



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **R. L.**, zastoupený Mgr. Markem Hudlickým, advokátem se sídlem Františkánská 7, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 9. 10. 2015, čj. MV-102142-4/VS-2015, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2018, čj. 5 A 217/2015-21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím ministr vnitra (dále jen „ministr“) zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2015, čj. VS-1246/835.3/2-2014, kterým nevyhověl žádosti žalobce o udělení státního občanství České republiky. Dospěl k závěru, že žalobce nesplňuje podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky (dále jen „zákon o státním občanství“), neboť vykázal nedoplatek na zdravotním pojištění ve výši 217 598 Kč.

[2] Rozhodnutí ministra napadl žalobce u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“). Tvrdil, že ministr nezhojil procesní pochybení žalovaného při vypořádání jeho návrhu na přerušení řízení. Toho se domáhal s vidinou, že mezitím dluh na zdravotním pojištění splatí. Dále namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministra z důvodu vnitřní rozpornosti, kterou je stíženo hodnocení otázky, po jaké době by bylo porušení podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství zahlazeno či prominuto. Žalobce namítal rovněž rozpor rozhodnutí ministra s judikaturou Nejvyššího správního soudu, ze které plyne, že každé porušení povinnosti platit včas pojistné na zdravotní pojištění nezakládá nesplnění zákonné podmínky dle zákona o státním občanství a správní orgány jsou povinné toto porušení hodnotit z hlediska proporcionality a přihlídnout k jeho závažnosti. Ministr danou věc podle žalobce neposuzoval z hlediska proporcionality a při rozhodování projevil libovůli.

[3] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Rozhodnutí ministra neshledal nepřezkoumatelným a nedostatky neshledal ani v postupu správních orgánů před vydáním rozhodnutí. Městský soud uvedl, že není rozhodné, jestli dluh žalobce trval nadále i v době rozhodnutí správních orgánů, neboť žalobce pojistné neplatil dlouhodobě. I kdyby tak ministr řízení přerušil na žalobcem požadovanou dobu s tím, že dluh v této době umožní, nemohla by taková skutečnost nic změnit na závěru o nesplnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. Žalovaný se sice nevypořádal s návrhem na přerušení procesně správně, neboť o něm nerozhodl řádným usnesením, ale to nezakládá nezákonnost rozhodnutí o neudělení státního občanství. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgány nepostupovaly v souladu se zásadou proporcionality. Jejich rozhodnutí jsou důsledkem nesplnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, do práv žalobce zasahují v nezbytném rozsahu a za podmínek stanovených zákonem a správní orgány svá rozhodnutí podrobně odůvodnily. Žalobce navíc nezpochybnil, že má dluh na zdravotním pojištění, a proto nesplňuje podmínky udělení státního občanství.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítl, že rozhodnutí žalovaného a rozsudek městského soudu jsou diskriminační, nesou prvky libovůle orgánů veřejné moci, rozsudek městského soudu zasahuje do jeho veřejných subjektivních práv a je rovněž v rozporu se zájmem na ochranu soukromého a rodinného života.

[5] Stěžovatel uznává, že měl dluh na zdravotním pojištění a je si rovněž vědom toho, že se věc posuzuje podle zákona o státním občanství, který nestanovuje dobu, po kterou nesmí žadatel o státní občanství porušit povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů (zde povinnosti týkající se veřejného zdravotního pojištění). Nicméně nelze přehlédnout, že nová právní úprava obsažená v zákoně č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky (dále jen „nový zákon o státním občanství“), stanovuje tříletou lhůtu pro řádné plnění povinností a zároveň stanovuje, že žadatel nesmí porušit své zákonné povinnosti závažným způsobem. Tím spíše měla být příslušná ustanovení zákona o státním občanství restriktivně.

pokračování

[6] Stěžovatel se dále dovolává aplikace závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, čj. 7 As 275/2016-50, ze kterého plyne, že ne každé porušení zákonné povinnosti je důvodem pro „diskvalifikaci“ žadatele z možnosti získat státní občanství. Správní orgány musí přihlédnout k závažnosti porušení a jeho dopadům. Smyslem a účelem předmětného ustanovení je vyloučit z možnosti nabytí státního občanství žadatele, který po dobu svého pobytu na území České republiky porušoval právní předpisy a je zde současně důvodné reálné nebezpečí, že by takový cizinec pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan České republiky. Napadený rozsudek je podle stěžovatele též v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005-78, ze kterého plyne, že správní orgány jsou při hodnocení podmínek pro udělení státního občanství vázány obecnými ústavními principy a hodnotami, zejm. principem proporcionality. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel dále upozornil na to, že byl rozhodnutím Krajského soudu v Plzni v rámci insolvenčního řízení osvobozen od placení pohledávek, neboť splnil podmínky oddlužení. Ačkoliv se vlastním zaviněním dostal do úpadečného stavu, dokázal situaci čelit a uspokojit své věřitele poměrně, jak umožňuje zákon, a jak mu bylo povoleno insolvenčním soudem. Má tudíž za to, že se osvědčil a tím spíše měl být aplikován princip proporcionality.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Uvedl, že stěžovateli nebylo státní občanství uděleno, protože závažným způsobem porušoval právní předpisy na úseku zdravotního pojištění, konkrétně vykazoval enormní nedoplatek ve výši 217 598 Kč, čímž mu vznikly značné dluhy, které nesplatil. Správní orgány i městský soud proto oprávněně vyhodnotily jednání stěžovatele jako protiprávní a závažné s tím, že v daném případě hrozí reálné nebezpečí, že by stěžovatel pokračoval v závažném porušování předpisů a povinností z nich vyplývajících i jako státní občan. Žalovaný má za to, že na každém, kdo se uchází o udělení státního občanství, lze právem požadovat, aby beze zbytku plnil zákonné povinnosti, platil veřejné dávky a jeho chování bylo transparentní a prosto všech pochybností. Žalovaný přihlédl k tomu, že stěžovatel porušoval své povinnosti dlouhodobě a opakovaně a výši dlužné částky nelze označit za bagatelní. Rovněž zohlednil, že systém veřejného zdravotního pojištění je založen na principu solidarity, přičemž požadavek na průběžné přispívání do systému v zákonných lhůtách je jedním ze základních předpokladů pro zajištění jeho funkčnosti. Z kasační stížnosti je patrná tendence stěžovatele bagatelizovat nedoplatky, které již v průběhu správního řízení omlouval rozvodem v roce 2009 a finanční krizí, což vedlo k neschopnosti plnit své závazky a k nutnosti podat insolvenční návrh a požádat o povolení oddlužení. Žalovaný je však toho názoru, že stěžovatel musí přijmout odpovědnost za své skutky a činy. Závěrem odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 As 51/2007-105, ze kterého plyne, že stěžovatel měl své povinnosti plnit od začátku doby, kdy mu vznikly.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu

s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vznesl kasační námitky, které se týkají posouzení otázky, zda splnil podmínku pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. Sporné tedy je, zda je stěžovatelovo porušení zákonných povinností na úseku veřejného zdravotního pojištění (konkrétně dluh na pojistném včetně penále ve výši 217 598 Kč) důvodem pro neudělení státního občanství.

[11] Podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství lze státní občanství České republiky na žádost udělit fyzické osobě, která kromě dalších zákonných podmínek rovněž *„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.“*

[12] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, jak uvedl již v rozsudku ze dne 2. 12. 2011, čj. 2 Afs 11/2011-90, že *„řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu. Pro úspěch v kasačním řízení je tak rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky. Z kasační stížnosti je v dané věci patrné, že stěžovatel klade větší důraz na popis průběhu předchozích řízení a vytýkání možných vad těch řízení, ke kterým jeho kasační stížnost nesměruje, nežli na precizní vyjádření stížnostních důvodů. Tyto důvody vyjadřuje pouze velice obecně a nepodporuje je žádnou přesvědčivou argumentací. Proto, chtěl-li stěžovatel dosáhnout podrobnějšího přezkoumání věci kasačním soudem, měl dbát více na kvalitu jím podané kasační stížnosti“*. Obdobně v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 As 92/2015-29, Nejvyšší správní soud připomenul, že *„je na stěžovateli, aby upřesnil každý důvod, o který opírá svou kasační stížnost, a to po stránce právní i skutkové. Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, odst. 140 a judikatura tam citovaná). Dále soud doplňuje, že žalobní či kasační bod je způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS)“*. Dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, je *„žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.)“*.

pokračování

[13] S ohledem na shora rekapitulovanou judikaturu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že některé námitky vznesené v kasační stížnosti jejím požadavkům nedostojí. Stěžovatelova argumentace týkající se diskriminace, libovůle orgánů veřejné moci a rozporu s ochranou jeho soukromého a rodinného života (viz odst. [4] tohoto rozsudku) totiž zůstala pouze v rovině obecných tvrzení, která nelze považovat za projednatelné kasační námitky a Nejvyšší správní soud se jimi proto nezabýval.

[14] Stěžovatel dále uplatnil argumentaci, ve které srovnává právní úpravy obsažené v zákoně o státním občanství a novém zákoně o státním občanství, přičemž se na základě nové právní úpravy dovolává pro něj příznivějšího výkladu dřívější právní úpravy, která je rozhodná pro posouzení této věci.

[15] Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti pravomocnému správnímu rozhodnutí byly nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny. Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě požadovat, aby postupovali v řízení shora popsáním způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponese (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155 nebo ze dne 30. 3. 2012, čj. 4 Azs 1/2011-89). Jelikož stěžovatel tuto námitku poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, jedná se s ohledem na výše uvedené o námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[16] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k vypořádání námítky, dle níž je neudělení státního občanství s ohledem na konkrétní okolnosti posuzované věci nepřiměřené. Nejvyšší správní soud předeseílá, že na udělení státního občanství nemá cizinec ze zákona právní nárok. Splnění zákonem stanovených podmínek je pouze základním předpokladem k udělení občanství. Je právem státu určit, s kým „vstoupí“ do státoobčanského svazku. O jeho udělení tak rozhoduje toliko veřejná správa, nikoli soud. Úkolem soudu pak není nahrazovat správní orgán v jeho odborné kompetenci a ani nahrazovat správní uvážení. Soud posuzuje, zda se správní orgány dostatečně vypořádaly se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a plně zjistily skutkový stav, a zda tam, kde se jejich rozhodnutí opírala o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 As 51/2007-105).

[17] Účelem podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství je vyloučit z možnosti nabytí státního občanství cizince, který určitým, nikoli bezvýznamným, způsobem po dobu jeho dosavadního pobytu na území České republiky porušoval pobytový režim, tedy podstatné povinnosti stanovené právními předpisy o pobytu cizinců na území České republiky, neboť je zde oprávněné nebezpečí, že takový cizinec by 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. Požadavek plnění povinností však nelze absolutizovat. Porušení zákona, která lze hodnotit jen jako opomenutí bez větší závažnosti, pak závěr o nesplnění uvedené podmínky neodůvodňuje, a to zejména za situace, kdy žadatel zjevně nechtěl právní předpisy obcházet či cíleně porušovat. Porušení povinnosti dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství musí být hodnoceno v souladu se zásadou proporcionality. Rozhodnutí správního orgánu musí dostatečně přihlídnout k závažnosti případného porušení právních předpisů a i k okolnostem podstatným pro zhodnocení jeho závažnosti (viz například výše již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 51/2007 nebo rozsudky ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005-87 či ze dne 31. 7. 2008, čj. 2 As 55/2007-77).

[18] Jelikož i tuto námitku formuloval stěžovatel poměrně obecně, může se jí ve stejném rozsahu zabývat i soud, neboť dle ustálené judikatury zdejšího soudu je kasační bod způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu (k tomu srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS a ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 As 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se proto mohl zabývat uvedenou námitkami pouze v nastíněné rovině a neshledal důvody, které by jej měly vést k vyhovění stěžovatelově námitce.

[19] Správní orgány i městský soud správně zdůraznily, že stěžovatel dlužil na zdravotním pojištění opakovaně a dlouhodobě, což ostatně plyne i z toho, že dluh včetně penále činil 217 598 Kč. Z výpisu z knihy plateb pojistného, který je založen ve správním spisu, jasně plyne, že se nejednalo ani o ojedinělé porušení zákona, ani o dávnou minulost, ale stěžovatel pojistné neplatil dlouhodobě a výše dlužného pojistného je značná. Nejvyšší správní soud proto považoval závěry městského soudu a správních orgánů za správné a pohybující se v mezích zákona. Nejvyšší správní soud však považuje za vhodné korigovat kategorický závěr městského soudu, který v této souvislosti uvedl, že *„žalobce nezpochybnil, že má dluh na veřejném zdravotním pojištění, a nesplňuje tak výše citovanou podmínku pro udělení státního občanství.“* Takto kategorický závěr totiž neodpovídá výše citované judikatuře zdejšího soudu, ze které jednoznačně plyne, že každé porušení zákonných povinností není automaticky důvodem pro neudělení státního občanství. Toto pochybení v části odůvodnění, které je z hlediska kontextu celého odůvodnění spíše formulační neobratností, ale nemohlo způsobit nezákonnost rozsudku jako takového.

[20] Pokud jde o stěžovatelem tvrzenou skutečnost, že jeho insolvenční řízení bylo v průběhu řízení o kasační stížnosti skončeno, jelikož část svých dluhů v rámci oddlužení splnil, ta nemá pro posouzení kasační stížnosti žádnou relevanci, neboť dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soudy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Skončení insolvenčního řízení v průběhu řízení o kasační stížnosti proto nemohlo mít na úvahy Nejvyššího správního soudu jakýkoliv vliv. Nad rámec uvedeného však soud pouze v krátkosti odkazuje na závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 1. 6. 2017, čj. 9 As 268/2016-42, ze kterého plyne, že v případě dlouhodobého neplacení pojistného by ani jeho plné uhrazení v době rozhodování správních orgánů nebylo důvodem pro vyhodnocení podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním

pokračování

občanství jako splněné. Splnění zákonem stanovených podmínek je totiž nutno hodnotit v širším časovém kontextu.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 7. listopadu 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu