



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, Křížíkova 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,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 174/2003 – 39, ze dne 31. 1. 2006, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

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 nabývání a pozbývání 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 dovést 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 meritů 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 nezpochybňuje právo každého suverénního státu rozhodnout, zda cizinci státní občanství udělí či nikoli. Odkazy stěžovatelky na porušení mezinárodních smluv v případě 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 stížných 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 napadeno 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 nálezů 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 něž 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 předepisuje § 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. Nezákonnost 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 vyloučení 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 nepřipustnou 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.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. března 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

