



**Ústavní soud**

Joštova 8  
660 83 Brno  
Sp. zn.: nepředchází

**Navrhovatelka:** **Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv,**  
se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schránka *jz5adky*  
(naše sp. zn.: 38/2019/SZD/JŠM, naše č. j.: KVOP-44230/2019)

**Odpůrce:** **Ministerstvo vnitra,**  
se sídlem se sídlem Nad štolou 936/3, 170 00 Praha-Letná,  
datová schránka *6bnaawp*

**Návrh veřejné ochránkyně práv na zahájení řízení o určení rozsahu kompetencí státních orgánů**

Systémem datových schránek do z2tadw5

**Přílohy**

- (1) žádost o nahlédnutí do spisu ze dne 4. prosince 2017, č. j. KVOP-37732/2017
- (2) protokol o nahlédnutí ze dne 3. ledna 2018 bez č. j.
- (3) dopis navrhovatelky odpůrci ze dne 1. února 2018, č. j. KVOP-5090/2018
- (4) přípis odpůrce navrhovatelce ze dne 22. února 2018, č. j. MV-17055-4/SO-2018
- (5) dopis navrhovatelky odpůrci ze dne 10. dubna 2018, č. j. KVOP-15422/2018
- (6) přípis odpůrce navrhovatelce ze dne 3. května 2018, č. j. MV-17055-6/SO-2018
- (7) dopis navrhovatelky odpůrci ze dne 20. srpna 2018, č. j. KVOP-36022/2018
- (8) přípis odpůrce navrhovatelce ze dne 21. září 2018, č. j. MV-101785-4/VS-2018
- (9) dopis navrhovatelky odpůrci ze dne 11. října 2018, č. j. KVOP-44523/2018
- (10) přípis odpůrce navrhovatelce ze dne 7. listopadu 2018, č. j. MV-101785-7/VS-2018
- (11) vyznění navrhovatelky vládě ze dne 18. února 2019, č. j. KVOP-8172/2019
- (12) usnesení vlády České republiky ze dne 4. března 2019 č. 152
- (13) zpráva navrhovatelky pro Poslaneckou sněmovnu ze dne 23. dubna 2019, č. j. KVOP-18858/2018/S
- (14) odpověď odpůrce na žádost předsedkyně petičního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 25. června 2019, č. j. MV-84084-2/VS-2019

## I. Vylíčení skutkových a právních okolností před podáním návrhu

### I.1 K právní povaze navrhovatelky

- [1] Navrhovatelka je státním orgánem zřízeným zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o monokratický orgán obsazený jediným funkcionářem, jehož osoba navenek vykonává působnost tohoto orgánu. Podle § 1 odst. 1 a 2 citovaného zákona je veřejný ochránce práv povolán k výkonu kontroly a dozoru nad vykonavateli státní správy. Podle § 8 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je funkce ochránce veřejnou funkcí.
- [2] V právní doktríně nepanují pochyby o tom, že se jedná o státní orgán, což potvrzuje například komentář k § 1 zákona o veřejném ochránci práv (CHAMRÁTHOVÁ, Anna, HLOUCH, Lukáš, KLIKOVÁ, Alena, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019), který zkrájí k § 1 uvádí: „*Zákon o veřejném ochránci práv s účinností ke dni 28. 2. 2000 zakotvil v českém právním řádu zcela nový typ orgánu – veřejného ochránce práv.*“
- [3] O skutečnosti, že veřejný ochránce práv je státním orgánem, shodně a bezrozporně judikují i obecné soudy. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti se k charakteru činnosti veřejného ochránce vyslovil v rozsudku ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52, č. 1586/2008 Sb. NSS, následovně: „*Žalovaný je tedy monokratickým **nezávislým a nestranným státním orgánem**, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázána žádným procesním předpisem a žalovaný je chápán jako institut, který má být co nejméně formální. Z uvedeného je tedy zřejmé, že žalovaného nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží.*“ (zdůraznění doplněno). Obdobně uvedl Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 9. ledna 2013, č. j. 9 Aps 9/2012-25.
- [4] Z nedávné judikatury Nejvyššího soudu lze zmínit rozsudek ze dne 27. září 2016 pod sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, ve kterém se uvádí: „*26. Za státní orgán je třeba považovat zejména takový orgán státní moci, kterému je Ústavou nebo cestou zákona svěřen výkon státní moci, tj. rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů. **Stát zákonem č. 349/1999 Sb. převedl na veřejného ochránce práv část svých kontrolních a dozorových pravomocí nad činností veřejné správy, a proto veřejný ochránce práv představuje též specifický státní orgán ochrany práva**, který je volen Poslaneckou sněmovnou a je nezávislý na soudních a správních orgánech. Pravomoci veřejného ochránce práv jsou konstruovány tak, aby umožňovaly a zajišťovaly rychlá a co nejméně formalizovaná zjištění, upozornění a podněty k nápravě v případě porušování lidských a občanských práv, obvykle ze strany správních orgánů. Důležitá je také jeho informační funkce ve vztahu k Poslanecké sněmovně (Filip, J., Svatoň, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 66).*“ V dalším odstavci stejného rozsudku Nejvyšší soud konstatuje: „*29. Z uvedeného je zřejmé, že **veřejný ochránce práv je státním orgánem** ve smyslu § 3 odst. 1 Odpšk. Není přitom rozhodné, že v rámci své činnosti nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů. **Výkon veřejné moci ve smyslu § 1 odst. 1 Odpšk musí totiž nutně zahrnovat výkon jakékoli veřejnoprávní pravomoci, kterou je státní orgán ze zákona nadán, byť by tato pravomoc***

spočívala například v poskytování určitých informací nebo zveřejňování zpráv. Výkon této pravomoci je pak úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 odst. 1 OdpŠk.“ (zdůraznění doplněno)

- [5] V odborné literatuře ani v další judikatuře vrcholných soudů není dohledatelný názor, který by popíral, že veřejný ochránce práv je státní orgán.
- [6] Vymezení kontrolní působnosti veřejného ochránce práv nad činností státní správy obsahuje § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, podle kterého **„působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod“**. Rozsah co do působnosti z hlediska adresátů této aktivity je vymezen v § 1 odst. 2 téhož zákona: **„Působnost ochránce podle odstavce 1 se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, .... (dále jen ‚úřad‘)“** (zdůraznění doplněno)
- [7] Veřejný ochránce práv je při výkonu kontrolní působnosti oprávněn posuzovat soulad činnosti vykonavatelů veřejné správy s kterýmkoliv právním předpisem platným v České republice (SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 53). Z hlediska svého obsahu má kontrolní pravomoc veřejného ochránce práv řadu společných charakteristik s výkonem správního dozoru, který je odbornou literaturou definován jako *„činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem“* [HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), str. 201]. Postup veřejného ochránce práv při realizaci zmíněné kontrolní pravomoci upravuje druhá část zákona o veřejném ochránci práv. Stanoví mj. podmínky pro zahájení šetření veřejného ochránce práv a pro tento případ i taxativním výčtem definuje soubor vyšetřovacích oprávnění, kterými veřejný ochránce práv vůči kontrolovaným subjektům disponuje k realizaci své působnosti. Jako příklad lze uvést § 15 odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném ochránci práv, podle kterého *„[ú]řady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené [...] poskytnout informace a vysvětlení, [...] předložit spisy a jiné písemnosti, [...] sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám...“*.*
- [8] K umožnění výkonu kontrolní kompetence pak zákonodárce stanovil v § 58 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, ve znění pozdějších předpisů, že veřejný ochránce práv či jeho zástupce mají přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení. Podle § 58 odst. 2 citovaného zákona veřejný ochránce práv či jeho zástupce mají přístup k utajované informaci ode dne zvolení nebo jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon.

## I.2 K právní povaze odpůrce

- [9] Odpůrce je ústředním orgánem státní správy, v jehož čele je člen vlády, zřízený § 1 bodem 8 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „kompetenční zákon“). Jeho věcnou působnost rozvádí § 12 odst. 1 písm. b) kompetenčního zákona, podle něhož spadají do jeho

působnosti věci „*jména a příjmení, matriky, státní občanství, občanské průkazy, hlášení pobytu, evidenci obyvatel a rodná čísla*“ (zdůraznění doplněno).

- [10] Toto základní vymezení kompetencí pak doplňují další zákony, jež stanoví další oblasti a podrobnosti působnosti, kompetencí, oprávnění a povinností. Jako příklad lze uvést zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), ve znění pozdějších předpisů, podle jehož § 11 Ministerstvo vnitra rozhoduje „*[o] udělení státního občanství České republiky*“.
- [11] Každý orgán státní správy je samozřejmě vázán právem jako celkem, tedy i jinými zákony, a proto je i odpůrce vázán § 15 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv, podle kterého „*[ú]řady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené [...] b) předložit spisy a jiné písemnosti*“ (zdůraznění doplněno). Ze systematiky zákona pak není pochyb o tom, že odpůrce spadá do kategorie „úřad“ ve smyslu citovaného ustanovení.

### I.3 Popis sporu mezi navrhovatelkou a odpůrcem

- [12] Navrhovatelka prováděla šetření v oblasti své působnosti, a to konkrétně na základě podnětu ze dne 3. listopadu 2017 s přidělenou spisovou značkou 7064/2017/VOP/MV. Podstatou podnětu byla nespokojenost jeho podatelů s tím, že jim nebylo uděleno státní občanství České republiky. Zamítnutí se přitom opíralo pouze o konstatování možného ohrožení bezpečnosti státu. Navrhovatelka zahájila šetření. Protože zákon výslovně předpokládá, že v podkladech k vydání rozhodnutí mohou být utajované informace, dne 4. prosince 2017 písemně požádala ředitele příslušného odboru všeobecné správy JUDr. Václava Henycha, aby jí byl předložen spis a ty písemnosti, které jsou vyloučeny ze spisu z důvodů utajení. Dne 3. ledna 2018 navrhovatelka osobně nahlédla do spisu. Odpůrce jí předložil obvyklý správní spis a jedno stanovisko v režimu utajení „*vyhrazené*“.
- [13] V navazujícím postupu šetření se pak navrhovatelka obrátila dne 1. února 2018 na ministra vnitra s vyjádřením, ze kterého plynulo, že podle ní správní orgán neprovedl, a vzhledem k obsahu utajované informace ani nemohl provést, při rozhodování o udělení státního občanství test proporcionality, jak jej předepisuje (dále citovaná) judikatura Ústavního soudu. Toto vyjádření znělo: „*Po seznámení s utajovanou informací (ve stupni vyhrazené) mám za to, že z ní není patrný charakter ani intenzita ohrožení bezpečnostních zájmů. Ministerstvo vnitra a ministr vnitra v tomto případě předložené stanovisko nehodnotili, nerespektovali princip proporcionality, a nevyhověli tak požadavku, který pro správní orgán rozhodující o žádosti o udělení státního občanství České republiky plyne z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/16.*“
- [14] Ministr přípisem ze dne 22. února 2018 odpověděl, že vedle stanoviska, které si opatří správní orgán v prvním stupni, se vyhotovují i podrobnější stanoviska policie a zpravodajských služeb pro účely řízení o rozkladu. V takovém případě je pak možné dostatečně posoudit charakter a intenzitu ohrožení bezpečnostních zájmů při respektování principu proporcionality. Na to reagovala navrhovatelka dne 10. dubna 2018 žádostí o zpřístupnění stanovisek, která byla použita v řízení o rozkladu.
- [15] Ministr vnitra na to reagoval přípisem, ve kterém uznal, že navrhovatelka má právo seznamovat se s utajovanými informacemi všech stupňů, ale současně vyjádřil názor, že není splněna další podmínka, a to těmito slovy: „*[...] musí být pro přístup k utajované informaci*

*zároveň splněna další podmínka podle § 6 odst. 1, § 11 odst. 1 a § 58 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací, a to taková, že přístup k utajované informaci daná osoba nezbytně potřebuje k výkonu své funkce.“* Ministr vnitra tak vyjádřil přesvědčení, že navrhovatelka pro výkon své funkce nepotřebuje znát podklady pro neudělení státního občanství, pokud vykonává svou působnost ve vztahu k proceduře (ne)udělení státního občanství.

- [16] V tomtéž přípise pak i stanovil pravidla, podle kterých bude zpřístupňovat podkladové materiály, a to těmito slovy:
- *„je Vám umožněno (bez omezení) nahlížet do stanovisek Policie České republiky, které si vyžaduje Ministerstvo vnitra k žádostem o udělení státního občanství České republiky, avšak jen pro potřeby prvoinstančního řízení;*
  - *do stanovisek zpravodajských služeb České republiky Vám bude umožněno nahlížet pouze v případech, pokud k tomu příslušná zpravodajská služba České republiky dá souhlas.“*
- [17] Z kontextu pak vyplynulo, ačkoliv to nebylo výslovně uvedeno, že v případě předchozího nahlédnutí do spisu a podkladů dne 3. ledna 2018 bylo navrhovatelce předloženo pouze stanovisko Policie České republiky, ale již nikoliv stanoviska zpravodajských služeb. Při nahlížení se však nedozvěděla, že jí některé podklady nebyly předloženy.
- [18] Dopisem ze dne 20. srpna 2018 se navrhovatelka snažila vysvětlit odpůrci, že k výkonu své funkce potřebuje nezbytně znát všechny podklady, jinak není s to podnět vyřídit a svou působnost naplnit. Odpůrce v přípise ze dne 21. září 2018 setrval na svém stanovisku, aniž objasnil, z jakého důvodu nepovažuje za nutné, aby navrhovatelka v rámci svého šetření měla zajištěn přístup k uvedeným dokumentům. Pouze vyjádřil myšlenku, že zpřístupnění podkladů by nebylo vhodné.
- [19] Navrhovatelka se dne 11. října 2018 opětovně obrátila na odpůrce s (mírně důraznějším) požadavkem, ve kterém zopakovala, že znalost podkladů je nezbytná k výkonu její funkce, a současně sdělila, že pokud jí odpůrce nevyhoví, obrátí se na vládu.
- [20] Odpůrce pak vyjádřil v dalším přípise ze dne 7. listopadu 2018 názor, že stanoviska nelze zpřístupnit proto, že působnost navrhovatelky se nevztahuje na zpravodajské služby, aniž objasnil, proč se tento závěr vztahuje i na stanoviska Policie České republiky pro účely rozkladového řízení. Své stanovisko označil za konečné.
- [21] Navrhovatelka se podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv obrátila dne 18. února 2019 na vládu se sdělením, že jí odpůrce brání v šetření tím, že jí v rozporu se zákonem odmítá předložit vyžádané písemnosti. Současně vládě navrhla, aby ministru vnitra uložila (1) zpřístupnit veřejné ochránkyni práv písemnosti vyžádané pro účely šetření a (2) zajistit dodržování povinnosti Ministerstva vnitra podle § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a zpřístupnit veřejnému ochránci práv při jeho šetření veškeré podklady pro vydání rozhodnutí v řízení o žádosti o udělení státního občanství České republiky, včetně stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky obsahujících utajované informace.
- [22] Vláda materiál projednala a usnesením č. 152 ze dne 4. března 2019 vzala vyznění na vědomí a s postupem odpůrce vyslovila souhlas.

[23] Navrhovatelka pak dne 23. dubna 2019 podle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv informovala Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky o případech, v nichž se jí nepodařilo dosáhnout dostatečných opatření k nápravě ani postupem vyrozumění nadřízeného úřadu či vlády. Na to reagovala předsedkyně petičního výboru, který zprávu projednává, dopisem ze dne 5. června 2019 adresovaným odpůrci, ve kterém jej požádala, mimo jiné, o zjednání nápravy. Odpůrce tento požadavek odmítl přípisem ze dne 25. června 2019.

#### **K důkazu:**

- žádost o nahlédnutí do spisu ze dne 4. prosince 2017, č. j. KVOP-37732/2017
- protokol o nahlédnutí ze dne 3. ledna 2018 bez č. j.
- dopis navrhovatelky odpůrci ze dne 1. února 2018, č. j. KVOP-5090/2018
- přípis odpůrce navrhovatelce ze dne 22. února 2018, č. j. MV-17055-4/SO-2018
- dopis navrhovatelky odpůrci ze dne 10. dubna 2018, č. j. KVOP-15422/2018
- přípis odpůrce navrhovatelce ze dne 3. května 2018, č. j. MV-17055-6/SO-2018
- dopis navrhovatelky odpůrci ze dne 20. srpna 2018, č. j. KVOP-36022/2018
- přípis odpůrce navrhovatelce ze dne 21. září 2018, č. j. MV-101785-4/VS-2018
- dopis navrhovatelky odpůrci ze dne 11. října 2018, č. j. KVOP-44523/2018
- přípis odpůrce navrhovatelce ze dne 7. listopadu 2018, č. j. MV-101785-7/VS-2018
- vyrozumění navrhovatelky vládě ze dne 18. února 2019, č. j. KVOP-8172/2019
- usnesení vlády České republiky č. 152 ze dne 4. března 2019
- zpráva navrhovatelky pro Poslaneckou sněmovnu ze dne 23. dubna 2019, č. j. KVOP-18858/2018/S
- odpověď odpůrce na žádost předsedkyně petičního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 25. června 2019, č. j. MV-84084-2/VS-2019

## **II. Vymezení návrhu**

[24] Navrhovatelka s ohledem na uvedené podává proti odpůrci návrh na zahájení řízení o určení rozsahu kompetencí státních orgánů, kterým se domáhá toho, aby Ústavní soud vymezil rozsah kompetencí navrhovatelky a odpůrce. Navrhovatelka má za to, že rozsah její kontrolní kompetence implicitně zahrnuje i oprávnění, aby se seznamovala se všemi podklady, které byly podkladem ve správním řízení o žádosti o udělení státního občanství stěžovatelů, včetně všech stanovisek policie a zpravodajských služeb pro oba stupně řízení, a aby v rámci své působnosti posoudila a zhodnotila, jakým způsobem je posoudil správní orgán-odpůrce. Odpůrce takto vymezený rozsah kontrolní kompetence navrhovatelky popírá.

[25] Současně navrhovatelka tvrdí, že odpůrce není v souvislosti s výkonem její kontrolní kompetence oprávněn činit opatření či zásahy, jimiž jí nezpřístupní podklady použité v řízení o návrhu na udělení státního občanství, a to stanoviska policie a zpravodajských služeb pro oba stupně řízení. Odpůrce naopak má za to, že je k tomuto postupu nadán zákonnou kompetencí.



### III. Přípustnost návrhu

[26] Před samotným odůvodněním návrhu si navrhovatelka dovoluje stručně vyjádřit důvody přípustnosti návrhu.

[27] Základní rámec projednatelnosti sporu vymezuje čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, podle kterého je pravomoc (kompetence) Ústavního soudu dána takto: „*Ústavní soud rozhoduje [...] spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.*“ Klíčovou otázkou pak je, zda je předkládaný spor sporem o rozsah kompetencí, přičemž klíčovým pojmem je výklad slova kompetence. Pojem „kompetence“ nedefinuje žádný právní předpis. Ústavní soud jej definoval nálezem ze dne 12. prosince 2006, sp. zn. Pl. ÚS 17/06 (**N 222/43 SbNU 457**, *Podmínka souhlasu předsedkyně Nejvyššího soudu s přidělením soudce k tomuto soudu*), takto:

*„34. Předtím, než Ústavní soud přistoupil k posouzení správnosti tvrzení navrhovatelky, že se v projednávané věci jedná o kompetenční konflikt (což ministr spravedlnosti popírá), považoval za nezbytné zabývat se v rozsahu pro projednávaný případ nezbytným vymezením pojmu ‚kompetence orgánu‘. V této souvislosti však Ústavní soud nepovažuje za účelné autoritativně z pozice orgánu ochrany ústavnosti řešit teoretický spor o definici pojmu ‚kompetence‘, v němž první z přístupů považuje kompetenci za specifikaci pravomoci (např. Knapp, V.: *Teorie práva, Praha, 1. vydání, C. H. Beck, 1995, str. 197*), druhý z přístupů považuje kompetenci za působnost (např. Hendrych, D., a kol.: *Správní právo. Obecná část., 6. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, str. 114; Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy, 3. vydání, Brno, MU, 2002, str. 31*), třetí pak slučuje pravomoc i působnost do pojmu kompetence (např. Mikule, V., Sládeček, V.: *Zákon o Ústavním soudu, 1. vydání, Praha, Eurolex Bohemia, 2001, str. 350*).**

*V nejobecnější rovině lze však uvést, že kompetencí se míní rozsah toho, co orgán smí, má nebo je oprávněn činit (viz Weyr, F.: *Teorie práva, Brno-Praha, Orbis, 1936, str. 119*). Konkrétněji lze v projednávaném případě pravomoc státního orgánu chápat jako samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence již jako zcela konkrétní věcné vymezení otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 150/01, *Sbírka rozhodnutí, svazek 31, nález č. 117, str. 57*).“ (zdůraznění doplněno)*

[28] Z hlediska takto definovaného výkladu pojmu kompetence, tedy jako souboru úkolů, jejichž realizace je zajišťována využitím odpovídajících pravomocí (vyšetřovacích oprávnění), je předložený spor kompetenčním sporem. Tomuto závěru pak svědčí i způsob, jakým jsou podrobnosti tohoto řízení upraveny v oddílu devátém (§ 120–125) zákona o Ústavním soudu. Předně je třeba přihlídnout k tomu, že v § 120 je zavedena legislativní zkratka slovy „*o příslušnost vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy (dále jen ‚rozhodnutí‘)*“. Jinými slovy, zákon sice nadále po zavedení této legislativní zkratky pracuje s pojmem rozhodnutí, ale zahrnuje pod něj i opatření nebo jiné zásahy. Tím prakticky usiluje o vyčerpávající popis výkonu veřejné moci, ať už vůči osobám navenek, nebo vůči jiným orgánům. Ústavní soud již v minulosti deklaroval, že pojem „spor o rozsah kompetencí“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy nelze zužovat pouze na tradiční správněprávní pojetí kompetenčních sporů a pojmy „rozhodnutí a opatření“ je nutno vykládat širěji než ve správním právu. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/04 ze dne 25. 9. 2007 (**N 147/46 SbNU 443**, *Spor o rozsah kompetencí k zabezpečení lékařské služby první pomoci*):

„32. Ústavní soud může rozhodovat kompetenční konflikty na základě principu subsidiarity. Na rozdíl od jiných orgánů, které jsou vybaveny obdobnou kompetencí, avšak pro zcela přesně vymezené situace, nemůže být v případě Ústavního soudu tato kompetence definována do všech podrobností, protože se zakládá na tzv. zbytkové klauzuli. Ústavní soud je v tomto smyslu povolán rozhodovat všechny kompetenční spory, které nemohou být rozhodnuty někým jiným. Nemůže tak nastat situace, že by stát nebyl schopen plnit své funkce, protože konkrétní věc je odmítána všemi orgány, které by o ní mohly rozhodnout.“  
Obsahem kompetenčních sporů způsobilých k rozhodnutí Ústavním soudem tak může být i dotčení nebo omezení ve výkonu kompetence jednoho státního orgánu výkonem kompetence jiného státního orgánu.

- [29] Možnost seznámit se s podklady, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí jiného orgánu, a následně toto rozhodnutí zhodnotit ve světle těchto podkladů vyplývá z rozsahu kontrolní kompetence navrhovatelky realizované v procesu její kontrolní pravomoci. Přičemž kontrolní pravomoc lze bez váhání označit jako opatření, výjimečně i jako zásah ve smyslu § 120 zákona o Ústavním soudu. S pojmy zásah či opatření pracuje i samotný zákon o veřejném ochránci práv. Jako o zásahu např. hovoří citovaný zákon o činnosti veřejného ochránce práv v § 1 odst. 11 zákona o veřejném ochránci práv, podle kterého „[o]chránce není oprávněn **zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů a zařízení jinak, než jak stanoví tento zákon**“ (zdůraznění doplněno). Z čehož naopak plyne, že pokud veřejný ochránce práv **zasahuje** způsobem a v případech předvídaných citovaným zákonem, je to zásah oprávněný a zákonný, a tedy v rámci kompetence.
- [30] Vedle formální kompetence je třeba zkoumat i to, zda zde není naplněna podmínka, která by pravomoc Ústavního soudu suspendovala. Tou je možnost, že by pravomoc v tomto konkrétním případě byla svěřena jinému orgánu podle zvláštního zákona. Podle navrhovatelky není žádný orgán nadán kompetencí rozhodovat kompetenční spor mezi ní a Ministerstvem vnitra. Nejedná se o spor mezi civilní a správní jurisdikcí nebo spor mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, které přísluší řešit zvláštnímu senátu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Navrhovatelka není ani jedním z orgánů vymezených v jeho § 1, protože je nikomu nepodřízeným orgánem kontrolně-mediačního typu *sui generis*, nehledě na to, že tento zákon pracuje s pojmem rozhodnutí v užším slova smyslu, aniž pod tento pojem zahrnuje opatření či jiný zásah.
- [31] Stejně závěry pak platí ve vztahu k § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, podle kterých je Nejvyšší správní soud nadán řešit kompetenční spory opět pouze ve vztahu k rozhodnutím v užším slova smyslu, pokud se jedná o spor mezi správními úřady a orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo o spor mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo o spor mezi ústředními správními úřady navzájem. Ani zde není dána pravomoc k rozhodnutí tohoto sporu Nejvyššímu správnímu soudu.
- [32] Navrhovatelka si je vědoma toho, že rozhodování Ústavního soudu je rozhodováním výjimečným, subsidiárním a nástrojem *ultima ratio*. Vnímá tedy i určitou potřebu osvědčit materiální projednatelnost tohoto sporu s ohledem na subsidiární povahu rozhodování Ústavního soudu. Navrhovatelka především poukazuje na to, že využila všech možných přesvědčovacích nástrojů, jichž užít mohla. Dokonce se po změně obsazení funkce ministra



vnitru pokusila o tento postup opakovaně. Poté, co neuspěla, splnila svou zákonnou povinnost oznámit vládě porušení zákona a navrhla jí, aby přijala opatření k nápravě. Tento krok byl zjevně bezúspěšný.

- [33] Nelze pak ani odhlédnout od toho, že funkce veřejného ochránce práv je v českém právním řádu pojímána jako tzv. ombudsman parlamentního typu, což předjímá určitou vazbu mezi navrhovatelkou a Parlamentem. Poté, co selhaly všechny nástroje, které měla navrhovatelka k dispozici, navázala v souladu s parlamentním významem funkce navrhovatelky na její snahy příslušná funkcionářka Parlamentu – předsedkyně petičního výboru, která se pokusila zjednat nápravu v rámci obecné kontrolní funkce Parlamentu vůči moci výkonné, předjímané čl. 68 Ústavy. Ani tento pokus nebyl úspěšný.
- [34] Do dne podání tohoto návrhu Ústavnímu soudu Ministerstvo vnitru navrhovatelce neumožnilo v rozporu se zákonem o veřejném ochránci práv seznámit se s vyžádanými stanovisky zpravodajských služeb a policie, které byly podkladem pro rozhodnutí Ministerstva vnitru v řízení o žádosti stěžovatelů o udělení státního občanství České republiky. Postupem Ministerstva vnitru je navrhovatelce znemožněn řádný výkon její kontrolní kompetence ve smyslu § 1 odst. 1 a 2 zákona o veřejném ochránci práv.
- [35] Navrhovatelka tedy má za to, že jsou dány všechny formální i materiální podmínky pro to, aby Ústavní soud meritorně rozhodl předložený kompetenční spor.

#### IV. Důvody návrhu

- [36] Navrhovatelka je oprávněna provádět šetření i ve vztahu k proceduře, jež navazuje na žádost o udělení státního občanství České republiky. Plyne to z obecné působnosti, která se vztahuje mj. na všechna řízení o právech a povinnostech, která vedou vykonavatelé státní správy uvedení v § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.
- [37] Tuto základní a rámcovou kompetenci nikdo výslovně nezpochybňuje. Odpůrce nikdy nezpochybil svou obecnou povinnost podle § 15 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv, podle kterého „[ú]řady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené [...] b) předložit **spisy a jiné písemnosti**“ (zdůraznění doplněno). Pouze tuto povinnost nevztahuje na podklady, které obdržel od Policie České republiky a zpravodajských služeb. Jako dva základní argumenty, které byly v průběhu komunikace mezi stranami sporu použity, lze identifikovat jednak úvahu, že navrhovatelka nepotřebuje nezbytně tyto podklady k výkonu své funkce. Druhým argumentem je pak úvaha, že z působnosti navrhovatelky jsou vyňaty zpravodajské služby, jak skutečně předjímá § 1 odst. 9 zákona o veřejném ochránci práv. Zatímco první argument byl užíván spíše z počátku sporu, druhý více až v jeho pozdější fázi.
- [38] První argument může stěžít obstat, a to ze dvou důvodů. První je ten, že odpůrce není oprávněn jakkoliv posoudit, co navrhovatelka nezbytně potřebuje k výkonu své funkce. Navrhovatelka a odpůrce jsou na sobě nezávislé státní orgány, které jsou si vzájemně nepodřízeny a které jsou nadány na sobě nezávislou kompetencí autonomního výkladu práva. Není tedy v kompetenci odpůrce hodnotit, co navrhovatelka nezbytně potřebuje k výkonu své funkce.

- [39] Uvedený argument ovšem nemůže obstát ani pro případ, že by bylo možné připustit, aby odpůrce sám posuzoval, zda navrhovatelka skutečně požadované informace nezbytně potřebuje, protože v takovém případě by závěr o nepotřebnosti byl nepochybně věcně vadný. V předložené věci byla stanoviska zpravodajských služeb a policie jediným podkladem, ze kterého správní orgán vycházel. Zda byl postup odpůrce v souladu se zákonem, nemohla navrhovatelka verifikovat cestou analýzy rozhodnutí, protože podle zákona se takové rozhodnutí v podstatě neodůvodňuje, ale pouze se uvede konstatování bezpečnostních důvodů. **Pokud kontrolní kompetence navrhovatelky nemá být v případech, kdy je žádost o udělení státního občanství České republiky zamítána z důvodů ohrožení bezpečnosti státu, zcela vyprázdněna a popřena, je za účelem posouzení postupu odpůrce zcela nezbytné, aby navrhovatelka měla možnost seznámit se i s obsahem zmíněných stanovisek.**
- [40] Opačný výklad odpůrce, podle kterého přístup navrhovatelky ke zmíněným stanoviskům obsahujícím utajované informace není nezbytně nutný pro výkon její funkce, podle názoru navrhovatelky vyprazdňuje § 58 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostních prověrkách, ve znění pozdějších předpisů. Lze si totiž jen stěží představit jinou situaci, kdy by odpůrce umožnil přístup k těmto informacím, pokud státoobčanské stanovisko nezpřístupní navrhovatelce ani v tomto případě, přestože je sám odpůrce označuje za zásadní podklad pro své rozhodování (dopis odpůrce ze dne 21. září 2018).
- [41] Postup odpůrce tak *de facto* vede k absurdní situaci, kdy odpůrce (orgán moci výkonné) jako kontrolovaný subjekt prostřednictvím svého (obtížně hájitelného) výkladu sám definuje kontrolní kompetence navrhovatelky (ombudsmana parlamentního typu).
- [42] V této souvislosti navrhovatelka dodává, že zákonodárce vyňal rozhodnutí odpůrce o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodu ohrožení bezpečnosti státu ze soudního přezkumu. Ve vztahu k působnosti navrhovatelky však podobnou kompetenční vyluku nestanovil. Za této situace nelze tuto kompetenci popírat jejím faktickým vyprázdněním.
- [43] Pro podporu tvrzení, že výše vymezený rozsah kontrolní kompetence není pro orgán ombudsmanského typu ničím neobvyklým, si navrhovatelka dovoluje odkázat i na dokument *Principy ochrany a podpory instituce ombudsmana* (Benátské principy), přijatý Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) na jejím 118. plenárním zasedání [Benátky, 15. až 16. března 2019, Stanovisko č. 897/2017, č. j. CDL-AD(2019)005]. V bodu 16 tohoto dokumentu se uvádí (pracovní překlad): „*Ombudsman je oprávněn žádat spolupráci od jednotlivců nebo organizací, které mu mohou asistovat v jeho šetření. Ombudsman má právně vynutitelný nárok na neomezený přístup do veškeré relevantní dokumentace, databází a materiálů, včetně těch, které mohou být vyhrazené nebo podléhat režimu utajení.*“
- [44] Druhým důvodem je pak opakované tvrzení, že jsou z působnosti navrhovatelky vyňaty zpravodajské služby a orgány činné v trestním řízení. K tomu je třeba dodat, že policie, pokud poskytuje stanovisko odpůrci, není orgánem činným v trestním řízení, protože trestní řízení se v žádné věci zpravidla nevede. I pokud by se souběžně vedlo, tak v takovém případě se řízení o státním občanství obvykle přerušuje a vyčkává se výsledku trestního řízení.

- [45] V neposlední řadě pak i pro případ, že by se vedlo skutečně souběžně trestní řízení a řízení o udělení státního občanství, tak policie jako orgán činný v trestním řízení není oprávněna v rámci tohoto trestního řízení poskytovat odpůrci jakékoliv stanovisko pro účely řízení o udělení státního občanství. V opačném případě by taková možnost vedla k absurdním situacím, protože případné stanovisko policie by bylo dostupné podle trestního řádu a podléhalo by doзору státního zástupce, popřípadě dohledu nadřízeného státního zastupitelství. Už pouze tyto možné důsledky staví tento argument ve vztahu k policii do absurdního světla.
- [46] Jakékoliv stanovisko poskytnuté policií pro účely řízení o udělení státního občanství tedy z povahy věci nemůže být aktem orgánu činného v trestním řízení, a je stále jenom a pouze aktem správní povahy. Proto musejí být navrhovatelce zpřístupněna stanoviska pro účely všech stupňů správního řízení, včetně rozkladového.
- [47] Zákonnou výjimku z působnosti nelze aplikovat ani na stanoviska zpravodajských služeb. Otázku působnosti je totiž třeba vztahovat nikoliv na původ podkladu, ale na činnost, kterou se s ním nakládá. V mnoha řízeních se používají podklady, které mají původ například v soukromém sektoru, ve zdravotnictví, ve veřejném vysokém školství, v profesní samosprávě a v oblasti samostatné působnosti územní samosprávy, což jsou oblasti vyňaté z působnosti navrhovatelky. Navrhovatelka má plnou kompetenci zhodnotit, jak se s těmito podklady nakládá při výkonu státní správy (např. při provádění a hodnocení důkazů), aniž by měla působnost tyto podklady přezkoumávat nebo šetřit způsob jejich vzniku. Má tedy například kontrolní kompetenci nad postupem stavebního úřadu ve stavebním řízení a v rámci svého šetření se může zabývat otázkou, zda stavební úřad respektoval územní plán, přestože se územní plán vydává v samostatné působnosti obce, tedy mimo působnost navrhovatelky. Opačný závěr by byl absurdní.
- [48] Navrhovatelka již ve svém prvním dopise ministru vnitra ze dne 1. února 2018 upřesnila, že nijak nepochybně obsahuje stanovisek, ale že šetření hodlá podrobit pouze způsob, jakým správní orgán zohlednil tato stanoviska v řízení, které nepochybně spadá pod působnost navrhovatelky. Pokud by chtěla navrhovatelka testovat způsob vzniku a validitu těchto stanovisek, tak by se nepochybně dostávala mimo svou působnost. Pokud ale hodlá posoudit způsob jejich zohlednění z hlediska proporcionality v řízení, které do její působnosti spadá, pak nijak nepřezkoumává postupy zpravodajských služeb a z mezí své působnosti nevykračuje. Navrhovatelka proto znovu zdůrazňuje, že **předmětem jejího šetření je postup odpůrce jako ústředního orgánu státní správy při výkonu jeho zákonné působnosti, nikoliv postup Policie ČR nebo zpravodajských služeb**, které zmíněná stanoviska vyhotovily.
- [49] Závěrem by se navrhovatelka chtěla vyjádřit k často opakovaným argumentům, které odpůrce vyjadřoval ve svých přípisech, a to argumentům ohledně bezpečnosti státu a ochrany jeho demokratického zřízení. Klíčovým civilizačním prvkem každého demokratického právního zřízení je právní jistota, že budou respektována nastavená pravidla. Zachování „pravidel hry“ státními orgány při výkonu státní moci lze rovněž označit za jeden z důležitých legitimizačních prvků samotné demokracie. S ohledem na výluk rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu ze soudního přezkumu lze za klíčovou otázku považovat, jakým způsobem zajistit, aby byl tento požadavek v praxi naplňován.

- [50] V jiném řízení před Ústavním soudem obstála jurisdikční výjimka ohledně soudní nepřezkoumatelnosti neodůvodněného rozhodnutí o neudělení státního občanství z bezpečnostních důvodů. Navrhovatelka, jejíž názor soud zná z tohoto řízení (vedeného pod sp. zn. Pl. ÚS 39/17), tento náleží respektuje. Nadále ovšem tuto právní úpravu nepovažuje za vhodnou z jiných důvodů, byť je ústavně konformní.
- [51] Za současné situace proto navrhovatelka považuje za tím potřebnější, aby zde existovala možnost vnější nezávislé kontroly nad postupem odpůrce při rozhodování o neudělení státního občanství z bezpečnostních důvodů. Byť závěry z případného šetření veřejného ochránce práv nejsou vynutitelné, mohou být pro případné neúspěšné žadatele věrohodnou odpovědí na jejich nespokojenost s výsledkem přechodného správního řízení. Bezpečnostní zájmy státu tím nijak neutrpí, neboť navrhovatelka své stěžovatele s utajovanými informacemi neseznamuje. Pouze je obecně vyrozumí o tom, zda postup správního úřadu podle jejího názoru odpovídal/nedopovídal požadavkům zákona. Ostatně nebezpečí kompromitace utajovaných informací šetřením navrhovatelky odpůrce sám ani jednou nenaznačil.
- [52] Z uvedených důvodů je tedy žádoucí, aby v situaci, kdy platné právo zavedlo výluky z jurisdikce soudní, existoval alespoň nějaký nástroj nezávislé revize. Jakkoliv to může znít banálně, už jenom skutečnost, že někdo, kdo požívá důvěry v nezávislost svého postupu, věc prozkoumá, popřípadě se člověka zastane, může mnohdy snížit jeho pocit křivdy a posílit jeho loajalitu ke společnosti jako celku.

## V. Návrh

- [53] S ohledem na uvedené navrhuje navrhovatelka, aby soud vydal tento náleží:

**Veřejná ochránkyně práv je při šetření vedeném pod sp. zn. 7064/2017/VOP/MV na základě § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, příslušná k výkonu kontroly nad postupem Ministerstva vnitra při rozhodování o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, proto je oprávněna seznamovat se v plném rozsahu se všemi podklady vydaných rozhodnutí, včetně stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky poskytnutých Ministerstvu vnitra pro účely správního řízení, jež mohou obsahovat utajované informace, a hodnotit postup Ministerstva vnitra z hlediska kritérií podle § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.**

Brno 26. září 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(elektronicky podepsáno)