ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **A. S.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 3. 2014, č. j. MV 14504-4/VS-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, č. j. 9 A 280/2014 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále také „žalovaný“) ze dne 5. 12. 2013, č. j. VS-828/835.3/2-2012 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), jímž nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o udělení státního občanství České republiky.

[2] Stěžovatel nesplnil podmínku § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o státním občanství“), neboť se v posledních 5 letech dopustil na území České republiky úmyslného trestného činu, za který byl pravomocně odsouzen. Tuto podmínku nelze prominout.

[3] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v prvním žalobním bodě konkrétně nespecifikoval, jakých nezákonností se správní orgány obou stupňů porušením namítaných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní

řád“), dopustily, přezkoumal soud v obecné poloze obě správní rozhodnutí a řízení, které jejich vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že se namítaných porušení nedopustily. Z odůvodnění jejich rozhodnutí, jakož i písemného vyjádření žalovaného k podané žalobě je totiž zřejmé, že správní orgány vyšly z dostatečně zjištěného skutkového stavu.

[4] Při posouzení rozkladu postupovaly v souladu se zákonem. Ze správního spisu městský soud ověřil, že poté, kdy stěžovatel uplatnil rozklad v tzv. blanketní formě, uvedl, že jej odůvodní do patnácti dnů od jeho podání a prostřednictvím zástupce požádal o nahlédnutí do spisového materiálu. Vzápětí byl v řádu dnů (dne 3. 1. 2014) žalovaným informován o možnosti nahlédnout do spisového materiálu, což zástupce učinil dne 8. 1. 2014. Ještě týž den, kdy se zástupce seznámil s obsahem spisového materiálu, jej pak žalovaný vyzval k doplnění odůvodnění rozkladu do 15. 1. 2014 a upozornil jej, že pokud tak neučiní, bude rozklad předán rozkladové komisi žalovaného v předložené podobě. Podáním ze dne 13. 1. 2014, došlým žalovanému dne 16. 1. 2014, však zástupce požádal o opětovné prodloužení lhůty o 30 dnů pro opatřování si podkladů pro rozklad z domovského státu, aniž by tyto podklady blíže specifikoval. Následně žalovaný postupoval tak, jak stěžovatele poučil ve výzvě ze dne 8. 1. 2014, a předložil spis k posouzení rozkladu.

[5] Na prokazatelném nesplnění podmínky stanovené v § 7 odst. 1 písm. c) zákona o státním občanství nemohly žádné doklady opatřené ze státu původu nic změnit. Za tohoto stavu soud zkrácení stěžovatelových procesních práv neshledal.

[6] Ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu dopadá na všechny možné typy správních řízení a využije se zejména ve sporném řízení, neboť lhůta stanovená podle § 39 je pro účastníka řízení závazná, a pokud by v takto závazně stanovené lhůtě nestihl daný úkon učinit, může sice požádat o prominutí jejího zmeškání (§ 41 správního řádu), jinak ale marně uplyne. Naproti tomu v řízení o žádosti (nesporné řízení), v němž lze důvodně předpokládat žadatelův zájem na jejím rychlém vyřízení, a tedy jeho snahu odstranit vady žádosti co nejdříve, není pochybením správního orgánu, pokud ve výzvě podle § 45 odst. 2 správního řádu nestanoví lhůtu k odstranění vad usnesením, ale jen neformálně faktickou výzvou, aby ve stanovené lhůtě žadatel jednal, tím spíše, že mu zákon formu usnesení neukládá (§ 76 odst. 1 správního řádu).

[7] K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 4. 2016 č. j. 3 Azs 143/2015-37, v němž ke stejné námitce téhož zástupce (byť ve skutkově jiné věci) přisvědčil rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích ze dne 22. 6. 2015, č. j. 52 A 54/2015-45, který konstatoval, že výzva správního orgánu představovala nadstandardní krok, který nebylo třeba provést usnesením. K tomu NSS doplnil, že „[i] *kdyby byla zmiňovaná výzva chápána v intencích kasační a žalobní argumentace, nemusela by přesto splňovat formální podobu usnesení. Podle § 76 odst. 1 správního řádu, totiž správní orgán rozhoduje usnesením v případech stanovených zákonem. Ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu ovšem pro výzvu k odstranění vad žádosti formu usnesení nepředepisuje, a nemohlo by tudíž zakládat povinnost správního orgánu usnesení vydávat. Nic na tom nemění ani dikce § 39 odst. 1 správního řádu, vztahující se ke lhůtám pro provedení úkonu. Toto ustanovení totiž nelze vykládat v tom smyslu, že správní orgán musí při stanovení jakékoliv lhůty použít ještě usnesení.*“

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] V prvé řadě namítá, že se městský soud nesprávně vypořádal s žalobní námitkou, jíž stěžovatel brojil proti nesprávnému postupu žalovaného, spočívajícím v nevyčkání na doplnění blanketního rozkladu.
[10] Dle § 37 odst. 3 správního řádu platí, že nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit, tj. vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

[11] V případě návrhového řízení pak navíc platí, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Poučí jej také o následcích neodstranění nedostatků podání v této lhůtě.

[12] Přípis, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění rozkladu, nemá relevantní formu. Lhůta v tomto přípisu určená byla uložena v rozporu se zákonem. Žádné usnesení dle § 39 odst. 1 správního řádu vydáno nebylo, nebyla tedy právoplatně určena ani lhůta k doplnění podání. Obdobně v přípisu o předložení spisového materiálu nadřízenému správnímu orgánu nebyl stěžovatel informován o následcích neodstranění vad podaného rozkladu a rovněž tak nebyl řádně vyzván k doplnění rozkladu. V řízení o rozkladu nebyla dostatečně šetřena procesní práva stěžovatele.

[13] Správní orgán měl a mohl nesplnění podmínky spočívající v odsouzení pro úmyslný trestný čin prominout. K možnosti a především správnosti takového přístupu, oproti přístupu, který sleduje doslovné znění zákona, odkazuje na judikaturu Ústavního soudu. Ten opakovaně judikoval (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96), že netoleruje obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež má svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem, tam kde jde o výklad abstraktních norem a ústavních zásad. Při výkladu aplikace právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Stěžovatel dále cituje z usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, týkajího se přepjatého formalismu při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví.

[14] Žádost o udělení státního občanství byla posouzena v rozporu s uvedenými principy.

[15] Na základě uvedených důvodů navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný se ve vyjádření v plném rozsahu ztotožnil s napadeným rozsudkem, zejména pak s tou části, ve které soud aproboval procesní postup při stanovení lhůty pro doplnění blanketního rozkladu.

[17] K druhé námitce spočívající v porušení zásady materiální pravdy a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci ohledně splnění či případného prominutí podmínky zakotvené v § 7 odst. 1 písm. c) zákona o státním občanství opakovaně uvádí, že správní orgán stav věci ověřil z výpisu z Rejstříku trestů. Podle něho byl stěžovatel dne 13. 3. 2013 pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu vydírání podle § 175 odst. 1, 2 písm. b) zákona č. 40/2009, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestního zákon“) k trestu odnětí svobody ve výměře 6 měsíců s podmíněným odkladem na 12 měsíců. Správní orgány nedisponují zákonnou pravomocí tuto podmínku, resp. její nesplnění při posuzování žádosti o udělení státního občanství, prominout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 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 důvodná.

[19] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost pouze obecně, nepřezkoumatelnost rozhodnutí je však vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[20] Soud neshledává rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. Z jeho odůvodnění je plně seznatelné, proč považoval žalobní námitky, které všechny vypořádal, za nedůvodné, obdobně je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jaké právní závěry soud vyvodil ze skutkových zjištění a jak tato skutková zjištění hodnotil.

[21] Kasační námitka napadající porušení procesních práv (nedostatek formy výzvy k doplnění rozkladu a v tomto důsledku nezákonně stanovení lhůty) je pouhým zopakováním žalobní argumentace, aniž by stěžovatel jakýmkoliv způsobem reagoval na posouzení městského soudu. Podle § 106 odst. 1 s. ř. s. platí, že kasační stížnost musí mimo jiné obsahovat vymezení, z jakých důvodů stěžovatel napadá rozhodnutí krajského (městského) soudu. Mělo by se tedy jednat o polemiku s konkrétními právními či skutkovými závěry, které soud v napadeném rozhodnutí učinil. Stěžovatel proti závěrům městského soudu, ze kterých je zřejmé, proč považoval namítaný nedostatek formy výzvy za nedůvodný, žádným způsobem v kasační stížnosti nebrojí.

[22] Námitky napadající přepjatý formalismus a neprominutí nesplnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o státním občanství nejsou důvodné.

[23] Každý žadatel o udělení státního občanství musí splnit všechny podmínky stanovené v § 7 odst. 1 zákoně o státním občanství. Pokud je nesplní, může, tam kde to zákon výslovně připouští, požádat o jejich prominutí, přesto však na udělení státního občanství nemá právní nárok.

[24] Státní občanství je pevný a trvalý svazek, který je určen plnou integrací žadatele do společnosti charakterizovanou rodinnými, pracovními, sociálními vazbami a taktéž i dodržováním právního řádu. Každé porušení předpisů jistě nemusí znamenat nesplnění podmínky podle § 7 zákona o státním občanství. Zákonodárce však dal jasně najevo, že odsouzení cizince za úmyslný trestný čin v posledních pěti letech považuje za překážku, která brání státní občanství udělit.

[25] Napadené znění zákona je v souladu s účelem zákona, historií jeho vzniku i jeho systematikou. Prvořadou povinností osoby, která se uchází o státní občanství, je totiž náležitý respekt k právnímu řádu hostitelského státu a plnění povinností z něho vyplývajících, což se při spáchání úmyslného trestného činu logicky vylučuje.

[26] Ustanovení § 11 zákona o státním občanství nedává správnímu orgánu prostor pro vlastní úvahu o různých aspektech spáchaného úmyslného trestného činu, např. o jeho povaze či závažnosti, a s tím související případné možnosti nesplnění této podmínky prominout.

[27] Nejvyšší správní soud již opakovaně judikoval, že smyslem a účelem celého § 7 zákona o státním občanství je vyloučit z možnosti nabytí státního občanství České republiky žadatele, který po dobu svého dosavadního pobytu na území 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.

[28] Pravomocné odsouzení za úmyslný trestný čin zákonodárce shledává jako důležitější překážku pro udělení státního občanství než plnění 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, a proto v těchto případech správnímu orgánu neumožňuje nesplnění této podmínky prominout. Porušení zákonem stanovených povinností ve vztahu k veřejnému zdravotnímu pojištění bylo s odkazem na § 11 odst. 4 zákona o státním občanství stěžovateli prominuto.

[29] Požadovaný výklad stěžovatele nejen, že nemá žádnou oporu v zákoně, je přímo v rozporu s § 11 zákona o státním občanství, ale dokonce je v rozporu i s jeho smyslem a účelem. Jakkoliv je při výkladu práva žádoucí hledat smysl a účel práva, nemůže soud jít svým výkladem tak daleko, že se zcela oprostí od zákonného textu, systematiky právního přepisu a jeho smyslu. Úkolem soudů není přetvářet právní úpravu a úmysl zákonodárce.

[30] V projednávané věci je zcela nesporné, že stěžovatel nesplnil podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. c) zákona o státním občanství, neboť byl dne 13. 3. 2013 pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu vydírání dle § 175 odst. 1, 2 písm. b) trestního zákona (viz výpis z evidence rejstříku trestů fyzických osob založený na l. č. 44 správního spisu), kterou dle § 11 zákona o státním občanství prominout nelze. Opatřování blíže nespecifikovaných dokladů v zemi původu nemohlo nesplnění zákonem stanovené a neprominutelné podmínky žádným způsobem ovlivnit. Nebyl proto žádný důvod opakované žádosti o prodloužení lhůty pro doplnění rozkladu vyhovět.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[32] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 7. února 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu