



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **F. I.**, právně zastoupeného JUDr. Lubomírem Dokoupilem, advokátem se sídlem Krohova 2354/50, 160 00, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, se sídlem Nad Štolou 936/3, poštovní příhrádka 21/OAM, 170 34, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2008, č. j. 6 Ca 265/2006 - 32,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne ze dne 27. 11. 2008, č. j. 6 Ca 265/2006 - 32, **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, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2006, č. j. VS-94/RK/3-2006, tímto byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí ze dne 17. 1. 2006, č. j. VS-848/53/2-1997, kterým mu byla žádost o udělení státního občanství České republiky zamítnuta.

V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že nemůže souhlasit s tím, že by porušení právních povinností z let 1992 až 1995 (nehrazení zdravotního pojištění) a z let 1998 až 2001 (neoznámení rozvodu) byla natolik závažná, že by v jejich důsledku bylo možno v jeho případě považovat podmínku stanovenou v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona za nesplněnou. Stěžovatel se domnívá, že argumenty, které městský soud ve zdůvodnění svého právního názoru uvádí, tedy že stěžovateli ve splnění povinnosti nebránila žádná

objektivní ani subjektivní překážka a že se jednalo o dlouhodobé neplnění právních povinností, jsou zcela nedostatečné a tudíž nepřezkoumatelné, neboť zcela opomíjí hledisko doby, která od ukončení porušování těchto předpisů uplynula, dále skutečnost, že na základě těchto deliktů stěžovateli již několikrát byla žádost o udělení státního občanství zamítnuta, úvahu, že pokud by stěžovateli ve splnění zákonných povinností bránila jakákoliv objektivní či subjektivní překážka, tak by pravděpodobně vůbec nešlo o porušení povinností a skutečnost, že nehrazení pojistného dokonce již žalovaný v rozhodnutí o rozkladu ani nezmínil.

„Prastarost“ obou stěžovateli přičítaných deliktů dosvědčuje již ta skutečnost, že mu jejich porušování bylo vyčítáno i za dobu, ve které tyto povinnosti vůbec neměl, když jeho povinnost hradit pojistné nevznikla dne 23. 2. 1992, nýbrž až dne 1. 7. 1993 a povinnost hlásit změnu osobního stavu zavedl až § 103 zákona o pobytu cizinců, který vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2000, takže mu tato povinnost vůbec nevznikla, když jeho manželství bylo rozvedeno již 28. 3. 1998. Z výše uvedeného dle názoru stěžovatele jasně vyplývá, že zdůvodnění zamítavého rozhodnutí takto starými delikty nemá žádný vztah k současnosti a je jen důkazem libovůle správního orgánu, která je prokazatelná nejen prostřednictvím materiálního znaku nepřiměřenosti, nýbrž též prostřednictvím formálně zcela jasného znaku časové působnosti jednotlivých právních norem.

Dle názoru stěžovatele je nutné brát v potaz minimálně tyto okolnosti případu: závažnost 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 trvají či nikoliv a zjednání nápravy delikventa. To samé platí i pro míru zavinění. Stěžovatel se nedomnívá, že zákonodárce chtěl každému cizinci, který se dopustí jakéhokoliv drobného deliktu proti řadě rozsáhlých právních norem, natrvalo uzavřít cestu k získání státního občanství, přičemž pouze důvody hodné zvláštního zřetele mohou vést k prominutí tohoto nesplnění.

Dále je dle stěžovatele třeba vzít v úvahu skutečnost, že zákony upravující oblasti v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona uvedené, zejména daňové předpisy, jsou tak rozsáhlé a komplikované, že k určitým drobným porušením povinností z těchto zákonů vyplývajících dochází v celé české společnosti, tedy i mezi českými občany velmi často. Ze strany veřejnosti i ze strany příslušných orgánů nejsou tato porušení vždy považována ani za morálně odsouzeníhodná ani za skutečně společensky nebezpečná, nýbrž jen za důsledek neznalosti či neodbornosti plátců a poplatníků, jejichž jedinými následky jsou penále.

Pokud by stát vůči cizincům natrvalo postupoval tak, že každé delší prodlení cizince, např. v daňových věcech, by ho natrvalo vyloučilo z běžné procedury získávání státního občanství udělením a odkáže jej na svou povahou mimořádnou proceduru poskytování výjimek ministerstvem, 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. Znamenalo by to též zcela nerealistický nárok na cizince a překážku pro většinu cizinců v ČR žijících.

Vzhledem k výše uvedenému je stěžovatel toho názoru, že nesplňování zákonné podmínky je dáno jen v případě závažnějších porušení zákonů, a že v jeho případě tato závažnost dána nebyla, zákonnou podmínku tedy plní a z tohoto důvodu nebylo možné jeho žádost o státní občanství zamítnout.

Stěžovatel se domnívá, že samotná skutečnost, že určité porušení povinnosti stanovené zákonem trvalo delší dobu, není dostatečným odůvodněním pro to, aby závažnost tohoto porušení naplňovala intenzitu požadovanou uvedeným zákonným ustanovením.

Další porušení zákona spatřuje stěžovatel v tom, že žalovaný rozhodnutí o rozkladu nedostatečně odůvodnil, resp. že tento závěr opřel o skutečnost, že stěžovatel odmítl sdělit údaje o výši finančních prostředků na svém účtu. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 22. 6. 2006 uvedl, že důvody hodnými zvláštního zřetele jsou jen určité skutečnosti, např. vysoký věk či vážné onemocnění, a naopak jiné skutečnosti jako statut osoby bez státního občanství, český původ, účast v přesídlovací akci anebo délka pobývání na území ČR, těmito důvody nejsou. S tímto nelze souhlasit, neboť žalovaný nikterak nezdůvodňuje, proč pouze zdravotní důvody mají mít relevanci. Nelze proto souhlasit se závěrem soudu, že jedním z legitimních důvodů pro neprominutí splnění uvedené zákonné podmínky, může být i skutečnost, že stěžovatel odmítl sdělit údaje o výši svých finančních prostředků. Soud svým názorem v podstatě vyjádřil, že pokud správní orgán potřebuje něco zjistit, je mu každý účastník povinen poskytnout požadované doklady, a to bez ohledu na jakékoliv jiné ohledy. Tento právní názor vyjádřený městským soudem je v příkrém rozporu s ustanovením § 6 správního řádu, který v odst. 2 stanoví: „Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.“ Jakkoli se nový správní řád na řízení o žádosti nevztahoval, lze přesto dovodit, že správní orgán nesmí jiné podklady, než stanoví zákon ani vyžadovat, natož pak účastníka sankcionovat, pokud tyto podklady odmítne dodat a již vůbec ne tehdy, pokud své odmítnutí řádně zdůvodní a uvede konkrétní okolnosti svědčící o obavě o ochranu svých práv. Důvody, pro které se stěžovatel obává požadované údaje sdělit, popsal v žalobě, soud však jeho důvody neshledal důvodnými a považoval je za účelové. Soud tak dle stěžovatele jen konstatoval svůj názor, ovšem jej nezdůvodnil, tím je dle stěžovatele tato část nepřezkoumatelná.

Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje rozsudek Městského soudu v Praze v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že k námitkám stěžovatele je třeba uvést, že je v České republice zdravotně pojištěn až od 1. 4. 1995, nikoliv od doby, kdy mu tato povinnost vznikla. Stěžovatel před tímto datem pojištěn nebyl, respektive se u žádné pojišťovny ani nezaregistroval. Tímto jednáním porušoval ustanovení tehdy platného zákona o všeobecném zdravotním pojištění, neboť pojištěnec je plátcem pojistného, pokud má na území České republiky trvalý pobyt a není za něho plátcem pojistného stát ani zaměstnavatel, přičemž povinnost platit pojistného vzniká takové osobě s trvalým pobytem dnem povolení trvalého pobytu. Žalovaný dále konstatoval, že stěžovatel neohlásil změnu osobního stavu, i když byl na tuto povinnost upozorněn. Pokud se jedná o oznámení narození syna V., bylo by možné pokládat zákonnou povinnost za splněnou, pokud podal žádost cizinecké policii o povolení k trvalému pobytu

syna dne 5. 4. 2005.

Žalovaný dále uvádí, že na každém, kdo se uchází o státní občanství, lze právem požadovat, aby beze zbytku plnil zákonné povinnosti, měl řádný důvod pro povolení pobytu, platil veřejné dávky a jeho chování zde bylo transparentní a prosto všech pochybností, například ohledně získávání finančních prostředků. Dále žalovaný mimo jiné uvádí, že v průběhu správního řízení byly zjištěny všechny relevantní podklady a důkazy potřebné pro zjištění skutečného stavu věci.

Zejména z těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Z obsahu správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti rozhodné pro posouzení kasační stížnosti.

Stěžovateli nebylo dne 17. 1. 2006 vyhověno v jeho opakované žádosti o udělení státního občanství, na základě předložených dokladů bylo zjištěno, že stěžovatel má povolený pobyt v České republice od 23. 2. 1992 v rámci přesídlení volyňských Čechů z Ukrajiny do České republiky, dne 28. 11. 1972 uzavřel manželství s ukrajinskou státní občankou, které bylo v roce 1994 uděleno české státní občanství, z manželství se narodily dvě děti (1975, 1978), toto manželství bylo pravomocně rozvedeno dne 28. 3. 1998; druhé manželství se státní občankou Ukrajiny uzavřel dne 6. 8. 2004, v roce 2005 se mu z tohoto manželství narodil syn. Stěžovatel splňuje podmínku nejméně 5 let povoleného trvalého pobytu v České republice stanovenou v ust. § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky. Stěžovatel předložil potvrzení Zastupitelského úřadu Ukrajiny ze dne 15. 6. 1999 o tom, že není ukrajinským občanem. Stěžovatel rovněž prokázal splnění podmínek uvedených v § 7 odst. 1 písm. c) a d) cit. zákona, tzn. předložil výpis z rejstříku trestů – bez záznamu, a prokázal znalost českého jazyka. Jak vyplynulo ze správního spisu, stěžovateli nebylo státní občanství uděleno z důvodu nesplnění podmínky stanovené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství, tj. pro neplnění povinnosti vyplývajících z ustanovení zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, stěžovatel nebyl zdravotně pojištěn od data povolení trvalého pobytu. Stěžovatel k tomu uvedl, že k pochybení v letech 1992 - 1995, kdy nehradil pojistné bylo způsobeno jeho neznalostí zákona, v současné době je zdravotně pojištěn a všechny své povinnosti řádně plní. Stěžovatel rovněž dle odůvodnění rozhodnutí porušil ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky, tím, že po rozvodu svého manželství s českou státní občankou neoznámil cizinecké policii změnu svého osobního stavu. Učinil tak až

dodatečně, za toto porušení mu byla vyměřena bloková pokuta ve výši 3000 Kč. Ministerstvo vnitra mohlo stěžovateli tuto podmínku v souladu s ustanovením § 11 odst. 4 zákona o nabytí a pozbytí státního občanství prominout v případech hodných zvláštního zřetele. V případě stěžovatele však takové důvody shledány nebyly. Při rozhodování bylo přihlédnuto k tomu, že se stěžovatel pracovně neintegroval do české společnosti, když veškeré jeho příjmy pocházejí z úspor, které si vytvořil prodejem nemovitého majetku a starožitností na Ukrajině. Stěžovatel rovněž, dle vyjádření žalovaného, neprojevil součinnost se správním orgánem, která je nezbytná pro přesné a úplné zjištění skutečného stavu věci tím, že nedoložil požadovaný doklad o zdroji a stavu jeho finančních prostředků.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad.

Rozhodnutím ministra vnitra byl rozklad stěžovatele zamítnut a rozhodnutí ministerstva potvrzeno. Bylo opětovně konstatováno, že stěžovatel neplnil dané povinnosti, když nehradil pojistné na veřejné zdravotní pojištění. Dále bylo potvrzeno, že stěžovatel porušil povinnost vyplývající z ustanovení předpisu, který upravuje pobyt a vstup cizinců na území České republiky, neboť bylo ze stanoviska Policie České republiky – Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha zjištěno, že stěžovatel, ačkoliv byl pravomocně rozvedený dne 28. 3. 1998, oznámil tuto změnu osobního stavu až dne 28. 8. 2001, tedy nikoli do tří dnů, od doby kdy ke změně došlo. Pokud se jedná o oznámení narození syna V., lze dle žalovaného pokládat zákonnou povinnost za splněnou podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu, neboť není povinnost cizince hlásit narození dítěte, ale jeho povinností je zlegalizovat jeho pobyt v České republice. Skutečností dále zůstává, že stěžovatel nedoložil, odkud pocházejí jeho příjmy, ani původ ostatních finančních prostředků. Žalovaný v rozhodnutí o rozkladu shledal, že nové skutečnosti významné pro jiné posouzení věci v rámci řízení o rozkladu nevyplynuly, neboť ke změně rozhodných skutečností nedošlo.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud svým rozhodnutím zamítl. V odůvodnění rozhodnutí městský soud k zásadní námitce stěžovatele stran řádného plnění svých zákonných povinností dle zákona o zdravotním pojištění v současnosti, a k tvrzení, že slovo „plní“ nelze vztahovat do minulosti, konstatoval, že dodržování povinností dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona má být soustavné, tedy po celou dobu pobytu stěžovatele na území ČR; jen dlouhodobým a soustavným plněním zákonných povinností lze prokázat schopnost a ochotu žadatele dodržovat právní řád státu, jehož občanství chce získat. Městský soud dále uvedl, že stěžovatel porušoval právní předpisy upravující zdravotní pojištění a zákon o pobytu cizinců na území České republiky, když po rozvodu svého manželství oznámil cizinecké policii změnu svého osobního stavu až dodatečně. Městský soud dále konstatoval, že v daném případě žalovaný správně a v souladu s principem proporcionality posoudil nesplnění podmínky obsažené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabytí a pozbytí státního občanství, a dále neshledal důvodnou námitku, že žalovaný blíže nezdůvodnil, proč v případě stěžovatele nejsou dány důvody zvláštního zřetele pro prominutí nesplnění podmínky. Stěžovatelovy důvody pro odmítnutí součinnosti soud, stejně jako žalovaný, považoval za účelové. Jestliže stěžovatel neopodstatněně neposkytoval správnímu orgánu potřebnou součinnost (neposkytl mu údaje o finančních prostředcích na účtu), neumožnil mu tak dostat potřebné informace, a to i z hlediska existence předpokladů pro prominutí podmínky stanovené

v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) cit. zákona. Soud rovněž námitku stěžovatele, že i když to v napadeném rozhodnutí nebylo výslovně uvedeno, byla důvodem k neudělení občanství či prominutí podmínky vyplývající z ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona též skutečnost, že se stěžovatel nedostatečně pracovně integroval do české společnosti, neshledal důvodnou. K tomuto uvedl, že splnění podmínek nebo jejich prominutí nemá za následek vznik právního nároku na udělení státního občanství, ale je naopak pouze základním předpokladem k jeho udělení. Správní orgán musí posoudit i další hlediska, např. míru integrace žadatele do české společnosti. Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejich rámci může správní orgán svým uvážením zjišťovat a posuzovat ty skutečnosti, které nejsou zákonnou normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro jeho rozhodnutí ve věci.

Proti rozhodnutí Městského soudu v Praze podal stěžovatel kasační stížnost.

Kasační stížnost je důvodná.

Smyslem a účelem podmínky pro udělení státního občanství dle ustanovení § 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 a pobyt cizinců), 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.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že k obdobnému případu se 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. 326/1996 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.) že ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., ve znění účinném před vyhlášením nálezu Ústavního soudu č. 159/1998 Sb., připouštělo rozhodnutí o zákazu pobytu při každém „porušení povinnosti“, 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 uvedeně 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. Také ve věci stěžovatele nebylo proto možno závěry pléna Ústavního soudu v uvedeném nálezu 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.“

Nejvyšší správní soud na tomto místě odkazuje rovněž např. na nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1998, sp. zn. III. ÚS 153/97 (Sb. n. u. US, svazek č. 12, nález č. 128, str. 227 a násl.), v němž se konstatuje: *„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.“*

Porušení povinnosti uhradit včas pojistné na veřejné a zdravotní pojištění či porušení předpisu upravujícího pobyt cizinců na území České republiky, je dle názoru Nejvyššího správního soudu, nepochybně porušením právního předpisu, které však samo o sobě nemusí zakládat nesplnění zmíněné zákonné podmínky pro udělení státního občanství České republiky. Toto porušení povinnosti však musí být hodnoceno z hlediska proporcionality a rozhodnutí správního orgánu 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 je žalovaný 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, která 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.

Úkolem soudu zajisté 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. 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.

Žalovaný tak byl povinen žádost o udělení státního občanství posoudit nejen pohledem jediného ustanovení zákona, podle něž rozhoduje a jež mu zdánlivě svěřuje ničím neomezovanou úvahu o tom, komu státní občanství neudělit, byť i splnil všechny zákonem požadované podmínky, ale pohledem celého komplexu omezení, jež na sebe uložil stát, jehož je tento orgán součástí. Žalovaný tak zejména nesmí z textu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství dovozovat, že k podmínkám zde uvedeným může připojovat podmínky další, v textu zákona neuvedené, jak by vyplývalo z absolutizace významu slovesa „lze“. Takové volné rozšiřování podmínek udělení státního občanství úvahou správního orgánu nad rámec zákona by právě bylo libovůlí. Ani při výkladu ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. proto není možno považovat výčet pěti podmínek za pouze demonstrativní, umožňující jejich rozšíření na základě volné úvahy žalovaného; naopak se jedná o výčet taxativní, rozšiřitelný jedině na základě jiného výslovného zákonného ustanovení, za jaké lze považovat např. zohlednění bezpečnostních zájmů státu, které je žalovanému uloženo v § 10 odst. 3 předmětného zákona. Opak, tedy volné rozšiřování tohoto výčtu podmínek úvahou správního orgánu, by byl v daném případě o to nevhodnější, že je žalovanému svěřeno správní uvážení již u posuzování splnění některých z podmínek zákonem stanovených, konkrétně v jeho § 7 odst. 1 písm. e) a v § 10 odst. 3.

Žalovaný odůvodnil své rozhodnutí mimo jiné také tím, že stěžovatel neposkytl čísla účtů na kterých má finanční prostředky a jejich výši. Takový požadavek by byl bezesporu na místě, předestřel-li by žalovaný ve vztahu k výše uvedenému ustanovení § 10 zákona jeho důvodnost. Ze spisového materiálu však nevyplynuly žádné indicie, ale ani sám žalovaný netvrdil, že by zde existovaly okolnosti, které by odůvodňovaly neudělení státního občanství z obavy o bezpečnost státu.

Pokud by bylo správní uvážení při posuzování těchto dvou hledisek dále kombinováno s volností při stanovení podmínek dalších, byl by tím žalovanému umožněn čirý rozhodovací voluntarismus, nesouladný s pojmem racionální a dobré správy. Má-li tak být nalezen výklad ustanovení § 7 odst. 1 předmětného zákona souladný zejména s ústavními omezeními kladenými obecně na veřejnou moc, je třeba konstatovat, že slovesem „lze“ v úvodu tohoto ustanovení není rozhodujícím správnímu orgánu svěřena ničím neomezovaná volná úvaha o tom, zda udělí či neudělí státní občanství žadateli splňujícímu všechny podmínky v tomto ustanovení obsažené, ale že je mu umožněno toliko zohlednit jiné podmínky výslovně stanovené zákonem, typicky zohlednit bezpečnostní zájem státu podle § 10 odst. 3 tohoto zákona. Žalovaný tedy nesmí svou úvahou libovolně rozšiřovat nad rámec zákona množinu podmínek požadovaných k udělení státního občanství.

Městský soud ve svém rozhodnutí se s žalobní námitkou VIII. a IX. stran nepřípustného rozšiřování podmínek pro udělení státního občanství nevypořádal a v odůvodnění rozhodnutí pouze setrval na konstatování žalovaného.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani se závěrem, k němuž městský soud v odůvodnění rozsudku dospěl, totiž, že žalovaný nepochybil, když v souladu s principem proporcionality posoudil konkrétně podmínky obsažené v § 7 odst. 1 písm. e) zákona. Pro

takový závěr Nejvyšší správní soud neshledal oporu ve spise a ani z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, že by zjištěné skutečnosti touto zásadou poměřoval. V rozhodnutí žalovaného na str. 4 se uvádí: „Lze vyslovit souhlas s námitkou žadatele, že v této části odůvodnění (stran porušení povinností ohledně zdravotního pojištění v letech 1992 -1995 – pozn. soudu) by mu nemělo být vytykáno pochybení, jehož se dopustil před více než deseti lety, zvláště pak v porovnání s ust. § 7 odst. 1 písm. c) téhož zákona, které stanoví pět let beztrestnosti.“

Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 As 51/2007 (příst. na www.nssoud.cz), konstatoval, že na straně jedné odmítá formalistický výklad 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 přičí smyslu a účelu uvedené normy. Ke gramatickému výkladu stěžovatele 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...). Lze tedy souhlasit s žalovaným i městským soudem v tom směru, že stěžovatel měl plnit stanovené odvodové povinnosti od začátku doby, kdy tyto vznikly. Nicméně to však samo o sobě neznamena, že zákonodárce považuje přestupky či jiné delikty v oblasti např. cizineckého práva či v daňové nebo sociální 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. Toho si byl ostatně vědom i sám žalovaný – viz odůvodnění na str. 4.

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 žalovaný a poté i městský soud měli 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, jakož i k pozdějšímu chování stěžovatele.

Jak již bylo předesláno výše, 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, 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. Tímto směrem se však argumentace žalovaného neubírala.

Rozhodnutí žalovaného trpí přitom určitým vnitřním rozporem, když na straně jedné žalovaný správně bere v potaz dobu, v níž stěžovatel porušil stanovenou povinnost, na druhou stranu k ní však v rámci „průběžnosti“ plnění opět přihlíží aniž by však již

jakkoli hodnotil chování stěžovatele v období po roce 1995, uvedl závažnost právních důsledků vytykaného porušení zákona. (Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný konstatuje, že stěžovatel později plnil veškeré povinnosti podle právních předpisů, tato skutečnost by však nic neměnila na tom, že výše uvedeným jednáním ustanovení těchto právních předpisů dlouhodobě porušoval - pozn. soudu).

Stejně tak žalovaný rovněž odůvodnil nevyhovění žádosti s odkazem na porušení povinnosti včas oznámit změnu osobního stavu, aniž by hodnotil relevanci tohoto provinění a jeho dopady.

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 stěžovatele, jakož i ostatních tvrzených podmínek rozhodných pro učinění závěru o nemožnosti udělení státního občanství, však napadený rozsudek městského soudu neobsahuje. Žalovaný, ale ani soud nikterak v kontextu naplnění ostatních podmínek pro udělení občanství nehodnotili to, že stěžovatel je osobou bez státního občanství, do České republiky přijel na pozvání české vlády v rámci přesídlovací akce pro volyňské Čechy, trvale žije v České republice 14 let, a to ani v souvislosti s možným postupem dle § 11 odst. 4 zákona. I tyto skutečnosti, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nutno brát v úvahu i tyto skutečnosti při poměřování zájmů zásadou proporcionality.

Městský soud přitom ve svém rozhodnutí dospěl k závěru že žalovaný dodržel zásadu proporcionality při posuzování splnění těch podmínek, jež v § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. obsaženy jsou, konkrétně tedy podmínky obsažené v § 7 odst. 1 písm. e), aniž by uvedl jakoukoli úvahu, na základě které k tomuto závěru dospěl. Dále městský soud konstatuje, že se žalovaný nedopustil libovůle, aniž se však vypořádal s tím, že správní orgán libovolně rozšířil výčet důvodů, pro něž občanství nelze udělit, respektive přihlížel při posuzování žádosti k jiným okolnostem, než mu ukládá zákon, aniž by takový postup relevantně odůvodnil.

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

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal důvod kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., proto napadený rozsudek dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

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 (§ 53 odst.3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 20. srpna 2009

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu