

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobce: **A. C.,** zast. Mgr. Danielem Hrbáčem, advokátem se sídlem Jaselská 197/14, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 28. 11. 2016, č. j. MV-109952-4/VS-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2017, č. j. 8 A 28/2017 – 15,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

III. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Usnesení městského soudu a rozhodnutí žalovaného

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 10. 2. 2017, č. j. 8 A 28/2017 – 15 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl podle § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním občanství“) žalobu žalobce proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 28. 11. 2016, č. j. MV-109952-4/VS-2016, jímž zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2016, č. j. VS-8585/835.3/2-2014, kterým nebylo podle § 11 a § 22 odst. 3 zákona

o státním občanství vyhověno jeho žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodu bezpečnosti státu.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[2] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jíž se domáhá jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Domnívá se, že § 26 zákona o státním občanství je protiústavní, neboť neexistuje žádný ústavně konformní důvod, aby určitá skupina osob žádajících o totéž měla znemožněn přístup k poskytnutí soudní ochrany svých práv. Bez přezkumu těchto rozhodnutí soudem může docházet k libovůli správního orgánu a ke zneužití mezí správního uvážení. Stěžovatel poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, dle nějž za situace, kdy neexistuje přezkum nezávislým a nestranným orgánem, je prověřovaná osoba prakticky podrobena vůli jedné instituce, kterou již z povahy věci nelze považovat za nezávislou a nestrannou. Odkazuje také na disent soudců Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka k nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že § 22 odst. 3 zákona o státním občanství je ústavně konformní; stejně tak na vyjádření Elišky Wagnerové. Argumentuje též rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101, které se zabývalo přípustností soudního přezkumu rozhodnutí z oblasti úpravy vydávání osvědčení v režimu zákona o ochraně utajovaných informací a rozsahem přezkumu rozhodnutí obsahujícího utajované skutečnosti. Neztotožňuje se se závěrem městského soudu, že pokud je v souladu s ústavním pořádkem stav, kdy správní spis neobsahuje ani stanovisko Policie ČR, ani stanovisko zpravodajských služeb, nemá soud co přezkoumat. Stěžovatel je toho názoru, že ačkoli se uvedená stanoviska nestávají součástí spisu, dopadá na ně § 17 odst. 3 správního řádu, totiž že se tato stanoviska uchovávají mimo spis, ovšem v dispozici správního orgánu. Má za to, že z gramatického výkladu § 22 odst. 3 zákona o státním občanství vyplývá, že je to právě správní orgán prvního stupně, kdo z poskytnutého stanoviska v rámci svého správního uvážení vyvodí závěr o tom, zda žadatel ohrožuje bezpečnost státu, pročež tedy uvedená stanoviska jsou podkladem pro vydání rozhodnutí. V případě, že by tomu tak nebylo, postačilo by stanovisko Policie ČR nebo zpravodajských služeb obsahující pouze holý text, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu, a nebylo by pak žádného důvodu činit takovéto stanovisko utajovaným. Uvedl-li městský soud, že nemá co přezkoumat, pak dle stěžovatele pochybil, nevyžádal-li si spisový materiál správního orgánu prvního stupně, včetně stanovisek utajované povahy. Namítá také, že mu není známo žádné jednání, kterým by mohl ohrožovat bezpečnost státu. Je přesvědčen, že je v intencích výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na soudu, aby si sjednal přístup k relevantním utajovaným informacím a jakožto garant práva na spravedlivý proces nahradil aktivitu stěžovatele, kterou tento vzhledem ke znění § 22 odst. 3 zákona o státním občanství nemůže vyvinout, a přezkoumal relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, které se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými. Brojí též proti postupu správních orgánů, které mu neumožnily seznámení se s podklady a vyjádření k nim, čímž porušily § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel však sám využil postup podle § 38 odst. 1 správního řádu a zjistil, že spis není veden způsobem podle § 17 správního řádu. Zástupci stěžovatele byly předloženy pouze listiny patřící pravděpodobně do spisu týkajícího se účastníka řízení, tyto však postrádaly řádné označení ve smyslu § 11 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., neboť každá jednotlivá strana nebyla opatřena číslem jednacím;

listiny navíc byly bez obálky spisu a soupisu všech svých součástí včetně příloh s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Stěžovatel tak nemá představu o tom, jaké všechny listiny žalovaný k jeho žádosti shromáždil. Obsahem spisu dle zjištění stěžovatele není ani písemná žádost žalovaného, na jejímž základě měla být vyžádána stanoviska Policie ČR a zpravodajských služeb, a má proto pochybnosti, jestli byla vůbec vyžádána.

[3] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, v němž byla posuzována ústavnost § 22 odst. 3 zákona o státním občanství se závěrem, že se jedná o ustanovení ústavně konformní. Ztotožnil se tak s napadeným usnesením Městského soudu v Praze, že pokud je v souladu s ústavním pořádkem stav, kdy správní orgán nemusí rozhodnutí odůvodňovat a správní spis ani neobsahuje stanovisko policie a zpravodajských služeb, nemá správní soud co přezkoumávat.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.A Pokračování v řízení

[4] Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci předně konstatuje, že usnesením ze dne 6. 12. 2017, č. j. 2 As 64/2017 - 42, řízení o této kasační stížnosti přerušil, jelikož podal návrh Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení § 26 zákona o státním občanství, neboť zaujal názor, že toto ustanovení vylučující soudní přezkum rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu je v rozporu s principem materiálního právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, s principem zákazu diskriminace dle čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s právem na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Rozhodnutí Ústavního soudu přitom bylo rozhodující pro další postup ve věci.

[5] Ústavní soud nálezem ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17, rozhodl o návrhu Nejvyššího správního soudu tak, že jej zamítl. Překážka soudního přezkumu stěžovatelem podané kasační stížnosti tak odpadla, a Nejvyšší správní soud tudíž rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. o pokračování v řízení.

III.B Výluka ze soudního přezkumu podle § 26 zákona o státním občanství

[6] Nejvyšší správní soud následně posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Podle § 26 zákona o státním občanství *„rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem“.*

[9] Podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství *„k žádosti o udělení státního občanství České republiky, kterou podal žadatel starší 15 let, si ministerstvo vyžádá stanoviska Policie*

České republiky a zpravodajských služeb České republiky; tato stanoviska se nestávají součástí spisu, pokud obsahují utajované informace. V případě, že v řízení vyjde na základě stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby, které obsahuje utajované informace, najevo, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty, v odůvodnění rozhodnutí se pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu."

[10] V dané věci je rozhodnou právní otázkou zákonnost usnesení o odmítnutí žaloby, tzn., zda neexistovaly podmínky pro věcné projednání žaloby. Městský soud odmítl žalobu z důvodu vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle § 26 zákona o státním občanství. Stěžovatel však především namítal, že vyloučení soudního přezkumu tohoto rozhodnutí je v rozporu s jeho právem na spravedlivý proces, neboť sám stěžovatel se nemůže seznámit s důvody, proč je bezpečnostními složkami považován za bezpečnostní riziko a není ani žádný nezávislý orgán, který by rozhodnutí přezkoumal.

[11] Nejvyšší správní soud s odkazem na v této věci relevantní recentní nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/1, konstatuje, že Ústavní soud neshledal rozpor uvedeného ustanovení s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, tedy právem jednotlivce na spravedlivý proces. Konkrétně Ústavní soud uvedl, že „*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). V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na 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.*"

[12] Co se pak týče ústavní konformity kompetenční výluky podle § 26 zákona o státním občanství, Ústavní soud uvedl:

„*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 státní 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."

[13] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené závěry Ústavního soudu v dané věci neshledal, že by napadené usnesení městského soudu bylo nezákonné, když jím byla odmítnuta žaloba stěžovatele z důvodu kompetenční výluky podle § 26 zákona o státním občanství, neboť toto ustanovení je ústavně konformní.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační námitky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[15] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 23. července 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu