

Zpráva o výsledku šetření

A – Obsah podnětu

Pan D. Š., státní občan Ukrajiny, (dále jen „stěžovatel“), zastoupen advokátem JUDr. Ing. Janem Kopřivou, Ph.D., se na mě obrátil ve věci postupu Ministerstva vnitra jako správního orgánu I. stupně rozhodujícího o žádosti o udělení státního občanství České republiky a ministra vnitra rozhodujícího o rozkladu. Přestože správní soudy předchozí rozhodnutí ministerstva a ministra zrušily, Ministerstvo vnitra již po třetí žádosti stěžovatele o udělení českého státního občanství nevyhovělo. Podle stěžovatele správní orgán na základě stejných skutkových zjištění dospěl pokaždé k jinému odůvodnění, což je porušením zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí a v rozporu se zásadou legitimního očekávání, rozhodnutí lze označit za projev libovůle. Současně lze podle stěžovatele konstatovat rozpor s právem na spravedlivý proces.

Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájil šetření podle § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“) a podle § 15 odst. 2 písm. a) a c) zákona o veřejném ochránci práv se obrátil na ministra vnitra Jana Kubiceho a požádal jej o poskytnutí informace a vysvětlení k případu stěžovatele. Ministra vnitra jsem požádal rovněž o sdělení, jak Ministerstvo vnitra postupuje v případech, kdy jsou obsahem stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, vyžadovaných Ministerstvem vnitra k posouzení žádosti o udělení státního občanství České republiky, informace podléhající utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

B – Skutková zjištění

Z podnětu a připojených písemností jsem zjistil, že Ministerstvo vnitra nevyhovělo žádosti stěžovatele o udělení státního občanství České republiky rozhodnutím č. j.: VS-1365/53/2-1997, ze dne 16. 8. 2004. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedlo, že žadatel jako OSVČ nepodával za období 1995 – 2002 daňová přiznání, ani prohlášení o tom, že nemá příjmy podléhající dani z příjmu fyzických osob. Zároveň ministerstvo vyslovilo pochybnosti, zda v daňovém přiznání za rok 2003 uvedl veškeré své příjmy z podnikatelské činnosti. Proti rozhodnutí podal stěžovatel, zastoupen advokátkou JUDr. Kateřinou Šimáčkovou, rozklad, který ministr vnitra Mgr. František Bublan svým rozhodnutím ze dne 28. 12. 2004 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Proti správnímu rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem sp. zn.: 9 Ca 41/2005, ze dne 30. 3. 2007, zamítl. Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti žalobce dne 31. 7. 2008 (sp. zn.: 2 As 55/2007) tak, že rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že ministerstvo nesmí k podmínkám pro udělení státního občanství, stanoveným zákonem, připojovat

podmínky další. Podle Nejvyššího správního soudu nelze akceptovat názor ministerstva, že i v případě splnění všech podmínek nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Nejvyšší správní soud neshledal, že by vytýkané porušení právních předpisů bylo natolik závažné, že by mohlo znamenat nesplnění podmínky zákona o státním občanství plnit povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů. Městský soud v Praze (sp. zn. 9 Ca 323/2008) dne 28. 11. 2008 rozhodnutí ministra vnitra ze dne 28. 12. 2004 zrušil a věc mu vrátil. Ministr vnitra Ing. Martin Pecina, MBA, dne 22. 6. 2009 (č. j.: MV-80971/VS-2008) rozhodnutí ministerstva z 16. 8. 2004 zrušil.

Ministerstvo vnitra žádosti dne 16. 11. 2009 opět nevyhovělo. V závěru odůvodnění svého rozhodnutí (č. j.: VS-1365/53/23-1997) stručně uvedlo, že žádost podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství posoudilo i z hlediska bezpečnosti státu, a proto rozhodlo tak, jak je uvedeno ve výroku. Rozklad ministr dne 7. 6. 2010 (č. j.: MV-4503/VS- 2010) zamítl, aniž bezpečnostní hrozbu blíže specifikoval. Proti rozhodnutí ministra podal stěžovatel, zastoupen JUDr. Ing. Kopřivou, správní žalobu. Městský soud v Praze svým rozsudkem sp. zn.: 7 A 129/2010, ze dne 10. 5. 2012, rozhodnutí ministra ze dne 7. 6. 2010 a rozhodnutí ministerstva ze dne 16. 11. 2009 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Obsáhle citoval z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j.: 6A 25/2002- 42, ze dne 23. 3. 2005 (soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o udělení státního občanství), a v odůvodnění rozsudku uvedl, že i v případě, kdy je žádost o udělení státního občanství zamítána podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství, se rozhodnutí musí opírat o důkazy a podklady, které k takovému závěru vedou. Takové podklady ministerstvo vnitra soudu nepředložilo. Zamítnutí správní žaloby by podle soudu znamenalo připuštění absolutní libovůle při rozhodování o žádostech o udělení státního občanství a odepření přístupu k soudu. Městský soud v Praze zmínil i ustanovení zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, podle něhož mají soudci bez dalšího přístup k utajovaným informacím.

Ministerstvo vnitra svým usnesením ze dne 29. 6. 2012 vyzvalo stěžovatele k předložení řady dokladů. Poté, kdy je stěžovatel doplnil, rozhodnutím č. j.: VS-1365/53/2-1997, ze dne 27. 8. 2012, žádosti opět nevyhovělo. V odůvodnění citovalo z judikátů Ústavního soudu z roku 2000 a 2007 a Nejvyššího správního soudu z roku 2006, podle nichž i při splnění všech podmínek nevzniká žadateli právní nárok na udělení státního občanství, a uvedlo, že neudělení státního občanství neomezuje žadatele v rodinném životě a při uplatňování jeho pracovních a podnikatelských schopností.

C – Právní hodnocení ochránce

Ministr vnitra v odpovědi na moji výzvu podle § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv odkázal na obecnou úpravu nahlížení do spisu v § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle níž jsou z nahlížení do spisu vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že byli předem seznámeni s následky porušení povinnosti

mlčenlivosti o těchto skutečnostech. Ministr vnitra uvedl, že podle názoru ministerstva je třeba v případě, kdy jsou v řízení o udělení státního občanství České republiky poskytnuty utajované informace, postupovat podle zvláštní právní úpravy uvedené v § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním občanství“), podle které stanoviska Policie ČR a zpravodajských služeb České republiky, poskytnutá k řízení o udělení státního občanství a podléhající utajení podle zvláštního zákona, se nestávají součástí spisu. Ministr vnitra dále uvedl, že ministerstvo postupuje v I. stupni v řízení o udělení státního občanství České republiky v souladu se stanovisky uvedených orgánů. V řízení o opravném prostředku (rozkladu) je jako podklad pro rozhodnutí vyžadováno aktuální stanovisko orgánu, který v řízení v I. stupni zaujal k žádosti nedoporučující stanovisko z hlediska bezpečnosti státu. Tato vyjádření jsou předkládána v režimu utajení jako „vyhrazené“ nebo „důvěrné“. Vzhledem k této skutečnosti nejsou součástí státoobčanského spisu a z tohoto důvodu o nich Ministerstvo vnitra neposkytuje informace. Na můj dotaz, zda překážka udělení občanství z důvodu bezpečnostního rizika existuje u stěžovatele i nadále, avšak ministerstvo nepokládá za vhodné předat příslušné podklady soudu, ministr vnitra neodpověděl.

Souhlasím s názorem Ministerstva vnitra pouze v tom ohledu, že úpravu nahlížení do spisu podle § 38 odst. 6 správního řádu nelze aplikovat v případě stanovisek orgánů uvedených v § 10 odst. 3 zákona o státním občanství. Nejsou-li tato stanoviska součástí spisu, nemůže se účastník řízení nebo jeho zástupce domáhat nahlížení do spisu s odkazem na § 38 odst. 6 správního řádu.

Ministerstvo vnitra zdůvodňuje nepřekládání stanovisek Policie ČR a zpravodajských služeb podléhajících utajení, na jejichž základě zamítá žádosti o udělení státního občanství, soudu tím, že tato stanoviska nejsou podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství součástí spisu. Tento závěr nelze však podle mého názoru ze zmíněného ustanovení dovodit.

Správní řád v § 17 odst. 3 počítá s tím, že v případech stanovených zvláštním zákonem se část písemností nebo záznamů uchovává z důvodu ochrany utajovaných informací a z důvodu ochrany jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, odděleně mimo spis. To však neznamená, že by správní orgán neměl všechny podklady, z nichž při svém rozhodování vycházel, předložit soudu.

Podle rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn.: 7 A 129/2010, ze dne 10. 5. 2012, i v případě, kdy je žádost o udělení státního občanství zamítána podle § 10 odst. 3 zákona o státním občanství, se musí takové rozhodnutí opírat o důkazy a podklady, které k takovému závěru vedou, a správní orgán musí takové podklady předložit soudu.

Jak uvedlo Ministerstvo vnitra v rozhodnutí ze dne 27. 8. 2012, na udělení státního občanství není právní nárok i při splnění všech podmínek stanovených zákonem. Nehledě na to, že právní názor ministerstva je tu v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v rozsudku č. j.: 2 As 55/2007-77 ke stěžovatelovu případu, dodávám, že neexistence právního nároku ještě neznamená, že žadatel nemá právo na spravedlivý proces. Ministerstvo vnitra nesmí

v řízení o žádosti o udělení státního občanství překročit zákonem stanovené meze pro své správní uvážení nebo je zneužít.

Právní úprava podmínek k udělení státního občanství České republiky je značně podrobná. Splnění některých podmínek (délka povoleného trvalého pobytu, pozbytí jiného státního občanství, neodsouzení za úmyslný trestný čin) je poměrně snadno prokazatelné. Větší prostor pro správní uvážení ministerstva je v případě posouzení podmínky plnění povinností vyplývajících z jiných předpisů (§ 7 odst. 1 písm. d/ zákona o státním občanství). Zvláštní povahu má posouzení žádosti o udělení státního občanství z hlediska bezpečnosti státu (§ 10 odst. 3 zákona o státním občanství). Slovní spojení („lze udělit“) v § 7 odst. 1 zákona o státním občanství lze chápat i tak, že ministerstvo občanství při splnění všech podmínek uvedených v § 7 zákona udělí, ledaže dojde k závěru, že jej nelze udělit z důvodu bezpečnosti státu. V každém případě by rozhodnutí o nevyhovění žádosti o udělení státního občanství mělo být náležitě odůvodněno, a tedy i soudně přezkoumatelné. Soud jako garant práva na spravedlivý proces by měl být vždy seznámen s důvody, pro které správní orgán žadateli nevyhověl.

V řízeních, v nichž žádosti není vyhověno z důvodu bezpečnosti státu, je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy. Na jedné straně zájem na zajištění spravedlivého procesu pro žadatele, a na druhé straně zájem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy však nelze dosáhnout, pokud nebude zajištěna účinná soudní, a tedy na exekutivě nezávislá a ve sporu mezi účastníkem řízení a exekutivou nestranná kontrola relevance informací, na základě nichž je rozhodováno. Protože mezi oběma protichůdnými legitimními zájmy je nutno najít rovnováhu, musí mít soud v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na jejichž základě správní orgán rozhodl.¹

Soudní řízení může probíhat při zachování utajení informací relevantních pro rozhodnutí správního orgánu, jejichž poskytnutí účastníkům řízení by mohlo ohrozit nebo vážně narušit činnost zpravodajských služeb nebo policie, a bylo by tak v rozporu s veřejným zájmem. Soud je zde pro účastníka řízení, který nemá stejný přístup ke všem informacím jako soud, garantem práva na spravedlivý proces ve zvýšené míře. V této souvislosti je třeba zmínit, že soudci mají podle § 58 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení ode dne jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon.

Jak vyplývá z vyjádření žalovaného ke správní žalobě (str. 3 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2012), překážka udělení občanství z důvodu bezpečnostního rizika existovala již v době zamítnutí první žádosti stěžovatele, avšak nebyla zdůrazněna za situace, kdy podle názoru ministerstva existovaly jiné překážky pro udělení státního občanství. Lze tedy předpokládat, že překážka udělení občanství z důvodu bezpečnostního rizika existuje u stěžovatele nadále, avšak ministerstvo odmítá s tímto důvodem seznámit soud a raději si nadále nechá rušit svá rozhodnutí a ukládat povinnost platit náklady právního zastoupení. Vyjádření

¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 7 As 31/2011, ze dne 25. 11. 2011 (www.nssoud.cz).

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 zástupné. Podle mého názoru není tato (zřejmě obecnější) praxe Ministerstva vnitra v souladu s principy demokratického právního státu, neboť ve svých důsledcích odpírá účastníkovi řízení právo na soudní ochranu.

Případ stěžovatele naznačuje, že počet rozhodnutí, kterými není vyhověno žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodů bezpečnosti státu, může být ve skutečnosti mnohem větší, než jak Ministerstvo vnitra oficiálně prezentuje.²

V posledním rozhodnutí ze dne 27. 8. 2012 Ministerstvo vnitra zcela rezignovalo na jakékoliv rozumné odůvodnění a stěžovateli v podstatě jen sdělilo, že už je natolik integrován, že státní občanství České republiky nepotřebuje. Takovéto rozhodnutí není řádně odůvodněné, a tudíž přezkoumatelné. Neochota Ministerstva vnitra předkládat soudu všechny důkazy, na jejichž základě žádost zamítá, dává vzniknout úvahám o možné svévoli v rozhodování tohoto správního orgánu.

Ministerstvu vnitra se podařilo svoji dosavadní praxi, která je v rozporu s příslušnými soudními rozhodnutími, legalizovat. Součástí nového zákona o státním občanství České republiky je ustanovení, dle něhož rozhodnutí o zamítnutí žádosti z důvodu ohrožení bezpečnosti státu budou vyloučena ze soudního přezkumu. S tímto ustanovením jsem v připomínkovém řízení vyslovil zásadní nesouhlas. Poslanecká sněmovna (sněmovní tisk č. 827) návrh zákona s takto navrženým ustanovením (§ 26) bohužel schválila.

Podle § 133 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, Národní bezpečnostní úřad v bezpečnostním řízení podle tohoto zákona označí okolnosti, o kterých tvrdí, že by ve vztahu k nim mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny. Do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou. Tato právní úprava posloužila zřejmě zčásti jako normativní vzor pro Senát, který dne 16. 5. 2013 návrh zákona o státním občanství vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna schválila zákon dne 11. 6. 2013 v původním znění, ve kterém byl předložen Senátu.

Stávající právní úpravu v zákoně o státním občanství, týkající se utajovaných informací a související ustanovení ve správním řádu a v zákoně o soudním řádu správním, lze podle mého názoru vyložit s ohledem na smysl a účel práva a na jeho funkci ve společnosti tak, že ministerstvo předá soudu, vedle správního spisu, též stanoviska Policie ČR nebo zpravodajské služby obsahující utajované informace, přičemž do části soudního spisu, k níž se tyto informace váží, může soud účastníkovi řízení a jeho zástupci nahlížení odepřít.

² Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o státním občanství České republiky (sněmovní tisk č. 827) – k § 26: „...v letech 2005 – 2010 se pohyboval počet zamítnutých žádostí o udělení státního občanství České republiky z důvodu bezpečnosti státu do 5 % všech zamítnutých žádostí v kalendářním roce.“

D – Závěr

Uvádění zástupných důvodů do odůvodnění správních rozhodnutí o zamítnutí žádostí o udělení státního občanství neodpovídá principům demokratického právního státu. Jestliže správní orgán nepředkládá soudu všechny podklady, na jejichž základě rozhodl, odpírá tím účastníku řízení právo na soudní ochranu.

Soudní kontrole nemůže být odepřen přístup k informacím relevantním pro výsledek správního řízení. Jedině tak může být zajištěno vyloučení libovůle zpravodajských služeb a Ministerstva vnitra. Nemá-li soud k takovým informacím přístup, nemůže se jednat o účinnou soudní kontrolu.

Šetření uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky, které budou po vyjádření ministra vnitra podkladem pro mé závěrečné stanovisko. Zprávu o šetření zasílám rovněž právnímu zástupci stěžovatele.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)