



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupený Mgr. Ditou Zimmermannovou, advokátkou, sídlem U Mlejнку 487, Zdiby, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 3. 2. 2023, č. j. MV-626-3/SO-2023, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2024, č. j. 15 A 24/2023-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce požádal v roce 2020 o udělení státního občanství České republiky. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 12. 2022, č. j. MV-2497-11/VS-2021, žádost zamítl, neboť žalobce nesplnil podmínku dle § 14 odst. 6 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). Žalobce v posledních třech letech přede dnem podání žádosti řádně a včas neplnil povinnosti vyplývající z právních předpisů na úseku veřejného zdravotního pojištění. Konkrétně měl dlouhodobě dluh na pojistném na veřejné zdravotní pojištění a bylo mu opakovaně vyměřeno penále. Důvody k prominutí splnění této podmínky dle § 15 odst. 4 zákona o státním občanství žalovaný neshledal. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který ministr vnitra v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí ministra vnitra žalobu, kterou Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že ministr vnitra i žalovaný se vypořádali s žalobcem uplatněnými námitkami, vydaná správní rozhodnutí tedy nejsou nepřezkoumatelná. K věci samé městský soud potvrdil závěr správních orgánů, že žalobce v posledních třech letech před podáním žádosti dlouhodobě neodváděl pojistné na veřejné zdravotní pojištění, čímž mu vznikaly průběžné nedoplatky. Nejednalo se tedy o jednorázové, nahodilé porušení, nýbrž o dlouhodobý stav. Nedoplatky na pojistném měl žalobce nejen v průběhu celého rozhodného období, ale také po podání žádosti o udělení státního občanství. Dle městského soudu tak správní orgány na základě zjištěného skutkového stavu dospěly ke správnému závěru, že se jednalo o závažné porušení povinnosti mající za následek nesplnění jedné z podmínek pro udělení státního občanství. Závěr o závažnosti žalobcova jednání správní orgány náležitě odůvodnily. Včasné a řádné odvádění pojistného představuje základní předpoklad fungování systému veřejného zdravotního pojištění, opožděné platby pojistného proto nelze hodnotit jako bezvýznamné opomenutí. Správní orgány dle městského soudu také vysvětlily, proč nepřistoupily k prominutí této podmínky. Žalobce sice dluh na pojistném dodatečně uhradil, po většinu rozhodného období (včetně období po podání žádosti) však tuto povinnost porušoval.

[3] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalobci nelze dlužné pojistné přičítat k tíži jako nesplnění podmínky pro udělení státního občanství a zároveň jako důvod pro neprominutí této podmínky, neboť tím dle žalobce došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Ta se dle městského soudu uplatňuje u správního trestání, o které se ovšem v posuzované věci nejednalo. Na posouzení podmínky plnění stanovených povinností neměly dle městského soudu vliv ani rodinné vazby žalobce či délka jeho dosavadního pobytu na území. Tyto okolnosti jsou podstatné pro hodnocení dalších podmínek pro udělení státního občanství. Důvodnou městský soud neshledal ani námitku vztahující se k druhotné platební neschopnosti. Tu žalobce nedoložil, a tedy neprokázal. Z pohledu městského soudu navíc správní orgány předešly racionální úvahu o možnosti tvorby finanční rezervy vzhledem k dosahovaným příjmům. Ani epidemie onemocnění COVID-19 nebyla v daném případě rozhodná, neboť většina hodnoceného období nespádala do období pandemie tohoto onemocnění.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítal jeho nepřezkoumatelnost. Stěžovatel upozornil, že již v podaném rozkladu odkázal na řadu soudních rozhodnutí, s nimiž se ministr vnitra v rozhodnutí o rozkladu nevypořádal. Tento nedostatek sice městský soud v napadeném rozsudku zhojil, současně však uvedl, že nemohl nahradit správní uvážení vlastním uvážením. Dle názoru stěžovatele si tak závěry městského soudu odporují.

[5] Stran věci samé stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybnil, že opožděné platby pojistného nelze považovat za bezvýznamné opomenutí. Zopakoval, že mu toto pochybení nelze přičítat k tíži dvakrát, a sice jak při hodnocení podmínky pro udělení státního občanství, tak při úvaze o prominutí této podmínky. Dle stěžovatele je v rozporu se zákazem dvojího přičítání, je-li nesplnění této podmínky i její neprominutí odůvodňováno totožným způsobem. Zásada zákazu dvojího přičítání tak měla být na stěžovatelův případ aplikována.

pokračování

[6] Stěžovatel rovněž nesouhlasil se závěrem žalovaného ohledně výše dosahovaných příjmů a jejich vztahu k výši dluhu na pojistném (s ohledem na možnost tvorby finanční rezervy). V této souvislosti rozporoval závěr městského soudu, že vydaná správní rozhodnutí respektují zásady přiměřenosti, rovnosti a legitimního očekávání.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Uvedl, že stěžovatel v období tří let před podáním žádosti opakovaně a dlouhodobě porušoval povinnosti vyplývající z předpisů na úseku veřejného zdravotního pojištění, v němž pokračoval i po podání žádosti. Nesplnil proto podmínku pro udělení státního občanství. Takto zjištěný skutkový stav stěžovatel nezpochybnil, pouze vyjádřil nesouhlas s jeho hodnocením. S přihlédnutím k závažnosti stěžovatelova jednání správní orgány taktéž neshledaly důvod pro prominutí této podmínky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval v rozpornosti závěrů městského soudu popsanych v bodě [4] tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud však namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je městský soud povinen se vypořádat s obsahem a smyslem žalobních námitek, přičemž tento požadavek nelze interpretovat jako detailní odpověď na každý jednotlivý argument (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, či ze dne 12. 3. 2024, č. j. 4 Afs 119/2022-47, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10).

[10] Městský soud v souladu s uvedenou judikaturou postupoval a v napadeném rozsudku se přezkoumatelně vypořádal s žalobní argumentací a zabýval se rovněž relevantní judikaturou k problematice udělování státního občanství. Připomněl, že správní orgány byly povinny zabývat se naplněním podmínek pro udělení státního občanství a tomuto požadavku dostály. Z hlediska přezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud nemá těmito závěry městského soudu co vytknout. Věcný nesouhlas stěžovatele s těmito závěry nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá. Nejvyšší správní soud také připomíná, že v případě správního uvážení je soudní přezkum omezený, a sice pouze na to, zda správní orgány meze správního uvážení nepřekročily či správní uvážení nezneužily.

[11] K věci samé Nejvyšší správní soud uvádí, že sporná je mezi účastníky řízení otázka, zda stěžovatel závažným způsobem porušil povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů, a tedy nesplnil jednu z podmínek pro udělení státního občanství; a dále otázka prominutí nesplnění této podmínky.

[12] Podle § 14 odst. 6 zákona o státním občanství *státní občanství České republiky lze udělit žadateli, který v posledních 3 letech předcházejících dni podání žádosti neporušil závažným způsobem povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na území České republiky, veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, zaměstnanost, daně, cla, odvody a poplatky, vyživovací povinnost vůči dítěti, které má trvalý pobyt na území České republiky, nebo veřejnoprávní povinnosti k obci, ve které je žadatel*

přihlášen k pobytu, jde-li o povinnosti uložené obcí v samostatné působnosti (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[13] Dle § 15 odst. 4 zákona o státním občanství *splnění podmínky stanovené v § 14 odst. 6 může být prominuto, pokud žadatel odstranil způsobený škodlivý následek nebo učinil účinná opatření k jeho odstranění.*

[14] Koncepce právní úpravy státního občanství vychází z principu suverenity státní moci. Je výsostným právem státu, který v této souvislosti disponuje širokým prostorem pro uvážení, určovat podmínky, za kterých se státní občanství nabyvá a pozbývá (nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, či ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2022, č. j. 4 As 374/2019-42).

[15] Při rozhodování o udělení státního občanství jsou zkoumány podmínky taxativně vymezené zákonem, při jejichž hodnocení je žalovaný povinen respektovat obecné právní principy a zásady, zejména přiměřenost, rovnost, důstojnost a legitimní očekávání (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78, ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 As 51/2007-105, nebo ze dne 20. 8. 2009, č. j. 5 As 39/2009-81). Nesplní-li žadatel o udělení státního občanství byť jen jedinou ze zákonem vymezených podmínek, které je nutno splnit kumulativně, nelze mu státní občanství udělit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 9/2011-58).

[16] K soudnímu přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství pak Nejvyšší správní soud předepisuje, že na jeho udělení není právní nárok, neboť je výsostným právem státu určit, s kým „vstoupí“ do státoobčanského svazku. Úkolem správních soudů tak je toliko posoudit, zda správní orgán náležitě a úplně zjistil skutkový stav věci, řádně jej vyhodnotil z hledisek stanovených zákonem a zda tam, kde se rozhodnutí opírá o správní uvážení, nedošlo k vybočení z jeho mezí či k jeho zneužití (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 As 51/2007-105, a ze dne 7. 6. 2017, č. j. 7 As 275/2016-50).

[17] Současně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že prvořadou povinností osoby ucházející se o udělení státního občanství, je náležitý respekt k právnímu řádu hostitelského státu a plnění stanovených povinností. Veřejné zdravotní pojištění v České republice je založeno na solidárním systému, který je financován průběžně. Včasné a řádné odvádění pojistného ze strany povinných subjektů je tedy jedním ze základních předpokladů nezbytných pro řádné fungování tohoto systému (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2017, č. j. 1 As 310/2017-36, a ze dne 13. 11. 2019, č. j. 8 As 284/2018-60).

[18] V nyní projednávané věci správní orgány dospěly k závěru, že stěžovatel nesplnil podmínku pro udělení státního občanství dle § 14 odst. 6 zákona o státním občanství, neboť v posledních třech letech předcházejících podání žádosti neodváděl pojistné na veřejné zdravotní pojištění, v důsledku čehož mu průběžně vznikaly nedoplatky. Stěžovatel tímto způsobem jednal dlouhodobě a opakovaně a v tomto jednání pokračoval i po podání žádosti o udělení státního občanství. Správní orgány proto jednání stěžovatele vyhodnotily jako závažné porušení povinností vyplývajících z jiných právních předpisů, a státní občanství mu

pokračování

neudělily. Vzhledem k závažnosti jednání nepřistoupily ani k prominutí této podmínky, přestože stěžovatel škodlivý následek odstranil a dluh dodatečně uhradil.

[19] Městský soud v napadeném rozsudku ve shodě se správními orgány dovodil, že stěžovatel se nedopustil výjimečného (nahodilého) či jednorázového porušení právních povinností, ale opakovaně a dlouhodobě (v období tří let před podáním žádosti) porušoval stanovenou povinnost hradit řádně a včas pojistné na veřejné zdravotní pojištění, která představuje jednu z podmínek dle § 14 odst. 6 zákona o státním občanství.

[20] Po žadateli o udělení státního občanství je požadováno bezpodmínečné plnění veškerých zákonných povinností, nejedná-li se ve smyslu principu proporcionality, o porušení zanedbatelné (marginální) či jednorázové (viz již odkazovaný rozsudek č. j. 7 As 275/2016-50). O takové porušení se však s ohledem na dlouhodobé neplacení záloh ze strany stěžovatele a opakovaný vznik nedoplatků na pojistném na veřejné zdravotní pojištění nejednalo. Včasné a řádné odvádění pojistného je zároveň jedním z nezbytných předpokladů pro řádné fungování systému veřejného zdravotního pojištění, proto neplacení pojistného nelze považovat za bezvýznamné opomenutí.

[21] Stěžovatel nepochybně, že k neplnění zákonných povinností docházelo z jeho strany opakovaně a dlouhodobě. Pro posouzení věci tedy není rozhodná jeho polemika se závěry žalovaného a městského soudu o racionalitě úvah, zda byl schopen s přihlédnutím k výši dosahovaných příjmů tvořit finanční rezervu či zda se nacházel v druhotné platební neschopnosti. Rozhodné pro posouzení věci je pouze to, že stěžovatel pojistné v zákonné výši nehradil, což v kasační stížnosti potvrdil. Byť stěžovatel následně dlužné pojistné uhradil, nelze odhlížet od dlouhodobého a opakovaného neplnění zákonem stanovených povinností z jeho strany.

[22] Závěry městského soudu a správních orgánů jsou v souladu také se skutkově obdobnými případy, jimiž se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti již dříve zabýval a od nichž neshledal důvod se v nyní projednávané věci odchýlit. V případech řešených Nejvyšším správním soudem např. v rozsudcích ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 As 268/2016-39, a ze dne 13. 11. 2019, č. j. 8 As 284/2018-60, dosáhl nejvyšší nedoplatek žadatelů o státní občanství na pojistném na veřejné zdravotní pojištění částky 4 320 Kč, přičemž i v tehdejších případech žadatelé neplnili zákonné povinnosti opakovaně a dlouhodobě, a proto jim nebylo státní občanství uděleno. V nyní projednávané věci dosáhl nejvyšší nedoplatek pojistného částky 13 248 Kč. Je tedy zřejmé, že stěžovatelův případ odpovídá po skutkové i právní stránce dříve řešeným případům, a tedy nedošlo k porušení zásady rovnosti. Stěžovatel taktéž nemohl nabýt legitimní očekávání, že mu bude státní občanství uděleno, neboť z důvodu porušování právní povinnosti nesplnil jednu ze zákonných podmínek, čehož si byl vědom. Postupem správních orgánů taktéž nebyla dotčena stěžovatelova důstojnost.

[23] Stran prominutí podmínky dle § 15 odst. 4 zákona o státním občanství pak Nejvyšší správní soud potvrzuje závěr městského soudu, že správní orgány při rozhodování o neprominutí podmínky nepřekročily meze správního uvážení, ani je nezneužily. Vzhledem k tomu, že stěžovatel pojistné neplatil dlouhodobě (včetně období po zahájení řízení o udělení státního občanství), nabyly správní orgány důvodné pochybnosti, že tak bude činit i v budoucnu. Tento závěr je dostatečně odůvodněn konkrétními okolnostmi

nyní posuzovaného případu a zároveň se opírá o smysl a účel nesplněné podmínky pro udělení státního občanství, a sice vyloučit ty žadatele, kteří při dosavadním pobytu v České republice právní předpisy porušují. Hrozí totiž, že budou právní povinnosti porušovat nadále i jako občané České republiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2022, č. j. 10 As 210/2020-37).

[24] Na shora uvedených závěrech nic nemění ani stěžovatelova námitka poukazující na porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Zásadou zákazu dvojího přičítání je třeba rozumět to, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005-84, ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 As 22/2009-84, či ze dne 17. 3. 2010, č. j. 4 Ads 66/2009-101). Zásada zákazu dvojího přičítání má zabránit tomu, aby se jedna a tatáž skutečnost určité kvantity a kvality (intenzity) přičítala pachateli dvakrát, a to jednou jako znak skutkové podstaty při hodnocení viny a podruhé jako okolnost přitěžující či polehčující při hodnocení ukládaného trestu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011-105).

[25] Na nyní posuzovaný případ však zásada zákazu dvojího přičítání nedopadá, jak v napadeném rozsudku správně dovodil již městský soud. Uvedená zásada se uplatňuje v oblasti správního trestání, stěžovatel však nebyl shledán vinným ze spáchání přestupku či trestného činu. Neudělení státního občanství není trestem, který by byl stěžovateli uložen. Při posuzování prominutí podmínky stanovené zákonem přitom je namístě zvažovat konkrétní okolnosti případu žadatele, včetně četnosti, délky trvání i závažnosti porušení. Pokud by správní orgán nemohl přihlížet ke konkrétním okolnostem, za nichž docházelo k porušení povinností stanovených zákonem, nemohl by řádně vyhodnotit možnost prominutí s ohledem na jedinečnost každého jednotlivého případu.

[26] Závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že na základě § 25 zákona o státním občanství mohou neúspěšní žadatelé o státní občanství České republiky podat novou žádost o jeho udělení po uplynutí dvou let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Má-li tedy stěžovatel skutečný zájem o vstup do státoobčanského režimu, je třeba, aby v budoucnu bezvýhradně plnil povinnosti, jež vyplývají z § 13 a § 14 zákona o státním občanství.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tak neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s zamítl.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

pokračování

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

V Brně dne 2. října 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu