212

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 39/17 dne 2. července 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády, zastoupené ministrem vnitra, a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastníků řízení,

takto:

Návrh na zrušení ustanovení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), se zamítá.

Odůvodnění

I.
Vymezení věci

1. Nejvyšší správní soud (dále též jen „navrhovatel“ či „NSS“) navrhl podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zrušení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), (dále jen „zákon o státním občanství“).

2. Navrhovatel uvedl, že stěžovatel A. C. (dále jen „stěžovatel“) v řízení o kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 2 As 64/2017 poukázal na neústavnost uvedeného ustanovení zákona, které určité skupině neúspěšných žadatelů o udělení státního občanství znemožňuje soudní přezkum zamítavého rozhodnutí.

3. Stěžovatel požádal prostřednictvím Krajského úřadu Jihomoravského kraje dne 13. 8. 2014 o udělení státního občanství České republiky. Stěžovatel, který má státní občanství Ruské federace, se v České republice zdržuje od roku 1999 a podniká zde prostřednictvím několika obchodních společností. Má na území České republiky povolen trvalý pobyt ke dni 2. 2. 2001, je rozvedený, s bývalou manželkou L. C. má dvě děti, obě jsou státními občany České republiky. Ministerstvo vnitra (dále též „ministerstvo“) konstatovalo, že stěžovatel splňuje podmínky podle § 14 odst. 1 až 8 zákona o státním občanství. V souladu s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství si ministerstvo vyžádalo stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb (dále též „bezpečnostní služby“). Na základě těchto stanovisek ministerstvo dovodilo, že stěžovatel ohrožuje bezpečnost České republiky, a proto jeho žádost zamítlo podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. Ministr vnitra v řízení o rozkladu opětovně posoudil negativní stanovisko příslušné bezpečnostní služby, vyhodnotil důvody tohoto stano-

viska ve vazbě na osobní situaci stěžovatele a dospěl k závěru, že bezpečnostní riziko u něj trvá a je takového charakteru, že brání udělení státního občanství České republiky. Z tohoto důvodu rozklad podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 30. 6. 2017, (ve znění účinném od 1. 7. 2017 jde o odstavec 6) zamítl.

4. Stěžovatel podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu. Městský soud v Praze ji usnesením ze dne 10. 2. 2017 č. j. 8 A 28/2017-15-17 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. f) soudního řádu správního a § 26 ve spojení s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. Podle napadeného § 26 zákona o státním občanství je rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství podle § 22 odst. 3 uvedeného zákona vyloučeno z přezkoumání soudem.

5. K návrhu stěžovatele, aby městský soud postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství, městský soud uvedl, že je-li v souladu s ústavním pořádkem České republiky stav, kdy správní orgán nemusí rozhodnutí podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství odůvodňovat a správní spis neobsahuje ani stanovisko bezpečnostní služby, nemá městský soud pochybnosti ani ohledně souladu § 26 zákona o státním občanství s ústavním pořádkem.

6. Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Vyslovil v ní domněnku, že § 26 zákona o státním občanství je protiústavní, neboť není žádný ústavně konformní důvod pro to, aby určitá skupina osob žádajících o totéž měla znemožněn přístup k poskytnutí soudní ochrany svých práv. Bez soudního přezkumu těchto rozhodnutí nezávislým a nestranným soudem údajně může docházet k libovůli správního orgánu a ke zneužití mezí správního uvážení. Tvrdí, že mu není známo žádné jednání, kterým by mohl ohrožovat bezpečnost státu.

7. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 26 zákona o státním občanství, který je povinen v dané věci použít, nelze vyložit ústavně souladným způsobem. Vzhledem k tomu, že dospěl k závěru, že uvedené ustanovení je v rozporu s principem demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, se zákazem diskriminace podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, podal Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení.

8. Navrhovatel si je vědom skutečnosti, že neudělením státního občanství České republiky není porušeno žádné ústavně zaručené základní právo. Ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nezakládá žadateli nárok na udělení státního občanství [srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 12. 1. 1999 ve věci *Karassev proti Finsku*].

9. Podrobně navrhovatel rozebírá vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně přezkumu správního uvážení ministerstva při rozhodování o udělení státního občanství. Postupně NSS dospěl k závěru, že absolutní diskrece je v právním státě neudržitelná a že i správní uvážení je limitováno principem přiměřenosti, zákazem libovůle a příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně [srov. rozsudky NSS č. j. 2 As 31/2005-78, č. j. 4 As 75/2006-52, obdobně pak Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2 týkající se výkonu správního uvážení správními orgány]. Judikatura Nejvyššího správního soudu se posléze ustálila na závěru, že rozhodování o udělení státního občanství se dotýká veřejných subjektivních práv, a proto může být přezkoumáno soudem ve správním soudnictví. Absolutní volné správní uvážení nemůže v právním státě existovat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002-42, na nějž navazoval rozsudek NSS téže spisové značky, v němž soud přistoupil k věcnému přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství a shledal je nezákonným z důvodu porušení principu legitimního očekávání žadatele). Dalším rozhodnutím pak NSS konstatoval, že na udělení státního občanství sice není právní nárok (takže žadatel splnivší všechny zákonem stanovené podmínky se nemůže „automaticky“ domoci vůči státu toho, aby mu státní občanství bylo uděleno), je na ně ale subjektivní právo (takže cizinec může o státní občanství požádat a o této žádosti musí ministerstvo rozhodnout s vyloučením libovůle, diskriminace

a dalších nectností zapovězených orgánu veřejné moci demokratického právního státu). Výčet podmínek výslovně uvedených v zákoně č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Nejvyšší správní soud označil za taxativní, a vyloučil tak, že by si k těmto podmínkám mohlo ministerstvo „přimýšlet“ nové, byť by to bylo v zájmu státu (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 31/20058-78). Podle názoru Nejvyššího správního soudu se právě tahle vstřícnost k právům žadatelů o státní občanství stala důvodem pro obtížnou vstřebatelnost uvedené judikatury ze strany ministerstva a byla pohnutkou pro snahu o legislativní změnu zákonné úpravy této problematiky.

10. Kompetenční výluka soudního přezkumu se tak Nejvyššímu správnímu soudu za tohoto stavu jeví jako nepřijatelná, neboť je v rozporu se všemi dosavadními dosaženými standardy právní jistoty. Dochází tak k legalizaci úplné svévole, neboť zneužití nastavené procedury je soudem neidentifikovatelné. Obecná potřeba uchránit některé informace před přístupem osob, kterých se týkají, je akceptovatelná, nicméně zvolený způsob je zjevně nepřiměřený.

11. Důsledkem neudělení státního občanství je druhotné dotčení ústavně zaručených práv neúspěšných žadatelů. Dotčeno je např. aktivní a pasivní volební právo, rozsah sdružovací svobody či právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a právo nebýt diskriminován [v této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně na nález ze dne 9. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.) a nález ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.)].

12. Podle čl. 12 Evropské úmluvy o státním občanství (publikována pod č. 76/2004 Sb. m. s.) každý smluvní stát zajistí, aby rozhodnutí o nabytí, zachování, pozbytí, opětovném nabytí nebo ověření jeho státního občanství bylo možné správně nebo soudně přezkoumat podle jeho vnitrostátního práva. Možnost obrátit se na soud zcela jistě není absolutní. V posuzované věci je proti rozhodnutí o neudělení státního občanství pro ohrožení bezpečnosti státu možné podat rozklad, o kterém rozhoduje ministr vnitra. Jde však *de facto* o přezkum tím samým orgánem, který napadené rozhodnutí vydal a který navíc není nezávislý a nestranný.

13. Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje výsledek testu proporcionality ve vztahu k odůvodnění negativního rozhodnutí podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství [srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16 (N 186/83 SbNU 43; 393/2016 Sb.)], neexistuje však racionální důvod, proč by správní rozhodnutí nemohl přezkoumat soud.

14. Výlukou ze soudního přezkumu se vytváří nedůvodná nerovnost mezi žadateli. Neúspěšný žadatel podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství je totiž znevýhodněn oproti ostatním neúspěšným žadatelům již ve vztahu k podání řádného opravného prostředku, neboť mu nejsou sděleny důvody, proti nimž může brojit. Proti takovému rozhodnutí pak nemůže podat ani správní žalobu. Všechna ostatní negativní rozhodnutí, která obsahují řádné odůvodnění, u nichž má neúspěšný žadatel garantována všechna procesní práva, naopak soudnímu přezkumu podléhají. Zákonodárce tak bez relevantních důvodů vytvořil dvě skupiny žadatelů, a porušil tak zákaz diskriminace.

15. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) obsahuje v § 169m odst. 3 úpravu obdobnou § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, podle níž, pokud na základě utajované informace vyjde najevo, že cizinec ohrožuje bezpečnost státu, v odůvodnění rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza se uvede pouze, že důvodem neudělení víza je ohrožení bezpečnosti státu. Soudní přezkum takového rozhodnutí však vyloučen není, jak plyne z § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, a utajované informace se uchovávají odděleně mimo spis.

16. Obdobně zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, upravuje tzv. bezpečnostní řízení, ve kterém se rozhoduje o vydání/zrušení osvědčení fyzické osoby, jestli může mít přístup k utajované informaci. K tomu se váže i podmínka bezpečnostní způsobilosti, kterou splňuje osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko.

Zákon obsahuje zvláštní úpravu odůvodňování rozhodnutí (§ 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) a úpravu, že účastník řízení a jeho zástupce nemají právo nahlížet do té části bezpečnostního svazku, která obsahuje utajovanou informaci. Soudní přezkum rozhodnutí vycházejících z utajovaných informací zde rovněž není vyloučen. Zákon navíc obecně nevylučuje dokazování ani ohledně obsahu utajovaných informací, ale pokud to není možné, obsahuje pro účely soudního řízení zvláštní úpravu oddělení části spisu (§ 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti). Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek (NSS, č. j. 7 As 31/2011-101), v němž zdůraznil nutnost účinné soudní kontroly zahrnující přístup soudce ke všem informacím, na jejichž základě bylo v bezpečnostním řízení rozhodnuto, a to i za situace, kdy je v nezbytných případech přístup účastníkům řízení k utajovaným informacím odepřen. Za těchto okolností to podle NSS musí být soud, kdo supluje aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví jako důležitá.

17. Zákonodárce je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu schopen přijmout právní úpravu, kde jsou individuální a veřejné zájmy vyváženy.

18. Za udržitelný nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat ani argument, že nejsou-li důvody zamítnutí žádosti v rozhodnutí uvedeny, soud nemá co přezkoumávat (což ostatně naznačil i městský soud v posuzované věci). Zohlednění bezpečnostního rizika není v řízení o udělení státního občanství ničím novým. Povinnost posoudit žádost o udělení státního občanství mělo ministerstvo již za účinnosti předchozí právní úpravy zákona o státním občanství. Ani podle ní se utajované informace nestávaly součástí státoobčanského spisu a účastník řízení se s nimi neměl možnost seznámit. Již v té době, kdy nebyl soudní přezkum uvedených rozhodnutí zákonem vyloučen, byl přístup ministerstva takový, že uvedená rozhodnutí odůvodňovalo minimálně a soudům utajované informace nepředkládalo. Uvedený postup ministerstva však správními soudy nebyl tolerován. Judikatura konstatovala, že podklady obsahující utajované informace musí existovat a soud je musí mít k dispozici (srov. rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 7 A 129/2010-51 a č. j. 5 A 83/2011-39).

19. K otázce vyloučení rizika arbitrárnosti, které je zajištěno tím, že stanovisko podepíše ředitel zvláštní složky Policie České republiky a zpravodajské služby, Nejvyšší správní soud dále odkazuje na svou judikaturu, podle níž postavení původce utajované skutečnosti nemůže samo o sobě vést k závěru o její věrohodnosti, přesvědčivosti a relevanci (srov. rozsudek NSS č. j. 4 Azs 255/2015-49 a usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 1/2015-40).

20. Podle názoru Nejvyššího správního soudu zákon může odepřít přístup k utajovaným skutečnostem, nesmí však současně odejmout soudní přezkum rozhodnutí z nich vycházejících.

II.
Vyjádření účastníků řízení

21. Ústavní soud za účelem posouzení věci vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k návrhu na zrušení napadeného ustanovení.

22. Poslanecká sněmovna Parlamentu ve svém vyjádření k návrhu zrekapitulovala legislativní proces, o kterém konstatovala, že návrh zákona o státním občanství prošel před svým vyhlášením ústavně předepsaným postupem. Konkrétně Poslanecká sněmovna uvedla, že návrh zákona o státním občanství byl poslancům rozeslán jako tisk č. 827 dne 10. 10. 2012. První čtení návrhu zákona bylo uskutečněno dne 4. 12. 2012, kdy byla stanovena lhůta pro projednání návrhu výbory na 60 dní. V uvedené lhůtě jej ústavněprávní výbor a výbor pro bezpečnost projednaly a doporučily Poslanecké sněmovně návrh zákona schválit ve znění jimi navržených pozměňovacích návrhů, z nichž žádný se napadeného ustanovení nedotýkal. Návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou ve druhém čtení konaném dne 20. 3. 2013. V podrobné rozpravě vystoupili se svými pozměňovacími návrhy 4 poslanci, přičemž poslanec David Kádner v jednom ze svých pozměňovacích návrhů (SD 5986)

navrhl změnu § 26 návrhu zákona tak, aby byl umožněn soudní přezkum i těch rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, které by se zakládaly na utajovaných informacích. Návrh na zamítnutí návrhu podán nebyl.

23. Třetí čtení návrhu zákona o státním občanství bylo uskutečněno dne 27. 3. 2013, kdy byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen. Pozměňovací návrh poslance Davida Kádnera týkající se § 26 byl zamítnut (ze 144 přítomných poslanců hlasovalo pro návrh pouze 10 poslanců a 124 poslanců bylo proti návrhu). Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 24. 4. 2013. Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost návrh zákona projednal a doporučil jej schválit ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Ústavně-právní výbor návrh zákona projednal a doporučil ho schválit ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů, mezi kterými byl i návrh na změnu § 26 v tom smyslu, aby se umožnil soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Senát návrh zákona projednal na své 10. schůzi dne 16. 5. 2013 a vrátil jej Poslanecké sněmovně ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů, mezi kterými byl i návrh na úpravu § 26 zákona. Návrh zákona ve znění schváleném Senátem byl Poslanecké sněmovně doručen dne 27. 5. 2013. O návrhu zákona ve znění schváleném Senátem hlasovala Poslanecká sněmovna dne 11. 6. 2013 a setrvala na původním návrhu zákona. Prezident republiky návrh podepsal dne 20. 6. 2013. Následně byl návrh zákona doručen k podpisu předsedovi vlády, a to dne 26. 6. 2013.

24. Senát Parlamentu jako účastník řízení ve svém vyjádření uvedl, že návrh zákona o státním občanství byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 24. 4. 2013. V senátní evidenci mu bylo přiděleno číslo tisku 87 (v 9. funkčním období). Garančním výborem byl stanoven výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, který Senátu usnesením č. 52 ze dne 15. 5. 2013 doporučil schválit návrh zákona ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou. Ústavně-právní výbor projednal návrh zákona na své schůzi dne 15. 5. 2013 a přijal usnesení č. 62, kterým doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Jedním z pozměňovacích návrhů přijatých výborem byla změna § 26 zákona s cílem umožnit soudní přezkum i těch správních rozhodnutí, kdy k zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Zároveň stanovil režim chránící případné utajované informace obsažené ve stanovisku bezpečnostních služeb. Konkrétně navrhl, že ministerstvo vedle správního spisu předá soudu vždy též stanovisko bezpečnostních služeb obsahující utajované informace. Za účelem jejich ochrany mělo platit, že ministerstvo označí utajované informace, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit povinnosti mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že část soudního spisu, k níž se tyto utajované informace váží, bude oddělena, jestliže činnost bezpečnostních služeb může být ohrožena nebo vážně narušena. Nahlížení do oddělené části soudního spisu mělo být účastníkovi řízení, jeho zástupci a osobě zúčastněné na řízení odepřeno. Dále mělo platit, že soud provádí dokazování tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve stanovisku bezpečnostních služeb.

25. Senát projednal návrh zákona o státním občanství na své 10. schůzi v 9. funkčním období dne 16. 5. 2013.

26. Již na úvod se zástupce navrhovatele, ministr průmyslu a obchodu Martin Kuba, při přednesení návrhu zákona negativně vyjádřil k pozměňovacímu návrhu zavádějícímu soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, a to s argumentem, že na udělení státního občanství není právní nárok.

27. Následovala obsahově bohatá obecná rozprava, v níž otázka možnosti soudního přezkumu rozhodnutí sehrála zásadní roli. Senátor Vladimír Dryml upozornil, že dojde k oslabení ochrany utajovaných informací především z důvodu rozšíření okruhu osob, které s nimi přijdou do styku, a zároveň poukázal na možnost neúnosného administrativního zatížení soudů. Senátor Pavel Lebeda obdobně vyjádřil své negativní stanovisko k předmětné části pozměňovacího návrhu, neboť „na udělení státního občanství není žádný právní nárok. A soudní přezkoumání je zase jenom návodem ke korupčním praktikám …“. V opačném smyslu se vyjádřila senátorka Eliška Wagnerová, která zpochybnila ústavnost

vládou navrhovaného § 26 s poukazem na principy právního státu. Zejména upozornila na rozpor se zákazem libovůle exekutivy či libovůle správních orgánů a zdůraznila, že „právní stát musí ke všem žadatelům přistupovat rovně a stejně“. Opačný přístup by vedl k neomezené diskreci, která by zpochybnila samotný význam zákonnosti. Soudní přezkum proto považovala za cestu, jak takovému stavu zabránit. V reakci následně senátor Vladimír Dryml konstatoval, že přijetí předmětné části pozměňovacího návrhu by znamenalo „zásah do bytostně jasných bezpečnostních otázek tohoto státu. Stát nese odpovědnost. Nejsou to soudci“. Pro podporu pozměňovacího návrhu vzápětí vystoupil senátor František Bublan, který poukázal na konkrétní obsah navrhované úpravy a nastínil obsažený mechanismus ochrany utajovaných informací, který je dle jeho soudu adekvátním pro zabránění úniku předmětných informací. Zároveň zdůraznil nutnost zabránění zneužívání státní moci mocí výkonnou bez možnosti kontroly nezávislým soudem. Pozitivní stanovisko k umožnění soudního přezkumu vyjádřili senátoři Jiří Čunek a Jiří Dienstbier.

28. Po ukončení obecné rozpravy bylo hlasováno mimo jiné o předmětném pozměňovacím návrhu obsaženém v usnesení ústavně-právního výboru. O návrhu (bod 9 usnesení č. 62) bylo rozhodnuto v samostatném hlasovacím bloku číslo 3. V hlasování č. 8 projevil Senát vůli schválit pozměňovací návrh, neboť z přítomných 66 senátorů hlasovalo celkem 43 pro a 13 bylo proti. Po rozhodování o dalších pozměňovacích návrzích vyslovil Senát v konečném hlasování souhlas s návrhem vrátit návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů Poslanecké sněmovně, a to v hlasování č. 13, kdy z přítomných 65 senátorů se 52 vyslovilo pro a 5 bylo proti.

29. Poslanecká sněmovna o návrhu zákona vráceném Senátem hlasovala dne 11. 6. 2013 na 54. schůzi (6. volební období). Sněmovna setrvala na původním návrhu (hlasování č. 45, usnesení č. 1699). Senát závěrem konstatuje, že při projednání návrhu zákona postupoval v mezích Ústavou předepsaných pravomocí a ústavně konformním způsobem.

III.
Stanovisko vlády a Veřejné ochránkyně práv k návrhu

30. V souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud přípisy ze dne 3. 1. 2018 návrh na zahájení řízení vládě a Veřejné ochránkyni práv (dále též „ochránkyně“) s uvedením zákonné lhůty, v jaké mohou do řízení vstoupit jako vedlejší účastníci a případně se též k návrhu vyjádřit.

31. Dne 31. 1. 2018 obdržel Ústavní soud sdělení ministra spravedlnosti Roberta Pelikána, že vláda na svém jednání dne 31. 1. 2018 projednala návrh na svůj vstup do řízení vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 39/17 a přijala k němu usnesení č. 75, kterým schválila svůj vstup do uvedeného řízení, navrhla zamítnutí návrhu NSS, zmocnila ministra vnitra k jejímu zastupování v předmětném řízení a zmocnila ministra spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministrem vnitra vypracoval podrobné vyjádření vlády k návrhu, které přiložil.

32. Vláda na úvod svého vyjádření k dané věci uvedla, že vyloučení úzké skupiny rozhodnutí o neudělení státního občanství z možnosti soudního přezkumu slouží výlučně k ochraně základních bezpečnostních zájmů státu, a je proto legitimním a přiměřeným omezením jinak na ústavní úrovni upraveného práva na soudní přezkum správních rozhodnutí. Ochrana uvedených zájmů znemožňuje uvádět informace získané z operativně pátracích úkonů policie a zpravodajských služeb v odůvodnění správních rozhodnutí i na ně odkazovat. Pokud mají být utajované informace komplexně chráněny před vyzrazením, je nutné minimalizovat možnost jejich úniku i v rámci soudního řízení. Vládě není zřejmé, jakým způsobem by soudy vůbec mohly tyto specifické informace přezkoumávat a vyhodnocovat.

33. Zdůrazňuje, že utajované informace mohou být získány i z činnosti cizích zpravodajských služeb. Možnost projednání těchto informací v rámci soudního řízení by vedlo k zásadnímu ohrožení fungování spolupráce mezi zpravodajskými službami České republiky a cizích států.

34. Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech státního občanství není přitom vyžadován ani v čl. 12 Evropské úmluvy o státním občanství, neboť podle něj každý smluvní stát zajistí, aby rozhodnutí o nabytí, zachování, pozbytí, opětovném nabytí nebo ověření jeho státního občanství bylo možno správně nebo soudně přezkoumat podle jeho vnitrostátního práva. Tento požadavek je naplněn již možností podat rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým je zamítnuta žádost o udělení státního občanství České republiky z důvodu bezpečnosti státu.

35. Zákon o státním občanství výslovně stanovuje, že na udělení státního občanství není právní nárok a na jeho udělení neexistuje ani žádné základní právo [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2000 sp. zn. IV. ÚS 586/99 a usnesení ze dne 17. 5. 2007 sp. zn. II. ÚS 624/06 (v SbNU nepublikována, dostupná stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz), rozsudek ESLP ze dne 12. 1. 1999 ve věci *Karassev proti Finsku*]. Nic tedy nebrání tomu, zákonem stanovit soudní výluku (ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny).

36. Úvaha o tom, že soudní výluka by byla nepřípustná i v případech, kdy by práva a svobody byly dotčeny jakkoli nepřímo, by vedla k tomu, že by se ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny stalo prakticky obsoletní.

37. Vláda dodává, že neudělením státního občanství se status žadatele nijak nemění – na území České republiky může i nadále pobývat, rozsah jeho práv a povinností zůstává zachován [na rozdíl od situace cizinců, je-li rozhodováno o jejich správním vyhoštění, srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.)] a velmi se blíží rozsahu práv českých občanů.

38. Právo na soudní přezkum není absolutní (čl. 36 odst. 2 Listiny). Ochrana bezpečnosti státu je legitimním důvodem pro výluku. V posuzovaném případě nedochází ani k druhotnému dotčení ústavně zaručených práv. Stěžovatelova situace se neudělením státního občanství nijak nezměnila. V této souvislosti vláda odkazuje na rozsudek ESLP ve věci *Regner proti České republice*, v němž soud uvedl, že obecně je udělení osvědčení fyzické osobě (o přístupu k utajované informaci) privilegiem, nikoliv právem. Odchylný závěr, že v daném konkrétním případě šlo o potenciální dotčení občanských práv fyzické osoby (v důsledku čehož je čl. 6 odst. 1 Úmluvy aplikovatelný) dovodil z toho, že nešlo o udělení příslušného osvědčení fyzické osobě, která je dosud nemá (privilegium), nýbrž o zrušení platnosti příslušného osvědčení, které bylo fyzické osobě již uděleno, což již mělo dopad do občanských práv fyzické osoby. V nyní posuzované věci fyzická osoba státní občanství České republiky neměla a nemá. Jeho neudělení je nepřiznáním privilegia, nikoliv zásahem do (občanského) práva.

39. K rovnosti vláda obecně konstatuje, že právo přistupuje k právním subjektům tak, že je podle rozmanitých kritérií klasifikuje a spojuje s tím různé právní následky, čímž vlastně činí mezi právními subjekty rozdíly. Nemožnost právní subjekty klasifikovat by tedy znamenala popření samotné podstaty práva jako normativního systému schopného působit regulativně (protože v konečném důsledku by to znamenalo, že všichni mají právo na všechno, resp. že nikdo nemá povinnost činit cokoliv). Absolutní rovnost mezi subjekty tak není možná, což potvrdil i Ústavní soud [srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 16/98 (N 25/13 SbNU 177; 68/1999 Sb.)]. Při hodnocení ústavní konformity ji právní předpis, který zavádí hlediska odlišování subjektů a práv, hodnotí z hlediska vyloučení libovůle. S porušením rovnosti dosahujícím intenzity dotčení základních lidských práv je zpravidla spojeno i porušení jiného základního práva. K takovému případu však v napadené věci podle názoru vlády nedochází.

40. Vláda připouští, že mezi skupinou osob, ohledně kterých zpravodajské služby či policie zjistily poznatky o tom, že představují ohrožení pro bezpečnost státu, a skupinou osob, ohledně kterých tyto poznatky těmito orgány zjištěny nebyly, existuje rozdíl. Tento rozdíl se navíc dotýká zájmu na ochraně bezpečnosti státu a ochraně utajovaných informací, a má tedy ústavněprávní relevanci [srov. např. bod 55 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16 (viz výše)]. Vzhledem k tomu, že neudělením státního občanství se žádné základní právo neporušuje, mohl zákonodárce

dospět k závěru, že soudní výluku lze stanovit. Relevanci k této úvaze mohlo mít i to, že zpravodajské služby mají standardně k dispozici specifické možnosti získávání informací, které však zpravidla nelze verifikovat.

41. V souvislosti s možnou kontrolou státobezpečnostních stanovisek doložených v rámci správního řízení je možné využít postup podle § 12 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zpravodajských službách"). Pro účely činnosti zpravodajských služeb zakotvuje orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky jako speciální orgán, který je ke kontrole zákonnosti činnosti zpravodajských služeb příslušný, a to včetně kontroly dodržování základních práv a svobod. Tento orgán by tak mohl minimalizovat riziko libovůle zpravodajských služeb. Dalším obdobným orgánem je zvláštní kontrolní orgán pro kontrolu činnosti Úřadu pro zahraniční styky a informace zřízený § 12 a 12a zákona o zpravodajských službách. Tyto orgány nebudou odvolacími orgány ve věcech zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, není však vyloučeno, aby se na ně neúspěšný žadatel obrátil se stížností na postup zpravodajských služeb. Těmto orgánům bude problematika zpravodajských služeb jistě bližší než soudcům správních soudů a mohou navíc přijmout systémová opatření k nápravě.

42. Vláda si je vědoma, že zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, upravuje zvláštní postup při nahlížení do spisu v případech, kdy písemnosti nebo záznamy byly v řízení před správním orgánem uchovávány odděleně mimo spis a na něž se vztahovala ustanovení o nahlížení do spisu. Upozorňuje však, že i v těchto případech může soud (předseda senátu) poskytnout utajované části spisu k nahlížení účastníkům řízení, a nelze tedy vyloučit, že dojde k ohrožení utajované informace. Kdyby se tuto možnost dozvěděly cizí zpravodajské služby, lze předpokládat, že by to vedlo k ohrožení spolupráce s nimi a v konečném důsledku by to mohlo způsobit ohrožení bezpečnosti České republiky.

43. Vzhledem k výše uvedenému neshledává vláda rozpor mezi napadeným ustanovením a ústavním pořádkem. Vláda setrvává na stanovisku, že výluka ze soudního přezkumu v případech, kdy je důvodem pro zamítnutí žádosti o udělení státního občanství státobezpečnostní stanovisko, je opodstatněna ochranou bezpečnosti státu. Doporučuje proto návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství zamítnout.

44. Veřejná ochránkyně práv přípisem ze dne 5. 1. 2018 oznámila Ústavnímu soudu, že využije svého práva na vstup do řízení. Ve svém vyjádření uvedla, že zásadní nesouhlas se soudní výlukou uvedenou v napadeném ustanovení vyslovil Veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský již v mezirezortním připomínkovém řízení k vládnímu návrhu zákona. Další výhrady k napadenému ustanovení vyjádřil v průběhu dalšího legislativního procesu Senát. Veřejná ochránkyně práv se ztotožňuje se návrhem Nejvyššího správního soudu na zrušení napadeného ustanovení. Podle jejího názoru porušuje právo na soudní ochranu garantované v čl. 36 Listiny a odporuje principům demokratického právního státu vyplývajícím z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ochránkyně se problematikou rozhodnutí o neudělení státního občanství ze státobezpečnostních důvodů zabývá dlouhodobě. Již za účinnosti předchozí zákonné úpravy nabývání státního občanství, v době, kdy nebyl soudní přezkum možný, se na ochránce obraceli někteří neúspěšní žadatelé. V rámci svých šetření ochránce využíval oprávnění seznámit se s utajovanými skutečnostmi, které byly podkladem zamítavého rozhodnutí, což pak umožnilo žadatelům sdělit, zda postup ministerstva v jejich případě byl, či nebyl projevem svévole. Využití tohoto oprávnění ochránce chápal jako nouzové řešení nahrazující v té době neexistující soudní přezkum. Po změně judikatury NSS, která soudní přezkum dovodila, byl názor ochránce takový, že se situace v tomto směru uspokojivě vyřešila. Případ z roku 2013 (srov. zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 24. 6. 2013 sp. zn. 6171/2012/VOP) nicméně ukazuje, že ani soudní přezkum nemusí zabránit svévolnému postupu správního orgánu. V uvedeném případě ministerstvo třikrát žádost o udělení státního občanství zamítlo a Městský soud v Praze jeho rozhodnutí dvakrát zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Ministerstvo nepředložilo soudu podklad, na jehož základě zamítlo žádost o udělení státního občanství, a do odůvodnění rozhodnutí uvádělo zástupné důvody. V posledním rozhodnutí rezignovalo na jakékoli rozumné odůvodnění a stěžovateli v podstatě jen sdělilo, že je už natolik integrován, že státní

občanství nepotřebuje. Takové rozhodnutí však nelze přezkoumat, čímž ministerstvo fakticky odepřelo účastníku řízení právo na soudní ochranu.

45. Ochránkyně se za účinnosti nové zákonné úpravy nabývání státního občanství setkala (v roce 2016) s odmítavou reakcí ministerstva na její snahu využít jejího oprávnění podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, a prověřit, zda rozhodnutí o neudělení státního občanství není projevem svévole. Následně jí ministr vnitra umožnil přístup pouze ke stanovisku Policie České republiky, na jehož základě ministerstvo nevyhovělo žádosti, a přístup do stanovisek zpravodajských služeb podmínil jejich souhlasem. Od té doby měla ochránkyně možnost seznámit se pouze se dvěma stanovisky Policie České republiky, která byla podkladem pro zamítnutí žádosti z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. V prvním případě ministr vnitra po zahájení šetření ochránkyně zřejmě usoudil, že bezpečnostní riziko pominulo, a rozkladu žadatele nakonec vyhověl. Ve druhém případě ministr rozklad dne 31. 5. 2017 zamítl, přestože stanovisko Policie České republiky bylo velmi obecné. Sestávalo přibližně ze dvou vět a nebylo možné seznat z něj charakter ani intenzitu ohrožení státobezpečnostních zájmů. Z toho ochránkyně dovozuje, že ministerstvo předložená stanoviska ne vždy hodnotí, a nezohledňuje tak individuální míru bezpečnostního rizika.

46. Napadeným ustanovením tak ministerstvo legalizovalo dřívější praxi. Mnozí neúspěšní žadatelé tvrdí, že jim není známo žádné jednání, kterým by bezpečnost státu mohli ohrožovat.

47. Ochránkyně podporuje argumentaci NSS týkající se druhotného dotčení ústavně zaručených práv neúspěšných žadatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Kumulativní efekt § 22 odst. 3 zákona o státním občanství a napadeného ustanovení vede k porušení práva žadatele na soudní ochranu. Předmětem řízení o udělení státního občanství je subjektivní veřejné právo žadatele. Řízení by tak mělo splňovat jeho základní požadavky, které mají zajistit ochranu před libovůlí orgánů veřejné správy. V případě napadeného ustanovení není namístě poměřovat zájem jednotlivce na sdělení důvodů zamítavého rozhodnutí a zájem na ochraně bezpečnosti České republiky, neboť pro vyloučení soudního přezkumu nebyly předloženy žádné přesvědčivé důvody, naopak z připomínek v mezirezortním připomínkovém řízení a z pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru Senátu je zřejmé, že soudní přezkum bylo možné zachovat.

48. Ochránkyně souhlasí s názorem NSS, že přezkum vydaného správního rozhodnutí v řízení o rozkladu nezajišťuje nezávislou a nestrannou kontrolu moci výkonné. Případné šetření ochránkyně může sice svévolný postup orgánů veřejné moci odhalit, nemůže však s ohledem na absenci nařizovacích pravomocí ochránkyně nahrazovat soudní ochranu práv žadatelů. Neochotu správního orgánu spolupracovat v těchto věcech ilustruje dřívější odmítavý postoj ministerstva k nahlížení ochránkyně do stanovisek bezpečnostních složek, užívání zástupných důvodů pro zamítnutí žádosti a neochota ministerstva předkládat správním soudům vedle správního spisu i zmíněná stanoviska obsahující utajované informace.

49. Negací práva na soudní ochranu se podle názoru ochránkyně výrazně otevírá prostor pro případný svévolný postup správního orgánu v řízení o udělení státního občanství. Je-li vyloučen soudní přezkum, není, kdo by roli bezpečnostních složek v řízení o udělení státního občanství vyvažoval („kdo by ohlídal hlídače“). Proto ochránkyně sdílí obavy z přílišné koncentrace moci u orgánu moci výkonné a nekontrolovanosti jeho postupu, které vyjádřili soudci Vojtěch Šimíček a Kateřina Šimáčková v bodu 6 odlišného stanoviska k nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

50. Veřejná ochránkyně práv proto navrhuje, aby Ústavní soud napadené ustanovení zrušil.

51. Veřejná ochránkyně práv následně doplnila své vyjádření o sdělení, že při dalším šetření na základě konkrétního podnětu zjistila, že z podkladového stanoviska Policie České republiky k žádosti o udělení státního občanství, se kterým se seznámila, nebyl patrný charakter ani intenzita ohrožení bezpečnostních zájmů státu. Svůj závěr o tom, že ministerstvo vnitra v tomto případě předložené stanovisko nehodnotilo z hlediska proporcionality ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne

11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16, proto sdělila ministru vnitra dopisem. Z odpovědi ministra vnitra údajně vyplynulo, že k rozhodnutí o rozkladu bylo vyžádáno další podrobnější stanovisko, na základě kterého ministr vnitra rozklad zamítl. Předložení podrobnějšího stanoviska zpravodajských služeb k žádosti ochránkyně ministr vnitra podmínil souhlasem dotčených bezpečnostních sborů. S dokumentem ochránkyně seznámena nebyla, byť ministr vnitra Lubomír Metnar při osobním jednání přislíbil projednání záležitosti se zpravodajskými složkami. Při šetření k dalšímu podnětu týkajícímu se zamítavého rozhodnutí o udělení státního občanství ze státoobčanských důvodů nový ministr vnitra Jan Hamáček odmítl ochránkyni seznámit se stanovisky bezpečnostních složek, která byla podkladem pro rozkladové rozhodnutí s odůvodněním, že to nepovažuje za vhodné. Ochránkyně uzavírá, že naznačená praxe ministra vnitra znemožňuje provádět šetření v oblasti, která spadá do její působnosti vymezené zákonem. Je tím fakticky znemožněna jakákoliv nezávislá vnější kontrola. Tento stav ochránkyni ještě více utvrzuje v právním názoru o nutnosti zrušit napadené ustanovení, které zavedlo soudní výluku.

IV.
Replika navrhovatele

52. Shora uvedená vyjádření, vyjma doplnění zaslaného dodatečně Veřejnou ochránkyní práv, zaslal Ústavní soud navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel možnost zaslat Ústavnímu soudu repliku nevyužil. Doplnění Veřejné ochránkyně práv Ústavní soud vzal na vědomí, k replice navrhovateli je však dodatečně nezasílal, neboť její původní závěr podporující jeho návrh zůstal nezměněn.

V.
Upuštění od ústního jednání

53. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další, resp. lepší objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatele, účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení. S ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání.

VI.
Dikce napadeného ustanovení

54. Napadené ustanovení zákona o státním občanství zní:

„§ 26
Soudní přezkum

Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem.“

VII.
Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatele

55. Ústavní soud předně soustředil pozornost na to, zda byly splněny procesní podmínky věcného projednání podaného návrhu, jmenovitě na otázku, zda byl Nejvyšší správní soud k němu aktivně legitimován.

56. Podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu k projednání; ve

shodě s tím pak stanoví § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, že návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností.

57. Obecnému soudu je tak dána možnost, aby v konkrétním řízení nemusel použít zákon či jeho jednotlivé ustanovení, jež považuje za protiústavní a které mu znemožňuje dosáhnout naopak ústavně konformního výsledku. V době podání návrhu byla tato podmínka zjevně splněna. Jen zrušení napadeného ustanovení mohlo Nejvyššímu správnímu soudu otevřít prostor pro věcné projednání stěžovatelova návrhu, a tím odstranit ústavněprávní deficit, jímž je dosavadní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle jeho názoru postiženo. Navrhovatel proto aktivní legitimací k podání návrhu disponoval.

VIII.
Ústavní konformita legislativního procesu

58. Ústavní soud, jak mu ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posuzoval dále, zda bylo napadené ustanovení přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vzhledem k vyjádřením obou komor Parlamentu, dostupným popisům legislativní procedury přijímání příslušného zákona i s ohledem na to, že legislativní procedura není ani navrhovatelem zpochybňována, lze uzavřít, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

IX.
Posouzení důvodnosti návrhu

59. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Ústavní soud v první řadě konstatuje, že citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny představuje obecnou garanci práva na soudní ochranu, a tedy i soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, ale zároveň poskytuje zákonodárci prostor, aby soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy zákonem vyloučil. Ani formou zákona však není možno vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny [nález ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 23/11 (N 86/65 SbNU 161; 234/2012 Sb.)].

IX. a)
Zákaz výluky soudního přezkumu

60. Není-li ústavně zaručeno právo na udělení státního občanství, pak je pro rozhodnutí o návrhu podstatná odpověď na otázku, zda může rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství zasáhnout do některého základního práva či svobody garantovaných Listinou, resp. ústavním pořádkem.

61. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že v případech, kdy státoobčanský vztah nevzniká *ex lege*, ale na základě rozhodnutí příslušného orgánu státu, má stát svrchované právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádná základní práva. Jinak řečeno, není žádného základního práva, které by suverénní stát mohl v takovém případě porušit tím, že cizinci státní občanství svým rozhodnutím neudělí (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16, usnesení ze dne 8. 3. 2000 sp. zn. IV. ÚS 586/99 nebo usnesení ze dne 17. 5. 2007 sp. zn. II. ÚS 624/06).

62. Ústavní soud uvedeným nijak nezpochybňuje závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, na které navrhovatel poukazuje a podle kterých se rozhodování o udělení státního občanství dotýká veřejných subjektivních práv – o žádosti musí být rozhodnuto s vyloučením libovůle, diskriminace apod. (bod 9 odůvodnění tohoto nálezu). Uvedené však není případem, kdy se podle čl. 36 odst. 2 Listiny rozhodnutí týká základních práv. Muselo by jít o konkrétní základní právo, neboť by jinak prakticky soudní výluky nepřicházely do úvahy, protože úcta k právům a svobodám člověka a občana, na níž je stát podle čl. 1 odst. 1 Ústavy založen, postihuje jakoukoli činnost státu [srov. nález ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 9/14 (N 228/75 SbNU 539; 14/2015 Sb.)].

63. Předmětný zákaz výluky ze soudního přezkumu podle čl. 36 odst. 2 Listiny se vztahuje pouze na případy, ve kterých nejen že musí jít o konkrétní základní právo, ale současně se musí rozhodnutí orgánu veřejné správy takového konkrétního základního práva skutečně týkat [srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 9/14 (viz výše)]. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na výše citovaný nález ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 23/11, kterým byl odmítnut návrh na zrušení výluky soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza. Ústavní soud v uvedeném nálezu dospěl k závěru, že do soukromého a rodinného života může fakticky zasáhnout až rozhodnutí bezprostředně vedoucí k nucenému opuštění země, které teprve vytvořené vazby přetne, zatímco samotné neudělení víza tento efekt nemá. V nyní posuzované věci tedy ani skutečnost, že udělení státního občanství trvale mění status osoby žadatele – možnost realizovat a rozvíjet osobní, rodinné, sociální a ekonomické vazby, které tvoří soukromý a rodinný život – sama o sobě nestačí pro splnění podmínky zákazu výluky ze soudního přezkumu. Proto argumentaci navrhovatele a Veřejné ochránkyně práv (body 11 a 47 odůvodnění tohoto nálezu), že předmětný zákaz výluky je splněn již tím, že důsledkem neudělení státního občanství je druhotné dotčení ústavně zaručených práv neúspěšných žadatelů, je tak třeba odmítnout, neboť těchto základních práv se rozhodnutí o zamítnutí žádosti o státní občanství netýká ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

64. Ústavní soud tudíž vyslovuje dílčí závěr, že rozhodnutím o neudělení státního občanství pro ohrožení bezpečnosti státu nedochází k zásahu do základních práv a svobod, a vylučuje-li zákonodárce toto rozhodnutí ze soudního přezkumu, nedostává se tím do rozporu se zákazem výluky ze soudního přezkumu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

IX. b)
Soulad výluky soudního přezkumu s principy právního státu

65. Následně se Ústavní soud zabýval tím, zda je předmětná výluka ze soudního přezkumu ústavně konformní bez ohledu na to, že předmětné rozhodnutí se netýká základního práva podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

66. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, nejde-li o případ zákazu výluky ze soudního přezkumu, poskytuje obratem „nestanoví-li zákon jinak“ zákonodárci prostor, aby soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy formou zákona vyloučil, aniž by v něm byl specifikován účel takové výluky. Zákonodárce má tedy určitou dispozici pro to, u jakých rozhodnutí orgánu veřejné správy a v jakém konkrétním rozsahu k omezení přistoupí, ale ani ta není a nemůže být absolutní. Ve svém uvážení je vždy vázán čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachování základních principů demokratického právního státu [nález ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.)]. Ústavní soud proto posoudil, zda je napadené ustanovení ústavně konformní také z uvedeného hlediska.

67. Podle důvodové zprávy k zákonu o státním občanství napadené ustanovení „předpokládá, že bude zachován plný soudní přezkum rozhodnutí týkajících se žádostí o udělení státního občanství České republiky, s výjimkou těch případů, kdy důvodem pro zamítnutí žádosti byly důvody spojené s bezpečností státu na základě stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, která nejsou součástí spisu, neboť podléhají utajení podle jiného právního předpisu. Účelem tohoto ustanovení je preference ochrany bezpečnostních zájmů státu ve věcech udělování státního občanství České republiky“.

68. Ústavní soud v první řadě konstatuje, že čl. 36 odst. 2 Listiny přijal princip všeobecné soudní přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, který znamená, že soudně přezkoumatelná jsou všechna správní rozhodnutí, pokud je zákon z takové přezkoumatelnosti nevylučuje; smyslem je efektivnější záruka zákonnosti činnosti veřejné správy (nežli na podkladě principu enumerativního, a tudíž omezenějšího soudního přezkumu). Ústavodárce zde reflektoval nezbytnost pravidla kontroly moci výkonné – u které, byť jí přísluší autoritativně zasahovat do právní sféry fyzických a právnických osob, absentují prvky nezávislosti aj. – nezávislou mocí soudní. Jde tedy v podstatě o ochranu subjektivních veřejných práv každého (poskytovanou soudní mocí), tedy o ochranu před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy [např. nález ze dne 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.)].

69. Oproti uvedenému zájmu jednotlivce na ochraně subjektivních veřejných práv mocí soudní však v daném případě stojí shora uvedený bezpečnostní zájem státu, výslovně vyjádřený v čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, podle kterého je zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot základní povinností státu. Bezpečnostní zájem státu je rovněž Ústavou chráněnou hodnotou [ochrana zájmů České republiky jako svrchovaného státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy; srov. nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 31/03 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.)]. Tento státní zájem představuje zájem existenční, který legitimizuje určité omezení právní sféry jedince; ostatně ve svém důsledku je to stát, jenž postavení jedince chrání. Jestliže Ústavní soud judikoval, že ústava moderního demokratického právního státu představuje společenskou smlouvu založenou na minimálním hodnotovém a institucionálním konsensu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), str. 407], lze pod tímto pojmem mimo jiné chápat jak zájem státu, tak i jím chráněných osob na jeho vlastní bezpečné existenci; k ochraně tohoto zájmu musí stát disponovat příslušnými nástroji. Jedním z nich je i oblast ochrany utajovaných skutečností (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16).

70. Ve světle shora uvedeného proto nelze na jedné straně připustit výluku ze soudního přezkumu jakýchkoliv – svévolně zvolených – rozhodnutí orgánů veřejné správy, na straně druhé je však nutné reflektovat legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností, a je proto z tohoto hlediska přípustné omezení v podobě výluky ze soudního přezkumu takových rozhodnutí orgánů veřejné moci, jejichž soudní přezkum, resp. předložení utajovaných informací za tímto účelem soudu, by takový zájem ohrožovalo. Ústavní soud proto musí posoudit, zda jsou, se zřetelem na tyto úvahy, zájem žadatele o udělení státního občanství a bezpečnostní zájem státu v napadené právní úpravě ústavně konformním způsobem zohledněny, resp. zda jsou vzájemně vyváženy [srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.)].

71. Napadené ustanovení nevylučuje ze soudního přezkumu všechna rozhodnutí o neudělení státního občanství, ale prostřednictvím odkazu na § 22 odst. 3 zákona o státním občanství jen ta, kterými byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství z důvodů spojených s bezpečností státu na základě stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, jejichž obsahem je utajovaná informace, podle které žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví nebo majetkové hodnoty. Ve všech ostatních případech zamítnutí žádosti o udělení občanství pro nesplnění podmínek stanovených zákonem o státním občanství není soudní přezkum vyloučen.

72. Ústavní soud se právní úpravou rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodů spojených s bezpečností státu již v minulosti zabýval, když zamítl návrh na zrušení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, který ukládá ministerstvu, aby v odůvodnění takového zamítavého rozhodnutí nesdělovalo ty důvody nevyhovění žádosti o udělení státního občanství, které z takových stanovisek bezpečnostních služeb vyplývají. Ústavní soud v této věci dospěl k závěru, že „uvedený postup má vést k tomu, že konkrétní důvody nevyhovění žádosti nebudou žadateli o občanství sdělovány jen v těch případech, kdy je zde reálná obava, že by jejich zpřístupnění mohlo ohrozit bezpečnost

státu či třetích osob. S ohledem na uvedené sleduje napadená právní úprava legitimní cíl, kterým jsou bezpečnostní zájmy státu“ (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16).

73. Pokud jde o cíl napadené právní úpravy, ten je s ohledem na její provázanost s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství shodný, tzn. bezpečnostní zájmy státu – minimalizace možnosti úniku utajovaných informací. Jak bylo již konstatováno ve shora citovaném nálezu, od kterého nemá důvod se Ústavní soud v nyní posuzované věci odchýlit, takový cíl lze považovat za legitimní. Napadenou právní úpravu – vylučující ze soudního přezkumu toliko právě ta rozhodnutí, kterými byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství z důvodu utajované informace o ohrožení bezpečnosti státu – nelze proto považovat za projev svévole zákonodárce. Ústavní soud tedy nepovažuje napadené ustanovení za rozporné ani s principem demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.

X.
Závěr

74. Na základě shora vyložených důvodů Ústavní soud návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství zamítl (§ 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Ludvík David, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček a David Uhlíř.