



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobce: **O. P.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2017, čj. MV-64563-25/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2019, čj. 6 A 31/2018-41,

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 o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny a dne 15. 8. 2013 požádal o udělení státního občanství České republiky. Ministerstvo vnitra jeho žádosti nevyhovělo s tím, že nesplnil podmínku dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (dále „zákon o nabývání občanství“). Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, který byl rozhodnutím ministra vnitra ze 4. 8. 2014 zamítnut.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl. K podané kasační stížnosti však Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek

městského soudu i rozhodnutí žalovaného. V rozsudku čj. 8 As 260/2017-36 uvedl, že ministr vnitra zatížil své rozhodnutí při posouzení stěžejní otázky nepřezkoumatelností spočívající ve vnitřní rozpornosti.

[3] Ministr vnitra poté opětovně rozklad žalobce zamítl. Uvedl, že žalobce nesplnil podmínku dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabývání občanství, protože porušoval povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění. Žalobce byl jediným jednatelem a později jediným členem představenstva společnosti BARKMET a. s. (dříve s. r. o.), která dlouhodobě neplnila povinnosti v oblasti veřejného zdravotního pojištění. Uvedená skutečnost je přičitatelná žalobci, protože podmínka plnění se týká všech povinností žalobce, tedy i těch, které mu plynou s ohledem na jeho podnikání prostřednictvím právnické osoby. Ministr vnitra zároveň neshledal důvod hodný zvláštního zřetele pro prominutí zákonné podmínky.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl. Soud nejprve shrnul, že udělení státního občanství je odrazem státní svrchovanosti, čemuž odpovídá i míra soudního přezkumu. Ty přezkoumávají, zda veřejná správa dostatečně konkrétně vyhodnotila zákonné důvody, zda nevybočila z mezí správního uvážení, zda zákonné důvody vykládá přiměřeně okolnostem posuzované věci a zákonnost procesního postupu. Dále uvedl, že žalobci lze k tíži přičíst nedoplatek společnosti BARKMET ve výši téměř 80 000 Kč, přestože byl v průběhu řízení o žádosti splacen. Povinnostmi dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabývání občanství jsou i povinnosti akciové společnosti, neboť za ně žalobce jako předseda představenstva odpovídal (§ 191 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a § 51 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích). Správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení a zásadu proporcionality neporušil. K namítanému porušení § 36 odst. 3 spr. ř. uvedl, že po zrušujícím rozhodnutí kasačního soudu nedoplnil do spisu správní orgán žádné podklady, ale rozhodoval jen o právní otázce. Porušení uvedeného ustanovení nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

III.

[5] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel obecně uvedl, že rozsudek je nepřezkoumatelný. Konkrétně pak namítl, že 1) krajský soud nesprávně vyložil § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabývání občanství. Stěžovateli není možné k tíži přičíst jednání právnické osoby. Předpokladem institutu právnických osob je jejich naprosté oddělení od osob fyzických, a to zejména u společností kapitálových. Zákonem stanovené podmínky pro udělení občanství se týkají jen jeho jako fyzické osoby.

[7] Stěžovatel dále uvedl, že 2) rozhodující orgány nepřihlédly k okolnostem porušení povinností společností BARKMET, a proto je rozhodnutí nepřiměřené, přičemž odkázal na značné množství judikatury. Rovněž namítl, že argumentace správních orgánů je přepjatě formalistická; při výkladu zákona se musí kromě textu přihlížet rovněž k jeho smyslu a účelu. Dále uvedl, že 3) porušení jeho povinnosti jako fyzické osoby platit

pokračování

odvody na veřejné zdravotní pojištění bylo v posledních 5 letech před podáním žádosti marginální, a proto by k němu nemělo být přihlíženo. Rovněž namítl, že 4) žalovaný porušil § 36 odst. 3 spr. ř., jelikož mu neoznámil, že bude rozhodovat. Není podstatné, že podklady ve spisu znal. Dále uvedl, že 5) správní orgány nedostatečně posoudily důvody neprominutí podmínky pro udělení občanství dle § 11 odst. 4 zákona o nabývání občanství.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu a uvedl, že stěžovatel opakovaně neplnil povinnosti plynoucí z právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění.

[10] V replice stěžovatel uvedl, že trvá na své kasační stížnosti a dodal, že vyjádření žalovaného se nijak nevyjadřuje k důvodům kasační stížnosti, zejména k oddělenosti fyzických a právnických osob. Dále rozvedl svou námitku č. 5 s tím, že žalovaný dostatečně nezdůvodnil, proč ve věci nejsou důvody zvláštního zřetele hodné k prominutí podmínky pro udělení občanství dle § 11 odst. 4 zákona o nabývání občanství, zejména s ohledem na hospodářskou významnost jeho společnosti.

V.

[11] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že kasační stížnost není nepřijatelná dle § 104 odst. 3 s. ř. s. Kasační soud se bude meritem věci zabývat poprvé.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, a to jak z úřední povinnosti, tak i k námitce stěžovatele. Z rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil, proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy a proč odkázal na konkrétní judikaturu. Rozsudek je přezkoumatelný, a proto přistoupil kasační soud k věcnému přezkoumání kasačních námitek.

[14] Námitka č. 1 týkající se jednání právnické osoby není důvodná. Se stěžovatelem lze souhlasit, že kromě textu je při výkladu nutné přihlídnout k smyslu a účelu zákona. Interpretace provedená žalovaným a potvrzená městským soudem však není s tímto metodologickým pokynem v rozporu. Účelem podmínek pro udělení státního občanství je omezit počet možných žadatelů a vybrat mezi nimi jen „vhodné“ fyzické osoby. Jejich účelem je také zajistit, aby občanství nezískala osoba, která nebude respektovat právní řád České republiky. Zachovávání zákonů a jiných obecně závazných právních předpisů je rovněž obsahem státoobčanského slibu. Náprava případných „chyb“ při udělování občanství není s ohledem na čl. 12 odst. 2 Ústavy, který zakazuje zbavení občanství proti vůli občana, možná. Stát tedy nemůže tento svazek jednostranně rozvázat, pokud se osoba „neosvědčí“. Udělování státního občanství je projevem státní svrchovanosti a není na ně právní nárok. Jakmile fyzická osoba nesplňuje byť jen jednu z kumulativně stanovených

podmínek uvedených v § 7 odst. 1 zákona o nabývání občanství, nemůže jí být státní občanství uděleno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 9/2011-58).

[15] V souladu s účelem zákona je poměrně extenzivní výklad podmínek pro udělení státního občanství přípustný. Nejde totiž o výjimky z pravidla; naopak samo udělení státního občanství je nutno považovat za institut výjimečný. Text § 7 odst. 1 zákona o nabývání občanství lze interpretovat tak, že povinnost vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění se nemusí týkat přímo fyzické osoby žádající o občanství. Jak uvedl městský soud, zákon nerozlišuje, o jaké povinnosti se má jednat. S ohledem na exkluzivitu udělení státního občanství a účel podmínek pro jeho udělení, lze tedy stěžovateli přičíst k tíži neplnění povinností ze strany společnosti BARKMET. Jak uvádí sám stěžovatel, měl jako statutární orgán povinnost jednat s péčí řádného hospodáře, což nečinil. V řízení o udělení státního občanství se pak posuzuje faktické chování stěžovatele vůči právnímu řádu republiky, není podstatné z jaké pozice tak formálně činil.

[16] Pokud stěžovatel tvrdí, že právnické osoby jsou naprosto striktně odděleny od osob fyzických, nelze s ním plně souhlasit. Oddělení se týká zejména majetkových práv, právnická osoba je však vždy nutně spjata s fyzickými osobami, bez nich by nemohla existovat. Dále je nutné přihlídnout k tomu, že právnické osoby jako právní fikce, nemají vlastní vůli. Úkony za ně činí fyzické osoby a za společnost BARKMET tak činil stěžovatel. Ten si je úzkého spojení mezi ním a uvedenou společností vědom, vždyť v replice na vyjádření žalovaného právě jím argumentuje. Mezi společností a stěžovatelem je dostatečně úzký vztah proto, aby mu bylo dle práva formálně její jednání přičítáno k tíži.

[17] Interpretace provedená žalovaným je přezkoumatelná, přípustná a neporušuje žádné zaručené základní právo stěžovatele, ani zásady právního státu, protože je zdůvodnitelná uznávanými výkladovými metodami. Jelikož je udělování občanství výsostným projevem státní svrchovanosti, má správní orgán v mantinelech tvořenými principy právního státu možnost volby interpretační varianty. V takovém případě se kasační soud omezil a nezkoumal, zda jde o variantu jedinou či nejlepší.

[18] V námitce č. 2 stěžovatel uvedl, že žalovaný nepřihlédl k okolnostem porušení povinností společností BARKMET, což činí rozhodnutí nepřiměřeným a svévolným. Orgán prvního stupně se okolnostmi porušení zabýval při posuzování žádosti o prominutí splnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabývání občanství a došel k závěru, že není podstatné, zda stěžovatel vznik nedoplatků vysvětlil či napravil, jejich existence je nesporná. Přihlédl přitom k výši nedoplatku a délce porušování povinností. Žalovaný zohlednil stejné okolnosti. Městský soud pak uvedl, že porušení nebylo marginální a zároveň bylo dlouhodobé a rozhodnutí shledal přiměřeným.

[19] Kasační soud k tomu uvádí, že podmínku § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabývání občanství nelze absolutizovat, a proto ne každé porušení povinností automaticky zakládá nesplnění podmínky pro nabytí státního občanství, zejména ne formální opomenutí. V nyní projednávané věci však nešlo o formální chybu, ale vědomé nedodržení povinnosti, což nepopírá ani stěžovatel. Žalovaný nevybočil z mezí správního uvážení a zákonné důvody vyložil přiměřeně okolnostem posuzované věci. Dluh ve výši téměř 80 000 Kč

pokračování

nelze považovat za marginální. Judikatura, na kterou stěžovatel poukázal, jeho názor nepotvrzuje, protože jen stanoví obecné hledisko přiměřenosti. V projednávané věci však byl tento požadavek dodržen. Námitka č. 2 není důvodná.

[20] S ohledem na vypořádání námitek č. 1 a č. 2, nebude kasační soud věcně posuzovat námitku č. 3. Žalovaný opřel své rozhodnutí o porušení povinností, které bylo předmětem předchozích kasačních námitek, což samo o sobě stačí k nevyhovění žádosti o státní občanství. Posouzení námitky č. 3 by tak bylo pouze akademické a nemohlo mít na rozhodnutí ve věci vliv; takovými námitkami se soudy nezabývají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Azs 59/2018-59). Ke stejnému závěru dospěl správně i městský soud v bodě [33] svého rozhodnutí.

[21] Námitka č. 4 týkající se porušení § 36 odst. 3 spr. ř. není důvodná. Městský soud správně uvedl, že ne každá vada řízení je důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Procesní pravidla totiž nejsou samoučelná, ale mají zajistit zejména správné zjištění skutkového stavu a zákonné rozhodnutí ve věci. Jestliže v projednávané věci žalovaný do spisu nedoplnil žádné podklady, bylo by zrušení jeho rozhodnutí pro neseznámení účastníka řízení s podklady přepjatě formalistické. Zvláště v případě, že účastník podklady znal, mohl se s nimi seznámit před prvním rozhodnutím o rozkladu a žalovaný po kasačním zásahu Nejvyššího správního soudu posuzoval jen právní otázku. Namítaná vada nemohla mít na zákonnost rozhodnutí vliv. Stěžovatelem uváděná judikatura jeho názor nepodporuje, protože zdůrazňuje právě obeznamenost s podklady pro rozhodnutí, kterou on měl.

[22] Námitka č. 5 není důvodná. Správní orgány obou stupňů uvedly, proč neshledaly důvody pro prominutí podmínky udělení občanství a jaké okolnosti přitom posuzovaly. Zabývaly se výší nedoplatků i délkou porušování povinností, ministr vnitra pak vzal na vědomí i české občanství syna stěžovatele. Tato úvaha je přezkoumatelná a dostatečná vzhledem k povaze udělení státního občanství, nevykazuje ani prvky svévole. Vše, co bylo řečeno o výjimečnosti udělování státního občanství, platí o to více při posuzování prominutí jedné z taxativních podmínek pro jeho udělení. Prominutí podmínek je předmětem správního uvážení, které zde má při zákazu zřejmé libovůle široké pole působnosti. Uvedené plyne z textu zákona, který hovoří o případech hodných zvláštního zřetele a stanoví, že podmínky ministerstvo může prominout, nikoliv promíne. Stěžovatel sice namítl, že jeho společnost má pro Českou republiku značný hospodářský význam, to však není důvodem pro udělení státního občanství. Mohlo by se jednat pouze o jedno z dílčích kritérií při posuzování prominutí podmínky pro udělení občanství. Vzhledem k tomu, že tato konkrétní argumentace nebyla předmět řízení před krajským soudem, nezabýval se jí však dle § 104 odst. 4 s. ř. s. ani Nejvyšší správní soud.

VI.

[23] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení

o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 17. dubna 2020

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu