

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **D. R.,** zast. JUDr. Janem Bébrem, advokátem se sídlem v Praze 5, Ostrovského 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2004, č. j. 8 Ca 222/2003 - 23,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2004, č. j. 8 Ca 222/2003 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Ministra vnitra ze dne 16. 6. 2003, č. j. VS-108/RK/3-2003, byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 9. 1. 2003, č. j. VS-2319/53/2-2002, jímž nebylo podle § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, vyhověno žádosti žalobce o udělení státního občanství České republiky. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že po přezkoumání předložených materiálů bylo zjištěno, že žalobce neobjasnil rozporuplné informace týkající se jeho současného podnikání, a neobjasnil původ částky přesahující jeden milión korun, kterou zaplatil za koupi bytu, s přihlédnutím k jeho příjmům na území ČR. Dále uvedl, že žalobci byl dne 1. 4. 1996 povolen dlouhodobý pobyt na území ČR, ale nikdy nebyl naplněn důvod, pro který byl tento pobyt povolen. Další nejasnosti týkající se příjmů žalobce, plynuly z rozporuplných informací, které o svém společném podnikání podali žalobce a jeho bratr při jednáních na Ministerstvu vnitra. Konstatoval, že o rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy (ministr) na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise. Rozhodování o přijetí do svazku státu se děje ve sféře absolutního volného uvážení. Zvláštní rozkladová komise navrhla podaný rozklad zamítnout a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 9. 1. 2003 potvrdit.

Dne 15. 9. 2003 podal žalobce proti oběma rozhodnutím žalobu k Městskému soudu v Praze. V ní uvedl, že se domnívá, že otázku zdroje svých příjmů po dobu svého pobytu

v ČR ve správním řízení dostatečně objasnil. Pro úplnost však znovu zopakoval všechny skutečnosti týkající se jeho příjmů a důvodu pobytu na území ČR. Dále uvedl, že se správní orgán nedostatečně vypořádal s existencí jeho manželství a jeho nezletilých dětí. Je zcela nepochybně v zájmu jeho dětí, aby všichni členové rodiny měli stejné státní občanství a každopádně tento argument svědčí nepochybně v jeho prospěch, a takto s ním měl správní orgán naložit. Namítal, že názor správního orgánu o absolutně volném správním uvážení v případě udělování státního občanství je podle jeho mínění mylný. Správní úvaha musí být přesvědčivě odůvodněna a měla by vycházet ze správných skutkových zjištění. Dodal, že i když přezkum vlastní správní úvahy přesahuje úlohu soudu v tomto řízení, měly by být přezkoumány podmínky této úvahy, její meze, odůvodnění a další obdobné okolnosti. Správní úvaha v předložené podobě by podle jeho názoru neměla obstát. Navrhoval, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí Ministra vnitra z důvodu jeho nezákonnosti zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 4. 2004, č. j. 8 Ca 222/2003 - 23, žalobu žalobce odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Na základě výkladu ustanovení § 2 a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., dovozoval, že z výše uvedeného zákona, resp. ustanovení, vyplývá, že na udělení státního občanství nemá žadatel právní nárok. Dále uvedl, že rozhodování správního orgánu (Ministerstva vnitra) o tom, zda-li občanství udělí či nikoliv, se děje v jeho absolutní volné úvaze, přitom předmětem rozhodování žadatelovo subjektivní právo není, tudíž zde nejde o zkrácení tohoto práva (§ 2 s. ř. s.). Konstatoval, že návrh žalobce na zrušení rozhodnutí je proto s ohledem na ustanovení § 2 s. ř. s nepřípustný, a proto jej podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Žalobce (dále jen stěžovatel) včas podanou kasační stížností brojil proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze. V kasační stížnosti uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Uvedl, že nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu spatřuje mimo jiné v nesprávné interpretaci ustanovení § 2 s. ř. s. Domníval se, že ze skutečnosti, že určité rozhodnutí správního orgánu bylo učiněno na základě jeho volné úvahy, soud mylně dovodil, že takto přijaté rozhodnutí nelze soudně přezkoumat pro absenci aktivní legitimace navrhovatele k podání žaloby proti takovému rozhodnutí. Tvrdil, že Městský soud v Praze nepřihlédl k základnímu vymezení účastníka v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu tak, jak je uvádí § 65 odst. 1 s. ř. s., a současně mu upřel jeho ústavně zaručené právo na soudní přezkoumání zákonnosti správního rozhodnutí (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a to tím, že mu odňal aktivní legitimaci v předmětném sporu. Dále namítal, že skutečnost, že zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ponechává rozhodnutí o udělení státního občanství na úvaze správního orgánu neznamená, že takovéto rozhodnutí se děje zcela podle libovůle daného orgánu, zvlášť za situace, kdy ustanovení § 7 odst. 1 téhož zákona udělení občanství váže na splnění taxativně vymezených podmínek, které on, jako žadatel o udělení státního občanství ČR, prokazatelně splnil. Stěžovatel je toho názoru, že správní orgán i ve svém rozhodování na základě volné úvahy musí postupovat tak, aby nepřekročil meze správní úvahy jako právní kategorie. Překročení těchto mezí by totiž nutně znamenalo zásah do veřejných subjektivních práv dotčeného subjektu. I když zákon připouští určitou volnost v rozhodování o udělení státního občanství, nejde, a ani nemůže jít o volnost zcela absolutní, která by byla libovůlí. Dále stěžovatel namítal, že správní úvaha jako právní kategorie musí být přesvědčivě odůvodněná, musí být aplikována použitelná

kritéria a musí být v daných souvislostech rozhodováno jako v jiných případech. Podle jeho názoru nelze v právním státě připustit, aby si správní orgán sám stanovil výchozí kritéria zcela volně, aby vycházel ve své úvaze z neprokázaných nebo dokonce nepravdivých skutečností, a aby jeho závěr nebyl na základě zjištěných skutečností náležitě zdůvodněn. Podle stěžovatele všemi těmito vadami napadené rozhodnutí trpí. Na závěr stěžovatel zmínil usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 361/2000 ze dne 4. 10. 2000, ve kterém je zdůrazněno právo na soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů přijatých na základě volné úvahy za předpokladu, že tato úvaha je vázána na splnění určitých zákonných podmínek. Z těchto důvodů stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2004 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný správní orgán ve vyjádření ke kasační stížnosti po obsáhlém shrnutí předmětné věci k námitkám stěžovatele uvedl, že již z předchozí judikatury Vrchního soudu v Praze (např. usnesení ze dne 30. 11. 1998, sp. zn. 6 A 40/98 a usnesení ze dne 28. 3. 2002, sp. zn. 7 A 8/2001), který projednával žaloby proti rozhodnutím o neudělení českého státního občanství, jednoznačně vyplývá, že taková rozhodnutí jsou vyloučena ze soudního přezkumu, protože se v nich nejednalo o zkrácení subjektivního práva, což bylo podle § 247 odst. 1 o. s. ř. základní podmínkou soudního přezkoumání správního aktu. Část pátá občanského soudního řádu (t. j. i výše uvedené ustanovení) byla sice v souvislosti s přijetím soudního řádu správního zrušena, na koncepci soudního přezkumu správních rozhodnutí ve věci neudělení českého státního občanství však soudní řád správní nic nezměnil, když ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., vymezující aktivní legitimaci k podání žaloby, výslovně hovoří o zkrácení práv, t. j. subjektivních práv žalobce, jako o nezbytné podmínce pro přezkum správního aktu. Dále uvedl, že změnu koncepce soudního přezkumu správních rozhodnutí o neudělení českého státního občanství nelze dovozovat ani ze skutečnosti, že soudní řád správní neobsahuje na rozdíl od již zrušené části páté o. s. ř. ustanovení, které by ze soudního přezkumu výslovně vylučovalo rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není právní nárok. Konstatoval, že nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., váže udělení českého státního občanství na splnění taxativně vymezených podmínek. Splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení je pouze nutným předpokladem pro to, aby bylo vůbec možné žádosti v rámci o udělení českého státního občanství vyhovět. Požadavek stěžovatele, aby správní orgán doložil, zda postupoval v obdobných případech stejným způsobem, je třeba odmítnout, neboť každá žádost o udělení českého státního občanství má svá specifika a je posuzována individuálně, bez ohledu na jiné případy. Stěžovatel navíc nemůže znát skutečnosti, které vedly Ministerstvo vnitra k udělení či neudělení českého státního občanství v „obdobných případech“, a nepřísluší mu ani, aby takové případy posuzoval. Žalovaný dále uvedl, že odmítá tvrzení stěžovatele, že žalobou napadené rozhodnutí vychází z neprokázaných nebo dokonce nepravdivých skutečností, a že rozhodnutí nebylo náležitě odůvodněno a plně odkazuje na vyjádření k žalobě stěžovatele. S ohledem na výše uvedené trvá žalovaný na následující argumentaci: Na udělení českého státního občanství není právního nároku. Přijetí do svazku státu je absolutně ve sféře uvážení státní výsosti. Každý suverénní stát má nezadatelné právo rozhodnout, zda cizinci státní občanství udělí či nikoli. Není základního práva, které by suverénní stát mohl porušit tím, že cizinci státní občanství neudělí. Není tu tedy veřejné subjektivní právo žalobce (stěžovatele), aby jeho žádosti o udělení státního občanství ČR bylo vyhověno. A není-li tu takové veřejné subjektivní právo stěžovatele, aby jeho žádosti bylo vyhověno, nemůže být na takovém neexistujícím právu zkrácen, což je v tomto případě podle ustanovení § 2 a § 65 odst. 1 s. ř. s. základní podmínkou soudního přezkumu správního aktu. Žalovaný na závěr konstatoval, že považuje návrh stěžovatele na zrušení uvedeného rozhodnutí za nepřípustný, je přesvědčen

o správnosti své argumentace v předmětné věci a domnívá se, že Nejvyšší správní soud by měl při svém rozhodování v uvedené věci přihlédnout i k zájmu zachování kontinuity soudního rozhodování, jak již bylo naznačeno výše. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze v mezích jejího rozsahu a důvodů uplatněných ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. (ve znění účinném k rozhodnutí žalovaného), je nutno pro udělení státního občanství na žádost splnit čtyři zákonné podmínky: a) nejméně pětiletý trvalý pobyt na území ČR s tím, že se žadatel po tuto dobu na území ČR převážně zdržuje; b) prokázání, že nabytím státního občanství ČR žadatel pozbude dosavadní státní občanství nebo že pozbyl dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území ČR; c) „neodsouzení“ v posledních pěti letech pro úmyslný trestný čin, a d) prokázání znalosti českého jazyka. Podle ustanovení § 11 citovaného zákona je pak možno v určitých situacích podmínky stanovené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. a), a stejně tak § 7 odst. 1 písm. b) předmětného zákona, prominout.

Nejvyšší správní soud - ve shodě s žalovaným - konstatuje, že není dán právní nárok na udělení státního občanství, jelikož 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 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 (*Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 2, str. 7 a násl.), 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. (Obdobný názor viz též např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/97.)

Jakkoliv Nejvyšší správní soud na jedné straně souhlasí s názorem, že na udělení státního občanství není právní nárok, což vyplývá již z gramatické dikce ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 („Státní občanství ČR lze na žádost udělit fyzické osobě, která splňuje tyto podmínky“), je třeba na straně druhé vidět, že 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 1992, sp. zn. 6 A 6/92, in: M. Mazanec, *Soudní judikatura ve věcech správních 1993 – 1997,* Praha, 1998, str. 10). Jak judikoval Vrchní soud v Praze (rozsudek ze dne 5. 11. 1993, sp. zn. 6 A 99/92, tamtéž, str. 143), 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.

V souzené věci Nejvyšší správní soud shledal, že Městský soud v Praze pochybil, pokud žalobu stěžovatele jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. V dané

věci použil správní orgán při rozhodování o udělení státního občanství ČR stěžovateli zákonného institutu správního uvážení. Nejvyšší správní soud naprosto souhlasí s výše uvedeným tvrzením, že na udělení státního občanství ČR není právní nárok, a konstatuje, že použití správního uvážení při rozhodování o udělení občanství ČR je zcela namístě. Nemůže však souhlasit s názorem krajského soudu, že tato volná úvaha správního orgánu nepodléhá soudnímu přezkumu. Správní rozhodnutí, v němž bylo při rozhodování použito institutu správního uvážení, soud přezkoumává, a to pouze po té stránce a v takové rovině, zda tato volná úvaha nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Součástí přezkoumání soudu je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění.

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 takovéhoto 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 vyloučeni ze soudní ochrany (shodně též v rozsudku 3 As 24/2004).

Z výše uvedeného vyplývá, že Městský soud v Praze měl žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu přezkoumat z hlediska dodržení mezí a hledisek správního uvážení stanovených zákonem, a po konstatování nedůvodnosti žalobu zamítnout či po konstatování její důvodnosti rozhodnutí správního orgánu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Jak již Nejvyšší správní soud výše podotkl, rozhodování správních orgánů nemůže podléhat libovůli, neboť tato libovůle rozhodovací činnosti správních orgánů by zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené (viz výše).

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a je proto povinen se podanou žalobou žalobce zabývat věcně.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 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.

V Brně dne 23. 2. 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu