



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zastoupená JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Praha 5, Symfonická 1496/9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 10. 4. 2007, čj. VS-20/RK/3-2007, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10, se **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ministra vnitra ze dne 10. 4. 2007, čj. VS-20/RK/3-2007 byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra - oddělení státního občanství a matrik - ze dne 30. 10. 2006, čj. VS – 374/53/2-2006, jímž podle § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o státním občanství“) nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky.

Žalobkyně v podaném rozkladu uznala důvody, které vedly k neudělení státního občanství, avšak její závažné chronické onemocnění v době vzniku nedoplatků na veřejné zdravotní pojištění mohlo vést k aplikaci § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. Rozhodující orgán mohl prominout podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. e) citovaného zákona z důvodu hodného zvláštního zřetele, za který žalobkyně považuje svůj špatný zdravotní stav. Na její žádost plnil peněžité povinnosti (tedy i platby na veřejné zdravotní pojištění) manžel a neudělením státního občanství je tak sankcionována za jeho pochybení. Docházelo pouze k nedoplatkům záloh na pojistné; pojistné jako takové bylo hrazeno řádně a včas a správní orgán měl též přihlídnout ke značnému časovému odstupu od vytýkaného porušení povinností. Odmítla tvrzení ohledně své nespolupráce s Ministerstvem vnitra, jelikož veškeré podklady

i potvrzení předkládala v řádných termínech, až na jedinou výjimku, kdy odcestovala na dovolenou. Doručení písemnosti jí nebylo předtím nikterak avizováno, a proto nelze hovořit o neposkytnutí součinnosti.

Ministr vnitra na základě návrhu rozkladové komise, rozklad zamítnul, přičemž se ztotožnil s argumentací Ministerstva vnitra. Žadatelka nesplnila podmínku pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) předmětného zákona, v jejím případě nebyly shledány žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro její prominutí a její integrace do české společnosti není na dostatečně vysokém stupni z důvodu zlehčování neplnění povinností. Zohlednil fakt, že žadatelka má díky povolení k trvalému pobytu vytvořeny podmínky pro plnohodnotný život, včetně zdravotního i sociálního pojištění.

Rozhodnutí o rozkladu napadla žalobkyně žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), ve které v zásadě zopakovala výtky uvedené již v rozkladu. Dále uvedla, že žalovaný (a před ním i správní orgán prvního stupně) nesprávně interpretoval znění § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, neboť neoprávněně rozšířil požadavek výše uvedeného ustanovení na období mnoha let před podáním žádosti, ačkoliv je v něm obsažen termín „plní povinnosti“. Žalobkyně přitom povinnosti stanovené zákonem o veřejném zdravotním pojištění plnila jak v okamžiku zahájení správního řízení, tak téměř celý rok předtím. Správní orgán se měl zabývat splněním jejích povinností vyplývajících ze zvláštních předpisů ke dni podání žádosti. Připomněla svůj závažný zdravotní stav, který měl žalovaný zohlednit ve smyslu § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. Taktéž měl vzít v úvahu, že se jednalo o nedoplatky záloh na pojistném, a nikoliv o nedoplatky samotného pojistného, které bylo hrazeno řádně a včas. Za vzniklé nedoplatky již byla sankcionována prostřednictvím penále a s přihlédnutím k výši dlužné částky je nepřiměřeně přísné, aby byla za totéž jednání sankcionována neudělením státního občanství, zvláště pak, když se jednalo o pochybení jejího manžela, nikoliv jí samotné. Žalobkyně je toho názoru, že žalovaný překročil meze svého správního uvážení, jelikož nesprávně pochopil jeho míru a rozsah. Žalovaný přehlédl požadavek zákazu libovůle, princip rovnosti, proporcionality či povinnosti zachovávat lidskou důstojnost, přestože opakovaně poukazovala na své dlouhodobé zdravotní problémy, které zapříčinily dočasné nedoplatky na zálohy na platbách na veřejné zdravotní pojištění. Napadené rozhodnutí vybočuje z mezí správního uvážení též proto, že žalovaný nedbal na vyváženost mezi účelem rozhodnutí a jeho nepříznivým zásahem do svobod a zájmů žadatele jak stanoví doporučení Výboru ministrů Rady Evropy [patrně myslela Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2].

Městský soud usnesením ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10 žalobu odmítnul z důvodu, že rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), jelikož se jím žalobkyni nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva či povinnosti. Dané rozhodnutí je sice rozhodnutím z formálního hlediska, avšak žalobkyně nemohla být zkrácena na svých právech, jelikož se o jejích právech ani nerozhodovalo a rozhodnutí jako takové je proto vyloučeno ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí o neudělení státního občanství není rozhodnutím, kterým se zakládá žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 nebo odst. 2 s. ř. s. Udělení státního občanství je výrazem neomezené státní suverenity a absolutního volného uvážení, a to i tehdy, kdy cizinec splňuje zákonem stanovené podmínky. Na udělení státního občanství není právní nárok, a proto neexistuje ani subjektivní právo žadatelky na vyhovění žádosti. Na neexistujícím právu nemůže být žadatelka jakkoliv zkrácena a nemůže tudíž namítat zásah do práva na spravedlivý proces, když není nositelem hmotného subjektivního práva.

Proti odmítavému usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka v ní uvedla, že nezpochybně právo státu rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí či neudělí. Nesouhlasí však s názorem, že udělení státního občanství je výrazem neomezené státní suverenity. Z usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99, z usnesení ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04 a dále z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/99 vyplývá, že na udělení státního občanství není právní nárok. Je absolutně ve sféře volného uvážení státní výsosti, zda cizímu státnímu příslušníku bude či nebude občanství uděleno; tento princip je neměnný a nezpochybnitelný. Proti tomuto závěru stěžovatelka staví současnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42 nebo rozsudek ze dne 11. 1. 2006, čj. 5 As 51/2007 - 105, vše na www.nssoud.cz), podle níž absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje a rozhodování správních orgánů nemůže podléhat libovůli. Volnou úvahu správního orgánu lze podrobit soudnímu přezkumu v takových mezích, zda nevybočila z limitů a hledisek stanovených zákonem. Součástí soudního přezkumu má být i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Účastník řízení je sice limitován při formulaci žalobních bodů správní žaloby, ne však zcela vyloučen ze soudní ochrany. Stěžovatelka, shodně jako v žalobě, uvádí, že přidržuje-li se žalovaný i městský soud překonaných představ o absolutní volné úvaze státu při udělování státního občanství, přehlíží tak např. požadavek zákazu libovůle, diskriminace nebo principu proporcionality. Správní orgán prvého stupně ani žalovaný se téměř nezabývali skutečností, že k dočasným nedoplatkům na veřejném zdravotním pojištění docházelo z důvodu zdravotních potíží stěžovatelky. Tímto způsobem byl porušen požadavek, aby správní orgán užíval svou diskreční pravomoc pouze v mantinelech, které jsou vymezeny. Správní uvážení má být vedeno mimo jiné tím, že rozhodující orgán dbá na vyváženost mezi účelem rozhodnutí a nepříznivým zásahem do práv, svobod a zájmů dotčených osob, které může toto rozhodnutí vyvolat. Poměrně malý a již uhrazený nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění proporcionálně neodpovídá odepření státního občanství země, v níž žije řádným způsobem a jejímž občanem je její manžel. Opět poukázala na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, které vymezuje řadu požadavků na výkon správního uvážení správními orgány (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). Stěžovatelka je přesvědčena, že v jejím případě byla porušena veřejná subjektivní práva, jejichž ochranu lze uplatnit ve správním soudnictví.

Na základě uvedených skutečností stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Ca 195/2007 - 10 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zrekapituloval argumentaci městského soudu i stěžovatelky a odkázal na užitou judikaturu. Zejména však připomněl, že státní občanství lze udělit fyzické osobě, která splňuje podmínky uvedené v § 7 odst. 1 a § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb. Přitom je třeba klást důraz na termín „lze“, z něhož vyplývá, že i v případě splnění všech stanovených podmínek, nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Splnění nebo prominutí splnění zákonem daných podmínek je pouze základním předpokladem pro kladné vyřízení žádosti, po kterém následuje fáze správního uvážení, během které správní orgán každou žádost posuzuje individuálně a řádně, při respektování smyslu a účelu zákona. Státní občanství je pevný a trvalý svazek, který je určen plnou integrací žadatele do společnosti

charakterizovanou rodinnými, pracovními, sociálními vazbami a taktéž i dodržováním právního řádu. Udělení státního občanství je absolutně ve sféře uvážení státní výsosti a je výrazem státní suverenity. Není tu tedy veřejné subjektivní právo stěžovatelky, aby její žádosti o udělení státního občanství České republiky bylo vyhověno. A není li tu takové veřejné subjektivní právo, nemůže být na takovém neexistujícím právu zkrácena, což je podle ustanovení § 2 a § 65 odst. 1 s. ř. s. základní podmínka pro soudní přezkum správního aktu.

Žalovaný odkázal na dosavadní judikaturu Městského soudu v Praze v obdobných věcech; napadené odmítavé usnesení je potvrzením kontinuity rozhodování soudu v případě žalob podávaných proti rozhodnutím o neudělení státního občanství České republiky. Z ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství vyplývá, že jednou z podmínek pro získání statusu občana je dodržování povinností, vyplývajících ze zvláštních předpisů, upravujících mimo jiné veřejné zdravotní pojištění. Na základě vyžádaných podkladů bylo zjištěno, že stěžovatelka této povinnosti nedostála a nebyly shledány důvody hodné zvláštního zřetele, jež by odůvodňovaly prominutí splnění této podmínky, a to zejména z důvodu, že zálohy na platby na veřejném zdravotním pojištění neplatila opakovaně a dlouhodobě. Užití správní uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených právními předpisy, je v souladu s pravidly logického usuzování a podklady pro jeho vydání byly zjištěny řádným procesním způsobem. Správní orgány nerozhodovaly na základě libovůle a vycházely ze zásady předvídatelnosti, což je patrné z odůvodnění rozhodnutí.

Na základě výše uvedeného žalovaný navrhnul, aby Nejvyšší správní soud svým rozsudkem podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti podle 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s. následovně:

Kasační stížnost je důvodná.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka, státní příslušnice Ukrajiny, podala dne 16. 2. 2006 žádost o udělení státního občanství České republiky, kde v roce 1998 získala povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a v roce 2000 uzavřela sňatek s českým státním občanem, díky čemuž získala trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny. Během správního řízení bylo shledáno, že stěžovatelka splňuje podmínky pro udělení státního občanství podle § 7 odst. 1 písm. a), jelikož pobývá na území České republiky déle jak pět let; písm. c), tj. předložila výpis z rejstříku trestů bez záznamu, a písm. d), tj. prokázala znalost českého jazyka. Správní orgán však zjistil, že nespĺňuje podmínky podle písm. e) citovaného ustanovení, neboť řádně a včas neplatila povinné zdravotní pojištění. Podmínku obsaženou v písmeni b) tohoto ustanovení splnit nemohla, neboť jí žalovaný nevydal příslib udělení státního občanství. Stěžovatelka předložila všechny požadované dokumenty pro potvrzení, že splňuje podmínky vyžadované § 7 odst. 1 zákona o státním občanství, s výjimkou potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny o vyúčtování zdravotního pojištění od data povolení pobytu na území České republiky do doby projednávání žádosti. K předložení výše uvedených informací byla Ministerstvem vnitra vyzvána dne 2. 3. 2006, 17. 7. 2006 a 11. 8. 2006. Předmětné údaje poskytla až 30. 8. 2006, jelikož z důvodu zahraniční dovolené nemohla učinit dříve a předtím zcela neporozuměla požadavku správního orgánu.

Pokud je kasační stížnost podána z důvodu uvedeném v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., zdejší soud nezkoumá, zda stěžovatelce mělo být státní občanství uděleno či nikoli a ani to, zda správní řízení bylo zatíženo namítanými vadami, ale pouze to, zda bylo porušeno ústavně zaručené právo na svobodný přístup k soudu, odmítl-li soud návrh, aniž se jím meritorně zabýval.

Otázkou, na kterou má Nejvyšší správní soud poskytnout odpověď, je především to, zda stěžovatelka byla či nebyla aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení státního občanství dle § 65 s. ř. s., tzn. zda dané rozhodnutí je možné podrobit soudnímu přezkumu.

V rozsudku ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005 - 78, (www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „z ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. pro žadatele, sice nplyne právo na vyhovění jeho žádosti, plyne z něj však povinnost správního orgánu, tedy žalovaného, 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 a musí se vyvarovat diskriminace a libovůle. 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...“. „...tomuto subjektivnímu veřejnému právu tak svědčí ochrana poskytovaná soudy ve správním soudnictví zaručená ustanovením § 2 s. ř. s....“

V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč se odchýlit od tohoto právního názoru. Se zřetelem k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Žalobou se bude zabývat věcně, tj. v rozsahu stěžovatelkou uplatněných žalobních bodů.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání.

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

V Brně dne 20. srpna 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu