



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci žalobce: **D. Š.**, zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, advokátem, se sídlem Zahradnická 6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 7. 6. 2010 čj. MV-4503/VS-2010,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 7. 6. 2010 čj. MV-4503/VS-2010 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 11. 2009 čj. VS-1365/53/2-1997 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10.640,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Ing. Jana Kopřivy, advokáta.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra ze dne 7.6. 2010 čj. MV-4503/VS-2010, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16.11. 2009 čj. VS-1365/53/2-1997, jímž žalobci nebylo uděleno státní občanství České republiky.

V podané žalobě žalobce uvádí, že splňuje všechny podmínky pro udělení státního občanství uvedené v § 7 odst. 1 písm. a), písm. c), písm. d) a písm. e) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o státním občanství), a podmínku stanovenou v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o státním občanství nemohl prozatím splnit, neboť mu nebyl vydán příslib udělení státního občanství České republiky, na jehož základě by si mohl obstarat doklady o pozbytí dosavadního státního občanství.

Žalobce připomíná, že podal svoji žádost již dne 5.4. 2004, žádosti nebylo vyhověno rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 16.8. 2004 čj. VS-1365/53/2-1997 a rozklad žalobce proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut rozhodnutím ministra vnitra ze dne 28.12. 2004 čj. VS-322/RK/3. Žalobu žalobce proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze nejprve rozsudkem ze dne 30.3. 2007 čj. 9 Ca 41/2005-45 zamítl, ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud tento rozsudek rozsudkem ze dne 31.7. 2008 čj. 2 As 55/2007-77 zrušil a Městský soud v Praze poté rozsudkem ze dne 28.11. 2008 čj. 9 Ca 323/2008-3 zrušil rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu ze dne 28. 12. 2004 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ministr vnitra poté zrušil první rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16.8. 2004.

V novém rozhodnutí Ministerstvo vnitra rozhodlo tak, že se vyrovnalo s námitkami Městského soudu v Praze, ovšem české státní občanství žadateli neudělilo s poukazem na text ustanovení § 10 odst. 3 zákona o státním občanství. Tento důvod neudělení občanství však nebyl dle názoru žalobce řádně odůvodněn.

Žalobce s tímto rozhodnutím nesouhlasí a uvádí, že v celém předchozím řízení se neobjevila námitka ze strany žalovaného ohledně ohrožení bezpečnosti státu. Vytýkané skutečnosti, pro které nebylo občanství dříve uděleno, byly v rámci nového rozhodnutí de facto odpuštěny, zatímco byl uplatněn výše uvedený nový důvod neudělení občanství. Žalobce sám osobně neví a není mu známo, z čeho je vyvozována údajná hrozba z hlediska bezpečnosti státu. Žalobci byl bez jakýchkoliv problémů udělen v roce 1994 dlouhodobý pobyt a v roce 1996 i trvalý pobyt, což by, pokud by opravdu byla ohrožena bezpečnost státu, nepřicházelo v úvahu. Tvrzení ministra je nanejvýš nepravděpodobné i vzhledem k tomu, že např. povolení trvalého pobytu nebylo zrušeno ve smyslu § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Žalobce po celou dobu trvalého a dlouhodobého pobytu v České republice nespáchal žádný přestupek ani trestný čin a je zcela bezúhonný. Nebylo proti němu zahájeno ani trestní stíhání a neprovinil se proti povinnostem, jež mu jakožto cizinci vyplývají ze zákona o pobytu cizinců.

Žalobce nebyl označen za nežádoucí osobu a takto evidován. Na území České republiky působí jako jednatel a společník ve společnosti QUARK, s.r.o. a je zaměstnancem organizace, která je organizační složkou zahraniční právnické osoby. Má tedy vlastní zákonné příjmy, které jsou řádně podrobeny dani. Žalobce dodržuje zákony České republiky a žije v souladu s nimi. Plní řádně i vyživovací povinnost na svou nezletilou dceru D., která žije se svojí matkou. Žalobce žije řádným životem a neexistuje nejmenší náznak toho, že by měl znamenat ohrožení pro bezpečnost České republiky. Zarážející je také to, že za bezpečnostní hrozbu je považován pouze žalobce, ačkoliv celá jeho rodina, s jejímiž členy žije ve společné domácnosti, má české občanství. Je tedy otázkou, v čem konkrétně má daná hrozba spočívat, pokud se váže jen k osobě žalobce.

Z rozhodnutí ministra vnitra je podle názoru žalobce zřejmé, že jde o účelový a diskriminační důvod neudělení státního občanství žalobci, neboť žalovaný pouze konstatoval bezpečnostní riziko bez dalšího. Žalobce nepopírá, že správnímu orgánu je při rozhodování o udělení státního občanství dána možnost správního uvážení. Je však třeba vždy zkoumat, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného a úplného hodnocení skutkových zjištění. Je zcela na místě pochybovat o tom, že tato podmínka byla v tomto případě naplněna.

V posuzovaném případě ve svém prvním rozhodnutí žalovaný konstatoval, že udělení občanství žalobci není nebezpečím pro bezpečnost státu, aby nyní tvrdil bez dalšího odůvodnění, že udělení občanství žalobci nyní je nebezpečím pro bezpečnost státu. Tato neodůvodněná změna kvalifikace vede žalobce k závěru, že účelem této změny není ze strany

žalovaného ochránit bezpečnost České republiky, ale vyhnout se soudní kontrole svého rozhodnutí.

Pokud se žalobce při svém nepřetržitém pobytu na území České republiky náhle stal nebezpečným pro Českou republiku, pak by skutečně rád věděl, jak se to stalo a jak by tomu mohl zabránit. Pokud o tom svědčí nějaká utajená stanoviska policie nebo zpravodajských služeb, pak měl alespoň rámcově žalovaný žalobce informovat o tom, zda se o tato utajená stanoviska opíral a kdo a kdy toto stanovisko vystavil.

Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí je zcela v rozporu se zákonem. Zcela zjevně jde o projev diskriminace vůči osobě žalobce s využitím účelových důvodů odmítnutí udělení státního občanství České republiky žalobci. Je-li žalobci udělen trvalý pobyt a ten není zrušen s tím, že by představoval bezpečnostní riziko pro stát, je zcela nelogické a nereálné, aby tento důvod pojednou vyvstal a stal se základem pro zamítavé rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření v podané žalobě uvedl, že překážka udělení občanství z důvodu bezpečnostního rizika nebyla v předchozím řízení zdůrazňována za situace, kdy dle žalovaného existovaly jiné relevantní překážky a ve věcech národní bezpečnosti má správní orgán uvádět jen minimum informací, mimo jiné s ohledem na ochranu zdrojů. Žalobce ani nemá nárok na seznámení s tímto druhem informací a maximálně lze připustit, že má být seznámen s existencí překážky v podobě bezpečnostního rizika, což se žadatel z žalobou napadeného rozhodnutí dozvěděl. Ministerstvo uvedením překážky pro udělení státního občanství spočívající v možném ohrožení bezpečnosti státu pouze splnilo požadavky vyplývající z předcházejícího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Ministerstvo uvádí, že v době rozhodování o povolení trvalého pobytu nemusely být informace týkající se bezpečnostních rizik správním orgánům vůbec známy, což je ostatně logické, pokud je žadatel v daný okamžik pro bezpečnostní složky a tajné služby zcela novou a předtím neznámou osobou. Bezpečnostní riziko tak může být zjištěno kdykoliv později. To vyplývá i ze samotné existence § 10 odst. 3 zákona o státním občanství, které umožňuje posuzovat otázku bezpečnostních rizik i v řízení o žádosti o udělení státního občanství, byť mu řízení o povolení k trvalému pobytu zpravidla časově předchází. Skutečnost, že údaj o bezpečnostním riziku se objevil až v nyní žalobou napadeném rozhodnutí, ještě neznamená, že zde riziko neexistovalo již dříve, jak žalobce dovozuje.

Žalovaný dále uvádí, že vnější pozitivní projevy života žadatele, veřejné či jednoduše ověřitelné, nevylučují, aby zde bezpečnostní riziko existovalo, neboť ze strany žalobce nelze očekávat, že na ně sám upozorní a kdy z pochopitelných důvodů nelze očekávat ani poskytnutí takových informací žalobci bezpečnostními složkami nebo tajnými službami. Žalovaný nemá žádný zájem na odpírání udělení státního občanství právě konkrétní osobě žalobce z jakýchkoliv postranních či diskriminačních pohnutek a je vázán pouze zákonem.

Žalovaný považuje za dostatečnou stručnou konstataci existence bezpečnostního rizika a zdůvodnění neudělení státního občanství z tohoto důvodu, kdy nelze podrobně rozvádět obsah informací, které bezpečnostnímu riziku nasvědčují. Šíření takových informací nelze požadovat, neboť ochrana takových informací by pozbyla smyslu a mohlo by dojít k ohrožení činnosti zpravodajských služeb, k ohrožení zdrojů informací a podobně.

V daném případě nelze hovořit o správním uvážení, tím méně o jeho zneužití, pokud je existence bezpečnostního rizika faktem, který nemůže zpochybňovat ani správní orgán. Tvrzení o snaze vyhnout se soudní kontrole je pouhou spekulací, žalovaný pouze v souladu s právem respektoval princip sdělovat co nejméně informací týkajících se bezpečnostních rizik. Skutečnost, že přezkum závěrů tajných služeb či jiných bezpečnostních složek je značně

limitován, ať už na straně správního orgánu či na straně soudu, vychází z platné právní úpravy a tento stav je nutno respektovat.

Žalovaný je toho názoru, že z jeho strany byla vyvinuta maximální snaha o dodržení požadavků vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu, v mezích platné právní úpravy a žalobcovo kategorické hodnocení nemá opodstatnění.

Žalovaný považuje žalobou napadená rozhodnutí za zákonná, neboť se opírají o zákonem předvídaný předpoklad nevyhovění žádosti o udělení státního občanství. Nejedná se o projev diskriminace.

K námitce žalobce týkající se bezpečnostního hlediska žalovaný uvádí, že podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství je správní orgán povinen posoudit žádost o udělení státního občanství České republiky i z hlediska bezpečnosti státu s tím, že pokud jsou obsahem vyžádaných stanovisek policie a zpravodajských služeb informace podléhající utajení podle zvláštních zákonů, nestávají se součástí správního spisu. Ustanovení § 2 odst. 4 a § 50 odst. 3 správního řádu pak stanovují, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a z tohoto důvodu je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení o udělení státního občanství České republiky je tímto veřejným zájmem nepochybně i hledisko bezpečnosti státu.

Žalovaný poukazuje na čl. 11 Evropské úmluvy o státním občanstvím a vysvětlující zprávu k této úmluvě, podle které všechna rozhodnutí týkající se státního občanství musí obsahovat písemné zdůvodnění, kdy musí být uvedeny minimálně zákonné a faktické důvody s tím, že pro rozhodnutí související s národní bezpečností se má poskytnout co nejméně informací. Ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu stanoví, že v každé věci se zakládá spis, který musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Ustanovení § 17 odst. 3 správního řádu pak uvádí, že z důvodu ochrany utajovaných informací a z důvodu ochrany jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, se v případech stanovených zvláštním zákonem část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis. Pokud tedy ustanovení § 10 odst. 3 zákona o státním občanství vylučuje jako součást správního spisu stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb, jsou-li jejich obsahem informace podléhající utajení, znamená to, že ve správním rozhodnutí ve věci žádosti o udělení státního občanství nelze uvádět informace podléhající utajení.

Pokud při pokračování správního řízení žalovaný uváděl v odůvodnění druhého zamítavého rozhodnutí hledisko bezpečnosti státu, stalo se tak na základě námitek uvedených v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28.11. 2008 č.j. 9 Ca 323/2008-93. Rozhodnutí žalovaného nemůže být nezákonné, neboť žalovaný postupoval v souladu se zákonem, nepřekročil meze správního uvážení, nerozhodoval na základě libovůle ani neporušil procesní předpisy a nejsou tak dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného napadeného správní žalobou. Žalovaný dbal, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu zjištěným řádným procesním způsobem. Žalovaný zároveň dbal na to, aby nevznikl neodůvodněný rozdíl při rozhodování obdobných případů a jeho rozhodnutí tak bylo předvídatelné. Rozhodnutí, které bylo v případě žalobce přijato, je v souladu se zásadou přiměřenosti, neboť jednoznačně odpovídá skutečnostem zjištěným ve správním řízení a respektuje veřejný zájem. Ze všech shora uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby soud podanou žalobu zamítl.

Žalobce podal k tomuto vyjádření repliku, ve které argumenty žalovaného uvedené v jeho vyjádření odmítl a zdůraznil především to, že neudělení státního občanství není nijak uspokojivě odůvodněno.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti:

Po právní moci předchozího rozsudku Městského soudu v Praze ve věci žalobce ze dne 28. 11. 2008 čj. 9 Ca 323/2008-93 ministr vnitra zrušil původní zamítavé rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 8. 2004 čj. VS-1365/53/2-1997. Žalobce k výzvě Ministerstva vnitra aktualizoval podklady k podané žádosti a na základě aktualizovaných podkladů bylo dne 16. 11. 2009 vydáno rozhodnutí čj. VS-1365/53/2-1997, jímž bylo opětovně rozhodnuto tak, že se žádosti žalobce o udělení státního občanství nevyhovuje.

Po shrnutí obsahu spisového materiálu dosavadního průběhu správního řízení Ministerstvo vnitra uvedlo, že se vyrovnalo s námitkami uvedenými v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28.11. 2008 sp.zn. 9 Ca 323/2008-93 a v rozhodnutí ministra vnitra ze dne 22.6. 2009, kterým bylo zrušeno původní rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16.8. 2004. Ministerstvo vnitra uvedlo, že soud přisvědčil námitce žalobce, že zákonem stanovený katalog podmínek pro udělení státního občanství je nutné vykládat jako taxativní a správní orgán nesmí z textu ustanovení § 7 odst. 1 citovaného zákona dovozovat, že k podmínkám zde uvedeným může připojovat podmínky další, v textu zákona neuvedené, ale je mu umožněno pouze zohlednit jiné podmínky výslovně stanovené zákonem, typicky bezpečnostní zájem státu podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství. Ministerstvo vnitra z tohoto důvodu postupovalo ve správním řízení podle ustanovení § 2 odst. 4 a § 50 odst. 3 správního řádu a v souladu se zákonem o státním občanství, na jejichž základě je povinno zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a dbát, aby rozhodnutí ve věci bylo v souladu s veřejným zájmem a byl tak veřejný zájem chráněn. Ministerstvo vnitra dále posoudilo žádost i z hlediska bezpečnosti státu, jak mu to ukládá § 10 odst. 3 zákona o státním občanství. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí a žalobci nebyl vydán příslib udělení státního občanství České republiky, na jehož základě by si mohl obstarat důkaz o pozbytí dosavadního státního občanství.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, v němž argumentoval obdobně jako v podané žalobě.

Ministr vnitra v odůvodnění svého rozhodnutím nejprve odkázal na znění ustanovení § 10 odst. 3 zákona o státním občanství a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.5. 2008 č.j. 5 As 9/2008-106. Ministr dále poukázal na ustavení § 2 odst. 4 správního řádu a k tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 24/04. Na základě tohoto nálezu ministr vnitra analogicky uvedl, že nezjistil, že ze strany Ministerstva vnitra byla překročena pravomoc nebo došlo k pochybení, neboť při rozhodování, zda je ve veřejném zájmu, aby žalobci bylo uděleno české státní občanství, vzal v úvahu okolnost, že žadatel nesplňuje

podmínku z hlediska bezpečnosti státu. Na této skutečnosti nemůže nic změnit fakt, že celá nejbližší rodina žalobce má české státní občanství.

Ministr dále zdůraznil, že udělení státního občanství je výrazem státní suverenity. Každý suverénní stát má právo stanovit podmínky, za kterých mohou fyzické osoby nabýt jeho státní občanství a je ve sféře volného uvážení dotčeného státu, zda cizinci bude státní občanství uděleno či nikoliv, a to i tehdy, když cizinec podmínky pro udělení státního občanství splňuje. Tento princip je neměnný, nezpochybnitelný a mezinárodně uznávaný. Skutečný vztah fyzické osoby žádající o udělení českého státního občanství k České republice je proto posuzován velmi pečlivě a zodpovědně.

Ze všeho, co bylo uvedeno výše, je patrné, že žádosti o udělení státního občanství nemusí být vyhověno. Splnění nebo prominutí splnění zákonem stanovených podmínek je pouze základním předpokladem pro kladné vyřízení žádosti, po kterém následuje fáze správního uvážení, kdy je třeba každou žádost o udělení státního občanství České republiky individuálně, řádně, spolehlivě a z více hledisek posoudit, při respektování smyslu a účelu zákona o státním občanství, a mezí, které tento zákon stanoví. S tímto závěrem se ztotožnil i Ústavní soud, který ve svém usnesení ze dne 8.3. 2000 č.j. IV. ÚS 586/99 výslovně uvádí, že „stát má nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě státní občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádné právo zaručené Ústavou, ústavními zákony ani mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy. Takový postup není rozporný ani s Evropskou úmluvou o státním občanství.”

Závěrem ministr vnitra konstatoval, že posoudil veškerý dostupný spisový materiál a všechny podklady pro rozhodnutí jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti. Žádost žalobce o udělení státního občanství znovu pečlivě prozkoumal. Protože ke změně rozhodných skutečností nedošlo, rozhodl na návrh rozkladové komise, jak je shora uvedeno, podaný rozklad zamítnout.

S ohledem na obsah žalobou napadeného rozhodnutí a formulaci žalobních námitek soud žalovaného výzvou ze dne 22. 3. 2012 vyzval k tomu, aby sdělil, zda podkladem pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí (jakož i prvostupňového rozhodnutí) byla i stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajských služeb České republiky obsahující utajované informace ve smyslu § 10 odst. 3 zákona o státním občanství. Současně soud žalovaného požádal o zaslání všech případných dalších podkladů pro rozhodnutí, pokud již nebyla soudu doručena dříve, tj. současně s vyjádřením k podané žalobě.

Na tuto výzvu žalovaný reagoval tak, že soudu již byly předloženy veškeré dostupné podkladové materiály, kterými disponuje v souvislosti s podanou žádostí žalobce o udělení státního občanství.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Úvodem považuje Městský soud v Praze za vhodné ocitovat závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6A 25/2002-42:

Rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství – ať již kladné či záporné - se bezesporu právní sféry žadatele dotýká: pokud Ministerstvo vnitra jeho žádosti vyhoví, založí tímto konstitutivním rozhodnutím státoobčanský právní vztah mezi žadatelem a státem, a tím i právní status žadatele jako státního občana České republiky; jestliže žádosti nevyhoví, odepře tím žadateli možnost být nositelem práv, která vyplývají pouze ze státoobčanského vztahu, tj.

ústavou či zákony garantovanými subjektivními veřejnými právy, jež svědčí právě toliko občanům. Není přitom rozhodné, zda se rozhodování o udělení státního občanství děje ve sféře volného správního uvážení či nikoliv; rozhodnutí založené na diskreci správního orgánu se může dotknout právní sféry zcela stejně negativně, jak rozhodnutí, u něž se diskrece neuplatňuje. Stejně tak může být zatíženo vadami nejen řízení předcházející vydání takového rozhodnutí, ale může se rovněž přihodit, že i samo rozhodnutí založené na volné úvaze nemůže pro zásadní porušení práva obstát (např. pro porušení principu rovnosti, překročení mezí, zneužití atd.).

To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, které mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. Úvaha šestého senátu o tom, že udělení státního občanství je projevem „neomezené“ státní suverenity a děje se ve sféře „absolutního“ správního uvážení, je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná. Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce (srov. i shora uvedenou Hoetzelovu úvahu, že procesní práva se chrání, i když je meritum dáno do volného uvážení).

Podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství ministerstvo je povinno posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu; může si při tom vyžádat stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky; pokud je obsahem těchto stanovisek informace podléhající utajení podle zvláštního zákona, nestává se součástí spisu.

Správní rozhodnutí vydaná v obou stupních obsahují fakticky jen strohé konstatování, že žalobci nelze udělit státní občanství, neboť žalobce nesplňuje podmínku z hlediska bezpečnosti státu. Tento závěr není nikde nijak blíže odůvodněn.

S žalovaným lze jistě souhlasit v tom, že rozhodnutí, jímž se žadateli neuděluje státní občanství z důvodů bezpečnosti státu, nemusí nutně v konkrétním případě obsahovat podrobné odůvodnění, spočívají-li důvody pro takové rozhodnutí na utajovaných skutečnostech. Lze pak jistě polemizovat s tím, jakou míru obecnosti lze v takových případech tolerovat u odůvodnění takového rozhodnutí, neboť je nutno vážit na jedné straně mezi právem účastníka řízení na to, aby seznal důvody, které vedly správní orgán k vydání jeho rozhodnutí, a mezi zájmem na ochraně bezpečnosti státu na straně druhé. V projednávaném případě však soud nepovažuje za nutné se k této otázce blíže vyjadřovat, neboť shledal jiný důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

I v případě, kdy je žádost o udělení státního občanství zamítna podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství, se totiž musí takové rozhodnutí opírat o důkazy a podklady, které k takovému závěru vedou. Jakkoli zákon stanoví, že tyto podklady se nemusejí stát součástí spisu, a tedy výrazně omezuje právo účastníka řízení se s těmito podklady seznámit, nic to nemění na tom, že takové podklady musí existovat a musí je mít k dispozici předně správní orgán rozhodující o žádosti. V případě správní žaloby pak musí Ministerstvo vnitra takové podklady předložit soudu rozhodujícímu o správní žalobě proti vydanému rozhodnutí.

Opačný názor by znamenal připuštění naprosté libovůle při rozhodování o žádosti o udělení státního občanství, neboť jakoukoli žádost by bylo možno zamítnout podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství a žadatel by neměl možnost se domoci toho, aby postup při rozhodování o jeho žádosti byl v úplnosti přezkoumán nezávislým orgánem. Tím by byl žadatelům o státní občanství v podstatě odepřen přístup k soudu (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Podle § 58 odst. 1 písm. e) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, mají všichni soudci bez dalšího přístup k utajovaným informacím všech druhů utajení a správní soud je tedy způsobilý k tomu, aby se s důvody, které k neudělení státního občanství vedly, seznámil i tehdy, pokud tyto důvody představují utajované informace a pokud je nutno tyto důvody utajit i před samotným žadatelem. Soudní řád správní pak obsahuje instituty, kterými je možno dosáhnout toho, aby se s takovými podklady seznámil soud, aniž by zároveň došlo k úniku těchto informací k osobám, před nimiž mají tyto informace zůstat utajeny.

Ze shora uvedených důvodů bylo nutno správní rozhodnutí vydaná v obou stupních zrušit, neboť skutkový stav, která vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech. Pokud jde o spisový materiál předložený soudu a přístupný bez omezení i žalobci, není v něm doložena žádná skutečnost, která by mohla odůvodňovat závěr, že udělení státního občanství žalobci není žádoucí z hlediska bezpečnosti státu. Rozhodnutí vydaná v obou stupních tento závěr bez dalšího konstatují a na žádný konkrétní podklad, z něhož by tento závěr byl dovoditelný, ani nepoukazují. Z výslovného sdělení žalovaného pak vyplývá, že žádnými dalšími podklady pro posouzení žalobcovy žádosti o udělení státního občanství nedisponuje. V daném případě tedy žalovaný ani netvrdil, že by se vydané rozhodnutí opíralo o utajované informace, které není možno žalobci sdělit. Akceptování takového správního rozhodnutí soudem (tj. zamítnutí správní žaloby směřující proti němu) by v podstatě znamenalo připuštění absolutní libovůle při rozhodování o žádostech o udělení státního občanství, což je stav popírající zásady právního státu, na nichž je právní řád České republiky vystavěn.

Soud proto uzavírá, že i v případě, kdy ministerstvo rozhodne podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství o neudělení státního občanství konkrétnímu žadateli, musí se takové rozhodnutí opírat o dostatečné podklady, které ministerstvo musí v případě podání správní žaloby poskytnout správnímu soudu.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 3 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci, sepsí žaloby a repliku k vyjádření žalovaného), a 3 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 7.200,- Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 20 %, již je žalobcův advokát plátcem, ve výši 1.440 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 10.640 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 10. května 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu