



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: A. G.**, zast. Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Praha 5, Kořenského 15, **proti žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 13.6.2012, č.j.: MV-54419-6/VS-2011,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 13.6.2012, č.j.: MV-54419-6/VS-2011 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8.808,-Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Pavla Uhla.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr vnitra (dále jen „žalovaný“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 21.2.2012, č.j.: VS-1104/53/2-2000, jímž nebylo podle ust. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (dále jen „zákon o státním občanství“), vyhověno žádosti žalobce o udělení státního občanství České republiky.

Žalobce v podané žalobě předně namítal, že napadené rozhodnutí nerespektuje právní názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 18.12.2008, č.j.: 5 As 47/2008-92 a v navazujícím rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29.4.2011, č.j.: 7 Ca 181/2007-114. V uvedených rozsudcích soudy vyjádřily právní názor, že uplatnění jakéhokoli zákonného důvodu odpírající udělení státního občanství se musí řídit nějakými principy. Dle názoru Nejvyššího správního soudu předpokládá ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním

občanství určitou intenzitou, tedy závažnost daného porušení zvláštního právního předpisu. Stejně tak i další podstatné okolnosti protiprávního jednání žadatele o udělení občanství musí být takové, aby bylo skutečně naplněno reálné riziko pokračování v porušování povinností ze strany žadatele. Dle principu proporcionality tedy soud musel především hodnotit smysl a účel podmínky dle ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství ve vztahu k charakteru a závažnosti uvedeného porušení. Jinými slovy, správní orgán měl nejprve vést úvahu, zda porušení splňuje skutečně materiální podmínku závažnosti, aby k němu mohl správní orgán vůbec přihlédnout. Tvrdil, že správní orgán měl dle obou rozsudků posoudit závažnost porušení povinností uhradit včas pojistné na veřejném zdravotním pojištění, a to nejprve z hlediska případné marginality, poté po jejím případném vyloučení z hlediska proporcionality. Tento test proporcionality správní orgán neprovedl. V rozhodnutích není nikde úvaha, která by dokládala, že míra porušení právních povinností žalobce zakládá takový veřejný zájem na neudělení, který převažuje nad obecným zájmem na udělení státního občanství a integraci žalobce. Taková úvaha by musela obsahovat argument, proč je tento zájem silnější a musela by být plně přezkoumatelná. V rozhodnutí lze nalézt pouze obecné a nikoliv individualizované hodnocení porušení povinností plynoucích z veřejného zdravotního pojištění, přičemž takto vyjádřená závažnost není smysluplně argumentačně transformována do veřejného zájmu na neudělení státního občanství. Takový veřejný zájem by pak bylo třeba porovnat se zájmem na dokončení formální statusové integrace žalobce. Sdělení žalovaného, že „je důvodné reálné nebezpečí, že by takový cizinec pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan České republiky a je tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství České republiky nenabyl,“ je dle žalobce zjevně nelogické, protože z ní neplyne, oč je z hlediska veřejného zájmu výhodnější, že se porušení dopouští osoba jako cizinec, popřípadě proč se správní orgán domnívá, že by jako státní občan přinášel vyšší riziko. V případném testu proporcionality je nezbytné, aby správní orgán definoval veřejný zájem a smysluplně dovodil, že by udělením státního občanství byl tento veřejný zájem ohrožen, tedy že by ve srovnání se situací, kdy by nebylo občanství uděleno, vznikla reálná hrozba nějakému důležitému veřejnému zájmu. Obecné, plytké a neurčité konstatování o „závažnosti porušování“, které prochází i původními zrušenými rozhodnutími nelze považovat spíše za smysluplnou argumentaci.

Namítal, že napadené rozhodnutí vzešlo ze zcela nového dokazování a pominulo dokazování původní, i když dle zrušujícího rozsudku měl správní orgán pouze odstranit vady původního řízení a nepodovádat řízení zcela nové. Uvedl, že žádost o udělení státního občanství podal dne 20.12.2004. Správní orgán o ní nezákonným způsobem rozhodl a toto rozhodnutí soud po více než pěti letech zrušil. Nelze přičítat k tíži žalobce, že soudy ve svém celku dospěly k definitivní identifikaci nezákonnosti správního orgánu po delší době. Stejně jako nelze přičítat k tíži žalobce, že původně žalovaný správní orgán vydal nezákonné rozhodnutí. Pokud bylo rozhodnutí nezákonné, nelze apriori vyloučit možnost, že by mu občanství bylo uděleno, pokud by správní orgán postupoval po právu. Za této situace nelze přihlížet ke skutečnostem, které se staly mezi původním rozhodnutím a novým projednáním, protože jejich zohlednění v podstatě znevýhodňuje žalobce, kterému bylo potenciálně protiprávně odepřeno státní občanství tím, že mu jsou k tíži přičítány skutečnosti, kterých se mohl dopustit již jako občan, pokud by správní orgán nepostupoval nezákonně. Pokud by žalobce chtěl podat novou žádost, tak se nemusel soudit, mohl si počkat a podat si žádost novou. V případě reparačního řízení ovšem není možné zohledňovat nové skutečnosti a naopak je třeba v intencích právního názoru posoudit skutečnosti staré, které správní orgán již jednou posuzoval. Z hlediska principu právního státu totiž zohlednění nových skutečností neobstojí, protože je tím fakticky přičteno k tíži žalobce to, že si podal žalobu jako nástroj ochrany svého práva. Nikdo ovšem nesmí být sankcionován za to, že se domáhá svých práv, jak uvádí čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Doplnil, že se příslušné ustanovení

nepochybně vztahuje i na ochranu procesních práv, které se domáhal. Pokud správní orgán, jenž má odstranit nezákonnost svého postupu, zahrne do skutečností, které vezme v úvahu, i skutečnosti, které by v případě původního postupu, pro případ, že by jej provedl zákonně, vzít v úvahu nemohl, je to vyvolání újmy žalobce pouze proto, že se jako účastník řízení domáhal svých práv. Jinými slovy, podání prostředku ochrany zákonnosti nemůže postavení žalobce nijak zhoršit. Správní orgán ovšem nijak nehodnotil původní skutkový stav a naopak hodnotil skutkový stav zcela jiný (nový). Tím se dopustil nezákonnosti, protože žalovaný zcela ignoroval povinnost reparačně provést původní řízení a namísto toho provedl zcela jiné a nové řízení. Tím se v podstatě vyhnul možnému opakovanému testu zákonnosti svého původního rozhodnutí na pozadí zrušujícího rozsudku nejenom právně, ale i fakticky. I tímto postupem tak žalovaný zcela popírá význam soudního přezkumu svých rozhodnutí. To samo o sobě zakládá samostatnou nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Tvrdil, že napadené rozhodnutí je nepřiměřené, co do svého dopadu a formálním zhodnocením podmínek pro udělení občanství. Je tomu tak proto, že proti skutečnosti, že žalobce je v České republice zcela integrován, a to pracovně, rodinně a i sociálně, správní orgán staví pouze jeden aspekt nedodržování fiskální disciplíny, která je v porovnání s jinými jeho přínosy pro společnost zcela marginální a jehož následky byly již odstraněny, včetně zákonem předvídaných sankcí. Přílišný důraz na dodržování formálních povinností, pak správnímu orgánu brání provést jakoukoliv věcnou úvahu nad tím, zda udělení občanství je s ohledem na všechny okolnosti spravedlivé či nikoliv. Dle žalobce, pokud se nahlédne na všechny okolnosti, především na délku trvalého pobytu od roku 1998, na skutečnost, že od té doby žalobce nepřetržitě pracuje na území České republiky, byl ženat s českou občankou, jeho dcera je česká občanka, tak nelze než dojít k závěru, že jediný spravedlivý závěr takového řízení je udělení státního občanství. Dle žalobce pokud někdo tak dlouhou dobu žije ve státě, má zde zbytek rodiny se státním občanstvím a žije běžným pracovním a společenským životem, tak právně obhajitelným důvodem k odepření občanství by za těchto okolností mohlo být pouze významné bezpečnostní riziko, popřípadě výslovná nepřekročitelná zákonná překážka. Nic ze závažných skutečností správní orgán netvrdí a ani nedokazuje. Naopak důraz na administrativní zdatnost a opomíjení faktické integrace, které žalovaný soustavně ve svých rozhodnutích vyjadřuje, popírá zcela hlubší rozměr a věcný obsah státního občanství.

Dle žalobce napadené rozhodnutí obsahuje pouze zjevně nelogické argumenty a odkazuje na zcela nepřiléhající judikatury a právní závěry. K tomu poukázal na napadené rozhodnutí, ve kterém žalovaný uvedl „Je proto možno se ztotožnit se závěrem Ministerstva vnitra, že žadatel dosud svým chováním neposkytuje žádné záruky, že bude respektovat právní řád České republiky i poté, co se stane jejím občanem“. Tato věta nemá oporu v zákoně, protože smyslem řízení není vytváření žádných záruk; smysl řízení, pokud jej lze dovozovat z účelu normy, je verifikace existence předpokladů pro udělení a vyloučení překážek pro udělení. Pokud by výklad práva přistoupil na úvahu, že je legitimním předpokladem udělení poskytnutí nějakých záruk, tak se tím právo posune do podoby, kdy vytváří více právní nejistoty než jistoty, protože pojem záruky je natolik subjektivním pojmem, že otevírá značný prostor pro zvlí. Dále je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že „Splnění nebo prominutí splnění zákonem stanovených podmínek je pouze základním předpokladem pro kladné vyřízení žádosti, po kterém následuje fáze správního uvážení, kdy správní orgán každou žádost posoudí individuálně z více hledisek při respektování smyslu a účelu zákona o státním občanství a mezí, které tento zákon stanoví. S tímto závěrem se ztotožnil i Ústavní soud, který ve svém usnesení ze dne 8.3.2000, č.j.: IV. ÚS 586/99, výslovně uvádí, že „...stát má nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádné právo zaručené Ústavou, ústavními zákony ani mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy. Takový postup není rozporný ani s Evropskou úmluvou o státním občanství... “. Namítal, že tento odkaz na judikaturu je zcela zkreslený. K tomu poukázal na

výslovné konstatování Ústavního soudu. Dále uvedl, že citované usnesení není rozhodnutím ve věci samé, ale závěrem, který se dotýká otázky, zda odepření státního občanství samo o sobě (bez ohledu na ochranu procesních práv) je zásahem do práva chráněného Ústavou nebo mezinárodními smlouvami. Odmítací usnesení nijak neprejudikuje porušení obvyčejného neústavního práva, které naopak namítá v tomto případě žalobce. Ústavní soud se obvykle k běžnému porušení zákonnosti nevyjadřuje. Toto usnesení ovšem neobstojí ani ve světle současného práva, protože od té doby byla přijata Evropská úmluva o státním občanství, která byla publikována pod č. 76/2004 Sb.m.s. Jejím přijetím se změnil referenční rámec posouzení této otázky, na kterou je třeba nyní pohlížet přísněji. Pokud samotné citované usnesení uvádí, že postup není v rozporu s touto Úmluvou, která ovšem nebyla v té době ještě ratifikována, tak takový výklad v budoucnu přijaté normy je více než okrajový a nezávazný. Naopak v rovině běžného práva tento závěr neobstojí, protože obecné soudy dospěly z hlediska běžného výkladu práva k jinému závěru, a to k závěru, že odepření udělení musí mít přezkoumatelný a racionální základ, který obstojí v testu proporcionality. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn.: 2 As 31/2005. I další judikatura pak staví na závěru, že pohyb v rámci právní úvahy není a nemůže být neomezený, ale naopak se řídí striktně principy přiměřenosti a účelnosti dané normy (rozsudek NSS č.j.: 5 As 39/2009 - 81 nebo č.j.: 8 As 41/2007 - 33). Za vyjádření určité formy zvuče považoval žalovaný poselství, které ministr vnitra adresoval žalobci. Uvedl, že pokud žalovaný po více než třinácti letech trvalého pobytu žalobce a jeho plné pracovní i rodinné integrace, po téměř osmi letech trvajícím řízení a po jednom svém nezákonném a zrušeném rozhodnutí sdělil žalobci, že „současně poukazuje na závažnost rozhodování o přijetí fyzické osoby do státního svazku a vzhledem k tomu, žadatel nesplňuje podmínku pro udělení českého státního občanství stanovenou v § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, uzavírá, že je žadateli nutno poskytnout ještě další čas k tomu, aby osvědčil, že má skutečný vztah k České republice a své povinnosti bude řádně plnit i v budoucnu. Po uplynutí určitého časového úseku, kdy bude možno spolehlivě posoudit, zda se u žadatele porušení právních předpisů již nebude opakovat, si žadatel může podat novou žádost o udělení státního občanství České republiky“, je takové tvrzení absurdní.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že po přešetření spisové dokumentace konstatuje, že při rozhodování nebyly překročeny meze správního uvážení a nebylo rozhodováno na základě libovůle. Správní orgán I. stupně při správním řízení dbal, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, a aby nevznikl neodůvodněný rozdíl při rozhodování obdobných případů a jeho rozhodnutí tak bylo předvídatelné. Rozhodnutí, které bylo v případě žalobce přijato, je v souladu se zásadou přiměřenosti, neboť odpovídá skutečností zjištěným ve správním řízení ve věci udělení státního občanství České republiky a respektuje veřejný zájem. Při správním řízení byl respektován právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v jeho rozsudku č.j.: 5 As 47/2008-92. Správní orgán I. stupně posoudil porušování povinností žalobcem na úseku veřejného zdravotního pojištění za podstatné, neboť je evidentní, že žalobce jako samoplátce pojistného porušoval své povinnosti na úseku veřejného zdravotního pojištění dlouhodobě opakovaně po celou dobu povoleného trvalého pobytu, tj. po dobu 13 let. Poslední dlužnou částku ve výši 33.515,- Kč uhradil teprve dne 24.10.2011 a poslední dlužné penále evidované ke dni 1.5.2011 ve výši 7.081,- Kč uhradil dne 1.11.2011. Je tedy nesporné, že k úhradě posledních dluhů přistoupil až poté, co byl vyzván správním orgánem k předložení potvrzení zdravotní pojišťovny o stavu jeho plateb na veřejné zdravotní pojištění. Je proto možno se ztotožnit se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobce dosud svým chováním neposkytuje žádné záruky, že bude respektovat právní řád České republiky i poté, co se stane jejím občanem.

Postoj žalobce k plnění povinností nastiňuje i jeho tvrzení, že se vlastně choval pro systém veřejného zdravotního pojištění výhodně, protože poplatek z prodlení je vyšší než úroková sazba, nebo že je obecně běžnou záležitostí uhrazovat pojištění opožděně. Tyto argumenty nemohou rozhodně přispět k obhajobě žalobcova jednání či mít vliv na správnost napadeného rozhodnutí. Naopak lze říci, že žalobce se nepřístojně pokouší snížit závažnost svého protiprávního jednání, které nelze považovat pouze za nepříkladné, bezvýznamné, či jen formální. Skutečností je, že sankce za prodlení je stanovena ve vyšších částkách právě proto, aby k pozdním úhradám pojistného nedocházelo, neboť na těchto příjmech závisí funkčnost našeho zdravotnictví. Systém zdravotního pojištění je v České republice založen na solidárním principu a předpokladem jeho řádného fungování je průběžné financování.

Ohledně námítky žalobce na nezákonný postup prvoinstančního orgánu uvedl, že v rámci řízení byly požadovány doklady důležité pro spolehlivé zjištění stavu věci a posouzení splnění podmínek pro udělení českého občanství ve smyslu správního řádu a zákona o státním občanství. Ve věci bylo prvoinstančním orgánem naposledy rozhodováno v r. 2005, a pokud žalovaný svým rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 19.8.2011, rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 29.8.2005 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí, nebylo by možno bez zjišťování aktuálních skutečností s ohledem na delší časový odstup od zjišťování skutečností důležitých pro posouzení věci, věc projednat a následně rozhodnout v souladu s ust. § 3 správního řádu.

Správní orgán je povinen při zkoumání žádostí o udělení státního občanství České republiky zkoumat nejen splnění zákonem stanovených podmínek, ale i další skutečnosti, které jsou podstatné pro posouzení začlenění žadatelů do české společnosti. Je to postup odpovídající platné judikatuře, kdy správní soudy v České republice vyslovují názor, že správní orgán I. stupně je nejen oprávněno, ale i povinno zkoumat okolnosti každého jednotlivého případu při respektování smyslu a účelu zákonů a mezí, které tyto zákony stanoví, přičemž nemá jít pouze o mechanické posouzení splnění podmínek stanovených v § 7 zákona o státním občanství, ale i o zhodnocení dalších skutečností významných z hlediska podané žádosti.

Porušení povinnosti uhradit včas pojistné na veřejné zdravotní pojištění může být považováno pouze za formální opomenutí, které samo o sobě nezakládá nesplnění podmínky pro udělení státního občanství České republiky. Správní orgán ale musí hodnotit porušení povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů z hlediska proporcionality, tj. přihlížet ke smyslu a účelu podmínky podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o státním občanství ve vztahu k závažnosti porušení právních předpisů, jakož i pozdějšímu chování žalobce. Podle žalovaného žalobce v rozkladu neuvedl žádné právní argumenty, které by hovořily v jeho prospěch a umožnily uplatnit ust. § 11 odst. 4 zákona o státním občanství, tedy prominout nesplnění podmínky stanovené v § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. Splnění nebo prominutí splnění zákonem stanovených podmínek je pouze základním předpokladem pro kladné vyřízení žádosti, po kterém následuje fáze správního uvážení, kdy správní orgán každou žádost posoudí individuálně z více hledisek při respektování smyslu a účelu zákona o státním občanství a mezí, které tento zákon stanoví. S tímto závěrem se ztotožnil i Ústavní soud České republiky, který ve svém usnesení ze dne 8.3.2000, sp.zn.: IV. ÚS 586/99, výslovně uvádí, že „...stát má nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím řádné právo zaručené Ústavou, ústavními zákony ani mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy, Takový postup není rozporný ani s Evropskou úmluvou o státním občanství...“. V usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 17.5.2001, sp.zn.: I. ÚS 40/2000, se výslovně uvádí, že „...udělení státního občanství České republiky je významným rozhodnutím z hlediska fyzické osoby i z hlediska státu. V průběhu správního řízení se přihlíží ke všem zjištěným skutečnostem, které nemohou být u žádných dvou žadatelů shodné“.

Žalobce má na území České republiky povolen trvalý pobyt od roku 2004, tedy dostatečně dlouhou dobu k tomu, aby si osvojil znalost českých právních předpisů. Pokud žalobce dlouhodobě porušoval povinnosti na úseku veřejného zdravotního pojištění a naposledy dlužné částky uhradil až v průběhu správního řízení koncem roku 2011, nasvědčuje tato skutečnost tomu, že žalobce dobu svého trvalého pobytu nevyužil k tomu, aby si plnění povinností na úseku veřejného zdravotního pojištění osvojil a je tudíž na místě, aby mu byla ještě další doba poskytnuta. V tomto smyslu žalovaný poukázal i na judikát Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 13.3.2008, č.j.: As 51/20007-105 judikoval, že smyslem a účelem podmínky pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, je vyloučit z možnosti nabytí státního občanství České republiky žadatele, který po dobu svého dosavadního pobytu na území České republiky porušoval právní předpisy (zde upravující veřejné zdravotní pojištění), neboť je důvodné reálné nebezpečí, že by takový cizinec pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan České republiky a je tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství České republiky nenabyl.

Dle žalovaného ze spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně své rozhodnutí řádně odůvodnil, uvedl veškeré zjištěné skutečnosti, které doložil důkazy. Rozhodnutí vychází se spolehlivě zjištěného stavu věci a správní uvážení bylo logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění při respektování základních principů správního rozhodování. Žalovaný neshledal důvod pro jiné posouzení věci, než jaké učinil správní orgán I. stupně a z toho důvodu rozkladu nevyhověl.

Závěrem poukázal na závažnost rozhodování o přijetí fyzické osoby do státního svazku a vzhledem k tomu, že žalobce nesplňuje podmínku pro udělení českého státního občanství stanovenou v § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, uzavřel, že je žalobci nutno poskytnout ještě další čas k tomu, aby osvědčil, že má skutečný vztah k České republice a své povinnosti bude řádně plnit i v budoucnu. Po uplynutí určitého časového úseku, kdy bude možno spolehlivě posoudit, zda se u žalobce porušení právních předpisů již nebude opakovat, si žalobce může podat novou žádost o udělení státního občanství České republiky.

V písemném vyjádření k podané žalobě žalovaný odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Dne 15.2.2013 podal žalobce návrh na určení lhůty dle ust. § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů.

Usnesením ze dne 13.3.2013, č.j.: Aprk 15/2013-36 Nejvyšší správní soud uložil Městskému soudu v Praze, aby ve věci vedené pod sp.zn.: 9 A 140/2012 rozhodl nejpozději do 31.5.2013. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že pokud jde o podstatu věci samé, nelze dovodit, že by se jednalo o věc, která by byla mimořádně právně či skutkově složitá. V konaných soudních řízeních nikdy nebylo sporu o tom, že navrhovatel splňuje většinu podmínek pro udělení státního občanství podle § 7 odst. 1 zákona o státním občanství. Sporné bylo vždy toliko splnění podmínky podle písm. e) uvedeného ustanovení, neboť žalobce údajně neprokázal plnění povinností vyplývajících ze zvláštních předpisů o veřejném zdravotním pojištění, sociálním zabezpečení a daních. Žalobce oproti tomu poukazoval na to, že k porušení povinností provádět pravidelně úhrady pojistného příslušné zdravotní pojišťovně nedošlo jeho vinou, že dlužné pojistné následně uhradil, a že by tato jeho pochybení měla být hodnocena v souladu se zásadou proporcionality, tedy že by správní orgán měl přihlídnout také k jeho integraci do české společnosti a že na území České republiky žije a pracuje již poměrně dlouhou dobu. Nastolená právní otázka přitom byla v minulosti judikaturou

Nejvyššího správního soudu nejednou řešena, na což ostatně NSS poukazoval i ve výše zmiňovaném rozsudku č.j.: 5 As 48/2007 – 92 (správně č.j.: 5 As 47/2008-92).

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství státní občanství České republiky lze na žádost udělit fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky: plní povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky, povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, daně, odvody a poplatky.

Podle ust. § 11 odst. 4 zákona o státním občanství ministerstvo může dále v případech hodných zvláštního zřetele prominout i podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. d) a e).

Podle ust. § 96 odst. 2 správního řádu soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Příslušný správní orgán posoudí spisový materiál a podle potřeby zajistí vyjádření účastníků a správních orgánů, které řízení prováděly.

Podle ust. § 90 odst. 4 správního řádu jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

Podle ust. § 82 odst. 4 k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

Podle ust. § 75 odst. 1 s.ř.s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Z obsahu spisu předloženého žalovaným vyplynuly tyto pro posouzení věci rozhodné skutečnosti.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně nebylo vyhověno žádosti žalobce o udělení státního občanství České republiky. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že při opětovném posouzení žádosti dospěl k závěru, že žalobce nesplňuje podmínku pro udělení státního občanství České republiky stanovenou v § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství z důvodu porušování povinností na úseku veřejného zdravotního pojištění, jak

vyplývalo z doložených dokladů VZP, tak i porušování povinností na úseku pobytového režimu cizinců, vyplývajících ze stanovisek cizinecké policie.

Přestupková jednání žalobce, kterých se dopustil v oblasti pobytového režimu cizinců, minimálně s ohledem na časový odstup od jejich spáchání, se nestala důvodem pro nevyhovění předmětné žádosti. Jiným způsobem však bylo hodnoceno porušení povinností žalobce na úseku veřejného zdravotního pojištění (povinnost hradit příslušné zdravotní pojišťovně pojistné, jak je stanoveno v § 12 písm. c) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, resp. pravidelně provádět úhrady pojistného podle § 7, § 10 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů), které správní orgán I. stupně posoudil za závažné. Žalobce se porušování svých povinností dopouštěl opakovaně v postavení samoplátce pojistného po dobu povoleného trvalého pobytu, konkrétně v průběhu let 1998 až 2011. Po uvedených 13 let mu opakovaně vznikaly nedoplatky pojistného (včetně souvisejícího penále), které opakovaně vyrovnával jednorázovými částkami s několikaměsíčním časovým odstupem, jen poslední dlužnou částku ve výši 33.515,- Kč uhradil až dne 24.10.2011 za 21 měsíců, po které povinné platby ignoroval, a poslední dlužné penále evidované ke dni 1.5.2011 ve výši 7.081,- Kč uhradil dne 1.11.2011. Přičemž dlužné částky na pojistném a penále správní orgán I. stupně, co do jejich výše rozhodně neposoudil za zanedbatelné. Přestože má žalobce dluh na pojistném i penále v současné době vyrovnán, nebylo možné přehlédnout, že k úhradě posledních dluhů žalobce přistoupil až poté, co byl vyzván k doložení dokladů VZP, zejm. pak potvrzení o žalobcově bezdlužnosti. Protože žalobce dlouhodobě své povinnosti nerespektoval, a to překvapivě ani po roky, po které usiluje o udělení českého státního občanství, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že dosud svým chováním neposkytl záruku, že si svým zákonným povinnostem dostojí v budoucnu jako český občan.

Ačkoli správní orgán I. stupně na druhé straně příznivě hodnotil pracovní aktivity žalobce či české občanství jeho dcery, žalobcova pracovní a rodinná integrace dle názoru správního orgánu I. stupně nesnižuje vážnost žalobcova porušování povinností, zvláště pak, je-li veřejné zdravotní pojištění založeno na solidárním plnění, a je nezpochybnitelné, že fungování zdravotnictví v České republice by bylo ohroženo, bylo-li by do tohoto veřejného fondu přispíváno povinnými subjekty způsobem realizovaným žalobcem. Správní orgán I. stupně dále nemohl přijmout argumentaci žalobce, spočívající v tvrzení o jím nezaviněných finančních potížích, vyvolaných opožděnými či neuhrazenými výplatami jeho pracovních odměn či o zvýšených nákladech v důsledku rozvodu jeho manželství. Krom toho, že žalobce svá tvrzení nedoložil (doloženo bylo pouze to, že rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 5 bylo jeho manželství v r. 2009 rozvedeno a dále, že dle daňových přiznání jeho příjmy umožňovaly uhrazovat pojistné), je zřejmé, že nerespektování jeho povinností se nevztahovalo jen na omezené časové období v rámci trvajících pojistného vztahu žalobce, nýbrž na výše uvedenou dobu let 1998 až 2011, v jejichž průběhu opakovaně své povinnosti řádně neplnil. Správní orgán I. stupně proto neposoudil tvrzení žalobce za důvody zvláštního zřetele a na posuzovaný případ neaplikoval liberalizační ust. § 11 odst. 4 zákona o státním občanství.

Uzavřel, že vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem se správní orgán I. stupně rozhodl nevydat žalobci tzv. příslib udělení státního občanství České republiky, na základě kterého by si mohl obstarat doklad o pozbytí dosavadního státního občanství a splnit tak i poslední podmínku pro udělení státního občanství České republiky stanovenou v § 7 odst. 1 písm. b) zákona o státním občanství.

Soud věc právně posoudil takto:

Oprávněnou soud shledal námitku žalobce, podle které napadené rozhodnutí nerespektuje právní názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 18.12.2008, č.j.: 5 As 47/2008-92 a v navazujícím rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29.4.2011, č.j.: 7 Ca 181/2007-114, neboť správní orgán neprovedl test proporcionality. K uvedené námitce soud předně poukazuje na skutečnost, že v projednávaném případě je mezi účastníky řízení předmětem sporu toliko otázka, zda žalobce splnil podmínku nezbytnou k udělení státního občanství, upravenou v ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, či nikoliv. Výkladem ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval, a to i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2008, č.j.: 5 As 47/2008-92, týkající se právě případu žalobce. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud jednoznačně uvedl, že je povinností správního orgánu při posuzování žádosti o udělení státního občanství z hlediska ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství hodnotit porušení povinnosti, kterého se žadatel o státní občanství dopustil, z hlediska proporcionality. Rozhodnutí správního orgánu musí dostatečně přihlídnout k závažnosti porušení zvláštního právního předpisu a k okolnostem podstatným pro zhodnocení jeho závažnosti. Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu zopakoval i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29.4.2011, č.j.: 7 Ca 181/2007-114. Dle náhledu soudu napadené rozhodnutí uvedeným požadavkům nedostálo. Dle principu proporcionality je správní orgán povinen hodnotit smysl a účel podmínky dle ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství ve vztahu k charakteru a závažnosti vytýkaného porušení zákonných povinností. Účelem zákonem stanovené podmínky je vyloučit z možnosti nabytí státního občanství cizince, který určitým nikoli bezvýznamným způsobem po dobu jeho dosavadního pobytu na území ČR porušoval právní předpisy, neboť je zde oprávněné nebezpečí, že takový cizinec by pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan ČR a je zde tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství ČR nenabyl.

V projednávaném případě je z prvostupňového rozhodnutí sice zřejmé, že správní orgán I. stupně žalobci vytýkal porušení povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění. Konkrétně se jednalo o opakovaný vznik nedoplatků na pojistném na veřejném zdravotním pojištění (včetně souvisejícího penále) po dobu 13 let. Z uvedeného rozhodnutí však již neplyne, na základě jakých skutečností a důvodů správní orgán I. stupně považoval toto jednání žalobce za natolik závažné, že převážil veřejný zájem na tom, aby žalobce občanství ČR nenabyl. Žalobce je pracovně a rodinně integrován na území České republiky. Nedoplatky na veřejném zdravotním pojištění (včetně penále) vždy uhradil, i když s delším časovým odstupem. Částky, které žalobce na pojistném dlužil, nedosahovaly takové výše, že by bylo ohroženo fungování zdravotnictví v České republice. Navíc žalobce správnímu orgánu I. stupně sdělil v podání ze dne 24.1.2012, z jakého důvodu dochází k opožděným platbám pojistného. Důvodem byly dle sdělení žalobce v podání ze dne 24.1.2012 opakované ztráty zaměstnání a i opožděné výplaty odměn od bývalých zaměstnavatelů a dále vyšší finanční náročnost na bydlení a péči o dceru v důsledku rozvodu manželství. Za nepřiléhavý považuje soud argument správního orgánu I. stupně, že tato tvrzení žalobce nedoložil. Předně je obecně známou skutečností, kterou není třeba dokazovat, že v důsledku rozvodu dochází k vzrůstu finančních nákladů. Náklady na živobytí jedince jsou totiž vyšší než v případě, kdy se na společném živobytí podílí více osob. Navíc je nutno přihlídnout i k nákladům na péči o dceru. Skutečnost, že žalobce opakovaně měnil zaměstnání, vyplývá ze stručného životopisu, který žalobce předložil dne 5.12.2011. Dle tohoto životopisu žalobce od roku 2004 pracoval jako zaměstnanec, případně na živnostenský list pro 7 společností, z nichž 2 skončily v konkurzu. Uvedenou úvahu správního orgánu I. stupně žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak nedoplnil, když se zcela ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně.

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žalovaný nesplnil povinnost uloženou mu rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29.4.2011, č.j.: 7 Ca 181/2007-114, respektive rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2008, č.j.: 5 As 47/2008-92 zhodnotit porušení povinnosti, kterého se žalobce dopustil, z hlediska principu proporcionality. Tímto postupem žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů (ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.).

Naopak nedůvodnou soud shledal námitku žalobce, podle které nelze přihlížet ke skutečnostem, které se staly mezi původním rozhodnutím a novým rozhodnutím. K uvedené námitce soud z obsahu napadených rozhodnutí zjistil, že správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích zohlednily skutečnosti, které nastaly poté, co žalovaný na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29.4.2011, č.j.: 7 Ca 181/2007-114 zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 29.8.2005, č.j.: VS-1104/53/2-2000. Dle náhledu soudu správní orgány postupovaly v souladu se správním řádem. Správní řád sice výslovně neupravuje zásadu, podle které je správní orgán povinen vycházet při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování. Tuto zásadu však lze implicitně dovodit ze správního řádu, a to s přihlédnutím k jiným ustanovením správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (obdobně viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, č.j.: 1 As 24/2011 – 79). Povinnost správního orgánu rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí lze dovodit rovněž ze s.ř.s. Ve smyslu ust. § 75 odst. 1 s.ř.s. soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Jestliže tedy soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu ke dni vydání rozhodnutí, pak i toto rozhodnutí musí vycházet ze stavu v době jeho vydání (obdobně viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, č.j.: 1 As 68/2008 – 126). Správní orgán I. stupně tedy nepochybil, když zohlednil i skutečnosti, které nastaly po vydání jeho předchozího rozhodnutí, jenž bylo v důsledku rozhodnutí soudů zrušeno. Na výše uvedeném nemůže nic změnit žalobcem namítaný čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, neboť se jedná o zcela obecnou zásadu, na které je vystavěn demokratický právní stát. Podle usnesení Ústavního soudu sp.zn.: II. ÚS 1749/08 „výkon či uplatňování vlastních práv a svobod s sebou vždy přináší určitá rizika, resp. následky, jejichž vznik není přičitatelný nikomu jinému, a tedy nepředstavují újmu podle čl. 3 odst. 3 Listiny“. Právě tak tomu bylo i projednávaném případě. Žalobce si na základě vlastního rozhodnutí zvolil určitý způsob chování. Nelze tedy přičítat k tíži správních orgánů, když k uvedenému chování žalobce bylo správními orgány přihlédnuto. S ohledem na výše uvedené neshledal soud námitku žalobce důvodnou.

S ohledem na skutečnost, že soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nezabýval se již námitkami žalobce, že napadené rozhodnutí je nepřiměřené, co do svého dopadu a formálním zhodnocením podmínek pro udělení občanství, a dále že napadené rozhodnutí obsahuje zjevně nelogické argumenty a odkazuje na nepřiléhající judikaturu a právní závěry, neboť za uvedené situace by to bylo předčasné.

Městský soud v Praze na základě výše uvedeného odůvodnění shledal důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Podle ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je právním názorem, vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku, v dalším řízení vázán (ustanovení § 78 odst.5 s.ř.s.).

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 2.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) cit. vyhlášky). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěmi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky) a částkou 1.008,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 8.808,-Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta Pavla Uhla.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze dne 30. května 2013

JUDr. Ivanka Havlíková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.