



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobkyně: **A. G.**, zastoupené advokátem Mgr. Davidem Strupkem se sídlem Jungmannova 31, Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2005 č. j. 5 Ca 10/2004 - 24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně podala včas kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2005 č. j. 5 Ca 10/2004-24, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra, jímž byl zamítnut její rozklad a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 8. 7. 2003 č. j. VS-969/53/2-2003, kterým nebylo podle ust. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (dále jen „zákon č. 40/1993 Sb.“) vyhověno její žádosti o udělení státního občanství České republiky.

Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že žalobkyně v žalobě tvrdila rozpor napadeného rozhodnutí zejména s ust. § 3, 46 a 47 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně uvedla, že je nesporné, že splňuje podmínky stanovené v § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. Žalobkyně nezpochybňovala skutečnost, že ani splnění těchto podmínek nezakládá právní nárok

na udělení státního občanství. Při udělení státního občanství má správní orgán prostor pro úvahy nad rámec podmínek stanovených zákonem – jedná se o tzv. správní uvážení. Při něm však správní orgán nemůže postupovat libovolně, ale podle stanovených kritérií. Zákon č. 40/1993 Sb. v ust. § 7 odst. 1 stanoví základní podmínky, při jejichž splnění státní občanství udělit lze, Ministerstvo vnitra je ale udělit nemusí. Rozhodne-li se pro neudělení státního občanství, znamená to, že shledalo existenci zvláštních okolností nad rámec podmínek uvedených ve shora uvedeném ustanovení, které svědčí v neprospěch žadatele. Žalobkyně namítla že v jejím případě správní orgány zvolily logiku opačnou. Neuvádějí, že shledaly existenci takových zvláštních okolností svědčících v neprospěch žalobkyně, ale naopak uvádějí, že neshledaly existenci zvláštních okolností nad rámec stanovených podmínek pro vyhovění žádosti. Rozhodnutí Ministerstva vnitra se omezuje na pouhá dvě kritéria správního uvážení. Prvním jsou rodinné vazby na státní občany České republiky, druhým je otázka, do jaké míry požívá žalobkyně jako osoba s povoleným trvalým pobytem v České republice „téměř veškerých práv a výhod“ jako občan České republiky. Ministerstvo vnitra ani tato dvě kritéria řádně neodůvodnilo. Žalovaný pak uvedené vady v řízení o rozkladu neodstranil a s argumentací žalobkyně se nevypořádal. Pokud je manželství její matky označeno za formální, žalobkyně nemůže nést odpovědnost za jednání třetích osob. Žalobkyně uvedla, že se vyvázala ze státního svazku s Ruskou federací, na území České republiky žije řádným a spořádaným životem přes osm let.

Žalovaný správní orgán ve vyjádření k žalobě uvedl, že udělení státního občanství cizinci na jeho žádost je výrazem státní svrchovanosti. Každý stát má právo stanovit podmínky, za kterých mohou cizinci nabýt jeho státního občanství a je zcela ve sféře volného uvážení státu, zda cizinci státní občanství udělí. Na udělení státního občanství tedy není právní nárok. V projednávané věci byly zjištěny konkrétní skutečnosti o tom, že matka žalobkyně uzavřela zjevně účelové manželství s občanem České republiky, na základě kterého byl postupně povolen trvalý pobyt všem členům rodiny žalobkyně. Matka žalobkyně se rozvedla a tím pominul účel trvalého pobytu, který jí byl na území České republiky povolen, a v návaznosti na to pominul účel trvalého pobytu i v případě žalobkyně. Otec žalobkyně je ruským státním občanem, její matka a bratr jsou osobami bez státního občanství, takže žalobkyně nemá žádné úzké rodinné vazby na české státní občany. Proto správní orgán v rámci své diskreční pravomoci žádosti žalobkyně nevyhověl a žalovaný toto rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně je nezletilá (narozena 16.2.1988), žije ve společné domácnosti s rodiči, na kterých je osobně i finančně závislá a kteří nemají české občanství. Žádost žalobkyně bylo proto třeba posuzovat i v rodinném kontextu, v širších souvislostech daných jejími rodinnými poměry. Žalovaný rovněž odmítl zpochybnění rodinných vazeb na české státní občany jako jednoho z důležitých kritérií a hledisek pro posuzování žádostí o udělení českého státního občanství. Státní občanství je charakterizováno jako trvalý svazek (vztah) mezi fyzickou osobou a státem a trvalost tohoto vztahu je dána plnou integrací takové osoby ve společnosti. Správní orgán prvního stupně i žalovaný při rozhodování přihlíželi ke všem uvedeným skutečnostem. Žalovaný nesouhlasil s tím, že rozhodnutí nebyla dostatečně odůvodněna.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že v průběhu správního řízení postupoval správní orgán prvního stupně i žalovaný v souladu s jednotlivými ustanoveními správního řádu i zákona č. 40/1993 Sb. a správní uvážení, které bylo při rozhodování použito, nevybočilo z mezí a hledisek stanovených právními předpisy a je v souladu s pravidly logického uvažování. Vzhledem k tomu, že na udělení státního občanství není právní nárok a není tu tedy subjektivní právo žalobkyně, aby její žádosti bylo vyhověno, navrhl žalovaný, aby soud žalobu jako nepřipustnou odmítl, případně ji jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku konstatoval, že na udělení státního občanství není právní nárok. Ani v případě splnění všech zákonných podmínek pro udělení státního občanství nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Stát rozhoduje na základě zcela volné správní úvahy, zda cizinci státní občanství udělí. I v případě volného správního uvážení však správní orgán musí respektovat stanovené procesní postupy a základní principy správního rozhodování a jeho rozhodnutí musí být přezkoumatelné, aby při rozhodování správního orgánu byla vyloučena libovůle. Správní rozhodnutí, které bylo učiněno na základě volného správního uvážení, soud přezkoumává pouze z toho hlediska, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je nezneužil (§ 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“). Jde-li o zcela volné uvážení správního orgánu, jak je tomu v projednávané věci, je třeba za meze správního uvážení považovat smysl a účel zákona č. 40/1993 Sb. a posoudit, zda správní uvážení je v konkrétním případě logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Městský soud v Praze proto dospěl k závěru, že není namístě žalobu odmítnout a tím žalobkyni odeprít soudní ochranu.

Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného je zřejmé, že správní orgány se žádosti žalobkyně podrobně zabývaly, náležitě zjistily skutečný stav věci a provedené důkazy řádně zhodnotily. Za základní kritérium pro rozhodnutí o udělení státního občanství nezletilé žalobkyni zvolily správní orgány posouzení rodinných poměrů žalobkyně s důrazem na její rodinné vazby na státní občany České republiky. Tuto skutečnost nepovažuje soud za překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení nebo za zneužití správního uvážení. Soud považuje za logické, že se správní orgány zabývaly rodinnými poměry žalobkyně v širších souvislostech a respektovaly jednotné státní občanství v rodině. Adekvátní smyslu a účelu zákona je i to, že správní orgány přihlédly ke způsobu, jakým žalobkyně a její rodina získala na území České republiky trvalý pobyt. Důvody, pro které nebylo žádosti žalobkyně o udělení státního občanství vyhověno, jsou z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i z odůvodnění rozhodnutí žalovaného zřejmé a soud je považuje za dostatečné pro závěr, že správní orgány nerozhodovaly na základě libovůle a při svém rozhodování nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení ani správní uvážení nezneužily.

Žalobkyně podala kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s.ř.s.

Žalobkyně uvedla, že v žalobě nenapadla právní názor správních orgánů, podle kterého dle ust. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., zejména je-li použita formulace „lze udělit“, dává správnímu orgánu prostor pro správní uvážení i v případě, že žadatel splňuje podmínky stanovené zákonem. V kasační stížnosti se však rozhodla ke korekci tohoto právní názoru, a to proto, že v současné době se vyskytují doktrinární názory, které jsou ve vztahu k limitu správního uvážení dokonce přísnější. Právní stav, kdy správní orgán i poté, co zjistí splnění zákonem stanovených podmínek, může dle volné úvahy rozhodnout, že státní občanství neudělí, bývá dokonce označován za protiústavní, když porušuje dvě ze základních zásad právního státu – zásadu předvídatelnosti a zásadu určitosti zákona.

Podle právního názoru žalobkyně formulace „lze udělit“ znamená, že správní orgán při splnění všech podmínek státního občanství udělí, pokud neshledá, že není splněna některá z podmínek uvedených mimo rámec takového ustanovení. Musí se však jednat o podmínku vyplývající ze zákona, aby byly dodrženy zásady předvídatelnosti práva a určitosti zákona. Taková podmínka může vyplývat z ust. § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb., podle něhož musí

být udělení občanství v souladu s bezpečnostními zájmy státu. Nemůže se však jednat o jiné podmínky a kritéria, která nelze na základě zákona předvídat. Žalobkyně se v této souvislosti dovolává též rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, které se týká výkladu slova „může“ v ust. § 17 zákona č. 216/1991 Sb., a z něhož vyplývá, že slovo „lze“ či „může“ vyjadřuje jen kompetenci orgánu. Podle názoru žalobkyně by tento výklad znamenal existenci zákonného právního nároku v případě splnění zákonných podmínek. Na druhé straně je zde názor Ministerstva vnitra, že správní uvážení je zcela volné a nepodléhá žádnému přezkumu. Mezi těmito krajními názory se nachází stanovisko kompromisní, podle kterého slovo „lze“ znamená, že Ministerstvo vnitra je oprávněno posoudit splnění dalších kritérií, než jsou uvedena v ust. § 7 odst. 1 písm. a) až e) zákona č. 40/1993 Sb., ale jen intra legem, tj. pokud taková kritéria vyplývají ze zákona; ministerstvo nemůže vytvářet podmínky nové, zákonem nepředvídané.

Žalobkyně považuje za nespornou zásadu, že pokud lze správní uvážení aplikovat, pak musí být prosto libovůle a musí se řídit základními právními zásadami, jako je zásada rovnosti, proporcionality, důstojnosti a legitimního očekávání účastníků.

Žalobkyně v kasační stížnosti trvá na tom, že kritéria použitá v jejím případě nejsou vhodná a nejsou kritérii, která by byla na základě textu zákona předvídatelná.

Žalobkyně uvedla, že nadále zůstává v platnosti její námitka nepřezkoumatelnosti, „která se vztahuje jak na správní orgány, tak na městský soud.“

Žalobkyně navrhla, aby napadený rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Ministerstvo vnitra ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že státní občanství je charakterizováno jako trvalý a pevný svazek mezi fyzickou osobou a Českou republikou. Trvalost a pevnost tohoto svazku je dána plnou integrací fyzické osoby v české společnosti. Tato integrace je charakterizována vazbami rodinnými, pracovními a sociálními a dodržováním právního řádu České republiky.

Česká republika stanovila v zákoně č. 40/1993 Sb. konkrétní podmínky pro vznik státoobčanského vztahu. V případech, kdy tento vztah nevzniká přímo ze zákona, ale na základě rozhodnutí státního orgánu, má stát nezadatelné právo rozhodnout o tom, zda určité fyzické osobě státní občanství udělí či nikoliv.

Výčet podmínek pro udělení státního občanství v ust. § 7 zákona č. 40/1993 Sb. nelze považovat za taxativní, protože ust. § 10 odst. 3 tohoto zákona stanoví, že Ministerstvo vnitra je povinno posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu. Rovněž je třeba přihlídnout i k ust. § 3 odst. 1 správního řádu. Při vyřizování žádosti o udělení státního občanství je proto zcela namístě zabývat se pobytem a integrací fyzické osoby v České republice v širších souvislostech s přihlédnutím ke všem okolnostem konkrétního případu při respektování smyslu a účelu citovaných zákonů a mezi těchto zákonů. Nemůže jít proto výhradně pouze o mechanické splnění podmínek uvedených v ust. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. Splnění těchto podmínek je pouze prvním, ale nikoli jediným předpokladem pro kladné vyřízení žádosti. V případě, že jsou podmínky pro udělení státního občanství splněny, nastupuje fáze správního uvážení, při kterém správní orgán hodnotí další skutečnosti významné z hlediska řízení, mimo jiné rodinné poměry žadatele, jeho pracovní integraci, zdroje, původ a výši jeho příjmů, dodržování právních předpisů z jeho strany, způsob získání

pobytu v České republice. Tyto skutečnosti jsou hodnoceny individuálně vzhledem k osobním poměrům žadatele, v případě nezletilého žadatele zejména s přihlédnutím k jeho věku a fyzickým a rozumovým schopnostem. Tímto způsobem Ministerstvo vnitra v projednávané věci postupovalo a jeho způsob byl předvídatelný. Žalobkyně jako nezletilá podléhá zodpovědnosti rodičů. Proto nepřekračuje meze zákona a odpovídá jeho smyslu, že při posuzování žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky byly proto vzaty v úvahu její rodinné poměry, a to i ve vztahu ke státoobčanskému statusu jednotlivých členů rodiny. Zákon sám s rodinnými vazbami počítá, jak vyplývá z jeho ust. § 11 odst. 1.

Ministerstvo vnitra tedy nesdílí názor, že by již formální naplnění ust. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. a podmínek zde stanovených mělo za následek povinnost státní občanství České republiky udělit a žadateli by vznikl nárok na udělení tohoto státního občanství. Účel zamýšlený zákonem č. 40/1993 Sb., tedy přijetí žadatele do státního svazku aktem správního orgánu, zajistí pouze správní uvážení příslušného správního orgánu.

Ministerstvo vnitra navrhlo zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud, vázán důvody a rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), posoudil věc takto:

Podstata kasační stížnosti spočívá v posouzení otázky, zda, splňuje-li žadatel o udělení státního občanství České republiky podmínky ust. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., mu vzniká právní nárok na udělení státního občanství České republiky.

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. státní občanství České republiky lze na žádost udělit fyzické osobě, která splňuje současně podmínky uvedené v tomto ustanovení pod písmeny a) až e).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu již jazykový výklad tohoto ustanovení („...lze na žádost udělit...“) nenasvědčuje tomu, že při splnění všech podmínek ust. § 7 odst. 1 uvedeného zákona žadateli vzniká právní nárok na udělení státního občanství České republiky. V legislativní praxi se za slovem „lze“ nebo „může“ skrývají případy, kdy právní předpis poskytuje správnímu orgánu prostor pro správní uvážení v rámci hranic, které stanoví. Tato pravomoc správních orgánů je označována jako pravomoc diskreční.

Z hlediska legislativně technického, pokud by měla být diskreční pravomoc Ministerstva vnitra vyloučena a žadateli o udělení státního občanství by měl při splnění stanovených podmínek bez dalšího vzniknout právní nárok na udělení státního občanství, by uvedené ustanovení muselo znít například „...se na žádost udělí fyzické osobě...“.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je však třeba především vzít v úvahu vlastní institut státního občanství, který je charakterizován jako trvalý a pevný svazek fyzické osoby s Českou republikou. Trvalost a pevnost tohoto svazku je dána plnou integrací fyzické osoby v České republice, která se projevuje v rodinných, pracovních, sociálních a dalších vazbách. Ministerstvo vnitra je proto nejen oprávněno, ale i povinno zkoumat okolnosti každého jednotlivého případu (každé žádosti cizince o udělení státního občanství České republiky) při respektování smyslu a účelu zákonů a mezí, které tyto zákony stanoví. Nemůže proto jít o pouhé mechanické posouzení splnění podmínek uvedených v ust. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., protože splnění těchto podmínek je prvním, nikoli však jediným předpokladem pro udělení státního občanství České republiky. V případě, že jsou podmínky

uvedené ve shora citovaném ustanovení splněny, správní orgán hodnotí další skutečnosti významné z hlediska žádosti o udělení státního občanství České republiky. Právě v této fázi správního řízení nastupuje správní uvážení.

Nutno dodat, že správní uvážení nelze v žádném případě ztotožnit s libovůlí správního orgánu. Meze správního uvážení jsou vytýčeny v ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. Toto ustanovení považuje za nezákonné takové správní rozhodnutí, při jehož přezkumu soud zjistí, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu, které je opřeno o volnou úvahu správního orgánu, je soudně přezkoumatelné, a to právě ze shora uvedených hledisek. Soudně přezkoumatelné je i rozhodnutí správního orgánu o neudělení státního občanství České republiky a proto také Městský soud v Praze v souladu se zákonem rozhodnutí v projednávané věci přezkoumal právě z hledisek mezi správního uvážení či jeho zneužití.

Žalobkyně v kasační stížnosti tvrdila, že ji podává též z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., konkrétně však neuvedla, v čem měl Městský soud v Praze tato ustanovení porušit. Nejvyšší správní soud proto nemůže, vázán důvody kasační stížnosti, v tomto směru kasační stížnost přezkoumat.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému nevznikly náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. června 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu