

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **nezl. R. A.,** zastoupený matkou S. A. jako zákonnou zástupkyní, zastoupený Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Baranova 1026/33, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 30. 1. 2015, č. j. MV-149085-4/VS-2014, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2017, č. j. 6 A 74/2015 - 25,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rodiče žalobce za něj dne 24. 4. 2014 učinili prohlášení podle § 36 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutím ze dne 10. 9. 2014, č. j. VS-4367/835.8.5/2-2014 (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“) žalovaný rozhodl, že žalobce státní občanství České republiky prohlášením nenabyl. Rozklad žalobce ministr vnitra v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Podle § 36 odst. 1 zákona o státním občanství prohlášením může nabýt státní občanství České republiky dítě, které se na území České republiky zdržuje v souladu s jinými právními předpisy, pokud bylo svěřeno do náhradní péče. Účelem institutu nabytí státního občanství prohlášením dle citovaného ustanovení je dle městského soudu usnadnit integraci do české společnosti dítěti, o které se dlouhodobě nemohou postarat rodiče a které tak bylo svěřeno do náhradní péče. Zákon dává s ohledem na použití slova „může“ v textu ustanovení správním orgánům prostor k uvážení; splnění podmínek svěření do náhradní péče a legality pobytu na území tak k nabytí státního občanství nevede automaticky. Žalobce byl v době prohlášení ve faktické péči svých rodičů, svěření do péče bylo pouze dočasným opatřením, rodiče jsou jiné státní příslušnosti a v době rozhodování již bylo svěření do náhradní péče zrušeno. Žalovaný proto správně rozhodl o nenabytí státního občanství, přičemž správní rozhodnutí nevykazují znaky svévole. Ministr vnitra vypořádal všechny námitky již ve správním řízení, městský soud tak námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí neshledal důvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem. Nesouhlasí se závěry městského soudu, že získání občanství prohlášením dle § 36 zákona o státním občanství podléhá správnímu uvážení a že citované ustanovení nedopadá s ohledem na svůj účel na případ stěžovatele, kterému sice ústavní výchova nařízena byla, byl však na dlouhodobé propustce u svých rodičů a v době prohlášení již bylo rozhodováno o zrušení ústavní výchovy.

[4] Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně nadřadil jazykový výklad posuzovaného ustanovení, konkrétně použití slovesa „může“, ostatním výkladovým metodám a jeho názor je v rozporu s ustálenou správní praxí, judikaturou Nejvyššího správního soudu, důvodovou zprávou k citovanému ustanovení i odbornou literaturou. Nadto, sám žalovaný odmítl, že by se při aplikaci § 36 zákona o státním občanství uplatnilo správní uvážení. Důvodová zpráva ve vztahu k § 35 zákona o státním občanství uvádí, že v případě splnění stanovených podmínek bude na nabytí státního občanství právní nárok. Institut nabytí občanství prohlášením dle § 35 zákona o státním občanství se od § 36 téhož zákona nijak neliší. Že je na získání občanství dle § 36 zákona o státním občanství právní nárok, dokládá i „Analýza právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství“ žalovaného z roku 2005. Podle odborné literatury (viz ČIŽINSKÝ, P. a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde, 2012) má prohlašovatel na získání občanství, na rozdíl od institutu udělení občanství, právní nárok. K obdobným závěrům dochází i komentář k zákonu o státním občanství z roku 2006. K výkladu slova „může“ v textu § 36 zákona o státním občanství stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 85/2007. Dodává, že v případě posuzovaného ustanovení navíc slovo „může“ neupravuje postup orgánu veřejné moci, ale je jej třeba chápat tak, že dává prohlašovateli možnost rozhodnout se, zda prohlášení učiní či nikoli.

[5] Dále stěžovatel zdůrazňuje, že podmínky pro učinění prohlášení o státním občanství je třeba posuzovat ke dni učinění tohoto prohlášení. Nemůže tedy hrát roli skutečnost, že po učinění prohlášení došlo dne 3. 7. 2014 k ukončení nařízené ústavní výchovy. Pro posouzení případu jsou důležité pouze následující skutečnosti: dočasnost nařízení ústavní výchovy z důvodu vzetí rodičů do vazby a do výkonu trestu odnětí svobody, dlouhodobá propustka z ústavní výchovy v době učinění prohlášení a zahájení řízení o zrušení ústavní výchovy před učiněním prohlášení. Stěžovatel namítá, že právní norma vždy dopadá na určitou množinu případů, přičemž některé jsou typičtější než ostatní. Neznamená to však, že se neuplatní na případy, které zákonodárce přímo nenapadly. Ustanovení § 36 zákona o státním občanství nestanoví podmínku, že dítě musí trávit většinu času v ústavu, a nikoli u svých rodičů. Restriktivní výklad předmětného ustanovení, konkrétně že má dopadat pouze na děti, které jsou určitým způsobem znevýhodněné, nemá oporu ani v zákoně ani v důvodové zprávě. Městský soud a žalovaný do svého výkladu promítají svůj vlastní nevstřícný postoj vůči cizincům. Smyslem posuzovaného ustanovení je naopak přiznat určitým skupinám cizinců příznivějšího zacházení. Je nadto třeba zdůraznit, že stěžovatel se ve znevýhodněném postavení nachází. Ve svých třech letech zažil vzetí rodičů do vazby a byl pak dva roky od svých rodičů zcela odloučen. V následujících letech se o něj rodiče nemohli naplno starat a musel proto zůstat v ústavní výchově. Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že by dočasná náhradní péče byla méně závažná. Podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů by každá náhradní péče měla být pouze dočasná, neboť jejím základním smyslem je obnovení fungování rodiny, případně začlenění dítěte do rodiny nové (k tomu rovněž viz § 972 a 973 nového občanského zákoníku). Vedení řízení ohledně nařízené ústavní výchovy je obvyklé, souhlas ze strany všech zúčastněných osob je spíše výjimkou. Rodiče stěžovatele se navíc o zrušení ústavní výchovy pokoušeli již od roku 2010. K účelu § 36 zákona o státním občanství stěžovatel dodává, že zásada jednotného státního občanství v rodině se uplatní pouze při nabývání státního občanství udělením, kde je dán prostor ke správnímu uvážení, nikoli však při nabývání občanství prohlášením dle § 36 zákona o státním občanství. Předmětné ustanovení ostatně přímo předpokládá, že rodiče dítěte jsou cizinci.

[6] Závěrem stěžovatel brojí proti tvrzení žalovaného, že v posuzovaném případě došlo k obcházení zákona. Rodiče stěžovatele nemohli učinit prohlášení dříve, neboť daný institut byl do právního řádu zakotven až s účinností od 1. 1. 2014. Využití nové právní úpravy, která je vůči stěžovateli příznivější, není obcházením zákona. Za obcházení zákona by bylo možné považovat situaci, kdy by rodiče stěžovatele záměrně dosáhli nařízení náhradní péče s úmyslem získat pro stěžovatele státní občanství.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že vzhledem ke znění zákonného ustanovení a důvodové zprávy zastává názor (vyjádřený již v napadeném rozhodnutí), že nebyl naplněn účel § 36 odst. 1 zákona o státním občanství, kterým je nabytí občanství dítětem v náhradní péči. V době rozhodování žalovaného nadto bylo svěření nezletilého do ústavní péče zrušeno. Žalovaný je rovněž přesvědčen, že zásadu zachování jednoty státního občanství rodiny lze vztáhnout i na § 36 zákona o státním občanství.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[10] Předně je třeba konstatovat, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005 – 53, publ. pod č. 710/2005 Sb. NSS (dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz), „[s]*tátní občanství vyjadřuje právní vztah mezi občanem a státem a obsahem tohoto vztahu jsou práva a povinnosti toliko těchto subjektů. Možnost, že by rozhodnutím ve věci státního občanství byla jiná osoba přímo dotčena na svých právech a povinnostech, je tedy vyloučena.*“ Rodiče stěžovatele proto nebylo třeba vyrozumívat o probíhajícím soudním řízení dle § 34 odst. 2 s. ř. s.

[11] Podle § 36 odst. 1 zákona o státním občanství „[p]*rohlášením může nabýt státní občanství České republiky dítě, které se na území České republiky zdržuje v souladu s jinými právními předpisy, pokud bylo svěřeno do náhradní péče*.“ V navazujících odst. 2-5 pak zákon specifikuje, které osoby mohou za dítě vedle rodičů prohlášení učinit.

[12] Podle § 37 odst. 2 zákona o státním občanství „[k]*rajský úřad nebo ministerstvo ověří, zda jsou splněny podmínky pro nabytí státního občanství České republiky prohlášením. Nejsou-li podmínky splněny, krajský úřad nebo ministerstvo rozhodne, že prohlašovatel státní občanství České republiky nenabyl*.“ Podle § 37 odst. 3 k nabytí státního občanství dochází převzetím listiny o jeho nabytí.

[13] Podle § 37 odst. 5 zákona „[n]*a postup krajského úřadu a ministerstva při ověřování toho, zda jsou splněny podmínky pro nabytí státního občanství České republiky prohlášením, se obdobně použijí ustanovení částí druhé a třetí správního řádu*“.

[14] Podstatou kasační stížnosti je vymezení základních podmínek výkladu (zákonem o státním občanství nově zakotveného) institutu nabytí státního občanství prohlášením dítětem svěřeným do náhradní péče v České republice. Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda § 36 zákona o státním občanství svěřuje správnímu orgánu správní uvážení. Následně zkoumal zákonné podmínky nabytí státního občanství prohlášením, konkrétně výklad pojmu „svěření do náhradní péče“, přičemž se zabýval i okamžikem, ke kterému je splnění podmínek třeba posuzovat.

[15] Zákon o státním občanství zná, vedle dalších způsobů nabytí státního občanství, dva výchozí způsoby, kterými může cizinec svým jednáním iniciovat získání státního občanství České republiky. V případě tzv. naturalizace správní orgán rozhoduje na základě žádosti cizince a za splnění zákonných podmínek může rozhodnout o udělení státního občanství (§ 17 a násl. zákona o státním občanství). Správní orgán má v případě nabytí státního občanství udělením správní uvážení. Projevem správního uvážení v této oblasti je,

že ani v případě splnění všech zákonných podmínek pro udělení státního občanství nemusí být žádosti o udělení státního občanství České republiky vyhověno (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2015, č. j. 11 A 167/2014 - 24).

[16] Oproti naturalizaci je nutné vymezit. Jak plyne z důvodové zprávy k zákonu o státním občanství (dostupné z www.psp.cz), na niž se odkazují napadená rozhodnutí i stěžovatel, nabytí státního občanství prohlášením dle § 31 a násl. zákona o státním občanství představuje zjednodušený způsob získání státního občanství. Zákon o státním občanství přesně vymezuje, za jakých podmínek je možné prohlášením státní občanství nabýt. Podle předchozí právní úpravy se tento způsob nabytí občanství vztahoval na zvláštní situace související s obdobím komunistické totality a rozpadem federativního státu. Zákonodárce předpokládal, že určité úzce vymezené skupiny cizinců mají k České republice natolik úzký vztah, že jim pro nabytí státního občanství stanovil příznivější režim. Zákon o státním občanství zavedl možnost nabytí státního občanství prohlášením i pro děti (ve smyslu § 2 zákona o státním občanství) zákonně pobývající na území České republiky (první podmínka) a svěřené zde do náhradní péče (druhá podmínka).

[17] Zjednodušená povaha tohoto způsobu nabývání státního občanství se pak projevuje v tom, že se omezuje pravomoc k rozhodování správního orgánu. Jeho role je omezena jen na ověření, zda jsou splněny zákonné podmínky. Pokud jsou splněny a osoba učinila před příslušným správním orgánem prohlášení o státním občanství, nevzniká zde prostor pro správní uvážení, jako je tomu v případě rozhodování o udělení státního občanství. Připustit, že správní orgán v této oblasti disponuje prostorem pro úvahu, zda v konkrétním případě prohlášení účinky přiznat či nepřiznat, by šlo proti smyslu zákona a nemá v samotném textu zákona oporu.

[18] Se stěžovatelem tedy lze souhlasit v tom, že při nabývání státního občanství prohlášením správní orgán nedisponuje správním uvážením. Zákon o státním občanství naopak sám stanoví podmínky, jejichž splnění správní orgán toliko ověří, což osvědčí vydáním listiny o nabytí státního občanství. V opačném případě rozhodne o tom, že podmínky splněny nejsou a cizinec státní občanství nenabyl. Na druhou stranu však nelze souhlasit s tím, že by se žalovaný správního uvážení v daném případě dopustil. Úvahy žalovaného, resp. ministra vnitra v rozhodnutí o rozkladu, jsou vedeny jen v rovině interpretace právní normy. Městský soud sice výraz „správní uvážení“ použil, avšak jinak se ztotožnil se závěry žalovaného. Ty přitom použití správního uvážení nepředstavují, neboť jsou omezeny na interpretaci pojmu a následnou subsumpci skutkového stavu pod právní pojem. Daný rozpor je třeba považovat za dílčí nesprávnost napadeného rozsudku, která však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[19] Státní občanství lze nabýt prohlášením dle § 36 zákona o státním občanství za splnění dvou podmínek. Kromě podmínky legálního pobytu na území České republiky, která nebyla v posuzovaném případě sporná, musí být dítě svěřeno do náhradní péče. Právě nesplnění této podmínky bylo podle žalovaného i městského soudu důvodem, proč stěžovatel nemohl nabýt státního občanství prohlášením.

[20] Zákon o státním občanství pojem „náhradní péče“ nedefinuje, je třeba vycházet z § 928 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Náhradní péči je proto třeba vykládat tak, že se jedná o jinou než rodičovskou péči,

tedy poručenství, svěření do péče pečující osoby, pěstounství či v nejzazším případě ústavní výchova (či svěření do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc).

[21] Podle důvodové zprávy, citované obsáhle i městským soudem, má § 36 zákona o státním občanství sloužit ke snazšímu nabytí státního občanství u dětí cizinců, které na území České republiky nevyrůstají v běžném, rodinném prostředí a u nichž může jeho získání vést ke snadnější integraci do společnosti. Jeho cílem tedy skutečně je, ačkoli to stěžovatel rozporuje, v jistém ohledu zmírnit následky umístění do náhradní péče. Motivací k zavedení nové „skutkové podstaty" nabytí státního občanství prohlášením, vedle výše zmiňovaných „tradičních" situací spojených s rozpadem federace, bylo především usnadnit nezletilým cizincům v problematické až bezvýchodné rodinné situaci snazší integraci do české společnosti, což je nejen v zájmu dětí samotných, ale i celé společnosti. Jednalo se tak o úmyslné rozhodnutí vycházející z politicko-společenských úvah zákonodárce zjednodušit nabytí státního občanství určité jasně vymezené skupině osob ve specifické situaci. Ze stejného předpokladu vycházel i žalovaný. Nedovozoval však, jak naznačuje stěžovatel, že toto ustanovení lze uplatnit jen u dětí „bez rodičů", tedy u dětí, které ani „mimo náhradní péči" být umístěny nemohou. K takovému závěru skutečně nelze dojít už proto, že rodič dítěte je podle § 36 zákona o státním občanství jednou z osob, která může za nezletilého prohlášení učinit.

[22] Státní občanství je pojímáno jako svazek se státem, založený na tzv. „skutečném poutu" (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2486/13). Nabytím státního občanství jednotlivec získává řadu významných práv, mimo jiné právo přímo ovlivňovat fungování státu prostřednictvím voleb, či přístup k řadě veřejných funkcí. Koncepce právní úpravy státního občanství tradičně vychází z principu suverenity státní moci, a je proto výsostným právem státu určovat podmínky, za kterých se nabývá a pozbývá státní občanství (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, či ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99). Z judikatury Ústavního soudu lze dále dovodit, že pokud cizinci občanství není uděleno, nezasahuje se tím do žádného ústavně chráněného práva (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16). Stát má tak při rozhodování o nabývání státního občanství cizincem značně široký prostor pro uvážení. Rozhodl-li se zákonodárce své uvážení omezit a stanovit pro určitou, úzce vymezenou, skupinu cizinců ze socio-politických důvodů jednodušší a soudně vymahatelný postup, je třeba tento institut striktně aplikovat pouze na jím zamýšlené případy.

[23] V nyní posuzované věci byl stěžovatel svěřen do ústavní výchovy na základě rozsudku Okresního soudu v Příbrami ze dne 14. 5. 2009 (s právní mocí ke dni 8. 7. 2009), a to z důvodu, že jeho rodiče byli vzati do vazby. Podle shodného vyjádření rodičů a Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc Fondu ohrožených dětí Klokánek nejpozději od 1. 7. 2012 byl stěžovatel nepřetržitě v péči rodičů na dlouhodobých propustkách. Rodiče navíc již od března 2010 usilovali o zrušení ústavní výchovy, řízení bylo nicméně přerušeno z důvodu jejich nedořešené pobytové situace. Opětovný návrh na zrušení ústavní výchovy podali rodiče stěžovatele v červnu 2013. Ústavní výchova byla zrušena rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 28. 5. 2014 (s právní mocí ke dni 3. 7. 2014). Prohlášení o nabytí občanství ve smyslu § 36 zákona o státním občanství za stěžovatele jeho rodiče učinili dne 24. 4. 2014.

[24] S ohledem na výše uvedené musí Nejvyšší správní soud přisvědčit žalovanému i městskému soudu, že stěžovatelovy osobní poměry neodpovídaly poměrům dítěte svěřeného do náhradní péče ve smyslu § 36 zákona o státním občanství. Náhradní péče totiž měla v případě stěžovatele již delší dobu jen formální charakter; stěžovatele měli ve své péči jeho rodiče, kteří se aktivně snažili o její ukončení. Žalovaný proto správně uzavřel, že fakticky nedošlo k přesunu těžiště jeho osobního života kvůli výkonu náhradní péče tak závažným způsobem, že by mu jeho cizí státní příslušnost působila překážku ve snazší integraci do společnosti. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že všichni nezletilí, kteří nemají státní občanství státu, v němž pobývají, jsou jistým způsobem znevýhodněni oproti nezletilým státním občanům. Stejně tak je zřejmé, že každý nezletilý, který je nedobrovolně umístěn do náhradní péče, neboť péči o něj nemohou z různých důvodů zajišťovat jeho rodiče, je znevýhodněn. Je to ale specifická kombinace obou těchto faktorů, která vedla zákonodárce k přijetí ustanovení, na jehož základě je možné alespoň částečně eliminovat nepříznivou situaci nezletilého cizince v náhradní péči.

[25] Dále je třeba zdůraznit, že ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí byla náhradní péče již pravomocně zrušena. V této souvislosti je třeba vyjasnit, k jakému okamžiku je třeba naplnění podmínek pro nabytí státního občanství zkoumat. Postup vedoucí k nabytí státního občanství prohlášením, oproti nabytí občanství udělením, není typickým správním řízením, které by bylo zahájeno na žádost a ukončeno vydáním správního rozhodnutí (v případě udělení státního občanství konstitutivního rozhodnutí). Podle § 37 zákona o státním občanství je k přijetí prohlášení příslušný krajský úřad, který následně ověří, zda jsou splněny podmínky pro nabytí státního občanství. Nejsou-li podmínky splněny, rozhodne, že prohlašovatel státní občanství nenabyl. V opačném případě vydá prohlašovateli listinu o nabytí státního občanství. K nabytí státního občanství dochází dnem převzetí listiny. Správní rozhodnutí ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se tak vydává pouze v případě nenabytí státního občanství, kdy správní orgán deklaruje, že k nabytí občanství z důvodu nesplnění podmínek nedošlo. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu v případě správního řízení vedoucího k vydání konstitutivního rozhodnutí správní orgán rozhoduje podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí, což vyplývá, ačkoli to není ve správním řádu výslovně zakotveno, ze samotné povahy tohoto typu správního řízení (rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79). Oproti tomu v případě posuzovaného zákonného ustanovení je třeba primárně zkoumat, zda zákonné podmínky byly splněny ke dni učinění prohlášení; jejich splnění správní orgán pouze ověřuje a následně případně vyjadřuje svůj názor na jejich naplnění vydáním listiny o nabytí státního občanství. Na druhou stranu, s ohledem na specifickou povahu tohoto institutu a jeho účel, naplnění obou zákonných podmínek musí mít trvalou povahu. Jak již bylo podrobně vysvětleno výše, účelem § 36 zákona o státním občanství je pomoci vyřešit nesnadnou životní situaci dítěti, které je dlouhodobě odděleno od svých biologických rodičů (nebo jiných pečujících konkrétních osob), a integrací do české společnosti mu tak nabídnout novou životní perspektivu. Je-li situace dítěte v době posuzování splnění zákonných podmínek vyřešena návratem do vlastní rodiny, jedná se o zásadní faktor, který správní orgán musí nutně zohlednit.

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaný správně přihlédl i ke skutečnosti, že ústavní výchova byla v době ověřování splnění podmínek § 36 zákona o státním občanství zrušena a vyhodnotil ji jako zásadní pro posouzení naplnění druhé podmínky, tj.

svěření do náhradní péče. Takovýto postup by bylo třeba považovat za nezákonný pouze v případě, že by správní orgán nepřiměřeně a účelově prodlužoval své posouzení a situace prohlašovatele by se v mezidobí díky tomu zásadně změnila. V posuzované věci nicméně posouzení žalovaného trvalo čtyři měsíce (včetně přerušení řízení za účelem předložení rozhodnutí o zrušení ústavní výchovy), což Nejvyšší správní soud za nepřiměřené nepovažuje, a ani stěžovatel to netvrdí. Taktéž nejde o situaci, kdy by správní orgán spojoval trvání účinků prohlášení (státní občanství) s trváním naplnění zákonných podmínek. Takový výklad by byl absurdní a nepřípustný kvůli trvalé povaze státního občanství a jeho ústavním zárukám, a dočasné povaze náhradní péče na druhé straně.

[27] Pokud by správní orgán nahlížel na podmínku náhradní péče zcela formalizovaným způsobem, jako to činí ve své kasační stížnosti stěžovatel, znamenalo by to, že jakkoli krátké svěření do náhradní péče by mohlo sloužit jako základ pro prohlášení o státním občanství. To by jednak otevíralo cestu ke zneužívání zákona v rozporu s jeho účelem, jednak by bylo v rozporu s nejlepším zájmem dítěte. Účelem zákonného ustanovení nebylo poskytnout „zkratku“ k získání státního občanství tam, kde není důvod pro příznivější zacházení. Z nabytí státního občanství má především těžit nezletilé dítě. Takový výklad by navíc ohrožoval práva dítěte, o jehož občanství se jedná, a to z pohledu nejlepšího zájmu dítěte, zaručeného čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (publ. pod č. 104/1991 Sb.), kterého se dovolává i stěžovatel. Zákonodárce se zjevně domníval, že pokud je dítě s cizí státní příslušností svěřeno do náhradní péče v České republice, je v jeho nejlepším zájmu přijmout občanství toho státu, na jehož území pobývá. Zda tomu tak je, má posoudit zejména osoba činící jeho jménem prohlášení. Na druhou stranu vzhledem k závažnosti zásahu do soukromého života dítěte spojeného se změnou státního občanství, nelze připustit, aby učinění prohlášení za dítě bylo motivováno jinými pohnutkami než nejlepším zájmem dítěte. Jak správně podotkl stěžovatel, svěření dítěte do náhradní péče je obvykle provázeno spory různého druhu, naplnění druhé podmínky proto nelze posuzovat formalisticky, jak navrhuje stěžovatel, nýbrž s přihlédnutím k celkové situaci dítěte.

[28] Stěžovateli je nicméně třeba přisvědčit, že argumentace žalovaného založená na zásadě jednotného občanství v rodině není zcela přiléhavá. Ustanovení § 36 zákona o státním občanství totiž do značné míry představuje výjimku z této zásady. Jednotnost státního občanství členů rodiny má přispět k nerušenému výkonu práva na rodinný život, garantovanému mj. čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Pokud je nezletilý svěřen do náhradní péče, pouta rodinného života jsou, v závislosti na okolnostech, do určité míry narušena nebo zcela přetrhána. Význam zásady jednotného občanství v rodině se v takové situaci snižuje. Argumentaci žalovaného je proto třeba rozumět tak, že žalovaný hodnotil jedinečné skutkové okolnosti případu stěžovatele ve světle této zásady. Přitom mohl dojít k závěru, že v jeho případě naopak zájem na zachování jednotného státního občanství v rodině nijak nepoklesl, péče o jeho osobu totiž nebyla zajištěna (nejprve materiálně, posléze i formálně) náhradním způsobem. Jakkoli mohlo být odůvodnění žalovaného v tomto ohledu zavádějící, nelze to považovat za vadu, která by vedla k nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé.

[29] Kategorický závěr ministra vnitra a městského soudu, že jednání stěžovatele, resp. jeho zákonných zástupců představuje obcházení zákona, je třeba odmítnout jako neopodstatněný a nepodložený. Jak vyplývá i z výše uvedeného posouzení zdejšího

soudu, výklad § 36 zákona o státním občanství není jednoznačný. Čistě jazykový výklad mohl stěžovatele, resp. jeho zákonné zástupce, vést k závěru, že podmínky pro nabytí státního občanství dle § 36 zákona o státním občanství splňuje. I když je zjevné, že nabytí státního občanství by po právní stránce zvýhodnilo nejen stěžovatele, ale i jeho rodinné příslušníky, nelze z toho učinit závěr, že by stěžovatel v zastoupení zákonnými zástupci záměrně obcházel zákon. I v tomto případě však platí, že se nejedná o nosný důvod ani napadeného rozsudku, ani napadeného rozhodnutí, tato dílčí nesprávnost tak neměla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu