



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **M. S.**, právně zast. Mgr. Davidem Strupkem, advokátem, se sídlem AK Jungmannova 31, 110 00, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 7 Ca 349/2006 - 66,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 7 Ca 349/2006 - 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále jen stěžovatel) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2004, č. j. VS-396/RK/3-2003; tímto byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 7. 2003 č. j. VS-1862/53/2-1995, 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) žádosti stěžovatele o udělení občanství České republiky vyhověno.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že jediný důvod, který teprve ministr v rozhodnutí o rozkladu zmiňuje jako důvod odmítnutí postupu podle ustanovení § 11 odst. 2 zákona, je zájem na předcházení bipolitismu. Jiné kritérium správního uvážení nebylo uvedeno, a to ani ministerstvem, ani ministrem.

Dle názoru stěžovatele toto kritérium není vhodné. Je totiž natolik obecné, že se vztahuje na všechny případy. Není zřejmé, jak správní orgány na základě takto obecně formulovaného kritéria rozlišují, ve kterých případech je namíste podmínku uvedenou v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o státním občanství prominout, a kdy nikoli. Je-li totiž důvodem odmítnutí postupu podle ustanovení § 11 odst. 2 cit. zákona pouze legitimní zájem na předcházení bipolitismu, pak je takový důvod dán vždy a podmínka uvedená v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) cit. zákona nemůže být prominuta nikomu.

Pokud jsou i jiná kritéria, na jejichž základě správní orgány rozlišily, proč některým afgánským občanům lze podmínku prominout a stěžovateli nikoli, pak správní orgán musí v rozhodnutí uvést, jaká rozlišovací kritéria to jsou, jak je aplikuje a jakými úvahami o jejich naplnění se řídil v jeho případě. Pokud tak neučiní, vykazuje správní uvážení znaky libovůle.

Nadále dle stěžovatele zůstává tajemstvím podivná zmínka o existenci bezpečnostních hledisek dle § 10 odst. 3 zákona v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu. Těmito se v předmětné věci nikdo nezabýval a není zřejmé zda a jaká byla v konkrétním případě stěžovatele aplikována. Již v žalobě stěžovatel uváděl logickou úvahu, dle které by bylo nutné odmítnout prominutí výjimky uvedené v § 7 odst. 1 písm. b) zákona všem žadatelům, pokud by jediným kritériem byl zájem na předcházení bipolitismu. Uvedený argument byl pro rozhodnutí relevantní soud jej však neřešil a přestože stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pro jejich neúplnost, soud řešil věc pouhým odkazem na napadená rozhodnutí, aniž by se s argumentací stěžovatele vypořádal vlastními úvahami.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje na to, že výčet podmínek pro udělení státního občanství uvedený v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o státním občanství nelze považovat za taxativní, neboť ustanovení § 10 odst. 3 cit. zákona stanoví, že Ministerstvo vnitra je povinno posoudit žádost i z hlediska bezpečnosti státu. Z toho, dle názoru žalovaného, vyplývá, že neexistuje právní nárok na udělení státního občanství ani při splnění zákonem stanovených podmínek.

Zároveň lze učinit závěr, že jejich nesplnění (nebo nemožnost prominutí jejich splnění) má pouze za následek, že žadateli státní občanství udělit vůbec nelze. Splnění nebo prominutí splnění zákonem stanovených podmínek je pouze základním předpokladem pro kladné vyřízení žádosti, po kterém následuje fáze správního uvážení, kdy je potřeba každou žádost posoudit při respektování smyslu a účelu citovaného zákona, a mezi, které tento zákon stanoví.

Správní orgány musejí při projednávání žádosti nejprve zjišťovat, zda žadatel splňuje podmínku uvedenou v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) cit. zákona, a pokud tuto podmínku nespĺňuje, následně zjišťovat zda jsou dány zákonem stanovené důvody pro prominutí této podmínky. Stěžovatel uvedenou podmínku nespĺňoval, a proto požádal o její prominutí s odůvodněním, že Afghánský islámský stát nezná možnost pozbytí afgánského státního občanství. Ministerstvo v této souvislosti odkazuje na řízení před Městským soudem v Praze

vedeným pod sp. zn. 10 Ca 320/2006, ve kterém bylo konstatováno, že bylo vyhověno žádosti afghánského občana o propuštění ze státního svazku, a k tomu předloženo i příslušné potvrzení afghánského zastupitelského úřadu, což obsahově zcela vyvrací stěžovatelem předložená potvrzení, že afghánské předpisy neumožňují propuštění ze státního svazku, a že Afghánistán dosud nikoho ze svých občanů ze státního svazku nepropustil, a zároveň, že Afghánistán nezná možnost pozbytí státního občanství.

Pokud jde o námitku stěžovatele, která se týká zmínky o existenci bezpečnostního hlediska v napadeném rozhodnutí, nutno uvést, že podle ustanovení § 10 odst. 3 cit. zákona je správní orgán povinen posoudit žádost i z hlediska bezpečnosti státu. Pokud jsou obsahem získaných stanovisek informace podléhající utajení podle zvláštního zákona, nestávají se součástí spisu. Ministerstvo vnitra uvádí, že se v rozhodnutích v souvislosti s národní bezpečností má poskytovat co nejméně informací. Zmínka o existenci bezpečnostního hlediska, jako konkrétního vyjádření veřejného zájmu v napadeném rozhodnutí, byla tedy dostatečná.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v rozsahu a v mezích uplatněných kasačních námitek, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem, že na udělení státního občanství není právní nárok, resp. žadatelé nesvědčí objektivní právo, což vyplývá již z gramatické dikce ustanovení § 7 odst. 1 zákona o státním občanství. Na stranu druhou však nelze dovodit, že by na ně neměl ani subjektivní právo. Tyto dva pojmy totiž není možno směšovat, ba právě v nyní posuzovaném případě a ve vazbě na nyní vykládané ustanovení vyvstává na povrch rozdíl mezi nimi. 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.

Norma vyjádřená v ust. § 7 zákona o státním občanství představuje nejen svolení zákonodárce správnímu orgánu, aby za splnění určitých podmínek státní občanství udělil, ale zároveň příkaz, aby se takovou žádostí zabýval a splnění těchto podmínek posoudil. Je zde tedy zakotveno subjektivní právo na podání žádosti o udělení státního občanství. Přitom fakt, že splnění podmínek zde stanovených implikuje naději žadatele na udělení státního občanství, avšak nikoli právem vymahatelnou jistotu, svědčí o tom, že se nejedná o právní nárok, který je naopak zakotven například u získání státního občanství prohlášením podle § 6 citovaného

zákona. Stěžovateli, a obecně každému žadateli o státní občanství ČR, tak z ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. vyplývá subjektivní právo na udělení státního občanství, z čehož sice neplyne právo na vyhovění jeho žádosti, plyne z něj však povinnost správního orgánu, tedy žalovaného, vést řádné správní řízení o žádosti splňující zákonem stanovené podmínky. Na tom jistě nic nemění ani fakt, že se nejedná o základní právo chráněné normami ústavní síly, ale o subjektivní právo plynoucí z obvyčejného zákona, tedy ze zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. 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. Rovněž tak musí dodržovat příkazy, které pro něj plynou z jeho zahrnutí do mechanismu veřejné správy v moderním demokratickém, ústavním a právním státě. 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.

Na existenci subjektivního práva, byť ne nároku, na udělení státního občanství přitom nic nemění ani fakt správního uvážení, jež je žalovanému v jeho rozhodování ustanovením § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. 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 je namístě poukázat i 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. 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.

Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.

Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Nejvyšší správní soud tak, k otázce v projednávané věci zásadní, 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. (srovn. např. rozsudek NSS 2 As 31/2005 ze dne 4. 5. 2006, 6 A 25/2002 ze dne 20. 7. 2006, vše příst. na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Zásada předcházení bipoilitismu je bezesporu významným kritériem při rozhodování o udělení státního občanství. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o státním občanství dovoluje ministerstvu vnitra za splnění dalších podmínek tuto zásadu porušit, a proto odkaz na jinak všeobecně platnou zásadu předcházení bipoilitismu nemůže být bez dalšího ospravedlněním neudělení státního občanství žadateli.

Přesto, že snahou právní úpravy většiny států je zábrana bipoilitismu, není tato snaha bezvýjimečná. Jak Ústavní soud zdůraznil v již několika svých rozhodnutích (ÚS - Pl. ÚS 5/95, IV. ÚS 34/97), je třeba při výkladu a aplikaci právních předpisů vycházet z jejich účelu a smyslu, přičemž účel a smysl nelze hledat jen ve slovech a větech, tedy jen v pozitivním právu. V právním předpisu vždy jsou nutně obsaženy i právní principy uznávané demokratickými právními státy. Z dostupných srovnávacích studií vyplývá, že jako principy, které jsou v souladu se základními lidskými právy a svobodami, je především uznáváno, že: nikdo nesmí být svévolně zbaven svého státního občanství, že dobrovolné nabytí jiného státního občanství může být důvodem, který zákonodárství suverénního státu spojuje s pozbytím občanství dosavadního, že při udělování státního občanství lze vyžadovat, aby se žadatelé zřekli státního občanství jiného (dosavadního), a konečně, že státní občanství nelze ztratit, jestliže by to vedlo ke stavu bez státní příslušnosti.

Nejvyšší správní soud vychází rovněž z premisy, že je nutno vzít v úvahu i fakt, že občanství by mělo být právním svazkem, jehož základem je skutečné spojení existence, zájmů a pocitů, spolu s existencí vzájemných práv a povinností (jak definoval Mezinárodní soudní dvůr ve věci *Nottebohm* v roce 1955). Státní občanství je právním svazkem, jehož základem je sociální spojení a solidarita zájmů. Vůle nabýt občanství by tedy měla být i vůlí být trvale spjat s územím, na kterém člověk zpravidla trvale sídlí, a tudíž i vztahem k legální státní moci, která jej ovládá. Z tohoto pohledu nelze rodinné a osobní důvody stěžovatelem předestřené zásadně odmítat, aniž by byly brány v potaz, byť bezesporu nemohou být důvody pro udělení státního občanství rozhodnými a zásadními a nikterak se nepodsouvají pro posouzení závažnosti a relevantnosti kritérií zákonných, mezi něž lze zahrnout zcela nepochybně i hlediska bezpečnostního rizika.

Podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona o státním občanství je správní orgán povinen posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu, a k tomu si může vyžádat stanoviska Policie ČR a zpravodajských služeb. Pokud jsou obsahem těchto stanovisek informace podléhající utajení podle zvláštního zákona, nestávají se součástí spisu.

Žalovaný uvedl, že v souladu s Vysvětlující zprávou k Evropské úmluvě o státním občanství, kterou vypracoval Výbor expertů Rady Evropy pro státní občanství k čl. 11 Evropské úmluvy o státním občanství, se v rozhodnutích v souvislosti s národní bezpečností má poskytnout co nejméně informací. Obecná zmínka o existenci bezpečnostního hlediska jako konkrétního vyjádření veřejného zájmu v napadeném rozhodnutí byla tedy dostatečná.

Nejvyšší správní soud s žalovaným v jeho názoru nesouhlasí.

Článek 11 Evropské úmluvy o státním občanství obecně uvádí povinnost, aby rozhodnutí spojené s nabýváním státního občanství obsahovalo písemné odůvodnění. Vysvětlující zpráva k této úmluvě dále rozvádí, že všechna rozhodnutí týkající se občanství musí obsahovat písemné odůvodnění, a to jako minimum musí být právně i fakticky odůvodněny. Vysvětlující zpráva sice stanoví, že rozhodnutí zahrnující národní bezpečnost by měla obsahovat pouze minimální množství informací, tato skutečnost neznamena, že by neměla obsahovat informace žádné. Žadatel má právo vědět, z jakého důvodu je jeho žádost zamítnuta, stanoviska obsahující utajované informace se sice nestávají součástí spisu, ale výsledek přezkumu, tedy jestli žadatel splňuje podmínku z hlediska bezpečnosti státu či nikoliv, utajované informace neobsahuje, a proto je nutné jej v rozhodnutí uvést. Odůvodnění výsledku přezkumu z hlediska bezpečnosti státu, pokud by bylo založené na stanoviscích obsahujících informace podléhající utajení, by však součástí rozhodnutí či součástí spisu v souladu se zákonem nebylo. Žalovaný však pouze konstatoval existenci daného hlediska, aniž by však jakkoli předestřel, jak ve vztahu k stěžovateli byla tato hlediska posouzena, vyhodnocena, resp. jaké skutečnosti důvodně brání tomu, aby byl stěžovatel z hlediska bezpečnostních rizik shledán „nevhodným“.

Městský soud v Praze pochybil, pokud žalobu stěžovatele jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, aniž by uvedl důvody pro takový postup transparentním a přezkoumatelným způsobem, když se omezil pouze na konstatování závěrů, které učinil žalovaný. Nejvyšší správní soud naprosto souhlasí s tvrzením, že na udělení státního občanství ČR při nesplnění zákonných podmínek není právní nárok, a konstatuje, že použití správního uvážení při rozhodování o udělení občanství ČR je zcela namístě. 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 a úplného hodnocení skutkových zjištění. Takovou úvahu však napadený rozsudek městského soudu postrádá.

Odkázal-li městský soud ve svém rozsudku pouze na závěry žalovaného bez dalšího se s nimi ztotožnil, aniž by se vypořádal řádně se všemi žalobními námitkami a své závěry ohledně nich řádně odůvodnil, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

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.). Současně neponechá bez povšimnutí ani informaci Ministerstva vnitra, uplatněnou v kasační stížnosti, ohledně řízení před Městským soudem v Praze, vedeným pod č. j. 10 Ca 320/2006, ve kterém bylo konstatováno, že bylo vyhověno žádosti afghánského občana o propuštění ze státního svazku, což, podle žalovaného, obsahově vyvrací stěžovatelem předložené potvrzení, že afghánské předpisy neumožňují propuštění ze státního svazku a že Afghánistán dosud nikoho ze svých občanů ze státního svazku nepropustil. V dalším řízení je nutno zabývat i tím, zda skutkový stav byl zjištěn tak, aby bylo lze dospět k závěru o tom, zda se v jedná o výjimečný případ či nikoliv, a zda tedy žadatel splňuje podmínku, uvedenou v ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o státním občanství, nutnou pro možnost prominutí podmínky uvedené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) cit. zákona.

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 ě 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 22. května 2008

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu