



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobců: a) I. G., b) J. G., oba zastoupeni Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, č. j. 8 A 44/2012 – 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, č. j. 8 A 44/2012 – 40, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí ministra vnitra ze dne 23. 2. 2012, č. j. MV-137071-4/VS-2011, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost k náhradě nákladů řízení. Uvedeným rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobců proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2011, č. j. VS-1366/53/2-2011, jímž nebylo podle ust. § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění účinném do 30. 6. 2012 (dále jen „zákon o státním občanství“), vyhověno jejich společné žádosti o udělení státního občanství České republiky.

Městský soud při svém rozhodování dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Devizový zákon nelze podřadit ani pod jednu z kategorií v ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. Výčet právních předpisů

v tomto ustanovení je výčtem taxativním. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom není zřejmé, jak se v úvahách žalovaného do této kategorie předpisů dostal zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon (dále jen „devizový zákon“). O tom, zda jednáním určité osoby došlo nebo nedošlo k porušení devizového zákona, rozhodují jiné orgány státní správy. Žalovanému nepřísluší pravomoc ani působnost zabývat se otázkou, zda fyzická osoba porušila devizový zákon a v jaké míře. O tom rozhodují orgány Celní správy. V projednávané věci přitom není zřejmé, že by takové řízení vedly a rozhodnutí vydaly. Obdobně o tom, zda fyzická osoba dodržuje daňové předpisy, rozhodují orgány finanční správy. Pro nesrozumitelnost není ani zřejmé, v čem by ono nedodržení platných daňových předpisů mělo spočívat. Lze se dohadovat, zda to souviselo s dovozem hotovosti v cizí měně, anebo s nedoplatkem na dani ve výši 332.120 Kč, který je také zmíněn, avšak bez jakéhokoliv vyhodnocení. Argumentace v rozhodnutí ministra vnitra je nedostatečná. Není z ní zřejmé, jak se ministr vnitra vypořádal s jednotlivými námitkami. Nelze abstrahovat od závažnosti případného porušení povinností a od okolností podstatných pro zhodnocení závažnosti či vůbec nezohlednit zásadu proporcionality. Srozumitelnou úvahu v tomto smyslu nicméně žalobou napadené rozhodnutí neobsahuje.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že napadený rozsudek je založen na nesprávném právním názoru, že mu nepřísluší pravomoc udělat úvahu o tom, zda někdo dodržuje nebo nedodržuje daňové předpisy. Z ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství plyne, že je nejen oprávněn, ale i povinen si takovou úvahu učinit. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je pak rovněž uvedeno, v čem stěžovatel shledal nedodržování daňových předpisů – finanční částky dovážené účastníkům řízení v průběhu let 1998 – 2005 nebyly podrobeny daňovému řízení v České republice; tuto povinnost měli jako daňoví rezidenti (ust. § 2 odst. 2 a § 38f zákona o daních z příjmů). Pokud tuto část odůvodnění městský soud nezohlednil, byl naplněn i důvod pro podání kasační stížnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí soudu. Uvedený závěr odpovídá i správní judikatuře (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 55/2007 - 77). Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Podle ust. § 7 odst. 1 zákona o státním občanství lze státní občanství České republiky na žádost udělit fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky: a) má na území České republiky ke dni podání žádosti po dobu nejméně pěti let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje, b) prokáže, že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství, nebo prokáže, že pozbyla dosavadní

pokračování

státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky, c) nebyla v posledních pěti letech pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin, d) prokáže znalost českého jazyka a e) 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.

Stěžovatel v prvé řadě brojí proti závěru, že není oprávněn učinit si úsudek o porušení právního předpisu upravujícího daně ve smyslu ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. Tato námitka je důvodná.

Z textu citovaného ustanovení a implicitně také z ustálené judikatury (viz např. stěžovatelem uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 55/2007 - 77; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) je zřejmé, že zákon nevyžaduje, aby žalovaný inicioval vydání správního rozhodnutí o porušení daňového předpisu či na takové rozhodnutí vyčkával. Žalovaný je oprávněn učinit úvahu o naplnění zákonných podmínek pro udělení státního občanství, mezi které patří také podmínka plnění povinností plynoucích z daňových předpisů. Může pochopitelně vycházet z rozhodnutí jiného správního orgánu, je-li k dispozici. To však neznamená, že by takové rozhodnutí bylo nezbytným podkladem pro jeho rozhodnutí.

Nejde zde o problematiku, která by nespádala do pravomoci žalovaného, jak naznačuje městský soud. Porušení kteréhokoli právního předpisu s sebou může nést různé důsledky. Sankční pravidlo (v nejširším slova smyslu) přitom může být obsaženo i ve zcela odlišném odvětví práva, než samotné pravidlo chování, jehož porušení sankční normu aktivuje. Pokud je například s porušením daňového předpisu spojen vznik určitých povinností v režimu zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není o těchto důsledcích pochopitelně žalovaný oprávněn rozhodovat. Na druhou stranu je však s porušením daňového předpisu spojen také možný důsledek spočívající v neudělení státního občanství (ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství *a contrario*), což je již oblast spadající do pravomoci žalovaného. Posuzování splnění podmínky pro udělení státního občanství dle ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství je tedy autonomní a je svěřeno právě žalovanému.

Důvodnou však již Nejvyšší správní soud neshledává námitku stěžovatele směřující proti závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí obou stupňů.

Pro rozhodování o rozkladu platí obdobně ustanovení správního řádu o odvolání (§ 152 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“). Rozsah přezkumu provedeného ministrem při rozhodování o rozkladu lze tedy dovodit z ust. § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož *odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. 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 nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu*

škody způsobené nesprávným úředním postupem. Z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu tak musí být patrný především dosavadní průběh a výsledek správního řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci do patřičného skutkového a právního kontextu. Dále musí být zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. V opačném případě zatíží správní orgán své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992 - 23, publikovaný ve Správním právu pod č. 27/1994, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, a ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45).

V nyní projednávané věci žalobci ve svém rozkladu uplatnili řadu námitek. V první řadě uvedli, že částku 200.000 až 300.000 USD dovezli postupně v menších částkách nepřekračujících částku, pro kterou byla devizovým zákonem stanovena oznamovací povinnost. Další částku 300.000 USD nepřivezli v hotovosti, ale bankovními převody. Tato informace byla do protokolu zapsána pravděpodobně omylem. Prvostupňový správní orgán nekonkretizuje, jakým jednáním se měli dopouštět porušování daňových povinností a na základě jakých ustanovení zákona dospěl k závěru o porušení daňových předpisů. Ust. § 18 devizového zákona bylo platné pouze do 31. 12. 2001, avšak k jednání žalobců mělo docházet do roku 2005. Žalobci dále uvedli, že termín „plní“ v ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/1993 Sb. znamená, že případné neplnění podmínek v minulosti by nemělo být zákonným důvodem nevyhovění žádosti. V případě dovezených prostředků šlo o příjmy z bývalého podnikání v Bělorusku a Rusku, tedy byly již v minulosti zdaněny. O porušování daňových předpisů nejsou ve spisovém materiálu žádné podklady. Odůvodnění neprominutí nesplnění podmínky je nepřezkoumatelné. V závěru pak žalobci shrnuli, že splňují všechny zákonné požadavky, a poukázali na zásady zákazu libovůle a legitimního očekávání.

Ministr vnitra se v žalobou napadeném rozhodnutí k žádné z uvedených námitek výslovně nevyjádřil. Neuvedl, z jakého důvodu tyto námitky považuje za nedůvodné, a nepředložil žádnou argumentaci vyvracející argumenty stěžovatelů. Vlastní úvaha ministra vnitra se omezuje na závěr, že na udělení státního občanství České republiky ani na prominutí zákonné podmínky není právní nárok. K samotnému rozkladu pak uvedl, že v něm nejsou uváděny žádné nové podstatné skutečnosti. K otázce zohlednění přiměřenosti rozhodnutí dodal, že tyto okolnosti byly důsledně zvažovány a nebyly shledány žádné důvody pro změnu stanoviska prvostupňového správního orgánu.

Ministr vnitra ve svém rozhodnutí naprosto evidentně ignoroval zcela konkrétní námitky a argumentaci žalobců uplatněnou v rozkladu. Za vypořádání námitek nelze považovat ani pouhý odkaz na prvostupňové rozhodnutí s tím, že rozklad nepřináší žádné nové podstatné skutečnosti. Toto tvrzení ministra vnitra je totiž nepravdivé. Naopak rozklad obsahuje relevantní argumentaci, s kterou se z pochopitelných důvodů prvostupňové rozhodnutí z větší části nijak nevypořádává. Žalobou napadené rozhodnutí tedy zjevně nesplňuje požadavky kladené na správní rozhodnutí, a je proto nutno souhlasit se závěrem městského soudu, že jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné.

pokračování

Taktéž je nutno souhlasit s městským soudem, že ani prvostupňové správní rozhodnutí není v určitých částech přezkoumatelné.

Především prvostupňové rozhodnutí dostatečně nespecifikuje, jakého konkrétního porušení daňových předpisů se měli žalobci dopustit. V rekapitulační části rozhodnutí Ministerstvo vnitra zmiňuje řadu skutečností, přičemž v argumentační části se již věnuje pouze dovozu prostředků ze zahraničí. Z části sice naznačuje porušení daňových předpisů, nicméně věnuje se především porušení devizového zákona a prováděcího předpisu k tomuto zákonu (vyhlášky České národní banky a Ministerstva financí č. 261/1995 Sb., kterou se stanoví lhůty a způsoby plnění oznamovací povinnosti).

Co se týče tvrzeného porušení devizového zákona a prováděcí vyhlášky, není ze správních rozhodnutí zřejmé, proč by mělo jít podle správních orgánů o skutečnost relevantní z hlediska ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. Dle konstantní judikatury je výčet podmínek pro udělení státního občanství v ust. § 7 odst. 1 zákona o státním občanství taxativní. Lze jej rozšířit pouze na základě jiného výslovného zákonného ustanovení, za jaké lze považovat například ust. § 10 odst. 3 citovaného zákona, které žalovanému ukládá povinnost zohlednit bezpečnostní zájmy státu. Žalovaný tedy k uvedenému výčtu nemůže připojovat podmínky další, v textu zákona neuvedené. Takové volné rozšiřování podmínek udělení státního občanství by bylo libovůlí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, č. j. 5 As 39/2009 - 81, ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 - 78 a ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 55/2007 - 77). Pokud tedy právní předpisy s případným porušením devizového zákona nespojují důsledky spočívající v neudělení státního občanství, není zřejmé, proč tuto skutečnost správní orgány za relevantní považovaly. Devizový zákon není právním předpisem upravujícím daně (viz ust. § 2 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád) a ani z hlediska teorie finančního práva nelze právní úpravu devizového hospodářství řadit do pododvětví daňového práva (viz např. Bakoš, M. *Finanční právo*, 4. vyd. Praha : C.H.Beck, 2006, s. 13 - 15).

Stěžovatel dále s odkazem na konkrétní pasáž prvostupňového správního rozhodnutí tvrdí, že v něm bylo uvedeno, v čem konkrétně je spatřováno porušení daňových předpisů. V tomto rozhodnutí je nicméně uvedeno pouze to, že *„Ministerstvo vnitra nemůže konstatovat, že lze hovořit o transparentnosti příjmů žadatelů a konstatuje, že žadatelé v rámci svých ekonomických aktivit na území České republiky nedodržovali platné daňové předpisy. To se týká jak jednorázového dovozu částky 300 tisíc dolarů v hotovosti v roce 1998, tak i jednotlivých finančních částek, které žadatelům dováželi v hotovosti jejich známí v letech 1998 – 2005 z ekonomických aktivit v zahraničí, kdy jako daňoví rezidenti je nepodrobili daňovému řízení v České republice.“*

Citovanou pasáž však podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodně nelze považovat za přezkoumatelnou úvahu o porušení daňových předpisů. To, že městský soud výslovně tuto pasáž ve svém rozsudku nezmínil, nemá tudíž na jeho závěry žádný vliv, a nelze proto také ani hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z tohoto důvodu.

Správní orgán v citované pasáži vůbec neuvádí, jaká konkrétní ustanovení daňových předpisů měli žalobci porušit. Mělo-li se jednat například o příjmy zdanitelné podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není zřejmé, zda mělo jít o příjmy ze závislé činnosti, ze samostatné činnosti, z kapitálového majetku, z nájmu či ostatní příjmy (viz ust. § 3 odst. 1 citovaného zákona). Neměl-li správní orgán postaveno na jisto, o jaký příjem se jedná, nemohl ani dospět k přezkoumatelnému závěru, že jde skutečně o příjem, který je předmětem daně z příjmů fyzických osob, a zároveň nejde například o příjem osvobozený od daně. Je také nutno podotknout, že žalobci ve svém rozkladu uvedli konkrétní argumentaci, proč mají za to, že tento příjem nepodléhal zdanění. Ministr vnitra však tuto argumentaci ve svém rozhodnutí zcela ignoroval.

Nakonec se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s městským soudem také v tom, že správní rozhodnutí neobsahují přezkoumatelnou úvahu o proporcionalitě mezi zjištěným porušením právních předpisů a důsledky spočívajícími v neudělení státního občanství žalobcům. Každé porušení předpisů totiž nemusí znamenat nesplnění podmínky dle ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. Musí se vždy vážit intenzita případného porušení povinnosti a význam této povinnosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 55/2007 - 77). Správní orgány sice vyslovily určité úvahy z hlediska důsledku rozhodnutí pro postavení žalobců, nicméně tyto úvahy nelze považovat za dostačující už z toho důvodu, že nebylo konkrétně specifikováno ono porušení povinností dle ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství (viz výše). Nebylo-li porušení povinností konkretizováno, jen stěží mohla být skutečně vážena intenzita porušení a význam porušené povinnosti.

Lze proto uzavřít, že městský soud správně přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a výrok jeho rozsudku stojí na důvodech, které v řízení před Nejvyšším správním soudem v podstatné míře obstály. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl a z části právní názor městského soudu korigoval (srov. také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšným žalobcům pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Žalobci sice byli zastoupeni advokátem, nicméně ten v řízení o kasační stížnosti neučinil žádný úkon právní služby (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení proběhla již v řízení o žalobě a nebylo podáno ani vyjádření ke kasační stížnosti). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. června 2015

pokračování

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu