

# Státní občanství

Jakkoliv neexistuje základní právo na udělení státního občanství, zůstává stěžovateli v podmínkách právního státu zachováno ústavní právo žádat, aby správní orgán v řízení ve věcech udělení státního občanství České republiky jednal stanoveným postupem, v jehož rámci mu bude zaručena jiná právní ochrana podle čl. 36 odst. 1 Listiny při plném respektování principů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Ministerstvo vnitra je povinno ve vazbě na konkrétní situaci stěžovatele přezkoumat důvod, pro který vydala bezpečnostní služba k jeho osobě negativní stanovisko, a za použití principu proporcionality náležitě posoudit, zda je tento důvod přiměřený a dostačující pro zamítnutí jeho žádosti. Současně však musí v podmínkách právního státu platit, že utajované informace mohou být pouze takové, jejichž vyzrazením by mohlo dojít k některému ze zákonem vymezených následků. Nedává totiž žádný rozumný smysl, aby byla jako utajovaná informace uváděna taková, která je veřejně dostupná.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. III.ÚS 2116/21 ze dne 19.10.2021)

Ústavní soud rozhodl ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky T. J. V., zastoupené Mgr. P.K., advokátem se sídlem P., proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 4. 6. 2021, č. j. MV-43358-3/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 19. 2. 2021, č. j. MV-52562/17/VS-2020, za účasti Ministerstva vnitra, jako účastníka řízení, tak, že rozhodnutím ministra vnitra ze dne 4. 6. 2021, č. j. MV-43358-3/SO-2021, a rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 19. 2. 2021, č. j. MV-52562/17/VS-2020, bylo porušeno právo stěžovatelky domáhat se stanoveným postupem svého práva u jiného orgánu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Z odůvodnění:

## I. Průběh předchozího řízení a podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Ve správním řízení, které předcházelo podání nyní posuzované ústavní stížnosti, stěžovatelka požádala dne 2. 3. 2020 o udělení státního občanství České republiky, kterou odůvodnila tím, že je státní občankou Ukrajiny, nicméně svou zemi opustila před deseti lety a od té doby žije na území České republiky, kde má od roku 2013 trvalý pobyt, což také doložila. V České republice má pevné pracovní zázemí a přátelské vazby; bydlí zde i její dvě děti se svými rodinami.

2. K žádosti o udělení státního občanství stěžovatelka připojila řadu listin, obsahujících - mimo jiné - doporučující stanovisko Úřadu městské části Praha 3, osvědčení o vykonání zkoušky znalosti z českého jazyka, základní znalosti ústavního systému České republiky a základní orientace v reáliích pro účely udělování státního občanství a potvrzení o bezdlužnosti. Stěžovatelka doložila rovněž potvrzení o neevdivování přestupku a výpis z evidence rejstříku trestů fyzických osob, ze kterého se podává, že ve vztahu k osobě stěžovatelky nejsou ke dni 25. 11. 2020 žádné informace o jejím odsouzení.

3. Ministerstvo vnitra v záhlaví označeným rozhodnutím tuto žádost zamítlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. [186/2013](#) Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů ("dále jen "zákon o státním občanství"). Následný rozklad

proti tomuto rozhodnutí zamítl rovněž napadeným rozhodnutím ministr vnitra.

4. Obě tato rozhodnutí napadla stěžovatelka ústavní stížností s tvrzením, že správní orgány porušily její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Stěžovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 22/20 ze dne 29. 9. 2020 (judikatura zdejšího soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) a namítá, že nemá žádnou představu o důvodech, pro které byla její žádost o udělení státního občanství zamítnuta a neví, jaké informace o ní zpravodajské služby shromažďují. Stěžovatelka splňuje podmínku trestní bezúhonnosti, nicméně je si vědoma skutečnosti, že v minulosti byla trestně stíhána a odsouzena; toto odsouzení však již bylo zahlazeno. Pokud by proto byla žádost stěžovatelky o udělení občanství zamítnuta právě z tohoto důvodu, jednalo by se o překročení kompetencí stanovených zákonem a ve svém důsledku by tak došlo k porušení čl. 2 odst. 1 Listiny. Proto stěžovatelka Ústavní soud žádá v intencích citovaného nálezu sp. zn. III. ÚS 22/20 o přezkum dodržení stanoveného postupu Ministerstvem vnitra.

## II. Vyjádření účastníka řízení

5. Ministerstvo vnitra k ústavní stížnosti pouze uvedlo, že ji považuje za zjevně neopodstatněnou a měla by být proto odmítnuta. Postup ve správním řízení byl totiž ústavně konformní, když žádost stěžovatelky o udělení státního občanství byla zamítnuta na základě zjištění, že stěžovatelka ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví nebo majetkové hodnoty.

6. S ohledem na obsah tohoto vyjádření je Ústavní soud nezasílal stěžovatelce k případné replice, jelikož by to bylo zjevně neúčelné.

## III. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

7. Stěžovatelka v ústavní stížnosti vychází z právních závěrů, obsažených v nálezu zdejšího soudu sp. zn. III. ÚS 22/20. Od těchto závěrů nemá Ústavní soud důvod jakkoliv se odchylovat i v nyní rozhodované věci.

8. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny platí, že "každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu."

9. Ústavní soud v opakovaně zmiňovaném nálezu konstatoval, že zde uváděný požadavek "stanoveného postupu" se nevztahuje pouze k ochraně ústavně zaručených základních práv nebo svobod. Čl. 36 odst. 2 Listiny, na který stěžovatelka rovněž poukazuje, zaručuje právo každého obrátit se na soud s návrhem na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy, "nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny."

10. Jakkoliv proto Listina připouští možnost soudní výluky přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy, je tato výluka ústavně nepřipustná v případě rozhodnutí týkajících se základních práv. Již z povahy věci se však čl. 36 odst. 2 Listiny netýká práva na soudní a jinou právní ochranu podle odst. 1 stejného článku, a to především proto, že by se toto právo "zacyklilo": ústavně akceptovaná soudní výluka by se (současně!) stala ústavně nepřipustnou. Nedává tedy rozumný smysl, aby právo na soudní a jinou právní ochranu ve vztahu k přezkumu jakéhokoliv rozhodnutí orgánu veřejné správy bylo vykládáno jako ústavně zaručené základní právo per se, jelikož v tomto případě by zákonná výluka soudního přezkumu těchto rozhodnutí nemohla nastat v žádném případě, což by ale odporovalo výslovnému znění Listiny.

11. Současně však platí, že právo na jinou právní ochranu představuje jeden ze základních atributů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). V podmínkách právního státu totiž platí, že státní moc lze

uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), zatímco jedinec může činit vše, co není zákonem zakázáno a nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny). Ústavní soud proto ve své setrvalé judikatuře vychází z primátu jednotlivce před státem a z toho, že se státní moc nesmí dopouštět libovůle, která by se mohla projevovat i ve zřetelně neomezeném a nijak efektivně nekontrolovatelném rozhodování orgánu veřejné moci o právech jednotlivce. Dílčí závěr, plynoucí ze shora provedeného výkladu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, je proto ten, že ani okolnost, že se nejedná o rozhodnutí orgánů veřejné správy přímo se týkající základních práv a svobod podle Listiny a je proto ústavně akceptovatelná soudní výluka těchto rozhodnutí, ještě neznamená, že by se na toto rozhodování orgánů veřejné správy nevztahovaly elementární požadavky plynoucí ze zásad právního státu.

12. Ústavní soud dále uvádí, že jakkoliv na udělení státního občanství neexistuje subjektivní základní právo, neplyne z tohoto závěru, že by existovala formální či faktická soudní výluka přezkumu negativních správních rozhodnutí prováděného samotným Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. Pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod je totiž zakotvena přímo v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, z čehož plyne, že tuto pravomoc nelze zákonem omezit. Otázka, zda se v konkrétním případě jedná o zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod, je pak otázkou hodnocení splnění podmínek řízení a důvodnosti (resp. opodstatněnosti) podané ústavní stížnosti, nikoliv případného institucionálního omezení přístupu k Ústavnímu soudu, které možné není.

13. Z předchozího závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy Ústavním soudem i v případě, kdy se toto rozhodnutí přímo netýká základních práv a svobod podle Listiny, plyne další nutný závěr. Pokud totiž nemá být tento přezkum čistě formální a v konečném důsledku i zcela neefektivní a neúčelný, je nezbytné, aby Ústavní soud přezkoumal všechny skutečnosti a zjištění, na kterých svoje rozhodnutí založil správní orgán, a to včetně těch, které podléhají utajení. V opačném případě (tzn. bez znalosti všech podkladů, ze kterých ministerstvo ve svém rozhodování vycházelo) by nastala protismyslná situace, kdy na straně jedné má Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti poskytnout efektivní ochranu proti tvrzenému porušení práv stěžovatele, nicméně současně jsou odůvodnění přezkoumávaných rozhodnutí redukována na odkaz na zákonné ustanovení, podle kterého byla žádost zamítnuta, přičemž by nebylo ani zřejmé, (1.) zda vůbec mělo Ministerstvo vnitra k dispozici předmětné stanovisko bezpečnostních služeb (tzn. Policie České republiky nebo zpravodajských služeb České republiky, viz § 22 odst. 3 zákona o státním občanství), a pokud ano, (2.) které z nich, (3.) na jakých bezpečnostních rizicích je založeno (resp. jsou založena), a (4.) zda závěry učiněné ministerstvem jsou natolik dostatečně, racionálně a logicky opřeny o tato bezpečnostní rizika, že to odůvodňuje zamítnutí žádosti o udělení státního občanství.

14. V nyní posuzovaném případě nastala situace, kdy stěžovatelka uplatňovala svoje právo na udělení státního občanství, a to přinejmenším v tom smyslu, že předložila všechny požadované podklady a měla za to, že splnila všechny zákonem stanovené podmínky pro to, aby jí mohlo být uděleno státní občanství.

15. Z obsahu správního spisu se ostatně podává, že její právní zástupce po nahlédnutí do podkladů pro vydání rozhodnutí poukázal na okolnost, že tyto tvoří pouze doklady předložené stěžovatelkou, resp. některé podklady vyžádané i správním orgánem, ze kterých však neplyne žádná skutečnost, která by představovala zákonný důvod pro neudělení státního občanství. Za této situace stěžovatelka vyjádřila překvapení nad tím, že správní orgán hodlá její žádosti nevyhovět a poukazuje na to, že vykazuje-li podaná žádost vady nebo nedostatky, je správní orgán povinen stěžovatelku vyzvat k odstranění vad (§ 45 odst. 2 správního řádu), což se však nestalo.

16. V nálezu sp. zn. III. ÚS 22/20 Ústavní soud dále uvedl, že jakkoliv neexistuje základní právo na udělení státního občanství, zůstává stěžovateli v podmínkách právního státu zachováno ústavní právo žádat, aby správní orgán v řízení ve věcech udělení státního občanství České republiky jednal stanoveným postupem, v jehož rámci mu bude zaručena jiná právní ochrana podle čl. 36 odst. 1 Listiny při plném respektování principů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Lapidárně vyjádřeno, byť v případě řízení o podané žádosti o udělení státního občanství neexistuje základní právo na jeho nabytí ("právo na výsledek"), plyne z čl. 36 odst. 1 Listiny základní právo na to, aby proces domáhání se práva každého probíhal způsobem, který je zákonný, korektní, rozumný, předvídatelný a přezkoumatelný ("právo na respektování stanoveného postupu"). Pojistku, která má zaručit zmíněné atributy za situace, kdy zákonodárce vyloučil přezkum negativních rozhodnutí obecnými soudy a Ústavní soud tuto soudní výlukou akceptoval jako ústavně souladnou, představuje řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem.

17. S ohledem na shora uvedené je proto Ústavní soud povinen přezkoumat dodržení "stanoveného postupu" Ministerstva vnitra v řízení ve věcech udělení státního občanství České republiky, což s sebou přináší též nutnost posouzení toho, zda informace obsažené ve stanovisku bezpečnostní služby jsou svojí povahou způsobilé odůvodnit vydání negativního rozhodnutí. Toto posouzení se přitom odehrává při plném respektování vyváženého vztahu mezi zájmem na vyloučení libovůle ze strany správního orgánu na straně jedné a současně na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu na straně druhé.

18. Z principu separace jednotlivých mocí rovněž plyne, že efektivní soudní kontrola rozhodnutí orgánů veřejné správy nemá být založena na apriorní důvěře, nýbrž právě naopak na nedůvěře, byť plně respektující presumpci správnosti správních rozhodnutí. Ústavní soud proto nikterak nezpochybnuje, že v případě zjištění některého z důvodů, obsažených v ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním občanství, skutečně nelze žadateli státní občanství udělit a v odůvodnění rozhodnutí se pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu (§ 22 odst. 3 cit. zákona). Podstatné však je, aby pro tento závěr existovaly relevantní podklady, tzn., aby ze stanoviska bezpečnostní služby, které není součástí spisu, skutečně plynuly informace, ze kterých lze dovodit reálné riziko ohrožení bezpečnosti státu.

19. V nyní posuzované věci ministerstvo odůvodnilo zamítnutí žádosti stěžovatelky o udělení státního občanství pouhým odkazem na negativní stanovisko bezpečnostní služby. Jak se podává z odůvodnění napadeného rozhodnutí ministra vnitra o podaném rozkladu stěžovatelky (str. 3), stanoviska bezpečnostních služeb nejsou závaznými stanovisky podle § 149 odst. 1 správního řádu a "ministr vnitra v rámci řízení o rozkladu je přezkoumává ve vazbě na konkrétní situaci osoby žádající o státní občanství, požadavky zákona o státním občanství, správního řádu a další dotčené právní předpisy, jakož i s přihlédnutím k judikatuře vnitrostátních i mezinárodních soudů." S tímto právním názorem Ústavní soud plně souhlasí a pouze dodává, že o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství nerozhoduje bezpečnostní služba, nýbrž samotné ministerstvo, a je proto jeho nezadatelným oprávněním i povinností přezkoumat, zda důvody, uváděné ve stanovisku bezpečnostní služby, jsou relevantní, přesvědčivé, dostatečně odůvodněné a zda jsou ve svém souhrnu a při respektování principu vyloučení libovůle způsobilé odůvodnit negativní rozhodnutí.

20. V daném případě ministr vnitra uzavřel, že "kladnému vyřízení žádosti bránila překážka dle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, tudíž ministr vnitra ani správní orgán I. stupně neshledal v uvedeném postupu žádnou nesprávnost." To znamená, že se ministr vnitra plně ztotožnil se závěrem bezpečnostní služby, která vydala negativní stanovisko k žádosti stěžovatelky.

21. Z ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, na kterém jsou obě napadená rozhodnutí založena, vyplývá, že "tato stanoviska [Policie České republiky nebo zpravodajské služby] se nestávají součástí spisu, pokud obsahují utajované informace."

22. Pro utajování těchto informací však musí být dán zřejmý zákonný důvod. Zákon č. [412/2005 Sb.](#), o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti utajovaných informací (dále jen "zákon o ochraně utajovaných informací") rozčleňuje utajované informace do jednotlivých kategorií podle závažnosti případného poškození nebo ohrožení zájmu České republiky. Kritériem je význam zásahu do zájmů České republiky; pojmy, které jsou v tomto ustanovení použity pro vymezení jednotlivých kategorií utajovaných informací, tedy nevýhodnost pro zájmy České republiky, prostá, vážná a mimořádně vážná újma těmto zájmům, jsou vymezeny v § 3 cit. zákona.

23. V nyní posuzovaném případě předmětné stanovisko podléhá stupni utajení "vyhrazené" a jedná se proto o případ, kdy "utajovaná informace se klasifikuje stupněm utajení vyhrazené, jestliže její vyzrazení neoprávněně osobě nebo zneužití může být nevýhodné pro zájmy České republiky [§ 4 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací]. Podle § 3 odst. 5 stejného zákona "nevýhodné pro zájmy České republiky je vyzrazení utajované informace neoprávněně osobě nebo zneužití utajované informace, které může mít za následek

a) narušení činnosti ozbrojených sil České republiky, Organizace Severoatlantické smlouvy nebo jejího členského státu nebo členského státu Evropské unie,

b) zmaření, ztížení anebo ohrožení prověřování nebo vyšetřování ostatních trestných činů než uvedených v odstavci 4 písm. f) nebo usnadnění jejich páčání,

c) poškození významných ekonomických zájmů České republiky nebo Evropské unie nebo jejího členského státu,

d) narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí, nebo

e) narušení bezpečnostních operací nebo činnosti zpravodajských služeb."

24. Z právě uvedeného je zřejmé, že ministerstvo bylo povinno ve vazbě na konkrétní situaci stěžovatelky přezkoumat důvod, pro který vydala bezpečnostní služba k její osobě negativní stanovisko, a za použití principu proporcionality náležitě posoudit, zda je tento důvod přiměřený a dostačující pro zamítnutí její žádosti.

25. Současně však musí v podmínkách právního státu platit, že utajované informace mohou být pouze takové, jejichž vyzrazením by mohlo dojít k některému ze zákonem vymezených následků. Nedává totiž žádný rozumný smysl, aby byla jako utajovaná informace uváděna taková, která je veřejně dostupná. Právě k tomu nicméně došlo v nyní posuzované věci a právě v tomto ohledu shledal Ústavní soud porušení práva stěžovatelky domáhat se stanoveným postupem svého práva u jiného orgánu, tzn. u Ministerstva vnitra, ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

26. Z napadeného rozhodnutí ministra vnitra plyne, že důvodem, pro který nelze připustit, aby stěžovatelka měla možnost se seznámit se stanovisky bezpečnostních služeb obsahujících utajované informace, je okolnost, že by uvedení takových informací "mělo za následek prozrazení utajovaných informací". K prozrazení utajovaných informací však pojmově vůbec nemůže dojít, jsou-li tyto informace stěžovatelce známy, jsou veřejně dostupné a úkolem ministerstva je proto "pouze" posoudit jejich relevanci ve vztahu k žádosti stěžovatelky o udělení státního občanství. Podle Ústavního soudu má mít stěžovatelka následně možnost na toto hodnocení reagovat, a pokud s rozhodnutím nesouhlasí, pokusit se v rozkladu správní orgán argumentačně přesvědčit o tom, že její žádosti mělo být vyhověno.

27. Situace, která nastala v této věci, však není nepodobná střelbě na terč se zavázanýma očima. Ministerstvo totiž žádost stěžovatelky zamítlo, přičemž však stěžovatelku neseznámilo s důvody, pro které v řízení nebyla úspěšná; to však učinilo za situace, kdy svoje rozhodnutí opřelo výhradně o

okolnosti, pro jejichž utajování není dán žádný zákonný a ani rozumný důvod, jelikož jsou stěžovatelce dobře známé a veřejně dostupné. Takovýto postup ovšem Ústavní soud nemůže akceptovat a považovat za souladný s čl. 36 odst. 1 Listiny.

28. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí ministra vnitra a Ministerstva vnitra zrušil pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny.

29. V důsledku kasace napadených rozhodnutí a vázanosti shora vyjádřeným právním názorem musí Ministerstvo o žádosti stěžovatelky o udělení státního občanství rozhodovat znovu, přičemž je však povinno - pokud této žádosti nevyhoví - svoje rozhodnutí řádně, přezkoumatelně a přesvědčivě odůvodnit, a to v tom smyslu, v čem konkrétně spatřuje ze strany stěžovatelky ohrožení bezpečnosti státu, jeho svrchovanosti a územní celistvosti, demokratických základů, životů, zdraví nebo majetkových hodnot podle ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním občanství. S ohledem na obsah vyžádaného stanoviska bezpečnostní služby je přitom povinno takovéto rozhodnutí odůvodnit věcně a za použití principu proporcionality pečlivě posoudit, zda je tento důvod přiměřený a dostačující pro zamítnutí žádosti stěžovatelky.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Restituce](#)
- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Exekuce](#)
- [Důkazní břemeno](#)
- [Dokazování, neúčinnost právního jednání](#)
- [Katastr nemovitostí](#)