

2018

II



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA
BRNO

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Co skutečně přinesl nový zákon o státním občanství*

What is the Real Impact of the New Act on Czech Citizenship

Pavel Kandalec**

Abstrakt

Příspěvek představuje novou úpravu státního občanství České republiky podle zákona č. 186/2013 Sb. a srovnává ji s úpravou předcházející. Pokouší se přitom najít především odpověď na otázku, k jakým změnám reálně došlo v oblasti naturalizace.

Klíčová slova

Státní občanství; naturalizace; dvoji občanství; vícere občanství; integrace.

Abstract

This contribution describes a new regulation relating to citizenship of the Czech Republic according to Act Nr. 186/2013 Sb. and compares it with the previous one. It tries to focus especially on the changes in naturalization procedure.

Keywords

Citizenship; Nationality; Naturalisation; Dual Citizenship; Dual Nationality; Multiple Citizenship; Multiple Nationality; Integration.

Úvod

Přibližně před čtyřmi lety byl na stránkách *Právních rozhledů*¹ publikován příspěvek Františka Emmerta zamýšlející se nad tím, co přináší nový zákon o státním občanství. Chtěl bych na zmíněného autora navázat a zároveň se pokusit na jím položenou ústřední otázku nabídnout odpověď.

Zjištění uvedená níže v tomto příspěvku jsou založena na analýze téměř 100 % rozhodnutí o žádostech o státní občanství České republiky vydaných v první instanci

* Tento příspěvek vznikl v rámci projektu Naturalizace v České republice (GA15-07626S) podpořeného Grantovou agenturou České republiky.

** Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D., LL.M., Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: pavel.kandalec@law.muni.cz

¹ EMMERT, František. Přináší nový zákon o státním občanství liberalizaci, nebo naopak posiluje mocenskou autoritu státu? *Právní rozhledy*, 2014, č. 10, s. 343–349.

Ministerstvem vnitra, a v případě podání rozkladu i v druhé instanci ministrem vnitra, v období let 2013–2016.² Celkově bylo analyzováno 1123 zamítnutých³ případů, z nichž u 623 byl rozhodným předpisem (starý) zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, (dále jen „ZNPSO“)⁴ a u 500 případů se již postupovalo podle (nového) zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, (dále jen „ZSO“)⁵. Vzhledem k tomu, že u téměř poloviny z těchto případů bylo vydáno i druhoinstanční rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu, bylo celkem analyzováno více než 1600 rozhodnutí.⁶

1 Vícere občanství

Zdaleka nejviditelnější změnou, kterou nová úprava státního občanství přinesla, bylo **odstranění překážek pro vícere občanství**. Ani dosavadní zákon sice vícere občanství nezakazoval, snažil se mu však předcházet. Dosud (s některými výjimkami) platilo, že státní občan České republiky toto své občanství pozbývá okamžikem, kdy nabude vlastním projevem vůle občanství cizí.⁷ V opačném směru se pak vícere občanství

² Ačkoliv bylo ambicí analyzovat úplně všechna zamítavá rozhodnutí ve sledovaném období, nakonec se to podařilo pouze u přibližně 95 % všech vydaných zamítavých rozhodnutí. Chybějících přibližně 5 % rozhodnutí je způsobeno tím, že Ministerstvo vnitra ani v rámci poskytování těchto rozhodnutí v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím nebylo schopno některá rozhodnutí poskytnout. Jde zejména o případy, k nimž nebyl v Ministerstvu vnitra k dispozici spis, neboť byl zapůjčen – nejčastěji v souvislosti s probíhajícími soudními řízeními.

³ Výrok rozhodnutí tu většinou zní, že žádosti „se nerybovuje“, zatímco výrok, že žádost „se zamítá“ je použit jen v těch případech, kdy chybí splnění některých základních náležitostí pro naturalizaci a není tedy vůbec prostor pro správní uvážení (§ 51 odst. 3 správního řádu). V dalším textu nicméně hovořím pro zjednodušení souhrnně u obou kategorií o „zamítavých“ rozhodnutích.

⁴ Tento zákon byl účinný v letech 1993–2013. Vzhledem k tomu, že žádosti o státní občanství České republiky jsou rozhodovány podle zákona účinného ke dni jejich podání, je tento zákon v některých případech i nadále aplikován. V letech 2014 a 2015 jeho aplikace u zamítavých rozhodnutí dokonce výrazně převažovala, a to i přesto, že v té době již nebyl účinný.

⁵ Tento zákon je účinný od 1. 1. 2014. Vzhledem k tomu, že žádosti o státní občanství České republiky jsou rozhodovány podle zákona účinného ke dni jejich podání, docházelo k nástupu aplikace tohoto zákona velmi pozvolna, kdy paralelně byla vydávána i rozhodnutí podle předchozí právní úpravy. Teprve až přibližně od konce roku 2015 je již většina zamítavých naturalizačních rozhodnutí vydávána podle tohoto nového předpisu.

⁶ Analyzovaná rozhodnutí jsou citována podle pracovních čísel („prac. č.“) a jsou všechna dostupná z: <http://naturalizace.law.muni.cz>

⁷ Dle § 17 odst. 1 ZNPSO: „Státní občan České republiky pozbývá státní občanství České republiky dnem, kdy na základě výslovného projevu vůle (žádost, prohlášení, souhlas nebo jiný úkon směřující k nabytí cizího státního občanství) dobrovolně nabyde cizí státní občanství. K pozbytí státního občanství České republiky nedojde v případech, kdy došlo k nabytí cizího státního občanství v souvislosti s uzavřením manželství se státním občanem cizího státu, a to za předpokladu, že došlo k nabytí cizího státního občanství manžela za trvání manželství. K pozbytí státního občanství České republiky nedojde ani v případech, kdy k nabytí cizího státního občanství došlo narozením.“ Je třeba dodat, že normována byla ještě další výjimka – české občanství se nepozbývalo, pokud ono cizí občanství bylo občanství Slovenské republiky a dotýčný byl k 31. 12. 1992 občanem ČSFR (§ 18 odst. 2 ZNPSO).

předcházelo požadavkem, aby se žadatel o státní občanství České republiky vyvázal ze svého dosavadního občanství.⁸

Nic z toho již nový zákon nevyžaduje. Současná úprava se otázkou vícerého státního občanství nezabývá a staví se k ní víceméně lhostejně. Tato lhostejnost ostatně i dává s ohledem na tzv. princip výlučnosti státního občanství svoji logiku. Podle zmíněného principu platí, že pokud má určitá osoba vícero státních občanství a některé z nich je občanství dotyčného státu, pak tento stát takovou osobu považuje výhradně za svého státního občana a k dalšímu (cizímu) státnímu občanství jednoduše nepřihlíží.⁹ Fakticky jediný moment, ve kterém je podle současné úpravy další státní občanství českého občana relevantní, je situace, kdy chce státní občan České republiky své české občanství pozbyt. Podle § 40 ZSO totiž může státní občan České republiky pozbyt své české občanství prohlášením o vzdání se státního občanství České republiky – to však jediné v případě, že je mimo jiné splněna podmínka, že je zároveň státním občanem cizího státu, nebo o nabytí cizího státního občanství žádá.

Vstřícnost (nebo lépe řečeno lhostejnost) nové úpravy k vícerému státnímu občanství je nejen její nejvíce viditelnou, nýbrž i nejrychleji viditelnou změnou. Nástup nové úpravy státního občanství byl, zejména v oblasti naturalizace, velmi pozvolný. Ustanovení § 74 ZSO totiž praví, že řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Ačkoliv je nová úprava účinná už od 1. 1. 2014, k její převážné aplikaci došlo až na sklonku roku 2015, když do té doby vyřizovalo Ministerstvo vnitra (v té době personálně poddimenzované) žádosti podané ještě za účinnosti staré právní úpravy. To však neplatilo u otázky předcházení vícerému občanství. Již citované přechodné ustanovení § 74 ZSO totiž zároveň výslovně stanovilo, že u této kategorie žádostí (podaných do konce

⁸ Dle § 7 odst. 1 písm. b) ZNPSO bylo jednou z naturalizačních podmínek, že žadatel „prokáže, že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství, nebo prokáže, že pozbyl dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky“. Tuto podmínku bylo možno podle § 11 odst. 2 ZNPSO, prominout: „... pokud má žadatel na území České republiky povolen trvalý pobyt, oprávněné se zdržuje na území České republiky po dobu nejméně 5 let, má skutečný vztah k České republice a a) právní předpisy státu, jehož je státním občanem, neumožňují jeho propuštění ze státního svazku nebo tento stát odmítá o jeho propuštění ze státního svazku vydat doklad, b) jeho propuštění ze státního svazku je spojeno s nepřiměřenými správními poplatky či jinými v demokratickém státě nepřijatelnými podmínkami, c) podáním žádosti o propuštění ze státního svazku by žadatel mohl vystavit sebe nebo osoby blízké pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, d) udělení státního občanství České republiky by bylo významným přínosem pro Českou republiku zejména z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního, nebo e) pozbyl v minulosti státní občanství Československé republiky nebo České a Slovenské Federativní Republiky nebo České republiky, pokud nejde o žadatele, který je státním občanem Slovenské republiky.“

⁹ Tento princip formuloval již prof. Weyr: „Nikdo nemůže být **vzhledem k našemu státu** současně státním občanem i cizincem.“ Cit dle: ROUČEK, František a Jaromír SEDLÁČEK. *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi*. Praha: Nakladatelství V. Linhart, 1935, reprint původního vydání Wolters Kluwer, 2013, s. 300.

roku 2013, ale rozhodnutých až po 1. 1. 2014) se pozbytí dosavadního státního občanství nevyžaduje. Vzhledem k tomu, že nový zákon o státním občanství České republiky byl vyhlášen ve Sbírce zákonů už 2. 7. 2013, byly jeho důsledky předvídatelné. Zároveň panovala představa, že nový zákon bude v oblasti naturalizace přísnější (k tomu, zda se toto očekávání potvrdilo, viz níže). Popsaná konstelace tak způsobila, že na sklonku roku 2013 podalo žádost o státní občanství České republiky enormní množství žadatelů očekávajících (domněle shovívavější) naturalizační postup podle ZNPSO, ale těžících z výhody zachování svého dosavadního občanství podle ZSO. Svůj vliv mohly sehrát i nižší náklady neboť tato skupina osob hradila poplatek za udělení státního občanství podle úpravy účinné v době jeho získání, t.j. 2 000 Kč namísto 10 000 Kč, aniž by zároveň byla zatížena výdaji za jazykovou zkoušku a zkoušku z reálií vyžadované novou úpravou ZSO (k tomu viz dále).

Opuštění podmínky vyvázání se z dosavadního státního občanství přineslo především **strmý nárůst naturalizovaných osob**. Zatímco v roce 2013 získalo státní občanství České republiky v klasické naturalizační proceduře 2 110 cizinců, v roce 2014 už to bylo 4 969, v roce 2015 celkem 2 588, v roce 2016 celkem 3 884 a v roce 2017 celkem 5 006.¹⁰

Jak tato čísla interpretovat? Především je třeba si uvědomit, že už v průběhu roku 2014 a dále zejména v letech 2015 a 2016 docházelo v řízení o udělení státního občanství u Ministerstva vnitra ke značným průtahům. Výrazně byly překračovány lhůty pro vydání rozhodnutí, které dle § 10 odst. 5 ZNPSO činí 90 dní a dle § 23 ZSO 180 dní. U zamítavých rozhodnutí byla tato lhůta jen zřídka dodržena. V 60 případech z 324 rozhodnutých v roce 2015 a v celých 302 případech z 388 rozhodnutých v roce 2016 přesáhla doba řízení v prvním stupni dokonce rok a půl. Ministerstvo vnitra bylo přitom v roce 2015 personálně posíleno a do budoucna by se situace měla zlepšit.

Přesto vidíme, že v (personálně poddimenzovaném) roce 2014 získalo státní občanství České republiky udělením rekordní množství žadatelů. Jednalo se tak zjevně o případy, v nichž správní řízení nebylo nikterak složité. Vysvětlení přitom zřejmě souvisí právě s odpadnutím podmínky pozbytí dosavadního občanství – po celá léta za účinnosti ZNPSO tu byla **početná skupina potenciálních žadatelů o státní občanství České republiky, kteří ve všech ohledech splňovali ostatní kritéria pro jeho získání, avšak od podání žádosti je odrazoval právě požadavek vzdání se občanství dosavadního**.¹¹ Právě tato skupina pak vytvořila výše uvedený početní výkyv a nárůst udělovaných státních občanství v roce 2014 a následujících. I v dalších letech mohou být počty udělených občanství vyšší než za účinnosti ZNPSO – a důvodem tu může být právě odpadnutí podmínky pozbytí dosavadního občanství žadatelů. Tato čísla budou

¹⁰ Aktualizované informace byly získány dotazem u Ministerstva vnitra v květnu 2018.

¹¹ Na tomto místě však musím upozornit, že tento závěr nečiním na základě žádného sociologického průzkumu, nýbrž jej odvozuji čistě z úspěšnosti žadatelů, která byla zejména v prvním roce účinnosti ZSO mimořádně vysoká.

tedy mimo jiné odrážet vyšší zájem o státní občanství České republiky ze strany cizinců a nic nemusí vypovídat o přísnosti nového zákona v ostatních ohledech.

Lze učinit dílčí závěr, že nová úprava ZSO přinesla zájem o státní občanství České republiky i mezi ty cizince, kteří by jinak o české občanství nežádali vůbec.

Pro zodpovězení si otázky, zda nový zákon přináší zpřísnění, nebo naopak větší vstřícnost v oblasti udělování státního občanství, se musíme od výše popsaných vlivů oprostit. Zaměřme se nyní na běžné žadatele – t.j. na ty, kteří naturalizaci považují za svůj cíl a po splnění zákonem předvídaných požadavků (především tedy dostatečné doby trvalého pobytu) o státní občanství České republiky zpravidla požádají, a to bez ohledu na to, zda tím přijdou o své občanství dosavadní.

2 Na udělení státního občanství není právní nárok

Již v průběhu legislativního procesu při přípravě nové úpravy byly znát tendence k posílení pozice Ministerstva vnitra coby orgánu, který je nadán pravomocí o udělení státního občanství České republiky rozhodovat. Jednalo se o reakci na dlouholeté pnutí mezi Ministerstvem vnitra na straně jedné a judikaturou (zejména) Nejvyššího správního soudu na straně druhé.¹² Výsledkem je výslovné zakotvení zásady, že „na udělení státního občanství České republiky není právní nárok“ (§ 12 ZSO). Dalším, nanejvýš ústavněprávně problematickým bodem je soudní vyluka pro případy, kdy je žádost o státní občanství zamítnuta z důvodu, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu (§ 22 odst. 3 ZSO ve spojení s § 26 ZSO).

Zastavme se u prvně zmíněného bodu – u zásady, že „na udělení státního občanství České republiky není právní nárok“. Na první pohled je tu znatelná snaha zákonodárce o posílení pozice exekutivy – Ministerstva vnitra. Výsledky zde provedeného výzkumu však ukazují, že k žádné změně k větší přísnosti s odkazem na toto ustanovení nedošlo. Důvod je prozaický – i podle předchozí úpravy totiž vycházela praxe Ministerstva vnitra ze stejné premisy (často v příkrém rozporu s judikaturou soudů). Nová úprava ZSO tak vlastně jen zakotvila stav, který tu fakticky panoval i předtím.

Na popsané změně je přitom pozoruhodná skutečnost, že deklarace, o kterou byl veden v legislativním procesu takový boj – t.j. že na státní občanství není právní nárok (§ 12 ZSO) – není v praxi u rozhodnutí vydaných podle nové úpravy vůbec aplikována. Ve zkoumaném období se u rozhodnutí vydaných podle ZSO totiž nevyskytl ani jeden případ, ve kterém by žádost byla zamítnuta **bez udání důvodu (kód x)**¹³ jen s odkazem na to, že na státní občanství není právní nárok.

¹² K tomu podrobněji viz: MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. *Právník*, 2005, č. 2, s. 137 a násl.; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Verwaltungsggerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik – Ausgewählte Probleme. *Jahrbuch für Ostrecht*, 2009, roč. 50, č. 2, s. 362 a násl.; UHL, Pavel. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 180.

¹³ Jednotlivým důvodům zamítnutí žádostí o naturalizaci byly v rámci tohoto výzkumu přiděleny kódy – pro bližší vysvětlení jednotlivých kódů viz <http://naturalizace.law.muni.cz>

Naproti tomu u rozhodnutí vydaných podle předchozí úpravy ZNPSO, kdy nebyla zásada, že na udělení státního občanství není právní nárok, v zákoně zakotvena, se vyskytlo ve zkoumaném období 41 případů (z celkově 623 dle ZNPSO) zamítavých rozhodnutí bez uvedení důvodu. Tato absence konkrétně vyjádřeného důvodu pro zamítnutí pak byla nahrazována různými verzemi sofistikovaně znějícího „odůvodnění“ jako např.:

„Přestože žadatelé splňují veškeré podmínky stanovené k udělení státního občanství České republiky, dospělo Ministerstvo vnitra po pečlivém posouzení všech důkazů provedených v průběhu správního řízení a po zvážení veškerých podkladů k závěru, že jejich žádosti nevyhoví.“¹⁴

*„V případech, kdy státoobčanský vztah vzniká 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. **Na udělení státního občanství není právní nárok.**“¹⁵*

*„Žadatelka formálně splňuje všechny podmínky pro udělení státního občanství České republiky stanovené zákonem. Výtět těchto podmínek ovšem nelze považovat za jediné určující... Ministerstvo vnitra se rozhoduje v režimu zvážení naplnění soukromého zájmu žadatelů na udělení státního občanství České republiky a na naplnění veřejného zájmu na přijetí žadatelky do státního svazku České republiky... Rozhodování o přijetí do státního svazku České republiky je podle české právní úpravy ve sféře správního uvážení správního orgánu, jemuž je tato pravomoc svěřena, **nebot' na udělení státního občanství České republiky není právní nárok.**“¹⁶*

V řadě rozhodnutí pak Ministerstvo vnitra namísto důvodu pro zamítnutí žádosti o udělení státního občanství jeho důležitost relativizuje. Poukazuje totiž na skutečnost, že s udělením (či neudělením) státního občanství České republiky se v životě žadatele až tolik nezmění:

„Žadatelka má v důsledku povoleného trvalého pobytu v České republice zajištěny veškeré základní potřeby a jistoty. Status cizince s trvalým pobytem jí zajišťuje prakticky stejné postavení jako státnímu občanu České republiky, s výjimkou některých práv z oblasti veřejného práva (např. volební právo), na druhé straně s možností výkonu téměř jakéhokoliv zaměstnání či podnikání a s možností využívat sociálního systému České republiky.“¹⁷

V dalších 24 případech (z celkově 623) vydaných podle ZNPSO byla žádost zamítnuta z tak bagatelního či dávného důvodu, že byl takový důvod v rámci tohoto výzkumu posouzen jako **důvod zástupný (kód x1)**. Skutečný důvod v těchto případech byl zřejmě nějaký jiný, v rozhodnutí neuvedený. Jen těžko lze totiž uvěřit, že důvodem pro zamítnutí žádosti (v roce 2013) opravdu byl kdysi (v roce 2002) již uhrazený nedoplatek

14 Rozhodnutí Ministerstva vnitra, prac. č. 0185. Všechna analyzovaná rozhodnutí jsou pod pracovním číslem („prac. č.“). Dostupné z: <http://naturalizace.law.muni.cz>

15 Prac. č. 0175.

16 Prac. č. 0248.

17 Prac. č. 0280.

na VZP,¹⁸ pozdní nahlášení změny trvalého pobytu v roce 2008,¹⁹ zpoždění 10 dní při úhradě pojistného na VZP ve výši 691 Kč,²⁰ neoznámení ztráty cestovního dokladu, za které byla žadateli v roce 2009 uložena pokuta ve výši 500 Kč,²¹ nebo pozdní požádání o prodloužení platnosti průkazu o povolení k trvalému pobytu o tři týdny.²² Do této kategorie byl zařazen i případ závažnějšího provinění – neoprávněný vstup na území ČR – avšak v roce 1997.²³

Asi nepřekvapí, že u podobných rozhodnutí byli žadatelé následně úspěšní se svojí správní žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (pokud ji podali). Tento soud v řadě případů napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost²⁴, příp. pro nedodržení principu proporcionality²⁵. Zajímavým postřehem je, že proti těmto rozsudkům Městského soudu v Praze Ministerstvo vnitra zásadně nepodává kasační stížnosti. Namísto toho se nezdá, že je žádost opět zamítnuta a celý koloběh se opakuje.

Samotná myšlenka, že na udělení státního občanství není právní nárok, přitom není ani ze strany soudů zpochybňována. Ve skutečnosti tak šlo spíše o otázku, zda je třeba, aby pro zamítnutí žádosti o státní občanství České republiky byl dán konkrétní důvod. Výsledky zde provedeného výzkumu však potvrzují, že (s dále uvedenou výhradou) zamítá Ministerstvo vnitra žádosti o státní občanství vždy z konkrétně definovaného důvodu.

3 Bezpečnostní hrozba

Skutečná příčina popsané situace tkví v něčem jiném. Ministerstvo vnitra totiž musí žádost posoudit i z hlediska toho, zda žadatel neohrožuje **bezpečnost státu (kód Z)**. Tuto podmínku vyžadovala již předchozí úprava v § 10 odst. ZNPSO a obdobně, jen podrobněji vyjádřenou, ji obsahuje i úprava nová. Dle § 13 odst. 2 ZSO platí, že „*státní občanství České republiky nelze udělit žadateli, který ohrožuje bezpečnost státu, jeho surchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty*“.

¹⁸ Prac. č. 0148.

¹⁹ Prac. č. 0130.

²⁰ Prac. č. 0411.

²¹ Prac. č. 0474.

²² Platnost tohoto (nota bene českými orgány vydaného) dokladu v dotýcném případě uplynula před Vánocemi 13. 12. 2012 a žadatel si o prodloužení požádal až po Novém roce – 2. 1. 2013 – prac. č. 0097.

²³ Prac. č. 0382.

²⁴ Prac. č. 0216-MS (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2016, č. j. 8 A 187/2014-43) nebo prac. č. 1121-MS (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2017, č. j. 6 A 166/2015-28). Veškerá zde citovaná rozhodnutí Městského soudu v Praze jsou stejně jako rozhodnutí Ministerstva vnitra dostupná podle prac. č. na: naturalizace.law.muni.cz

²⁵ Prac. č. 0059-MS (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 6 A 31/2014-24) nebo prac. č. 0151-MS (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2016, č. j. 6 A 81/2014-50).

Otázka, co se rozumí touto bezpečnostní hrozbou, by zasluhovala samostatné pojednání.²⁶ Pro účely tohoto příspěvku pouze zmiňme, že se fakticky jedná o názor zpravodajských služeb, že konkrétní osoba takovou hrozbu pro bezpečnost státu představuje. Dle důvodové zprávy k ZSO se za účinnosti původní úpravy ZNPSO pohyboval počet zamítnutých žádostí o udělení státního občanství České republiky z důvodu bezpečnosti státu do 5 % zamítnutých žádostí. Závěry tohoto výzkumu však ukazují zcela jiný výsledek – pouze u 2 kauz z 623 podle ZNPSO bylo zmíněno bezpečnostní hledisko, což rozhodně neodpovídá oněm avizovaným 5 %. Naproti tomu u rozhodnutí vydaných podle nové úpravy ZSO již došlo k výslovnému zamítnutí žádosti z tohoto důvodu v 64 případech z 500. Závěr vyplývající z těchto zjištění je nasnadě – již podle předchozí úpravy byla řada žádostí ve skutečnosti zamítána z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, avšak nebylo to v rozhodnutí výslovně uvedeno. Proto byla vydávána ona výše citovaná nepřezkoumatelná správní rozhodnutí. Nová úprava pak do celé věci alespoň vnesla jasno – v rozhodnutí je výslovně v takových případech uvedeno, že „*ze stanovisek zpravodajských služeb, která obsahují utajované informace, vyšlo najevo, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu*“. Proti takovému rozhodnutí je pak přípustný toliko rozklad k ministru vnitra, nikoliv však již správní žaloba. Tato soudní výluka zakotvená v § 26 ZSO je nepochybně tím nejvíce diskutabilním bodem celé nové úpravy státního občanství.²⁷

Lícem této ústavněprávně velmi problematické úpravy alespoň je, že v rozhodnutích vydaných podle ZSO se nevyskytuje již žádné neodůvodněné rozhodnutí (kód x) či rozhodnutí s těžko uvěřitelným zástupným důvodem (kód x1).

4 Pobyť na území ČR

Na první pohled viditelnou změnou je, že požadovaná délka trvalého pobytu je u nové úpravy diferencována podle toho, zda jde o žadatele, který je občanem státu Evropské unie,²⁸ či nikoliv. U prvně zmíněných činí tato délka jen 3 roky, u ostatních 5 let. U předchozí úpravy podle ZNPSO to bylo jednotně 5 let. Tuto změnu však těžko lze vnímat jako významnou. Zákonem požadovaná délka pobytu, která je tím nejviditelnějším indikátorem „přísnosti“ daného státu v oblasti naturalizace, je totiž v případě české úpravy státního občanství značně zavádějící. Důvody jsou dva.

²⁶ Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16 zamítl návrh na zrušení § 22 odst. 3 ZSO a tím fakticky připustil, že konkrétní důvody této bezpečnostní hrozby nemusí být žadateli sděleny.

²⁷ K tomu blíže viz KINDLOVÁ, Miluše. Ústavnost soudní výlučky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu? *Správní právo*, 2015, č. 7–8, s. 404–419. V současné době je navíc § 26 ZSO napaden u Ústavního soudu návrhem podaným Nejvyšším správním soudem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Věc je u Ústavního soudu vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

²⁸ Ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 7 odst. 1 ZSO se za státy Evropské unie považuje i Švýcarská konfederace a dále státy, které jsou smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru.

Prvním je skutečnost, že tato podmínka musí být splněna ke dni podání žádosti. Řízení u Ministerstva vnitra pak často trvá i více než rok a půl (byť, jak bylo výše uvedeno, § 23 ZSO předvídá vydání rozhodnutí do 180 dní). Vyskytují se tak případy, kdy je žádost zamítnuta z důvodu **nedostatečné délky trvalého pobytu ke dni podání žádosti (kód A1)**, ačkoliv ke dni vydání takového rozhodnutí již tato délka splněna je.²⁹

Druhým důvodem je samotný status povolení k trvalému pobytu. Je totiž třeba si povšimnout, že proces naturalizace v České republice je fakticky dvoustupňový, když prvním stupněm tu je získání **povolení k trvalému pobytu (příp. azylu)**.³⁰ Teprve od získání tohoto statusu se počítají ony tři, resp. pět let. Problém tkví právě v náročnosti získání povolení k trvalému pobytu.

Toto je udělováno po splnění různých podmínek – buď po pětiletém nepřetržitém pobytu³¹, nebo po čtyřletém nepřetržitém pobytu, když alespoň poslední dva roky běželo řízení o mezinárodní ochraně této osoby a toto řízení je už skončeno.³² Dlouhodobý pobyt za účelem studia započítává jen z jedné poloviny.³³

Povolení k trvalému pobytu je za běžných okolností možno dosáhnout až po pěti letech dlouhodobého pobytu. V praxi se však téměř nikdy nepodaří tento status získat přesně po těchto pěti letech a je získáván až cca po sedmi letech.

Česká úprava tedy v tomto ohledu fakticky překračuje desetiletou hranici, kterou stanoví Evropská úmluva o státním občanství jako maximální.³⁴ Porušení našich mezinárodních závazků v tomto ohledu však předchází ustanovení § 14 odst. 1 písm. c) ZSO, podle kterého nemusí být splněna podmínka pětiletého trvalého pobytu, pokud je tu alespoň povolen trvalý pobyt v okamžiku podání žádosti a celkový bezprostředně předcházející oprávněný pobyt trvá alespoň deset let. Dosavadní úprava v takových případech pouze stanovovala, že desetiletý nepřetržitý pobyt může být důvodem pro prominutí podmínky pětiletého trvalého pobytu (§ 11 odst. 1 písm. b) ZNPSO). Nyní je již tento desetiletý pobyt přímo splněním uvedené podmínky a současná úprava tedy v tomto ohledu (na rozdíl od dřívějšíka) již není s Evropskou úmluvou o státním občanství v rozporu.

²⁹ Srov. např. prac. č. 0433, prac. č. 0527 nebo prac. č. 0603.

³⁰ Poznámka pod čarou u § 14 odst. 1 ZSO odkazuje nejen na zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ale i na zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

³¹ § 68 odst. 1, zákona o pobytu cizinců na území ČR. Do roku 26. 4. 2006 bylo možné získat povolení k trvalému pobytu obvykle až dokonce po deseti (!) letech nepřetržitého pobytu. Na této změně je vidět, že náročnost získání státního občanství se může změnit, aniž by se jakkoliv změnil samotný zákon o státním občanství.

³² § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území ČR.

³³ § 68 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území ČR.

³⁴ Dle čl. 6 odst. 3 Evropské úmluvy o státním občanství ze dne 6. 11. 1997 (č. 76/2004 Sb. m. s.) platí, že: „Každý smluvní stát ve svém vnitrostátním právu zajišťuje možnost naturalizace osob oprávněné a obvykle pobývajících na jejím území. Při stanovení podmínek naturalizace nesmí doba pobytu požadovaná pro podání žádosti přesáhnout deset let.“

Dále byla zpřesněna doba započitatelná do **faktického pobytu žadatele (kód A2)** na území ČR (§ 14 odst. 2 ZSO). Podle tohoto ustanovení je třeba, aby žadatel prokázal, že se na území České republiky skutečně zdržuje alespoň v rozsahu jedné poloviny požadované doby pobytu. Původní úprava požadovala, aby se po tuto dobu žadatel na území České republiky „*převážně zdržoval*“ (§ 7 odst. 1 ZNPSO). Nová úprava přináší podrobnější definici toho, co se rozumí zdržováním se na území České republiky. Podle § 14 odst. 2 ZSO „*se do požadované doby započítávají i období nepřítomnosti cizince na území České republiky, pokud jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 2 po sobě jdoucí měsíce, nebo ze závažného důvodu 6 po sobě jdoucích měsíců; závažným důvodem je zejména těhotenství a narození dítěte, vážné onemocnění, studium, odborné školení nebo pracovní cesta*“.

Nadále však přetrvává stav, že posuzováno je právě jen (tříleté, resp. pětileté, příp. i desetileté) období bezprostředně před podáním žádosti. Z možnosti získat české občanství je tak vyloučena početná skupina starších žadatelů, kteří na našem území strávili v minulosti někdy i desítky let a nyní (často na důchod) se zdržují převážně jinde.³⁵ Všimněme si, že pobyt v dávnějším než sledovaném období je pro splnění uvedené podmínky irelevantní. V tomto ohledu se naše úprava státního občanství liší od řady jiných úprav, kde je zohledňován nejen aktuální a nedávný pobyt žadatele, ale i doba, kterou žadatel strávil v dotyčném státě v rámci celého svého života. Diskvalifikována je dále i skupina mladších lidí studujících (často na základě prestižních stipendií) v zahraničí. Studium je sice v § 14 odst. 2 ZSO výslovně uvedeno mezi „závažné důvody nepřítomnosti“, u nichž je tolerována i nepřítomnost na území České republiky až do 6 po sobě jdoucích měsíců, avšak jakmile student pobývá v zahraničí více než 6 po sobě jdoucích měsíců, je již celá tato doba považována za nepřítomnost. Zvláště pak u žadatelů narozených na území České republiky, příp. těch, kteří zde absolvovali základní a střední školu, se zamítání žádostí s odkazem na jejich aktuální studium v zahraničí jeví jako diskutabilní.³⁶

5 Plnění dalších podmínek

Nová úprava, stejně jako úprava předcházející, požaduje, aby žadatel o státní občanství České republiky plnil některé další povinnosti. Nejde o nějaké výjimečné povinnosti – fakticky pro plnění těchto povinností postačí, pokud se žadatel nedopustil v minulosti jejich porušení. Dle § 14 odst. 6 ZSO jde zejména o plnění povinností vyplývajících z právních předpisů upravujících vstup a pobytu cizinců na území České republiky (kód E1), veřejné zdravotní pojištění (kód E2), sociální zabezpečení a důchodové pojištění (kód E3), daně, cla, odvody a poplatky (kód E5) a některé další. Podobné požadavky pak vyžadovala i předchozí úprava v § 7 odst. 1 písm. e) ZNPSO.

Jedním z nejpřekvapivějších zjištění tohoto výzkumu je skutečnost, že zdaleka nejvíce žádostí o státní občanství České republiky bylo dle staré úpravy zamítáno z důvodu,

³⁵ Viz např. prac. č. 0047 nebo prac. č. 0321.

³⁶ Viz např. prac. č. 0156, prac. č. 0171, prac. č. 0172, prac. č. 0315 nebo prac. č. 0764.

že žadatel měl v minulosti dluh na **veřejném zdravotním pojištění**. Podíl těchto případů (**kód E2**) na celkovém počtu zamítnutých žádostí ve zkoumaném období činil u rozhodnutí vydaných podle ZNPSO cca 56 %. U rozhodnutí vydaných podle ZSO to bylo již jen 16 %³⁷. Zdůrazněme na tomto místě, že se u obou skupin jednalo ve většině případů o dluh již uhrazený.³⁸

Podle nové úpravy je nyní plnění těchto povinností zkoumáno jen v období 3 let předcházejících dni podání žádosti. Tato nová úprava je v souladu s myšlenkou již dříve zaznívající a vycházející z principu proporcionality – totiž že pokud dokonce i trestní odsouzení lze po určité době zahladit, pak dle argumentu *a maiori ad minus* by mělo po jisté době docházet i ke kvazizahladení jiných méně závažných deliktů. Dále bylo také v průběhu výzkumu vysledováno, že v praxi Ministerstva vnitra je nyní (nově) aplikována jistá shovívavost k bagatelním nedoplatkům (zřejmě do 5 000 Kč).³⁹

Ačkoliv by to asi málokdo očekával, právě popsané zmírnění v oblasti posuzování splnění podmínky řádných plateb na veřejné zdravotní pojištění (**kód E2**) je v praxi asi tou nejvýraznější vstřícnou změnou při udělování státního občanství České republiky, kterou ZSO přináší. Na druhou stranu byly do naturalizačního procesu přidány některé podmínky další, podle dřívější úpravy nevyžadované.

Zajímavou novinkou nové úpravy je požadavek (stanovený taktéž v § 14 odst. 6 ZSO), aby žadatel plnil též **vyživovací povinnosti vůči dítěti**, které má trvalý pobyt na území České republiky (**kód E7**). Zůstává nepochopitelné, že je tento požadavek vztažen pouze k dítěti, které zde má pobyt, zatímco neplnění vyživovací povinnosti vůči zahraničnímu dítěti by z hlediska tohoto ustanovení nevedlo (v obou případech by se přitom mohlo z hlediska trestního práva jednat o trestný čin). Faktem je, že dosud nebylo toto ustanovení vůbec aplikováno, neboť výhradně jen z tohoto důvodu nebyla ve zkoumaném období zamítnuta ani jediná žádost.

Podobně doznala zatím poměrně malé aplikace nově stanovená podmínka, aby žadatel prokázal, že jeho pobyt na území České republiky v posledních 3 letech předcházejících dni podání žádosti výrazně a bez vážných důvodů **nezatěžoval systém státní sociální podpory** nebo systém pomoci v hmotné nouzi (§ 14 odst. 8 ZSO) – **kód Q**. Výhradně z uvedeného důvodu byla zatím zamítnuta jen jediná žádost.⁴⁰ V dalších osmi případech byl tento důvod kombinován s důvody dalšími.

Mezi žadateli velmi citelně vnímanou změnou je zavedení zkoušky z českého jazyka dle § 14 odst. 4 ZSO a zkoušky ze základní znalosti ústavního systému České republiky a základní

³⁷ V absolutních číslech šlo o 347 případů z 623 podle ZNPSO a o 80 případů z 500 podle ZSO.

³⁸ Byť většinou byl tento dluh uhrazen až v souvislosti s podáním žádosti o státní občanství České republiky. Celkový podíl případů, ve kterých dluh přetrvával i v okamžik vydání prvoinstančního rozhodnutí Ministerstva vnitra, činil jen 6 % ze všech případů zamítnutých z tohoto důvodu.

³⁹ Výslovně je hranice 5 000 Kč zmíněna v rozhodnutí prac. č. 0832.

⁴⁰ Prac. č. 0660.

orientace v kulturně-společenských, zeměpisných a historických realitách České republiky dle § 14 odst. 5 ZSO (tzv. zkouška z českých reálií). Některé skupiny žadatelů jsou z těchto požadavků vyjmuty.⁴¹ Podrobnější rozbor obou zkoušek – zejména pak oné zkoušky z českých reálií – zasluhuje samostatné pojednání.⁴² Bez relevance není ani finanční náročnost obou zkoušek.⁴³ Zmiňme na tomto místě jen stručně faktický dopad nové úpravy.

Zkouška z českých reálií (kód U) nemá do přísnosti naturalizační procedury žádný praktický dopad, neboť úspěšnost žadatelů je asi 99 %.⁴⁴ Pokud už se tento důvod zamítnutí vyskytl (5x), tak vždy jen v situaci, kdy se žadatel této zkoušky (a zároveň vždy i jazykové zkoušky) úplně odmítl zúčastnit.⁴⁵

Jazyková zkouška (kód J) je daleko náročnější překážka. Zde je však srovnání staré a nové úpravy o něco méně průkazné. Podle původní úpravy ZNPSO probíhalo ověření jazykových kompetencí (zdarma) pouze 30 minutovým pohovorem na příslušném úřadu přijímajícím žádosti.⁴⁶ Podle nové úpravy ZSO je třeba absolvovat celkově přibližně sedmihodinovou zkoušku pořádanou pro tento účel zatím jediným akreditovaným místem – Ústavem jazykové a odborné přípravy Univerzity Karlovy.⁴⁷

Prokazování jazykových kompetencí dle ZSO je tak zjevně náročnější než dle ZNPSO. Výsledky zde provedeného výzkumu to nicméně neprokazují – podle staré úpravy ZNPSO bylo z jazykových důvodů zamítnuto 76 žádostí ze 623 (t.j. cca 12 %), zatímco podle nové dle ZSO jen 10 žádostí z 500 (t.j. 2 %). Tyto výsledky jsou však zavádějící.

⁴¹ Tyto podmínky nemusí splnit žadatel, který doloží, že v minulosti absolvoval alespoň po dobu 3 školních let základní, střední, nebo vysokou školu, na kterých byl vyučovacím jazykem český jazyk, žadatel, který je ke dni podání žádosti mladší 15 nebo starší 65 let, nebo žadatel s tělesným nebo mentálním postižením.

⁴² Blíže viz: KANDALEC, Pavel. Základní hodnoty v rámci procesu naturalizace cizinců v České republice. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2018, č. 2, s. 21–30.

⁴³ Poplatek za konání jazykové zkoušky činí 3 300 Kč a poplatek za konání zkoušky z reálií 1 600 Kč. Náklady vynaložené na obě zkoušky jsou nezávislé na výsledku celého řízení. V případě neúspěchu při skládání těchto zkoušek je tedy při opakované zkoušce třeba poplatek uhradit znovu. Za samotné udělení státního občanství České republiky se pak hradí správní poplatek ve výši 2 000 Kč v případě dospělého žadatele, v případě nezletilého žadatele a žadatele, který je azylantem, se hradí správní poplatek ve výši 500 Kč. Podle dřívější úpravy byl poplatek za udělení státního občanství České republiky 10 000 Kč. Samotný jazykový pohovor dle předchozí úpravy však zpoplatněn nebyl.

⁴⁴ Údaj získaný z rozhodnutí Ministerstva vnitra prac. č. 0815.

⁴⁵ Prac. č. 0653, prac. č. 0665, prac. č. 0763, prac. č. 0770 a prac. č. 0815.

⁴⁶ Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 137/1993 Sb., kterou se stanoví kritéria pro prokazování znalosti českého jazyka žadatelů o udělení státního občanství České republiky.

⁴⁷ Uznatelné jsou však i další zkoušky. Dle § 13 vyhlášky č. 433/2013 Sb., o prokazování znalosti českého jazyka a českých reálií pro účely udělování státního občanství České republiky, jsou rovnocennými jazykovými zkouškami maturitní zkouška z českého jazyka, státní jazyková zkouška z českého jazyka vykonaná na jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky, státní závěrečná zkouška, rigorózní zkouška či státní doktorská zkouška vykonaná na vysoké škole v rámci studijního programu uskutečňovaného v českém jazyce a zkouška z českého jazyka jako cizího jazyka pro úroveň B1 nebo vyšší certifikovaná Asociací jazykových zkušebních institucí v Evropě (ALTE) a uskutečňovaná plnoprávným členem této asociace.

Důvod je čistě procesní – zatímco podle původní úpravy ZNPSO byl jazykový pohovor veden již v rámci řízení o udělení státního občanství, podle současné úpravy se potenciální žadatel nejdříve pokouší jazykovou zkoušku absolvovat a dokud ji nesloží, o občanství si většinou ani nežádá. Celkově se to pak projevuje na zvýšeném počtu žadatelů, kteří o české občanství ani nepožádají, neboť je odradí právě zkouška z českého jazyka. Jak velká tato skupina potenciálních žadatelů skutečně je, nám zůstává pochopitelně skryto. Ledasco však může naznačit další, velmi početná skupina zamítnutých žadatelů – děti a mládeže, nejčastěji původem z Vietnamu.

6 Vietnamské děti

Překvapivým zjištěním tohoto výzkumu bylo vytvoření zcela nové, neočekávané a nebyvale početné skupiny zamítnutých žadatelů – **samostatně žádajících dětí** a mládeže, jejichž rodiče české občanství nemají a ani o ně nežádají (kód d).

Tyto děti jsou přitom v České republice často i narozené a veškeré obvyklé podmínky pro udělení českého občanství splňují – jedná se o děti splňující podmínku pětiletého trvalého pobytu, tedy děti starší pěti let; nezřídka jsou však i více než desetileté, někdy až patnáctileté či dokonce šestnáctileté.⁴⁸

Žádosti těchto dětí jsou ze strany Ministerstva vnitra zamítány s odůvodněním, že u nich chybí rodinná (kód R) a často i sociální (kód S) integrace. Oporu pro takový postup lze najít v § 13 odst. 1 ZSO, podle nějž: „*Státní občanství České republiky lze udělit, pokud je žadatel integrován do společnosti v České republice, zejména pokud jde o integraci z hlediska rodinného, pracovního, nebo sociálního, a splňuje ostatní podmínky stanovené v § 14*“. Podobné ustanovení v předchozí úpravě nebylo. Přesto ani zde nejde o zásadní novinku – i podle předchozí úpravy byly podobné žádosti dětí zamítány. Hojně citovanou oporou pro taková zamítavá rozhodnutí se tu stal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 142/2013-29, kde tento soud aproboval (v případě posuzovaném ještě podle ZNPSO) názor Ministerstva vnitra opírající se o „*obecně uznávanou zásadu jednotného státního občanství rodičů a dětí*“, když vyslovil, že jejím účelem je „*ochrana rodinných vazeb a zabezpečení jednotného státního občanství celé rodiny*“.

Ačkoliv se uvedené rozhodnutí týkalo konkrétního případu, faktem je, že je nyní citováno ve stovkách zamítavých rozhodnutí Ministerstva vnitra. Ve zkoumaném období bylo z popsaného důvodu zamítnuto 202 z celkem 500 analyzovaných kauz podle ZSO (tj. ve více než 40 %). Ve 154 případech se přitom jednalo o žadatele z Vietnamu. Aniž by bylo původním záměrem tohoto výzkumu blíže sledovat původ žadatelů, převaha zastoupení dětí a mládeže z Vietnamu u této skupiny byla nepřehlédnutelná. A důvod bylo možné z podrobnějšího odůvodnění těchto rozhodnutí vytušit – rodiče těchto dětí totiž často o české občanství nežádali právě proto, že nesplňovali podmínku znalosti českého jazyka.

⁴⁸ Rekordmany jsou případy šestnáctiletých dětí prac. č. 0715 nebo prac. č. 1033.

Odmítavý postoj Ministerstva vnitra k této skupině žadatelů by bylo možno podrobit kritice z vícero úhlů pohledu. V komparativním pohledu jsou totiž taková hlediska jako narození na území dotyčného státu či čas v něm strávený v dětství hlediska výrazně svědčící pro co nejrychlejší naturalizaci.

Zmiňme alespoň jeden, čistě praktický argument – zamítání těchto žádostí, zvláště u patnáctiletých či šestnáctiletých dětí je v kontextu současné právní úpravy nelogické. Jednou z velmi zásadních změn, kterou nová úprava ZSO přinesla, je totiž možnost nárokové naturalizace – t.j. **získání státního občanství** České republiky prohlášením (§ 31, § 32, § 33, § 34, § 35 a § 36 ZSO). Většina těchto ustanovení se týká spíše raritních situací a situací nabývání občanství bývalými občany. Jedno ustanovení z nich však svým významem výrazně vyniká – § 35 ZSO. Podle něj může nabýt státní občanství České republiky prohlášením fyzická osoba nejpozději do 3 let od dosažení věku 18 let, pokud má na území České republiky povolen trvalý pobyt, nejpozději od věku 10 let se až k datu prohlášení nejméně dvě třetiny této doby oprávněně zdržuje na území České republiky a nebyla pravomocně odsouzena pro trestný čin nebo provinění, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.⁴⁹ Statistické údaje význam tohoto způsobu naturalizace potvrzují – v roce 2014 tímto způsobem nabylo české občanství celkem 3779 osob, v roce 2015 celkem 1149 osob a v roce 2016 celkem 770 osob. Většina žadatelů u výše zmíněných zamítnutých kauz (kód d) bude moci po dosažení zletilosti podle § 35 ZSO postupovat.

7 Integrace

Již výše bylo prozrazeno, že posouzení integrace je novým, v § 13 ZSO výslovně uvedeným hlediskem při udělování státního občanství České republiky. Ponecháme-li stranou případy právě zmíněných nezletilých žadatelů (kód d), pak ve zkoumaném období téměř nebyly zaznamenány případy, v nichž by žádost byla zamítnuta výhradně jen s odkazem na chybějící integraci. Téměř vždy byl dán i některý z explicitních důvodů pro zamítnutí dle § 14 ZSO. V několika ojedinělých případech byla žádost zamítnuta pro chybějící integraci z hlediska sociálního (kód S) – a zde byly žadateli dávány k tíži skutečnosti, které zákon pro získání státního občanství České republiky výslovně nevyžaduje. V případě prac. č. 0774 byla shledána nedostatečná sociální integrace z důvodu desítky dopravních přestupků (kód e10), v případě prac. č. 0784 více než 3 roky starý dluh na VZP (byť jinak podmínka E2 ve smyslu ZSO splněna byla), v případě prac. č. 0795 aktuální pobyt v zahraničí (byť jinak podmínka A2 splněna byla), v případě prac. č. 0851 nedostatečná znalost českého jazyka (byť se jednalo o osobu starší 65 let, na níž zákon požadavek znalosti českého jazyka neklade), v případech prac. č. 0807 nebo prac. č. 0865 neúspěšně

⁴⁹ Pro podrobnější rozbor ustanovení § 35 ZSO viz: MARKOVÁ, Veronika. *Prohlášení o nabytí státního občanství České republiky migranty druhé generace*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017.

ukončené studium apod. Posouzení integrace, zejména z hlediska sociálního otevírá do budoucna prostor pro zohlednění i jiných hledisek než těch v zákoně explicitně uvedených. V tomto ohledu tedy nová úprava jednoznačně posiluje diskreční oprávnění Ministerstva vnitra a bude třeba sledovat, jak uvážlivě s ním bude toto ministerstvo nakládat.

8 Netransparentnost příjmů

V novější praxi vystupuje stále více do popředí požadavek, aby žadatel o státní občanství prokázal zdroje svých příjmů. Tento požadavek je podle současné úpravy již výslovně zakotven v § 14 odst. 7 ZSO a jeho splnění dokonce ani není možné prominout podle § 15 ZSO. Podíl těchto případů na celkovém počtu zamítnutých žádostí ve zkoumaném období vydaných podle ZSO je cca 10 %⁵⁰, nicméně již za účinnosti ZNPSO bylo vydáváno taktéž cca 10 %⁵¹ rozhodnutí opřených o tento, byť v zákoně tehdy výslovně neupravený důvod. Do budoucna lze očekávat, že právě zamítání žádostí o státní občanství České republiky opřené o **netransparentnost příjmů (kód N)** žadatele, bude hrát významnou roli. Tento požadavek má poněkud jiný charakter než požadavky ostatní – žadateli tu není dáváno k tíži žádné konkrétní pochybení. Namísto toho je na něj přesunuto důkazní břemeno a je právě na něm, aby prokázal, z jakých zdrojů žije. Nutno připustit (i po důkladné analýze řady těchto případů), že v tomto bodě mířil zákonodárce poměrně přesně, neboť tím vyloučil z možnosti získání českého občanství skupiny cizinců žijící v jakémsi paralelním světě bez snahy o zapojení do českého daňového systému. Tento důvod pro zamítnutí žádostí má tedy rozhodně vyšší legitimitu než zamítání žádostí pro již uhrazený dluh na VZP (kód E2 – viz výše), které převažovalo podle staré úpravy.

Závěr

Přinesl tedy nový zákon o státním občanství České republiky zmírnění, nebo naopak zpřísnění naturalizačních podmínek? Odpověď u klasické naturalizace není jednoznačná – nový zákon však v každém případě přinesl jejich **zpřesnění**.

Lze uvítat, že byla zpřesněna doba rozhodná pro posouzení splnění podmínky dle § 14 odst. 6 ZSO (což se v praxi týká především řádných úhrad na VZP – kód E2) na 3 roky předcházející dni podání žádosti a fakticky je aplikována jistá shovívavost k bagatelním nedoplatkům (zřejmě do 5 000 Kč). Do budoucna by tak již neměly nastávat situace, kdy bude žádost zamítnuta pro již dávno uhrazený či bagatelní dluh na VZP.

Dále byla zpřesněna doba započitatelná do faktického pobytu žadatele na území ČR (§ 14 odst. 2 ZSO – kód A2).

⁵⁰ V absolutních číslech šlo o 49 případů z 500 podle ZSO.

⁵¹ V absolutních číslech šlo o 62 případů z 623 podle ZNPSO.

Do jisté míry novým důvodem, pro který může být nyní žádost zamítnuta, je netransparentnost příjmů žadatele dle § 14 odst. 7 ZSO (kód N). Zmíněný požadavek bude do budoucna hrát při naturalizaci v České republice významnou roli, která je ještě zesílena tím, že u této podmínky ZSO neumožňuje její prominutí.

Zklamáním pro stovky nezletilých žadatelů je setrvalé odmítavý postoj Ministerstva vnitra k jejich žádostem v situaci, kdy rodiče těchto žadatelů české občanství nemají a ani o ně nežádají (kód d). Odůvodnění takového zamítavého rozhodnutí je formálně opřeno o chybějící integraci z hlediska rodinného (kód R), příp. i o chybějící integraci z hlediska sociálního (kód S). V případech starších, v České republice narozených dětí však působí praxe Ministerstva vnitra značně nepřesvědčivě a bude věcí dalšího vývoje, zda bude tato nevstřícnost přetrvávat. Významná však v této souvislosti je možnost nárokové naturalizace – t.j. získání státního občanství České republiky prohlášením podle § 35 ZSO, kterou bude moci tato skupina žadatelů po dosažení věku 18 let zpravidla využít. Podle tohoto ustanovení přitom nabylo české občanství již tisíce osob a lze je hodnotit jako jedno z nejvýraznějších z celé nové úpravy. Jde však o získání státního občanství prohlášením, bez možnosti správního uvážení, a proto nebylo předmětem tohoto výzkumu.

Posouzení integrace je novým, v zákoně výslovně uvedeným hlediskem dle § 13 ZSO. Ponecháme-li stranou případy právě zmíněných nezletilých žadatelů (kód d), pak ve zkoumaném období téměř nebyly zaznamenány případy, v nichž by žádost byla zamítnuta pouze s odkazem na chybějící integraci. Téměř vždy byl dán i některý z explicitních důvodů pro zamítnutí dle § 14 ZSO. V několika ojedinělých případech byla žádost zamítnuta pro chybějící integraci z hlediska sociálního – zde byly žadateli dávány k tíži skutečnosti, které zákon pro získání státního občanství České republiky výslovně nevymezuje. Právě integrace z hlediska sociálního (kód S) může být do budoucna skulinou, kterou by mohlo docházet k vydávání rozhodnutí založených na libovůli. Nakolik bude Ministerstvo vnitra v tomto bodě zdrženlivé, bude věcí dalšího vývoje – a jistě i bedlivého přezkumu ze strany správních soudů.

Nakonec je tedy tou z právního hlediska nejvýraznější změnou, kterou nový zákon o státním občanství České republiky přináší, výslovné zamítání žádostí z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle § 22 odst. 3 ZSO (kód Z). Tato problematika vykrystalizovala v otázku přípustnosti soudní výluky zakotvené pro tyto případy v ustanovení § 26 ZSO, jež je v současné době napadeno u Ústavního soudu. Jakkoliv podrobný rozbor ostatních naturalizačních podmínek je do jisté míry marný, pokud zde existuje možnost zamítnutí žádosti z tohoto výjimečného a utajeného důvodu. Vyjdeme-li z definice suverenity dle Carla Schmitta, podle které je suverénem ten, kdo rozhoduje o výjimečných situacích, pak vyvstává otázka, kdo je vlastně suverénem při udělování státního občanství. Má jím být pouze exekutiva (v praxi spíše jen zpravodajské služby), anebo má být exekutiva pod kontrolou moci soudní? Odpověď na tuto otázku bude muset již brzy najít Ústavní soud.

K
* Do
nic
of
000
** Mgr
Mas
ulty
0000-