



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,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 9 Ca 187/2005 - 44,
s e z r u š u j e a věc **s e m u v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

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 nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, vyhověno stěžovatelově 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 výluka 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 nepřipustnou 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 napadeno 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 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.“*

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 nevyplyvá, že by na ně neměl ani subjektivní právo. Tyto dva pojmy totiž není možno směřovat, 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 obecného zákona, tedy ze zákona o nabývání a pozbývání 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 obecného 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 legitimace. Žalobní legitimace 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 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, 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 kriteria, 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 vdancých 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 nabývání a pozbyívání 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 neudělit, 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 nabývání a pozbyívání 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 libověle 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. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02, *Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 27, str. 177 a násl. nebo nález 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 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. 326/1996 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 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 uvedeně 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, nález 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 stěžovatelovu 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.

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

V Brně dne 8. srpna 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu