

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

Naturalizace v České republice

Pavel Kandalec



Wolters Kluwer

Naturalizace v České republice

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

Naturalizace v České republice

Pavel Kandalec



Wolters Kluwer

Vzor citace:

KANDALEC, P. *Naturalizace v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 244 s.

Tato kniha je výstupem projektu Naturalizace v České republice podpořeného Grantovou agenturou ČR (GA15-07626S).

Recenzovali:

PhDr. Mgr. Andrea Baršová, LL.M., Ph.D.

JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.

Právní stav publikace je k 31. 3. 2018.

© Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D., LL.M., 2018

ISBN 978-80-7598-062-5 (brož.)

ISBN 978-80-7598-063-2 (e-pub)

www.wolterskluwer.cz

O autorovi. . .
Seznam použité literatury. . .
Předmluva. . .

ÚVODNÍ ČÁST

1 Dosavadní stav

2 Naturalizace

2.1 Právní

2.2 Právní

2.3 Pojem

2.4 Před

2.5 Míst

2.6 VIP

2.7 Orgá

2.8 Dův

3 Naturalizace

3.1 Vývo

3.2 Tabu

3.3 Statis

3.4 Tabu

4 Privilegiov

4.1 Nabý

4.2 Zvláš

4.3 Tabu

podle

4.4 VIP n

OBSAH

O autorovi.	VIII
Seznam použitých zkratek.	IX
Předmluva.	XI

ÚVODNÍ ČÁST

1 Dosavadní stav zkoumání	3
2 Naturalizace – obecně	7
2.1 Právo vnitrostátní a právo mezinárodní	7
2.2 Právo na státní občanství	12
2.3 Pojem naturalizace	18
2.4 Předpoklady pro naturalizaci	20
2.5 Místo narození a jeho vliv na naturalizaci	26
2.6 VIP naturalizace ve světě	29
2.7 Orgán rozhodující o naturalizaci	31
2.8 Důvody zamítnutí žádosti o naturalizaci a soudní přezkum	32
3 Naturalizace v ČR v historické perspektivě	39
3.1 Vývoj počtu udělených a zamítnutých občanství v ČR	40
3.2 Tabulka – Vývoj počtu udělených a zamítnutých občanství v ČR	44
3.3 Statistická úspěšnost žadatelů	45
3.4 Tabulka – Statistická úspěšnost žadatelů	46
4 Privilegované způsoby naturalizace v ČR	49
4.1 Nabývání státního občanství ČR prohlášením	49
4.2 Zvláštní úprava udělení státního občanství ČR	52
4.3 Tabulka – Počet privilegovaně nabytých státních občanství ČR podle ZSO	52
4.4 VIP naturalizace v ČR	53

VÝZKUMNÁ ČÁST

5	Metodika výzkumu – sledované znaky	59
6	Důvody zamítnutí žádostí o státní občanství ČR v letech 2013–2016	65
6.1	Tabulka – Důvody zamítnutí žádostí o státní občanství ČR v letech 2013–2016	66
6.2	Vysvětlivky ke kódování	67
7	Trvalý pobyt	83
7.1	Nedostatečná délka pobytu v ČR	86
7.2	Nedostatečný faktický pobyt v ČR	89
8	Dosavadní státní občanství	99
9	Trestní řízení	105
9.1	Trestní odsouzení – ve smyslu zákona o státním občanství	105
9.2	Trestní odsouzení – mimo rámec zákona o státním občanství	110
10	Jazyk	119
11	Zkouška z českých reálií	127
12	Plnění povinností vyplývajících z jiných právních předpisů	131
12.1	Pobyťový režim	132
12.2	Daně, cla, odvody a poplatky	133
12.3	Daně či jiné povinnosti – za právnickou osobu	134
12.4	Další důvody	137
13	Veřejné zdravotní pojištění	141
13.1	Hledisko času	142
13.2	Hledisko závažnosti	145
13.3	Prominutí splnění podmínky	146
13.4	Kategorizace způsobů porušení povinností vyplývajících z VZP	151
13.5	Sociální zabezpečení	155
14	Netransparentnost příjmů	157
15	Zatěžování systému sociální podpory	165

16 Integrace	169
16.1 Samostatně žádající dítě	170
16.2 Integrace z hlediska rodinného	177
16.3 Integrace z hlediska pracovního	177
16.4 Integrace z hlediska sociálního	179
17 Ohrožení bezpečnosti státu	183
18 Procesní aspekty	189
18.1 Náklady na naturalizaci	190
18.2 Délka řízení	191
18.3 Společná žádost manželů	193
18.4 Děti zahrnuté do žádosti	194
18.5 Chybějící souhlas rodiče dítěte	194
18.6 Opakovaná žádost	195
18.7 Rozklad	199
19 Očima žadatelů	203
Závěr	207
Epilog – naturalizace v České republice v roce 2017	211
Seznam právních předpisů	212
Seznam judikatury	215
Seznam literatury	217
Věcný rejstřík	221

O AUTOROVÍ

Pavel Kandalec

Pavel Kandalec (1977) je odborným asistentem na katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Studoval též na Právnické fakultě TU-Dresden (LL.M.). Dlouhodobě se zabývá především otázkami státního občanství – v této oblasti prováděl několik mezinárodních výzkumů v nově vzniklých státech (Eritrea, Kosovo) a je také národním zpravodajem za Českou republiku v rámci European Union Observatory on Democracy při Evropském univerzitním institutu ve Florencii. V minulosti působil jako asistent soudce Nejvyššího správního soudu a v současnosti je advokátem v Brně.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Není-li uvedeno jinak, jsou předpisy v textu citovány ve znění pozdějších předpisů.

amnestie prezidenta republiky z 1. ledna 2013

rozhodnutí č. 1/2013 Sb., rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii ze dne 1. ledna 2013

BüG

zákon o švýcarském občanství (Bürgerrechtsgesetz, zákon z 20. 7. 2014)

ČNR

Česká národní rada

ČR

Česká republika

ČSFR

Česká a Slovenská Federativní Republika

ČSSR

Československá socialistická republika

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

EU

Evropská unie

Evropská úmluva o státním občanství

Evropská úmluva o státním občanství ze dne 6. 11. 1997 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2004 Sb. m. s.)

GG

Základní zákon SRN (Grundgesetz)

Listina

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

MV

Ministerstvo vnitra (České republiky)

obecný zákoník občanský

Všeobecný občanský zákoník vyhlášený patentem z 1. 6. 1811, č. 946 sb. z. s.

OBZP

osoba bez zdanitelných příjmů

OSVČ

osoba samostatně výdělečně činná

Soudní dvůr EU

Soudní dvůr Evropské unie

spr. řád

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

SRN

Spolková republika Německo

StAG

zákon o státní příslušnosti SRN (Staatsangehörigkeitsgesetz, doplňující s účinností od 1. 1. 2000 RuStAG)

StbG

rakouský spolkový zákon o státním občanství z roku 1985 (Staatsbürgerschaftsgesetz – 311/1985 BGBl.)

tr. řád

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

tr. zákon

zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon

tr. zákoník

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Úmluva

sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Úmluva o právech dítěte

Úmluva o právech dítěte uzavřená v New Yorku 20. 11. 1989 (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.)

Ústava

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

VZP

veřejné zdravotní pojištění

zák. o azylu

zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

zák. o evidenci obyvatel

zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)

zák. o myslivosti

zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

zák. o pobytu cizinců na území ČR

zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

zák. o pobytu cizinců na území ČSFR

zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (účinný do 31. 12. 1999)

zák. o zbraních

zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních)

ZNPSO

zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (účinný do 31. 12. 2013)

ZSO

zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky (účinný od 1. 1. 2014)

Tato knih
na získáv
občanství

První
konkrétní
tus konkr
hoto statu
skutečnos
je totiž č.
určit i stá
bývají v o
če. I u ni
kým způs
soudce n
meritem
nějaký n
otázka p
a tyto prá
pisů se n
však ned
Díky tom
Výzv
dý stát si
čanské ú
o několik
čanství t

¹ Příklad
² Nelze
mentář
a Podk
Kluwer
Českos
domov
občanst
Linde
2006.
Podrob

PŘEDMLUVA

Tato kniha je výsledkem výzkumu zaměřeného na naturalizaci v České republice, tj. na získávání českého občanství na vlastní žádost cizinců. Výzkum v oblasti státního občanství má přitom své kouzlo. Lze jej totiž realizovat hned v několika rozměrech.

Prvním rozměrem může být zkoumání historického vývoje v rámci jednoho konkrétního státu (tzv. vertikální komparatistika). Vzhledem k tomu, že právní status konkrétní osoby je určován právní úpravou účinnou v době, kdy k dotčení tohoto statusu mělo dojít, nebývají historické právní úpravy státního občanství ve skutečnosti až tolik historické. Při řešení nejrůznějších složitých právních případů je totiž často třeba zjistit nejen státní občanství konkrétní osoby, ale fakticky také určit i státní občanství osob, od níž tato osoba své státní občanství odvozuje, což bývají v důsledku uplatňování principu *iure sanguinis* (neboli práva krve) její rodiče. I u nich však zjištění jejich státního občanství může záviset na otázce, zda a jakým způsobem nabyli státní občanství jejich rodiče atd. Tímto způsobem se i dnešní soudce někdy může dostat do situace, kdy pro řešení konkrétního případu (ať už je meritem tohoto případu čistě otázka zjišťování státního občanství nebo je meritem nějaký nárok, při jehož uplatňování je otázka státního občanství posuzována jako otázka předběžná)¹ musí obrazně řečeno oprášit již dávno zrušené právní předpisy a tyto právní předpisy aplikovat. Popsaný jev nazývaný ultraaktivita právních předpisů se může vyskytovat samozřejmě i v jiných oblastech práva, v žádné se tomu však neděje s takovou intenzitou a samozřejmostí jako v oblasti státního občanství. Díky tomu zůstává stále živá i mnoho desítek let stará odborná literatura.²

Výzvu ke **druhému rozměru** zkoumání může představovat skutečnost, že každý stát si určuje sám, kdo jsou jeho státní občané.³ Zkoumat lze tedy různé státoobčanské úpravy více než 190 států světa (tzv. horizontální komparatistika), nemluvě o několika dalších entitách, které, byť jako státy uznány nejsou, si své „státní“ občanství taktéž upravily. I když na tomto poli lze zaznamenat zřetelné tendence ke

¹ Příkladem mohou být restituční spory.

² Nelze nezačít u komentáře k Obecnému zákoníku občanskému: ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. *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. 272–306. Dále pak: VERNER, V. *Státní občanství a domovské právo republiky Československé*. Praha: Právnícké vydavatelství JUDr. V. Tomsa, 1947; WEYR, F. *Zákon o právu domovském a státním občanství*. Brno: Barvič a Novotný, 1922; ČERNÝ, J., ČERVENKA, V. *Státní občanství ČSSR*. Praha: Orbis, 1963; ČERNÝ, J., VALÁŠEK, M. *České státní občanství*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996; VALÁŠEK, M., KUČERA, V. *Státní občanství. Komentář*. Praha: Linde, 2006.

³ Podrobněji k tomuto východisku mezinárodního práva viz následující kapitoly.

stanovení určitých minimálních standardů prostřednictvím mezinárodních smluv⁴ majících za cíl posílit respekt k právům, oprávněnému očekávání a osudu jednotlivce, stále to jsou státy samotné, kdo si určují úpravu svého státního občanství. V tomto rozměru bádání došlo v posledních letech k velkému pokroku zásluhou projektu EUDO (a nověji GLOBALCIT) při Evropském univerzitním institutu.⁵

Třetím rozměrem pak může být zkoumání státního občanství do hloubky, tedy analýza konkrétních případů. Ty mohou být rozebrány opravdu do nejmenších detailů, archivními sčítacími archy počínaje a soukromými dopisy konče. Až na samou dřeň tu bývají odhaleny často velmi pohnuté životní osudy, zvláště pak, je-li tento rozměr kombinován s historickým rozměrem zmíněným výše.

V takto naznačeném trojrozměrném prostoru se nabízí obrovské možnosti zkoumání. Hned na začátku je tak třeba zkoumaný prostor zúžit. Tato publikace si vzala za cíl představit problematiku naturalizace v České republice v letech 2013–2016. Již z názvu je tak patrné, že se nebude vůbec pohybovat v onom druhém rozměru, když analyzováno bude udělování toliko státního občanství České republiky. Onen první, časový rozměr tu naproti tomu již určitou roli hrát bude. Od 1. 1. 2014 totiž nabyl účinnosti zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky (dále jen „ZSO“), který nahradil předchozí zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (dále jen „ZNPSO“). Srovnání nové úpravy s úpravou předchozí bylo ostatně jedním ze záměrů při přípravě tohoto výzkumu. Jak ukáže závěr této práce, k až tolik zásadnímu posunu zde i přes zcela novou právní úpravu nedošlo. Otevřely se však otázky jiné, dříve nečekané.

Ale abychom nepředbíhali, zůstaňme ještě u zužování zkoumaného tématu. Zkoumána je totiž jen *naturalizace* v České republice. Myšlena je tu toliko naturalizace v užším slova smyslu, tj. získání státního občanství na žádost v klasickém, nikterak privilegovaném řízení. Stranou výzkumu tedy zůstane nabývání státního občanství prohlášením podle ZSO, byť i o tomto způsobu nabývání občanství bude pojednáno v kapitole věnované privilegovaným způsobům naturalizace.

Záměrem tohoto výzkumu bylo zjistit, jak naturalizace cizinců v České republice skutečně probíhá. Informace k této otázce bylo dosud možno zjistit jen z omezených zdrojů. K dispozici bylo několik málo desítek soudních rozhodnutí, především Nejvyššího správního soudu, pojednávajících vždy jen o konkrétním případě žadatele o státní občanství České republiky, který se bránil proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí své žádosti. Ve většině z těchto případů však stála v ústředí otázka, zda je vůbec v oblasti udělování státního občanství soudní přezkum přípustný. Tato judikatura pak nalezla svoji reflexi i v odborné literatuře. Podrobněji je dosa-
vadní stav zkoumání popsán hned v následující kapitole.

⁴ V evropském kontextu je nepochybně nejvýznamnější takovou smlouvou Evropská úmluva o státním občanství ze dne 6. 11. 1997 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2004 Sb. m. s.) uzavřená v rámci Rady Evropy. Její text se stává v recentní judikatuře Evropského soudu pro lidská práva východiskem i pro výklad práv zakotvených v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod – k tomu viz blíže následující kapitoly.

⁵ <http://globalcit.eu/country-profiles/>

O celkové situaci v oblasti naturalizace v České republice si bylo možno učinit rámcovou představu na základě statistik. Přibližně od roku 2001 byly k dispozici statistiky počtu udělených občanství a statistiky počtu zamítnutých žádostí. Ty byly v rámci tohoto výzkumu o něco doplněny, stále však platí, že čím hlouběji se ponoříme do minulosti, tím máme informace méně přesné. Blíže o tom bude pojednáno v kapitole věnované naturalizaci v ČR v historické perspektivě.

Z těchto výchozích údajů byla jedna věc naprosto jasná, totiž že případy, které našly alespoň nějakou judikatorní či doktrinní reflexi, tvoří jen zlomek z celkového množství a představují tak pouze jakýsi vrcholek ledovce. Většina případů byla nadále skryta pod hladinou.

Setrváme-li u **příměru s ledovcem**, které jeho části nám tedy zůstávaly skryty?

Pod hladinou zůstávala jednak judikatura Městského soudu v Praze, která na rozdíl od judikatury Nejvyššího správního soudu nebyla transparentně publikována. V průběhu tohoto výzkumu tedy byla vyžádána všechna rozhodnutí Městského soudu v Praze vydaná v oblasti udělování státního občanství České republiky v letech 2013–2017. Tímto se nám ledovec nepatrně přizdvihl a poodkryl. Skutečně nová pro tento výzkum však byla jen ta rozhodnutí Městského soudu v Praze, proti nimž nebyla následně podána kasační stížnost; ta rozhodnutí Městského soudu v Praze, proti nimž kasační stížnost podána byla, se stala předmětem přezkumu před Nejvyšším správním soudem a v tomto ohledu tedy spadala pod onen již dříve odkrytý vrcholek ledovce. Už na tomto místě lze prozradit, že judikatura Městského soudu v Praze žádný významný posun ve výzkumu nepřinesla, a to zejména z toho důvodu, že ke zkoumanému období zatím bylo vydáno minimum rozhodnutí.

Skutečné gros tohoto výzkumu tedy bylo pokusit se zjistit, co se skrývá ještě hlouběji pod hladinou – jaká je praxe naturalizujícího orgánu, tj. Ministerstva vnitra a ministra vnitra v oněch desítkách tisíců rozhodnutích, o nichž víme jen ze statistik.

Zkoumáno je období od roku 2013. V tomto roce byl ještě účinný dosavadní zákon (ZNPSO), když od 1. 1. 2014 nabyt účinnosti zákon nový (ZSO). Určitým podtématem tohoto výzkumu tak bylo i srovnání staré a nové úpravy státního občanství České republiky. Zkoumané období bylo třeba stanovit až do roku 2016, neboť, jak se posléze ukázalo, nová úprava (ZSO) začala být ze strany Ministerstva vnitra plně aplikována až na sklonku roku 2015. Do té doby byla většina rozhodnutí vydávána ještě podle ZNPSO, neboť § 74 ZSO stanovil, že řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Na sklonku roku 2013 bylo přitom podáno enormní množství žádostí (důvodem bylo faktické odpadnutí podmínky pozbytí dosavadního státního občanství). Ministerstvo vnitra však na tento nápor nebylo personálně připraveno a v celém řízení docházelo ke značným průtahům.

Zkoumaným obdobím jsou tedy roky **2013–2016**. Rozhodné pro tento výzkum bylo datum vydání rozhodnutí prvoinstančního orgánu – Ministerstva vnitra (dále také „MV“). Případné rozhodnutí ministra vnitra (dále také „ministr“) o podaném opravném prostředku (rozkladu) pak bývá vydáno až s půlročním odstupem.

Předmětem tohoto výzkumu byla i tato druhoinstanční rozhodnutí ministra vnitra vydaná případně i v roce 2017 a je tak zachycen nejaktuálnější možný stav.

Hned od počátku bylo jasné, že není možné podrobněji zkoumat ta rozhodnutí Ministerstva vnitra, kde státní občanství České republiky už v prvním stupni uděleno bylo. Je tomu tak z toho důvodu, že při takovémto **pozitivním rozhodnutí o naturalizaci** není vydáváno žádné správní rozhodnutí a je pouze vyhotovena listina o udělení státního občanství České republiky a žadatel je vyzván, aby se dostavil na příslušný krajský úřad (příp. v Praze na úřad městské části) ke složení státoobčanského slibu. Tato masa rozhodnutí obsahuje většinou takové případy, kdy podmínky pro udělení státního občanství České republiky splněny byly a jejich zkoumání by tak zřejmě nic zásadního nepřineslo. Nicméně součástí této neprobádané části leďovce jsou i taková rozhodnutí o udělení státního občanství, kde již kladné rozhodnutí tak jednoznačné nebylo. Jde zejména o případy, v nichž nakonec došlo např. k prominutí splnění některé ze zákonem stanovených podmínek, jejichž nesplnění by jinak vedlo k zamítavému rozhodnutí. Prakticky však bylo možno v rámci tohoto výzkumu postřehnout rozhodnutí o prominutí určité podmínky jen v situaci, kdy Ministerstvo vnitra v prvním stupni s odkazem na nesplnění určité podmínky žádost zamítlo a následně ministr vnitra v rozkladovém řízení tuto podmínku promínil. Taková konstelace nastávala však jen zřídka. V situaci, kdy splnění určité podmínky prominulo už Ministerstvo vnitra v prvním stupni a státní občanství uděleno bylo, není žádné samostatné rozhodnutí o prominutí takové podmínky vydáváno. Tato rozhodnutí zůstala proto nadále těsně pod hladinou a tedy mimo dosah tohoto výzkumu. Celkově bylo ve zkoumaném období let 2013–2016 uděleno státní občanství České republiky v klasické naturalizační proceduře 13 551 žadatelům.⁶

Předmětem tohoto výzkumu se tedy staly ty případy, v nichž bylo o žádosti o státní občanství České republiky rozhodnuto na prvním stupni Ministerstvem vnitra negativně. Dále bude hovořeno o „**zamítnutých**“ žádostech, byť ve většině případů zněl výrok rozhodnutí tak, že žádosti „se nevyhovuje“. Výrok, že žádost „se zamítá“ je dle správního řádu vyhrazen jen některým situacím, kdy nebylo užito správního uvážení. V dalším textu bude však pro zjednodušení hovořeno souhrnně o „zamítnutých“ žádostech.

Tato správní rozhodnutí si bylo možné v anonymizované podobě vyžádat podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a podrobit je analýze. Dodejme, že nemalou úlohu tu sehrál i vstřícný a profesionální postoj pracovníků Oddělení státního občanství a matrik Ministerstva vnitra. V průběhu celého bádání jsem nezaznamenal sebemenší náznak odtajitosti vůči tomuto výzkumu, byť muselo být z podstaty věci jasné, že budu, stejně jako každý výzkumník, hledat především příležitost ke kritice jejich práce. Trefně jednou poznamenal Josef Kotásek, že

⁶ Tento údaj nezahrnuje počty žadatelů ze Slovenské republiky v roce 2013. Rovněž není zahrnuto několik desítek udělení státního občanství výjimečnou procedurou podle § 28 až 30 ZSO ani několik tisíc nabytí státního občanství České republiky prohlášením (bliže viz kapitolu věnovanou naturalizaci v ČR v historické perspektivě).

lépe se hrají záporné role a stejně tak se lépe píše o předpisu plném chyb a kazů.⁷ Tím ovšem nikterak nenaznačují, že by snad nová úprava státního občanství České republiky či praxe Ministerstva vnitra při její aplikaci byla nezdařilá. Na její podrobnější hodnocení nechť si však čtenář počká až na výzkumnou část této knihy.

Tento výzkum měl ambici podrobit analýze všechna zamítavá rozhodnutí vydaná ve sledovaném období. Odpadlo tedy dilema, se kterým se musí většina podobných výzkumů vypořádat, jak stanovit výzkumný vzorek.

Ve zkoumaném období bylo dle údajů Ministerstva vnitra vydáno v prvním stupni celkem 1 188 zamítavých rozhodnutí. V rámci tohoto výzkumu bylo získáno a podrobně analyzováno celkem 1 123 prvoinstančních rozhodnutí Ministerstva vnitra a 490 rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu (pokud byl podán) proti těmto rozhodnutím Ministerstva vnitra. Nakonec tedy bylo **analyzováno 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 č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nebylo schopno některá rozhodnutí poskytnout. Jedná se zejména o případy, k nimž nebyl u Ministerstva vnitra k dispozici spis, neboť byl zapůjčen – nejčastěji v souvislosti s probíhajícím soudním řízením. Tato chybějící rozhodnutí jsou průběžně dohledávána tak, jak je o žalobách proti nim rozhodováno soudy. S ohledem na délku soudního řízení je však toto dohledávání ve vztahu ke sledovanému období zatím v plenkách, neboť ačkoliv bylo od Městského soudu v Praze získáno několik desítek rozhodnutí, pouze 13 se týkalo sledovaného období. Řada případů, které byly Ministerstvem vnitra rozhodnuty ve sledovaném období, dosud u Městského soudu v Praze na své rozuzlení teprve čeká. Výzkum má tedy do budoucna v dalších letech ambici ke stále většímu zpřesnění let předcházejících.

Odpadlo i další dilema objevující se obvykle u podobných výzkumů – rozpolcenost rozhodovací praxe. Udělování státního občanství České republiky je totiž proces **centralizovaný u Ministerstva vnitra**. Samozřejmě připadalo v úvahu rozlišovat mezi jednotlivými rozhodnutími v závislosti na konkrétním referentovi, jenž příslušné rozhodnutí zpracoval. Takový postup by však nic zásadního nepřinesl. Rozhodovací autonomie jednotlivých pracovníků Ministerstva vnitra totiž zdaleka nedosahuje takových rozměrů, aby s ní mohlo být v rámci výzkumu vůbec pracováno.⁸ Lze si sice povšimnout rozdílného stylu a podrobnosti odůvodnění rozhodnutí zpracovaných jednotlivými referenty, nicméně správní uvážení je u nich limitováno tím, že případy jsou konzultovány s vedením celého Oddělení státního občanství a matrik.

⁷ KOTÁSEK, J. Editorial. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, č. 4, s. 595.

⁸ V tomto ohledu jde úplně o jinou situaci než v případě soudců, kde zkoumání jejich individuální rozhodovací praxe smysl dává, tak jak to provedl např. u soudců Ústavního soudu Ladislav Vyhnanek. Ten v podrobné analýze prokázal zcela zásadní vliv soudce zpravodaje na výsledek řízení – viz BOBEK, M., KÜHN, Z. *Judikatura a právní argumentace*. 2. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 336–340.

Analyzovaná rozhodnutí jsou označena čtyřmístným pracovním číslem (dále také „prac. č.“). Pracovní čísla u druhoinstančních rozhodnutí ministra vnitra se v konkrétní kauze shodují s pracovním číslem rozhodnutí Ministerstva vnitra s tím rozdílem, že mají dodatek „r“ (např. prac. č. 1122 pro rozhodnutí Ministerstva vnitra a prac. č. 1122r pro rozhodnutí ministra vnitra v té samé kauze). Je-li k dispozici i rozhodnutí Městského soudu v Praze o podané žalobě, je též přístupné pod pracovním číslem – prac. č. 1122-MS.

Všechna analyzovaná rozhodnutí Ministerstva vnitra, ministra vnitra i správních soudů (pokud navazují na tato rozhodnutí) jsou přístupná na webové stránce: naturalizace.law.muni.cz tak, aby odborná veřejnost mohla závěry učiněné v rámci tohoto výzkumu verifikovat.

Aby byl však obraz zkoumaného ledovce úplný, je třeba se ještě zmínit o okolním moři, ve kterém zmíněný ledovec plave. Budeme-li totiž pojem naturalizace chápat v jeho širším slova smyslu jako proces, ve kterém se z cizinců stávají státní občané, pak nemůžeme přehlédnout fázi před samotným podáním žádosti o toto státní občanství. Na území České republiky legálně pobývalo ke konci roku 2016 celkem 496 413 cizinců.⁹ Z nich mělo povolen trvalý pobyt 273 399 osob.

Právě **povolení k trvalému pobytu** (příp. azyl) je přitom primárním předpokladem pro udělení státního občanství České republiky. Tato podmínka je zcela zásadní a Ministerstvo vnitra nemá možnost její nesplnění prominout. Pro pochopení celého naturalizačního procesu by bylo třeba zkoumat i proces udělování statusu povolení k trvalému pobytu.

Jen v roce 2016 přitom vydalo Ministerstvo vnitra v řízení o udělení povolení k trvalému pobytu celkem 21 543 rozhodnutí. Kladně byla žádost o udělení trvalého pobytu rozhodnuta v 17 836 případech (tj. 82,8 % všech rozhodnutí). Celkem bylo v roce 2016 vydáno 3 707 negativních rozhodnutí.¹⁰

Celá tato agenda udělování povolení k trvalému pobytu nicméně taktéž zůstane mimo dosah tohoto výzkumu, který bude zaměřen pouze na onu poslední fázi naturalizace v České republice, tj. na proces udělování státního občanství.

V neposlední řadě je pak třeba se ještě zmínit o další oblasti, která zůstala mimo dosah tohoto výzkumu – totiž **šedá zóna žádostí, které vůbec nebyly podány**. Některé požadavky pro naturalizaci jsou totiž natolik intuitivní, že potenciální žadatelé o státní občanství, kteří tyto požadavky nesplňují, si žádost o státní občanství ani nepodají. Většina lidí, aniž by znala příslušnou státoobčanskou úpravu, intuitivně

⁹ Údaj zahrnuje cizince s povoleným pobytem v České republice evidované v centrálních informačních systémech Ministerstva vnitra. Reálné počty cizinců legálně pobývajících na území České republiky se nicméně mohou lišit, neboť evidovaný počet cizinců nezahrnuje všechny občany jiných členských států EU pobývajících v České republice. Statistické přehledy zaznamenávají pouze ty občany EU, kteří požádali, resp. bylo jim vystaveno potvrzení o přechodném pobytu. Ti, kteří jen využívají svého práva volného pohybu, statisticky podchyceni nejsou.

¹⁰ Statistické údaje převzaty z: Zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců v České republice. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2016.aspx>.

tuší, že pro získání státního občanství určitého státu bude třeba tam po určitou dobu bydlet, že občanství lze těžko získat, pokud spáchali trestný čin a že bude třeba se naučit tamní jazyk. Toto jsou tedy ony tři nejintuitivnější podmínky pro naturalizaci a česká úprava je obsahuje také. Jak však ukáží výsledky tohoto výzkumu, významnou roli zde hrají i požadavky jiné – a jsou to někdy požadavky překvapivé. Možná právě proto, že jsou intuitivně neočekávané, zaujímají statisticky velký podíl v počtu zamítnutých žádostí. Mezi takové statisticky nejvýznamnější důvody pro zamítnutí žádosti o státní občanství České republiky patří neplnění povinností na úseku veřejného zdravotního pojištění či skutečnost, že samostatně žádající dítě má rodiče, kteří české občanství nemají a ani o ně nežádají. To už ale trochu prozrazují výsledky.¹¹

V následujících úvodních kapitolách se ještě ohlédneme za **vývojem institutu státního občanství** v různých historických epochách a souvislostech. Tyto kapitoly zachycují často velmi trpké zkušenosti, na které by se nemělo zapomínat. Pochopení významu státního občanství pro dotyčného jednotlivce pak může být vstupní branou pro zodpovězení si otázky, kterou tato kniha každému čtenáři mimoděk pokládá, totiž zda jsou pravidla naturalizace v České republice nastavena správně. To je však otázka nanejvýš hodnotová a tato publikace si nečiní nárok na poskytnutí jediné správné odpovědi. Její snahou je předat čtenáři informace o tom, jak proces udělování státního občanství v České republice fakticky probíhá. Tedy poskytnout přesně ty informace, které dosud zůstávaly z podstatné části zrakům veřejnosti skryty.

Lidová moudrost praví, že „Kdo chodí jen po vyšlapaných cestách, nezanechá stopy“. Ať už bude tedy následující čtení jakékoliv, bude to cesta dosud málo prochozenou krajinou.

¹¹ Tímto zde bylo učiněno zadost jednomu z pravidel psaní odborné práce, není to detektivní román a pachatele je třeba prozradit už v úvodu.

Tabulka – Důvody zamítnutí žádostí o státní občanství ČR v letech 2013–2016

Důvod	ZNPSO		ZSO	
	kód	počet	kód	počet
Neexistence povolení k trvalému pobytu v ČR	A	4 (4)	A	10 (10)
Nedostatečná délka pobytu v ČR	A1	66 (32)	A1	71 (32)
Nedostatečný faktický pobyt v ČR	A2	46 (14)	A2	45 (5)
Dosavadní státní občanství	B	26 (2)	–	–
Trestní odsouzení ve smyslu zákona o státním občanství	C	16 (13)	C	10 (6)
Nezaházené trestní odsouzení, na něž nedopadá zákon o státním občanství	c1	8 (0)	c1	0 (0)
Probíhající trestní stíhání	c2	6 (0)	c2	0 (0)
Zaházené trestní odsouzení	c3	11 (0)	c3	2 (0)
Trestní stíhání – amnestováno	c4	4 (0)	c4	0 (0)
Trestní stíhání – odklon	c5	2 (0)	c5	0 (0)
Trestní stíhání – zproštěno, zastaveno, příp. odloženo	c6	9 (2)	c6	0 (0)
Jazyk	J	76 (9)	J	10 (1)
Zkouška z českých reálií	–	–	U	5 (0)
Pobytový režim	E1	92 (15)	E1	9 (0)
Veřejné zdravotní pojištění	E2	347 (150)	E2	80 (19)
Sociální zabezpečení, důchodové pojištění	E3	12 (0)	E3	17 (0)
Veřejnoprávní povinnosti k obci	E4	2 (0)	E4	1 (0)
Daně, cla, odvody a poplatky	E5	44 (11)	E5	5 (0)
Daně či jiné povinnosti – za právnickou osobu	e6	10 (0)	e6	1 (0)
Vyživovací povinnost vůči dítěti s trvalým pobytem v ČR	e7	1 (0)	E7	0 (0)
Vyživovací povinnost vůči dítěti bez trvalého pobytu v ČR	e8	0 (0)	e8	0 (0)
Kárná provinění	e9	1 (0)	e9	0 (0)
Dopravní přestupky	e10	6 (0)	e10	1 (0)
Jiné přestupky a veřejnoprávní delikty	e11	2 (0)	e11	0 (0)
Netransparentnost příjmů	n	62 (16)	N	49 (8)
Zatěžování systému sociální podpory	q	5 (1)	Q	9 (1)
Samostatně žádající dítě	d	16 (12)	d	219 (0)
Integrace z hlediska rodinného	r	2 (0)	R	268 (85)
Integrace z hlediska pracovního	p	22 (2)	P	36 (0)
Integrace z hlediska sociálního	s	0 (0)	S	174 (0)
Soukromý dluh	f	1 (0)	f	0 (0)
Účelové manželství	m	8 (0)	m	0 (0)
Účelové otcovství	t	6 (0)	t	0 (0)
Opakovaná žádost	–	–	O	1 (1)
Chybějící souhlas rodiče dítěte	W1	0 (0)	W1	1 (1)
Jiné procesní překážky	W2	0 (0)	W2	0 (0)
Bez udání důvodu	x	41 (41)	x	0 (0)
Zástupný důvod	x1	24 (0)	x1	0 (0)
Ohrožení bezpečnosti státu	Z	2 (0)	Z	64 (64)
CELKEM		623		500

ZNPSO = zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky

ZSO = zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky

V závorce je uveden počet kauz, ve kterých se příslušný důvod vyskytl jako důvod jediný.

Velkými písmeny jsou označeny důvody výslovně stanovené v zákoně.

P R Á V N Í M O N O G R A F I E

Východiskem mezinárodního práva je, že každý stát si určuje sám, kdo jsou jeho státní občané. Kdo je však tím skutečným suverénem rozhodujícím o této otázce v České republice? Jakou roli přitom hrají naše mezinárodní závazky? A jak skutečně probíhá naturalizace cizinců v České republice?

Tato kniha se pokouší na nastíněné otázky nabídnout odpověď. Vychází přitom z analýzy více než 1600 zamítavých rozhodnutí Ministerstva vnitra a ministra vnitra o žádostech o udělení státního občanství České republiky vydaných v letech 2013–2016. Vzhledem k tomu, že 1. 1. 2014 nabyl účinnosti zcela nový zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, umožnilo toto načasování mimo jiné i srovnat novou úpravu s úpravou předcházející.

Stranou nezůstává ani rozbor institutu státního občanství v různých historických epochách a souvislostech. Pochopení významu státního občanství pro dotyčného jednotlivce pak může být vstupní branou pro zodpovězení si otázky, kterou tato kniha každému čtenáři mimoděk pokládá – totiž zda jsou pravidla naturalizace v České republice nastavena správně. To je však otázka nanejvýš hodnotová a tato publikace si nečiní nárok na poskytnutí jediné správné odpovědi. Její snahou je předat čtenáři informace o tom, jak proces udělování státního občanství v České republice fakticky probíhá. Tedy poskytnout přesně ty informace, které dosud zůstávaly z podstatné části zrakům veřejnosti skryty.

ISBN 978-80-7598-062-5



9 788075 980625



Kniha je dostupná také v ASPI
a v elektronické podobě