

# DISKUSE

Miluše Kindlová<sup>1)</sup>

## Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu?

### 1. Úvodní poznámky

Právo na přístup k soudu je klíčovým aspektem práva na spravedlivý proces. V posledních desetiletích jsme, mluvíme-li přinejmenším o evropském právním prostoru, svědky jeho posilování a naopak minimalizace přípustných odchylek či výjimek. Týká se to i výjimek spočívajících v tzv. soudních výlukách, tedy situací, kdy právní řád vylučuje ze soudního přezkumu určitý typ řízení.<sup>2)</sup> Náš ústavní pořádek zakotvuje výslovné omezení těmto výlukám pro oblast správního soudnictví v čl. 36 odst. 2 Listiny, jehož druhá věta stanoví, že „[z] pravomoci soudu ... nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod.“

Tento příspěvek se věnuje analýze jedné z existujících soudních výluk v oblasti, která tradičně spadala do sféry volného uvážení státu, a sice v oblasti udělování státního občanství. Podle § 26 ve spojení s § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství, v platném znění, je z přezkoumání soudem vyloučeno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti z jiných důvodů je však soudně přezkoumatelné.

Již ve fázi projednávání návrhu zákona bylo některými upozorňováno na problematičnost této výluky a poukazováno na to, že v případě přezkumu příslušného ustanovení ze strany Ústavního soudu může dojít k jeho zrušení pro rozpor s ústavním pořádkem. Senátorka a členka senátního ústavně-právního výboru Eliška Wagnerová označila danou záležitost za natolik jasnou, že zvolila přirovnání, že pro ministra vnitra připravujícího návrh zákona o státním občanství by se mělo jednat o „housku na krámě“.<sup>3)</sup>

---

<sup>1)</sup> JUDr., Ph.D., M. Jur., odborná asistentka na katedře ústavního práva Právnické fakulty UK. Stať byla zpracována v rámci projektu PRVOUK 06 Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace.

<sup>2)</sup> Obecně např. viz MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 92 an.

<sup>3)</sup> Stenozáznam z 1. dne 10. schůze Senátu, 9. funkční období, 16. 5. 2013.

Cílem tohoto příspěvku je zařadit debatu o přípustnosti předmětné soudní výlu-ky do širšího kontextu práva na přístup k soudu, dále posoudit důvody, které vedly k uzákonění dané výlučky a zamyslet se nad ústavností daného řešení. Kloním se k názoru, že podle současného stavu české judikatury je pravděpodobné, že by Ústavní soud příslušnou výlučku skutečně posoudil jako protiústavní a že bude nutné soudní přezkum, řádně upravený, v takovém případě připustit. Důvodem by patrně bylo zejména porušení druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny, podle níž nelze ze soudního přezkumu vyloučit rozhodnutí týkající se základních práv.<sup>4)</sup> Na základě relevantní judikatury příspěvek rozebírá dva možné náhledy na vnímání tohoto ustanovení Listiny a ukazuje, jak by se oba přístupy, z nichž u druhého je ještě možné odlišit dvě varianty, ke zkoumané soudní výlučce zřejmě stavěly. Tyto náhledy se liší, stručně řečeno, v tom, kde spatřují potřebné „dotčení základních práv“ tak, aby byla soudní výlučka protiústavní. Příspěvek dále nabízí i alternativní postup, jak k hodnocení ústavnosti předmětné soudní výlučky přistupovat, a sice použitím testu proporcionality ve vztahu k právu zakotvenému v první větě čl. 36 odst. 2 Listiny v situaci, kdy by bylo shledáno, že druhá věta tohoto ustanovení není na věc aplikovatelná, protože základní práva dotčena nejsou.

V tomto ohledu má diskuse ohledně výlučky u státního občanství širší přesah – otázku vztahu první a druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny.

Příspěvek se také krátce zabývá dalšími aspekty, které by pro posuzování dané soudní výlučky byly či mohly být relevantní – principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a vlivem práva Evropské úmluvy o lidských právech a práva EU.

## **2. Soudní přezkum ve sféře udělování státního občanství a důvody pro uzákoně- ní zkoumané soudní výlučky**

Státní občanství je, navzdory faktu, že většina současných lidskoprávních záruk se na ně neváže, stále ještě v mnoha ohledech značně exkluzivním statutem. Exkluzivním z toho důvodu, že vedle určitého emočního náboje, který se s občanstvím často pojí, je povětšinou jen státní občan skutečně plnoprávným členem ve státě, ať už z toho pohledu, že je vždy oprávněn ke vstupu do státu, že je oprávněn spolurozhodovat o budoucím směřování státu zejména užíváním svého aktivního i pasivního volebního práva na všech úrovních vládnutí (případně i nadstátních) a že se může ucházet o veřejné funkce často vyhrazené právě jen občanům. Případné výjimky, jsou-li příslušným právním řádem povoleny, musí být náležitě zdůvodněny a jsou přísně

---

<sup>4)</sup> Pavel Uhl v novém komentáři k Ústavě zpochybňuje ústavnost dané soudní výlučky z důvodu „rozporu se všemi dosaženými standardy právní jistoty“ a tvrzené „legalizace úplné svévole“ (in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol., *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR, Komentář*, Wolters Kluwer 2015, s. 180). Nezaměřuje se tedy na zkoumání ústavnosti výlučky primárně pohledem čl. 36 odst. 2 Listiny, ale pohledem principu právního státu. Oba přístupy jsou komplementární (viz část 4 tohoto příspěvku).

posuzovány.<sup>5)</sup> Státní občanství má zároveň tu cennou přidanou hodnotu, že jej nelze v našich podmínkách v podstatě odejmout, a jeho udělení tedy představuje zpravidla nevratný krok (vyjma omezené možnosti nového rozhodnutí v rámci obnovy řízení podle správního řádu). Česká právní úprava nezná možnost, že by bylo možné odejmout státní občanství například z důvodu nelояality vůči státu tak, jak to mají upraveno některé jiné právní řády.<sup>6)</sup> I to samozřejmě podporuje myšlenku, že stát má legitimní důvod rozhodovat o tom, komu státní občanství udělí a komu nikoliv.

Jak dokládá pohled na nové úpravy nabývání státního občanství udělením, opět mluvíme-li o evropském kontextu, vyznačují se obecně dvojím trendem. Zprvře dochází ke zpříšňování explicitních naturalizačních podmínek například o požadavek integrace žadatele do společnosti a za druhé k posilování tzv. „soudních“ práv žadatelů, tedy jejich možnosti hledat obranu proti rozhodnutí o neudělení občanství u soudů.<sup>7)</sup> Oba trendy potvrzuje i současná česká právní úprava.

Ta v intencích druhého trendu reaguje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která ještě za platnosti bývalého zákona o státním občanství<sup>8)</sup> odmítla tezi zastávanou Městským soudem v Praze a původně aprobovanou i některými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, že jelikož není na udělení státního občanství právní nárok a jeho udělení je věcí absolutního uvážení státu, nelze mluvit ani o subjektivním veřejném právu, na kterém by žadatelé mohli být zkráceni. Podle Městského soudu v Praze bylo rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství vyloučeno ze soudního přezkumu správními soudy z důvodu nenaplnění účelu správního soud-

---

<sup>5)</sup> Obecně k významu státního občanství v současném světovém srovnání viz SHACHAR, A., *Citizenship*, in ROSENFELD, M., SAJÓ, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press 2012, s. 1002-1005. K obsahu pojmu občanství z hlediska statusových práv srovnej recentně např. HONUSKOVÁ, V., *Občanství EU jako důvod pro sloučení rodiny?* In *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* č. 2/2014, s. 56-57 či Sládeček, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., *Ústava České republiky, komentář*, C. H. Beck 2007, s. 111-112.

<sup>6)</sup> Například ve Spojeném království lze na základě paragrafu 40 Zákona o britském občanství z roku 1981 (*British Nationality Act*) v platném znění odejmout státní občanství tehdy, pokud má ministr vnitra za to, že by byl tento krok prospěšný veřejnému zájmu a příslušná osoba se nestane apolitou. Zároveň je možné odejmout občanství i tehdy, pokud bylo nabyto naturalizací a odnětí je ve veřejném zájmu, protože se daná osoba zachovala způsobem vážně ohrožujícím britské zájmy, jestliže lze rozumně předpokládat, že může nabýt jiné státní občanství [tato možnost byla do zákona vložena novelizací Zákonem o imigraci z roku 2014 (*Immigration Act*)]. Konečně třetím případem možného odnětí je situace, kdy bylo státní občanství nabyto naturalizací nebo registrací s pomocí podvodu, nepravdivých podání či zamlčování podstatných skutečností. Pro podrobnější rozbor těchto ustanovení a dalších souvisejících pravomocí ministra vnitra srovnej např. výzkumnou zprávu Knihovny Sněmovny obecných, dostupnou na <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06820#fullreport>.

<sup>7)</sup> Viz např. Wallace Goodman, S., *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, Robert Schuman Centre for Advances Studies, Eudo Citizenship Observatory 2010, s. 13 an., dostupné na <http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf> (poslední přístup 15. 6. 2015).

<sup>8)</sup> Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky.

nictví ve smyslu § 2 s. ř. s. a z toho důvodu, že nevznikalo rozhodnutí, jimž se zakládá, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, které by podléhalo soudnímu přezkumu (§ 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s.).<sup>9)</sup> Tezi o vyloučení rozhodnutí o (ne)udělení státního občanství ze soudního přezkumu potvrzovala i vybraná ústavněprávní a správněprávní doktrína.<sup>10)</sup>

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotil do té doby nejednotnou rozhodovací praxi svých senátů a konstatoval, že Ministerstvo vnitra není vedeno zcela volnou úvahou a „udělení státního občanství [není] projevem „neomezené“ státní suverenity a [nelděje se ve sféře „absolutního správního uvážení“]. Podle něho je „[s]právní uvážení ... v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně ..., tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl, a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. ... Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ..., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce.“<sup>11)</sup>

Nejvyšší správní soud později také odlišil pojmy právního nároku a subjektivního práva na udělení státního občanství, když konstatoval, že žadateli o udělení státního občanství sice nesvědčí právní nárok na jeho udělení (nemá „právem vymahatelnou jistotu“ udělení), ale má na udělení občanství subjektivní právo v tom smyslu, že Ministerstvo vnitra musí vést řádné řízení při dodržení všech procesních práv žadatele, respektování zákazu libovůle, diskriminace, atd.<sup>12)</sup> Nejvyšší správní soud považoval

---

<sup>9)</sup> Právní názor Městského soudu v Praze je patrný např. z rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. 2 As 31/2005. Senát NSS souhlasil s tímto právním názorem např. v usnesení ze dne 29. 6. 2004 sp. zn. A 11/2003-34.

<sup>10)</sup> Viz zejména SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., *Ústava České republiky, komentář*, C. H. Beck 2007, s. 117-118. Vladimír Sládeček zde na s. 117 uvádí, že „...v případě rozhodování o udělení státního občanství se jedná o odůvodněnou výjimku absolutní volné úvahy, vedené ovšem v rámci účelu sledovaného aplikovaným zákonem, kdy další specifikace úvahy možná není. Je si třeba také uvědomit, že uvážení se uplatňuje až po posouzení splnění zákonem stanovených podmínek. Rozhodnutí o udělení státního občanství lze z hlediska teorie správního práva přirovnat – *cum grano salis* – k udělování koncese. I když i v těchto případech většinou zákon správní uvážení do jisté míry ohraničuje nebo usměrňuje, zpravidla výslovně stanoví, že na vydání kladného rozhodnutí není právní nárok ... Pokud neexistuje subjektivní veřejné právo na udělení státního občanství, tím méně pak může jít o ústavně zaručené základní právo, kterému by musela být nutně garantována soudní ochrana.“ Opačný názor prezentuje Pavel Molek in BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *Ústava České republiky, Komentář*, Linde Praha 2010, s. 242 an.

<sup>11)</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002 (č. 906/2006 Sb. NSS).

<sup>12)</sup> Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. 2 As 31/2005.

také za nepřipustné, aby si Ministerstvo vnitra rozšiřovalo v rámci své úvahy podmínky pro udělení státního občanství nad rámec podmínek zákonem stanovených.<sup>13)</sup>

Ve světle zmíněné judikatury vychází současný zákon o státním občanství z toho, že rozhodnutí týkající se žádosti o udělení státního občanství soudnímu přezkumu obecně podléhají, kromě jediné výjimky, kdy žádost je zamítnuta z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, protože Ministerstvo vnitra usoudí na základě stanoviska Policie ČR, popřípadě zpravodajských služeb, že žadatel představuje bezpečnostní riziko.<sup>14)</sup> Podle § 22 odst. 3 zákona si Ministerstvo vnitra vyžádá (musí vyžádat) tato stanoviska v případě žádosti podané žadatelem starším 15 let. Stanoviska nemají povahu „závazných stanovisek“ ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, takže je rozhodovací orgán hodnotí v kontextu konkrétního žadatele a dotčených vnitrostátních a mezinárodních právních norem. Kontextem úvah tak může být například dlouhodobý pobyt v ČR, míra integrace žadatele do zdejší společnosti či, z jiného soudku, úvaha nad možným šikanózním charakterem stanoviska Policie ČR či zpravodajské služby.

Klíčové je, že pokud příslušná stanoviska obsahují utajované informace,<sup>15)</sup> nestávají se součástí spisu a v odůvodnění příslušného rozhodnutí se pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Jedná se tedy o citelný zásah do práva na odůvodnění rozhodnutí (tomuto problému se však v příspěvku dále nevěnuji).<sup>16)</sup> Logikou, která vedla navrhovatele zákona k vyloučení soudního přezkumu, byla hlavně tato okolnost. Pokud nejsou důvody v odůvodnění uvedeny – a je to považováno za legitimní – pak není co soudem přezkoumávat...

Vrátíme-li se k informacím podléhajícím utajení a k jejich nezařazení do spisu, je podle důvodové zprávy k návrhu zákona cílem ochránit smysl policejní a zpravodajské práce v zájmu ochrany bezpečnosti státu. Přístup žadatele k těmto informacím by logicky mohl zhatit práci uvedených orgánů, a je proto podle zprávy legitimní a přiměřené v daném rozsahu přístup k nim omezit. Důvodová zpráva dále pouka-

---

<sup>13)</sup> *Ibid.*

<sup>14)</sup> Posouzení bezpečnostní spolehlivosti souvisí s ustanovením § 13 odst. 2 zákona o státním občanství, podle něhož nelze občanství udělit žadateli, který ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty.

<sup>15)</sup> Podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, v platném znění.

<sup>16)</sup> Evropská úmluva o státním občanství, která je pro Českou republiku závazná, obsahuje sice ve svém článku 11 ustanovení o tom, že rozhodnutí v oblasti udělování občanství mají být odůvodněna, ale podle vysvětlivek k této úmluvě stačí v případě bezpečnostních rizik uvedení jen minima informací (vysvětlivky jsou dostupné na <http://conventions.coe.int/treaty/en/reports/html/166.htm>). K tomu srovnej též HENYCH, V., Evropská úmluva o státním občanství a zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, *Správní právo*, č. 6/2000, s. 355 an. Za platnosti bývalého zákona o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky se z praktických důvodů také konkrétní bezpečnostní důvody vedoucí k rozhodnutí o neudělení státního občanství neuváděly, což vedlo k podávání rozkladů, resp. správních žalob založených na nedostatečném odůvodnění rozhodnutí (k tomu viz MALÁ, M., Státní občanství, *Správní právo*, č. 7-8/2014, s. 477).

zuje na relativně nízkou četnost případů zamítnutí naturalizačních žádostí z důvodu bezpečnosti státu (v letech 2005–2010 bylo takto ročně zamítnuto do 5% z celkového počtu zamítnutých žádostí). Ohledně ústavnosti zvoleného řešení odkazuje důvodová zpráva ke stanovisku Legislativní rady vlády, podle níž lze danou soudní výlukou upravit v rovině běžného zákona, jelikož se nejedná o rozhodování o základních právech ve smyslu nepřipustnosti soudní výluky podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a ani z mezinárodních závazků ČR nevyplývá nutnost v daném případě soudní přezkum umožnit. Jako dostatečnou záruku vyloučení rizika arbitrárnosti uvádí důvodová zpráva fakt, že státoobčanské stanovisko je podepsáno ředitelem dané zvláštní složky Policie ČR a zpravodajské služby (popř. jeho zástupcem) a dále, že proti rozhodnutí o zamítnutí je připuštěn řádný opravný prostředek ve správní linii, tedy rozklad, o kterém na návrh rozkladové komise rozhoduje ministr vnitra.<sup>17)</sup> Je zřejmé, že právě problém dostatečnosti záruk proti arbitrárnosti posouzení bezpečnostními složkami a ministerstvem je praktickou podstatou problému.

### 3. Ústavnost zkoumané soudní výluky pohledem čl. 36 odst. 2 Listiny

Z hlediska vnitrostátních norem ústavního pořádku je pro přípustnost soudních výluk na poli veřejné správy klíčové ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jakožto součásti ústavní úpravy práva na spravedlivý proces a rozvinutí obecného ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle čl. 36 odst. 2 platí, že: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

První otázkou, kterou je nutné zhodnotit, je, jestli je soudní výluka podle § 26 zákona o státním občanství výlukou přímo zakázanou ve smyslu druhé věty tohoto ustanovení Listiny, tedy jestli se rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení občanství *týká základních práv a svobod*.

Domnívám se, že k této otázce, resp. odpovědi na ní, je obecně možné odlišit dva různé přístupy, které se projevují v relevantní judikatuře. Druhý možný přístup pak má dvě varianty, užší a širší.

#### 3.1 Co je rozhodnutí „týkající se základních práv a svobod“?

##### *První možný přístup*

Podle prvního přístupu je klíčová existence, resp. povaha konkrétního individuálního práva, o které v příslušném řízení jde, tedy otázka, zda má toto právo, existuje-li vůbec, povahu *základního práva*. Tomuto přístupu odpovídá úvaha, prezentovaná

---

<sup>17)</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státním občanství, sněmovní tisk č. 827/0, s. 64-66.

např. Městským soudem v Praze (jak je patrné z výše uvedené geneze judikatury Nejvyššího správního soudu), že na udělení státního občanství ČR není právní nárok a že tedy nemůže být ani právo na jeho udělení.<sup>18)</sup> Že na udělení státního občanství není právní nárok, ostatně konstatuje i § 12 současného zákona o státním občanství. Není-li právo na jeho udělení, nelze mluvit ani o základním právu. Listina či závazná mezinárodní smlouva žádné takové právo nezakotvuje. Ani Evropská úmluva o státním občanství, která sice ve svém čl. 4 „právo na občanství“ uvádí, ale podle doprovodných vysvětlivek k ní to neznamená právo na udělení konkrétního státního občanství a dané ustanovení míří zejména k principu vyhnutí se apolitismu.<sup>19)</sup>

V tomto duchu zjevně uvažovala i Legislativní rada vlády, jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu zákona o státním občanství (viz výše v části 2), stejně jako tak uvažují autoři vybraného komentáře k Ústavě.<sup>20)</sup> Určitou oporu pro tento přístup lze zároveň nalézt i v některých usneseních Ústavního soudu. Například v usnesení sp. zn. IV. ÚS 586/99 Ústavní soud uvedl, že „Česká republika ve svém právním řádu stanovila podmínky pro vznik státoobčanského vztahu způsobem, který z hlediska ústavnosti nevzbuzuje pochyb. V případech, kdy tento vztah nevzniká *ex lege*, 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, ústavními zákony ani mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy.“<sup>21)</sup>

Pro tento výklad je tedy zásadní (pouze) povaha konkrétního individuálního práva, které je jádrem příslušného řízení.

---

<sup>18)</sup> Takový postoj zaujímal v minulosti i Vrchní soud v Praze. Viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6A 77/97, kde bylo konstatováno, že: „[p]řijetí do svazku státu (udělení státního občanství) na žádost občana cizího státu je a také historicky od nejstarších dob vždy bylo výrazem státní suverenity. Je absolutně ve sféře volného uvážení státní výsosti, zda cizímu státnímu příslušníku bude občanství uděleno nebo ne. Tento princip je naprosto neměnný a nezpochybnitelný; ... Konstrukce právního nároku na udělení státního občanství ... by princip svrchovanosti státu popírala a už pojmově není možná. To, že při udělení státního občanství individuálním aktem nejde o věc právního nároku, se ostatně bez pochybnosti uznávalo i v minulosti, ba připouštělo se, že rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti nemusí být proto vůbec ani odůvodňováno. ... [P]odmínky, které stanoví zákon pro udělení státního občanství ... nemají ten právní význam, že by při jejich splnění (prominutí) muselo být státní občanství uděleno. ... Protože tu není právní nárok na udělení státního občanství, není tu ani subjektivní právo žadatele, aby jeho žádosti bylo vyhověno.“

<sup>19)</sup> Dostupné na <http://conventions.coe.int/treaty/en/reports/html/166.htm>. K tomu srovnej HENYCH, V., Evropská úmluva o státním občanství a zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, *Správní právo*, č. 6/2000, s. 328.

<sup>20)</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., *Ústava České republiky, komentář*, C. H. Beck, 2007, s. 117 (viz citát v pozn. č. 10 tohoto příspěvku).

<sup>21)</sup> Usnesení ÚS ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99 (na toto usnesení souhlasně odkazuje např. usnesení ÚS ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. II. ÚS 624/06). Domnívám se, že význam těchto senátních usnesení Ústavního soudu, ač se týkají přímo otázky státního občanství, není pro posuzování ústavnosti předmětné soudní výluky tak relevantní jako význam plenárních nálezů Ústavního soudu analyzovaných níže, které se zabývají přímo otázkou ústavní konformity v daných kauzách relevantních soudních výluk.

## *Druhý možný přístup*

Druhý přístup neomezuje dotčení základních práv jen na jádro (předmět) příslušného řízení, ale nalézá je i v dalších okolnostech – v celkovém nastavení daného řízení, v nutnosti respektovat zákaz nediskriminace, v důsledcích rozhodnutí pro jeho adresáta, apod.

Pokud Nejvyšší správní soud při řešení, jestli rozhodnutí o neudělení státního občanství podléhá jurisdikci správních soudů, posuzoval dotčení veřejných subjektivních práv a dovodil, že i v řízení o udělení státního občanství jde o taková práva jako je právo nebyť diskriminován či právo na zachování důstojnosti, atd., je náhled na tuto problematiku a na přípustnost soudní výluky nevstřícnější, protože zmíněná práva samozřejmě povahu základních práv mají.

Tento druhý přístup potvrzují i vybrané nálezy Ústavního soudu. Ústavní soud například zrušil vyloučení soudního přezkumu u rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který se před zahájením řízení neoprávněně zdržoval na území České republiky nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, když konstatoval, že: „Ústavní soud zdůrazňuje, že nijak nezpochybnuje své předchozí závěry ohledně neexistence subjektivního ústavně zaručeného práva cizinců na pobyt na území České republiky. Ústavní soud konstantně potvrzuje, že je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území ... Ačkoliv však subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, Listina cizincům nepochybně zaručuje práva, která mohou být vyhoštěním dotčena. Jsou jimi například právo na život a zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení (ustanovení čl. 6 a 7 Listiny), jež chrání cizince před vyhoštěním do země, kde by tato jeho práva byla ohrožena, anebo právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2), které může vyhoštění bránit, pokud by do něho bylo zasaženo nepřiměřeným způsobem .... Skutečnost, že Evropský soud pro lidská práva ponechal smluvním státům širokou autonomii při rozhodování o vyhoštění cizince a výslovně potvrdil, že se právo na přístup k soudu, obsažené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, na rozhodování o vyhoštění cizince neuplatňuje ... nehraje pro výklad čl. 36 odst. 2 Listiny žádnou roli. Pro výklad tohoto ustanovení je rozhodující existence možnosti, že bude rozhodnutím o správním vyhoštění zasaženo do základních práv cizince, a uvedená judikatura Evropského soudu pro lidská práva existenci této možnosti potvrzuje. ... Z výše uvedených důvodů tedy Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení ... je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny ....<sup>22)</sup>

I další judikatura Ústavního soudu tento přístup podporuje. Například protiústavnost soudní výluky v případě rozhodnutí, opatření a jiných úkonů Bezpečnostní informační služby podle zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, byla založena v první řadě na tom, že se dané úkony projevovaly v konečném důsled-

---

<sup>22)</sup> Nález ÚS ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (odst. 37, 38, 41 a 42).

ku v rovině práva na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 Listiny, a proto nesměly být ze soudního přezkumu vyloučeny. I zde tedy postačilo až „druhotné“ dotčení základního práva.<sup>23)</sup>

Při podrobnějším rozboru lze v rámci tohoto druhého přístupu nalézt dvě varianty – užší a širší. Rozdíl mezi nimi je dobře patrný například při analýze nálezu Ústavního soudu ve věci ústavnosti soudní výluky u rozhodnutí o neudělení víza podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.<sup>24)</sup>

Zde první senát Nejvyššího správního soudu inicioval přezkum ústavnosti této výluky s argumentací, že ačkoliv na udělení víza není právní nárok, neznamená to automaticky ústavnost předmětné výluky. Řízení o udělení víza musí být totiž nediskriminační a prosto svévole a neudělení víza může zasáhnout do práva na ochranu soukromého a rodinného života. Ústavní soud ale takto široký pohled na posuzování ústavnosti výluky v daném případě nepřevzal. Soustředil se na to, že cizinci nemají základní právo na pobyt na území České republiky, a neudělením víza tedy k zásahu do základního práva v tomto ohledu nedochází. Posléze se zabýval otázkou, jestli neudělením nemůže dojít k zásahu do některého ze základních práv (zejm. do práva nebyt podroben zakázanému jednání v jiném státě ve smyslu mučení apod. a do práva na ochranu soukromého a rodinného života). Ústavní soud shledal, že samo neudělení takové důsledky nemá; může je mít až rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, které po zásahu Ústavního soudu přezkumu soudů již podléhá. Ústavní soud však oproti návrhu prvního senátu Nejvyššího správního soudu neřešil problém rizika svévole či diskriminace z pohledu možného porušení druhé věty článku 36 odst. 2 Listiny. V tomto ohledu je tedy jeho přístup k dopadu zákazu druhé věty čl. 36 odst. 2 užší, než jak vyplývá z argumentace prvního senátu Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že se Ústavní soud zabývá pouze důsledky rozhodnutí o neudělení víza, ale myšlenku ochrany před diskriminací nebo rizikem svévole v rámci daného řízení (jakožto obecných parametrů práva na spravedlivý proces) z pohledu čl. 36 odst. 2 jako problém nevnímá.

Tato druhá metodologie a v jejím rámci širší varianta se zjevně projevuje i ve slovech Elišky Wagnerové při projednávání návrhu zákona o státním občanství v Senátu, kdy naznačila, že v momentě, kdy se někdo bude bránit proti neudělení občanství a bude u Ústavního soudu namítat diskriminaci (v našem rozdělení „druhotné“ dotčené základní právo), bude mít soudní výluka osud zpečetěn.<sup>25)</sup>

### *3.2 Posouzení ústavnosti předmětné soudní výluky perspektivou obou přístupů*

Hodnotíme-li ústavnost výluky podle § 26 zákona o státním občanství z hlediska právě vyložených postupů, je situace následující.

---

<sup>23)</sup> Nález ÚS ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

<sup>24)</sup> Nález ÚS ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

<sup>25)</sup> Stenozáznam z 1. dne 10. schůze Senátu, 9. funkční období, 16. 5. 2013.

První přístup, soustředící se *jen* na povahu konkrétního hmotného práva, které je předmětem řízení, v našem případě tedy práva na udělení státního občanství, nechává soudní výlukou *prima facie* netknutou, protože právo na udělení státního občanství, připustili-li bychom jeho existenci jako takovou, není určité právem základním.

Při aplikování druhého postupu musí být naše hodnocení opatrnější. Zdá se velmi pravděpodobné, že jeho širší varianta, zohledňující i takové parametry rozhodnutí o neudělení občanství jako možnou diskriminaci nebo přítomnost svévole, by vedla k závěru o protiústavnosti předmětné soudní výluky.

Užší varianta druhého přístupu vyžaduje poněkud jinou analýzu. Jak jsme viděli, Ústavní soud při posuzování ústavnosti soudní výluky u neudělení víza řešil důsledky příslušného rozhodnutí do sféry základních práv a v daném případě je neshledal, protože tyto důsledky spojil až s potenciálním rozhodnutím o správním vyhoštění. U rozhodnutí o neudělení státního občanství je ale situace podle mého názoru jiná, jelikož státní občanství je jasnou podmínkou pro výkon některých ústavních práv, zejména práva volebního či práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Proto se kloním k závěru, že i tento užší pohled v rámci námi předestřené druhého přístupu vede k hodnocení, že je soudní výlukou v rozporu s druhou větou čl. 36 odst. 2 Listiny.

Skutečně se zdá, že ať přijmeme užší či širší pojetí v rámci druhého možného přístupu, je pravděpodobné, že by Ústavní soud soudní výlukou u zamítavého rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství z důvodu bezpečnosti státu posoudil jako protiústavní, a to právě z důvodu porušení druhé větě čl. 36 odst. 2 Listiny.

### ***3.3 Alternativní přístup (aplikace testu proporcionality omezení práva na přístup k soudu podle první větě čl. 36 odst. 2 Listiny)***

Zkoumání ústavnosti dané výluky prizmatem čl. 36 odst. 2 Listiny by však mohlo probíhat i jiným způsobem a nikoli odvozovat se od možného „druhotného“ dotčení základních práv, odpovídajícího druhému přístupu vyloženému výše. Tento druhý přístup totiž vyvolává řadu interpretačních problémů, z nichž na tomto místě zmíním dva.

Zaprvé, pokud bychom se přiklonili k jeho širší variantě, tak přinejmenším právo nebýt diskriminován či vystaven svévoli v rámci řízení, právo na zachování důstojnosti, atd. jako základní práva jsou potenciálně dotčena snad ve všech myslitelných řízeních v rámci veřejné správy, což by vedlo k závěru, že žádná soudní výlukou není u rozhodnutí v rámci veřejné správy přípustná. Tento závěr ale jistě neodpovídá záměru ústavodárce (proč by slovně umožňoval soudní výluky v první větě článku 36 odst. 2 Listiny, když by byly prakticky vyloučené) a faktu, že v právním řádu stále ještě řada soudních výluk existuje a ani naše mezinárodní lidskoprávní závazky je nezakazují.

Obecnějším problémem, týkajícím se i užší varianty, je v případě konkrétní vyluky posouzení, co lze považovat za dostatečně blízký možný důsledek nějakého správního rozhodnutí pro základní práva jeho adresáta. Nález Ústavního soudu o soudní vyluce u neudělení víza je toho dokladem. Aby podle Ústavního soudu došlo k zásahu do práva na ochranu soukromého či rodinného života, musela by daná osoba nejdříve po neudělení víza porušit právní řád, pobývat na území neoprávněně, aby bylo vůči ní vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, které teprve k porušení daného práva mohlo podle soudu vést. Tato osoba je tak nucena buď rezignovat na obranu svých práv před soudem a odcestovat, nebo jednat protiprávně. Z pohledu práva na přístup k soudu by pro ni bylo výhodnější právě protiprávní jednání, což je značně problematický závěr vyvolávající pochybnosti o tom, zda dostatečně blízké možné dotčení práva na ochranu soukromého a rodinného života nespátřovat už v samotném neudělení víza (viz kritika nálezu v rámci odlišného stanoviska soudce Výborného).

Z těchto důvodů je možná vhodnější upřednostnit jako první krok zkoumání ústavnosti přístup první, založený na zkoumání existence a případně povahy konkrétního práva, o které v řízení jde. Pro případ zamítavého rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu bezpečnosti státu by z toho plynulo, že soudní vyluka by z daného důvodu vyloučena být neměla. I pokud přijmeme pojetí, že na udělení státního občanství ČR sice neexistuje nárok, ale existuje na ně právo (jak to explicitně formuluje Nejvyšší správní soud), dané právo není právem základním.

Další krok analýzy by měla představovat úvaha, jestli může být soudní vyluka protiústavní i tehdy, pokud se předmětné rozhodnutí, o jehož přezkum jde, netýká (primárně) základního práva. Domnívám se, že ano. Pokud první věta článku 36 odst. 2 Listiny stanoví, že [k]aždý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“, nelze to chápat tak, že zákon může upravit soudní vyluku jakýmkoli způsobem. I v daném případě se musí uplatnit princip, že při používání ustanovení o mezích základních práv je nutné šetřit jejich podstatu a smysl podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Podle mého názoru má v tuto chvíli na řadu přijít aplikace testu proporcionality jako základního testu ústavnosti zásahu do základních práv podle Ústavního soudu. Jinými slovy, z Listiny plyne absolutní zákaz soudní vyluky u rozhodnutí týkajících se základních práv, ale i jiné soudní vyluky nemusí být proporcionalním zásahem do práva na přístup k soudu v rámci kontroly veřejné správy.

Budeme-li aplikovat test proporcionality v případě námi zkoumané vyluky, zřejmě projde vyluka testem vhodnosti. Vyloučení soudního přezkumu skutečně může vést k větší ochraně bezpečnostních zájmů státu. Problémem však bude, podle mého názoru, fáze zkoumání potřebnosti či nezbytnosti soudní vyluky, protože existují způsoby, jak upravit, aby soudní přezkum nebyl vyloučen, a přesto byly chráněny utajované informace. Takový způsob navrhoval například pozměňovací návrh ústavně-právního výboru Senátu k návrhu zákona o státním občanství, podle něhož by soudu bylo předáno i stanovisko Policie ČR, resp. zpravodajské služby, obsahující informace

podléhající režimu utajení. Dokazování před soudem by bylo prováděno způsobem šetřícím povinnost zachovávat mlčenlivost o utajených informacích (s možností jejího zproštění příslušným orgánem) a část soudního spisu, v níž by byly dané informace obsaženy, by byla pro účastníka řízení, jeho právního zástupce i osobu zúčastněnou na řízení vyloučena z možnosti nahlížení.<sup>26)</sup> Lze uvažovat i o institutu speciálního právního zástupce, který má příslušné bezpečnostní prověrky a hájí zájmy účastníka řízení, který se osobně účastnit projednávání nesmí, resp. mu nejsou sděleny všechny podstatné okolnosti právě z důvodu bezpečnostního ohrožení, jak dokládá například kanadská či britská praxe. I ta má však své výrazné kritiky.<sup>27)</sup>

Vzhledem k tomu, že zákonodárce v zákonu o státním občanství reflektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu a současné moderní evropské trendy a v zásadě soudní přezkum v otázce (ne)udělení státního občanství aproboval (až na zkoumanou výjimku), bylo by zřejmě již obsoletní argumentovat mezinárodní praxí, která – ačkoliv se vyznačuje jasným trendem posilování soudní ochrany v této oblasti – rozhodně není zcela jednotvárná. Stále ještě v Evropě existují státy, které zamítavé rozhodnutí o naturalizaci neodůvodňují a ani nepřipouštějí soudní přezkum. Jako příklad lze podle dostupných zdrojů uvést Bulharsko, Island a Maltu.<sup>28)</sup> V těchto zemích je tedy udělení občanství stále chápáno jako privilegium. Soudní přezkum jako takový není vyžadován ani Českou republikou ratifikovanou Evropskou úmluvou o státním občanství, jejíž čl. 12 vyžaduje „správní nebo soudní přezkum“.

#### 4. Ústavnost zkoumané soudní výluky pohledem principu právního státu

V některých svých rozhodnutích posuzuje Ústavní soud ústavnost soudních výluk na poli veřejné správy explicitně i pohledem čl. 1 odst. 1 Ústavy, resp. pohledem jím chráněného principu právního státu, a to odděleně od hodnocení ústavnosti z pohledu čl. 36 odst. 2 Listiny. Jako příklad lze zmínit nedávný náleží Ústavního soudu, v němž přezkoumával ústavnost soudní výluky podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, u opatření, které spočívalo v pozastavení výplaty dotace v případě, kdy se její poskytovatel domníval, že příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu EU.<sup>29)</sup> V tomto náleží akcentoval Ústavní

---

<sup>26)</sup> 62. usnesení ústavně právního výboru Senátu ze 14. schůze konané dne 15. 5. 2013, senátní tisk č. 87, pozměňovací návrh č. 9.

<sup>27)</sup> Základní informace lze získat např. na stránkách britského parlamentu, konkrétně <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmconst/323/32307.htm>, nebo na stránce kanadského federálního ministerstva spravedlnosti <http://www.justice.gc.ca/eng/fund-fina/jsp-sjp/sa-es.html>.

<sup>28)</sup> Např. WALLACE GOODMAN, S., *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, Robert Schuman Centre for Advances Studies, Eudo Citizenship Observatory 2010, s. 23, dostupné na <http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf> (poslední přístup 15. 6. 2015).

<sup>29)</sup> Náleží ÚS ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, odst. 33 an. Jednalo se o soudní výluku podle § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. 2. 2015.

soud, že soudní výluka bránila jakékoli kontrole, zda pozastavení výplaty dotace jejím poskytovatelem bylo či nebylo svévolné nebo šikanózní. Významným aspektem byla skutečnost, že příslušná právní úprava nestanovila žádná konkrétnější kritéria pro pozastavení výplaty dotace či lhůty pro možné navazující kroky (udělení sankce, obnova vyplácení), čímž podle Ústavního soudu zákonodárce nepřipustně zasáhl do principů právního státu, jako je právní jistota, předvídatelnost právních aktů či princip legitimních očekávání.

Soudní výluku u rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu by tedy bylo možné hodnotit i z tohoto úhlu pohledu a vážít, do jaké míry lze rozhodovací systém v rámci Ministerstva vnitra považovat za dostatečný k vyloučení rizika svévole, a posoudit, jestli absence možnosti soudního zásahu je dostatečně vyvážená důvody, které k uzákonění dané soudní výlučky vedly (ochrana bezpečnosti státu, jeho obyvatel, majetkových hodnot, bezpečnosti příslušníků policie či zpravodajských služeb angažovaných např. ve sledování žadatele o státní občanství, atd.). Princip právního státu totiž není ve většině svých náležitostí černobílý a i riziko svévole, resp. vědomí, že je nutné takové riziko podstoupit, lze za určitých okolností připustit a zmírnit ho jiným způsobem, než je soudní kontrola (např. zapojením obdoby Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která rozhoduje například o odvoláních proti rozhodnutí o neudělení víza). Na tomto místě si nedovolím tuto otázku jasně zodpovědět, ale spíše se kloním k závěru, že by Ústavní soud v případě zkoumané soudní výlučky nebezpečí svévole shledal jako závažné a zřejmě by soudní výlučku ani z tohoto pohledu neaproboval.

## 5. Relevance Evropské úmluvy o lidských právech a práva EU

Analýza ústavnosti předmětné soudní výlučky musí zohlednit i otázku aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen Úmluva), který chrání, *inter alia*, právo na spravedlivý proces při rozhodování o „občanských právech a závazcích“. Ačkoliv se judikatura Evropského soudu pro lidská práva v chápání obsahu tohoto pojmu neustále vyvíjí a není zcela přehledná, je problematika udělování státního občanství mimo tento obsah kvůli své výrazně veřejnoprávní povaze, a článek 6 odst. 1 tedy není v daném případě aplikovatelný.<sup>30)</sup>

V této souvislosti je dobré dodat, že Evropský soud pro lidská práva opakovaně potvrdil, že Úmluva nezakládá právo na udělení státního občanství.<sup>31)</sup> Existuje nicméně možnost porušení ustanovení Úmluvy neudělením státního občanství, protože bylo

---

<sup>30)</sup> Obecně k těmto veřejnoprávním záležitostem mimo rámec pojmu „občanského práva či závazku“ viz KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M., *Evropská úmluva o lidských právech*, C. H. Beck 2012, s. 592 an. K charakteristice potenciálního „práva na občanství“ jako nikoli „občanského práva“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy viz rozhodnutí ESLP ze dne 6. 7. 2006 ve věci *Smirnov proti Rusku*, stížnost č. 14085/04.

<sup>31)</sup> Z poslední doby např. rozsudek ESLP ze dne 13. 5. 2016 ve věci *Petropavlovskis proti Lotyšsku*, stížnost č. 44230/06, odst. 73.

judikováno, že svévolné neudělení může vést např. k neoprávněnému zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života.<sup>32)</sup> To jen pro potvrzení faktu, že neudělením státního občanství mohou být (druhotně) dotčena základní práva (viz výše), což by jistě působilo jako podpůrný argument pro rozhodování Ústavního soudu. Zároveň fakt, že čl. 6 odst. 1 není v řízení o udělení státního občanství aplikovatelný, neznamená, že nepřeváží silnější ochrana poskytovaná naší Listinou (viz předposlední věta výše uvedené citace z nálezu Ústavního soudu o neústavnosti soudní výuky u rozhodnutí o správním vyhoštění – v části 3. 1).

Velikou otázkou je také dopad rozsudku Soudního dvora EU ve věci *Rottmann*, který je dalším dílkem skládky, jak chápat pojem občanství EU.<sup>33)</sup> Jak známo, podle Soudního dvora je cílem tohoto občanství stát se základním statutem Evropanů.<sup>34)</sup> Jedna ze strážlivějších interpretací tohoto rozsudku je taková, že se vztahuje pouze k odnětí státního občanství členského státu EU, které by nechalo občana EU bez jakékoli státní příslušnosti. Podle Soudního dvora spadá taková záležitost do rámce práva EU a odnětí státního občanství musí projít testem proporcionality podle práva EU. Extenzivnější výklad tohoto rozsudku ale vidí jeho dopad mnohem širěji, a sice že pro Soudní dvůr spadají do rámce práva EU nejenom problematika odnětí státního občanství, ale i pravidla přístupu ke státnímu občanství členských států, a tedy i k občanství EU (s tím důsledkem, že je aplikovatelný čl. 47 Listiny základních práv EU – právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces – a dále že konečným interpretem se v této oblasti stává Soudní dvůr).<sup>35)</sup> Odpověď na tuto otázku zůstává prozatím nezodpovězena, stejně jako případný postoj soudních orgánů členských států, pokud by Soudní dvůr EU tuto extenzivní interpretaci v budoucí judikatuře potvrdil.

## 6. Závěr

Na základě výše uvedeného rozboru judikatury týkající se (proti)ústavnosti

---

<sup>32)</sup> Např. rozhodnutí o přijatelnosti ve věci *Karashev proti Finsku* ze dne 12. 1. 1999, stížnost č. 31414/96.

<sup>33)</sup> Rozsudek Soudního dvora EU (Velkého senátu) ze dne 2. 3. 2010 ve věci *Janko Rottmann v Freistaat Bayern*, C-135/08. K širším souvislostem občanství EU z pohledu mezinárodního, evropského a ústavního práva, včetně lidskoprávní perspektivy, srovnej *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* č. 2/2014.

<sup>34)</sup> Např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. 9. 2001 ve věci *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, odst. 31 nebo nověji rozsudek Soudního dvora EU (Velkého senátu) ze dne 8.3.2011 ve věci *Gerardo Ruiz Zambrano v Office National de l'emploi*, C-34/09, odst. 41.

<sup>35)</sup> Např. DAVIES, G. T., *The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights*, in SHAW, J. (ed.), *Has the European Court of Justice challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011, s. 5 an. Otázka významu rozsudku *Rottmann* vyvolává polemiku, i pokud se jedná o samotný problém odnětí státního občanství, zejména v tom ohledu, jestli je pro uplatnění práva EU v dané záležitosti nezbytný evropský přeshraniční element, jak tomu bylo právě v kontextu daného případu. K tomu viz např. rozsudek britského Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2015 ve věci *Pham v Secretary of State for the Home Department* [2015] UKSC 19.

soudních výluk se domnívám, že by soudní výluka u rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu byla v případě jejího napadení u Ústavního soudu zřejmě posouzena jako protiústavní. Důvodem by bylo porušení zákazu vyloučit ze soudního přezkumu rozhodnutí na poli veřejné správy, které se týká základních práv, podle druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny. Alternativním postupem lze k protiústavnosti dané výluky dospět provedením testu proporcionality k právu podle první věty čl. 36 odst. 2 Listiny, kdy by byl problém zejména v testu nezbytnosti příslušné soudní výluky, protože lze zájmy bezpečnosti státu ošetřit méně intenzivním zásahem do práva na přístup k soudu. Konečně další klíčovou hrází proti konstatování ústavnosti dané výluky by mohl být princip právního státu chráněný čl. 1 odst. 1 Ústavy, konkrétně zejména porušení principu zákazu svévole.

I pokud by zkoumaná soudní výluka byla shledána jako rozporná s ústavním pořádkem, je třeba zdůraznit, že připuštění soudního přezkumu i v případě zamítnutí udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu ještě neurčuje, jakou míru zdrženlivosti má soudní moc vůči moci výkonné v této oblasti zachovávat. Vzhledem k tomu, že konečnou odpovědnost za bezpečnost státu má právě moc výkonná, měla by být míra respektu vůči jejímu uvážení značná. Zároveň i Ústavní soud přiznává, že v otázkách bezpečnostně citlivých lze právo na spravedlivý proces naplnit při uznání nutnosti kompromisů a při oslabení práv účastníků řízení (např. veřejnost řízení).<sup>36)</sup>

V obecnějším duchu lze podpořit posuzování ústavnosti předmětné výluky testem proporcionality, namísto jejího automatického vyloučení z důvodu dotčení základních práv podle druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny, tím, že se tento přístup vyznačuje větší schopností adaptace na aktuální výzvy. Státoobčanská oblast jistě tyto výzvy přinese vzhledem k narůstající migraci, živelnosti tohoto tématu na mezinárodní scéně i faktu, že z narůstajícího počtu migrantů a jejich potomků mohou být dříve či později žadatelé o státní občanství.<sup>37)</sup> Mohlo by být krátkozraké předem vyloučit, že v budoucnu nemůže být v naléhavém politickém, bezpečnostním a ekonomickém zájmu státu regulovat tuto otázku skutečně ve sféře volného uvážení exekutivy, bez ingerence soudní moci.

### **Shrnutí:**

Článek analyzuje téma zpochybňované ústavnosti pravidla obsaženého v § 26 ve spojení s § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství, na základě něhož nelze rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu napadnout správním žalobou. Autorka se v článku snaží za použití relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu argumentovat, že by dotčená

---

<sup>36)</sup> Např. nález ÚS ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

<sup>37)</sup> O stoupajícím zájmu cizinců o získání státního občanství ČR svědčí statistiky Ministerstva vnitra ČR. Viz [http://zpravy.idnes.cz/zadatelu-o-ceske-obcanstvi-vyrazne-pribylo-fk9-/domaci.aspx?c=A140820\\_193433\\_domaci\\_jj](http://zpravy.idnes.cz/zadatelu-o-ceske-obcanstvi-vyrazne-pribylo-fk9-/domaci.aspx?c=A140820_193433_domaci_jj) (poslední přístup 15. 6. 2015).

ustanovení zákona o státním občanství byla pravděpodobně shledána protiústavními z důvodu porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“). K aplikaci zákazu stanoveného Listinou je možno přistupovat dvěma způsoby a otázka ústavnosti je ve zkoumaném případě posuzována podle obou z nich. V článku je dále navrhována alternativní cesta k posuzování ústavnosti dotčeného ustanovení zákona o státním občanství, například testováním proporcionality vyluky ze soudního přezkumu ve vztahu k první větě článku 36 odst. 2 Listiny („Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“). Posledně uvedená možnost je považována za vhodnější krom jiného proto, že lépe umožňuje přizpůsobit se proměnlivým podmínkám.

### **Exemption from Judicial Review in the Case of the Decision Refusing the Grant of Citizenship due to State Security Reasons – Analysis of Constitutionality – summary:**

The paper analyses the issue of disputed constitutionality of the rule contained in § 26 in conjunction with § 22(3) of the Act No. 186/2013 Coll., on Citizenship, pursuant to which decisions refusing the grant of citizenship because of the threat to the security of the state may not be subject to judicial review. Employing the relevant case-law of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court, the paper argues that – should the Constitutional Court be called upon to assess the issue of constitutionality – it is probable that the judicial exemption would be held unconstitutional, most presumably because of the violation of the second sentence of Art. 36(2) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms („Judicial review of decisions affecting the fundamental rights and freedoms listed in this Charter may not be removed from the jurisdiction of courts.“). Two possible approaches towards the interpretation and application of this Charter’s prohibition are provided and the issue of constitutionality is analysed in light of both of them. The paper further proposes an alternative way of how to assess constitutionality of the statutory rule in question, i.e. by testing the proportionality of the exemption from judicial review vis-à-vis the first sentence of Art. 36(2) of the Charter (“Unless a law provides otherwise, a person who claims that her rights were curtailed by a decision of a public administrative authority may turn to a court for review of the legality of that decision.“). The latter alternative is considered preferable; *inter alia* because of its better ability to adapt to changing circumstances.