



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **N. A. S. P.**, zastoupený JUDr. Jiřím Spoustou, Ph.D., advokátem se sídlem Voršílská 130/10, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2022, č. j. 17 A 66/2021-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Žalobce je státní příslušník Venezuely. V roce 2020 podal u Úřadu městské části Praha 1 (dále „prvostupňový orgán“) žádost o nabytí státního občanství ČR prohlášením podle § 31 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky. Prvostupňový orgán rozhodnutím ze dne 28. 4. 2020 žádosti nevyhověl. Rozhodl, že žalobce státní občanství prohlášením nenabyl. Žalobce nesplnil povinnost přiložit k prohlášení doklad prokazující datum a způsob pozbytí českého či československého státního občanství jeho samého nebo některého z rodičů nebo prarodičů [§ 31 odst. 4 písm. e) zákona o státním občanství]. Prvostupňový orgán zároveň vlastním šetřením zjistil, že otec stěžovatele nabyl státní občanství ČR dne 23. 2. 2015 (prohlášením podle § 33 zákona o státním občanství, ve znění do 5. 9. 2019). V rámci šetření provedeného ve věci nabytí občanství otce stěžovatele poté bylo prokázáno státní občanství Československé socialistické republiky děda stěžovatele.

[2] Proti rozhodnutí prvostupňového orgánu podal stěžovatel odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 4. 2021 zamítl, respektive napadené rozhodnutí potvrdil. Poukázal na to, že ve světle šetření provedených prvostupňovým orgánem není žádný z rodičů nebo prarodičů stěžovatele *bývalým občanem* ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o státním občanství. Otec stěžovatele narozením československé státní občanství nenabyl. Státním příslušníkem ČR se stal až v roce 2015 na základě prohlášení, avšak specifickým režimem § 33 zákona o státním občanství. Děd stěžovatele nabyl československé státní občanství narozením. Během svého života jej však *nikdy nepozbyl*. Proto stěžovatel nemohl předložit doklad vyžadovaný § 31 odst. 4 zákona o státním občanství.

[3] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu zamítl. Vycházel z ústavní úpravy (čl. 12 Ústavy ČR), která svěřuje stanovení podmínek nabývání státního občanství zákonu, a to ryze podle uvážení suverénního státu, jak plyne např. z nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94. Neudělením občanství k žádosti cizince přitom nedochází k zásahu do žádného základního práva (např. nález Ústavního soudu 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17). Podle ustálené judikatury správních soudů je dále v případech nabývání státního občanství prohlášením role správních orgánů omezena na ověření, zda došlo ke splnění zákonem stanovených podmínek; správní uvážení se zde neuplatní. Žalobce však podmínky stanovené § 31 zákona o státním občanství nesplnil.

[4] Soud dále konstatoval, že možnost nabytí státního občanství prohlášením je obecně spjata s obdobím komunistické totality a rozpadem federálního státu. Úprava nabývání občanství prohlášením v § 31 zákona o státním občanství pak představuje mimo jiné snahu o napravení křivd způsobených komunistickým režimem bývalým československým občanům. Děd žalobce však nebyl perzekuován a československého občanství nikdy nepozbyl.

[5] Konečně se městský soud neztotožnil s namítanou diskriminační povahou § 31 zákona o státním občanství. Adresátem pravidla obsaženého v tomto ustanovení jsou především osoby, které pozbyly občanství v období komunistické totality na základě rozhodnutí motivovaných jejich politickými postoji. Zákonodárce tak uvedenou úpravou reflektoval určité historické skutečnosti. Vymezil okruh osob, které mohou nabýt státní občanství zjednodušeným způsobem. Okolnost, že žalobce do takového okruhu osob nespadá, nelze označit za diskriminační.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného rozsudku. V převážné části svého podání opakuje žalobní námitky ohledně údajného přepjatě formalistického posouzení jeho žádosti ze strany správních orgánů, porušením jeho základních práv a diskriminační povahou ustanovení § 31 odst. 3 zákona o státním občanství. Dále cituje z napadeného rozsudku, k čemuž připojil tvrzení, že si soud (i správní orgány) byly vědomy nespravedlnosti a formalistického výkladu, nepociťovaly však dostatek pravomoci ke zmírnění tvrdosti zákona. Nad rámec toho v kasační stížnosti pouze obecně doplnil, že zákonná úprava podmínek nabývání státního občanství, která je bezdůvodně diskriminační ve vztahu k osobám s českými předky a neumožňuje tak rodině plnohodnotný styk, odporuje ústavnímu pořádku.

pokračování

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na názoru prezentovaném v rozhodnutí ze dne 7. 4. 2021. Žádný z rodičů nebo prarodičů stěžovatele není bývalým občanem české nebo československé republiky, což ostatně žalobce nezpochybňuje. Žalobce proto nespadá do okruhu osob, jimž § 31 odst. 3 zákona o státním občanství umožňuje nabýt státní občanství prohlášením. Žalovaný proto žádosti žalobce nemohl vyhovět. V souladu s § 37 odst. 2 zákona o státním občanství bylo úlohou žalovaného pouze ověřit splnění podmínek pro nabytí občanství prohlášením. Hodnocení použitelné právní úpravy žalovanému nepřísluší. Je výsostným právem zákonodárce upravit podmínky nabývání státního občanství.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud předně shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s., v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. je v ní namítán důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nespadá ani pod jiný z případů nepřipustnosti předvídaných § 104 s. ř. s. Kasační stížnost netrpí vadami a Nejvyšší správní soud neshledal ani jiný nedostatek podmínek řízení, který by bránil dalšímu postupu ve věci.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Hned na úvod je třeba předeslat, že kasační stížnost je na samé hranici projednatelnosti. Předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti je soudní rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.), nikoliv rozhodnutí správního orgánu. Kasační stížnost by tedy měla polemizovat se závěry vyjádřenými v napadeném rozsudku, neboť jejím smyslem je umožnit „pokud možno kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Tato polemika může být méně nebo více zdařilá; vždy však musí být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha o to, reagovat na konkrétní závěry krajského soudu, zdůraznit přílehlavou judikaturu a přesvědčivě prezentovat ty žalobní argumenty, které žalobce pokládá za nejpádnější. V každém případě musí být z kasační stížnosti patrné alespoň to, že advokát napadený rozsudek četl.“ (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[11] V kasační stížnosti lze nicméně identifikovat, jaké otázky stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu předkládá k posouzení. Jedná se konkrétně o diskriminační povahu § 31 odst. 3 zákona o státním občanství a jeho formalistickou aplikaci správními orgány a soudem. Stěžovatel však nerozvádí, v čem konkrétně spatřuje nezákonnost jejich posouzení městským soudem. Zároveň platí, že obsah kasační stížnosti do značné míry předurčuje kvalitu a podrobnost přezkumu soudního rozhodnutí. Proto může Nejvyšší správní soud závěry městského soudu přezkoumat pouze v míře odpovídající obecnosti kasačních námitek. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. K tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 7 As 400/2018-105, ze

dne 9. 1. 2019, č. j. 2 As 127/2018-42, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, a ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99).

[12] Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že *žádný* z rodičů nebo prarodičů stěžovatele *není bývalým občanem* ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o státním občanství. Městský soud poté při posouzení výše předestřených otázek vycházel z ustálených ústavněprávních východisek. Mezi ta patří zásada, že je výsostným právem státu určit, jaké osoby uzná za své občany, a tudíž jaké podmínky pro nabytí jeho občanství stanoví. Tuto zásadu opakovaně zdůraznil mj. městským soudem odkazovaný nálezný Ústavního soudu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, když neshledal jako nepřipustně diskriminační úpravu nabývání občanství ČR státními příslušníky Slovenské republiky v souvislosti se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, která byla provedena ustanovení § 18 a 18a zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění do 1. 9. 1999.

[13] Městský soud dále vyložil, proč dotčenou úpravu zákona o státním občanství nelze považovat za diskriminační. K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje následující. V souladu s městským soudem korektně odkazovanou judikaturou Ústavního soudu není žádného základního práva, které by suverénní stát mohl porušit tím, že cizinci státní občanství neudělí (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. II. ÚS 624/06). Antidiskriminační klauzule v lidskoprávních instrumentech přitom mívají obvykle nesamostatný charakter, čímž se rozumí, že např. k porušení zákazu diskriminace podle čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) může dojít pouze ve vztahu k dotčení materiálního základního práva garantovaného Úmluvou. Stejnou konstrukci obsahuje čl. 3 Listiny základních práv a svobod. Výjimkou je v tomto ohledu pouze čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (publ. pod č. 120/1976 Sb.). Ten ovšem ve své podstatě rovněž váže zákaz diskriminace k „věcnému“ závazku ochrany zákona. Jinak řečeno, zákaz diskriminace se tak vždy uplatní pouze ve vztahu k určitému právu, a mezi osobami či případy, které jsou pro tento účel či v daném kontextu srovnatelné.

[14] Ani jeden z těchto předpokladů není v projednávané věci dán. Není práva na udělení státního občanství. Stejně tak nejsou pro účely udělování státního občanství „všechny osoby s českými předky“ ve srovnatelném postavení. Ustanovení § 31 zákona o státním občanství představuje úpravu navazující na právní předpisy, jimiž v porevolučním období zákonodárce zamýšlel napravit, aspoň částečně, krivdy a bezprávní způsobené komunistickým režimem osobám, které za doby nesvobody emigrovaly z Československa. Již v roce 1990 zákon č. 88/1990 Sb., kterým se mění a doplňují předpisy o nabývání a pozbývání československého státního občanství, stanovil nárok na nabytí státního občanství osobám, jimž bylo toto *občanství odňato* podle zákona č. 194/1949 Sb., resp. zákona č. 39/1969 Sb. Na uvedený předpis navázal zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých *bývalých* československých občanů. Ten výrazně rozšířil možnost rehabilitace státního občanství osob, které československé nebo české občanství *pozbyly* buď v důsledku propuštění ze státního svazku, nebo v souvislosti s nabytím státního občanství jiného státu.

pokračování

[15] Úprava v § 31 zákona o státním občanství dále rozšířila možnost nabytí státního občanství prohlášením osobami, které české nebo československé občanství pozbyly. Jak konstatuje důvodová zpráva k zákonu o státním občanství: „*Návrh tak rozšiřuje okruh osob, které mohou zjednodušeným způsobem nabytí státní občanství České republiky, a to v porovnání se zákony č. 88/1990 Sb. a č. 193/1999 Sb., které představovaly jistou formu státoobčanské rehabilitace a týkaly se pouze některých osob, které české či československé státní občanství pozbyly stanoveným způsobem za totalitního režimu, tj. v letech 1948 až 1990. Toto časové omezení již návrh neobsahuje. Návrh dále nerozlišuje, na základě jakého právního titulu došlo k pozbytí státního občanství bývalého státního občana, ovšem s tou zásadní výjimkou, že návrh z možnosti zjednodušeného nabytí státního občanství České republiky vylučuje osoby, které československé státní občanství pozbyly podle ústavního dekretu č. 33/1945 Sb., a Smlouvy mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině č. 186/1946 Sb., aby nemohlo docházet k revizi vztahů založených na základě výsledků druhé světové války nebo vyplývajících z poválečného uspořádání střední Evropy.*“

[16] Z uvedeného je patrné, že úprava nabývání státního občanství prohlášením podle § 31 zákona o státním občanství představuje státoobčanskou restituci, potažmo rehabilitaci, tj. uplatní se pouze pro osoby, které pozbyly české nebo československé státní občanství před účinností tohoto zákona. Vložením § 31 odst. 3 do zákona o státním občanství zákonem č. 207/2019 Sb. proto zákonodárce zjevně nezamýšlel rozšířit zjednodušený režim nabývání státního občanství na případy jdoucí daleko nad rámec uvedené státoobčanské restituce, tj. i na potomky osob, které státní občanství nikdy nepozbyly, případně ty, které by jej případně pozbyly dříve v minulosti. Jak plyne již z jednoznačného jazykového znění, předpokladem nabytí státního občanství prohlášením podle § 31 odst. 3 zákona o státním občanství je existence předka v přímé linii (konkrétně rodiče nebo prarodiče), který pozbyl české nebo československé státní občanství a současně nespadá do negativního výčtu případů v § 31 odst. 1 zákona o státním občanství.

[17] Shrnuto, zákon o státním občanství rozlišuje pro účely „občanské rehabilitace“ mezi osobami či jejich potomky, které občanství pozbyly v období nesvobody mezi lety 1948 a 1990, a osobami jinými. S ohledem na jasně deklarovaný smysl a cíl zákona se jedná o rozlišování naprosto pochopitelné a legitimní. Pokud je korektní premisa, že stát má možnost suverénního uvážení, za jakých podmínek a komu umožní své státní občanství nabytí, pak pojmově není možné odkazovat na údajnou diskriminaci v blíže (časové, prostorové, či věcně) nevymezené skupině „potomků Čechů v zahraničí“.

[18] Městský soud konečně s odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz bod 18 odůvodnění napadeného rozsudku) také důvodně poukázal na skutečnost, že správní orgány nepožívají možnost správního uvážení, rozhodují-li o žádostech o nabytí státního občanství prohlášením (viz též § 37 odst. 2 zákona o státním občanství). V takových případech má totiž žadatel při splnění zákonných podmínek na občanství právní nárok. Role správního orgánu se tudíž omezuje na ověření, zda žadatel takové podmínky splnil. Jsou-li poté takové podmínky zákonodárcem formulovány jednoznačně, správní orgán by se jejich rozšiřováním dopustil nepřipustného zásahu do principu dělby moci. Otázka stanovení podmínek nabývání občanství je výsostným právem státu, které má být v souladu s čl. 12 Ústavy ČR realizováno zákonnou úpravou, tj. zákonodárcem. Ten ovšem v rámci stanovení podmínek nabytí občanství prohlášením podle § 31 zákona o státním občanství správním orgánům diskreci nepřiznal.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl. Nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení nad rámec běžné úřední činnosti o kasační stížnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. prosince 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu