

DISKUSE

Miroslav Kaštyl¹⁾

Neudělení státního občanství kvůli ohrožení bezpečnosti státu: měl by žadatel znát důvody?

Stranou větší pozornosti zatím zůstává ústavní stížnost proti rozhodnutí ministra vnitra o zamítnutí rozkladu a proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) o zamítnutí žádosti stěžovatele, cizího státního příslušníka, o udělení státního občanství České republiky z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, která doposud čeká na rozhodnutí u Ústavního soudu.²⁾ Případ je přitom zajímavý tím, že na jedné straně stojí ochrana základních bezpečnostních zájmů státu, na straně druhé pak právo na spravedlivý proces a zdůvodnění zamítavého rozhodnutí.³⁾ Aktuální spor mezi ministerstvem a stěžovatelem je důsledkem kontroverzní úpravy obsažené v zákoně č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „ZSO“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014. Zákon v současném znění umožňuje ministerstvu zamítnout žádost o udělení občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu bez bližšího odůvodnění, obsahují-li stanoviska zpravodajských služeb a Policie ČR

¹⁾ Mgr. Miroslav Kaštyl, doktorand na katedře mezinárodního práva Právnické fakulty UK, v současné době pracuje ve státní správě, dříve působil jako právník v Poradně pro integraci, z.ú., kde se věnoval především cizineckému právu.

²⁾ Usnesením Ústavního soudu ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. III. ÚS 2660/15, bylo řízení ve věci ústavní stížnosti, spojené s návrhem na zrušení ust. § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, přerušeno a návrh na zrušení napadeného ustanovení postoupen plénu Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 5/16). V době publikování příspěvku již Ústavní soud rozhodl – viz usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, na které v závěru textu již autor reaguje (pozn. redakce).

³⁾ Úvodem je třeba uvést, že v souladu s judikaturou Ústavního soudu neudělení občanství žadateli neporušuje žádné základní právo zaručené Ústavou, ústavními zákony, ani mezinárodní smlouvou. K tomu například usnesení ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99. Přestože nemá osoba žadatele právo na vyhovění žádosti, má ministerstvo povinnost vést řádné správní řízení, ve kterém musejí být dodržována procesní práva žadatele (srov. Nejvyšší správní soud, rozsudek ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78). V této souvislosti se nicméně požadavek na sdělení důvodů (informace), které vedly k přijetí rozhodnutí, může v některých situacích lišit s ohledem na určitá specifika - například právě v závislosti na tom, zda jím (ne)bude zasaženo do bezpečnostních zájmů státu. Neuvádění důvodů by v souladu s tímto bylo integrální součástí ochrany bezpečnostních zájmů, a to i na úkor transparentnosti.

utajované informace o takovém ohrožení ze strany žadatele.⁴⁾ Současně v těchto případech nemají neúspěšní žadatelé možnost domáhat se přezkoumání rozhodnutí soudem.⁵⁾

Bylo tak jen otázkou času, než bude podána ústavní stížnost a tato úprava v ZSO posouzena Ústavním soudem. V aktuálním případě stěžovatel připojil návrh na zrušení § 22 odst. 3 ZSO, jakkoli zmiňuje, že je mu zároveň odepřena soudní ochrana. Přesto se domnívám, že Ústavní soud nakonec při svém posouzení přihlédně k úpravě jako celku. Obě ustanovení, tzn. § 22 odst. 3 a § 26 ZSO, spolu věcně souvisejí a regulují velmi specifický okruh případů. Právě jejich společné působení a výsledný účinek mohou představovat pro neúspěšného žadatele v podstatě minimální možnost obrany, jak popisují níže. Navzdory tomuto názoru respektuji pro účely svého příspěvku rozdělení úpravy v ZSO do dvou ustanovení, neboť mým záměrem je věnovat se především prvnímu z nich:

1/ ust. § 22 odst. 3 ZSO, které v zamítavém rozhodnutí nevyžaduje po ministerstvu bližší odůvodnění, jsou-li k tomu splněny podmínky, čímž se údajně podílí i na zajištění ochrany utajovaných informací,

2/ ust. § 26 ZSO, které vylučuje rozhodnutí o zamítnutí žádostí v případech podle § 22 odst. 3 ZSO z přezkoumání soudem.

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat a upozornit na dle mého názoru problematické aspekty současné úpravy v § 22 odst. 3 ZSO. Dále porovnat tuto úpravou zejména s úpravou bezpečnostního řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon č. 412/2005 Sb.“), a navazující judikaturou, která ovlivnila rozhodování v tomto řízení. I přes zvláštní charakter obou řízení, tzn. řízení o žádosti o udělení občanství a bezpečnostní řízení, považuji úpravu v zákoně č. 412/2005 Sb., i díky judikatuře, za zdařilejší, pokud jde o nalezení rovnováhy mezi ochranou bezpečnostních zájmů a práv účastníka řízení. Zabývám se však toliko jedním z dílčích problémů, které se týkají ochrany bezpečnosti státu ve věcech udělování občanství, tj. vypořádáním se s právní úpravou ve vztahu k důvodům rozhodnutí, přičemž tak činím z pohledu žadatele.⁶⁾ Ačkoli proto vnímám po-

⁴⁾ Cit. § 22 odst. 3 ZSO: „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.“

⁵⁾ Cit. § 26 ZSO: „Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem.“

⁶⁾ Právní úprava v § 22 odst. 3 ZSO má nepochybně dopad na možnosti žadatele brojit proti zamítavému rozhodnutí. To z důvodu, že jde o zásah do práva na odůvodnění rozhodnutí a potažmo práva na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Žadatel by se podle této úpravy musel smířit nejen s tím, že nemá právo na udělení občanství, ale je

třebu chránit bezpečnostní zájmy státu, nedomnívám se, že nelze neúspěšnému žadateli ani zmínit/naznačit, co tak hrozivého bylo v jeho případě shledáno, resp. se toto někdo domnívá.

Ve svém příspěvku nejprve poukazuji na dřívější právní úpravu ve věcech občanství a ochrany bezpečnosti státu, související přístup ze strany ministerstva relevantní pro tento příspěvek a na něj navazující judikaturu. Následně se zabývám úpravou v ZSO a aktuální ústavní stížností. Poté porovnávám úpravu v ZSO s úpravou podle zákona č. 412/2005 Sb. a na vybraných judikátech poukazuji na možná rizika. Vyloučení rozhodnutí o zamítnutí žádosti z přezkoumání soudem v případě, kdy je žádost zamítnuta z důvodu ohrožení bezpečnosti státu (§ 26 ZSO), věnuji závěrem jen několik poznámek, jelikož už v minulosti tato úprava vedla k úvahám ohledně její ústavnosti.⁷⁾

Geneze a hledání rovnováhy prizmatem bezpečnosti

Zohlednění bezpečnostního rizika není v řízení o žádosti o udělení státního občanství ničím novým. Povinnost posoudit žádost o udělení občanství z hlediska bezpečnosti státu mělo ministerstvo výslovně již podle § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (dále jen „zákon č. 40/1993 Sb.“), který byl zrušen k 1. 1. 2014 právě ZSO.⁸⁾ Ani podle této úpravy se informace podléhající utajení nestávaly součástí státoobčanského

současně omezen i ve své „obraně“ ve prospěch bezpečnostních zájmů státu, neboť ústavní hodnotou je i ochrana zájmů České republiky (podrobněji Ústavní soud, náleze ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03). Z uvedeného je tímto zřejmé, že na danou problematiku tak lze pohlížet i z druhé strany, tj. z pohledu státu, ochranou jeho bezpečnostních zájmů, potažmo i ochranou práv třetích osob. Tento pohled by tak mohl ospravedlňovat určité zásahy v neprospěch žadatele, kdy není možné poskytnout osobě běžné procesní záruky spravedlivého procesu (srov. ÚS, usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. III. US 3044/10). V souladu s tímto pohledem lze proto namítat, že i v některých případech ve věcech udělování občanství by neomezené dodržování tohoto práva, resp. uvádění konkrétních důvodů, bylo schopné zasáhnout do těchto zájmů. V daném případě tak bude Ústavním soudem poměřen zájem žadatele na sdělení důvodů a ochrana bezpečnostních zájmů státu ve vztahu k přijaté úpravě v ZSO, tzn., zda je tato úprava ještě adekvátní, přiměřená, nikoli už svévolná.

⁷⁾ Např. KINDLOVÁ, M. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. In *Správní právo*. 2015, roč. XLVIII, č. 7-8, s. 404 – 419. ISSN 0139-6005. K možnému zneužití ze strany zpravodajských služeb a Policie ČR vytvářením nátlaku za účelem spolupráce, apod. viz Otevřený dopis Komise ČSSD pro lidská práva a rovné příležitosti ze dne 25. 4. 2013: Role utajovaných informací policie a zpravodajských služeb při udělování státního občanství ČR. *Deník Referendum Domov: Zpravodajské služby nesmějí být nekontrolovatelné* [online]. [cit. 2016-08-02]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/15538-zpravodajske-sluzby-nesmeji-byt-nekontrolovatelne>.

⁸⁾ Zohlednění bezpečnostního rizika bylo výsledkem novelizace daného ustanovení na základě zákona č. 194/1999 Sb., přičemž důvodová zpráva k tomuto zákonu zmiňuje například osoby zapojené do teroristických skupin nebo organizovaného zločinu. Cit. § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb.: „*Ministerstvo je povinno posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu; může si při tom vyžádat stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky; pokud je obsahem těchto stanovisek informace podléhající utajení*

spisu a účastník řízení nebo jeho zástupce tak neměli možnost se s nimi seznámit. S ohledem na tehdejší přístup ministerstva se v případě zamítavého rozhodnutí ukázaly jako sporné dvě věci: 1) zda vůbec, případně do jaké míry je nutné odůvodnit zamítavé rozhodnutí; 2) zda musí ministerstvo všechny podklady předložit soudu.

Pokud jde o míru odůvodnění, dřívější zamítavá rozhodnutí ministerstva z důvodu ohrožení bezpečnosti státu v lepším případě pouze naznačovala, proč byla žádost skutečně zamítnuta (například uvedením, že žádost byla posouzena i z bezpečnostního hlediska, a proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí), v horším pouze uvedla, že na udělení občanství i při splnění podmínek neexistuje právní nárok, případně využila jako záminku jiný důvod (typicky drobné prohřešky proti zvláštním právním předpisům, nebo si nad rámec zákona ministerstvo stanovilo další podmínky).⁹⁾ Nicméně jak nakonec konstatoval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“): „Žadatel má právo vědět, z jakého důvodu je jeho žádost zamítnuta, stanoviska obsahující utajované informace se sice nestávají součástí spisu, ale výsledek přezkumu, tedy jestli žadatel splňuje podmínku z hlediska bezpečnosti státu či nikoliv, utajované informace neobsahuje, a proto je nutné jej v rozhodnutí uvést. Odůvodnění výsledku přezkumu z hlediska bezpečnosti státu, pokud by bylo založené na stanoviscích obsahujících informace podléhající utajení, by však součástí rozhodnutí či součástí spisu v souladu se zákonem nebylo. Žalovaný však pouze konstatoval existenci daného hlediska, aniž by však jakkoli předestřel, jak ve vztahu k stěžovateli byla tato hlediska posouzena, vyhodnocena, resp. jaké skutečnosti důvodně brání tomu, aby byl stěžovatel z hlediska bezpečnostních rizik shledán „nevhodným“.¹⁰⁾

Zůstávalo tak k posouzení v jednotlivých případech, nakolik by mělo být zamítavé rozhodnutí zdůvodněno s ohledem na ochranu utajovaných informací. Například Městský soud v Praze měl k osobě žadatele k dispozici pouze strohá konstatování o nesplnění podmínky z hlediska bezpečnosti státu bez bližšího

podle zvláštního zákona, nestává se součástí spisu.“ Zvláštním zákonem se od 1. 1. 2006 myslí zákon č. 412/2005 Sb., kterému věnuji samostatnou část v tomto příspěvku.

⁹⁾ Toto popisuje například Zpráva Veřejného ochránce práv o výsledku šetření ze dne 24. 6. 2013, sp. zn.: 6171/2012/VOP/MV, která se týkala případu trojnásobně neúspěšného žadatele o udělení státního občanství, kdy každé ze zamítavých rozhodnutí ministerstva mělo jiné zdůvodnění. V souvislosti s jedním z rozsudků, který zrušil rozhodnutí ministerstva, ve zprávě Veřejný ochránce práv také uvádí: „Vyjádření žalovaného ministerstva naznačuje, že má-li minimum důvodů pro nevyhovění žádosti, avšak skutečným důvodem je hledisko bezpečnosti státu, tak se o něm v rozhodnutí nezmíní a uvede důvody zástupně. Podle mého názoru není tato (zřejmě obecnější) praxe Ministerstva vnitra v souladu s principy demokratického právního státu, neboť ve svých důsledcích odpírá účastníku řízení právo na soudní ochranu.“ Srov. KUČERA, L. In ČÍŽINSKÝ, P. a kol. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-7201-887-1, s. 329: „Je-li jeho žádost z důvodu bezpečnosti státu zamítnuta, je to v odůvodnění žádosti pouze naznačeno (formulací typu „žádost byla posouzena i z hlediska bezpečnosti státu“)…”

¹⁰⁾ NSS, rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j.: 5 As 9/2008-106.

odůvodnění a ve svých rozhodnutích k tomu uváděl: „S žalovaným lze jistě souhlasit v tom, že rozhodnutí, jímž se žadateli neuděluje státní občanství z důvodů bezpečnosti státu, nemusí nutně obsahovat podrobné odůvodnění, spočívají-li důvody pro takové rozhodnutí na utajovaných skutečnostech. Lze pak jistě polemizovat s tím, jakou míru obecnosti lze v takových případech tolerovat u odůvodnění takového rozhodnutí, neboť je nutno vážit na jedné straně mezi právem účastníka řízení na to, aby seznal důvody, které vedly správní orgán k vydání jeho rozhodnutí, a mezi zájmem na ochraně bezpečnosti státu na straně druhé.“¹¹⁾ Podrobněji se k této otázce soud nevyjadřoval, jelikož nedostával od ministerstva všechny podklady, a přistupoval proto ke zrušování těchto rozhodnutí.

Ani v případě druhé věci tak nebylo ministerstvo úspěšné. Ministerstvo se přitom snažilo argumentovat, že pokud podle § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb. nemusí být informace zpravodajských služeb a Policie ČR součástí spisu, nemusí je následně předkládat soudu. Soudy tedy neměly k dispozici všechny dostupné podklady. K tomu například Městský soud v Praze uvedl: „Jakkoli zákon stanoví, že tyto podklady se nemusejí stát součástí spisu, a tedy výrazně omezuje právo účastníka řízení se s těmito podklady seznámit, nic to nemění na tom, že takové podklady musí existovat a musí je mít k dispozici předně správní orgán rozhodující o žádosti. V případě správní žaloby pak musí Ministerstvo vnitra takové podklady předložit soudu rozhodujícímu o správní žalobě proti vydanému rozhodnutí. Opačný názor by znamenal připuštění naprosté libovůle při rozhodování o žádosti o udělení státního občanství, neboť jakoukoli žádost by bylo možno zamítnout podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství a žadatel by neměl možnost se domoci toho, aby postup při rozhodování o jeho žádosti byl v úplnosti přezkoumán nezávislým orgánem. Tím by byl žadatelům o státní občanství v podstatě odepřen přístup k soudu (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).“¹²⁾

Na základě judikatury řešení obou shora uvedených věcí vyznívala ve prospěch žadatelů. Žadatel se sice nemohl seznámit s utajovanými informacemi, ale měl vědět skutečný důvod zamítnutí žádosti. Na základě okolností pak v určité míře obdržet i odůvodnění (například ve vztahu k aktuálnosti, úplnosti informací ve stanoviscích). Současné měly mít i soudy k dispozici všechny podklady, aby byla vyloučena libovůle ze strany ministerstva.

Vychýlení rovnováhy v ZSO a aktuální stížnost

Podle § 13 odst. 2 ZSO státní občanství České republiky nelze udělit žadateli, který ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty. Zároveň dle § 22

¹¹⁾ Městský soud v Praze, rozsudek ze dne 10. 5. 2012, č. j.: 7 A 129/2010–51–55, a rozsudek ze dne 20. 4. 2015, č. j.: 5 A 83/2011–39.

¹²⁾ Srov. opět Městský soud v Praze, rozsudek ze dne 10. 5. 2012, č. j.: 7 A 129/2010–51–55, a obdobně i rozsudek téhož soudu ze dne 20. 4. 2015, č. j.: 5 A 83/2011–39.

odst. 3 ZSO nyní v určitých situacích postačuje, pokud se v odůvodnění rozhodnutí uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Důvodová zpráva k § 22 odst. 3 ZSO uvádí, že zvolený postup slouží výlučně k ochraně bezpečnostních zájmů státu, aby tímto nebyly prozrazeny utajované informace. Proto nelze detailně zmiňovat nebo odkazovat na informace ve stanoviscích Policie ČR nebo zpravodajské služby v odůvodněních rozhodnutí (případně rozkladu). Rovněž i podle úpravy v ZSO je žadatel omezen tím, že se stanoviska obsahující utajované informace nestávají součástí spisu.

Tato úprava tak ve shodě s dřívějším přístupem ministerstva uzákoňuje minimalistické odůvodňování zamítavých rozhodnutí z hlediska bezpečnosti.¹³⁾ Bez ohledu na posouzení její zákonnosti, resp. ústavnosti se nicméně domnívám, že ji nelze aplikovat automaticky ve všech případech. Ze znění § 22 odst. 3 ZSO totiž vyplývá, že musí být splněna podmínka, že stanoviska zpravodajských služeb a Policie ČR obsahují utajované informace, na základě kterých vyjde najevo, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu. Výsledná podoba odůvodnění zamítavého rozhodnutí tak dle ZSO záleží na přítomnosti určitých informací ve stanoviscích zpravodajských služeb nebo Policie ČR. Pokud zde nejsou, mělo by dle mého názoru rozhodnutí ministerstva i v případě ohrožení bezpečnosti státu obsahovat standardní řádné odůvodnění.¹⁴⁾ Zároveň by se s ohledem na zvolenou formulaci mělo jednat o ohrožení aktuální, resp. v nedávné době.¹⁵⁾ Důvodová zpráva rovněž uvádí spojení „může ohrozit“, čímž by reflektovala i budoucí hrozbu. Domnívám se ale, že by se mělo jednat o blízkou budoucnost, přičemž působení žadatele již k něčemu směřuje (důvodová zpráva k § 13 odst. 2 ZSO s odkazem na Evropskou úmluvu o státním občanství¹⁶⁾ hovoří o *chování*, které současně *závažně* poškozuje důležité státní zájmy).

Vztáhneme-li výše uvedené na aktuální případ, stížnost u Ústavního soudu podle mých zkušeností shrnuje typické námitky neúspěšných žadatelů o státní občanství, kteří jsou ve velmi nevýhodné pozici, kdy se nemohli se stanovisky zpravodajských služeb a Policie ČR seznámit a případně se proti nim, resp. rozhodnutí ministerstva *konkrétně* bránit. Stěžovatel tak v podstatě míří na všechna omezení přijatá v neprospekch žadatele. Stížnost výslovně napadá

¹³⁾ Ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí zrekapituluje průběh řízení a rovněž posouzení jednotlivých zákonných podmínek u žadatele. Na závěr se žadatel v jednom odstavci dozví, že si ministerstvo v souladu s § 22 odst. 3 ZSO vyžádalo stanoviska Policie ČR a zpravodajských služeb, na jejichž základě vyšlo najevo, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu, a proto se žádost zamítá tak, jak je uvedeno v daném ustanovení.

¹⁴⁾ Tato věc se může na první pohled jevit jako podivná, nicméně jsem měl možnost seznámit se s rozhodnutím ministerstva, které sice nevyhovělo žádosti o udělení občanství právě z důvodu ohrožení bezpečnosti, zároveň ale rozhodnutí zcela postrádalo jakékoli uvedení, zda k tomu v případě žadatele vedly nějaké utajované informace v příslušných stanoviscích zpravodajských služeb, resp. Policie ČR.

¹⁵⁾ Domnívám se, že by tato doba měla být odvislá od okolností konkrétního případu s ohledem například na povahu a závažnost; intenzivnější může být například u osoby, která se sama něčeho aktivně a vědomě dopouštěla.

¹⁶⁾ Evropská úmluva o státním občanství, sdělení Ministerstva zahraničí ČR, vyhl. pod č. 76/2004 Sb. m. s.

§ 22 odst. 3 ZSO, přičemž namítá, že se stěžovatel nemá možnost účinně bránit, neboť je opomíjeno jeho právo na spravedlivý proces, resp. právo na informace a zdůvodnění rozhodnutí. Ve vztahu ke stanoviskům Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky stěžovatel uvádí, že se s nimi nemohl seznámit, nic proti nim uvést či namítnout a zároveň je mu odepřena i soudní ochrana. Stěžovatel v této souvislosti rovněž odkazuje na judikaturu NSS a Ústavního soudu (například ve věcech ochrany utajovaných informací, resp. mezinárodní ochrany, viz dále v textu).

V souladu se stížností je dle mého názoru nutné k tíži úpravy připočíst nikoli úspornou ale právě onu minimalistickou variantu odůvodnění ve vztahu k uváděnému ohrožení bezpečnosti. Neúspěšný žadatel je tak v podstatě odkázán, aby již v případném rozkladu argumentoval „naslepo“. S tím následně souvisí otázka, zda bude pro neúspěšného žadatele lepší bránit se v obecné rovině, nebo třeba poukázat na některé aspekty svého života se zdůvodněním, proč přesto není ohrožením? Žadatelé jsou rovněž nuceni spekulovat (co, kdy, kde, proč, komu vadí). Domnívám se, že by s přihlédnutím k judikatuře a s ohledem na úpravu v jiných řízeních (například v bezpečnostním řízení podle zákona č. 412/2005 Sb.) mohlo být v odůvodnění rozhodnutí alespoň *rámcově* uvedeno, co představuje u daného žadatele ohrožení bezpečnosti. Nikoli pouze a zcela formalisticky odkázat u těchto případů na nic neříkající a uniformní citaci textu zákona. V odůvodnění rozhodnutí by tak mohlo například zaznít, že: „Obecně lze pouze konstatovat, že ohrožení bezpečnosti státu v případě žadatele souvisí s jeho kontakty (styky) / činnostmi proti zájmům ČR (pracovní, podnikatelskou)“ apod. Dále by v odůvodnění mělo být uvedeno, jak bylo bezpečnostní hledisko vyhodnoceno ve vztahu k doloženým utajovaným informacím ve stanoviscích (zda jsou informace konkrétní, ucelené, aktuální, atd.). Takovým odůvodněním dle mého názoru nejsou nijak ohroženy metody ani zdroje zpravodajských služeb nebo Policie ČR. Zároveň žadatel bude alespoň *rámcově* vědět, jaký aspekt jeho života je ohrožením ve vztahu k České republice a toto případně rozporovat.

K nemožnosti seznámit se se stanovisky, které obsahují utajované informace a nejsou v takových případech součástí spisu, se kloním k závěru, že se jedná o adekvátní a nevybočující právní úpravu (srov. například § 89 odst. 7 zákona č. 412/2005 Sb.). Stížnost sice odkazuje na judikát ve věci mezinárodní ochrany, nicméně se domnívám, že se nejedná o přílehlavý odkaz. V dané věci byla určujícím podkladem pro výrok o nemožnosti udělení azylu utajovaná skutečnost, informace Bezpečnostní informační služby, která sloužila jako jediný podklad. Jelikož ale z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nebylo možno *důvod rozhodnutí* seznat, soud uvedl, že nelze žadateli o azyl odepřít možnost seznámit se s obsahem utajované skutečnosti. Tím ale není dotčena povinnost správního orgánu dbát o to, aby nedošlo k ohrožení bezpečnosti státu a třetích osob. Soud totiž konstatoval, že: „Pokud by seznámení účastníka s plným zněním utajované skutečnosti v řízení mělo znamenat popření tohoto základního účelu zákona o utajovaných skutečnostech, lze podle názoru NSS akceptovat, že správní orgán rozhodující o veřejných subjektivních právech účastníku řízení

sdělí pouze pro řízení relevantní obsah takové skutečnosti, a to v přiměřené formě (např. anonymizované či agregované údaje, apod.).“¹⁷⁾

Na rozdíl od případů ve věcech mezinárodní ochrany se dále domnívám, že udělení občanství je již projevem trvalého a skutečného vztahu k dané zemi, který zavazuje. Žadatel o státní občanství by tak již měl mít k České republice navázaný vazby, mít zde centrum zájmů, zázemí, spojit s ní do určité míry nebo zcela svou budoucnost, atd. Nicméně ne u všech žadatelů jsou jejich zdejší aspekty života v souladu s bezpečnostními zájmy státu. Pokud by se neúspěšný žadatel nebo jeho zástupce mohli bez omezení seznamovat se stanovisky, mohlo by to vést k tomu, že těmto zjištěním žadatel například pouze přizpůsobí své rizikové aktivity vůči České republice, aniž by od nich upustil. Zároveň by se odkryly metody nebo zdroje zpravodajských služeb nebo Policie ČR. Právě již v existenci navázaných vazeb u neúspěšného žadatele o státní občanství, typicky trvale pobývajících cizince na území státu, spatřuji rozdíl oproti smyslu úpravy v zákoně č. 325/1999 Sb., kdy žadatel o mezinárodní ochranu většinou teprve usiluje o získání prvního relativně stabilního pobytového oprávnění. Navíc podle současné úpravy nelze občanství jen tak odejmout (výjimkou je vydání nového rozhodnutí v obnoveném řízení, které by zrušilo rozhodnutí původní), což je potřeba zohlednit. Judikatura současně v minulosti připustila, že zcela výjimečně nelze garantovat účastníku řízení nebo jeho zástupci všechna procesní práva, pakliže jsou zde určité garance.¹⁸⁾ Tato specifická úprava tedy vždy klade zvýšené nároky v první řadě na samotný správní orgán, například aby měl k dispozici kvalitní informace a řádně vyhodnotil získaná stanoviska zpravodajských služeb a Policie ČR. Samostatnou kapitolu představuje (ne)možnost nezávislého nejlépe soudního přezkumu.

S ohledem na výše uvedené ústavní zakotvení bezpečnostních zájmů ČR nemůže bez pozornosti zůstat vyjádření vlády k návrhu na zrušení § 22 odst. 3 ZSO, které rozvádí argumentaci v důvodové zprávě k ZSO.¹⁹⁾ Vláda zdůraznila, že neudělením občanství nemůže dojít k porušení žádného základního práva

¹⁷⁾ Jedná se o rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, č. j.: 6 Azs 142/2006-58. V této souvislosti je nutné doplnit, že zákonem č. 314/2015 Sb., došlo k novelizaci § 87 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Nyní má žadatel, resp. jeho zástupce ze zákona právo seznámit se s utajovanou informací ve formě, aby nebyla ohrožena bezpečnost ČR a její zájmy. V případě zástupce je však nutné, aby měl osvědčení podle zákona č. 412/2005 Sb. K tomu více důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb.

¹⁸⁾ Z poslední doby například usnesení ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 2893/14, dle kterého: „Ústavní soud má za to, že takové záruky jsou dány mimo jiné skutečností, že správní rozhodnutí musí obsahovat dostatečné odůvodnění v tom směru, nakolik to právní úprava uvedeného typu řízení dovoluje, a správní soud přezkoumává relevanci utajovaných informací, k nimž osoba, jejíž bezpečnostní způsobilost je zkoumána, nemá přístup, ze všech hledisek, které se jeví být důležitými, jak tomu bylo i v nyní projednávané věci.“

¹⁹⁾ Vyjádření je přílohou č. 1 k usnesení vlády ČR ze dne 30. 3. 2016, č. 280, dostupné z <http://vlada.cz/>. Vyjádření se snaží vypořádat i s námitkou, jak může žadatel o státní občanství, který ohrožuje bezpečnost státu, nadále pobývat na území České republiky na základě pobytového oprávnění – povolení k trvalému pobytu. Tato otázka by si zasloužila samostatný příspěvek, proto se jí nebudu dále věnovat, jakkoli se jedná o zajímavé téma.

a dále namítá, že úprava obsahuje přiměřená omezení. Vyjádření odkazuje na Vysvětlující zprávu Rady Evropy k čl. 11 Evropské úmluvy o státním občanství, podle které se u rozhodnutí, týkajících se národní bezpečnosti, uvádí pouze minimum informací.²⁰⁾ Rovněž není možné, aby se žadatel mohl seznamovat s obsahem stanovisek, a to ani v anonymizované podobě, jelikož by tím mohly být ohroženy operativně pátrací úkony (činnost) zpravodajských služeb a Policie ČR, resp. i spolupráce s cizími službami při poskytování si informací. V souladu s důvodovou zprávou by podle vlády konkretizace skutečností souvisejících s ohrožením bezpečnosti státu v odůvodnění rozhodnutí měla za následek prozrazení utajovaných informací v režimu zákona č. 412/2005 Sb. Proto se vládě jeví dostatečné sdělit žadateli, že k nevyhovění jeho žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.²¹⁾ V této souvislosti se vláda dovolává § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb.²²⁾ a dále odkazuje na vybranou judikaturu, a to i k tomuto zákonu, na základě čehož považuje úpravu za nepřijatelnější právní řešení v případě kolize hodnot.

Odkaz vlády na zákon č. 412/2005 Sb. a související judikaturu není neúčelný. To z důvodu, že ochrana bezpečnostních zájmů státu, resp. činnosti a informací zpravodajských služeb a Policie ČR na jedné straně a práv účastníka řízení na straně druhé, nevyvolává polemiku poprvé. V následující části proto porovnáme, jak se úprava v zákoně č. 412/2005 Sb. vypořádala s ochranou bezpečnostních zájmů.

Úprava dle zákona č. 412/2005 Sb. jako vzor?

Zákon č. 412/2005 Sb. upravuje mimo jiné i tzv. bezpečnostní řízení, ve kterém se rozhoduje například o (ne)vydání/zrušení osvědčení fyzické osoby, aby (ne)mohla mít přístup k utajované informaci. K tomu se váže i podmínka bezpečnostní spolehlivosti této osoby. Tu splňuje osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko, přičemž zákon navíc obsahuje výčet těchto rizik (§ 14 zákona). Současně zákon obsahuje zvláštní úpravu odůvodňování rozhodnutí (výše citovaný § 122 odst. 3 zákona). Konečně i v bezpečnostním řízení platí, že podle § 89 odst. 7 zákona č. 412/2005 Sb. účastník řízení a jeho zástupce nemají právo nahlížet do té části bezpečnostního svazku, která obsahuje utajovanou informaci.

²⁰⁾ Ministerstvo se snažilo před soudy touto úmluvou argumentovat již dříve, srov. například NSS, rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j.: 5 As 9/2008-106, Městský soud v Praze, rozsudek ze dne 10. 5. 2012, 7 A 129/2010-51-55.

²¹⁾ Vláda také upozorňuje, že úprava není v mezinárodním srovnání neobvyklá. Odkazuje například na Polsko, kde se rozhodnutí v zákonem stanovených případech neodůvodňují, pokud se opírají o bezpečnostní důvody, a na další státy, které zakazují udělit občanství, jestliže žadatel ohrožuje bezpečnost, integritu, veřejný pořádek.

²²⁾ Cit. § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb.: „V odůvodnění se uvedou důvody vydání rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení a při použití právních předpisů. Jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.“

Přestože jsem si vědom typové odlišnosti obou řízení, tj. řízení o udělení státního občanství a bezpečnostního řízení, u obou je shodným rysem posouzení bezpečnostního hlediska u účastníka řízení.²³⁾ Z tohoto důvodu se teď zaměřím na rozhodování v bezpečnostním řízení.

Předně je nutné uvést, že úprava v zákoně č. 412/2005 Sb. je výsledkem mimo jiné i tlaku ze strany Ústavního soudu na změnu předcházející úpravy.²⁴⁾ Zákon by tak měl reflektovat dřívější snahu Ústavního soudu o nalezení rovnováhy mezi jednotlivými zájmy (práva účastníka řízení na straně jedné, státu na straně druhé). Hledání této rovnováhy tak prošlo, resp. díky možnosti soudního přezkumu nadále prochází *určitým vývojem*, který se dotkl i problematiky odůvodňování rozhodnutí v bezpečnostním řízení. Současně s tímto se pod drobnohledem ocitly také zprávy zpravodajských služeb, které mohou být pro závěry správního orgánu a výsledek celého řízení rozhodující s ohledem například na kvalitu informací v nich uvedených. Na některých případech lze přitom ilustrovat případná rizika i pro řízení dle ZSO.

Ověřování věrohodnosti zpráv zpravodajských služeb se několikrát věnoval především NSS. V souladu s jeho judikaturou by proto zprávy měly obsahovat konkrétní, ucelené, podrobné informace týkající se chování a způsobu života účastníka řízení. V opačném případě informace nemohou pro správní orgán poskytovat dostatečný podklad k závěru o bezpečnostní nespolehlivosti žadatele.²⁵⁾ Nekonkrétní zpráva by proto znamenala, že skutkový stav nebude mít oporu ve spisovém materiálu. NSS rovněž vyslovil požadavek, aby zpráva neobsahovala vyjádření názoru ale *konkrétní informace* či jejich souhrn, aby bylo možné ověřit relevanci zjištění zpravodajských služeb (věrohodnost, vyváženost informací, atd.), protože jedině tak lze vyloučit libovůli, k níž by mohlo dojít, pokud by se musel správní orgán, resp. soud spokojit s tím, že zpravodajským službám uvěří.²⁶⁾ Soud v tomto svém rozhodnutí dále uvedl, že za určitých okolností je možné výjimečně neříci, z jakých konkrétních důvodů nebyla osoba shledána bezpečnostně způsobilá, nicméně musí být umožněn přezkum těchto důvodů soudem. V jiném rozhodnutí se NSS ohradil proti toliko *reprodukováným tvrzením*, která vycházejí z dalších podkladů a tyto podklady již nejsou součástí spisu. Bez doplnění spisového materiálu proto není možné ověřit opodstatněnost tvrzení.²⁷⁾ Pokud jde o požadovanou míru odůvodnění rozhodnutí, NSS s ohledem na znění ust. § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. aproboval, že není

²³⁾ Nicméně porovnáme-li situaci účastníků obou řízení, jsou zde určité rozdíly. Zatímco například neúspěšný žadatel o udělení státního občanství může na území nadále pobývat na základě svého pobytového oprávnění a realizovat zde dále své aktivity v podstatě bez omezení, osoba bez osvědčení je omezena například v možnosti vykonávat určité funkce, pokud je výkon podmíněn získáním/držením osvědčení. Rovněž zde mohou být další negativní dopady jako újma na pověsti, snížení příjmů, atd.

²⁴⁾ Za všechna rozhodnutí například náleze ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, který uvádí hlavní problémy předchozí úpravy a v této souvislosti odkazuje i na dřívější klíčová rozhodnutí Ústavního soudu.

²⁵⁾ NSS, rozsudek ze dne 15. 7. 2010, č. j.: 9 As 9/2010–94.

²⁶⁾ NSS, rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j.: 7 As 31/2011–101.

²⁷⁾ NSS, rozsudek ze dne 27. 1. 2010, č. j.: 9 As 29/2009–84.

nutné, aby správní orgány *podrobněji* uváděly úvahy, kterými se řídily při hodnocení podkladů od zpravodajských služeb. To i z důvodu, že účastníku řízení nemůže být umožněno seznámit se s utajovanými informacemi prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí správního orgánu za situace, kdy nemá možnost nahlédnout a seznámit se s nimi ve spise.²⁸⁾ Jak jsem přitom uvedl výše, zákon č. 412/2005 Sb. obsahuje výčet bezpečnostních rizik (§ 14 zákona). Účastník řízení by se tak z rozhodnutí měl dozvědět nejen, že nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti, ale i jaké bezpečnostní riziko u něj bylo shledáno (například činnost proti zájmům ČR, nepřiměřené majetkové poměry, styky, chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost, atd.). Účastník řízení by tímto alespoň v hrubých rysech měl být schopen dovodit, v čem spatřuje správní orgán bezpečnostní riziko. V opačném případě by se totiž účastník řízení nemohl jakkoli bránit.²⁹⁾

V bezpečnostním řízení proto nemusí správní orgán v odůvodnění rozhodnutí blíže popisovat konkrétní jednání účastníka a podrobně rozvádět své úvahy. Nicméně účastník řízení alespoň obecně ví, jaký aspekt jeho života nevyhovuje z hlediska bezpečnosti. Judikatura také klade nároky i na informace zpravodajských služeb a potažmo Policie ČR, které by měly být konkrétní, ucelené, podrobné a nereprodukované, aby bylo možné přezkoumat relevanci předmětných zjištění. I tyto totiž mohou být rozhodujícím podkladem. Domnívám se, že není důvod, aby tyto závěry při posuzování bezpečnostního hlediska nemohly být aplikovány i v řízeních o žádostech o udělení státního občanství. ZSO sice neobsahuje obdobný výčet bezpečnostních rizik ve vztahu k ohrožení bezpečnosti státu, nicméně, jak jsem uvedl v předchozí části, v odůvodnění rozhodnutí by mohlo být podobně alespoň *rámcově* uvedeno, v čem je spatřováno ohrožení. Jedině tak lze vyloučit libovůli zpravodajských služeb, resp. ministerstva.³⁰⁾ Zároveň vše výše uvedené víme díky tomu, že soudy dnes mohou rozhodnutí, vydaná dle zákona č. 412/2005 Sb., přezkoumávat. Jak nám totiž ukázala judikatura, ani řízení o opravném prostředku (rozkladu) nemusí garantovat účastníku řízení dostatečnou ochranu, jelikož se nápravy domohl teprve před soudy.

Na rozdíl od současné úpravy v ZSO zákon č. 412/2005 Sb. rovněž *umožňuje přezkoumání* zamítavého rozhodnutí soudem. Navíc při soudním přezkumu zákon č. 412/2005 Sb. obecně nevylučuje dokazování ani ohledně obsahu utajova-

²⁸⁾ NSS, rozsudek ze dne 29. 5. 2014, č. j.: 7 As 18/2014–29. V dané věci se osoba mimo jiné domáhala, aby bylo v odůvodnění rozhodnutí *konkrétně* popsáno jednání, kterého se měla dopouštět.

²⁹⁾ Srov. Městský soud v Praze, rozsudek ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 9 Ca 82/2007: „Z průběhu řízení ani z citovaného závěru obsaženého v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně totiž žalobce nemohl, a to ani v hrubých rysech, dovodit, v jakém jeho jednání spatřuje správní orgán bezpečnostní riziko, a jakákoliv jeho obrana proti takovému závěru tím byla znemožněna.“ Rozsudek mi byl poskytnut na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

³⁰⁾ Pokud jde o zkušenosti se zpravodajskými službami ve věcech státního občanství, někteří autoři zmiňují situace, kdy vybraní žadatelé o udělení státního občanství měli být dle jejich tvrzení kontaktováni Bezpečnostní informační službou se žádostí o spolupráci. V případě odmítnutí spolupráce by pak stanovisko služby k jejich žádosti o udělení občanství bylo negativní. Tak KUČERA, L.: op. cit., s. 329.

ných informací, ale pokud to není možné, obsahuje pro účely soudního řízení *zvláštní úpravu* oddělení částí spisu.³¹⁾ Ta je v ustanovení § 133 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. a garantuje ochranu před ohrožením činnosti zpravodajských služeb nebo policie tím, že i v řízení před soudem mohou být části spisu za splnění podmínek odděleny a účastník řízení nebo jeho zástupce do oddělených částí nahlížet nemohou.³²⁾

V takových případech je to pak soud, který doplňuje aktivitu účastníka řízení a přezkoumává relevanci utajovaných informací.³³⁾ Logickým předpokladem je nicméně samotná existence soudního přezkumu. Ta je však podle § 26 ZSO nyní vyloučena, byť například Senát ČR usiloval o změnu tohoto ustanovení, včetně zavedení v podstatě totožné právní úpravy, jakou dnes najdeme v § 133 zákona č. 412/2005 Sb.³⁴⁾ Poslanecká sněmovna ale nakonec schválila návrh ZSO v původním znění, tj. s vyloučením soudního přezkumu.³⁵⁾

Kdo ohlídá hlídače, není-li soudního přezkumu?³⁶⁾

Vyloučení rozhodnutí ministerstva v případech podle § 22 odst. 3 ZSO ze soudního přezkumu je částečně návratem do minulosti.³⁷⁾ Nicméně vláda

³¹⁾ Podle NSS: „[P]ři soudním přezkumu nelze obecně vyloučit dokazování obsahu utajovaných informací, ovšem musí být stanoveny zvláštní podmínky pro zajištění ochrany utajovaných informací. Mezi tyto podmínky lze zařadit nutnost poučení předsedou senátu, nutnost zproštění mlčenlivosti či dokonce vyloučení možnosti dokazování, pokud by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.“ NSS, rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j.: 7 As 31/2011–101.

³²⁾ Cit. § 133 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb.: „*Úřad označí okolnosti uvedené v odstavci 2, o kterých torčí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena; do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou. V ostatním nejsou ustanoveny zvláštního právního předpisu o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.*“ Toto ustanovení je ve vztahu k § 45 odst. 3 a 4 s. ř. s. považováno za úpravu *lex specialis*, viz například NSS, rozsudek ze dne 19. 6. 2013, č. j.: 3 As 63/2012-25.

³³⁾ NSS, rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j.: 7 As 31/2011- 101.

³⁴⁾ Usnesení Senátu Parlamentu ČR č. 207 z 10. schůze, konané dne 16. 5. 2013, senátní tisk č. 87.

³⁵⁾ Za navrhovatele se k usnesení Senátu vyjádřil tehdejší ministr vnitra Jan Kubice, podle kterého: „...[B]ude tento soudní přezkum působit v praxi problémy, a to zejména proto, že zpravodajské služby nebo policie nemohou poskytovat údaje z živých operativních spisů, na jejichž základě bude žádost o udělení státního občanství zamítnuta. Obávám se, že výsledkem požadavků na soudní přezkum tak bude udělování státního občanství osobám, které bezpečnostní zájmy tohoto státu objektivně ohrožují.“ Viz PČR, PS 2010 – 2013, stenoprotokol z 54. schůze ze dne 11. 6. 2013, bod č. 5, dostupný z www.psp.cz.

³⁶⁾ Ohledně podrobných námitek k možné neústavnosti odkazují na úvahy odborné veřejnosti v poznámce pod čarou č. 5.

³⁷⁾ Již za účinnosti zákona č. 40/1993 Sb., soudy původně argumentovaly, že z důvodu absence právního nároku na udělení občanství zde není ani subjektivní právo žadatele, aby jeho žádosti bylo vyhověno, a proto nemůže být na takovém neexistujícím právu žadatel zkrácen, což je základní podmínka soudního přezkoumání správního aktu. Tak například usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, č. j.: 6 A 77/99–8.

ve vyjádření uvádí, že když soudní přezkum není přímo vyžadován v čl. 12 Evropské úmluvy o státním občanství, postačuje možnost podání rozkladu proti rozhodnutí. Dále vláda uvedla i čísla ze statistik, podle kterých od 1. 1. 2014 bylo *pouze* v 17 případech rozhodnuto o zamítnutí žádostí z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. V rámci řízení o rozkladu bylo ve 4 případech prvoinstanční rozhodnutí zrušeno (bezpečnostní riziko pominulo), přičemž v rámci řízení o rozkladu je taktéž zkoumáno, zda riziko přetrvává a jakého je charakteru. Dle podrobnějších informací od ministerstva byly podle § 22 odst. 3 ZSO v roce 2014 zamítnuty 2 žádosti (v obou případech podán rozklad), v roce 2015 15 žádostí (11x podán rozklad), v prvním pololetí roku 2016 17 žádostí (16x podán rozklad).³⁸⁾

I přes argumenty a čísla se závěry, že je právo žadatele obhajovat svá práva a zájmy v potřebném rozsahu zachováno, nesouhlasím. Jak bylo demonstrováno na judikatuře k zákonu č. 412/2005 Sb., teprve až soudy nastavily exekutivě mantinely tak, aby nebyla její rozhodnutí nepřezkoumatelná, resp. nedocházelo k libovůli.

K tomu lze doplnit, že předchůdce zákona č. 412/2005 Sb. zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, rovněž vylučoval ze soudního přezkumu rozhodnutí o opravném prostředku vydané tzv. Kolegiem na úseku ochrany utajovaných skutečností při Nejvyšším státním zastupitelství. Ústavní soud nakonec dospěl k závěru, že Kolegium není schopné vést spravedlivý proces mimo jiné i proto, že jeho členové neměli institucionálně vytvořeny podmínky pro náležitou distanci od orgánů výkonné moci.³⁹⁾ I dle úpravy v ZSO je nyní žadatel o státní občanství vydán napospas exekutivě, kterou může vnímat jako zaujatou proti své osobě, oproti garanci soudního přezkumu.⁴⁰⁾

S ohledem na vše výše uvedené zde dle mého názoru existuje odlišný náhled na hájení bezpečnostních zájmů a práva účastníka, kdy exekutiva má ze své podstaty tendenci hájit státní zájem, jakkoli (ne)může být v daném případě ohrožen. Naproti tomu soud by měl co nejvíce usilovat o zajištění spravedlivého procesu. Lze tak pochopitelně namítnout, že s možností soudního přezkumu bude ochrana utajovaných informací snížena, když se s nimi bude moci seznámit více osob, soudy budou mít jiný právní názor než ministerstvo, atp.⁴¹⁾ Nic-

³⁸⁾ Informace mi byly poskytnuty na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

³⁹⁾ Podrobněji Ústavní soud, náleze ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04 (220/2005 Sb.).

⁴⁰⁾ Srov. například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2010, č. j.: 9 Ca 173/2005-147, dle kterého: „Žalobcová věc byla přezkoumána nezávislým a nestranným orgánem při absenci vztahu soudu k jedné ze stran řízení (nebyla vznesena námitka podjatosti), při plném oprávnění soudu se seznámit s utajovanými podklady řízení a povinnosti je objektivně vyhodnotit. Soud uvedl, že tato nezávislost soudu, která je nezávislostí každého jednotlivého soudce tohoto soudu, je dále umocněna rozhodováním v senátním složení v dané věci a dále opět institucionální garanci přezkumu v rámci dvoustupňové soudní soustavy správních soudů,....“

⁴¹⁾ V souladu s § 58 odst. 1 písm. e) ve spojení s odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb. mají soudci

méně jak nám dokazuje zákon č. 412/2005 Sb. zákonodárce je (i pod tlakem judikatury) schopen přijmout i takovou úpravu, aby byly jednotlivé zájmy vyvážené, včetně ochrany utajovaných informací. Celkový vývoj úpravy v zákoně č. 412/2005 Sb. lze přitom hodnotit pozitivně, což potvrzuje i to, že v nedávné době úprava obstála i před Evropským soudem pro lidská práva.⁴²⁾

Domnívám se, že je nutné i v případech neudělení občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu zajistit nestrannou kontrolu právě soudy, byť s ohledem na dnešní délku soudního řízení to bývá pro účastníka řízení dlouhý boj. Pokud zde ale není nikdo další, kdo by ministerstvo účinně kontroloval, hrozí, že bude rovnováha mezi zájmy vychýlena.

Závěr

Mám-li na základě výše uvedeného učinit závěr, považuji současnou úpravu v ZSO v případech ohrožení bezpečnosti státu jako celek za slepou vývojovou větev. Úprava uzakoňuje dřívější přístup ministerstva, pokud jde například o velmi skromné odůvodnění rozhodnutí. Takové minimalistické odůvodnění zamítavého rozhodnutí ale nedává žadateli šanci alespoň na základní, když už ne férovou obranu. Pouhou citací textu zákona, aniž by bylo alespoň rámcově uvedeno, co je v případě žadatele ohrožením, považuji za nedostatečnou. Na rozdíl od stěžovatele se naopak domnívám, že obstojí argument o nutnosti chránit metody a zdroje zpravodajských služeb a Policie ČR. Pokud jejich stanoviska obsahují určité utajované informace a nestávají se proto součástí státoobčanského spisu, je možné toto přijmout s důsledky, které vyplývají pro účastníka nebo jeho zástupce. Nebylo by to jediné řízení, které by s ohledem na svou povahu bylo specifické. Nicméně neúspěšnému žadateli je potřeba garantovat v takových případech určité záruky, což naopak úprava v ZSO neposkytuje. Žadatel o státní občanství je tady zcela vydán na milost exekutivě. Zde proto vidím dluh vůči účastníku řízení.

Dle mého názoru je proto stávající úprava v ZSO pro exekutivu, tj. ministerstvo, potažmo zpravodajské služby nebo Policii ČR, příliš velkým pokusem, aby podlehla temné straně síly. Jednak je tomu na straně zpravodajských služeb a Policie ČR, pokud jde o kvalitu sdělení jejich poznatků. Současně hrozí zneužití správního uvážení a libovůle ze strany ministerstva. Obě hrozby nám již dokázala judikatura v minulosti, a to nejen v případech cizích státních příslušníků, ale i u vlastních občanů v bezpečnostním řízení. Zejména však není důvod, aby soudy neměly možnost přezkoumávat rozhodnutí ministerstva ve věcech neu-

v nezbytném rozsahu přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení i bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení.

⁴²⁾ Evropský soud pro lidská práva, *Regner proti České republice*, stížnost č. 35289/11, rozsudek ze dne 26. 11. 2015. Nutno dodat, že mezi bezpečnostním řízením a řízením o udělení občanství jsou i z hlediska možností přezkumu na nadnárodní úrovni rozdíly, kdy například čl. 6 odst. 1 (právo na spravedlivé řízení) Evropské úmluvy o lidských právech není aplikovatelný, podrobněji KINDLOVÁ, M.: op. cit., s. 416–417.

dělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti. Právě úprava v zákoně č. 412/2005 Sb. může být pro ministerstvo návodem, jak by se šlo alespoň do-
datečně s celou situací vypořádat tak, aby byly chráněny zájmy státu a zároveň
i práva účastníka řízení (například tím, že jeho aktivitu bude suplovat soud).
Je-li to možné podle tohoto zákona, nevidím důvod, proč by měly vznikat
praktické problémy v případě ZSO. I přes zvláštní charakter obou řízení a jejich
rozdíly, mi nezbyvá než doufat, že Ústavní soud nasměruje ministerstvo touto
cestou.

Reakce na nález Ústavního soudu

Dne 24. 10. 2016 byl vyhlášen nález, kterým Ústavní soud zamítl návrh
stěžovatele na zrušení ust. § 22 odst. 3 ZSO (usnesení ze dne 11. 10. 2016,
sp. zn. Pl. ÚS 5/16). Podle většiny pléna vymezení bezpečnostních rizik v na-
padeném ustanovení je sice značně obecné, nicméně to přičítá možné *obměně*
významu jednotlivých rizik s postupem času. V této souvislosti bude nutné,
aby ministerstvo respektovalo v individuálních případech princip proporciona-
lity a rozlišovalo jednotlivé *stupně* bezpečnostních rizik. Právní úprava tak sle-
duje legitimní cíl (bezpečnostní zájmy státu), přičemž se jedná o ústavně kon-
formní kompromis. *Úplné* odůvodnění zamítnutí žádosti by bylo nepřiměřené.

Ztotožňuji se s tím, že i bezpečnostní zájem státu představuje Ústavou chrá-
něnou hodnotu. Nicméně si nemyslím, že je nutné neúspěšné žadatele odbyť
pouhým odkazem na uniformní citaci textu, aby bezpečná existence státu nebyla
narušena. Jinými slovy se tím totiž žadateli pouze sděluje, že v jeho případě je
zde už něco natolik nebezpečného, že se o tom nelze ani zmínit, ba naznačit,
případně někdo má za to, že zde něco takového je. Nelze však vyloučit,
že žadatel nebude někdy ani tušit, v čem by měl ohrožovat bezpečnost státu
například vzhledem k oné možné proměně bezpečnostních rizik, na kterou
se upozorňuje v nálezu. Z jeho pohledu bude proto takové rozhodnutí jen těžko
transparentní. S tím ostatně souvisí praktický aspekt uvedený již v textu článku,
tj. jak se má neúspěšný žadatel konkrétně bránit proti dle většiny pléna při-
měřenému, zároveň ale „neúplnému“ odůvodnění, použiji-li rozlišení v duchu
nálezu. Bude pro žadatele lepší zpochybňovat samotnou existenci bezpečnost-
ního rizika, nebo se dovolávat toho, že v jeho případě jde pouze o marginální
bezpečnostní riziko za předpokladu, že o něm ví, resp. alespoň tuší? Je pak
otázkou, zda se v tomto ohledu ještě jedná o odůvodnění ve vztahu k indivi-
duální žádosti, když zamítavá rozhodnutí toliko jednotvárně citují zákon. Apro-
bovaná právní úprava v § 22 odst. 3 ZSO je zde dle mého názoru zbytečně
rozdílná oproti úpravě podle zákona č. 412/2005 Sb., což většina pléna bohužel
nereflektovala. S ohledem na obsah příspěvku jsou mi proto bližší odlišná sta-
noviska disentujících soudců.

Shrnutí:

Cílem příspěvku je analyzovat ustanovení § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky. Podle tohoto ustanovení rozhodnutí o nevyhovění žádosti o udělení státního občanství neobsahuje standardní odůvodnění, ale s ohledem na ochranu utajovaných informací pouze konstatuje, že žádost byla zamítnuta z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Žadatel a jeho zástupce navíc nemají přístup k této utajované informaci, jelikož tato není součástí spisu. Článek se zabývá bývalou a aktuální úpravou a porovnává tuto s úpravou bezpečnostního řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. V článku argumentuji, že úprava bezpečnostního řízení poskytuje příhodnější přístup, pokud jde o ochranu utajovaných informací a práva žadatele. To podporuje i judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu uvedená v článku. Z tohoto důvodu nabízí lepší možnost, jak vyvážit jednotlivé zájmy.

Refusal of Citizenship due to State Security: Should Applicants Know the Reasons? – summary:

The aim of this article is to analyze the rule contained in § 22 (3) of the Act No. 186/2013 Coll., on Citizenship. According to this rule, a decision refusing to grant citizenship does not include a standard reasoning but due to protection of classified information it only states that an application was denied because of a threat to state security. This classified information is not part of a file and the applicant and his representative do not have access to information. The article provides an overview and reasoning behind the rule. It compares the rule with a security clearance procedure according to the Act No. 412/2005 Coll., on the Protection of Classified Information. The paper argues that the security clearance procedure provides more suitable approach related to the protection of classified information and rights of the applicant. This is supported by the case-law of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court cited in the article. It offers a better method for balancing individual interests.