se standardním výkladem proporcionality, který – pojímán v širším smyslu jako obecný zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod - v sobě obsahuje tři dílčí principy: způsobilost a vhodnost (Geeignetheit) dosažení zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku; princip potřebnosti (Erforderlichkeit), podle něhož je povoleno použití toliko nejšetnějšího z více možných prostředků a princip přiměřenosti (Angemessenheit) v užším smyslu, což znamená, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli (z odborné literatury viz. např. K. Sobota, Das Prinzip Rechtsstaat, Mohr Siebeck, 1977, str. 234 a násl., Pieroth/Schlink, Staatsrecht II – Grundrechte, 8. vyd., Heidelberg, 1992, str. 74 a násl.; z judikatury německého Spolkového ústavního soudu namátkově viz. BVerfGE 72/200, 257, BVerfGE 45/142, 173; z judikatury Ústavního soudu ČR viz. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 27, str. 177 a násl. nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/96, tamtéž, sv. 6, str. 213 a násl.). Z toho v projednávané věci zejména plyne, že ve vztahu k podmínce obsažené v písmeni e) interpretovaného ustanovení, nelze požadavek plnění povinností vyplývajících z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky absolutizovat způsobem, který by byl rozporný se smyslem tohoto ustanovení, např. zcela abstrahovat od závažnosti případného porušení tohoto zvláštního právního předpisu a od okolností podstatných pro zhodnocení této závažnosti, či vůbec upustit při úvaze od zohlednění zásady proporcionality. Takový přístup by ostatně protřečil i názorům zakotveným v judikatuře Ústavního soudu, jenž např. ve vztahu k obdobně formulovanému

ustanovení dříve platného zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (pozn. soudu: tento předpis byl zrušen s účinností od 1. 1. 2000 zákonem č. 326/1996 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), uvedl ve svém nálezu ze dne 29. 3. 1999, sp. zn. IV. ÚS 311/97 (Sb. n. u. US, svazek č. 13, nález č. 46, str. 329 a násl.): Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., ve znění účinném před vyhlášením nálezu Ústavního soudu č. 159/1998 Sb., připouštělo rozhodnutí o zákazu pobytu při každém „porušení povinností“, takže nerozlišovalo skutečně závažná porušení právního řádu České republiky od porušení ostatních, která lze označit za méně společensky nebezpečná“.

Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě neshledává, že by správními orgány vytykané porušení právních povinností bylo natolik závažné a dosahovalo takové intenzity, že by mohlo znamenat nesplnění podmínky podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství. Stěžovatel byl povinen podle § 33 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků podat správci daně do 30 dnů ode dne nabytí právní moci živnostenského oprávnění registrační přihlášku k placení jednotlivých druhů daní. Stěžovatel toto neučinil, ani nepodal prohlášení, že nemá příjmy ze samostatně výdělečné činnosti. Stěžovatel až v průběhu odvolacího řízení z důvodů právní jistoty požadované prohlášení finančnímu řádu doručil, což ministerstvu prokázal. Stěžovatel tímto svým jednáním nezpůsobil žádné škody státu, zejména se nestalo, že by neodvedl určitou částku na daních. Vzhledem k tomu, že stěžovatel řádně plnil ostatní povinnosti ve smyslu § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství, lze konstatovat, že toto opomenutí je spíše ojedinělé a jeho povahu a následky nelze považovat za natolik závažné, že by bylo přiměřené považovat jednání stěžovatele za nesplnění výše uvedené podmínky. Rovněž nelze odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatel své opomenutí napravil. Ohledně výše příjmů stěžovatele za rok 2003 lze konstatovat, že stěžovatel sice uvedl odlišné údaje v dotazníku k žádosti o udělení státního občanství a při jednání na ministerstvu než v daňovém přiznání za rok 2003, ale nelze přehlédnout, že se v dotazníku i při ústním jednání vyjadřoval pouze k období od června do prosince 2003 a ne za celé zdaňovací období. Pokud správnímu orgánu vznikly pochybnosti o výši přiznaných příjmů, měl oznámit tyto pochybnosti příslušnému finančnímu úřadu. Nelze také vyloučit, že stěžovatel, jemuž zpracovává daňové přiznání jeho účetní, pouze nepřesně uvedl jeden z mnoha údajů, protože si jej přesně nepamatoval.

Úmyslem zákonodárce, pokud jde o ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství, bylo zamezit tomu, aby státní občanství bylo uděleno žadateli, který porušuje právní řád tím, že řádně neplatí příspěvky na veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, neodvádí řádně daně, odvody a poplatky a dopouští se porušování bytového režimu pro cizince (Valášek, M., Kučera, V.: Státní občanství, komentář, Linde, Praha 2006, str. 70.) Toho se však stěžovatel v posuzovaném případě nedopustil.

Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle odst. 2 citovaného ustanovení vyslovil, že se věc vrací městskému soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku neexistují opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová

předsedkyně senátu

Občanství – MS v Praze – Sbíрка

Sbíрка rozhodnutí NSS

Číslo: 4/2007

Ročník: 5

Rozhodnutí č. 1107-1140

Rozhodnutí č. 1117

Státní občanství: zásada proporcionality při posuzování nesplnění podmínek pro udělení státního občanství

Smyslem a účelem podmínky pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, je vyloučit z možnosti nabytí státního občanství České republiky žadatele, který po dobu svého dosavadního pobytu na území České republiky porušoval pobytový režim cizince, neboť je zde oprávněné nebezpečí, že by takový cizinec pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan České republiky, a je zde tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství České republiky nenabyl. Porušení povinnosti ohlásit cizinecké policii změny pobytu cizince, pokud není motivováno snahou zatajit skutečný pobyt cizince, a vytvořit si tak prostor k protiprávní činnosti, lze považovat pouze za formální opominutí, které samo o sobě nezakládá nesplnění zmíněné zákonné podmínky pro udělení státního občanství České republiky.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2006, čj. 10 Ca 155/2006-116)