



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobců: **a) C. N., b) C. S.**, zastoupeni JUDr. Otýlií Pavlíkovou, advokátkou se sídlem Lidická 28, 150 00, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2009, č. j. 8 Ca 285/2007 – 50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2009, č. j. 8 Ca 285/2007 – 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností napadají v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen městský soud), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 22. 8. 2007, č. j. VS-170/RK/3-2007; tímto byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 13. 3. 2007, č. j. VS-1501/53/2-1995, jímž nebylo podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním občanství“) vyhověno jejich žádosti o udělení státního občanství České republiky.

V kasační stížnosti stěžovatelka a) uvádí, že do České republiky přijela již v roce 1988. Po pádu komunistického režimu zde zůstala a požádala o statut uprchlíka, v roce 1996 jí byl udělen azyl. Poté v České republice žila jako uprchlík a vychovávala s

manželem syna. Podala celkem čtyři žádosti o udělení občanství, všechny byly zamítnuty. U prvních dvou žádostí nesplňovala podmínku pěti let ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) zákona o státním občanství, v případě druhé žádosti jí do pěti let chyběl jeden měsíc. Potřetí podala žádost samostatně za sebe a syna v roce 2005. Tato žádost byla zamítnuta s odůvodněním: „Žadatelka neprokázala pracovní integraci na území České republiky. Již od roku 1998 je vedena jako uchazečka o zaměstnání na úřadu práce, když ani předtím v České republice nepracovala. Ani manžel žadatelky na území České republiky nevykonává žádnou pracovní či podnikatelskou činnost. Příjem celé rodiny tak pochází výhradně ze sociálních dávek vyplácených Českou republikou. Manžel žadatelky je cizím státním občanem, o české občanství nežádá. Žadatelka, ani její syn, nemají žádné rodinné vazby na státní občany České republiky.“

Stěžovatelka, na základě výše uvedeného odůvodnění a s přihlédnutím ke konzultaci s pracovníky krajského úřadu, nabyla dojmu, že podstatnými důvody neudělení státního občanství v roce 2005 byla nedostatečná pracovní integrace a skutečnost, že manžel nežádá o státní občanství. Z tohoto důvodu další žádost o občanství podala až poté, co měla zajištěnou dlouhodobou práci a podala ji společně s manželem. Stěžovatelka si uvědomovala, že manžel český jazyk neovládá dostatečně, ovšem byla si vědoma možnosti podmínku českého jazyka v případech zvláštního zřetele hodných prominout.

Ministerstvo vnitra stěžovatelčinu žádost zamítlo opětovně v roce 2007 s tímto odůvodněním: *„Protože dospělý žadatel (rozuměj manžel) nesplňuje podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. d) citovaného zákona, která mu nebyla prominuta, nebylo žádosti vyhověno. Při rozhodování byla rovněž vzata do úvahy skutečnost, že u dospělého žadatele nemohla být konstatována jeho pracovní integrace v České republice. U žadatelky a nezletilého syna pak nebylo možno rozhodnout jinak, neboť podali jednu společnou žádost se žadatelem.“* Dle stěžovatelky je patrné, že pokud jde o její osobu a jejího syna, z rozhodnutí výslovně vyplývá, že splňují všechny zákonné podmínky. Správní orgán stěžovatelku ve třetím řízení o udělení státního občanství nepřímo upozornil na to, že samostatná žádost bude opětovně zamítnuta, protože se tím naruší princip „jednotného státního občanství v rodině“. Navést jí měl k tomu jednak pohovorem, který vedl (dotazy na to, proč její manžel o občanství nežádá), jednak rozhodnutím, kde uvádí, že: „Manžel žadatelky je cizím státním občanem, o české státní občanství nežádá. Žadatelka, ani její syn, tak nemají žádné rodinné vazby na státní občany České republiky.“ Stěžovatelka uvádí, že byla tímto postupem v podstatě navedena k tomu, aby pro příště podala společnou žádost s možností, že manželovi bude odpuštěna jedna z podmínek - dobrá znalost českého jazyka. Skutečnost, že její samostatná žádost by mohla být zamítnuta, podle ní potvrzuje i rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu, kde se uvádí: *„žadatelé podali jedinou žádost o udělení státního občanství České republiky, nikoliv tři samostatné žádosti formálně spojené. Pokud by žadatelé podali samostatné žádosti, Ministerstvo vnitra by přihlédlo i k zásadě jednotného státního občanství v rodině.“*

Tento postup dle názoru stěžovatelky narušuje procesní ekonomii řízení, neboť jí správní orgán nepřímo nutí znovu podat samostatnou žádost svým jménem a jménem jejího dítěte, aby tyto byly posouzeny samostatně - ale zároveň jí naznačuje, že je možné, že žádosti budou opětovně zamítnuty. Domnívá se tedy, že správní orgán měl povinnost ji informovat u pohovoru, jehož se zúčastnila, o skutečnosti, že možná bude společná žádost zamítnuta z důvodu, že její manžel jednu ze zákonných podmínek nesplňuje ve smyslu

ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu a ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu. V takovém případě stěžovatelka uvádí, že by byla požádala o vyloučení otázky svého státního občanství a jejího syna. O této skutečnosti je správní orgán neinformoval, ani jim tím pádem nedal možnost žádost změnit. Z tohoto pohledu stěžovatelka odůvodňuje, proč se domnívá, že správní orgán v jejich případě neměl přihlédnout jen k zásadě jednotného státního občanství v rodině (v případě, že by k této zásadě nebyl přihlédl, mohl podle ní věc vyloučit k samostatnému řízení), ale zejména k principům Evropské úmluvy o státním občanství a Úmluvy o omezení případů bezdomovectví (publikovaná pod č. 43/2002 Sb. m.s.) a Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti ze dne 28. září 1954 (publikovaná pod č. 108/2004 Sb.m.s.).

Konkrétně, pokud jde o Evropskou úmluvu o státním občanství (publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 76/2004 Sb.m.s.), jedná se o čl. 6 odst. 4 písm. g), dle něhož „každý smluvní stát ve svém vnitrostátním právu usnadní nabývání státního občanství těmto osobám: (...) g) osobám bez státní příslušnosti a osobám se statutem uprchlíka oprávněně a obvykle pobývajícím na jeho území.“ Stěžovatelka se domnívá, že tento závazek se nevztahuje jen na provedení v národním právu v podobě výjimek ze splnění pětileté lhůty (čímž zákonodárce svůj závazek částečně naplnil), ale též na to, že správní orgán v konkrétních případech vezme v potaz slabší postavení těchto osob v České republice a při rozhodování tuto skutečnost uváží jako skutečnost hodnou zvláštního zřetele.

Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti ve svém čl. 32 uvádí princip, že „smluvní státy budou pokud možno co nejvíce usnadňovat asimilaci a naturalizaci osob bez státní příslušnosti. Zejména se vynasnaží urychlit řízení o naturalizaci a co nejvíce snížit poplatky za toto řízení a jeho náklady.“ I když toto ustanovení neobsahuje konkrétní časově ohraničený závazek, postup správního orgánu je s principem, který zavádí, v přímém rozporu.

Dále Úmluva o omezení případů bezdomovectví, jíž je Česká republika také vázána, zahrnuje princip jednoty občanství pro rodinu v člancích 5 a 6. Stěžovatelka se domnívá, že je to tentýž princip jednoty občanství pro rodinu, na nějž se odkazuje správní orgán ve svých rozhodnutích. Dále by stěžovatelka ráda poukázala na to, že tento princip v uvedeném instrumentu je zaměřen na to, aby zabránil bezdomovectví.

Výše uvedené principy jsou o to důležitější, že je stěžovatelka uprchlík, který nemůže kontaktovat zemi původu a pokusit se vyřídit si občanství v jiné zemi. Navíc, její nezletilý syn nikdy nenabyl státní občanství žádného státu, je od svého narození bez státního občanství a nikde jinde o občanství žádat rovněž nemůže, neboť oba jeho rodiče jsou uprchlíky a na státní orgány svých původních zemí se obrátit nemohou. Syn Solej má již třináct let, za dva roky bude mít patnáct a bude bez dokladů. Tato situace mu bude značně ztěžovat jeho další život zde; z tohoto důvodu si stěžovatelka myslí, že rozhodnutí obou orgánů narušují také princip zakotvený v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.

Dle stěžovatelky měl správní orgán spojit řízení v jedno pod podmínkou, že řízení

spolu věcně souvisejí a účel řízení, povaha věci ani ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků tomu nebrání. Toto spojení přivádí do správního řízení princip ekonomie řízení, přitom ovšem nesmí být na újmu žádnému z účastníků spojeného řízení (ustanovení § 140 odst. 1 in fine správního řádu). Správní řád z tohoto důvodu umožňuje jednu z věcí vyloučit k samostatnému řízení a rozhodnout ve věcech samostatně. Výkladem a contrario z ustanovení § 140 odst. 1 in fine dle stěžovatelky je nutno dovodit, že je povinností správního úřadu vyloučit věc k samostatnému řízení, pokud by společné řízení bylo účastníkovi na újmu. Navíc v případě, kdy řízení podle ustanovení § 140 správního řádu je řízením méně ekonomickým, protože společná žádost bude zamítnuta a účastník řízení bude nucen podat opětovnou žádost.

Jednání správního orgánu dle stěžovatelky narušilo princip právní jistoty, protože v předešlé žádosti jí bylo naznačeno a doporučeno, že jí občanství bude spíš uděleno po podání společné žádosti, zatímco jí však poté právě proto uděleno nebylo. V samotném rozhodnutí o rozkladu správní orgán dle stěžovatelky naznačuje, že v případě další samostatné žádosti bude brát v potaz to, že manžel o občanství nežádal. Ad absurdum by bylo z toho důvodu lepší se rozvést za účelem získání státního občanství. V takovém případě je narušena jednak předvídatelnost dalšího postupu správního orgánu v případě samostatné žádosti, jednak princip ukotvený v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly důvodné rozdíly.

Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje rozsudek městského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelka neuvedla žádné nové skutečnosti, které by odůvodňovaly zrušení napadeného rozsudku. Žalovaný se ztotožňuje se závěrem uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku, že ke zhodnocení všech zákonem stanovených skutečností si správní orgány opatřily potřebné podklady a při jejich zhodnocení nebyly překročeny meze správního uvážení. Žalovaný trvá na tom, že ve svých rozhodnutích nerozhodoval na základě libovůle, ani neporušil procesní předpisy a nejsou tak dány důvody pro zrušení těchto rozhodnutí. Žalovaný dbal, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu zjištěných řádným procesním způsobem. Zároveň dbal, aby nevznikl neodůvodněný rozdíl při rozhodování obdobných případů a jeho rozhodnutí tak byla předvídatelná. Rozhodnutí, která byla v případě společné žádosti stěžovatelky, jejího manžela a jejich nezletilého syna přijata, jsou v souladu se zásadou přiměřenosti, neboť jednoznačně odpovídají skutečnostem zjištěných ve správním řízení ve věci udělení státního občanství České republiky a respektují veřejný zájem. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatuje, že přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí z hlediska dodržení mezí a hledisek správního uvážení stanovených zákonem, přitom zjistil, že rozhodování správních orgánů v dané věci nepodléhalo libovůli rozhodovací činnosti a neodporovalo charakteru státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Městský soud takto vyřčený závěr uvozuje přitom odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 294/2004 - 51 ze dne 23. 2. 2005, dle kterého i když správní orgán rozhoduje na základě volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné. V další části odůvodnění městský soud s odkazem na ust. § 7 odst. 1 zákona o státním občanství polemizuje s tím, že i když jsou splněny zákonné podmínky, nemusí ministerstvo žádosti vyhovět; konstatuje, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu na udělení státního občanství není právní nárok, proto je správní uvážení při rozhodování zcela na místě. K námitce stran porušení Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti uvedl městský soud, že tato je nedůvodná, neboť z uvedené úmluvy nevyplývá povinnost smluvního státu udělit státní občanství každému žadateli; v každém jednotlivém případě má být posuzován skutečný vztah osoby k příslušnému státu. Městský soud rovněž považoval za logické, že správní orgány se zaměřily na hodnocení rodinné vazby v širších souvislostech a braly v potaz, že stěžovatelka společně se svým manželem zahrnula do žádosti společného syna.

Městský soud konstatoval, že ze správního spisu i z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že byly shromážděny všechny podklady potřebné pro posouzení toho, zda žadatelé splnili zákonné podmínky, přitom správní orgány, dle názoru soudu, správně dospěly k závěru, že nesplňují zákonné podmínky pro udělení státního občanství. Soud dále konstatuje ve svém odůvodnění, že má za to, že na každém, kdo se uchází o udělení státního občanství lze právem požadovat, aby beze zbytku plnil zákonné povinnosti, měl řádný důvod pro povolení pobytu, platil veřejné dávky, prokázal znalost českého jazyka a jeho chování bylo transparentní a prosto všech pochybností v této souvislosti uvedl, že sama stěžovatelka doložila potvrzením Úřadu práce v Blansku, že její manžel je dlouhodobě veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, nebyla tedy dostatečně prokázána pracovní integrace do české společnosti.

Nejvyšší správní soud se se závěry městského soudu zásadně neztotožňuje.

Nejvyšší správní soud především nesdílí úvahy městského soudu stran jednoznačné ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, které se dovolává, a nesouhlasí se závěry, které z nich městský soud učinil. V této souvislosti odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, 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. Dále rovněž konstatoval, že rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství – ať již kladné či záporné - se bezesporu právní sféry žadatele dotýká: pokud Ministerstvo vnitřní věci 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, odeprve 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 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.

Otázka, zda kromě práv procesních jsou při rozhodování o udělování státního občanství dotčena i práva hmotná, byla poté řešena v rozsudku ze dne 11. 1. 2006, č. j. 5 As 28/2005 - 53, resp. v rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 - 78 (obě příst. na www.nssoud.cz). V rozsudku posledně uvedeném dospěl přitom Nejvyšší správní soud k závěru, že jsou dotčena i práva hmotná. Podle názoru soudu vyplývá z jazykového vyjádření právní normy fakt, že na udělení státního občanství nemá žadatel o ně právní nárok; na stranu druhou z něj však nevyplývá, že by na ně neměl ani subjektivní právo. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku uvádí: *„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.“*

Nejvyšší správní soud tedy ve svých rozhodnutích konstatoval, že obecně každému žadateli o státní občanství ČR z ustanovení § 7 odst. 1 zákona o státním občanství vyplývá subjektivní právo na udělení státního občanství, z čehož sice neplyne právo na vyhovění jeho žádosti, plyne z něj však povinnost správního orgánu 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. Správní orgán se musí vyvarovat diskriminace a libovůle, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil např. ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005 (publ. pod č. 605/2005 Sb. NSS).

Na existenci subjektivního práva, byť ne nároku, na udělení státního občanství

přítom nic nemění ani fakt správního uvážení, jež je žalovanému v jeho rozhodování ustanovením § 7 odst. 1 cit. zákona poskytnuto. 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 lze odkázat zejména 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.

Poskytování určitých „milostí státu“, jak udělení státního občanství lze do určité míry chápat, a fakt, že se jedná o rozhodování, které je výrazem svrchované státní suverenity, neznamená, že by se jednalo o „milost“ rozhodujícího státního orgánu a že by bylo odrazem jeho vlastní neomezené suverenity a volnosti. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém již citovaném rozsudku ze dne 4. 5. 2006, *„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 ČR 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 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 neudělit, byť i splnil všechny zákonem požadované podmínky, ale pohledem celého komplexu omezení, jež na sebe uložil stát, jehož je tento orgán součástí“.*

Z judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že správní orgán nesmí z textu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o státním 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 cit. zákona 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 cit. 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 zákona.

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 libovůle 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. 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.) Ústavní soud konstatoval: *„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.“*

V projednávané věci správní orgán dospěl k závěru, že stěžovatelka splnila všechny podmínky uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o státním občanství; důvodem pro nevyhovění žádosti byla skutečnost, že jeden z žadatelů (manžel stěžovatelky), nesplnil podmínku dle § 7 odst. 1 písm. d) zákona, tj. neprokázal dobrou znalost českého jazyka. Správní orgán uvedl, že u stěžovatelky a stěžovatele nebylo možno rozhodnout jinak, neboť podali společnou žádost spolu s žadatelem (manželem).

Městský soud pak stěžovatelčinu námitku, že nedostala možnost změnit společnou rodinnou žádost, a že tak neučinil ve smyslu ustanovení § 140 odst. 1 a contrario ani správní orgán, neshledal důvodnou, když tuto skutečnost nepovažuje za překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení nebo zneužití správního uvážení.

Základní otázka, kterou stěžovatelka, a to již v řízení o žalobě, nastolila a která je určující pro rozhodnutí ve věci samé je, zda správní orgán postupoval v souladu se zákonem, když nevyhloučil ze společného řízení žádosti stěžovatelky a stěžovatele a

nerozhodl o jejich otázce samostatně. Na tomto místě jsou tedy úvahy soudu stran toho zda stěžovatelka splnila podmínky pro udělení státního občanství zcela liché.

Ustanovení § 140 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) umožňuje k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu, řízení o jednotlivých otázkách usnesením vyloučit ze společného řízení a rozhodnout o nich samostatně. Správní orgán, s ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, je dle názoru Nejvyššího správního soudu povinen vyloučit konkrétní otázku z řízení k samostatnému projednávání, pokud je to nutné k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu. Uvedené zásady jsou limitujícím omezením pro správní uvážení v této otázce. Pokud správní orgán konkrétní otázku z řízení nevyloučí, je povinen toto přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Otázka udělení či neudělení státního občanství je, dle názoru soudu, bezesporu relevantním kvalifikovaným důvodem, který lze za vážný považovat.

Opakem vyloučení konkrétní otázky k samostatnému projednávání je spojení věci, které je upraveno v ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu. Zde podmiňuje zákon možnost spojení řízení v průběhu řízení rovněž předpokladem, že nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků. Nejvyšší správní soud má za to, že tyto dvě otázky je nutno posuzovat ve vzájemné souvislosti, když se jedná o obdobné instituty pouze postupem obrácené (sloučení - vyloučení), a to z toho důvodu, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. A contrario tedy lze dovodit, že pokud by ve spojeném řízení hrozilo nebezpečí újmy některému z účastníků, byl by to důležitý důvod, na základě kterého by bylo povinností správního orgánu rozpojit společné řízení. Správní uvážení správního orgánu je tedy omezeno povinností vyloučit věc ze společného řízení, pokud existuje proto důležitý důvod. Povinností správního orgánu je uvážit, zda jsou pro tento postup splněny důvody a při zamítavém posouzení toto své rozhodnutí zdůvodnit.

Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval, rozhodování správních orgánů nemůže podléhat libovůli. Libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů by totiž zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákonné 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.

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. Nezákonnost 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.

Z rozhodnutí žalovaného ani z rozhodnutí správního orgánu I. stupně nelze seznat přezkoumatelnou správní úvahu ohledně vyloučení, resp. nevyloučení žádosti stěžovatelky a jejího nezletilého syna ze společného řízení a to tím spíše, konstatoval-li, že stěžovatelka podmínky zákonem stanovené splnila, přitom neudělení státního občanství vázal na nesplnění podmínky druhého žadatele.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ohledně posouzení správního uvážení správního orgánu ohledně vyloučení žádosti ze společného řízení a s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

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.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. června 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu