

393**N Á L E Z****Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 5/16 dne 11. října 2016 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu O. M., zastoupeného Mgr. et Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2 – Vinohrady, na zrušení § 22 odst. 3 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 České republiky a veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastníků řízení,

takto:

Návrh na zrušení ustanovení § 22 odst. 3 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.**

Rekapitulace ústavní stížnosti navrhovatele a průběh řízení před Ústavním soudem

1. Navrhovatel se ve včas podané ústavní stížnosti ze dne 1. 9. 2015 domáhá zrušení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 30. 6. 2015 č. j. MV-22900-4/VS-2015 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 12. 2014 č. j. VS-66/835.3/2-2012. Řízení o ústavní stížnosti je vedeno pod sp. zn. III. ÚS 2660/15. S návrhem na zrušení uvedených rozhodnutí se navrhovatel domáhá rovněž zrušení § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), (dále též jen „zákon o státním občanství“), a to zejména z následujících důvodů:

2. Rozhodnutím ministra vnitra ze dne 30. 6. 2015 č. j. MV-22900-4/VS-2015 byl zamítnut rozklad stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 12. 2014 č. j. VS-66/835.3/2-2012, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o udělení státního občanství České republiky z důvodu bezpečnosti státu podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství (dále také jen „napadené ustanovení“).

3. Navrhovatel ve své ústavní stížnosti uvádí, že důvodem pro zamítnutí jeho žádosti o státní občanství byla skutečnost, že stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, která si Ministerstvo vnitra dle napadeného ustanovení v řízení o udělení státního občanství vyžádalo, obsahovala informaci, že stěžovatel ohrožuje bezpečnost státu. Vzhledem k tomu, že šlo o informace podléhající utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), v souladu s napadeným ustanovením se nestala tato stanoviska součástí spisu a v odůvodnění rozhodnutí Ministerstva vnitra se pouze uvedlo, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. V této souvislosti navrhovatel namítá, že vědomě v žádném případě bezpečnost

státu nenarušuje, avšak nemá možnost se proti postupu podle napadeného ustanovení účinně bránit, neboť je opomíjeno jeho právo na spravedlivý proces, resp. právo na informace a zdůvodnění rozhodnutí. Podle navrhovatele je proto zapotřebí, aby osoby žádající o státní občanství měly možnost řádného, ústavně konformního přezkumu důvodu správního rozhodnutí nebo alespoň možnost znát zdůvodnění takového rozhodnutí.

4. V souvislosti s uvedenou námitkou poukazuje navrhovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007 sp. zn. 6 Azs 142/2006, v jehož odůvodnění se uvádí, že „skutečnost, že jeden z důkazů, o něž se má rozhodnutí opírat, je utajovanou skutečností ve smyslu zákona o utajovaných skutečnostech ... nemůže být na újmu realizace základního práva účastníka řízení na to, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“. Navrhovatel rovněž poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.) týkající se bezpečnostní prověrky advokátů, podle kterého „postavení obhájce v trestním řízení, tj. zejména jeho procesní oprávnění, se odvíjí od postavení (práv) obviněného. Eventuálním zakotvením výjimky advokátům zůstává otevřena základní otázka, a to přístup obviněného k utajovaným skutečnostem, jež jsou obsahem důkazních prostředků v trestním řízení. Omezení takového přístupu z pohledu čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny, jakož i čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy je stěžejí představitelné“. Dále poukazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), v jehož odůvodnění Ústavní soud konstatoval, že podle jeho přesvědčení „sice představuje ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, natolik specifickou oblast, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako tomu je u profesí jiných a u pracovních sporů jejich zaměstnanců. Na druhé straně však ani specifika ochrany utajovaných skutečností nemohou vést k vědomé rezignaci na ústavní ochranu práv prověřovaných osob“.

5. Navrhovatel ve své ústavní stížnosti dále uvádí, že se stanovisky Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky se nemohl seznámit, nic proti nim uvést či namítnout a zároveň je mu odepřena i soudní ochrana, neboť podle § 26 zákona o státním občanství je rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle napadeného ustanovení vyloučeno z přezkoumání soudem. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011 sp. zn. 7 As 31/2011, podle kterého „v bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy. Na jedné straně zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána, a na druhé straně zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy však v žádném případě nelze dosáhnout, pokud nebude zajištěna účinná soudní, a tedy na exekutivě nezávislá a ve sporu mezi účastníkem řízení a exekutivou nestranná kontrola relevance informací, na základě nichž je v bezpečnostním řízení rozhodováno ... Účastník řízení nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví důležitými“.

6. Navrhovatel ve své ústavní stížnosti zdůrazňuje, že se nedomáhá garance udělení státního občanství, nýbrž namítá, že v jeho případě došlo k neudělení státního občanství arbitrárním způsobem, kdy mu nebyl znám důvod pro neudělení a nemohl se domáhat přezkumu rozhodnutí o jeho neudělení jinak než pouze formálně podaným rozkladem.

7. S ohledem na shora uvedené navrhovatel ve své ústavní stížnosti Ústavnímu soudu navrhuje, aby vydal nálezy, kterým rozhodnutí ministra vnitra ze dne 30. 6. 2015 č. j. MV-22900-4/VS-2015 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 12. 2014 č. j. VS-66/835.3/2-2012 zrušuje, a rovněž navrhuje ve smyslu § 64 odst. 1 písm. e), resp. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), aby přijal nálezy, kterým zruší ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství.

8. Usnesením ze dne 16. 2. 2016 sp. zn. III. ÚS 2660/15 dospěl III. senát Ústavního soudu k závěru, že uplatněním § 22 odst. 3 zákona o státním občanství nastala skutečnost, která je předmětem

ústavní stížnosti, pročež návrh navrhovatele na zrušení napadeného ustanovení postoupil k rozhodnutí plénu Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky.

II.

Vyjádření účastníků řízení

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

10. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) jako účastník řízení ve svém vyjádření uvedl, že návrh zákona o státním občanství byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 24. 4. 2013. Organizační výbor Senátu tento návrh jako tisk č. 87 (v 9. funkčním období) přikázal k projednání výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost jako výboru garančnímu a dále též ústavně-právnímu výboru. Garanční výbor projednal návrh zákona na své schůzi dne 15. 5. 2013 a přijal usnesení č. 52, kterým doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou (senátní tisk č. 87/1). 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 (senátní tisk č. 87/2). Jedním z pozměňovacích návrhů přijatých výborem byla změna ustanovení § 26 návrhu zákona s cílem umožnit soudní přezkum i těch správních rozhodnutí, kdy k zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky došlo podle napadeného ustanovení z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.

11. Senát projednal návrh zákona o státním občanství na své 10. schůzi v 9. funkčním období dne 16. 5. 2013. V průběhu obecné rozpravy nebyla výslovně zpochybněna ústavnost napadeného ustanovení, avšak diskuse se zaměřila na související ustanovení § 26 návrhu zákona a k němu podaný pozměňovací návrh ústavně-právního výboru. Jeho obsah spočíval v zavedení soudního přezkumu správních rozhodnutí, kdy se žádost o udělení státního občanství zamítá z důvodu ohrožení bezpečnosti státu na základě stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby, které obsahuje utajované informace. Přijetí pozměňovacího návrhu podpořilo ve svých vystoupeních několik senátorů s odůvodněním, že navrhované zavedení soudního přezkumu předmětných správních rozhodnutí je nezbytné s ohledem na ústavně garantované právo na spravedlivý proces, je obranou proti možnému zneužití rozhodovací pravomoci ve věcech státního občanství a je též v souladu s judikaturou Ústavního soudu, podle níž jsou výluky ze soudního přezkumu odůvodňované bezpečnostními hledisky předmětem kritiky.

12. Po ukončení obecné rozpravy bylo hlasováno o návrhu podaném garančním výborem schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Tento návrh přijat nebyl, a proto byla otevřena podrobná rozprava, v níž byly k návrhu zákona podány pozměňovací návrhy. Po ukončení podrobné rozpravy bylo hlasováno o podaných pozměňovacích návrzích a na závěr o vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně s přijatými pozměňovacími návrhy, které Senát přijal svým usnesením č. 207 ze dne 16. 5. 2013, když v hlasování poř. č. 13 z přítomných 65 senátorů pro návrh hlasovalo 52 a proti bylo 5 senátorů. Mezi přijatými pozměňovacími návrhy byl i pozměňovací návrh týkající se ustanovení § 26 návrhu zákona a umožňující soudní přezkum správních rozhodnutí, kdy k zamítnutí žádosti o udělení státního občanství došlo podle napadeného ustanovení z důvodu ohrožení bezpečnosti státu (pozměňovací návrh č. 5 přílohy usnesení Senátu č. 207 ze dne 16. 5. 2013).

13. Poslanecká sněmovna o návrhu zákona opětovně hlasovala na své 54. schůzi dne 11. 6. 2013, přičemž senátní verzi odmítla a setrvala na svém původně schváleném znění návrhu zákona. Následně byl zákon postoupen prezidentovi republiky, který jej podepsal dne 20. 6. 2013. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 186/2013 Sb. Senát závěrem konstatoval, že i při proceduře projednávání zákona o státním občanství postupoval v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

14. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) jako účastník řízení ve svém vyjádření k návrhu toliko 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 ústavně právní 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 – žádný z přednesených návrhů se nedotýkal vládou navrhovaného znění napadeného ustanovení. Návrh na zamítnutí návrhu zákona podán nebyl.

15. Třetí čtení návrhu zákona o státním občanství bylo uskutečněno dne 27. 3. 2013, kdy byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen. 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, které se však netýkaly vládou navrhovaného ustanovení § 22 odst. 3. Senát návrh zákona projednal na své 10. schůzi dne 16. 5. 2013 a vrátil jej Poslanecké sněmovně ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů. 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 zákon podepsal dne 20. 6. 2013. Následně byl zákon doručen k podpisu premiérovi, a to dne 26. 6. 2013.

III.

Postoj vlády a veřejné ochránkyně práv k návrhu

16. V souladu s ustanovením § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu upozornil Ústavní soud přípisem ze dne 29. 2. 2016 vládu České republiky a veřejnou ochránkyni práv na probíhající řízení, přičemž připomenul, v jaké lhůtě mohou do řízení vstoupit jako vedlejší účastníci a případně se též k návrhu vyjádřit.

17. Dne 31. 3. 2016 obdržel Ústavní soud sdělení ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiřího Dienstbiera, že vláda na svém jednání dne 30. 3. 2016 projednala návrh na svůj vstup do řízení vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 5/16 a přijala k němu usnesení č. 280, kterým schválila svůj vstup do uvedeného řízení a zároveň přijala i své vyjádření k návrhu na zrušení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství.

18. Vláda přípisem ze dne 31. 3. 2016 oznámila Ústavnímu soudu, že vstoupí jako vedlejší účastník do řízení. Na úvod svého vyjádření k dané věci uvedla, že napadené ustanovení zákona o státním občanství je v souladu s čl. 11 Evropské úmluvy o státním občanství, vyhlášené pod č. 76/2004 Sb. m. s., podle kterého každý smluvní stát zajistí, aby rozhodnutí o nabytí, zachování, pozbytí, opětovném nabytí nebo ověření jeho státního občanství obsahovala písemné odůvodnění. V této souvislosti vláda odkazuje na Vysvětlující zprávu Rady Evropy k Evropské úmluvě o státním občanství, v níž se k ustanovení čl. 11 uvádí, že u rozhodnutí týkajících se národní bezpečnosti se uvádí pouze minimum informací. Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech státního občanství není přítom čl. 12 Evropské úmluvy o státním občanství vyžadován, 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.

19. Vláda ve svém vyjádření dále odkázala na judikaturu Ústavního soudu ve věcech rozhodování o udělení občanství, podle které „v případech, kdy státoobčanský vztah nevzniká ex lege (ze zákona), ale na základě rozhodnutí příslušného orgánu státu, má stát nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádné právo zaručené Ústavou České republiky, ústavními zákony ani mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky. Takový postup není rozporný ani s Evropskou úmluvou o státním občanství“ (usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 586/99 ze dne 8. 3. 2000, obdobně rovněž usnesení sp. zn. II. ÚS 624/06 ze dne 17. 5. 2007; obě dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Rovněž ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nezakládá podle vyjádření vlády právo na udělení státního občanství (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 1. 1999 ve věci Karassev proti Finsku). Vláda dále poukazuje rovněž na právní úpravu v Polsku, podle které se rozhodnutí opírající se v zákonem stanovených případech o bezpečnostní důvody neodůvodňují (čl. 107 zákoníku správního řízení ze dne 14. 7. 1960, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s čl. 31 a 36 zákona o státním občanství ze dne 2. 4. 2009). Řada právních úprav pak obsahuje explicitní zákaz udělení státního občanství cizincům, kteří ohrožují veřejný pořádek, bezpečnost či integritu státu. Jedná se např. o bulharský, finský, italský, maďarský, nizozemský, polský, řecký, slovinský či švýcarský zákon. Podrobně tento zákaz upravuje německá, rakouská nebo např. lotyšská právní úprava.

20. Vláda dále poukazuje na skutečnost, že česká právní úprava neumožňuje odnětí státního občanství cizinci, jemuž bylo státní občanství České republiky uděleno, byť by se následně zjistilo, že je bezpečnostním rizikem pro Českou republiku, resp. by se jím následně stal. Je proto logické, že před kladným vyřízením každé žádosti o udělení státního občanství je pečlivě zkoumáno i bezpečnostní hledisko. Vláda dále uvádí, že od 1. 1. 2014, kdy zákon o státním občanství nabyl účinnosti, k dnešnímu dni obdrželo Ministerstvo vnitra celkem 9 634 žádosti o udělení státního občanství České republiky, za toto období pak bylo pouze v 17 případech rozhodnuto o zamítnutí žádosti z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. V rámci řízení o rozkladu pak bylo ve 4 případech prvoinstanční rozhodnutí zrušeno, když bylo shledáno, že bezpečnostní riziko ve vztahu ke konkrétnímu žadateli pominulo (v dalších dvou případech ministr vnitra o podaném rozkladu ke dni podání vyjádření vlády doposud nerozhodl).

21. Z hlediska ochrany základních bezpečnostních zájmů státu představuje napadené ustanovení podle vlády ve srovnání s obecnými předpisy o správním řízení legitimní a přiměřené omezení procesních práv účastníka řízení a obsahových náležitostí odůvodnění rozhodnutí. Pokud by bylo připuštěno, aby byly skutečnosti související s ohrožením bezpečnosti státu, jeho svrchovanosti a územní celistvosti, demokratických základů, životů, zdraví nebo majetkových hodnot konkretizovány v odůvodnění rozhodnutí, mělo by to za následek prozrazení utajovaných informací v režimu zákona o ochraně utajovaných informací. Navíc je třeba zdůraznit, že poskytnutí stanoviska některé zpravodajské služby či dotčeného útvaru Policie České republiky, byť v anonymizované podobě, by mělo za následek narušení, resp. ohrožení operativně pátrací činnosti bezpečnostních služeb. V této souvislosti je pak potřeba zdůraznit, že tyto služby kromě vlastních poznatků disponují operativními poznatky, které získávají na základě spolupráce se zahraničními službami. Případné zveřejnění jakýchkoli písemností či jiných podkladů vzešlých z činnosti těchto cizích služeb by vedlo k zásadnímu ohrožení fungování spolupráce mezi službami České republiky a cizími službami a mohlo by zapříčinit, že české služby nebudou do budoucna disponovat informacemi, které by mohly mít zásadní charakter pro zajištění bezpečnosti České republiky.

22. Vláda zdůrazňuje, že napadené ustanovení žadateli umožňuje zjištění, že rozhodnutí o nevyhovění jeho žádosti stojí na negativním stanovisku některé bezpečnostní služby. Každý žadatel má možnost podat proti prvoinstančnímu rozhodnutí opravný prostředek, přičemž v rámci druhoinstančního řízení je mj. zkoumáno, zda bezpečnostní riziko u žadatele přetrvává a je takového charakteru, že brání udělení státního občanství. Přezkoumání státoobčanského stanoviska ministrem vnitra v rámci řízení o podaném rozkladu v daném ohledu není podle vlády pouze formální záležitostí. Je tedy zajištěno právo na přezkoumání rozhodnutí, zaručené článkem 12 Evropské úmluvy o státním občanství, a to i ve vztahu k přezkoumání stanovisek bezpečnostních služeb a Policie České republiky, a dle názoru vlády i v mezích zásad spravedlivého procesu (legality, zákazu zneužití pravomoci, legitimního

očekávání), a to s přihlédnutím k nutné ochraně třetích osob a bezpečnostních zájmů státu. Naopak, právo žadatele obhajovat svá práva a zájmy je v potřebném rozsahu, s ohledem na specifika spojená se zájmem na zachování bezpečnosti státu, zachováno.

23. V této souvislosti pak vláda upozorňuje, že napadené ustanovení je koncipováno jako kompromis [resp. terminologií nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.) – politicky přijatelný a přijatý výsledek „optimalizace“], kdy je na jedné straně respektováno procesní právo žadatele na odůvodnění rozhodnutí, zároveň je však akcentováno, aby předmětné ustanovení v maximální míře přispělo k ochraně bezpečnosti České republiky, její svrchovanosti a územní celistvosti, demokratických základů, životů, zdraví a majetkových hodnot, přičemž všechny výše uvedené objekty ochrany jsou bezpochyby natolik zásadní, aby měl opodstatnění speciální režim pro nakládání se stanovisky, na jejichž základě jsou tyto hodnoty chráněny. To, včetně možných dopadů na ochranu života těch, kteří dané skutečnosti prověřují, a právo účastníka řízení seznámit se se všemi podklady, je třeba jako hodnoty v řízení o ústavní konformitě napadeného ustanovení posoudit.

24. Vláda ve svém vyjádření dále upozorňuje na to, že při posuzování, zda je napadené ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, je nutné zohlednit také ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. Podle čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky je základní povinností státu zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot. Tento závazek státu představuje mj. neopominutelný korektiv zákonodárce při přijímání zejména těch zákonů, jejichž aplikace má výrazné bezpečnostní aspekty. Cílem zákonodárce musí být taková právní úprava, která orgánům veřejné moci umožní plnit jejich úkoly v maximálním rozsahu v demokratickém právním státě přípustném, a to jak v jednotlivých případech (tím, že bude mít rozhodující správní orgán k dispozici relevantní informace), tak v komplexu jejich činností (tím, že použití takových informací nebude znamenat jiné – další – ohrožení bezpečnosti). To ovšem může být v některých případech řízení o udělení státního občanství spojeno s nutností omezení některého procesního práva cizince. To, že je nutno preferovat ochranu základních bezpečnostních zájmů České republiky, jednoznačně vyplývá z okolností, že na jedné straně stojí základní povinnost státu výslovně stanovená v čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a zároveň na druhé straně stojí ustálená judikatura Ústavního soudu, z níž vyplývá, že není žádného základního práva, které by suverénní stát mohl porušit tím, že cizinci státní občanství neudělí. Pokud by však v souvislosti s tímto autonomním rozhodováním státu měla být naopak před ochranou bezpečnostních zájmů státu preferována procesní práva cizince (žadatele), znamenalo by to rezignaci České republiky na její základní povinnost vyplývající z čl. 1 citovaného ústavního zákona.

25. K náležitému zjištění skutečností, zda žadatel neohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví nebo majetkové hodnoty, Ministerstvo vnitra nikdy nebude disponovat dostatkem informací pocházejících z jeho vlastní činnosti, a tak bylo nezbytné stanovit, že si vyžádá (en bloc, vždy, pokud se nejedná o děti ve věku do 15 let) stanoviska policie a zpravodajských služeb. Pokud tato stanoviska obsahují utajované informace, v návaznosti na § 17 správního řádu (který předvídá, že zvláštní zákon může stanovit, že se část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis) se výslovně stanoví, že se stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky nestávají součástí spisu. Obdobná úprava je obsažena např. v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších zákonů, apod. Tuto úpravu proto nelze podle názoru vlády považovat za protiústavní. Pouze nastavuje systém komunikace mezi orgány státu a upravuje nakládání správního orgánu s písemnostmi.

26. Zákonodárce v napadeném ustanovení presumuje, že pokud utajovaná informace svědčí o ohrožení shora uvedených zájmů, její vyjádření bude mít rovněž velmi závažné důsledky ve vztahu

k bezpečnosti České republiky. Je-li rozhodnutí odůvodněno v souladu s tímto ustanovením, nelze uzavřít, že je zcela neodůvodněné; naopak, z takového odůvodnění pro účastníka řízení jednoznačně vyplývá, z jakého důvodu je rozhodnutí vydáno a že původcem informace je některý z bezpečnostních sborů České republiky uvedený v zákoně. Obdobnou úpravu lze nalézt také v zákoně o ochraně utajovaných informací, podle jehož ustanovení § 122 odst. 3 se v případě, že jsou některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, v odůvodnění uvede pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. V této souvislosti vláda ve svém vyjádření cituje náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/03 ze dne 11. 2. 2004, podle kterého „Ústavou chráněnou hodnotou je i ochrana zájmů České republiky jako svrchovaného státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) ... Úkolem zákonodárce a po tažmo vlády je tak optimalizovat možné nesouhlasné působení ochranných mechanismů obou hodnot, jinými slovy, zúžit na nejmenší možnou míru prostor pro možnou libovůli v aktech veřejné moci při současném zajištění efektivní ochrany zájmů státu“. Ve vyjádření vlády je dále citováno usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3044/10 ze dne 18. 11. 2010 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), podle kterého „Ústavní soud respektuje skutečnost, že s ohledem na specifika a význam rozhodování ve věcech utajovaných skutečností, kdy je velmi zřetelný bezpečnostní zájem státu, není možné vždy garantovat všechny běžné procesní záruky spravedlivého procesu“.

27. Podle vyjádření vlády utajení chrání informaci mj. z hlediska jejího obsahu, z hlediska toho, že tato informace je státu známa, i z hlediska zhodnocení, že stát považuje informaci za natolik závažnou, že ji klasifikuje jako utajenou. Postupem stanoveným v napadeném ustanovení jsou tyto okolnosti respektovány. Při nahrazení tohoto postupu postupem jiným (například „agregace“ či „anonymizace“ údajů, jak je zmíněna v ústavní stížnosti) se patrně nelze vyhnout tomu, aby se buď jeho výsledek velmi podobal tomu, co vyplývá ze stávajícího znění napadeného ustanovení, anebo tomu, že bude zaručena ochrana utajovaných informací z uvedených hledisek v menším rozsahu.

28. Závěrem svého vyjádření vláda konstatuje, že zpravodajské služby mají k dispozici specifické možnosti získávání informací. Tyto specifické možnosti jsou pro zpravodajské služby přirozené, ostatním orgánům však obdobná oprávnění nenáleží, což může standardně znamenat, že tyto ostatní orgány nebudou moci informace předané zpravodajskou službou verifikovat. Pokud zákonodárce rozhodl o tom, že zpravodajské služby získávají informace, které mají svou relevanci v různých situacích a řízeních (o mezinárodní ochraně, o nakládání s bezpečnostním materiálem atd.), považuje vláda za správné, když zákonem předepsaný postup je naplňován a když informacím zpravodajských služeb (i policie) je přikládána relevance zákonem stanovená. Pokud by tento závěr nebyl správný, evokuje to spíše otázku potřeby zpravodajských služeb.

29. Vzhledem k výše uvedenému neshledává vláda rozpor mezi napadeným ustanovením a ústavním pořádkem. Vláda setrvává na stanovisku, že omezení práva účastníka řízení na seznámení se s podklady pro rozhodnutí je dáno zájmem státu na ochraně bezpečnosti, a doporučuje proto návrh na zrušení ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství zamítnout.

30. Veřejná ochránkyně práv přípisem ze dne 9. 3. 2016 oznámila Ústavnímu soudu, že využije svého práva na vstup do řízení. Ve svém vyjádření ze dne 8. 4. 2016 uvedla, že vstoupit do řízení o návrhu na zrušení napadeného ustanovení se rozhodla na základě poznatků z konkrétních kauz, kterými se veřejný ochránce práv zabýval a zabývá. Veřejná ochránkyně práv v této souvislosti poukazuje na případ vedený pod sp. zn. 7/2005/SZD, v jehož rámci jako zástupkyně veřejného ochránce práv konstatovala, že „praxi, která rezignuje na jakékoli odůvodnění v souvislosti s posouzením žádosti o udělení státního občanství České republiky z hlediska bezpečnosti státu, považují za neúnosnou, stejně tak jako snahu o její zákonné zakotvení (viz návrh věcného záměru zákona o nabytí a pozbytí státního občanství, který zpracovalo Ministerstvo vnitra), a to s odkazem na jeden ze základních principů materiálního právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci ... je nutno reflektovat legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností, resp. informací. To však neznamená, že lze posuzované bezpečnostní hledisko v odůvodnění rozhodnutí zcela pominout, a je na rozhodujícím správním orgánu, aby si našel vhodnou cestu, která by sladila tento veřejný zájem (zájem státu) se zájmem soukro-

mým, tj. se zájmem žadatele, který v mnoha případech vůbec netuší, proč jeho žádosti nebylo vyhověno“.

31. Dalším případem, na který veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření odkazuje, je případ stěžovatele, státního občana Ukrajiny, který se obrátil na veřejného ochránce práv v roce 2012. V rámci šetření (vedeného pod sp. zn. 6171/20012/VOP/MV) veřejný ochránce práv zjistil, že Ministerstvo vnitra v tomto případě nepředkládalo soudu všechny důkazy, na jejichž základě žádost o udělení státního občanství zamítlo, a do odůvodnění rozhodnutí uvádělo zástupné důvody. Svým postupem tak fakticky odepřelo účastníku řízení právo na soudní ochranu. Veřejná ochránkyně práv dále uvádí, že v současné době se zabývá podnětem (evidovaným pod sp. zn. 5761/2015/VOP/MV) státního občana Beninu, jehož žádost o udělení státního občanství Ministerstvo vnitra zamítlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu v řízení podle zákona o státním občanství. Prošetřování postupu Ministerstva vnitra v těchto věcech však v současnosti brání negativní postoj Ministerstva vnitra, které veřejné ochránkyni práv odmítá přístup k utajovaným informacím, na jejichž základě měla být žádost o udělení státního občanství zamítnuta. Podle názoru Ministerstva vnitra není přístup k utajovaným informacím, na jejichž základě zamítá žádosti o udělení státního občanství podle napadeného ustanovení, nezbytný k výkonu funkce veřejného ochránce práv.

32. S ohledem na naznačenou praxi veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření shrnuje, že veřejný ochránce práv se daným problémem zabýval téměř kontinuálně a opakovaně poukazoval na nedostatečné odůvodňování rozhodnutí Ministerstva vnitra v souvislosti s posouzením žádosti o udělení státního občanství České republiky z hlediska bezpečnosti státu. Avšak ani šetření veřejného ochránce práv (s ohledem na problematickou spolupráci exekutivních orgánů v rámci šetření a absenci jakékoliv nařizovací pravomoci veřejného ochránce práv) v těchto věcech nemůže nahradit soudní přezkum vydaných rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Vnější kontrolu vykonávanou v těchto věcech veřejným ochráncem práv považuje veřejná ochránkyně práv toliko za nouzové, nesystémové řešení, které je důsledkem současné právní úpravy podmínek nabývání státního občanství.

33. Právo účastníka seznámit se s podklady rozhodnutí a možnost vyjádřit se k nim (tj. právo být slyšen) považuje veřejná ochránkyně práv za samu podstatu práva na spravedlivý proces. Právní úprava, která účastníkovi řízení neumožňuje seznámit se s podklady rozhodnutí, resp. důvody přijatého rozhodnutí, znemožňuje, aby se proti takovému rozhodnutí efektivně bránil. Důsledkem takové právní úpravy, která současně vylučuje možnost soudního přezkumu, je v podstatě popření práva účastníka na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Veřejná ochránkyně práv se ztotožňuje s názorem navrhovatele, že tím, že stanovisko Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky je podle napadeného ustanovení pro správní orgán závazné, dochází v předmětném správním řízení i k popření zásady volného hodnocení důkazů a zásady materiální pravdy. Právní úprava obsažená v napadeném ustanovení nepřipustným způsobem otevírá prostor pro svévoli orgánů exekutivy při uplatňování státní moci, což podle názoru veřejné ochránkyně práv z povahy věci odporuje základním principům demokratického právního státu. V této souvislosti cituje veřejná ochránkyně práv již shora uvedenou část odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011 sp. zn. 7 As 31/2011.

34. Veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření dále upozorňuje na nejasnost věcných důvodů, které vedly zákonodárce ke stanovení výrazně odlišného (nižšího) procesního standardu pro účastníky řízení podle napadeného ustanovení, a to v porovnání s právní úpravou řízení o tzv. bezpečnostních prověrkách, obsaženou v zákoně o ochraně utajovaných informací. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že procesní úprava bezpečnostních prověrek v zákoně o ochraně utajovaných informací se dostatečně vypořádala jak s požadavky na utajení některých informací, tak s požadavkem na zajištění spravedlivého procesu. V této souvislosti veřejná ochránkyně práv dodává, že daná právní úprava bezpečnostních prověrek obstála i před Evropským soudem pro lidská práva (rozsudek ve věci Regner proti České republice ze dne 26. 11. 2015 č. 35289/11).

35. Závěrem svého vyjádření veřejná ochránkyně práv uvádí, že se domnívá, že napadené ustanovení samo o sobě není protiústavní. Dodává, že ani ustanovení § 26 zákona o státním občanství zřejmě

není samo o sobě protiústavní. K porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod dochází až spojením těchto dvou ustanovení. Jestliže je žádost o udělení státního občanství zamítnuta z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, žadatel se v rámci správního řízení k provedenému důkazu nemůže vyjádřit, protože důkazní prostředek není součástí spisu. Nemůže se však k němu vyjádřit ani v rámci soudního řízení, protože soudní přezkum je v tomto případě ze zákona vyloučen. Právo účastníka řízení na spravedlivý proces je tak porušeno. Veřejná ochránkyně práv proto navrhuje, aby Ústavní soud napadené ustanovení zrušil.

IV.

Replika navrhovatele

36. Shora uvedená vyjádření zaslal Ústavní soud navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel však možnost zaslat Ústavnímu soudu repliku nevyužil.

V.

Upuštění od ústního jednání

37. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další, resp. lepší a jasnější 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

38. Napadené ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství zní:

„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.“

VII.

Posouzení aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu

39. Jak již bylo výše uvedeno, navrhovatel podal návrh na zrušení napadeného ustanovení společně s ústavní stížností podle § 72 a následujících zákona o Ústavním soudu. Jeho aktivní legitimace se tak opírá o ustanovení § 64 odst. 1 písm. e), resp. § 74 zákona o Ústavním soudu. V souladu s těmito ustanoveními musel tedy Ústavní soud nejprve zkoumat, zda jsou podmínky pro podání takového návrhu v případě stěžovatele (navrhovatele) splněny.

40. Základním předpokladem podání návrhu podle ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., je „uplatnění“ napadeného právního předpisu. To znamená, že teprve až na základě aplikace předmětného předpisu (nastalé skutečnosti) je vydáno rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci, které jsou předmětem ústavní stížnosti a které se projeví v individuální právní sféře stěžovatele negativně, tj. došlo k porušení jeho ústavně zaručených základních práv a svobod. Mezi ústavní stížností napadeným rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci a ustanovením právního předpisu navrženým ke zrušení musí existovat úzká vaz-

ba v tom smyslu, že nebyt napadeného ustanovení právního předpisu, nebylo by vydáno ani napadené rozhodnutí nebo skutečně jiný zásah orgánu veřejné moci.

41. V posuzované věci s ohledem na předmět sporu – v němž se navrhovatel domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra a ministra vnitra, na základě kterých nebylo vyhověno jeho žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství – k aplikaci napadeného ustanovení došlo, a tedy uplatněním napadeného ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. U této části v návrhu uplatněných námitek je tak navrhovatel aktivně legitimován.

42. Ačkoliv navrhovatel formálně v petitu svého návrhu navrhuje zrušení toliko § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, vznáší ve svém návrhu rovněž námítka proti výluce soudního přezkumu rozhodnutí vydaných podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, která je obsažena v § 26 zákona o státním občanství. Rovněž veřejná ochránkyně práv ve svém shora uvedeném vyjádření navrhuje zrušení napadeného ustanovení s poukazem na § 26 zákona o státním občanství. Ústavní soud však ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje vázanost petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním, tj. argumenty, které navrhovatel uvádí. Posuzuje proto sice návrh i z jiných hledisek ochrany ústavnosti, než která jsou uvedena v odůvodnění návrhu, nemůže však rozhodnout o zrušení jiných ustanovení, než která jsou v petitu návrhu uvedena. Výjimkou z uvedeného je situace, kdy by v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově na předchozím závislé, ztrácelo rozumný smysl, tj. ztrácelo opodstatněnost své normativní existence, čímž by byl dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup *ultra petitem*. Platnost takového ustanovení zaniká totiž na základě principu *cessante ratione legis cessat lex ipsa*, derogace provedená Ústavním soudem má proto toliko evidenční, technickou povahu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne 20. 6. 2001 (N 90/22 SbNU 249; 278/2001 Sb.) nebo nález ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)]. Posuzovaný návrh však s ohledem na shora uvedené takovým případem není. Ustanovení § 26 zákona o státním občanství není totiž ustanovením, které by pouze legislativně-technicky na ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, jehož zrušení je navrhováno, navazovalo.

43. Ke shora uvedenému závěru Ústavní soud dodává, že ani v případě, kdy by navrhovatel petitem svého návrhu zrušení § 26 zákona o státním občanství navrhoval, nemohl by být v této části jeho návrh přípustný. Ústavní stížností napadená rozhodnutí Ministerstva vnitra a ministra vnitra totiž nejsou důsledkem uplatnění § 26 zákona o státním občanství, resp. ustanovení § 26 zákona o státním občanství nebylo v předcházejícím řízení uplatněno, a nedeterminovalo tak obsah a účinky napadených rozhodnutí v právní sféře navrhovatele. Nynější věc je proto nutno odlišit od nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 28/98 (N 161/16 SbNU 185; 2/2000 Sb.), kterým byl jako přípustný shledán návrh na zrušení ustanovení stanovícího výluke ze soudního přezkumu, který byl podán společně s ústavní stížností směřující proti rozhodnutí obecného soudu, kterým bylo zastaveno řízení o žalobě navrhovatele proti předchozímu rozhodnutí orgánu veřejné moci. Navrhovatel v citované věci tvrdil, že uvedeným rozhodnutím obecného soudu byla porušena jeho práva na soudní ochranu, a to v souvislosti s uplatněním napadeného ustanovení o výluce ze soudního přezkumu, na základě kterého bylo dané soudní řízení zastaveno. V nyní projednávané věci však žaloba proti ústavní stížností napadeným rozhodnutím podána nebyla.

44. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že akcesorická povaha návrhu na zrušení části zákona ve vztahu k ústavní stížnosti ve smyslu § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nedovoluje Ústavnímu soudu zabývat se těmi z uplatněných námitek, které směřují proti výluce soudního přezkumu stanovené § 26 zákona o státním občanství, k nimž stěžovatel v tomto typu řízení o kontrole norem není aktivně legitimován.

VIII.

Ústavní konformita legislativního procesu

45. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., Ústavní soud – kromě posouzení souladu obsahu napadeného zákona s ústavními zákony – zjišťuje, zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

46. Vzhledem k tomu, že návrhovač nenamítal vadu legislativního procesu ani překročení Ústavou České republiky stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlídnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, formální ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

47. Návrh zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), obsahující napadené ustanovení § 22 odst. 3, Poslanecká sněmovna řádně schválila na své schůzi konané dne 27. 3. 2013 (usnesení č. 1616). Senát návrh vrátil s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně, která jej přijala na své schůzi konané dne 11. 6. 2013 (usnesení č. 1699). Prezident republiky přijatý zákon podepsal dne 20. 6. 2013. Po podpisu předsedou vlády byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 77 pod číslem 186/2013 Sb.

48. Napadené ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství bylo tedy přijato a vydáno v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

IX.

Právní hodnocení Ústavního soudu

49. Napadené ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství stanoví, že 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, přičemž tato stanoviska se nestávají součástí spisu.

50. Podle důvodové zprávy k zákonu o státním občanství napadené ustanovení umožňuje Ministerstvu vnitra vyžádání podkladů k posouzení, zda žadatel neohrožuje důležité státní zájmy a nepředstavuje pro Českou republiku bezpečnostní riziko. Z důvodové zprávy se dále podává, že uvedený postup slouží výlučně ochraně základních bezpečnostních zájmů státu a jako takový představuje legitimní a přiměřené omezení; „nelze připustit, aby se žadatel, jehož působení ohrožuje základní bezpečnostní zájmy státu, mohl seznamovat s obsahem stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby, když takový postup by mohl vážně ohrozit operativně pátrací úkony Policie České republiky a zpravodajských služeb a v důsledku lidské životy. Z hlediska ochrany uvedených zájmů nelze stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby, resp. informace v těchto stanoviscích uvedené, v řízení o udělení státního občanství (a případně i v následném rozkladu) detailně zmiňovat nebo odkazovat na tyto informace v odůvodněních rozhodnutí, kdy bude žádost zamítnuta z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, ochrany jeho svrchovanosti a územní celistvosti, demokratických zájmů a ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot, neboť uvedení takových skutečností v odůvodnění rozhodnutí by mělo za následek prozrazení utajovaných informací, jež jsou v těchto stanoviscích obsaženy, což by bylo z hlediska bezpečnosti státu krajně nežádoucí. V těchto případech ministerstvo pouze uvede, že žádost byla zamítnuta právě z těchto důvodů, což zajistí, aby odůvodnění rozhodnutí obsahovalo alespoň základní informaci o tom, co bylo důvodem pro zamítnutí žádosti“ (důvodová zpráva k zákonu o státním občanství).

51. Navrhovatel ke svému tvrzení o protiústavnosti § 22 odst. 3 zákona o státním občanství ve svém návrhu uvádí, že vědomě v žádném případě bezpečnost státu nenarušuje, avšak nemá možnost se proti postupu podle napadeného ustanovení účinně bránit, neboť je opomíjeno jeho právo na sdělení důvodů rozhodnutí.

52. Z judikatury Ústavního soudu, na kterou vláda ve svém vyjádření poukazuje, vyplývá, že v případech, kdy státoobčanský vztah nevzniká ex lege, ale na základě rozhodnutí příslušného orgánu státu (a tak tomu je i v případě navrhovatele), má stát nezadatelné 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 porušit tím, že cizinci státní občanství svým rozhodnutím neudělí (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). Z uvedeného však nelze dovozovat, že není nezbytné klást na odůvodnění rozhodnutí ve věci nabytí státního občanství – které má být podle čl. 11 Evropské úmluvy o státním občanství vždy součástí takového rozhodnutí – kritéria vyplývající z dosavadní judikatury Ústavního soudu.

53. Podle judikatury Ústavního soudu se právo na odůvodnění rozhodnutí a zákaz svévole orgánů veřejné moci vztahují k právu na spravedlivý proces, garantovanému v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a jsou v obecné rovině odvoditelné z kautel právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy České republiky [např. nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), nález sp. zn. I. ÚS 50/03 ze dne 13. 6. 2006 (N 120/41 SbNU 499) nebo nález sp. zn. III. ÚS 258/99 ze dne 21. 10. 1999 (N 148/16 SbNU 99)], v němž je nepřipustné, aby se stát dopouštěl autoritativních zásahů do právní sféry jednotlivce bez toho, aniž by tento zásah odůvodnil, resp. bez toho, aniž by jednotlivce seznámil s jeho logickým a spravedlností odpovídajícím právním základem (srov. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kolektiv. Listina základních práv a svobod: Komentář. Wolters Kluwer, 2012, k čl. 36, a Svoboda, P. Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde, 2007, s. 326). Jak Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůraznil, jedním z principů představujících součást práva na řádný proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a vylučujících libovůli při rozhodování je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, vyjádřená v odůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci [srov. např. nález ze dne 30. 11. 1995 sp. zn. III. ÚS 166/95 (N 79/4 SbNU 255)].

54. Odborná literatura k odůvodnění rozhodnutí správního orgánu dále uvádí, že „představuje odraz práva být slyšen, které zakládá povinnost správního orgánu zajistit účastníkům v řízení nezbytná procesní práva. Odůvodnění pak má být mimo jiné dokladem toho, jak byla v rámci řízení zmíněná práva účastníkům zajištěna, a stává se jedním ze základních práv účastníka řízení ... Základním kritériem ve vztahu k odůvodnění zůstává celková přesvědčivost rozhodnutí, neboť slouží požadavku důvěryhodnosti veřejné správy. Bez transparentnosti, respektive možnosti poznání motivů rozhodnutí, lze obtížně uvažovat o dobré správě ve vztahu ke ‚spravovaným‘ adresátům a obecně spravedlnosti rozhodnutí“ (Skulová, S., Hejč, D. a Bražina, R. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. Právník č. 10/2016, str. 899, 906).

55. Oproti uvedenému zájmu jednotlivce být zpraven o tom, které důvody vedly k přijetí rozhodnutí orgánu veřejné moci, však v daném případě stojí shora uvedený bezpečnostní zájem státu, výslovně vyjádřený v čl. 1 ústavního zákona 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 České republiky chráněnou hodnotou [ochrana zájmů České republiky jako svrchovaného státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky; 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 existenci, 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, 407; 30/1998 Sb.)], 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.

56. Ve světle shora uvedeného proto nelze na jedné straně připustit absolutní a bezvýjimečný zákonný zákaz uvádění jakýchkoliv důvodů rozhodnutí orgánu veřejné moci, na straně druhé je však nutné reflektovat legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností, a je proto z tohoto hlediska přípustné omezení v podobě zákonného zákazu uvádět takové důvody, jejichž zveřejnění 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 reflektovány, resp. zda jsou vzájemně vyváženy (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000).

57. Ústavní soud v souvislosti s posouzením ústavnosti napadeného ustanovení připomíná, že již v minulosti se obdobnou věcí zabýval, když zrušil ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., o utajovaných skutečnostech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které ukládalo Národnímu bezpečnostnímu úřadu, aby dotčené osobě nikdy nesděloval důvody nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi, a to mimo jiné pro jeho rozpor s čl. 1 Ústavy České republiky. Ústavní soud v této věci připustil, že řádné a podrobné odůvodnění oznámení o nevydání osvědčení by v některých případech mohlo vážným způsobem ohrozit státní zájmy, avšak dle názoru Ústavního soudu nebylo vždy namístež dotčené osobě nesdělovat důvody, proč nebyla shledána osobou způsobilou k přístupu k utajovaným informacím, neboť důvody nebyly podle zrušeného ustanovení sdělovány ani v případech, kdy by tím zjevně nebyly poškozeny ani důležité zájmy státu, ani zájmy třetích osob. Bylo naopak spíše výjimečné, že sdělení těchto důvodů mohlo vést ke skutečnému ohrožení zájmů státu (náleží Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000).

58. V nyní posuzované věci jde však o situaci zjevně jinou, než jaká byla předložena k posouzení Ústavnímu soudu ve výše označené věci, byť některé závěry z citovaného náleží se na nyní projednávaný případ uplatní. Rozdíl spočívá v tom, že napadené ustanovení v nyní projednávané věci neukládá Ministerstvu vnitra, aby nesdělovalo žádné důvody nevyhovění žádosti o udělení občanství, nýbrž aby nesdělovalo toliko ty důvody nevyhovění žádosti o udělení občanství, které vyplývají ze 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. Přitom je třeba zdůraznit, že proto, aby bylo možno toto omezení akceptovat, musí ohrožení zde uvedených jednotlivých hodnot, které představují bezpečnostní riziko pro stát, dosahovat obdobně vysokého stupně. Pouze v takovém případě se důvod nevyhovění žádosti podrobně nesdělí, ale v odůvodnění rozhodnutí se pouze konstatuje, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Ve všech ostatních případech nevyhovění žádosti o udělení občanství pro nesplnění podmínek stanovených zákonem o státním občanství se důvody nevyhovění v odůvodnění takového rozhodnutí mají řádně uvádět.

59. Znepřístupněny mají tedy být podle napadeného ustanovení pouze informace, podle kterých žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví nebo majetkové hodnoty. Takové vymezení bezpečnostních rizik napadeným ustanovením je sice značně obecné, avšak to lze přičítat tomu, že význam jednotlivých konkrétních bezpečnostních rizik se časem může měnit, přičemž některá bezpečnostní rizika se mohou objevit zcela nově a naopak některá svým významem mohou ustoupit do pozadí (srov. náleží ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000).

60. Přitom však při posuzování takto obecně vymezených bezpečnostních rizik, resp. při hodnocení stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, zda z nich vyplývá, že je podmínka bezpečnostního rizika naplněna, a žádost má být proto zamítnuta, musí rozhodující správní orgán v individuálních případech respektovat princip proporcionality a rozlišovat jednotlivé stupně bezpečnostních rizik. Vyluku z odůvodnění pak může podle napadeného ustanovení uplatnit toliko v případě, kdy se jedná o relevantní, a nikoliv zcela marginální bezpečnostní riziko. Pouze v takovém případě totiž platí, že vyjádření bezpečnostního důvodu, pro který správní orgán žádost

zamítne, reálně může v konkrétním případě představovat ohrožení bezpečnosti státu či třetích osob (srov. Molek, P. a Šimíček, V. Udělování státního občanství – Na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. Právník č. 2/2005, s. 154), a jen v takovém případě může být zákonná výjimka z povinnosti konkrétně uvést daný důvod zamítavého rozhodnutí, ve světle shora uvedeného, legitimní.

61. V předchozím odstavci 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. K dosažení tohoto cíle současně zvolila racionální, a nikoliv svévolné prostředky, neboť z odůvodnění rozhodnutí vylučuje toliko ty informace, pro které je žádost zamítnuta z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, přičemž se v odůvodnění alespoň obecně uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Uvedený kompromis mezi zájmem jednotlivce na sdělení důvodů zamítavého rozhodnutí na straně jedné a mezi bezpečnostními zájmy státu na straně druhé považuje Ústavní soud, ve světle shora uvedeného, za ústavně konformní.

62. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že napadená právní úprava je projevem optimalizace případného protichůdného působení ochranných mechanismů obou Ústavou České republiky chráněných hodnot, kdy by naopak bylo nepřiměřené, pokud by zákon o státním občanství zajistil úplné odůvodnění zamítnutí žádosti z důvodu ohrožení bezpečnosti státu na úkor ochrany těchto zájmů státu, která by tak musela požadavku takto pojímaného práva na spravedlivý proces bezvýhradně ustoupit (srov. náleze ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 31/03). Ústavní soud nepovažuje proto napadené ustanovení za rozporné s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ani s principem materiálního právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

63. Ústavní soud proto neshledal, že by napadené ustanovení zákona představovalo porušení ústavního pořádku opravňující jej k využití derogační pravomoci, která mu přísluší. Ústavní soud na tomto místě znovu připomíná, že nebyl oprávněn se zabývat okruhem námitek, které směřovaly proti výluce soudního přezkumu upravené v § 26 zákona o státním občanství (k tomu blíže viz část VII odůvodnění). Tento náleze proto není překážkou k tomu, aby byl § 26 zákona o státním občanství do budoucna předmětem meritorního přezkumu v řízení o kontrole ústavnosti.

X. Závěr

64. Na základě shora vyložených důvodů Ústavní soud návrh na zrušení ustanovení § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), zamítl (§ 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

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

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Kateřina Šimáčková a Vojtěch Šimíček a k jeho odůvodnění soudce Ludvík David.