

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Judikatura ÚS ve věci udělování státního občanství

G. Jellinek definoval tzv. triádu, tedy tři základní prvky existence státu. Jedná se o státní území, státní lid a o organizaci sloužící k výkonu státní moci. Bez státního občanství by tedy triáda nebyla úplnou a stát by nemohl existovat. Státními občany rozumíme dle Jellinka „fyzické osoby, které jsou bezprostředně se státem spjaty právně zajištěnou příslušností k němu.“[1] Zákon č. [186/2013](#) Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „ČesObč“) stanovuje hned sedm možných způsobů nabytí českého státního občanství, a to (i) narozením, (ii) určením otcovství, (iii) osvojením, (iv) nalezením na území České republiky, (v) udělením, (vi) prohlášením a (vii) v souvislosti se svěřením do ústavní, pěstounské nebo jiné formy náhradní péče.[2] Tento článek se zaměřuje na nálezy Ústavního soudu České republiky ve vztahu k problematice udělování státního občanství, konkrétně na problematiku ustanovení ČesObč § 22 odst. 3 a § 26.

Žadatel jakožto bezpečnostní hrozba dle § 22 odst. 3

ČesObč klade jako jeden z předních požadavků na osobu žadatele, aby tato nebyla pro stát, jehož občanství má zájem nabýt, bezpečnostní hrozbou nebo hrozbou pro jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty. Vzhledem k tomu, že v rámci českého právního řádu neexistuje legální způsob, jak zbavit občana jeho občanství proti jeho vůli[3], musí mít stát absolutní jistotu, že osoba nabývající občanství nebude pro něho představovat ohrožení bezpečnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, demokratických základů, životů, zdraví nebo majetkových hodnot.[4]

Dle ČesObč se absence bezpečnostní hrozby ze strany žadatele (staršího 18 let) prokazuje stanoviskem Policie České republiky a taktéž zpravodajských služeb České republiky, které jí na vyžádání vystaví. Tato stanoviska se, vzhledem ke svému charakteru (obsahu utajovaných informací) nestávají v případě negativního vyznění součástí státoobčanského spisu daného žadatele. Pokud by tedy ze stanovisek uvedených bezpečnostního složek státu vyšlo najevo, že je žadatel ohrožením ve vztahu k bezpečnosti státu, jeho svrchovanosti, územní celistvosti, demokratickým základům státu, životu, zdraví nebo majetkovým hodnotám, bude v rámci zamítavého rozhodnutí pouze uvedeno, že k neudělení státního občanství České republiky došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu a žadatel nebude mít možnost se s podklady vedoucími k tomuto negativnímu rozhodnutí seznámit.[5]

Zamítavé rozhodnutí z důvodu bezpečnostní hrozby vůči České republice dle § 22 odst. 3 ČesObč je taktéž vyjmutu z možnosti soudního přezkumu, jelikož jej ČesObč ve svém § 26 výslovně zapovídá.

V judikatuře lze registrovat tendence ke snaze toto ustanovení zrušit, nicméně do současnosti jsou tyto snahy neúspěšné. Ústavní soud v roce 2019 k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení uvedeného ustanovení uvedl, že vzhledem k neexistenci práva cizince na státní občanství České republiky, tedy absenci právního nároku, a taktéž práva České republiky rozhodnout, kdo se stane jejím státním občanem, neshledává rozpor s § 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jež stanovuje možnost vyloučení práva na soudní přezkum (ač se jinak jedná o právo základní).

Jednalo se o případ stěžovatele, jehož žádost o udělení státního občanství České republiky byla zamítnuta s ohledem na negativní stanoviska bezpečnostních sborů, přičemž tento se bránil tvrzením, že vědomě bezpečnost státu v žádném případě nenarušuje, ale protože je mu upíráno právo na spravedlivý proces, resp. na informace a zdůvodnění rozhodnutí, nemá možnost se proti tomuto postupu jakkoli účinně bránit.[6]

V rámci své argumentace poukázal stěžovatel např. na judikát Nejvyššího správního soudu týkající se bezpečnostního řízení, kde bylo dovozeno, že „že 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.“[7]

Podle názoru pléna Ústavního soudu je však obsah § 22 odst. 3 ČesObč takový, že „ustanovení § 22 odst. 3 StObč neukládá Ministerstvu vnitra, aby nesdělovalo žádné důvody nevyhovění žádosti o udělení občanství, nýbrž aby nesdělovalo toliko ty důvody, 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. Tato právní úprava je projevem optimalizace případného protichůdného působení ochranných mechanismů dvou ústavou chráněných hodnot (právo na spravedlivý proces a bezpečnost státu a jeho základů), kdy by naopak bylo nepřiměřené, pokud by StObč zajistil úplné odůvodnění zamítnutí žádosti z důvodu ohrožení bezpečnosti státu na úkor ochrany bezpečnostních zájmů státu.“[8]

V rámci disentního stanoviska soudců Vojtěcha Šimíčka a Kateřiny Šimáčkové, je pak uvedeno, že znění výše uvedeného § 22 odst. 3 vede ke: „zcela nekontrolovatelnému postupu mocenských složek státu. Toto řešení je však v podmínkách právního státu excesivní... Nyní rozhodovaný případ zákona o státním občanství totiž ukazuje absurditu stávající zákonné úpravy v plné „nahotě“, jelikož z ní přímo dokonce ani neplyne, že všechny relevantní informace, na základě nichž dá Policie nebo zpravodajská služba negativní stanovisko k žádosti o udělení, nutně má k dispozici alespoň orgán, který vydává konečné rozhodnutí ve věci. A dokonce není ani nijak přezkoumatelné, zda vůbec orgán, který rozhoduje ve věci, takové negativní stanovisko od Policie či zpravodajské služby dostal.“ Stávající úprava je tak dle jejich názoru „zcela nepřiměřenou a nekontrolovatelnou koncentrací moci u exekutivního orgánu.“[9]

Výše uvedení ústavní soudci pak své disentní stanovisko uzavírají s tím, že současná zákonná úprava § 22 odst. 3 ČesObč je v rozporu „s čl. 1 odst. 1 Ústavy, zaručujícím zachování základních principů materiálního právního státu, tedy i ochranu důvěry v právo, a s čl. 36 Listiny základních práv a svobod, zaručujícím právo na spravedlivý proces.“[10]

Ústavní soud nicméně uvedl, že zájem společnosti (myšleno té české) na bezpečnosti převládá nad zájmem jednotlivce spočívajícím v právu na soudní přezkum, protože jsou jak § 22 odst. 3 ČesObč, tak i § 26 ČesObč souladné s ústavním pořádkem České republiky. Disentní stanovisko části členů pléna Ústavního soudu (Ludvíka Davida, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře) k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 nicméně upozornilo na to, že sám Ústavní soud dříve zdůraznil, že k omezení práva na soudní přezkum vycházejícího z § 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod by mělo být přistupováno toliko v omezených případech a dále, že těmito ustanoveními ČesObč došlo v podstatě k omezení klasického rozdělení státní moci na výkonnou soudní a zákonodárnou, jelikož moci výkonné se dostalo práva rozhodnout o tom, kdy bude u kterého rozhodnutí omezena možnost jeho soudního přezkumu. Disentní stanovisko pak taktéž popsalo, jaké zřejmě jsou pocity osoby (cizince), jež po mnoho let žije v České republice a poté je mu v podstatě bez dalšího sděleno, že je bezpečnostním rizikem, což je zakončeno tímto konstatováním: „Nikom bychom nepřáli, aby zažil podobný pocit bezmoci a nespravedlnosti, kdy se jeho okolí dozví, že je „bezpečnostním rizikem“,

začne se k němu s ohledem na tuto stigmatizaci chovat odtažitěji, bude tomuto verdiktu muset přizpůsobit svoje další plány - a to za situace absolutní právní bezbrannosti.“[11]

V rámci uvedeného případu tedy došlo k porovnání dvou práv, a to práva na odůvodnění rozhodnutí a oproti němu stojícímu bezpečnostnímu zájmu státu, který je vyjádřen nejen v čl. 1 odst. 1 Ústavy, ale taktéž v ústavním zákoně č. [110/1998](#) Sb., o bezpečnosti České republiky.

Vzhledem k uvedené kolizi práv máme za to, že měl Ústavní soud přistoupit k provedení testu proporcionality, jenž jak připomíná T. Koref má tři kroky „*První krok testu proporcionality je proto testem vhodnosti, druhý testem potřebnosti a třetí testem přiměřenosti.*“[12]

Ústavní soud sice provedl určité porovnání, nicméně o aplikaci testu proporcionality v tomto případě nemůže být řeč, jelikož tříkrokový test zkoumající vhodnost, potřebnost a přiměřenost daného zásahu zde absentuje.

V současné judikatuře Ústavního soudu pak je ve vztahu ke snahám neúspěšných žadatelů o seznámení se s konkrétními důvody, jež vedly k zamítnutí jejich žádosti z důvodu možného bezpečnostního rizika pro stát, patrné, že tento setrvává na svém stanovisku o nemožnosti zpřístupňovat těmto osobám stanoviska bezpečnostních složek státu, a to z důvodu možnosti vyzrazení zde uvedených informací a z toho možného plynoucího ohrožení probíhajících úkonů ze strany bezpečnostních složek státu.[13]

Z praxe Ministerstva vnitra je patrné, že v případě zamítnutí žádosti z důvodu ohrožení bezpečnosti státu si ministerstvo v případě podání rozkladu stanoviska bezpečnostních složek státu vyžadává opětovně, přičemž tato druhá stanoviska jsou dle vyjádření ministra vnitra L. Metnara podrobnější a na základě jejich obsahu pak ministr vnitra o podaném rozkladu rozhoduje. Podrobnější stanoviska totiž umožňují, že „*V takovém případě je možné dostatečně posoudit charakter a intenzitu ohrožení bezpečnostních zájmů při respektování principu proporcionality.*“[14]

Pokud u jednoho z žadatelů v případě podání společné žádosti dle § 18 odst. 2 ČesObč dojde k zamítnutí právě z důvodu dle § 22 odst. 3 ČesObč, je vydáno tzv. společné rozhodnutí dle § 140 odst. 7 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád a státní občanství České republiky tak není uděleno ani dalším žadatelům, jelikož tito, vzhledem ke společné žádosti, sdílí právní postavení.[15] Tento závěr potvrzuje odborná literatura [16] a je podpořen též judikaturou.[17]

Soudní výluka dle § 26

K tématu vyloučení rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu bezpečnosti státu, resp. k ústavnosti této výlučky bylo napsáno mnoho, např. dle Pavla Uhla je tato soudní výlučka neústavní z důvodu „*rozporu se všemi dosaženými standardy právní jistoty*“.[18]

Důvody jak pro, tak i proti zmíněné výluce můžeme zase najít v názorech M. Kindlové, která přichází s více možnými pohledy (dvěma, z nichž druhý ještě rozděluje na další dva) na danou problematiku. První se zabývá soudním přezkumem při udělování státního občanství a důvody hovořícími pro uzákonění této zkoumané soudní výlučky, kdy dochází k závěru, že praktickou podstatou problematiky je dostatečnost záruk proti posouzení ze strany tajných služeb, policie a ministerstva. V rámci druhého pohledu se věnuje povaze konkrétního individuálního práva, jež je jádrem daného řízení, tedy v případě státního občanství, vzhledem k neexistenci práva na jeho udělení, nelze mluvit o základním právu. Druhá podkapitola druhého pohledu je širší a dotýká se mimo jádra řízení i okolností s tímto jádrem souvisejících, tedy např. nastavení daného řízení, respektu k zákazu diskriminace, důsledcích pro adresáta řízení. Porovnáním těchto dvou přístupů autorka dochází k závěru, že ústavnost soudní výlučky je vzhledem k provázanosti státního občanství s možností

výkonu některých ústavních práv v rozporu s druhou větou čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). Dle jejího názoru by Ústavní soud tuto soudní výlukou zřejmě posoudil jakožto protiústavní, a to vzhledem k zákazu vyloučení rozhodnutí veřejné správy, jež se týká základních práv, ze soudního přezkumu dle čl. 36 odst. 2 LZPS.[19]

Ovšem samotný Ústavní soud tento názor nesdílí, jelikož sám judikoval, že „*Ustanovení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), které vylučuje ze soudního přezkumu toliko ta rozhodnutí, kterými byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství z důvodu utajované informace o ohrožení bezpečnosti státu, nelze považovat za projev svévole zákonodárce. Napadené ustanovení nelze považovat za rozporné ani s principem demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.*“[20]

Jednalo se o případ občana Ruské federace, jež se v České republice zdržoval od roku 1999, byl rozvedený a měl 2 děti, jež byly českými občany. Jeho žádost byla s ohledem na obsah stanovisek Policie České republiky a bezpečnostních služeb zamítnuta, proti čemuž se žadatel bránil rozkladem, následně žalobou k Městskému soudu v Praze a nakonec též podáním kasační stížnosti právě k Nejvyššímu správnímu soudu v níž namítal, že „*není žádný ústavně konformní důvod pro to, aby určitá skupina osob žádajících o totéž měla znemožněn přístup k poskytnutí soudní ochrany svých práv. Bez soudního přezkumu těchto rozhodnutí nezávislým a nestranným soudem údajně může docházet k libovůli správního orgánu a ke zneužití mezi správního uvážení.*“[21]

Ústavní soud zde porovnával zájem jednotlivce na ochraně subjektivních veřejných práv mocí soudní a oproti němu stojící bezpečnostní zájem státu a došel k závěru, že se jedná o legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností[22]

I tento nálezný dle našeho názoru zcela zásadní vadou, a to absencí tříkrokového testu proporcionality, jež byl zkoumanou kolizi práv přezkoumal z hlediska vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

Závěr

Co do existence § 22 odst. 3 ČesObč máme za to, že by žadatel měl mít možnost se alespoň v hrubých obrysech seznámit s důvody, kvůli kterým byla jeho žádost zamítnuta.

Jsme toho názoru, že by proto mělo dojít k novelizaci, resp. zmírnění uvedené soudní výluky, a to tak, že by o přezkumu těchto případů rozhodovaly např. specializované soudní senáty, jejichž členové by musely být držiteli bezpečností prověrky na nejvyšší stupeň tak, aby bylo zajištěno, že posuzované informace neuniknou vně spisu, přičemž pro neúspěšného žadatele by pak mohlo existovat ne právo seznámit se s celým podkladovým materiálem, nicméně alespoň s jeho omezeným a nepodrobným výtahem.

Lze uzavřít, že vše výše uvedené koresponduje se snahou státu „vybírat“ si nové občany pečlivě s vědomím, že jim již udělené občanství nelze, až na jednu velmi omezenou výjimku, odejmout. Tato výjimka není odejmutím v pravém slova smyslu, nicméně tímto postupem de facto k odejmutí občanství dochází.

Touto výjimkou je § 39 ČesObč, dle něhož je možné zrušit rozhodnutí o nabytí státního občanství v rámci obnovy řízení o jeho udělení, a to dle obecných ustanovení o obnově řízení dle správního řádu, a tedy je vytvořena konstrukce, že se na občanství hledí tak, jako by uděleno nebylo.[23] Ale to je již téma na další článek.

Mgr. Petr Sedlatý,
jednatel, společník, advokát

Mgr. Ondřej Kříž,
advokátní koncipient



[Advokátní kancelář Brož, Sedlatý s.r.o.](#)

Atrium Flora
Budova A
Vinohradská 2828/151
130 00 Praha 3

Tel.: +420 246 028 028
Fax: +420 246 028 029
e-mail: info@broz-sedlaty.cz

-
- [1] JELLINEK, G. Všeobecná státověda. 1. vydání. Praha: Laichter, 1906, s. 148.
- [2] § 3 zákona č. [186/2013](#) Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů.
- [3] Čl. 12 ústavního zákona č. [1/1993](#) Sb., Ústava České republiky.
- [4] § 13 odst. 2 zákona č. [186/2013](#) Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů.
- [5] § 22 odst. 3 zákona č. [186/2013](#) Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů.
- [6] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. října 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.
- [7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2011, sp. zn. 7 As 31/2011.
- [8] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. října 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.
- [9] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. října 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16.
- [10] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. října 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.
- [11] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.
- [12] KOREF, T. Test proporcionality jako nástroj zdůvodňování, nikoli nalézání rozhodnutí., Právník 12/2023, s. 1157.
- [13] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.
- [14] Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 20. října 2019, sp. zn. Pl. ÚS 19/19.
- [15] Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 7. září 2021, sp. zn. III. ÚS 3474/20.
- [16] KANDALEC, P. Naturalizace v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 193.
- [17] Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. října 2021, sp. zn. I. ÚS 1405/20.
- [18] UHL, P. Čl.12 [Státní občanství]. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky: Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.
- [19] KINDLOVÁ, M. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení

bezpečnosti státu? In Správní právo. - Roč. 48, (2015), č. 7-8, s. 404-419.

[20] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. července. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

[21] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

[22] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

Další články:

- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Průlomový postup Ústavního soudu ve věci práva na zákonného soudce a spravedlivý proces](#)
- [Limity přístupu k Ústavnímu soudu při ustanovení procesního opatrovníka](#)
- [Judikatura ÚS ve věci udělování státního občanství](#)
- [Nález Pl. ÚS 2/25: když Ústavní soud dokáže být skutečným ochráncem lidské důstojnosti](#)
- [Mobilizace ozbrojených sil v ČR a postavení odmítačů boje: právní analýza a návrhy legislativních úprav](#)
- [Zákaz změny k horšímu \(reformace in peius\) se neuplatní u nákladových výroků](#)
- [Make Důvodová zpráva great again](#)
- [Nález Ústavního soudu k privilegovanému postavení pohledávek státu v insolvenčním řízení](#)
- [Další „válka“ soudů - tentokrát o tarifní hodnotě ve věcech neoprávněných zásahů do osobnostních práv](#)
- [Pravý souběh funkcí - Ústavní soud vyjasnil otázku kogentních limitů smluvní volnosti](#)