



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. CH.**, právně zast. JUDr. Lubomírem Dokoupilem, advokátem se sídlem Krohova 2354/50, 160 00, Praha 6, 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 311/2006 - 68,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 7 Ca 311/2006 - 68, **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 28. 6. 2005, č. j. VS-104/RK/3-205; tímto bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 2. 2005, č. j. VS-3198/53/2-2002, 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 a jeho nezletilé dcery vyhověno.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Ačkoliv stěžovatel netvrdí, že by na udělení státního občanství existoval při splnění stanovených podmínek právní nárok, přesto se domnívá, že jako účastník řízení má následující práva:

- právo na to, aby rozhodnutí bylo v souladu se zákonem,
- právo na to, aby rozhodnutí bylo řádně zdůvodněno a aby bylo přezkoumatelné,
- právo na to, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věcí.

Rozhodnutí žalovaného dle stěžovatele není v souladu se zákonem, neboť je odůvodněno tím, že nesplňuje podmínku uvedenou v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o státním občanství. Stěžovatel uvádí, že nedoplatky na zdravotním pojištění z let 1998 a 1999 již uhradil, a to v červnu roku 2002, tedy více jak dva roky předtím, než o udělení státního občanství požádal. Domnívá se proto, že jeho delikt ohledně veřejného zdravotního pojištění není na překážku tomu, aby splňoval zákonné podmínky pro udělení občanství, a to z následujících důvodů:

Prvním důvodem je výklad gramatický výše uvedeného ustanovení, kde je podmínkou to, že žadatel „plní... povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění...“. Z gramatického výkladu - přítomného času „plní“ - je nutno dovodit, že cizinec musí plnit dotyčné povinnosti nyní, tedy v okamžiku rozhodování správního orgánu či v okamžiku podání žádosti o udělení státního občanství.

Druhým stěžovatelovým argumentem je srovnání s podmínkou beztrestnosti (argument ad absurdum). Ta je formulována tak, že tuto podmínku splňuje fyzická osoba, která nebyla v uplynulých pěti letech pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin. Z toho, dle názoru stěžovatele vyplývá, že žadateli, který byl pro úmyslný trestný čin odsouzen v době dřívější než 5 let před podáním žádosti, státní občanství uděleno být může. A z toho též vyplývá, že žadateli, který byl odsouzen pro nedbalostní trestný čin, byť bezprostředně před podáním žádosti, státní občanství rovněž být uděleno může. Znamenalo by to tedy, že zákonodárce považuje přestupky či jiné delikty v oblasti např. cizineckého práva či v daňové oblasti za závažnější než trestné činy.

Stěžovatel dále uvádí, že ani v případě, kdyby slovo „plní“ z ustanovení § 7 odst. 1 cit. zákona bylo možno interpretovat tak, že povinnosti tam uvedené musely být plněny i v minulosti, by mu, dle jeho názoru, nebylo možno na základě deliktů z let 1998 a 1999 upřít splnění podmínky, a to z důvodu nepřiměřenosti. Bylo by nutno brát v potaz minimálně tyto okolnosti případu: závažnost oněch porušení povinností, dobu, kdy k těmto porušením došlo, sankce, které dotyčné zákony samy za toto porušení ukládají, skutečnost, zda z hlediska těchto dotyčných zákonů následky porušení ještě trvají, jakož i zjednaní nápravy ze strany delikventa.

V této souvislosti je třeba uvést, že zákony upravující oblasti v zákoně uvedené, zejména daňové předpisy, jsou tak rozsáhlé a komplikované, že k určitým drobným porušením povinností z těchto zákonů vyplývajících dochází v celé české společnosti velmi často.

Pokud by stát vůči cizincům postupoval tak, že každá chyba cizince vyloučí z běžné procedury získávání státního občanství udělením a odkáže jej na svou povahou mimořádnou proceduru poskytování výjimek, znamenalo by to v praxi přenesení rozhodování o státním občanství z oblastí o nichž hovoří zákon, do naprosto netransparentní oblasti poskytování zákonem nijak neupravených výjimek.

Je samozřejmě možný i jiný výklad, totiž že zákonodárce chtěl ponechat na uvážení správního orgánu, jak závažné delikty v oblastech tam uvedených bude pokládat za neplnění povinností a jaké delikty již ne. I v tomto případě se však stěžovatel domnívá, že žalovaný musí zdůvodnit, proč považuje určité konkrétní porušení zákona za tak závažné, že žadatel podmínku pro udělení státního občanství nesplňuje.

Další porušení zákona spatřuje stěžovatel ve skutečnosti, že žalovaný nijak blíže nezdůvodnil své tvrzení, že v jeho případě nejsou dány důvody hodné zřetele, na základě kterých by nesplnění podmínky bylo prominuto.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu 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.

Žalovaný dále uvádí, že zákonodárce stanovil podmínky pro udělení státního občanství tak, aniž by některá byla nadřazena nebo měla větší význam než podmínky ostatní. Rozdíl mezi nimi je např. pouze v časovém vymezení a v možnostech, jež obsahuje zákon pro jejich prominutí. Splnění jedné podmínky se zjišťuje za posledních pět let, zatímco u druhé se zjišťuje od doby, kdy žadateli ta která povinnost vznikla. Z důvodu závažnosti porušení českého právního řádu a krátkého časového období, za které je zjišťována, tak nelze jednu podmínku žadateli prominout vůbec, kdežto druhou lze prominout, aby mohlo být přihlédnuto k charakteru porušení zvláštních předpisů, k osobě žadatele a jeho poměrům.

Tomuto závěru svědčí slovesný čas průběhový slova „plní“, neboť jeho smyslem je, aby nebylo uděleno státní občanství tomu žadateli, který porušuje český právní řád

ve vymezených oblastech. Žadatel proto musí průběžně a soustavně plnit své povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů.

Žalovaný uvádí, že vždy přihlíží k výši zjištěného nedoplatku, k tomu, kdy byla dlužná částka uhrazena, k časovému odstupu od porušení povinnosti i k tomu, zda žadatel již po delší dobu své povinnosti řádně plní. Jen vyhodnocení všech těchto skutečností, včetně důvodů porušení povinností, může být pro správní orgán dostatečným podkladem pro přijetí závěru, že žadatel bude i v budoucnu své povinnosti řádně plnit.

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.

Městský soud v Praze ve svém rozsudku uvedl, že tvrzení stěžovatele, že z odůvodnění není zřejmé, proč je jeho delikt považován za natolik závažný, že díky němu nesplňuje podmínku ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, a že správní orgán nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, nejsou důvodná. Zásadním důvodem zde bylo nesplnění dané zákonné podmínky, když stěžovatel neplatil řádně pojistné na veřejné zdravotní pojištění, přitom nebyly shledány okolnosti zvláštního zřetele hodné, které by odůvodňovaly postup podle ustanovení § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. V tomto směru postačí v odůvodnění rozhodnutí uvést, že takové skutečnosti u stěžovatele zjištěny nebyly, nad rámec odůvodnění rozhodnutí by pak správní orgán v rozhodnutí uváděl výčet skutečností, které příslušný mimořádný postup odůvodňují. Soud se tak neztotožnil z tvrzení stěžovatele, že žalovaný neuvedl, jaké skutečnosti byly podkladem pro vydání rozhodnutí a jakými úvahami byl správní orgán veden.

Nejvyšší správní soud na straně jedné odmítá formalistický výklad stěžovatele, že se ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství vztahuje pouze na chování cizince v době podání žádosti, a nikoliv již na jeho předchozí působení na území České republiky, neboť taková interpretace se přičítá smyslu a účelu uvedené normy. Ke gramatickému výkladu stěžovatele i žalovaného nutno podotknout, že z gramatického hlediska u slovesa plnit (resp. jeho třetí osoba jednotného čísla – plní) se jedná o slovesný vid nedokonavý. Slovesný vid je jednou z mluvnických kategorií, které se určují u slovesa. Zatímco vid dokonavý je „puntuální stav“ - něco se jednou stane a je to dokonáno, dokončeno (př.: donést, přijít, zavolat, sníst, vypadnout, vyskočit, splnit...), nedokonavý vid je zpravidla děj probíhající nebo trvající - něco je nějakou dobu konáno, nikoli však již dokonáno (př.: nést, nosit, jít, chodit, volat, jíst, padat, skákat, plnit...). Z tohoto výkladu je nutné vyvodit, že žadatel měl plnit stanovené povinnosti od začátku doby, kdy tyto žadateli vznikly.

Nicméně to však samo o sobě neznamená, že zákonodárce považuje přestupky či jiné delikty v oblasti např. cizineckého práva či v daňové oblasti za závažnější než trestné činy, neboť podmínku ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o státním občanství nelze

vůbec prominout, kdežto podmínku ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) lze prominout v případech hodných zvláštního zřetele.

Na straně druhé, dle názoru Nejvyššího správního soudu, předpokládá zmíněné ustanovení určitou intenzitu, 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 ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství ve vztahu k charakteru a závažnosti uvedeného porušení.

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 všeobecné zdravotní pojištění), neboť je důvodné reálné nebezpečí, že by takový cizinec pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan České republiky, a je zde tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství České republiky nenabyl.

K obdobnému případu se Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, např. v rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 - 78 (přístupno na www.nssoud.cz), v němž konstatoval: „..... nelze požadavek plnění povinností vyplývajících z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky absolutizovat způsobem, který by byl rozporný se smyslem tohoto ustanovení, např. zcela abstrahovat od závažnosti případného porušení tohoto zvláštního právního předpisu a od okolností podstatných pro zhodnocení této závažnosti, či vůbec upustit při úvaze od zohlednění zásady proporcionality. Takový přístup by ostatně protirečnil i názorům zakotveným v judikatuře Ústavního soudu, jenž např. ve vztahu k obdobně formulovanému ustanovení dříve platného zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (pozn. soudu: tento předpis byl zrušen s účinností od 1. 1. 2000 zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), uvedl ve svém nálezu ze dne 29. 3. 1999, sp. zn. IV. ÚS 311/97 (Sb. n. u. US, svazek č. 13, nález č. 46, str. 329 a násl.): "

Rovněž ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské federativní republiky (zrušen zák. č. - 326/1999 Sb. s účinností od 1. 1. 2000) ve znění účinném před vyhlášením nálezu Ústavního soudu č. 159/1998 Sb., připouštělo možnost vydat rozhodnutí o zákazu pobytu při každém „porušení povinností“, takže nerozlišovalo skutečně závažná porušení právního řádu České republiky od porušení ostatních, která lze označit za méně společensky nebezpečná. Mimo jiné i z těchto důvodů Ústavní soud uvedené ustanovení zrušil pro jeho rozpor s čl. 1 Ústavy a čl. 14 odst. 1 v souvislosti s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Ve věci stěžovatele nebylo proto možno závěry pléna Ústavního soudu v uvedeném nálezu bez dalšího pominout, zejména když právě v případě stěžovatele nabývají na významu úvahy, týkající se principu přiměřenosti v právu, a to v souvislosti s uvážením intenzity porušení právních předpisů stěžovatelem.

Jedním z esenciálních znaků právního státu je princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem na zákazu pobytu cizince na straně jedné a zájmem na ochraně základních práv a svobod na straně druhé proto musí vycházet z výše uvedeného principu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1998, sp. zn. III. ÚS 153/97, příst. www.judikatura.cz).

Porušení povinnosti uhradit včas pojistné na veřejné a zdravotní pojištění, může být považováno pouze za formální opominutí, které samo o sobě nezakládá nesplnění zmíněné zákonné podmínky pro udělení státního občanství České republiky. Toto porušení povinnosti však musí být hodnoceno z hlediska proporcionality a rozhodnutí správního orgánu a musí dostatečně přihlídnout k závažnosti případného porušení zvláštního právního předpisu a k okolnostem podstatným pro zhodnocení jeho závažnosti.

Pokud by porušení povinnosti předmětného zákona nesplnění podmínky pro udělení státního občanství zakládalo, i tak by žalovaný byl povinen provést správní úvahu dle ustanovení § 11 odst. 4 zákona o státním občanství, neboť je zřejmé, že výše uvedené okolnosti, by v případě tohoto protiprávního jednání nepochybně mohly představovat důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by bylo možno nesplnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství prominout.

Jakkoliv Nejvyšší správní soud na jedné straně souhlasí s názorem, že na udělení státního občanství není právní nárok, je nutné současně konstatovat, že rozhodování správních orgánů nemůže podléhat libovůli. Libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů by totiž zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. 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 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.

V souzené věci Nejvyšší správní soud shledal, že 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, totiž na nesplnění podmínky stanovení v ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, aniž důsledky, resp. závažnost tohoto „provinění“ relevantně zhodnotil otázku přezkoumatelnosti správní úvahy stran posouzení správním orgánem tvrzeného nedostatečného začlenění stěžovatele do české společnosti, resp. jeho nedostatečné integrovanosti, potom Městský soud v Praze zcela pominul.

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 hodnocení skutkových zjištění. Takové posouzení, s ohledem na výše nastíněné hodnocení závažnosti provinění žadatele, jakož i ostatních tvrzených podmínek rozhodných pro učinění závěru o nemožnosti udělení státního občanství, však napadený rozsudek městského soudu postrádá.

Nejvyšší správní soud proto shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění, přitom nedostatek důvodů je pak nutno spatřovat v nedostatku důvodů skutkových, nikoliv v dílčích nedostacích odůvodnění.

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.).

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 č e 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 13. března 2008

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu