Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Katedra ústavního práva

STÁTNÍ OBČANSTVÍ V ROZHODOVACÍ PRAXI

Diplomová práce

Vedoucí práce: JUDr. Jiří Hřebejk

Obor: Právo a právní věda

Akademický rok: 2010/2011

Zpracovala: Yanina Vasilieva

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem uvedla všechny použité prameny.

Praha, září 2011 Yanina Vasilieva

Obsah

Úvod ……..…....5

1 Státní občanství a právo státního občanství ……..6

1.1 Pojem státního občanství ……..……6

1.2 Státní příslušnost …….…...8

1.3 Význam státního občanství ……8

2 Bipolitismus a apatrismus ……..…...……9

2.1 Obecně k apolitismu ……...…..…….9

2.1.1. Mezinárodní úprava dvojího státního občanství …….…..…10

2.1.2 Judikatura v oblasti dvojího státního občanství ……11

2.2. Osoby bez státního občanství……..……..…..…12

3 Obecně o způsobu nabývání a pozbývání občanství ……...…..…13

3.1 Způsoby nabývání státního občanství …….…….……13

3.1.1 Narození ……..……..…14

3.1.2 Naturalizace ……..……..…..…14

3.1.3 Ostatní způsoby ……..……..…...…15

3.2 Pozbývání státního občanství ……..……..…….…...15

4 Nabývání a pozbývání státního občanství v ČR …….…..…..…16

4.1 Nabývání státního občanství v ČR …….…...…...16

4.1.1 Narození ……..……16

4.1.2 Osvojení …….……...17

4.1.3 Určení otcovství …….…..…18

4.1.4 Nalezení na území ČR ……..…18

4.1.5 Prohlášení ……..…….19

4.1.6 Udělení …….…….19

4.2 Pozbývání státního občanství ČR …….…….....20

4.2.1 Prohlášení ……..…..…..20

4.2.2 Nabytí cizího státního občanství ……..…..…20

4.2.3 Judikatura související s pozbýváním stát. občanství : Lex Uhl……... 22

4.2.3.1. Lex Uhl- nález ze dne 8.11.1995 sp.zn.Pl. ÚS 5/95 …….....22

4.2.3.2. Lex Uhl- nález ze dne 5.5.1997 sp.zn. IV ÚS 34/97…….…..….24

4.3 Nabývání a pozbývání státního občanství ČR ve světle Návrhu věcného záměru zákona o státním občanství…….……...25

4.3.1 Koncepce nové právní úpravy v oblasti nabývání státního občanství .. 25

4.3.2 Koncepce nové právní úpravy v oblasti pozbývání státního občanství..27

5 Současná právní úprava nabývání českého státního občanství udělením 30

5.1 Jednotlivé podmínky, které musí žadatel o státní občanství splnit ……..….31

5.1.1 Trvalý pobyt ……..……...31

5.1.2 Pozbytí dosavadního státního občanství ……..…..34

5.1.3 Beztrestnost v posledních pěti letech ……..……...…37

5.1.4 Prokázání znalosti českého jazyka …….….38

5.1.5 Posouzení plnění povinností vyplývajících z jiných právních předpisů.. 39

5.1.6 Bezpečnostní způsobilost žadatele ……..……...…43

5.2 Nabývání a pozbývání státního občanství ČR ve světle Návrhu věcného záměru zákona o státním občanství ……...43

5.2.1 Koncepce nové právní úpravy v oblasti nabývání státního občanství ….44

5.2.2 Koncepce nové právní úpravy v oblasti pozbývání státního občanství….46

6 Řízení o žádosti o udělení státního občanství ……..…49

6.1 Podání žádosti u příslušného úřadu …….……..49

6.2 Úkony před zahájením řízení: (první fáze) …….……50

6.3 Zahájení a průběh řízení: (druhá fáze) …….……...50

6.4 Správní uvážení …….…….…….50

6.5 Státoobčanský slib ……..……...……51

7 Vývoj rozhodovací praxe nabývání českého státního občanství v judikatuře ……....51

7.1 Volná versus absolutní správní úvaha …….…...52

7.2 Nutnost odůvodňovat zamítavá rozhodnutí a rub diskreční pravomoci……...53

7.3 Soudní přezkum rozhodnutí a konec použití absolutní správní úvahy……...55

Závěr ……..…60

Použitá literatura ……...….62

Abstrakt ……..……...…64

Klíčová slova ……..……..……65

Přílohy :

1. DOTAZNÍK k žádosti o udělení státního občanství ……..….68

2. Nabývání státního občanství v ČR …….……..…..71

3. Nabývání státního občanství ČR - G01 Podle způsobu nabytí; 2001-2009 ……..…..72

4. Nabývání státního občanství ČR - G02 Podle předchozího st. občanství; 2001- 2009 ….73

Úvod

Státní občanství je institut veřejného práva a zakládá poměr mezi jedincem a státem, jehož obsahem jsou práva a povinnosti. Protože však žijeme v multikulturní společnosti, nemůžeme uvažovat nad tímto pojmem pouze z hlediska vnitrostátního. Naše společnost se stále vyvíjí – a s ní i institut státního občanství. Na to již dlouhou dobu reaguje Nejvyšší správní soud ČR prostřednictvím své judikatury, přesto stále nebyla přijata právní úprava zákona o státním občanství, jež by tuto novou judikaturu reflektovala. Tato práce se soustředí na proces nabývání a pozbývání státního občanství ČR, a to především z hlediska rozhodování Ministerstva vnitra ČR v této otázce a následných reakcí správních soudů.

V předkládané diplomové práci jsem postupovala následovně: Nejprve jsem analyzovala pojem státní občanství, státní příslušnost a význam státního občanství – kapitola 1. Problematiku dvojího či vícečetného občanství mapuje kapitola 2, a na ni navazuje otázka bezdomovectví, tj. osob bez státního občanství. Kapitola 3 se zabývá otázkou nabývání a pozbývání státního občanství z obecného hlediska. Naopak hlavním předmětem kapitoly 4 je analýza českého zákona o státním občanství, tj. tato část předkládané práce se zabývá státním občanstvím z hlediska české právní úpravy. Důraz je přitom kladen zejména na rozhodovací praxi správních orgánů a správních soudů ČR při nabývání českého státního občanství udělením včetně jejích problematických aspektů. Mezi ně patří například správní uvážení, odůvodnění zamítavých rozhodnutí a možnost jejich přezkumu.

Nezastupitelnou roli pro vznik této práce měla publikace Miloše Valáška a Viktora Kučery „Státní občanství“, komentující zákon o nabývání a pozbývání státního občanství.[1] Dalšími jmény, která nás budou provázet částí této práce, jsou Pavel Molek a Vojtěch Šimeček, kteří se zabývají problematikou rozhodovací praxe správních orgánů při udělování státního občanství.[2] Z literatury teoretické musí být zmíněn Libor Chlad a jeho obsáhlá stať uveřejněná v časopise Právník.[3]

Vzhledem k aktuálnosti tématu a neustálému vývoji a změnám na tomto poli sehrály při vzniku této práce prvořadou roli judikáty Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, neboť nově vyložily některé instituty a pojmy. Jako další významný pramen posloužila Analýza právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství z roku 2005, zpracovaná

[1] Valášek, V., Kučera,V., Státní občanství – komentář, Linde, Praha 2006.
[2] Molek, P., Šimíček, V., Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. Právník, č. 2/2005.
[3] Chlad, L., Státní občanství v kontextu evropské integrace. Právník, č. 4/2004.

Ministerstvem vnitra ČR na základě usnesení vlády ze dne 24. února 2003 č. 186[4] a na ni navazující Návrh věcného záměru nového zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. Ačkoli Návrh věcného záměru zákona o státním občanství dosud nebyl odsouhlasen v legislativních orgánech vlády, používám tento návrh ve své práci jako zdroj informací k možnému budoucímu směřování českého zákonodárství na tomto poli. Současná situace dává tušit, že dosavadní právní úprava zákona ve své aktuální podobě bude muset doznat změn. Stávající zákon o státním občanství byl přijat jako reakce na rozpad federace a odráží zejména dobou svého vzniku podmíněnou nutnost upravit poměry občanů nástupnických států.[5] Mnoho institutů, například prohlášení, se tak v současnosti dotýká jen malého okruhu osob a jejich užití je sporadické. Zároveň je nutné reagovat na přistoupení ČR k Evropské úmluvě o státním občanství a zohlednit judikatury Nejvyššího správního soudu ČR, jež dotkly mnoha právních institutů, například nemožnosti použití absolutní a neomezené právní úvahy a nemožnosti přidávání dalších podmínek nad rámec těch, jež byly stanoveny zákonem. Kromě toho lze očekávat reakci českého zákonodárství na nový trend, který přehodnocuje princip jednotného státního občanství a směřuje k bipolitismu.

1 Státní občanství a právo státního občanství

1.1 Pojem státního občanství

Státní občanství je jeden ze základních znaků každého státu, neboť dle klasické státovědy se každý stát skládá ze státního území, státního národa a státní moci.[6]
Legální definice státního občanství neexistuje, ale řada definic vzniká v rámci rozhodovací činností soudů. Pojem státního občanství vyložil ve svém nálezu Ústavní soud (Pl. ÚS 9/94), který definuje státní občanství jako *„časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti.“*[7]

Vymezením pojmu se zabýval též Mezinárodní soudní dvůr v Haagu ve věci Nottebohm. Definoval státní občanství jako *„právní svazek, jehož základem je oddanost*

[4] Analýza právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství dostupná na: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2005/analyza.pdf
[5] Návrh věcného zákona o státním občanství; str. 1
[6] G.Jellinek – tříprvková definice státu
[7] Nález Pl. ÚS 9/94

a skutečné spojení existence, zájmů a pocitů, spolu s existencí vzájemných práv a povinností mezi fyzickou osobou a státem. Právní vztah (svazek) státního občanství proto musí být v souladu s opravdovým faktickým spojením jednotlivce se státem, založeným na „přímé vazbě" či „kvalitním spojení" (genuine link), jež je možné vyvozovat zejména z pobytu jedince na území státu a jeho pracovní, rodinné či sociální integrace." [8] Obecně lze říci, že citované rozhodnutí MSD stanoví pravidla pro rozhodování států o podmínkách, za kterých by mělo být státní občanství cizincům uděleno v případě uznání daného občanství ostatními státy. Neexistence kvalitního spojení mezi fyzickou osobou a státem může mít vliv na výkon diplomatické ochrany.

Pojem státní občanství vykazuje následující znaky:

Časová trvalost a místní neomezenost: Jedná se o nezávislost občanství na pobytu jednotlivce na území státu, jehož je občanem, tj. pobyt v cizině nemá vliv na státní občanství fyzické osoby

- **Bezprostřednost:** Opravdovost a nenahraditelnost jiným vztahem mezi jedincem a státem.[9]
- **Efektivnost:** Spočívá v existenci vzájemných práv a povinností mezi fyzickou osobou a státem.

Nesmíme opomenout další pojmové znaky státního občanství:

- **Výlučnost** (exkluzivita): Má význam v případě dvojího nebo vícenásobného státního občanství. Exkluzivita spočívá v tom, že stát je oprávněn přihlížet jen k občanství svému a nikoli ke skutečnosti, že jeho občan je současně občanem jiného státu. Zároveň osoba s několikerým státním občanstvím se nemůže odvolávat na své jiné státní občanství vůči státu, jehož je rovněž také státním občanem.[10]
- **Rovnost** (nediskriminace): Tato zásada vychází z Evropské úmluvy o státním občanství a znamená vzájemnou nerozdílnost ve vztahu k určitým právům a povinnostem bez ohledu na způsob nabytí státního občanství, tzn. nečinit rozdíl mezi rodilými a naturalizovanými občany.

[8] Miloš Valášek, Viktor Kučera, Státní občanství – komentář, Linde Praha 2006; str. 19-20
[9] Miloš Valášek, Viktor Kučera, Státní občanství – komentář, Linde Praha 2006.- str. 9
[10] Miloš Valášek, Viktor Kučera, Státní občanství – komentář, Linde, Praha 2006. – str. 10

Mezi teoretiky dlouho nepanovala shoda, zda jde v případě státního občanství o právní vztah, svazek či status. Přikláním se k termínu právní status, neboť status již odedávných dob je předpokladem ke vzniku konkrétních práv a povinností. V římském pojetí byl „status civitatis“, tj. příslušnost k římské obci, vedle stavu rodinného a svobodného určujícím pro právní osobnost člověka. Občanství je v tomto smyslu právním uznáním členství v organizovaném politickém zřízení, za které je tradičně považován stát.[11]

1.2 Státní příslušnost

V některé literatuře se setkáváme s výrazem státní příslušnost, který je obsahově širší a zahrnuje vztah jak fyzických osob, tak i osob právnických, popř. též lodí, letadel, kosmických objektů apod. I když oba pojmy jsou brány jako synonyma, vyjadřuje pojem státní příslušnost (*nationality*) vazbu jednotlivce k určitému státu jako aspekt mezinárodního práva, zatímco státní občanství (*citizenship*) více zdůrazňuje vazbu jednotlivce ke státu z pohledu občanských a politických práv.[12]

1.3 Význam státního občanství

Význam státního občanství lze spatřovat jednak ve vztahu jednotlivce ke státu z pohledu příslušnosti k určité skupině obyvatel, v jeho sounáležitostí s danou skupinou a loajalitou ke státu. Příslušnost ke státu zakládá celou řadu práv a povinností, které jsou stanoveny vnitrostátním právním řádem a dle Ústavního soudu spočívají *„v právu fyzické osoby na ochranu ze strany státu na jeho území i mimo ně, v právu pobytu na jeho území a na právu účasti na jeho správě veřejných záležitostí. Povinností občana je především věrnost státu, závazek k jeho obraně, výkon určitých funkcí, ke kterým je povolán, a dodržování právních předpisů státu i mimo jeho území.“*[13]

Občanství je tak zvláštním statusem, který ji odlišuje od ostatních skupin osob na území státu, tj. od cizinců a bezdomovců,[14] neboť určitý okruh práv přiznává právní řád pouze státním občanům. Další osoby pobývající na území státu jsou podřízeny svrchované moci státu z titulu územní výsosti, ale nemohou být nositeli těch práv a povinností, které patří

[11] Libor Chlad, Státní občanství v kontextu evropské integrace, PRÁVNÍK 4/2004; str. 334.
[12] Miloš Valášek, Viktor Kučera, Státní občanství – komentář, Linde, Praha 2006., str. 10.
[13] Pl.ÚS 9/94
[14] Jedná se o legislativní zkratku, označující osobu bez státního občanství, zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR; § 3 písm. b) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky

výhradně občanům. Podle Listiny základních práv a svobod (čl. 42) požívá každý lidských práv a základních svobod, pokud nejsou přiznána výslovně občanům.

2 Bipolitismus a apatrismus

S vývojem společenských vztahů se vyvíjí též institut státního občanství. Lidé často opouštějí zemi svého původu, cestují za prací a studiem. Tak dochází k propojenosti světa, vznikají smíšená manželství a z těch se rodí děti. Pro mnohé lidi tak není snadné si vytvořit pouto pouze k jedné zemi. Vzhledem k integračním a globalizačním faktorům nemůžeme popřít mezinárodní rozměr státního občanství.

2.1 Obecně k bipolitismu

Bipolitismus lze charakterizovat jako jev, kdy jedna osoba je považována několika státy za svého občana. K takovému stavu dojde většinou v případě narození dítěte na území státu ius soli rodičům, které jsou státními občany státu, který uplatňuje zásadu ius sanguinis. Historicky častým jevem bylo, že žena se provdala za občana jiného státu a uzavřením sňatku automaticky nabyla státní občanství po manželovi, přitom občanství domovského státu jí bylo zachováno.

Případy, kdy tutéž osobu považuje více než jeden stát za svého občana, bylo považováno většinou státu za jev negativní. Odpor států vůči dvojímu státnímu občanství je pochopitelný, neboť institut státního občanství vychází z historického pojetí občanství, které se vyvinulo ze vztahu mezi panovníkem (suverénem) a jeho poddanými.[15] Tato více než dvě století stará teorie vychází z toho, že loajalita je nedělitelná a nikdo nemůže být dobrým občanem dvou států, a tak je několikeré státní občanství hrozbou pro suverenitu státu. Jako největší negativum vícečetného státního občanství bylo historicky spatřováno v nemožnosti plnit brannou povinnost vůči všem státům, jehož je voják občanem. Domnívám se, že vzhledem k současné profesionalizaci armád je citovaný problém již překonán.

[15] Andrea Baršová : Dvojí občanství – Lidské právo v post-nacionálním světě; in: Sborník prací fakulty sociálních studií Brněnské univerzity, sociální studia 9, 2003, str. 57

2.1.1. Mezinárodní úprava dvojího státního občanství

Za účelem minimalizovat problémy, vznikající z dvojího státního občanství uzavíraly řadu dvojstranných a mnohostranných mezinárodních smluv. Jako příklad mohu uvést Úmluvu o omezení případů vícerého občanství a vojenských povinností v případě vícerého občanství z roku 1963, která se však nesetkala s velkou odezvou států (ratifikovalo ji velmi malý počet států), což poukazuje dle mého názoru na to, že již tenkrát státy nechtěly striktně vyloučit možnost dvojího státního občanství u svých občanů.

Zato byla uzavřena řada bilaterálních mezinárodních smluv mezi bývalým Československem a jinými socialistickými státy, které nyní již pozbyly platnosti (např. Úmluvy mezi ČSR a SSSR o úpravě státního občanství osob s dvojím občanstvím uveřejněné pod č. 47/1958 Sb., čl. 1 Úmluvy mezi ČSSR a Maďarskou lidovou republikou o úpravě některých otázek státního občanství uveřejněné pod č. 37/1961 Sb., čl. 1 Úmluvy mezi ČSSR a Polskou lidovou republikou o úpravě otázek týkajících se dvojího státního občanství uveřejněné pod č. 71/1966 Sb.)[16]

Dle obyčejového mezinárodního práva osoba s několikerým státním občanstvím se nemůže odvolávat na své jiné státní občanství vůči státu, jehož je rovněž státním občanem. Třetí stát pokládá osobu s několikerým státním občanstvím zpravidla za občana jednoho státu, a to podle vlastní volby, nikoli podle volby bipolity samého nebo některého ze států, jichž je občanem (zde se stát [17]řídí tzv. principem efektivity, tedy nejužšího faktického vztahu cizince a státu).

Evropská úmluva o státním občanství ponechává na smluvních státech jaký přístup ve svém zákonodárství zvolí k bipolitismu (čl. 15 Úmluvy). Vystihuje ovšem okruh výjimek, kdy stát má povinnost ve svém právním řádu zajistit, aby dvojí státní občanství bylo umožněno určitým skupinám občanů. Jedná se zejména o děti, které při narození automaticky nabyly různých státních občanství, aby si tato státní občanství zachovaly. Další výjimku tvoří občané, kteří mají mít ještě další státní občanství v případech, kdy se tohoto dalšího státního občanství automaticky nabývá uzavřením manželství (čl. 14 Úmluvy).

Určení státní příslušnosti v České republice řeší zákon č. 97/1963 Sb. o mezinárodním právu soukromém a procesním. Zákon stanoví, že je-li osoba v rozhodné době státním

[16] Pl.ÚS 5/95
[17] Pl.ÚS 5/95

občanem českým a přitom ji za svého příslušníka považuje také jiný stát, je rozhodné vždy české státní občanství. Je-li osoba v rozhodné době příslušníkem několika státu, rozhoduje státní příslušnost nabytá naposledy. (§ 33 zákona).

2.1.2 Judikatura v oblasti dvojího státního občanství

Judikatura (stejně jako právní předpisy) v oblasti státního občanství reaguje na podstatné změny společenských podmínek. Tak v polistopadové judikatuře byl jednoznačně proklamován princip jediného výlučného státního občanství, což lze zjistit např. odkazem na nález Pl.ÚS 5/95 ze dne 08.11.1995 (tzv. Lex Uhl), kde ÚS označil bipolitismus za nežádoucí jev a vyložil své důvody: „*Na jedné straně může vést k mezistátním sporům, zejména v otázkách diplomatické ochrany, protože bipolita může být pokládána za státního občana více státy a každý stát má v zásadě právo odmítnout diplomatický zásah ve prospěch bipolity, pokud jej učinil jiný stát, jehož je bipolita rovněž příslušníkem. Na druhé straně působí bipolitismus vážné obtíže i bipolitům samým, zejména co do závazků k věrnosti státu a k výkonu vojenské služby, jejichž plnění mohou vůči bipolitům vyžadovat dva nebo i více států.*“

V současné době dochází k stále většímu oslabování principu jediného výlučného státního občanství a mnozí autoři se s ohledem na výše uvedené domnívají, že na rozdíl od minulosti již dvojí občanství nepředstavuje potenciální hrozbu mezinárodní stabilitě.[18] Jako problém bipolitismus nevnímá ani Nejvyšší správní soud, když judikoval, že „*pojem stát a státní občanství svým vývojem mění nikoliv snad svůj obsah, ale jistě svoji výjimečnost a nenahraditelnost. Existence Evropské unie a států uvnitř ní, jakož i vývoj pojmu evropské občanství jsou fenomény, které nutí ke změně pohledu na popisované instituty. Hranice domovského státu se pro občany a pro jejich záruky (např. sociální i ekonomické) začínají stírat a je otázkou vývoje, zda bipolitismus naopak nebude v budoucnu vítaným jevem. Na tento trend mají vliv jistě i globalizační a integrační trendy současné doby, které do značné míry relativizují význam spojení fyzické osoby s jedním státem.*“

[18] Andrea Baštová: Dvojí občanství – Lidské právo v post-nacionálním světě? In: Sborník prací fakulty sociálních studií Brněnské univerzity, sociální studia 9, 2003, str. 57

Jako shrnutí této kapitoly bych ráda uvedla, že od 80. let 20. století státy z praktických důvodů přehodnocují svůj přístup k několikerému státnímu občanství.[19] Občanství začíná být vnímáno jako předpoklad integrace a jeho nabývání je některým skupinám osob usnadňováno. Požadavek jediné a „nedělitelné loajality“ ustupuje do pozadí a stále více zemí přestává spojovat státní občanství se státní svrchovaností. Důraz se klade na lidskou osobnost, jejíž práva jsou nezávislá na vůli státu.

2.2. Osoby bez státního občanství

Za bezdomovce *(apatrida,apolita)* lze považovat takovou osobu, která není občanem žádného státu. Bez pochyb se jedná o jev velmi negativní a státu se mu snaží čelit pomocí uzavíraných mezinárodních smluv. K takovému stavu (že osoba nemá občanství žádného státu) může dojít tak, že se narodí dítě bezdomovcům na území státu, který podporuje výhradně zásadu ius sanguinis, takže po rodičích státní občanství získat nemůže. V této souvislosti je nutné zmínit, že státy netrvají výhradně na aplikaci jedné či druhé zásady, právě aby zamezily vzniku bezdomovectví.

Dále se může stát, že fyzická osoba se vzdá svého státního občanství za účelem získání státního občanství cizího státu, ovšem „nové“ občanství nezíská. Za tímto účelem mnohé státy vydají doklad o pozbytí státního občanství až v návaznosti na „příslib“ cizího státu, že jeho občan státní občanství nabude.

Taková osoba, která není občanem žádného státu se může ocitnout ve velmi nepříjemné situaci, neboť žádný stát nad ní nevykonává diplomatickou ochranu. Zároveň mohou být vyhoštěni nebo jim nemusí být povolen vstup na území státu.

Co se týče mezinárodních smluv, uzavíraných za účelem zamezit tomuto negativnímu jevu, se dá zmínit Úmluvu OSN o omezení případů bezdomovectví z roku 1961.[20] ovšem dokumentem, který se komplexně zabývá problematikou státního občanství je Evropská úmluva o státním občanství, která již ve svých zásadách zakotvuje, že „je třeba se vyhýbat stavu, kdy osoba je bez státní příslušnosti“ a dále ve svém čl. 6 ukládá povinnost smluvním státům ve svých právních řádech zajistit, aby státní občanství toho státu získávaly nalezenci nalezení na jeho území, kteří by jinak byli bez státní příslušnosti a dále děti narozené na jeho území, které narozením nenabudou jiného státního občanství.

---

[19] Andrea Baršová: Vícečetné státní občanství: teoretické a praktické pohledy; dostupné na: http://poradnaprava.cz/diskriminace/bipoliti.phtml.htm)

[20] Sdělení MZV č. 43/2002 Sb. m. s.

3 Obecně o způsobu nabývání a pozbývání občanství

Způsoby nabývání a pozbývání státního občanství jsou zásadně upraveny vnitrostátním právem daného státu.[21] Každý stát si tak může stanovit vlastní podmínky pro rozhodování o přijetí či nepřijetí cizince do státního svazku a jiné státy budou toto právo uznávat, pokud je v souladu s použitelnými mezinárodními úmluvami, obyčejovým mezinárodním právem a právními zásadami všeobecně uznávanými, pokud jde o státní občanství. [22]

K nabytí nebo pozbytí dochází na základě různých právních skutečností stanovených zákony nebo mezinárodními smlouvami. Často se nejedná pouze o jednu skutečnost, ale hned o několik, jejichž současná existence v daném okamžiku je podmínkou nabytí nebo pozbytí státního občanství.[23]

3.1 Způsoby nabývání státního občanství

Obecně existuje mnoho způsobů, kterými lze státní občanství získat. V zásadě se tyto způsoby dají dělit dle dvou základních kriterií:

1. zda státní občanství fyzické osoby se odvozuje od občanství jiné osoby či ne
2. zda státní občanství fyzické osoby je závislé na jejím projevu vůle či nikoli

1. V návaznosti na první kritérium pak rozlišujeme občanství nabyté způsobem originárním (původním), kdy fyzická osoba nabývá občanství přímo od státu, a též občanství získané derivativně. Klasicky k originárním způsobům nabytí patří získání státního občanství na žádost, nalezení na území státu, prohlášení. K derivativním způsobům nabytí řadíme narození, osvojení, uznání otcovství a prohlášení (dříve též sňatek).

2. Pro druhou skupinu jsou podstatné okolnosti, za kterých se státní občanství nabývá. V případech jako je narození, osvojení, uznání otcovství a nalezení na území státu, se jedná o okolnosti, které jsou nezávislé na vůli budoucího občana. Naopak u získání státního občanství na vlastní žádost a u prohlášení jde o způsob, kdy fyzická osoba musí být aktivní

[21] Tato kapitola popisuje způsoby nabývání státního občanství obecně, bez vztahu k legislativě ČR. Nabývání státního občanství ČR se věnuje kapitola č. 4
[22] Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2004 Sb.m.s. - Evropská úmluva o státním občanství – čl. 3 (působnost státu)
[23] Valášek, V., Kučera,V., Státní občanství – komentář, Linde, Praha 2006., str 13

a svoji vůli výslovně projevit.[24]

Jednotlivé způsoby nabytí státního občanství jsou následující:

3.1.1 Narození

Jedná se o nejrozšířenější způsob nabytí státního občanství, neboť většina lidí se stává občany narozením a v budoucnu své občanství nemění. V podstatě existují dvě základní zásady dle kterých se občanství získává. Historicky se v oblasti kontinentální Evropy rozšířil princip *ius sanguinis („právo krve")*, tedy nabývání státního občanství po rodičích. Rozhodující je zde původ (pokrevní svazek), kdy dítě následuje státní občanství svých rodičů bez ohledu na místo narození. Pro státy s angloamerickou právní kulturou je běžný princip *ius soli („právo místa"),* tedy nabývání občanství je závislé na místě, kde se dítě narodilo. Dle ius soli dítě narozené na území státu se stává občanem daného státu bez ohledu na státní občanství rodičů.

Je nutno říci, že v právních řádech jednotlivých zemí dochází ke kombinaci shora uvedených zásad. Výrazné komplikace by mohly nastat v případě, že by se dítě narodilo na území státu uplatňující výhradně zásadu ius sanguinis rodičům, kteří pocházejí ze země uplatňující výhradně ius soli. Tak například dítě narozené na území ČR rodičům pocházejícím z USA by se mohlo ocitnout v postavení bezdomovce, neboť dle zákonodárství ČR nabývá státní občanství rodičů, tedy USA, ovšem dle právních předpisů USA je směrodatné místo narození, tedy ČR. Naštěstí tento problém řeší státy spojením obou zásad. [25]

3.1.2 Naturalizace

Jedná se o nabytí státního občanství cizincem nebo bezdomovcem, ke kterému dochází později než při narození. Podmínky jsou stanoveny vnitrostátním právním řádem dané země a mohou nastat těmito způsoby:

a) **Na vlastní žádost** – občanství lze udělit fyzické osobě, která projeví vůli nabýt státní občanství daného státu a stát musí též projevit vůli danou osobu do svého svazku přijmout. Při tom je výlučným právem státu určit podmínky, za kterých lze občanství udělit.

[24] Valášek, V., Kučera,V., Státní občanství – komentář, Linde, Praha 2006, str 16 tabulka, str. 17

[25] Valášek, V., Kučera,V., Státní občanství – komentář, Linde, Praha 2006, str. 14

b) **Sňatkem** – v současnosti ve většině právních řádů platí, že oba manželé mohou mít odlišné státní občanství, ovšem v minulosti dnem uzavření manželství žena nabyla občanství svého manžela a v případě, že manžel byl bez státního občanství, pozbyla jej také

c) **Opcí** – dnes se tím rozumí právo zvolit si mezi dvěma či více státními občanstvími, které v konkrétní situaci přicházejí v úvahu. Tento stav nastane v případě změny suverenity na určitém území a opce může být časově omezena. Po splnění podmínek pro provedení volby se osoba stává automaticky občanem daného státu.[26]

3.1.3 Ostatní způsoby

Mezi ostatní způsoby získání občanství patří zejména uznání otcovství (legitimace), osvojení, nalezení na území státu a další. K nabytí státního občanství těmito způsoby dochází spíše ojediněle. Podrobnější výklad o těchto institutech je obsažen v kapitole č. 4.1, která se zabývá nabýváním státního občanství v ČR.

3.2 Pozbývání státního občanství

V demokratickém právním státě lze pozbýt státní občanství pouze výslovným projevem vůle fyzické osoby. Tento princip je nezměnitelný, je zakotven v ústavách demokratických států a rozpracován na mezinárodní úrovni.

Obecně lze pozbýt státního občanství např. těmito způsoby:

- propuštění ze státoobčanského svazku,
- uzavření sňatku,
- odnětí (či zrušení) – obvykle chápáno jako sankce v minulosti často ukládaná totalitními režimy. Jedinec, který projevoval nežádoucí činnost proti systému byl často prohlášen za „nepřítele státu“ a v důsledku toho pozbyl státní občanství. Dnes (spíše ojediněle) se v některých státech praktikuje „zrušení“ státního občanství, nabytého např. podvodným jednáním nebo dlouhodobým pobytem v cizině.
- zánik státu,
- smrt jedince,

[26] Klíma, K. a kolektiv, Encyklopedie Ústavního práva, ASPI 2007; str. 621

- změna suveréna území.[27]

4 Nabývání a pozbývání státního občanství v ČR

4.1 Nabývání státního občanství v ČR

Nabývání státního občanství ČR je regulováno v první části zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (dále „zákon o státním občanství"). Zákon vznikl jako reakce na rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky, kdy bylo zapotřebí řešit státní občanství „nových" občanů. Zákon byl zpracován ve spěchu (necelé dva měsíce) a reagoval na konkrétní, nově vzniklou situací. Některá ustanovení, zejména týkající se nabytí státního občanství v souvislosti se zánikem federace, již nejsou aktuální a týkají se jen malého počtu osob. Od svého vzniku zákon byl již osmkrát novelizován a brzy se předpokládají další změny, o kterých bude pojednáno níže v kapitole č. 4.3.

V § 2 jsou vyjmenovány způsoby, kterými jej lze nabýt:

1. narození,
2. osvojení,
3. určení otcovství,
4. nalezení na území ČR,
5. prohlášení,
6. udělení.

V případě narození, osvojení, určení otcovství a nalezení ČR se státní občanství nabývá na základě skutečností nezávislých na vůli dotčené osoby. V případě prohlášení a udělení dochází k nabytí na základě projevu vůle.

4.1.1 Narození

Dítě nabývá státní občanství České republiky dle zásady *ius sanguinis*, tedy v závislosti na státním občanství svých rodičů (§ 3 písm. a) zákona o státním občanství občanství).

[27] Klíma, K. a kolektiv, Encyklopedie Ústavního práva, ASPI 2007; str. 622

Přitom není podstatné, v jaké zemi se dítě narodilo, přesněji řečeno, občanem ČR se dítě stává narozením v případě, že alespoň jeden z rodičů je občanem ČR.

Dítě však může nabýt i další státní občanství za předpokladu, že jeho rodiče pocházejí ze zemí, kde je zakotvena zásada ius sanguinis a každý z rodičů má odlišné státní občanství. Uplatňuje se tak princip, že dítě má právo na státní občanství obou rodičů. Je tomu tak proto, že dítě má právo na péči obou rodičů a na pravidelné kontakty s nimi, i když pobývají v různých státech.[28]

Dokonce je možné i získání trojího státního občanství v případě, že dítě, které nabude narozením dvě odlišná státní občanství po rodičích, se narodí v zemi aplikující princip ius soli. Zákon o nabývání a pozbývání státního občanství a též Evropská úmluva o státním občanství připouští možnost několikerého státního občanství, u dětí, které jej nabyly narozením. [29]

Zásada ius soli se projevuje podpůrně též v českém právním řádu. Dítě nabývá narozením české státní občanství v takových zvláštních případech, kdy se narodí na území ČR a jeho rodiče jsou osobami bez státního občanství a zároveň alespoň jeden z nich má trvalý pobyt na území ČR.[30] Ovšem v souladu s Evropskou úmluvou o státním občanství[31], Úmluvou o omezení případů bezdomovectví[32] a Úmluvou o právech dítěte[33] by bylo vhodné upravit českou vnitrostátní úpravu tak, aby dítě, které se narodí na území ČR a zároveň nenabude státního občanství jiného státu, nabylo české státní občanství.

4.1.2 Osvojení

Dítě, jehož alespoň jeden osvojitel je státním občanem České republiky, nabývá státního občanství České republiky dnem právní moci rozsudku o osvojení.[34]

I v tomto případě se jedná o projevení zásady ius sanguinis, neboť pravomocným rozhodnutím soudu mezi osvojitelem a osvojencem vzniká poměr, jaký je mezi rodiči a dětmi.[35] Osvojitel, popř. osvojitelé se zapisují do matriční knihy[36], kde jsou uvedeni jako rodiče, tím pádem rodiče pokrevní ztrácejí k dítěti jakoukoli právní vazbu.

[28] Čl. 7 odst. 1, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte (41/2010 Sb. m. s.)
[29] §17 odst. zákona o státním občanství, čl. 14 odst. 1písm a) Evropské úmluvy o státním občanství (76/2004 Sb. m.s.)
[30] § 3 písm. b) zákona o státním občanství
[31] Čl. 6 odst. 2 písm. a) Evropské úmluvy o státním občanství.
[32] Čl. 1 odst. 1, písm. a) Úmluvy o omezení případů bezdomovectví (43/2002 Sb. m. s.)
[33] Čl. 7 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (41/2010 Sb. m. s.)
[34] § 3a) zákona o státním občanství
[35] §63 zákona č. 94/1963 Sb., zákona o rodině.
[36] §63 odst. 3 zákona č. 94/1963 Sb., zákon o rodině.

4.1.3 Určení otcovství

Dítě narozené mimo manželství, jehož matka je cizí státní občankou nebo bezdomovkyní a otec státním občanem České republiky, nabývá státní občanství České republiky dnem souhlasného prohlášení rodičů o určení otcovství, nebo dnem právní moci rozsudku o určení otcovství. [37]

Stejně jako v případě narození a osvojení se jedná o aplikaci zásady ius sanguinis, kdy dítě nabývá automaticky státní občanství ČR po otci, tedy po muži, jehož otcovství bylo uznáno nebo určeno. Znovu se prohlubuje princip jednoty státního občanství rodičů a dětí. Dle výkladového ustanovení zákona o státním občanství, dítětem se rozumí fyzická osoba mladší 18 let, pokud podle právního řádu, který se na ni vztahuje, nenabyla zletilosti dříve (§ 1 odst. 3). V případě, že otcovství bylo uznáno po dosažení zletilosti dítěte, nemá to na jeho státoobčanské postavení žádný vliv (alespoň ne přímý).

4.1.4 Nalezení na území ČR

Fyzická osoba nalezená na území České republiky je státním občanem České republiky, pokud se neprokáže, že nabyla narozením státní občanství jiného státu (§ 5 zákona o státním občanství).

Primárně jde o případy, kdy na území státu bylo nalezeno novorozené dítě, jehož rodiče nejsou známi. Avšak může jít i o zletilé nalezence, jejichž rozumové a volní vlastnosti nejsou dostatečně vyvinuty (např. z důvodu vážné mentální poruchy) a jejich totožnost nejde prokázat, tím pádem nelze určit ani státní občanství.

Evropská úmluva o státním občanství pojem nalezenec nedefinuje, pouze ukládá státům zajistit ve svém vnitrostátním právu, aby nalezenci nalezené na jeho území nabývali státní občanství daného státu ze zákona.[38] Takovým způsobem se předchází vniku bezdomovectví.

Již z jazykového výkladu citovaného ustanovení lze usoudit, že se jedná o vyvratitelnou domněnku: dítě je občanem ČR, pokud se neprokáže, že nabyl státní občanství jiného státu. V případě, že se podaří zjistit rodiče dítěte a dítě po nich nabude státní občanství, nalezenec státní občanství České republiky pozbude.[39]

---

[37] § 4 zákona o státním občanství
[38] Čl. 6 odst. 1 písm. b) Evropské úmluvy o státním občanství.
[39] Valášek, V., Kučera,V., Státní občanství – komentář, Linde, Praha 2006, str. 53

4.1.5 Prohlášení

Prohlášením se může zvolit české státní občanství fyzická osoba, která byla k 31. prosinci 1992 státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky, ale neměla státní občanství České republiky ani státní občanství Slovenské republiky (§ 6 odst. 1 zákona o státním občanství). Zákon dává možnost učinit takové prohlášení též potomkům (v linii přímé) shora uvedených občanů. Ovšem u potomků zletilých to připadá v úvahu pouze pokud nemají jiné státní občanství.

Zároveň lze učinit prohlášení o státním občanství ČR dle paragrafů 18a, 18b, 18c zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání občanství ČR. Jedná se o slovenské občany, kteří:

a) měli ke dni 31.prosince 1992 státní občanství ČSFR, ale mají na území České republiky trvalý pobyt ke dni 31. prosince 1992 a tento pobyt dosud trvá, anebo kteří od tohoto data až dosud žijí trvale na území České republiky (18a odst. 1),
b) měli k 31. prosinci 1992 státní občanství ČSFR a státní občanství Slovenské republiky nabyli udělením v době od 1. ledna 1994 do 1. září 1999, pokud toto občanství již v mezidobí nenabyli jinak (18b odst.1),
c) se narodili na území Slovenské republiky rodičům, z nichž jeden měl státní občanství České socialistické republiky nebo České republiky a druhý státní občanství Slovenské socialistické republiky nebo Slovenské republiky a ke dni 31. prosince 1992 byl státním občanem ČSFR a současně Slovenské republiky mladším 18 let, pokud toto občanství již v mezidobí nenabyli jinak (§18c odst. 1).

4.1.6 Udělení

Jedná se o druhý nejčastější způsob nabytí státního občanství, hned po narození. Protože budoucí občan získává občanství přímo od státu, jde o originární, neboli původní způsob nabytí. Podrobněji o nabytí občanství v ČR tímto způsobem se lze seznámit v kapitole 4.1.6 a n.

4.2 Pozbývání státního občanství ČR

Pozbytí stát. občanství- obecně

Právní úprava pozbývání státního občanství je obsažená v druhé části zákona o státním občanství. Jedná se o zákonné provedení Ústavy ČR, konkrétně čl. 12 odst. 1, který svěřuje nabývání a pozbývání státního občanství „obyčejnému" zákonu. Ústavně zaručené základní právo, že „nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství", je obsaženo v čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR.

Dle platné právní úpravy lze státní občanství ČR pozbýt pouze dvěma způsoby, a to prohlášením a nabytím jiného státního občanství. V případě rozšíření stávající právní úpravy o další formu pozbytí státního občanství by mohlo jít pouze o takovou úpravu, kterou nelze považovat za „zbavení" státního občanství ve smyslu čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR.

4.2.1 Prohlášení

Prohlášení podle § 16 zákona je jednoznačným projevem vůle zletilého občana (nezletilého občana mohou do svého prohlášení zahrnout jeho rodiče), který se zdržuje v cizině a současně je státním občanem cizího státu a prohlásí, že se vzdává státního občanství České republiky. Prohlášení se činí před zastupitelským úřadem České republiky v zahraničí, což je logické vzhledem k podmínce, že se občan má zdržovat v zahraničí.

Zastupitelský úřad po splnění shora uvedených podmínek (zletilý státní občan; zdržuje se v cizině; má jiné státní občanství) vydá žadateli doklad o pozbytí státního občanství.

4.2.2 Nabytí cizího státního občanství

Státní občan České republiky pozbývá státní občanství dnem, kdy na základě výslovného projevu vůle (žádost, prohlášení, souhlas nebo jiný úkon směřující k nabytí cizího státního občanství) dobrovolně nabude cizí státní občanství. K pozbytí státního občanství však 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 (§ 17 odst. 1 zákona o státním občanství).

V případě pozbytí českého státního občanství nabytím cizího státního občanství se nevede správní řízení a nevydává se správní rozhodnutí. Dochází k němu automaticky za zákona. Otázkou je, zda fyzické osoby jsou vůbec vědomy toho, že české státní občanství pozbyly. Vzhledem k tomu, že správní orány různých států nemají povinnost oznamovat změnu státoprávního postavení svých občanů jiným státům, v praxi není vyloučená možnost, že osoba dlouhou dobu je přesvědčená o existenci svého státoobčanského svazku s Českou republikou a změnu zjistí např. až v řízení o vydání osvědčení o státním občanství ČR. V takových sporných případech, kdy fyzická osoba neví zda je občanem ČR či ne, má možnost požádat o zjištění státního občanství (§ 24 zákona o státním občanství).

Značné interpretační potíže činila v praxi zapeklitá formulace § 17 odst. 1 v té části, zabývající se slovním spojením „v souvislosti s uzavřením manželství“. Nejen správní orgány, ale i soudy vykládaly dotčené ustanovení restriktivně, tedy takovým způsobem, že výjimka se dala uplatnit pouze v těch případech, kdy cizí státní občanství se nabude pouze automaticky, jako přímý následek sňatku. Nesprávnou interpretací zmíněné normy pozbyla státní občanství ČR zajisté spousta osob.

Průlomovým se jeví rozhodnutí NSS, ve kterém vyložil §17 odst. 1 extenzivně. V daném případě československá státní občanka uzavřela manželství s britským státním občanem (v tomto případě nejde o automatické nabývání cizího státního občanství) a posléze požádala o státní občanství Spojeného království a Severního Irska.

Následně požádala o vydání osvědčení o státním občanství ČR, její žádost však byla zamítnuta, neboť nabytím britského státního občanství na vlastní žádost pozbyla státní občanství ČR. Následné odvolání proti rozhodnutí o nevydání osvědčení bylo též zamítnuto. Neuspěla ani s žalobou ve správním soudnictví. V odůvodnění správní soud uvedl, že české státní občanství skutečně pozbyla, neboť výjimka obsažená v § 17 platí jen pro případy, kdy cizí státní občanství se získává okamžikem uzavření sňatku, nikoli projevem vlastní vůle.

Nejvyšší správní soud (dále jen NSS) dal stěžovatelce za pravdu, když vyslovil, že i taková žádost o naturalizaci je činěna v souvislosti s uzavřením manželství. *„Důvodem žádosti české občanky je totiž možnost vést plnohodnotný život v zemi jejího manžela a „za souvislost s uzavřením manželství je nutno považovat stav, kdy žadatelka nabyla cizího státního občanství na vlastní žádost (naturalizací) a žádost podala proto, že hodlala se*

svým manželem a rodinou žít v jeho zemi.“ [40]

NSS v tomto rozhodnutí upozornil na to, že v případě normy, která připouští vícero výkladů, je vždy nutno zvolit ten, který nesměřuje k újmě právní strany (ústavně konformní výklad). Zopakoval nález Ústavního soudu, ve kterém zdůraznil nutnost šetřit podstaty a smyslu při výkladu a aplikaci právních předpisů (sp.zn. Pl. ÚS 5/95, IV. ÚS 34/97).

4.2.3. Judikatura související s pozbýváním stát. občanství : Lex Uhl

Výklad čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR poskytnul Ústavní soud v souvislosti s kauzou „Lex Uhl“, kdy stěžovatel Petr Uhl podal ústavní stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze, se kterou spojil návrh na zrušení celého § 17 zákona č. 40/1993 Sb, neboť v něm spatřuje rozpor s čl. 12 odst. 2 Ústavy. Návrh na zrušení § 17 zákona byl zamítnut,[41] posléze však p. Uhl podává další ústavní stížnost, které Ústavní soud vyhověl a v návaznosti na tento nález došlo k legislativní změně zákona č. 40/1993 Sb. (nové znění §18 a možnost dvojího státního občanství pro některé bývalé občany ČSFR, kteří v roce 1993 nabyli státní občanství SR).[42]

4.2.3.1 Lex Uhl- nález ze dne 8.11.1995 sp.zn.Pl. ÚS 5/95

Skutkové okolnosti případu se dají shrnout následujícím způsobem: Petr Uhl, jako občan České republiky získal volbou slovenské státní občanství. Zdůraznil, že projevil vůli pouze k získání i slovenské příslušnosti, neprojevil však vůli pozbýt občanství české. Poté požádal Obvodní úřad pro Prahu 2 o vystavení osvědčení o státním občanství ČR, který jej ovšem odmítl vydat, neboť s nabytím cizího státního občanství zákon spojuje automatické pozbytí českého státního občanství (dle tehdejší právní úpravy § 13 písm. c), nyní § 13 písm. b) ve spojeni s § 17 zákona č. 40/1993 Sb).

Stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, u Magistrátu hl. m. Prahy však neuspěl. Stejně tak neuspěl v řízení před správním soudem, neboť soud pokládal za podstatné to, že nabyl státní občanství cizího státu vlastním projevem vůle (je nerozhodné, zda to bylo učiněno „volbou“ či „na vlastní žádost“) a s nabytím státního občanství cizího státu zákon automaticky spojuje pozbytí českého státního občanství

[40] 1As 62/2006-82 (1334/2007 Sb. NSS)
[41] nález ze dne 8.11.1995 sp.zn.Pl. ÚS 5/95
[42] nález ze dne 5.5..1997 sp.zn.IV ÚS 34/97

a těchto důsledků měl být žalobce vědom.[43]

Ve své ústavní stížnosti stěžovatel uvedl, že žádný právní předpis v ČR neobsahuje zákaz dvojího státního občanství a zároveň obsahuje ústavní princip, že nikdo nesmí být **proti své vůli zbaven** státního občanství, proto považuje § 17 zákona o státním občanství v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

Jak již bylo zmíněno výše, návrh byl Ústavním soudem zamítnut. V odůvodnění svého nálezu však vyslovil řadu závažných názorů a vyložil velmi důležité pojmy, zejména upozornil na rozdíl mezi „pozbytím" a „zbavením" státního občanství.

a) ustanovení čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR musíme chápat „historicky" jako reakci na odnětí státního občanství z doby před listopadem 1989:

„Článek 12 odst. 2 Ústavy reaguje zejména na instituci odnětí státního občanství z doby před listopadem 1989 a snaží se ústavně právní úpravou takovému zásahu do práv občana zabránit. Účelem ústavního příkazu zakotveného v článku 12 odst. 2 Ústavy tedy bylo a je vyloučení možnosti, aby zákonodárce vytvořil takovou právní úpravu, která by zbavení státního občanství koncipovala jako sankci za eventuální protiprávní jednání občana (...)V souzené věci však napadený § 17 zákona č. 40/1993 Sb. sleduje jiný cíl, jestliže předpokládá, že občan vyvinul vlastní iniciativu cizí státní občanství získat. Z tohoto hlediska nejde u občana o zbavení státního občanství, nýbrž o ztrátu státního občanství získáním občanství jiného státu. Z toho je patrno, že smysl článku 12 odst. 2 Ústavy je zcela jiný než dovozuje stěžovatel."

b) Při užití jazykového výkladu lze pochopit, že zákonodárce použil odlišných pojmů („zbavení" a „pozbytí"), protože jich má být užito k různým účelům:

„ Tento terminologický rozdíl naznačuje úmysl zákonodárce odlišit dvě kvalitativně různé situace. Uvedený záměr lze dovodit zejména porovnáním obou odstavců článku 12 Ústavy. (Článek 12 odst. 1 praví, že nabývání a pozbývání státního občanství České republiky stanoví zákon Článek 12 odst. 2 stanoví, že nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství.) Je totiž stěží myslitelné, že by ústavodárce v jediném ustanovení použil dva různé termíny, pokud by tím nechtěl vyvolat odlišné právní následky a řešit tak situace nikoli stejné, nýbrž různé."

[43] je nutno poznamenat, že způsob nabytí státního občanství volbou zákon o státním občanství tehdy neupravoval

4.2.3.2 Lex Uhl- nález ze dne 5.5.1997 sp.zn. IV ÚS 34/97

Stěžovatel ve své stížnosti opakoval argumenty z předchozího řízení (nesouhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že nabytí cizího státního občanství vede nutně ke ztrátě občanství ČR) a dále se zaměřil na jazykový výklad pojmů „žádost" a „volba". Navrhovatel se odvolal na shora uvedený nález ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 5/95), kde ÚS používá gramatický výklad pojmů „zbavení" a „pozbytí", s tím, že stejná logika má být použitá i u rozlišení pojmů „žádost" a „volba". Stěžovatel uvedl, že takovou žádost nikdy nepodal, ač ji zákon platný ve Slovenské republice upravuje, nýbrž provedl volbu státního občanství právě z toho důvodu, že pozbytí státního občanství ČR je spojeno pouze s případem, kdy k získání jiné státní příslušnosti došlo na základě žádosti.

V této věci ÚS došel k následujícím závěrům:

„Zákon ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, důsledně rozlišuje institut volby státního občanství a institut nabytí státního občanství na vlastní žádost podle ustanovení § 17 cit. zákona, a to opodstatněně, neboť ***volba je svou povahou jednostranným aktem, zatímco žádost předpokládá konsenzus druhé strany.*** *Z tohoto důvodu volbu státního občanství nelze podřadit pod případ nabytí cizího státního občanství na vlastní žádost podle citovaného ustanovení. Všechny akty, jimiž jednotlivec má či může pozbýt státní občanství České republiky, musí být nutně podmíněny jeho souhlasným projevem vůle. O takový souhlasný a jednoznačný projev vůle však ve stěžovatelově případě nejde, a to tím spíše, že stěžovatel jej učinil v situaci, kdy zákon ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, neupravuje volbu státního občanství státním občanem České republiky a tím postrádá ustanovení nezbytné pro předvídatelnost a seznatelnost následků takového právního úkonu a rovněž nezbytné v zájmu právní jistoty."*

Jak bylo uvedeno na začátku kapitoly, na základě citovaného nálezu se změnila právní úprava zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, konkrétně novelou č. 194/1999, § 18 tedy zní : „ (1) Fyzická osoba, která měla k 31. prosinci 1992 státní občanství České a Slovenské Federativní Republiky a která nabyla volbou státní občanství Slovenské republiky v době od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1993, se pokládá za státního občana České republiky, pokud se neprokáže, že toto občanství podle tohoto zákona pozbyla po provedení volby občanství Slovenské republiky. (2) Státní občan České republiky, který měl k 31. prosinci 1992 státní občanství České a Slovenské Federativní Republiky, nepozbyde nabytím státního občanství

Slovenské republiky státní občanství České republiky".

4.3. Nabývání a pozbývání státního občanství ČR ve světle Návrhu věcného záměru zákona o státním občanství

Návrh věcného zákona o státním občanství dospěl do fáze, kdy bude projednáván v legislativních orgánech vlády.[44] Stávající právní úprava zákona o státním občanství je zastaralá a zcela jistě potřebuje doznat změn. Návrh věcného zákona o státním občanství „je postaven na zkušenostech s aplikací stávající právní úpravy v praxi, zejména pokud jde o způsoby nabývání a pozbývání státního občanství České republiky“ [45]. Jedním z jeho cílů je „uzavřít problematiku nabývání českého státního občanství v souvislosti se zánikem československé federace a odstraňováním, resp. zmírňováním křivd, ke kterým na úseku státního občanství došlo za totalitního režimu.“[46] Dále je nutno zmínit, že Návrh reaguje na přistoupení ČR k Evropské úmluvě o státním občanství[47] a též na judikaturu Nejvyššího správního soudu,který judikoval, že Ministerstvo vnitra nemůže přidávat další podmínky, nad rámec těch, které jsou stanoveny zákonem v řízení o udělení státního občanství na žádost. Z tohoto důvodu Návrh věcného zákona rozšiřuje podmínky takovým způsobem (téměř kasuisticky), aby se nejednalo o absolutní a neomezenou správní úvahu a v rámci ní o přidávání požadavků, jež nejsou uvedeny v zákoně.

4.3.1 Koncepce nové právní úpravy v oblasti nabývání státního občanství

Dle mého názoru nejpodstatnější změnou, kterou Návrh věcného zákona o státním občanství zavádí, je změna postoje k dvojímu a vícečetnému státnímu občanství. Návrh totiž vypouští způsob pozbývání státního občanství nabytím státního občanství cizího státu.[48] Místo toho zavádí možnost učinit prohlášení o vzdání se českého státního občanství[49] za předpokladu, že se osoba trvale zdržuje v cizině a není v ČR přihlášena k trvalému pobytu a prohlášení činí v souvislosti se svou žádostí o nabytí státního občanství cizího státu a má vydán příslib udělení cizího státního občanství (pokud dotyčný stát

[44] http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/plan-legislativnich-praci-vlady-80681/
[45] Str.13 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[46] Str. 12 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[47] Str.13 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[48] Str. 17 Analýzy a str. 41-46 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[49] Str. 41-43 Návrhu věcného zákona o státním občanství

takový doklad vydává); státní občanství České republiky v tomto případě prohlašovatel nepozbyde, pokud nenabyde cizí státní občanství do 3 let od učinění prohlášení o pozbytí českého státního občanství. Citované ustanovení lze chápat tak, že ČR zavádí možnost „nepozbýt" české státní občanství svému občanovi v případě, že nabude státního občanství cizího státu, který nevyžaduje pozbytí českého státního občanství. Návrh věcného záměru zákona o státním občanství tak zohledňuje liberalizační trendy v Evropě i ve světě, které několikeré státní občanství již nepovažují za jev nežádoucí. Státy vycházejí z principu, že žijeme v globalizovaném světě, ve kterém se předpokládá volný pohyb osob, a tak se opouští od výlučného spojení jedné osoby se státem.[50]

Další významnou změnou je přehodnocení přístupu k migrantům „druhé generace" co do možnosti získání státního občanství zjednodušeným způsobem. Stávající právní úprava neposkytuje značných výhod této skupině osob, ačkoli Evropská úmluva o státním občanství požaduje, aby smluvní státy zajistily ve svém zákonodárství nabývání jeho státního občanství ze zákona osobám, které se na jeho území narodily a zároveň po určitou dobu zde oprávněně a obvykle pobývaly před svým osmnáctým rokem (přičemž délku tohoto pobytu stanoví vnitrostátní právo příslušného smluvního státu).[51] Návrh věcného zákona o státním občanství prolomuje princip, že na nabytí státního občanství ČR není právní nárok, právě u prohlášení migrantů „druhé generace". Jedná se o osoby, které se na území ČR buď narodily anebo se přistěhovaly v raném věku a dá se předpokládat plná míra jejich integrace. Při splnění taxativně stanovených podmínek by takové osoby mohly získat státní občanství zjednodušeným způsobem a zároveň by měly mít nárok na udělení státního občanství ČR. Prohlášení by tak mohly učinit zletilé osoby v pětileté lhůtě od dosažení zletilosti za podmínek, že mají na území ČR povolen trvalý pobyt (při tom není stanovená jeho délka), a zároveň se na území ČR narodily a od narození až do dosažení zletilosti se zde převážně a oprávněně zdržují, nebo se sice na území ČR nenarodily, ale převážně a oprávněně se zde zdržují od útlého věku, nejpozději od zahájení základní školní docházky, nebo od doby svěření do ústavní nebo pěstounské péče na základě rozhodnutí orgánu ČR do dosažení zletilosti (tzv. migrant druhé generace).[52] Poslední podmínka, která musí být splněna, je beztrestnost – tedy že fyzická osoba nebyla odsouzena pro úmyslný trestný čin.

Dále byla navržená možnost nabytí státního občanství formou prohlášení bývalým českým či československým občanům a jejich potomkům (nejčastěji půjde o děti, které se

[50] Analýza str. 16
[51] Evropská úmluva o státním občanství, čl. 6 odst. 4 písm. e), f)
[52] Str. 39-41 Návrhu věcného zákona o státním občanství

narodily v zahraničí v letech 1949 až 1968 rodičům, z nichž měl pouze jeden československé státní občanství). Je nutné říci, že k získání státního občanství tímto způsobem je požadavek, aby bývalý občan obnovil faktický trvalý pobyt na území České republiky a je zde evidenčně hlášen. V návrhu se objevují dvě varianty, z nichž jedná stanovuje nutnost dětí a vnuků bývalých československých občanů prokázat skutečný vztah k České republice (např. alespoň pasivní znalostí českého jazyka, základní orientací v českých kulturních a historických reáliích, znalostí českého ústavního systému, aktivními projevy hlášení se k ČR a českému etnickému původu či výsledky dosavadní činnosti.) a druhá varianty takový požadavek vypouští.[53]

Návrh věcného záměru zákona o státním občanství ČR předpokládá změny též otázce udělení státního občanství na žádost. Zmíněná právní úprava rozhodně přeje spíše finančně aktivním jedincům. Do zákona by měl přibýt okruh podmínek, týkající se schopnosti fyzické osoby se finančně zabepečit tak, aby nebyla závislá na veřejných rozpočtech.[54] Nelze však říci, že táto podmínka je nová, neboť její splnění správní orgány požadují v rámci svého správního uvážení, i když v zákoně o něm není ani zmínka. Právě nedostatečná pracovní integrace bývá často žadatelům o státní občanství vytýkána a je častým důvodem zamítnutí žádosti o udělení státního občanství i při splnění všech zákonných podmínek. Na jednu starnu se jedná o pozitivní změnu, neboť žadatel o státní občanství již dopředu bude vědět o nutnosti splnění této podmínky a může tak dopředu přizpůsobit své počínání tak, aby ji splnil. Na stranu druhou je velmi obtížné naplnění této podmínky pro skupinu osob, které bez svého zavinění musely být po určité časové období závislé na veřejných finaančních rozpočtech. Jedná se zejména o azylanty, jimž by se zavedením této podmínky přímo do zákona téměř znemožnilo nabytí státního občanství. Na druhou stranu Návrh přímo uvádí, že u azylantů splnění této podmínky bude možné z důvodu zvláštního zřetele hodných prominout. Návrh ačkoli se snaži co nejvíce přesně formulovat podmínky pro získání státního občanství, okolnosti, které se dají považovat za hodné zvláštního zřetele, neupřesňuje.

4.3.2 Koncepce nové právní úpravy v oblasti pozbývání státního občanství

Koncepce nové právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství ČR rozšiřuje možnost pozbývání českého státního občanství o institut zrušení státního

[53] Str. 37-39 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[54] Str. 28 Návrhu věcného zákona o státním občanství

občanství, a to jako důsledek podvodného jednání či vědomého uvedení nepravdivých skutečností (*„Rozhodnout o zrušení státního občanství České republiky je možné pouze v případě, že k jeho nabytí došlo na základě úmyslného jednání v rozporu s právním řádem České republiky, tedy na základě vědomě předložených padělaných či pozměněných listin, vědomě poskytnutých nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů nebo podkladů nebo na základě vědomého zatajení podstatných údajů (skutečností), v případě, že bez takového jednání by kladné rozhodnutí ve věci nabytí státního občanství České republiky vydáno nebylo.“*)[55]

Evropská úmluva o státním občanství zrušení státního občanství v takových případech výslovně připouští, dokonce bez časového omezení: „Smluvní stát nesmí ve svém vnitrostátním právu stanovit, že jeho státního občanství se pozbývá ze zákona nebo z iniciativy smluvního státu, s výjimkou následujících případů: (…) nabytí státního občanství podvodem, nebo na základě poskytnutí nepravdivých informací nebo zatajení jakýchkoli významných skutečností žadatelem“.[56]

Návrh věcného zákona o státním občanství stanoví, že osoba, která nabyla státní občanství udělením nebo prohlášením pozbude státní občanství dnem pravomocného rozhodnutí o zrušení Listiny o udělení státního občanství České republiky nebo dnem právní moci rozhodnutí o zrušení dokladu o nabytí státního občanství České republiky prohlášením.[57]

Vzniká otázka, zda k prosazení daného ustanovení bude zapotřebí změny Ústavy ČR, konkrétně čl. 12 odst. 2, neboť k pozbytí státního občanství zrušením dochází proti vůli fyzické osoby, vůči níž norma směřuje. Na druhou stranu musíme vycházet z toho, jakému účelu taková norma slouží ve smyslu teleologického výkladu. Ústavodárce zakotvil dané ustanovení jako reakci na neblahé praktiky totalitních režimů 20. století, kdy „odnětí“ státního občanství byla jako sankce udělovaná politickým odpůrcům režimu. Shodný názor sdílí i ÚS, který judikoval, že *„Tento článek však reaguje zejména na instituci odnětí státního občanství z doby před listopadem 1989 a snaží se ústavně právní úpravou takovému zásahu do práv občana zabránit. Účelem ústavního příkazu bylo a je vyloučit možnost, aby zákonodárce vytvořil takovou normu, která by koncipovala ztrátu státního*

[55] Str. 44 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[56] čl. 7 odst. 1 písm. b) Evropské úmluvy o státním občanství, čl. 7 odst. 1 písm. b)
[57] Str. 44 Návrhu věcného zákona o státním občanství

občanství jako sankci za protiprávní jednání.“ (Pl. ÚS 5/95). Přestože v případě zbavení státního občanství získaného podvodem nejde o zneužívání občanství k politickým účelům, je nesporné, že případné zavedení právní úpravy umožňující státní občanství jednostranně zrušit, by bylo zapotřebí změny Ústavy ČR.

Co se týče kritéria „prospěšnosti“ či „vhodnosti“ daného ustanovení, zastávám následující názory:

Na jednu stranu zastávám názor, že je vhodné potrestat osoby, které se dopustily podvodného jednání, popřípadě zamlčely důležité skutečnosti a v důsledku toho získaly státní občanství. Na druhou stranu si neumím představit praktické dopady takového ustanovení. Vzhledem k tomu, že spousta zemí zastává princip jednotného státního občanství a k získání občanství cizího státu je zapotřebí pozbýt státní občanství země původu, vzniká důvodná obava výskytu bezdomovectví u takové skupiny osob. Vždyť stát původu již propustil bývalého občana ze svého státního svazku a považuje jej za občana cizího státu. Samozřejmé stát, který své státní občanství zrušil, ani mezinárodní společenství, nemohou diktovat jinému státu podmínky pro „znovupřijetí“ bývalého občana do státního svazku, neboť existuje všeobecně uznávané pravidlo, že způsoby nabývání a pozbývání státního občanství jsou vnitřní záležitostí každého státu a jiné státy je budou uznávat.

Další problém spatřuji v nedostatku právní jistoty v situacích, kdy zrušení státního občanství má vliv na třetí osoby. Jakým způsobem by se dalo pohlížet na situaci, kdy fyzická osoba, jíž bylo státní občanství zrušeno, se mezitím ujala veřejné funkce, například soudce, který vydával rozhodnutí jménem republiky? Zřejmě k takovým situacím by mohlo docházet spíše ojediněle, ale v praxi by vyvolaly velké potíže. Navrhovatel věcného záměru za účelem zmírnění takových následků zavádí pětiletou lhůtu, ve které je možné občanství zrušit.

Častější komplikace by mohly nastat za předpokladu, že od takového „občana“ odvodily své občanství jiné osoby (nejčastěji z titulu spojení rodiny, popř. nabytí obč. narozením). Jak by se hledělo na takové osoby? Došlo by také ke zrušení jejich státního občanství anebo jej nenabyly vůbec, neboť jej odvodily od někoho, kdo občanství vůbec nemá/neměl, tedy bez právního titulu? Je správné udělovat natolik závažnou sankci osobám, které byly v dobré víře a na podvodném jednání nenesou žádnou vinu? Zřejmě by bylo vhodné jako zmírnění tvrdosti daného ustanovení pro takové osoby (které odvodily své státní občanství ČR od osoby, jíž bylo následně zrušeno) zavést možnost získat státní občanství formou prohlášení jednodušším způsobem. Ovšem pouze za předpokladu, že

byly v dobré víře, o podvodném jednání nevěděly a nejednaly zaviněně.

Na závěr této polemiky je nutno uvést, že zrušení státního občanství je velmi citlivý zásah do státoobčanského postavení jednotlivce. Návrh je koncipován tak, že o zrušení bude rozhodovat nikoliv soud, ale správní orgán. Ačkoliv návrh je velmi podrobně rozpracován, vzniká možnost zneužití daného institutu správními orgány. Jsem toho názoru, že je vhodné potrestat osoby, které získaly státní občanství protiprávně, ovšem právo má jiné nástroje k prosazování své vůle.

5 Současná právní úprava nabývání českého státního občanství udělením

Současná právní úprava nabývání českého státního občanství udělením je obsažena v zákonu č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, konkrétně v ustanoveních § 7 až 12.

Podle současné právní úpravy lze udělit české státní občanství na žádost fyzické osobě, která splňuje kumulativně tyto podmínky stanovené v § 7 odst. 1 zákona:

1. má na území České republiky ke dni podání žádosti po dobu nejméně pěti let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje,
2. prokáže, že nabytím státního občanství České republiky pozbude dosavadní státní občanství, nebo prokáže, že pozbyla dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce, nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky,
3. nebyla v posledních pěti letech pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin,
4. prokáže znalost českého jazyka,
5. plní povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky, povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, odvody a poplatky.

Bezesporu za další podmínku, kterou musí žadatel o státní občanství splnit, je podmínka „bezpečnostní způsobilosti žadatele“. Ačkoli není systematicky zařazena do výčtu podmínek v § 7 odst. 1, jedná se o „conditio sine qua non“ - tedy o podmínku, kterou nelze prominout a za každých okolností musí být splněna.

Splnění některých podmínek můžeme objektivně prokázat zcela jednoduše bez použití správního uvážení – např. délka trvalého pobytu, pozbytí dosavadního státního občanství, , neodsouzení pro úmyslný trestní čin. Na druhou stranu při rozhodování správního orgánu, zda povolí odpuštění nějaké podmínky či ne (a též při zvažování, zda žadatel splnil podmínku plnění povinností vyplývajících z jiných právních předpisů) je diskreční pravomoc správního orgánu nezaměnitelná, neboť zvažuje individuálně každý případ a uvažuje o tom, zda jsou dány důvody pro jejich splnění či nikoli. Zde ovšem musí správní orgán přistupovat ke každé situaci velmi individuálně a citlivě, aby nedošlo ke „zneužití" správního uvážení, kdy státní orgán přidává podmínky další, v zákoně neuvedené.

5.1 Jednotlivé podmínky, které musí žadatel o státní občanství splnit

5.1.1 Trvalý pobyt

Trvalý pobyt na území ČR je povolením k trvalému pobytu udělené cizinci za splnění velmi přísných zákonem stanovených podmínek. Jedná se o nejvíce „kvalifikovaný" a zároveň o nejvyšší možný pobytový status. V rámci řízení o udělení trvalého pobytu se důkladně ověřuje velká řada podstatných skutečností, týkajících se ekonomického a sociálního života cizince, neboť tento status dává cizinci možnost plnohodnotně žít v ČR a uplatňovat zde své základní životní potřeby.

Podmínka trvalého pobytu na území České republiky je základním předpokladem pro udělení státního občanství ČR a v žádném případě její nesplnění nelze prominout. Správní orgán však může uvažovat nad tím, zda nejsou splněny předpoklady k tomu, aby byla zkrácena požadovaná doba pobytu a požadavku se na území ČR převážně zdržovat. Skutkové okolnosti konkrétního případu hodnotí v rámci svého správního uvážení.

Zákon v § 7 odst. 1 vyjmenovává skutečnosti, které mohou sloužit k odpuštění délky trvalého pobytu a požadavku se zde převážně zdržovat.

- měl v minulosti státní občanství ČR, případně státní občanství ČSFR,
- narodil se na území ČR,
- žije na území ČR nepřetržitě alespoň 10 let,
- byl osvojen státním občanem ČR,
- měl v minulosti státní občanství ČR, případně státní občanství ČSFR,

- jeho manžel (manželka) je státním občanem ČR,
- alespoň jeden z rodičů žadatele je státním občanem ČR,
- přesídlil se do ČR do 31. prosince 1944 na základě pozvání vlády,
- je bezdomovcem nebo má na území České republiky přiznáno postavení uprchlíka.

Trvalý pobyt, jakožto druh nejvyššího možného povolení pobytu cizince na území ČR, upravuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „cizinecký zákon"). Zákon od svého vydání byl často novelizován. Velmi podstatné změny přináší novela z roku 2006 (zákon č. 161/2006 Sb. , kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb.). Novela vycházela z několika směrnic EU, které byly třeba implikovat do českého práva.[58] Zásadní pozitivum spatřuji ve zkrácení lhůty pro možnost podání žádosti o trvalý pobyt. Totiž ještě před lednem 2006 mohl cizinec požádat o udělení trvalého pobytu teprve po uplynutí deseti let nepřetržitého dlouhodobého pobytu na území ČR. Vzhledem k tomu, že žádost o udělení státního občanství si může žadatel podat pouze po uplynutí pěti let trvalého pobytu, pak celková doba pobytu na území ČR musela činit minimálně 15 let. V tomto bodě tak byla porušená Evropská úmluva o státním občanství, která pro získání občanství připouští maximálně 10 let pobytu. zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Poslední významnou změnou je novela cizineckého zákona, která nabyla účinnost dne 1.01.2011. Nová právní úprava znamená pro cizince jisté zpřísnění podmínek (např. co se týče požadavků na prokázání prostředků k pobytu**,** nové požadavky na doklad o zajištění ubytování, změny v úpravě pobytu za účelem podnikání atd.), ale na druhou stranu zavádí též pozitivní změny. Považuji za velmi správné, že většinu „cizinecké" agendy, která do 31.12.2010 patřila do kompetence Cizinecké policie, převzala od 1. 1. 2011 regionální pracoviště Ministerstva vnitra**.** Nyní se lze objednat na schůzku, a tak cizinec nemusí čelit neúměrně dlouhým, nekonečným frontám na inspektorátu Cizinecké policie. Nedůstojný boj o pořadové číslo byl pro mnohé cizince tak neúnosný, že se museli obracet za pomocí k poskytovatelům pololegálních a nelegálních služeb. Ovšem i nadále striktně nastavené byrokratické požadavky pro získání a udržení pobytu nutí cizince obcházet zákon. Celé řízení se pak jeví jako kontraproduktivní, neboť shora uvedení poskytovatelé stojí mezi státem a cizinci a tvoří překážku jejich integrace.

[58] Vzhledem k tomu, že se v dané kapitole zabývám podmínkami pro udělení státního občanství, konkrétně trvalým pobytem, omezím se pouze na změny, týkající se trvalého pobytu, i když novela zákona je mnohem obsáhlejší

Shora uvedeným názorem však nechci tvrdit, že pobyt na území ČR by měl být automaticky umožněn každému, kdo o něj má zájem. Samozřejmě i nadále se má zohledňovat skutečný a fakticky vztah jednotlivce ke státu a institut státního občanství má být chráněn tak, aby nedošlo k jeho zneužití.

Na závěr kapitoly, upravující problematiku trvalého pobytu, bych ráda zmínila vládní návrh zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. Jednou ze změn, které vláda navrhuje, je rozdílné stanovení doby trvalého pobytu pro získání státního občanství ČR pro cizince ze zemí EU a pro „ostatní" cizince.[59] Privilegované skupině cizinců (ze zemí EU) k získání státního občanství postačí 3 roky trvalého pobytu na území ČR, u cizinců „třetích" zemí zůstává zachována doba 5 let. Požadavek „převážně" se zdržovat na území ČR po dobu trvalého pobytu je v návrhu zachován, a dokonce se nabízí i jeho zpřesnění, tedy požadavek zdržovat se alespoň v rozsahu poloviny požadované délky pobytu. Přitom pobyt na území ČR nemusí být nepřetržitý, ale může se skládat z jednotlivých, poskládaných časových úseků. Jedinou výjimkou, kdy pobyt na území musí být 10 let nepřetržitý by byla situace, kdy osoba, která má povolen trvalý pobyt, žádá o udělení státního občanství, aniž by měla trvalý pobyt v požadované délce (tedy u cizinců ze zemí EU 3 roky, u ostatních cizinců 5 let). [60] Osobně bych takovou změnu velmi přivítala, neboť se jedná o stejnou dobu faktického pobytu na území (trvalý pobyt lze získat po 5 letech dlouhodobého pobytu a pro získání státního občanství zákon vyžaduje 5 let trvalého pobytu, pokud správní orgán nepovolí výjimku). Dle mého názoru pro integraci fyzické osoby do české společnosti je podstatná doba faktického pobytu na území, nikoli trvalý pobyt ve smyslu evidenčním. V této souvislosti musím odkázat na nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 9/94 ze dne 13.9.1994, který judikoval, že *„k pojmu trvalý pobyt se dle názoru Ústavního soudu jedná o faktické vyjádření trvalého pobytu a tedy o trvalý pobyt nikoliv ve smyslu evidenčním - přihlášení se k trvalému pobytu na příslušném úřadě - ale ve smyslu faktickém. Trvalým pobytem je třeba takto rozumět pobyt v místě stálého bydliště člověka, to jest zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání a v němž se také zdržuje s úmyslem zdržovat se zde trvale"*[61]

[59] Analýza, str. 13
[60] Analýza, str. 14
[61] Pl. ÚS 9/94

5.1.2 Pozbytí dosavadního státního občanství

Zákon o státním občanství vychází z principu výlučnosti jednoho státního občanství. Reflektuje též pravidla uznávaná mezinárodním obyčejovým právem, kdy státy tradičně se snažily zamezit bipolitismu.

Splnění této podmínky samozřejmě nelze žádat za takových situací, kdy to není faktické možné. Jedná se zejména o situace, kdy některé státy nepřipouštějí vůbec propuštění občana ze svého svazku (např. Sýrie, Řecko, Alžírsko, Jemen).[62] Požadavek předložení dokladů se jeví též absurdní u bezdomovců, neboť ti nejsou občany žádného státu. Azylanti též nemusejí předkládat doklad o pozbytí státního občanství země původu, neboť azyl většinou získávají právě z důvodu potlačování jejich práv domovským státem a je vhodné vyloučit kontakt se správními orgány země původu.

Za splnění určitých předpokladů lze podmínku předložit doklad o pozbytí dosavadního státního občanství odpustit. Kromě shora uvedených případů (osoba není občanem žádného státu anebo je azylantem), zákon ve svém §11 odst. 2 dává možnost prominout podmínku za situace, kdy jsou kumulativně naplněny následující předpoklady:

- žadatel má na území České republiky trvalý pobyt,
- na území České republiky se oprávněně zdržoval po dobu nejméně pěti let,
- má skutečný vztah k České republice („přímá vazba“ nebo „kvalitní spojení“, které lze vyvodit např. ze sociální, rodinné, pracovní apod. integrace do české společnosti).

Vedle shora vyjmenovaných podmínek je potřeba současně naplnit některý z pěti dalších předpokladů:

- Právní předpisy státu, jehož je žadatel státním občanem, neumožňují propuštění ze státního svazku nebo pokud tento stát odmítá vydat doklad o propuštění žadatele ze státního svazku,
- jeho propuštění ze státního svazku spojeno s nepřiměřenými správními poplatky či jinými v demokratickém státě nepřijatelnými podmínkami,
- podáním žádosti o propuštění ze státního svazku by žadatel mohl vystavit sebe nebo osoby blízké pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti,

[62] Analýza str. 16.

příslušnosti k určité sociální skupině, nebo pro politické přesvědčení,

- udělení státního občanství České republiky by bylo významným přínosem pro ČR zejména z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního,
- pozbyl v minulosti státní občanství Československé republiky nebo ČSFR nebo ČR, pokud nejde o žadatele, který je státním občanem Slovenské republiky.

Dále zákon rozšiřuje možnost prominout podmínku vyvázat se z dosavadního svazku s domovským státem u takových žadatelů, kteří na území ČR pobývají po dobu nejméně 20 let za předpokladu, že mají povolen trvalý pobyt po dobu nejméně 5 let a mají skutečný vztah k ČR (§ 11 odst. 3 zákona o státním občanství). Jedná se o cizince, u nichž se předpokládá plná míra integrace do českého prostředí vzhledem k době, po kterou v ČR žijí. Zároveň však nechtějí pozbýt státní občanství domovského státu, neboť většinou tam mají část své rodiny, přátelé a další vazby, které je k tomu státu pojí.

Doklad o pozbytí dosavadního státního občanství zpravidla nebývá přikládán přímo k žádosti, ale v návaznosti na rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým dojde k přerušení správního řízení na 18 měsíců a žadatel v této době si musí takový doklad opatřit. Tímto způsobem se předchází bezdomovectví v situacích, kdy žádosti o uvedení státního občanství nebylo vyhověno.

Rozhodnutí o přerušení řízení je poslední fází řízení a zároveň závazným příslibem k udělení státního občanství: V postatě se jedná o poslední podmínku, kterou musí žadatel splnit, aby české státní občanství získal. Jakmile řízení je přerušeno a žadatel je vyzván k předložení dokladu o pozbytí dosavadního státního občanství, správní orgán již neprovádí žádná šetření, ani nemůže analyzovat v rámci správního uvážení splnění podmínek. Jedinou překážkou k získání státního občanství v této závěrečné fázi je pozbytí dosavadního státní občanství za předpokladu, že nenastanou v mezidobí takové skutečnosti, které by byly rozhodné pro udělení státního občanství ČR. K tématu se vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále NSS), který spojil závazný příslib s principem legitimního očekávání žadatele (č.j. 6 A 25/2002-59).

Řízení u Nejvyššího správního soudu se konalo v souvislosti s podanou žalobou žadatele o státní občanství, kterému byla žádost zamítnuta, ačkoli mu k tomu byl udělen příslib. Okolnosti případu se dají shrnout následujícím způsobem:

Žadatel podal žádost o udělení státního občanství. V rámci správního řízení nedošlo k žádným komplikacím a jeho výsledkem bylo vydání rozhodnutí Ministerstva vnitra, jímž

řízení o udělení státního občanství bylo přerušeno na dobu 18 měsíců s poučením, že pokud v době, na kterou je řízení přerušeno, předloží doklad o tom, že dosavadního státního občanství pozbyl, bude žádosti vyhověno „za předpokladu, že během této doby nenastanou takové nové skutečnosti, které by kladnému vyřízení žádosti bránily". V závěru odůvodnění svého rozhodnutí Ministerstvo vnitra uvedlo, že „toto rozhodnutí slouží jako příslib udělení státního občanství České republiky".[63] Žadatel tak začal podnikat právní kroky k tomu, aby se vyvázal ze svého státního svazku se Státem Palestina. V této souvislostí však došlo ke značným komplikacím na straně Státu Palestina, neboť palestinské zákony sice dovolují, aby fyzická osoba nabyla též jiné státní občanství, ovšem s tou podmínkou, že zůstane i nadále občanem palestinským. Při následné návštěvě Velvyslanectví Státu Palestina v Praze žalobce zjistil, že ačkoli je palestinského původu, není palestinským státním občanem. Tímto zjištěním se zdála být situace vyřešena – žalobce není občanem žádného státu, tedy podmínka předložit doklad o pozbytí státního občanství jiného státu nemusí být splněna. Přesto mu byl rozklad ministrem vnitra zamítnut, ovšem z jiného důvodu - žalobce se na území ČR převážně nezdržuje, ač zde má povolen trvalý pobyt - nesplňuje tedy jinou podmínku udělení státního občanství. Žalobce takový zvrat událostí nemile překvapil, neboť skutečnost, že od roku 1996 pracuje ve Spojených arabských emirátech a žije tam i se svou českou manželkou výslovně uvedl v dotazníku ke své žádosti.

V této souvislosti je nutno říci, že senát NSS, kterému věc byla přidělena dle rozvrhu práce, došel k odlišnému právnímu názoru, než zastávala judikatura NSS, a to ve věci žalobní legitimace žalobce, který tvrdí zkrácení na procesních právech ve věci, kde není nositelem práva hmotného. Tuto otázku předložil první senát rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu dle § 17 odst. 1 soudního řadu správního (dále s.ř.s.). Rozšířený senát NSS dospěl k názoru, že *„žadatel o udělení státního občanství České republiky je legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka správního řízení."* [64] Následně rozšířený senát věc vrátil senátu, který ve věci měl rozhodovat dle rozvrhu práce, ten posoudil žalobu věcně, vyhověl jí, napadené rozhodnutí ministra vnitra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.[65]

V odůvodnění NSS uvedl, že o nesplnění podmínky „převážně se zdržovat" na území

[63] 6 A 25/2002-59 NSS
[64] 6 A 25/2002-42 NSS
[65] 6 A 25/2002-59 NSS

ČR žalovaný (Ministerstvo vnitra) již věděl, a přesto udělil závazný příslib. Ke zjištění, že žadatel žije i s rodinou ve Spojených Arabských Emirátech, nedošlo po přerušení řízení, ale tato skutečnost byla celou dobu uvedená ve spisu. Usnesení o přerušení řízení však výslovně uvádí, že státní občanství bude uděleno, jestliže žalobce předloží doklad o pozbytí státního občanství a „nenastanou takové nové skutečnosti, které by kladnému vyřízení žádosti bránily." Ministerstvo tak postupovalo v rozporu se svým příslibem a bylo pochybením z jeho strany, že porušení podmínky § 7 odst. 1 písm. a nezhodnotil před udělením příslibu. *„Faktickým odstoupením od závazného příslibu za situace, kdy nové skutečnosti nenastaly, porušil žalovaný jednu ze základních zásad správního řízení, ukládající vést řízení tak, aby práva a zájmy občanů byly chráněny a přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá (§ 3 odst. 1 a 4 správního řádu z r. 1967). V hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 spr. ř.) správní orgány selhaly, jestliže skutečnost, která vyšla najevo již před tím, než bylo řízení přerušeno a dán závazný příslib udělení státního občanství, v dalších fázích řízení hodnotily jako skutečnost „novou", odůvodňující odstoupení od příslibu."*[66] Dále NSS uvedl, že Ministerstvo překročilo meze správního uvážení tím, že nerespektovalo tzv. princip oprávněného (legitimního) očekávání, který patří k základním principům právního státu: *„v právním státě platí princip ochrany důvěry ve vážnost a závaznost aktů veřejné moci; stát se pak svého závazku nemůže zbavit, jestliže nastanou v příslibu vymezené podmínky; jinak by si počínal protiprávně."*[67]

5.1.3 Beztrestnost v posledních pěti letech

Jak již bylo pojednáno v předchozích kapitolách, jedná se o tzv. conditio sine qua non. Splnění této podmínky se vyžaduje vždy, je-li žadatel starší 15 let (§ 8 odst. 2 zákona o státním občanství).

Požadavek beztrestnosti osoby, která žádá vstoupit do státoobčanského svazku se státem, je zcela logický. V opačném případě by se jednalo o velmi laxní přístup vůči všem obyvatelům státu, neboť občanem státu by se mohli stát jedinci, kteří páchají trestnou činnost, a tak narušují poklidné soužití mezi občany. Citované ustanovení je dle mého názoru velmi benevolentní v tom smyslu, že se jedná pouze o neodsouzení v posledních pěti letech jen pro úmyslné trestní činy. Podmínku bych formulovala jinak, neboť pro stát je velkým bezpečnostním rizikem přijmout za svého občana takovou osobu, která byla

[66] tamtéž
[67] nález Ústavního soudu č. 33/2004 ve svazku 32 Sb. ÚS, citováno z: č.j. 6 A 25/2002-59

odsouzená pro velmi závažný trestný čin např. před 10 lety, ale stupeň nebezpečnosti činu pro společnost mohl být velmi vysoký. S takovou situací se však správní orgán vyrovnává v rámci své diskreční pravomoci.

Beztrestnost v posledních pěti letech se prokazuje předložením výpisu z Rejstříku trestu, v němž jsou obsažena pouze nezahlazená odsouzení soudy v České republice. Vychází se z předpokladu, že státní občanství lze získat pouze za splnění podmínky trvalého pobytu na území – tedy faktického pobytu na území ČR, proto se zřejmě vyžaduje výpis pouze z českého Rejstříku trestů. Nutno také uvést, že výpis z rejstříku trestů státu původu musí být předložen v souvislosti s řízením o povolení k trvalému pobytu, takže tato skutečnost se bere již za prokázanou. Osobně bych zavedla povinnost prokázat beztrestnost nejen v ČR, ale i v domovském státě cizince a v celé EU.

5.1.4 Prokázání znalosti českého jazyka

Požadavek prokázat znalost jazyka země, o jejíž občanství se cizinec uchází, je samozřejmostí. Zákonodárství některých států obsahují podmínku znalostí nejen jazykových, ale též kulturních, historických, ústavněprávních apod.[68]

V ČR se znalost českého jazyka prokazuje ústním pohovorem, kdy se zjišťuje, zda je schopen plynně a jazykově správně reagovat na otázky vztahující se k běžným situacím denního života a zároveň zda umí ústně sdělit obsah textu z denního tisku. Pohovor trvá nejdéle 30 minut. [69]

Osobně bych uvítala, kdyby do jazykových znalostí se promítly tzv. reálie ČR. Otázky, nejen formou pohovoru, ale i testů, který by hodnotil všeobecné znalosti ohledně země tak, aby na ně mohl odpovědět jen člověk, který tu skutečně žije. Těsně to souvisí s otázkou integrace cizince do české společnosti.

Nad rámec uvedeného bych chtěla upozornit na to, že poslední novela cizineckého zákona přináší podmínku prokázání znalosti českého jazyka žadatelům o povolení trvalého pobytu. Výsledkem je široká nabídka kurzů, jejichž účelem je připravit cizince tak, aby byl schopný složit zkoušku z českého jazyka. Jedná se o velmi propracovaný a interaktivní test, který se skládá z poslechové, psané a mluvené části. Na rozdíl od pouhého

[68] Analýza právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství dostupná na: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2005/analyza.pdf, str. 8

[69] Vyhláška č. 137/1993 Sb. ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 23. dubna 1993, kterou se stanoví kritéria pro prokazování znalosti českého jazyka žadatelů o udělení státního občanství České republiky.

třicetiminutového pohovoru v případě prokázání znalosti češtiny u žadatelů o státní občanství, který se provádí před pracovníky místně příslušného krajského úřadu, u prokázání znalosti za účelem získání trvalého pobytu jazykovou znalost pečlivě hodnotí specializovaní lektoři. Testem projde bez potíží zajisté každá osoba, která zde delší dobu zdržuje, protože se jedná o velmi základní situace týkající se běžného života (např. porozumět inzerátu, objednat si z menu v restauraci apod.).[70]

V případech zvláštního zřetele hodných je možné znalost českého jazyka prominout. Takovými důvody bude např. příliš nízký nebo naopak příliš vysoký věk žadatele, jistý stupeň postižení určitou nemocí apod.

5.1.5 Posouzení plnění povinností vyplývajících z jiných právních předpisů

Cizinec usilující o získání státního občanství ČR by měl plnit povinnosti, vyplývající z právního řádu ČR. Nejedná se pouze o cizinecký zákon“, ale i další právní předpisy, upravující veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, zdravotní pojištění, daně, odvody a poplatky (§ 7 odst. 1 písm. e) K prokázání této podmínky Ministerstvo vnitra může požadovat předložení těchto dokladů:

- potvrzení finančního úřadu o úhradě daní a poplatků,
- kopie daňových přiznání,
- výpisy z obchodního rejstříku, živnostenských listů nebo pracovních smluv,
- potvrzení zdravotní pojišťovny o řádném průběhu a platbách veřejného zdravotního pojištění,
- potvrzení zaměstnavatele o úhradě daně z příjmů a o platbách na veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.[71]

Řekla bych, že u této podmínky se nejedná o pouhé prověření, zda osoba neporušuje právní předpisy, ale obecně o to, aby její chování bylo co nejvíce transparentní. Zároveň žadatel musí být schopen prokázat svoji ekonomickou soběstačnost. Nelze přehlédnout těsnou souvislost citovaného ustanovení s principem pracovní integrace. Domnívám se, že splnění této podmínky bude vždy velmi pečlivě zkoumáno a její odpuštění sice zákon umožňuje (v případech zvláštního zřetele hodných), avšak v praxi ji správní orgán v rámci svého správního uvážení promine spíše ojediněle. Stát totiž nemá zájem o ekonomicky

[70] http://cestina-pro-cizince.cz/index.php?p=zkouska-nanecisto&hl=cs_CZ
[71] § 8 odst. 3 zákona

neaktivní jedince, kteří by zatěžovali státní rozpočet a byli tak státu neobtíž. To, zda fyzická osoba je závislá na sociálních dávkách, bývá často důvodem zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, neboť v rámci diskreční pravomoci správní orgán vytkne absenci pracovní integrace. Návrh věcného záměru zákona o státním občanství ČR přímo zavádí do zákona podmínku nezávislosti na veřejných rozpočtech a zároveň schopnost prokázat svoji finanční samostatnost.[72]

V této souvislosti se dá odkázat na judikaturu NSS, který uvádí, že správní orgán při zhodnocení shora uvedených podmínek by měl vycházet z principu proporcionality. Poukázal na to, že při interpretaci a aplikaci právních norem musí šetřit podstaty a smyslu daného ustanovení.

Citovanou problematikou se zabýval NSS (č.j. 2 As 31/2005) v rámci kasační stížnosti, podanou studentkou pocházející z Ukrajiny proti usneseni Městského soudu v Praze, který nevyhověl její žalobě proti zamítnutému rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, jímž nebylo vyhověno žádosti o udělení státního občanství ČR. Případ se dá popsat tak, že žadatelce byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství ČR, neboť porušovala pobytový režim cizince. Problém byl spatřován v tom, že během školního roku 1996/1997 navštěvovala základní školu v Praze, ačkoli trvalý pobyt jí byl povolen v Prostějově.

NSS v dané věci vytknul Městskému soudu v Praze to, že se žalobou věcně nezabýval, žalobu odmítnul jako nepřípustnou (dle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s.). V odůvodnění Městský soud v Praze uvedl, že udělení státního občanství cizinci náleží do sféry absolutního správního uvážení a není na jeho udělení právní nárok, tím pádem není ani veřejné subjektivní právo. Žalobce se domáhá přezkoumání úkonu správního orgánu, které je sice formálně rozhodnutím, ale nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti (není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.), a tak je vyloučeno ze soudního přezkumu (§ 70 písm. a) s.ř.s).[73]

Je nutno v této souvislosti říci, že otázku žalobní legitimace ve věcech udělování státního občanství řešil rozšířený senát NSS (usnesení ze dne 23. března 2005 sp. zn. 6 A 25/2002-42) zhruba o měsíc později než rozhodl Městský soud v Praze (usnesení ze dne 24. února 2005 sp. zn. 10 Ca 189/2004).

Senát NSS rozhodující dle rozvrhu práce v projednávané věci musel tedy již respektovat závazný názor rozšířeného senátu NSS, který otázku žalobní legitimace žadatelů o státní občanství ve svém usnesení vyřešil, když uvedl, že *„žadatel o udělení státního občanství*

[72] Návrh věcného záměru zákona o státním občanství ČR, str.28
[73] NSS, č.j. 2 As 31/2005

České republiky je legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka správního řízení.“ NSS shledal kasační stížnost důvodnou a zaujal postoj (při respektování názoru rozšířeného senátu NSS) nejen k otázce žalobní legitimace a správnímu uvážení, ale i k principu proporcionality. Analyzoval, zda drobné porušení právních předpisů, v konkrétním případě upravující pobyt cizinců na území ČR, může mít za následek zamítnutí žádosti o udělení státního občanství.

NSS v souladu s přístupem Ústavního soudu podrobně rozebíral výklad principu proporcionality *„který je pojímán v širším smyslu jako obecný zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod - v sobě obsahuje tři dílčí principy: způsobilost a vhodnost (Geeignetheit) dosažení zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku; princip potřebnosti (Erforderlichkeit), podle něhož je povoleno použití toliko nejšetrnějšího z více možných prostředků a princip přiměřenosti (Angemessenheit) v užším smyslu, což znamená, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli.“*[74]

Na závěr svého odůvodnění NSS uvedl, že v projednávaném případě *„nelze požadavek plnění povinností vyplývajících z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky absolutizovat způsobem, který by byl rozporný se smyslem tohoto ustanovení, např. zcela abstrahovat od závažnosti případného porušení tohoto zvláštního právního předpisu a od okolností podstatných pro zhodnocení této závažnosti, či vůbec upustit při úvaze od zohlednění zásady proporcionality.“* S názorem NSS se ztotožňuji, neboť správní orgán absolutně nevzal v úvahu účel daného ustanovení, a to ten aby občanem ČR se nestal cizinec, který porušuje právní řád ČR, tím pádem se zvyšuje jeho společenská nebezpečnost. V citovaném případě však bylo žadatelce pouhých 13 let, když neohlásila změnu svého pobytu z Prostějova do Prahy ve školním roce 1996/1997, následovala tedy své rodiče a v tomto věku po dítěti není rozumné požadovat znalost právních předpisů. Podstatná je též skutečnost, že shora uvedené porušení povinnosti se hodnotí jako přestupek, za který vzhledem ke svému věku nemohla být žadatelka odpovědná (dle § 5 odst. 1 zákona přestupcích: „Za přestupek není odpovědný, kdo v době jeho spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku“).

Žadatelka sice porušila pobytový režim cizince, ovšem se jedná o porušení tak zanedbatelné, že by bylo zcela nepřiměřené ji navždy odepřít přístupu ke státnímu

[74] citováno z č.j. 2 As 31/2005

občanství ČR za to, že jako dítě neohlásila pobyt. Navíc by se jednalo o vadu naprosto nezhojitelnou, tedy toto drobné porušení povinnosti by mohlo být důvodem k vydávání zamítavého rozhodnutí pokaždé, kdy o něj bude cizinka žádat.

Na shora uvedený judikát NSS bych ráda navázala dalším, konkrétně rozhodnutím sp.zn. 5 As 39/2009, neboť skutkové okolnosti případu jsou velmi podobné. Žadateli byla zamítnuta žádost o státní občanství ČR, neboť porušil podmínku stanovenou v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona proto, že neuhradil zdravotní pojištění v letech 1992 až 1995 a neoznámil rozvod v období let 1998 až 2001. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že by správní orgán „měl brát v potaz minimálně tyto okolnosti případu: závažnost porušení povinností, dobu, kdy k těmto porušením došlo (zde: více než před 10 lety), sankce, které dotyčné zákony samy za toto porušení ukládají, skutečnost, zda z hlediska těchto dotyčných zákonů následky porušení trvají či nikoliv a zjednání nápravy delikventa (zde: od té doby své povinnosti plní řádně a včas). To samé platí i pro míru zavinění. Stěžovatel se nedomnívá, že zákonodárce chtěl každému cizinci, který se dopustí jakéhokoliv drobného deliktu proti řadě rozsáhlých právních norem, natrvalo uzavřít cestu k získání státního občanství, přičemž pouze důvody hodné zvláštního zřetele mohou vést k prominutí tohoto nesplnění.“[75]

NSS shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek Městského soudu v Praze (jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra) zrušil. V odůvodnění znovu podtrhnul smysl a účel ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona, a to neudělit státní občanství ČR takové osobě, která po dobu pobytu v ČR porušuje právní předpisy a dále uvedl, že *„každé porušení právního předpisu nemusí samo o sobě znamenat nesplnění zmíněné zákonné podmínky pro udělení státního občanství České republiky. Toto porušení povinnosti musí být hodnoceno z hlediska proporcionality a rozhodnutí správního orgánu musí dostatečně přihlédnout k závažnosti případného porušení zvláštního právního předpisu a k okolnostem podstatným pro zhodnocení jeho závažnosti.“*[76]

NSS zdůraznil, že protiprávní jednání cizince musí dosáhnout takového stupně intenzity, *„aby bylo skutečně naplněno reálné riziko pokračování v porušování povinností ze strany žadatele“*.

V návaznosti na cizineckou problematiku a princip přiměřenosti je nutno zmínit nález Ústavního soudu Pl.ÚS 25/97 ze dne 13. května 1998 též Ústavní soud, kdy zhodnotil

[75] NSS: sp. zn. 5 As 39/2009
[76] NSS: sp. zn. 5 As 39/2009

princip přiměřenosti právě v souvislosti s cizineckou agendou: *„Jedním z esenciálních znaků právního státu je totiž princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Tento přístup je srovnatelný i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, podle níž rozhodování státních orgánů v oblasti cizineckého režimu musí být "nezbytná v demokratické společnosti, tj. odůvodněná naléhavou sociální potřebou a zejména musí být přiměřená sledovanému legitimnímu účelu".* Dále v nálezu ze dne 22. 10. 1998, sp. zn. III. ÚS 153/97 uvedený princip zdůraznil, když judikoval, že *„Posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem na zákazu pobytu cizince na straně jedné a zájmem na ochraně základních práv a svobod na straně druhé proto musí vycházet z výše uvedeného principu (pozn. přiměřenosti)“* [77]

5.1.6 Bezpečnostní způsobilost žadatele¨

Zákon ve svém § 10 odst. 3 ukládá povinnost Ministerstva vnitra posoudit žádost o státní občanství z hlediska bezpečnosti státu a k tomu si může vyžádat stanoviska Policie ČR a zpravodajských služeb ČR a v případě, že tyto stanoviska obsahují skutečnosti podléhající utajení, nestávají se součástí spisu.[78]

V tomto bodě bývá citované ustanovení kritizováno, neboť při aplikaci Ministerstvo vnitra neuvádí v případě zamítavého rozhodnutí důvody své úvahy. Pouze konstatuje, že žádost byla posouzena z hlediska bezpečnosti státu a byla zamítnutá. Při absenci odůvodnění se takové rozhodnutí stává nepřezkoumatelným, což jej dělá též nezákonným.

5.2 Nabývání a pozbývání státního občanství ČR ve světle Návrhu věcného záměru zákona o státním občanství

Návrh věcného zákona o státním občanství dospěl do fáze, kdy bude projednáván

[77] sp. zn. III. ÚS 153/97

[78] Dle § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti jsou takovými skutečnostmi „tajné informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu informací (§139)“

v legislativních orgánech vlády.[79] Stávající právní úprava zákona o státním občanství je zastaralá a zcela jistě potřebuje doznat změn. Návrh věcného zákona o státním občanství „je postaven na zkušenostech s aplikací stávající právní úpravy v praxi, zejména pokud jde o způsoby nabývání a pozbývání státního občanství České republiky“ [80]. Jedním z jeho cílů je „uzavřít problematiku nabývání českého státního občanství v souvislosti se zánikem československé federace a odstraňováním, resp. zmírňováním křivd, ke kterým na úseku státního občanství došlo za totalitního režimu.“[81] Dále je nutno zmínit, že Návrh reaguje na přistoupení ČR k Evropské úmluvě o státním občanství[82] a též na judikaturu Nejvyššího správního soudu,který judikoval, že Ministerstvo vnitra nemůže přidávat další podmínky, nad rámec těch, které jsou stanoveny zákonem v řízení o udělení státního občanství na žádost. Z tohoto důvodu Návrh věcného zákona rozšiřuje podmínky takovým způsobem (téměř kasuisticky), aby se nejednalo o absolutní a neomezenou správní úvahu a v rámci ní o přidávání požadavků, jež nejsou uvedeny v zákoně.

5.2.1 Koncepce nové právní úpravy v oblasti nabývání státního občanství

Dle mého názoru nejpodstatnější změnou, kterou Návrh věcného zákona o státním občanství zavádí, je změna postoje k dvojímu a vícečetnému státnímu občanství. Návrh totiž vypouští způsob pozbývání státního občanství nabytím státního občanství cizího státu.[83] Místo toho zavádí možnost učinit prohlášení o vzdání se českého státního občanství[84] za předpokladu, že se osoba trvale zdržuje v cizině a není v ČR přihlášena k trvalému pobytu a prohlášení činí v souvislosti se svou žádostí o nabytí státního občanství cizího státu a má vydán příslib udělení cizího státního občanství (pokud dotyčný stát takový doklad vydává); státní občanství České republiky v tomto případě prohlašovatel nepozbyde, pokud nenabyde cizí státní občanství do 3 let od učinění prohlášení o pozbytí českého státního občanství. Citované ustanovení lze chápat tak, že ČR zavádí možnost „nepozbýt“ české státní občanství svému občanovi v případě, že nabude státního občanství cizího státu, který nevyžaduje pozbytí českého státního občanství. Návrh věcného záměru zákona o státním občanství tak zohledňuje liberalizační trendy v Evropě i ve světě, které

[79] http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/plan-legislativnich-praci-vlady-80681/
[80] Str.13 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[81] Str. 12 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[82] Str.13 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[83] Str. 17 Analýzy a str. 41-46 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[84] Str. 41-43 Návrhu věcného zákona o státním občanství

několikeré státní občanství již nepovažují za jev nežádoucí. Státy vycházejí z principu, že žijeme v globalizovaném světě, ve kterém se předpokládá volný pohyb osob, a tak se opouští od výlučného spojení jedné osoby se státem.[85]

Další významnou změnou je přehodnocení přístupu k migrantům „druhé generace" co do možnosti získání státního občanství zjednodušeným způsobem. Stávající právní úprava neposkytuje značných výhod této skupině osob, ačkoli Evropská úmluva o státním občanství požaduje, aby smluvní státy zajistily ve svém zákonodárství nabývání jeho státního občanství ze zákona osobám, které se na jeho území narodily a zároveň po určitou dobu zde oprávněně a obvykle pobývaly před svým osmnáctým rokem (přičemž délku tohoto pobytu stanoví vnitrostátní právo příslušného smluvního státu).[86] Návrh věcného zákona o státním občanství prolomuje princip, že na nabytí státního občanství ČR není právní nárok, právě u prohlášení migrantů „druhé generace". Jedná se o osoby, které se na území ČR buď narodily anebo se přistěhovaly v raném věku a dá se předpokládat plná míra jejich integrace. Při splnění taxativně stanovených podmínek by takové osoby mohly získat státní občanství zjednodušeným způsobem a zároveň by měly mít nárok na udělení státního občanství ČR. Prohlášení by tak mohly učinit zletilé osoby v pětileté lhůtě od dosažení zletilosti za podmínek, že mají na území ČR povolen trvalý pobyt (při tom není stanovená jeho délka), a zároveň se na území ČR narodily a od narození až do dosažení zletilosti se zde převážně a oprávněně zdržují, nebo se sice na území ČR nenarodily, ale převážně a oprávněně se zde zdržují od útlého věku, nejpozději od zahájení základní školní docházky, nebo od doby svěření do ústavní nebo pěstounské péče na základě rozhodnutí orgánu ČR do dosažení zletilosti (tzv. migrant druhé generace).[87] Poslední podmínka, která musí být splněna, je beztrestnost – tedy že fyzická osoba nebyla odsouzena pro úmyslný trestný čin.

Dále byla navržená možnost nabytí státního občanství formou prohlášení bývalým českým či československým občanům a jejich potomkům (nejčastěji půjde o děti, které se narodily v zahraničí v letech 1949 až 1968 rodičům, z nichž měl pouze jeden československé státní občanství). Je nutné říci, že k získání státního občanství tímto způsobem je požadavek, aby bývalý občan obnovil faktický trvalý pobyt na území České republiky a je zde evidenčně hlášen. V návrhu se objevují dvě varianty, z nichž jedna stanovuje nutnost dětí a vnuků bývalých československých občanů prokázat skutečný vztah k České republice (např. alespoň pasivní znalostí českého jazyka, základní orientací

[85] Analýza str. 16
[86] Evropská úmluva o státním občanství, čl. 6 odst. 4 písm. e), f)
[87] Str. 39-41 Návrhu věcného zákona o státním občanství

v českých kulturních a historických reáliích, znalostí českého ústavního systému, aktivními projevy hlášení se k ČR a českému etnickému původu či výsledky dosavadní činnosti.) a druhá varianty takový požadavek vypouští.[88]

Návrh věcného záměru zákona o státním občanství ČR předpokládá změny též otázce udělení státního občanství na žádost. Zmíněná právní úprava rozhodně přeje spíše finančně aktivním jedincům. Do zákona by měl přibýt okruh podmínek, týkající se schopnosti fyzické osoby se finančně zabepečit tak, aby nebyla závislá na veřejných rozpočtech.[89] Nelze však říci, že táto podmínka je nová, neboť její splnění správní orgány požadují v rámci svého správního uvážení, i když v zákoně o něm není ani zmínka. Právě nedostatečná pracovní integrace bývá často žadatelům o státní občanství vytýkána a je častým důvodem zamítnutí žádosti o udělení státního občanství i při splnění všech zákonných podmínek. Na jednu starnu se jedná o pozitivní změnu, neboť žadatel o státní občanství již dopředu bude vědět o nutnosti splnění této podmínky a může tak dopředu přizpůsobit své počínání tak, aby ji splnil. Na stranu druhou je velmi obtížné naplnění této podmínky pro skupinu osob, které bez svého zavinění musely být po určité časové období závislé na veřejných finaančních rozpočtech. Jedná se zejména o azylanty, jimž by se zavedením této podmínky přímo do zákona téměř znemožnilo nabytí státního občanství. Na druhou stranu Návrh přímo uvádí, že u azylantů splnění této podmínky bude možné z důvodu zvláštního zřetele hodných prominout. Návrh ačkoli se snaži co nejvíce přesně formulovat podmínky pro získání státního občanství, okolnosti, které se dají považovat za hodné zvláštního zřetele, neupřesňuje.

5.2.2 Koncepce nové právní úpravy v oblasti pozbývání státního občanství

Koncepce nové právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství ČR rozšiřuje možnost pozbývání českého státního občanství o institut zrušení státního občanství, a to jako důsledek podvodného jednání či vědomého uvedení nepravdivých skutečností (*„Rozhodnout o zrušení státního občanství České republiky je možné pouze v případě, že k jeho nabytí došlo na základě úmyslného jednání v* rozporu s *právním řádem České republiky, tedy na základě vědomě předložených padělaných či pozměněných listin, vědomě poskytnutých nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů nebo podkladů nebo na základě vědomého zatajení podstatných údajů (skutečností), v případě, že bez takového*

[88] Str. 37-39 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[89] Str. 28 Návrhu věcného zákona o státním občanství

jednání by kladné rozhodnutí ve věci nabytí státního občanství České republiky vydáno nebylo.“)[90]

Evropská úmluva o státním občanství zrušení státního občanství v takových případech výslovně připouští, dokonce bez časového omezení: „Smluvní stát nesmí ve svém vnitrostátním právu stanovit, že jeho státního občanství se pozbývá ze zákona nebo z iniciativy smluvního státu, s výjimkou následujících případů: nabytí státního občanství podvodem, nebo na základě poskytnutí nepravdivých informací nebo zatajení jakýchkoli významných skutečností žadatelem“.[91]

Návrh věcného zákona o státním občanství stanoví, že osoba, která nabyla státní občanství udělením nebo prohlášením pozbude státní občanství dnem pravomocného rozhodnutí o zrušení Listiny o udělení státního občanství České republiky nebo dnem právní moci rozhodnutí o zrušení dokladu o nabytí státního občanství České republiky prohlášením.[92]

Vzniká otázka, zda k prosazení daného ustanovení bude zapotřebí změny Ústavy ČR, konkrétně čl. 12 odst. 2, neboť k pozbytí státního občanství zrušením dochází proti vůli fyzické osoby, vůči níž norma směřuje. Na druhou stranu musíme vycházet z toho, jakému účelu taková norma slouží ve smyslu teleologického výkladu. Ústavodárce zakotvil dané ustanovení jako reakci na neblahé praktiky totalitních režimů 20. století, kdy „odnětí“ státního občanství byla jako sankce udělovaná politickým odpůrcům režimu. Shodný názor sdílí i ÚS, který judikoval, že *„Tento článek však reaguje zejména na instituci odnětí státního občanství z doby před listopadem 1989 a snaží se ústavně právní úpravou takovému zásahu do práv občana zabránit. Účelem ústavního příkazu bylo a je vyloučit možnost, aby zákonodárce vytvořil takovou normu, která by koncipovala ztrátu státního občanství jako sankci za protiprávní jednání.“* (Pl. ÚS 5/95). Přestože v případě zbavení státního občanství získaného podvodem nejde o zneužívání občanství k politickým účelům, je nesporné, že případné zavedení právní úpravy umožňující státní občanství jednostranně zrušit, by bylo zapotřebí změny Ústavy ČR.

Co se týče kritéria „prospěšnosti“ či „vhodnosti“ daného ustanovení, zastávám následující názory:

Na jednu stranu zastávám názor, že je vhodné potrestat osoby, které se dopustily

[90] Str. 44 Návrhu věcného zákona o státním občanství
[91] čl. 7 odst. 1 písm. b) Evropské úmluvy o státním občanství, čl. 7 odst. 1 písm. b)
[92] Str. 44 Návrhu věcného zákona o státním občanství

podvodného jednání, popřípadě zamlčely důležité skutečnosti a v důsledku toho získaly státní občanství. Na druhou stranu si neumím představit praktické dopady takového ustanovení. Vzhledem k tomu, že spousta zemí zastává princip jednotného státního občanství a k získání občanství cizího státu je zapotřebí pozbýt státní občanství země původu, vzniká důvodná obava výskytu bezdomovectví u takové skupiny osob. Vždyť stát původu již propustil bývalého občana ze svého státního svazku a považuje jej za občana cizího státu. Samozřejmé stát, který své státní občanství zrušil, ani mezinárodní společenství, nemohou diktovat jinému státu podmínky pro „znovupřijetí" bývalého občana do státního svazku, neboť existuje všeobecně uznávané pravidlo, že způsoby nabývání a pozbývání státního občanství jsou vnitřní záležitostí každého státu a jiné státy je budou uznávat.

Další problém spatřuji v nedostatku právní jistoty v situacích, kdy zrušení státního občanství má vliv na třetí osoby. Jakým způsobem by se dalo pohlížet na situaci, kdy fyzická osoba, jíž bylo státní občanství zrušeno, se mezitím ujala veřejné funkce, například soudce, který vydával rozhodnutí jménem republiky? Zřejmě k takovým situacím by mohlo docházet spíše ojediněle, ale v praxi by vyvolaly velké potíže. Navrhovatel věcného záměru za účelem zmírnění takových následků zavádí pětiletou lhůtu, ve které je možné občanství zrušit.

Častější komplikace by mohly nastat za předpokladu, že od takového „občana" odvodily své občanství jiné osoby (nejčastěji z titulu spojení rodiny, popř. nabytí občanství narozením). Jak by se hledělo na takové osoby? Došlo by také ke zrušení jejich státního občanství anebo jej nenabyly vůbec, neboť jej odvodily od někoho, kdo občanství vůbec nemá/neměl, tedy bez právního titulu? Je správné udělovat natolik závažnou sankci osobám, které byly v dobré víře a na podvodném jednání nenesou žádnou vinu? Zřejmě by bylo vhodné jako zmírnění tvrdosti daného ustanovení pro takové osoby (které odvodily své státní občanství ČR od osoby, jíž bylo následně zrušeno) zavést možnost získat státní občanství formou prohlášení jednodušším způsobem. Ovšem pouze za předpokladu, že byly v dobré víře, o podvodném jednání nevěděly a nejednaly zaviněně.

Na závěr této polemiky je nutno uvést, že zrušení státního občanství je velmi citlivý zásah do státoobčanského postavení jednotlivce. Návrh je koncipován tak, že o zrušení bude rozhodovat nikoliv soud, ale správní orgán. Ačkoliv návrh je velmi podrobně rozpracován, vzniká možnost zneužití daného institutu správními orgány. Jsem toho názoru, že je vhodné potrestat osoby, které získaly státní občanství protiprávně, ovšem právo má jiné nástroje k prosazování své vůle.

6 Řízení o žádosti o udělení státního občanství

Podle názoru Nejvyššího správního soudu platí: „*Řízení o udělení státního občanství je typicky správním řízením, v němž správní orgán vystupuje ve vrchnostenském postavení, přičemž kladné rozhodnutí má konstitutivní povahu.*“[93]

Na řízení o udělení státního občanství se aplikuje správní řád a zároveň procesní pravidla obsažená v zákoně o nabývání a pozbývání státního občanství. Vyhovuje-li správní orgán v plném rozsahu podání žadatele, nevydává se rozhodnutí ve správním řízení. Výjimku představuje rozhodnutí o prominutí složení státoobčanského slibu. (§ 25 zákona o státním občanství). Z těchto důvodů Listina o udělení státního občanství ČR nemá formu správního rozhodnutí. Ovšem pokud žadateli Ministerstvo vnitra v plném rozsahu nevyhoví, musí vydat zamítavé rozhodnutí včetně jeho obsahových i formálních náležitostí, které upravuje správní řád v § 68 a následující.

Na závěr je nutno zmínit možnost manželů podat společnou žádost a zahrnout do ní i děti, což je vyjádřením zásady jednotného státního občanství v rodině. Problematikou společně podané žádosti se zabývá § 9 zákona.

6.1 Podání žádosti u příslušného úřadu

V rámci řízení o udělení se žadatel velmi pečlivě prověřuje. O žádost rozhoduje Ministerstvo vnitra, ale podává se u úřadu, který je příslušný dle místa trvalého pobytu žadatele (§ 10 odst. 1, 2 zákona) - krajský úřad, případně úřad městské části hlavního města Prahy či magistrát ve městech Brno, Ostrava a Plzeň.

K žádosti je povinen žadatel připojit doklady obsažené v § 8 zákona. Jedná se zejména o tyto doklady:

- rodný list, pokud uzavřel manželství i oddací list, popřípadě doklad o rozvodu manželství nebo úmrtní list zemřelého manžela či manželky,
- doklad o tom, že nabytím státního občanství České republiky pozbude dosavadní státní občanství, nebo doklad o pozbytí dosavadního státního občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky,
- výpis z rejstříku trestů, jde-li o žadatele staršího 15 let; tento doklad nesmí být

[93] č. j. 2 As 31/2005 NSS (str.2)

starší šesti měsíců,

- životopis.

6.2 Úkony před zahájením řízení: (první fáze)

Úřad ověří totožnost žadatele a posléze přejde k pohovoru, v němž se prověřuje znalost českého jazyka (znalost jazyka neprokazuje občan Slovenské republiky). Posléze úřad vyplní s žadatelem dotazník, který je obsažen v příloze zákona (§10 odst. 2 zákona).

Úřad je povinen vyžádat stanovisko obecního úřadu podle místa trvalého pobytu žadatele (§ 10 odst. 2 zákona), který spolu se svým stanoviskem a s žádostí i doklady k ní připojenými zašle prostřednictvím Policie ČR Ministerstvu vnitra ve lhůtě 30 dnů od podání žádosti (§ 10 odst. 2 zákona).

6.3 Zahájení a průběh řízení: (druhá fáze)

Řízení je zahájeno dnem, kdy žádost dojde Ministerstvu vnitra, které má povinnost rozhodnout o žádosti do 90 dnů od zahájení řízení (§10 odst. 4, 5).

Ministerstvo postupuje tak, že nejprve zhodnotí, zda jsou podmínky obsažené v § 7 odst. 1 zákona splněny. Pokud některá z podmínek a), b), d) a e) není splněna, zjistí ministerstvo, zda jsou u písmen a) a b) splněny podmínky v § 11 odst. 1 až 3, v případě druhých dvou písmen, zda se jedná o případ hodný zvláštního zřetele. V rámci své diskreční pravomoci ministerstvo uvažuje, zda jsou naplněny důvody k prominutí některých podmínek. Posléze posoudí osobu žadatele z pohledu bezpečnosti státu dle § 10 odst. 3 zákona. Pokud je všech pět zákonných podmínek splněno či prominuto a žádost je posouzena z bezpečnostního hlediska, *lze* státní občanství udělit.

6.4 Správní uvážení

V § 7 odst. 1 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství narážíme na výkladový problém v dikci zákona, která zní *„lze na žádost udělit“*. Toto ustanovení správní orgán vykládá tak, že po splnění kumulativně stanovených podmínek teprve vzniká povinnost správního orgánu přistoupit k volnému uvážení, zda občanství udělí či neudělí.

6.5 Státoobčanský slib

K nabytí státního občanství České republiky dojde složením státoobčanského slibu. Ministerstvo vnitra může z velmi důležitých důvodů odpustit složení slibu, v tomto případě vydá rozhodnutí o jeho prominutí.

Státoobčanský slib zní:

„Slibuji na svou čest věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat všechny zákony a jiné obecně závazné právní předpisy. Slibuji, že budu plnit všechny povinnosti občana České republiky."

Listina o udělení státního občanství České republiky se předává u příležitosti složení slibu.[94] Za udělení státního občanství se hradí správní poplatek 10.000,- Kč a ve zvlášť odůvodněných případech jej lze snížit až na částku 1000,- Kč. V případě negativního rozhodnutí (neudělení občanství) správní poplatek hrazen není.

7 Vývoj rozhodovací praxe nabývání českého státního občanství v judikatuře

V této kapitole se zaměřím na rozhodnutí NSS týkající se udělování státního občanství, které vyložily důležité právní pojmy a znamenaly tak určitý zlom v judikatuře. NSS sjednocuje rozhodování jak správních orgánů, tak i správních soudů (§12 a §18 s.ř.s.), tím pádem judikáty jím vydané mají velký dopad na rozhodnutí vydávaná správními orgány. Při své rozhodovací činnosti v otázkách udělování státního občanství NSS jednoznačně vyřešil meze volné úvahy správních orgánů. Vyloučil tak možnost absolutní správní úvahy, proklamované prvorepublikovou a raně polistopadovou judikaturou.

S otázkou volné versus omezené správní úvahy souvislí též soudní přezkum rozhodnutí a jejich řádné odůvodnění. Před vydáním některých významných rozhodnutí NSS totiž správní orgány odůvodňovaly svá zamítavá rozhodnutí tak, že „na udělení státního občanství není právní nárok". Taková zamítavá rozhodnutí se staly nepřezkoumatelnými a

[94] Úřady, před nimiž se skládá slib jsou následující: obecní úřad obce s rozšířenou působností,v hlavním městě Praze úřad městské části příslušného podle místa trvalého pobytu dotčené osoby, magistrát ve městech Brno, Ostrava a Plzeň, v cizině zastupitelský úřad České republiky.

správní soudy žaloby podané v této souvislosti buď jako nepřípustné odmítaly či jako nedůvodné zamítaly.

7.1 Volná versus absolutní správní úvaha

Jak bylo pojednáno výše, polistopadová judikatura plynně navázala na prvorepublikovou judikaturu v otázce volné správní úvahy při rozhodování o státním občanství. Jako „komplexní“ judikát se dá citovat usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/97-8, který jednoznačně vyřkl nenárokovost institutu státního občanství, jelikož udělení státního občanství na žádost cizince je výrazem neomezené státní suverenity a rozhoduje se ve sféře absolutního volného uvážení.

V projednávaném případě se jednalo se o slovenského státního občana, který požádal o státní občanství ČR, ale nesplňoval podmínku beztrestnosti. Požádal o její prominutí a zároveň o prominutí složení slibu, neboť se nacházel ve výkonu trestu odnětí svobody. Není překvapením, že žádost takové osoby byla zamítnuta s odůvodněním, že na státní občanství není právní nárok a s ohledem na osobu žadatele a negativní stanoviska z místa bydliště. Žadatel následně podal rozklad ministru vnitra, který byl též zamítnut. Zajímavě je, že současně s touto žalobou žalobce podal i další žádost o státní občanství. Řízení o této žádosti bylo přerušeno s odůvodněním, že žalobce nepředložil doklad o pozbytí občanství Slovenské republiky a toto rozhodnutí slouží jako „příslib“ k udělení státního občanství ČR v případě, že nedojde ke změně skutečností pro udělení rozhodných. Řízení o žalobě bylo následně zastaveno s následujícími důvody:

„Přijetí do svazku státu (udělení státního občanství) na žádost občana cizího státu je a také historicky od nejstarších dob vždy bylo výrazem státní suverenity. Je absolutně ve sféře volného uvážení státní výsosti, zda cizímu státnímu příslušníku bude občanství uděleno nebo ne. Tento princip je naprosto neměnný a nezpochybnitelný“.

Vrchní soud upozornil na to, že se nejedná o nabytí státního občanství ve formě prohlášení dle části třetí zákona (§ 18 a násl.), neboť se žalobce domáhá udělení státního občanství, na nějž však nemá právní nárok (na rozdíl od institutu prohlášení, kde se občanství nabývá na základě přihlašovatelem projevené vůle a není závislé na individuálním volném uvážení státního orgánu).

Dále Vrchní soud naprosto vyloučil možnost právního nároku na udělení státního občanství („*konstrukce právního nároku na udělení státního občanství v takovýchto případech by princip svrchovanosti státu popírala a už pojmově není možná*“) a dospěl k názoru, že *„není-li tu právní nárok, není tu ani subjektivní právo žadatele, aby jeho žádosti bylo vyhověno, třebas i podmínky zákonem stanovené splňuje nebo jejich nesplnění mu bylo prominuto. A není-li tu subjektivního práva, nemůže být na takovém neexistujícím právu žadatel zkrácen, což je základní podmínka soudního přezkoumání správního aktu (§ 247 odst. 1 o.s.ř.).“*

7.2 Nutnost odůvodňovat zamítavá rozhodnutí a rub diskreční pravomoci

Ze závěrů, předložených Vrchním soudem ve zmíněném judikátu se vycházelo velmi dlouhou dobu. Nový pohled na věc v otázce nutnosti odůvodňování zamítavých rozhodnutí přinesl judikát NSS č.j. 6 A 94/2002-40 ze dne 4. 9. 2003.

Skutkové okolnosti případu se dají popsat takto:

Žalobkyně podala žádost o udělení státního občanství, která byla zamítnutá, neboť se v průběhu řízení zjistilo, že jí bylo sděleno obvinění z trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné dávky dle § 148 odst. 1, 3 trestního zákona a že řízení v této věci stále pokračuje. Žadatelka sice splňovala všechny podmínky pro udělení státního občanství , ale i tak Ministerstvo rozhodlo, že státní občanství neudělí, neboť „zvážilo všechny skutečnosti, které byly v průběhu správního řízení zjištěny a dospělo k závěru, že žadatelům státní občanství ČR neudělí, když na udělení státního občanství ČR není právního nároku.“ Žadatelka podala rozklad, který byl zamítnut. Svého práva se následně domáhala u Vrchního soudu, odkud byla věc postoupena NSS k dokončení v řízení (dle § 132 s.ř.s).

Žalobkyně uvedla, že nezpochybňuje absenci právního nároku na udělení státního občanství, avšak „obě citovaná správní rozhodnutí nebyla řádně odůvodněna a odporují proto ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, neboť neobsahují úvahy, kterými byly správní orgány vedeny při hodnocení důkazů.“ Napadené rozhodnutí označila jako protizákonné, jelikož neobsahuje řádné odůvodnění a tím pádem je nepřezkoumatelné. Zdůraznila, že se domáhá svých procesních práv účastníka řízení, nikoli práv hmotných (nárok na státní občanství) a zároveň sdělila, že trestní stíhání proti její osobě bylo již

zrušeno, ovšem tento fakt „neuváděla jako důkaz, jelikož z odůvodnění správních rozhodnutí nebylo zřejmé, že by její trestní stíhání bylo hodnoceno jako překážka udělení státního občanství“.

NSS přezkoumal žalobu (v mezích žalobních bodů) a shledal ji důvodnou, rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení s tím, že je povinno se řídit závazným názorem NSS. V odůvodnění NSS uvedl, že žalovaný (Ministerstvo vnitra, které zamítlo rozklad žalobkyně a jejích nezletilých dětí) pochybil, neboť převzal tvrzení správního orgánu prvního stupně (též Ministerstvo vnitra), aniž by se věcí blíže zabýval a zkoumal ji. Ačkoli blíže trestní stíhání žalobkyně nekomentoval, bylo pro vydání negativního rozhodnutí relevantní, neboť žalobkyně všechny podmínky splnila a na její straně nedošlo k žádnému pochybení. NSS připomněl názor Vrchního soudu v Praze (rozsudek ze dne 5. 11. 1993, sp. zn. 6 A 99/92), který judikoval, že *„rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k rozhodnutí.“*

Dále NSS konstatoval, že nezpochybňuje fakt, že na státní občanství není právní nárok, ovšem rozhodovat správní orgány nesmějí libovolně: *„Libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů by totiž zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené.“*

Co se týče povinnosti správních orgánů řádně odůvodňovat své rozhodnutí, NSS došel k tomuto závěru: *„pouhé obecné konstatování o tom, že na udělení státního občanství ČR neexistuje právní nárok, je nutno považovat za nedostačující a neodpovídající ustanovení § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu, podle nichž musí rozhodnutí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a v odůvodnění správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Toto pochybení konstatuje Nejvyšší správní soud v tomto konkrétním případě i při vědomí specifičnosti řízení o udělení státního občanství a při toliko omezené působnosti citovaných ustanovení správního řádu na tento typ řízení.“*

7.3 Soudní přezkum rozhodnutí a konec použití absolutní správní úvahy

Další „revoluci“ v judikatuře, týkající se rozhodování ve věcech udělení státního občanství, přineslo usnesení rozšířeného senátu NSS 6 A 25/2002-42 ze dne 23. března 2005. Zde NSS vyřešil otázku žalobní legitimace žadatele o udělení státního občanství, kterému byla jeho žádost zamítnuta, v případě, že byly porušeny jeho procesní práva. S touto otázkou též těsně souvislí institut správního uvážení a jeho mezí, ke které NSS se vyjádřil tak, že *„absolutní správní úvaha je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná.“*

Citovaným usnesením Nejvyšší správní soud sjednotil odlišné postoje svých senátů, neboť senát, který měl dle rozvrhu práce rozhodovat, zastával jiný právní názor než stávající judikatura NSS, která byla do té chvíle velmi rozporuplná. Tak se stalo, že ve dvou skutkově velmi podobných případech rozlišné senáty došly k naprosto rozdílným závěrům. Jednou, senát (čtvrtý a druhý) judikoval, že žadatel o státní občanství má právo, aby zamítavé rozhodnutí ministerstva bylo přezkoumáno soudem ve správním soudnictví. Zdůraznil, že se jedná o procesní práva účastníka řízení, i když žadatel nemá subjektivní právo na kladné vyřízení žádosti, musí být při rozhodování respektována zákonná procesní pravidla. Podtrhnul, že „*rozhodování správních orgánů nesmí podléhat libovůli.“* (judikováno shodně v rozsudkách č.j. 6 A 94/2002-40 a též 7 A 31/2002-33).

Na druhou stranu šestý senát zaujal naprosto odlišné stanovisko k otázce žalobní legitimace a obdobnou žalobu odmítl (usnesení ze dne 29. 6. 2004, č. j. A 11/2003-34) s odkazem na judikaturu správních soudů, dle které *„Udělení státního občanství projevem neomezené státní suverenity a děje se ve sféře absolutního správního uvážení. Na udělení státního občanství nemá žadatel veřejné subjektivní právo a rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení státního občanství, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje existující práva žadatele.“*

Rozšířený senát NSS došel k následujícím závěrům:

Jednoznačně vyřešil otázku žalobní legitimace, když označil právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu za veřejné subjektivní právo, zaručené Listinou základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2). Zákonem sice mohou být některá rozhodnutí z přezkumu vyloučena, nikoli však taková, která se dotýkají základních práv a svobod podle Listiny. Upozornil na to, že „jednoduché“ právo nelze oddělovat od

ústavního (*„ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce“*).

Dále rozšířený senát odmítnul doslovný formalistický výklad §65 odst. 1 s.ř.s., dle kterého soudnímu přezkumu podléhají pouze ty rozhodnutí, které se dotýkají žalobcova subjektivního hmotného. S odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu, akademiky z oblasti správního práva, došel k závěru, že podstatné je zda se správní úkon dotýká právní sféry žalobce (i když žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil). „Rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství-ať již kladné či záporné - se bezesporu právní sféry žadatele dotýká“. Dále NSS upozornil na to, že je nerozhodné, zda se rozhodování o udělení státního občanství děje ve sféře volného správního uvážení či nikoliv, neboť se to může dotknout právní sféry žadatele stejně negativně, jako rozhodnutí, u nichž se správní uvážení neuplatňuje. Danou problematiku uzavřel tím, že *„To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace.*“

Co se týče absolutní či neomezené správní úvahy, rozšířený senát NSS shledal, že i „neomezená či absolutní úvaha má své meze“: „*Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.“*

V této souvislosti rozšířený senát upozornil na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, ze kterého vyplývá, že „správní úvaha nemůže sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena a musí respektovat takové právní principy jako je objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem.“ Zároveň je zde obsažen požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Na začátek této kapitoly bych ráda vyřešila co to vlastně správní uvážení je a jaký význam má při rozhodování správních orgánů. V literatuře se dá setkat s názorem, že správní úvaha

má zabránit přílišnému formalismu a kasuistice v jednotlivých právních normách.[95] Obecně bych řekla, že se jedná o možnost správního orgánu při přehlédnutí všech konkrétních skutečností v projednávaném případě vybrat tu možnost, která se jeví co nejvíce spravedlivá a vhodná.
Dle právnického slovníku může správní orgán diskreční pravomoc užít tehdy, *„když zákon poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací (slovním obratem „může“) apod. V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy.“*[96]

Dále je vhodné zmínit judikát NSS, který trefně popsal institut správního uvážení ve svém rozsudku č. j. 6 Azs 61/2006 – 61, týkající se udělení humanitárního azylu: *„Správní uvážení je institutem správního práva, který přichází v úvahu tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není, v příslušné právní normě, jednoznačně spojen jediný nutný právní následek. Ve správním právu přichází v úvahu tam, kde jsou pro to dány objektivní předpoklady, normy správního práva svou konstrukcí a svým obsahem umožňují, aby orgány veřejné správy po zvážení předmětných okolností zvolily jedno z více danou právní normou předvídaných řešení. Správní orgán pak v každém takovém případě určuje v mezích daných mu vždy příslušnou normou správního práva konkrétní způsob řešení sám. Smysl správního uvážení spočívá v jeho objektivizovaném uplatňování, proto správní uvážení nemůže znamenat libovůli správních orgánů a vést k jejich objektivně nepodloženým závěrům.“*[97]

Při udělení státního občanství ČR správní orgán hodnotí nejen zda žadatel splnil podmínky obsažené v § 7 zákona o státní občanství, ale přihlíží i dalším skutečnostem, zejména k rodinným poměrům žadatele, jeho pracovní a sociální integraci, zdrojům, původu a výši jeho příjmů, dodržování právních předpisů a způsob získání pobytu v ČR.[98] Je nutno říci, že často bývají žádosti o udělení státního občanství zamítnuty právě kvůli nenaplnění některé z výše uvedených skutečností, ačkoli v zákoně uvedeny nejsou. V zákoně není výslovně uvedena ani možnost správního orgánu přihlížet k ostatním skutečnostem, ale lze ji vyčíst při bližším zaměření na § 7 odst. 1 „Státní občanství České republiky lze na

[95] JUDr. Kamil Nedvědický Správní uvážení v oblasti azylu a migrace, ASPI
[96] Právnický slovník, Dušan Hendrych, a kolektiv, 3.vydání, 2009 (beckonline)
[97] 6 Azs 61/2006 – 61,
[98] např. rozsudek NSS 3 As 32/2005-51

žádost udělit fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky“. Právě v tomto pověstném slovu „lze“ je spatřováno jádro problému při aplikační praxi, neboť správní orgán jej vykládá tak, že výčet podmínek obsažený v § 7 odst. 1 není taxativní a že Ministerstvo vnitra může při rozhodování přidávat podmínky další. Oprávnění k tomuto postupu spatřuje v § 10 odst. 3 zákona o státním občanství, které stanoví, že „Ministerstvo je povinno posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu“. Žadatelé o státní občanství často vytýkají v postupu Ministerstva to, že nevěděli o tom, že tyto v zákoně neuvedené podmínky musejí splňovat, jinak by tyto skutečnosti mohli bez problému doložit. Tak např.

Významným kritériem v posuzování některých podmínek bývá tzv. „rodinná integrace žadatele“. Často bývají zamítány takové žádosti, ve kterých žadatel nemá žádné rodinné vazby na občany ČR. Tak, žádost podaná celou rodinou bude jistě zamítnuta, protože všichni v rodině mají státní občanství jednoho státu. Tento postup se mi zdá kontraproduktivní a nepřímo nutí žadatele o státní občanství obcházet zákon takovým způsobem, že jeden z manželů se musí rozvést a uzavřít manželství s českým státním občanem, aby podmínka rodinné integrace byla naplněna.

V této souvislosti lze odkázat na rozsudek NSS č.j. 5 As 73/2009. Žadatelka podala kasační stížnost z důvodu, že ji byla neustále zamítaná žádost o udělení státního občanství a přitom pokaždé, když splnila podmínku správního orgánu, kterou před tím splněnou neměla, objevila se najednou podmínka „nová“. Žadatelka se tak ocitla v situaci, kdy nemohla předvídat, jakými směry se úvaha Ministerstva vydá. Poprvé byla žádost zamítnuta vzhledem k absenci pracovní integraci žadatelky a s tím spojená závislost na veřejných rozpočtech ČR. Navíc ministerstvo upozornilo na to, že manžel je cizím státním občanem a o české státní občanství nežádá. Stěžovatelka požadavek pochopila tak, že příští žádost musí být podána spolu s manželem a synem, aby se naplnil princip jednotného státního občanství v rodině. Ovšem i příští žádost byla zamítnuta. Správní orgán konstatoval, že žadatelka a její nezletilý syn sice všechny podmínky splňuje, ovšem manžel nesplňuje podmínku dobré znalosti českého jazyka a vzhledem k tomu, že se jedná o žádost podanou spolu, nelze rozhodnout jinak, než žádost zamítnout všem členům rodiny. Zároveň žadatelka byla nepřímo upozorněna na to, že příští žádost bude též zamítnuta v případě, že nebude podaná spolu s manželem a synem. Tento fakt potvrzuje též rozhodnutí ministra vnitra o podaném rozkladu, který uvedl, že „*žadatelé podali jedinou žádost o udělení státního občanství České republiky, nikoliv tři samostatné žádosti formálně spojené. Pokud by žadatelé podali samostatné žádosti, Ministerstvo vnitra by*

přihlédlo i k zásadě jednotného státního občanství v rodině.“ Žadatelka se tak ocitla ve skutku zoufalé situaci. V této souvislostí NSS sdělil, že Ministerstvo vnitra nepostupovalo v souladu se zákonem, když nevyloučilo ze společného řízení žádosti stěžovatelky a stěžovatele a nerozhodlo o jejich žádosti samostatně. NSS je toho názoru, že opakem vyloučení konkrétní otázky je spojení věci dle § 140 odst. 1 správního řádu (argument a contrario). Ministerstvo tedy pochybilo, neboť v projednávaném případě bylo povinno řízení rozpojit, jelikož pro tento postup byl důležitý důvod a ve spojeném řízení hrozilo nebezpečí újmy některému z účastníků, konkrétně stěžovatelce. Co se týče neustálého přidávání dalších podmínek, NSS navázal na svoji předešlou judikaturu, když uvedl, že *„správní orgán nesmí z textu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o státním občanství dovozovat, že k podmínkám zde uvedeným může připojovat podmínky další, v textu zákona neuvedené, jak by vyplývalo z absolutizace významu slovesa lze. Takové volné rozšiřování podmínek udělení státního občanství úvahou správního orgánu nad rámec zákona by právě bylo libovůlí. Ani při výkladu ustanovení § 7 odst. 1 cit. zákona proto není možno považovat výčet pěti podmínek za pouze demonstrativní, umožňující jejich rozšíření na základě volné úvahy žalovaného; naopak se jedná o výčet taxativní, rozšiřitelný jedině na základě jiného výslovného zákonného ustanovení, za jaké lze považovat např. zohlednění bezpečnostních zájmů státu, které je žalovanému uloženo v § 10 odst. 3 cit. zákona.“*

Dále NSS ve shodě se svoji předešlou judikaturou (sp. zn. 2 As 31/2005-78)[99] uvedl, že při udělování státního občanství se možná jedná o „milost státu“, rozhodně se však nejedná o milost státního orgánu, který ve věci rozhoduje. *„Stát totiž suverenitu, jež mu při udělování jeho státního občanství (a obdobně např. i při udělování humanitárního azylu) cizincům plně náleží, přenesl na státní orgán, jemuž rozhodování o této věci svěřil, pouze v limitech omezení, která zakotvil do jiných výronů své suverenity: do Ústavy a Listiny základních práv a svobod, v nichž ústavodárce zavázal své orgány k dodržování tam obsažených lidských práv, stejně jako principů vyplývajících z charakteristiky ČR jako moderního demokratického, ústavního a právního státu; (...) Žalovaný tak musí žádost o udělení státního občanství posoudit nejen pohledem jediného ustanovení zákona, podle nějž rozhoduje a jež mu zdánlivě svěřuje ničím neomezovanou úvahu o tom, komu státní občanství neudělit, byť i splnil všechny zákonem požadované podmínky, ale pohledem celého komplexu omezení, jež na sebe uložil stát, jehož je tento orgán součástí.“*

Závěr:

Cílem této diplomové práce bylo komplexně zanalyzovat pojem státního občanství jak z teoretického hlediska (a při zohlednění historického vývoje), tak i z roviny praktické, jež se týká především procesních úprav nabývání, resp. pozbývání státního občanství, tj. rozhodovací praxe správních orgánů. Na základě řady faktů a zjištění, které tato práce ve své stati předkládá, mohu vyvodit následující závěry:

1. Institut státního občanství prošel ve sledovaném období značným vývojem. Tyto změny se zakládají především na posunu v chápání a realitě národních států. V minulosti státní občanství vycházelo ze vztahu mezi suverénem (panovníkem) a ovládanými (jeho poddanými) a myšlenky nedělitelnosti loajality, tj. nemožnosti dvojího občanství při současném zachování věrnosti vícero zemím původu. Zejména branná povinnost a řešení dilematu, na kterou stranu se občan s dvojím občanstvím v případě války přikloní, stály ve středu pozornosti tohoto problému. V současnosti však tento aspekt vojenského ohrožení hraje pouze okrajovou roli. K tomu přispívá jak globální vojenská a ekonomická integrace, tak i profesionalizace armád. Celosvětově tak dochází k tlaku na přizpůsobení právních úprav soudobým požadavkům a skutečnostem.

2. Česká právní úprava nabývání státního občanství a její výklad ze strany správních orgánů se ukazuje jako velmi rigorózní. Cizinec usilující o získání státního občanství ČR by měl vědět předem, že za splnění daných podmínek má reálnou šanci občanství získat. K tomu však nedochází vzhledem k nejednoznačnému výkladu neurčitých právních pojmů ze strany správního orgánu, kdy žadatel nemůže předpovídat, jaké další požadavky tento správní orgán vznese. I v případě správního uvážení by přitom správní orgán měl vycházet z principu ústavního právního státu, založeného na principech jako jsou rovnost, důstojnost, právní jistota, proporcionalita, legitimní očekávání účastníka či zákaz libovůle. Řešením problému by bylo doplnit podmínky, které jsou v realitě ze strany správních orgánů vznášeny, do zákona, a to tak, aby byly žadatelům o nabytí státního občanství ČR dopředu známy a aby zamítavá rozhodnutí mohla být řádně odůvodněna. Při absenci takového řádného odůvodnění se zamítavé rozhodnutí stává soudně nepřezkoumatelným.

3. Rozhodování správních soudů se v této věci zejména v prvním desetiletí existence samostatné České republiky opíralo o prvorepublikovou judikaturu, která vycházela z nyní již konzervativního a anachronického výkladu, založeného na absolutní, tj. volné

a nepřezkoumatelné úvaze správního orgánu, poplatné tehdejšímu chápání národních států a vztahů mezi nimi, jak bylo popsáno v bodě 1 závěru této práce. Zásadní obrat v judikatuře přineslo až usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z roku 2005. V něm Nejvyšší správní soud podtrhl skutečnost, že rozhodování o státním občanství se dotýká veřejných subjektivních práv, a proto může být přezkoumáno soudy ve správním soudnictví. Navíc vyloučil možnost neomezeného správního uvážení v moderním právním státě.

Na základě popsaného vývoje se lze domnívat, že do budoucna dojde k dalším změnám v této otázce. Současná praxe udělování státního občanství v České republice se totiž stále ukazuje jako poměrně rigidní. Vzhledem k demografickým změnám a trendům v české společnosti i v Evropě bude proto v budoucnosti s vysokou pravděpodobností nevyhnutelné přistoupit k dalším zjednodušením právní úpravy nabývání státního občanství.

Použitá literatura

Analýza právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství (dostupná na: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2005/analyza.pdf)

Bahýľová L., Filip J., Molek, P., Podhrazký, M., Suchánek, R., Šimeček, V., Vyhnánek, L., *Komentář: Ústava ČR*, Linde, Praha 2010.

Andrea Baršová: Dvojí občanství – Lidské právo v post-nacionálním světě; in: Sborník prací fakulty sociálních studií Brněnské univerzity, sociální studia 9, 2003

Andrea Baršová: Vícečetné státní občanství: teoretické a praktické pohledy; dostupné na: http://poradnaprava.cz/diskriminace/bipoliti.phtml.htm)

Černý, P., *Soudní přezkum správního uvážění nejen v řízení o udělení státního oblastní.* Bulletin advokacie č. 7-8/2005.

Hřebejk, J., *Státní občanství a naše státnost, in: Acta universitalis Carolinae,* Iuridica, 1-2/1999.

Chlad, L., *Státní občanství v kontextu evropské integrace*. Právník, č. 4/2004.

Klíma, K. a kolektiv, *Encyklopedie Ústavního práva,* ASPI 2007.

Kučera, V., *Udělování státního občanství – řádné odůvodnění zamítavých rozhodnutí jako pojistka proti svévoli a garance přezkoumatelnosti,* Právní rozhledy, 18/2005.

Mikule, V., *Ještě k udělování státního občanství a ke správnímu uvážení*. Bulletin advokacie č. 10/2005.

Molek, P., Šimíček, V., *Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení*. Právník, č. 2/2005.

Mrázek, J., *Evropská úmluva o státním občanství a občanství EU.* Právní rozhledy,

č. 18/2004.

Návrh věcného zákona o státním občanství (dostupný na aa.ecn.cz/img_upload/.../navrh_st_obcanstvi.doc)

Nedvědický Kamil : Správní uvážení v oblasti azylu a migrace, program ASPI

Pavlíček V. a kolektiv, *Ústavní právo a státověda*, *I. Díl Obecná státověda,* Linde, Praha 1998.

Pavlíček V. a kolektiv, *Ústavní právo a státověda, II. díl,* Linde, Praha 2008.

Pavlíček V. a kolektiv, *Ústavní právo České republiky,* Linde, Praha 2008.

Právnický slovník, Dušan Hendrych, a kolektiv, 3.vydání, 2009 (beckonline)

Sládeček V., Mikule V., Syllová J., *Komentář: Ústava České republiky,* 1. vydání, Beck, 2007.

Suchánek R., Jirásková V., *Ústava ČR v praxi*, Praha Leges, 2009.

Suchánek R., Jirásková V., *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu,* Linde, Praha 2007.

Valášek, V., Kučera,V., *Státní občanství – komentář*, Linde, Praha 2006

Státní občanství v rozhodovací praxi

Klíčová slova:

Státní občanství

Nabývání občanství

State citizenship in adjudication

Key words:

State citizenship
Gaining citizenship

Příloha č. 1

DOTAZNÍK k žádosti o udělení státního občanství

I.

1. Žadatel (žadatelka)

Jméno a příjmení, popřípadě též rodné příjmení

Datum a místo narození

Zaměstnání

Bydliště

Vzdělání

Rodinný stav

Kdy a kde uzavřel(a) manželství, popřípadě kdy a kde bylo manželství rozvedeno

Měsíční příjem

2. Manžel (manželka)

Jméno a příjmení, popřípadě rodné příjmení

Datum a místo narození

Zaměstnání

Bydliště

Vzdělání

Státní občanství

Měsíční příjem

3. Děti

Jméno a příjmení

Datum a místo narození

Bydliště

Státní občanství

4. Dosavadní státní občanství žadatele (žadatelky)

Jak žadatel(ka) nabyl(a), popřípadě pozbyl(a) dosavadní státní občanství a jak je prokazuje

Dosavadní státní občanství

Žádal již v minulosti o státní občanství České republiky, kdy a kde

5. Pobyt na území České republiky

Od kdy se zdržuje na území České republiky

Od kdy má povolen trvalý pobyt na území České republiky

Pobyt před vstupem na území České republiky

Průkaz k pobytu na území České republiky

Cestovní doklad

II.

Rodiče žadatele (žadatelky)

Jméno a příjmení

Datum a místo narození

Státní občanství

Bydliště

Pobyt na území České republiky

Žádali již v minulosti o státní občanství České republiky, kdy a kde

Dne .....

.....	.....
podpis pracovníka úřadu	podpis žadatele (žadatelky)

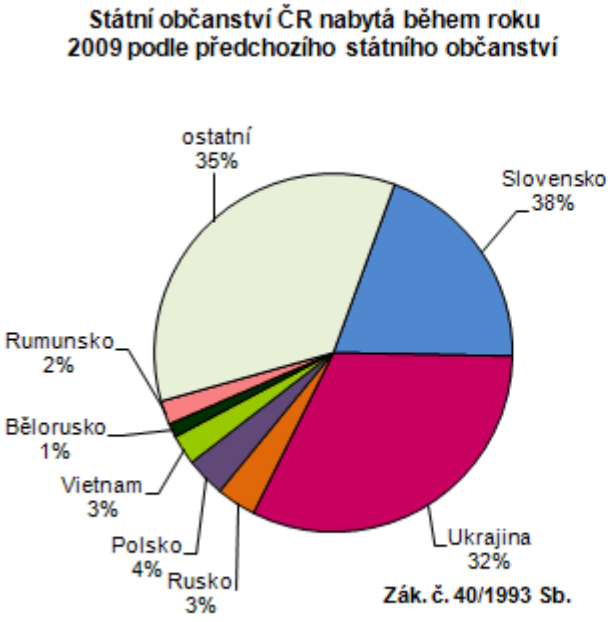
razítko se státním znakem

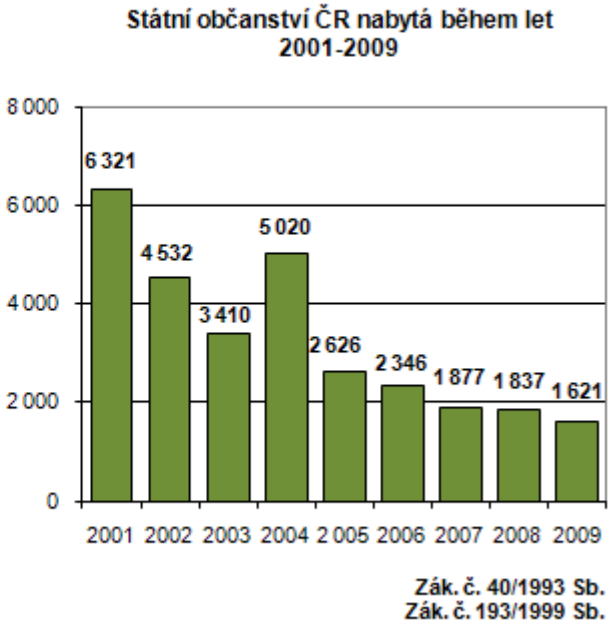
Příloha č. 2

Nabývání státního občanství ČR

V roce 2009 nabylo státního občanství České republiky 1 621 osob. Podle §7 zák. č. 40/1993 Sb. bylo státní občanství uděleno 1 128 osobám a 431 bývalých slovenských občanů je na základě stejného zákona nabylo prohlášením (§18a, §18b, §18c). Podle zák. č. 193/1999 Sb. dále nabylo státního občanství ČR 173 osob, bývalých československých státních občanů.

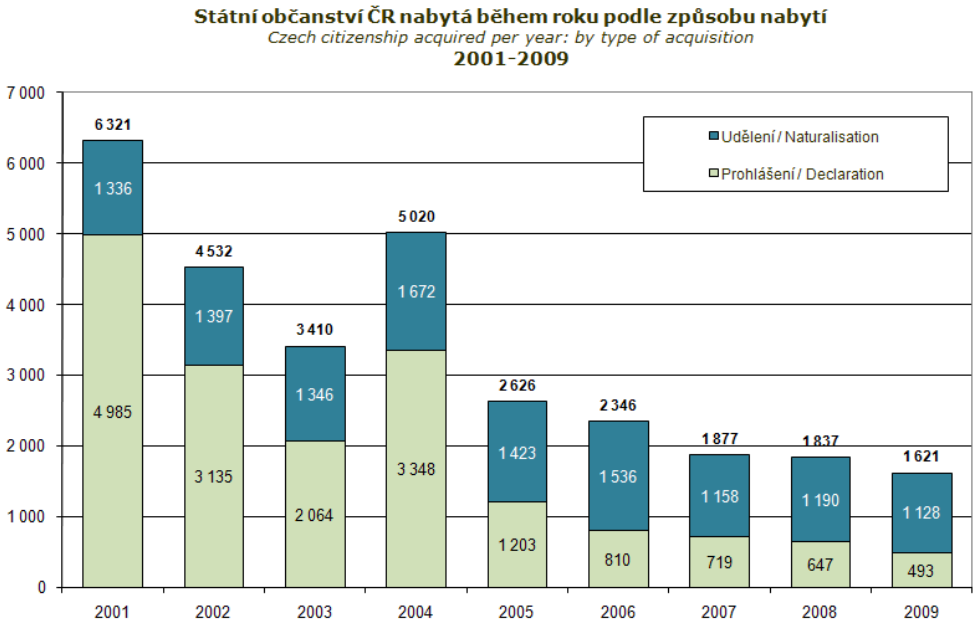
Další informace týkající se osob, jež nabyly státní občanství ČR (např. jejich předchozího státního občanství) naleznete níže (v rámci Datových údajů*). K dispozici je zde i stručný nástin vývoje nabývání státního občanství, stejně jako příslušející legislativa a další odkazy.*





Příloha č. 3

Nabývání státního občanství ČR - G01 Podle způsobu nabytí; 2001-2009



Udělením lze státní občanství ČR nabýt na základě §7 zák. č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů

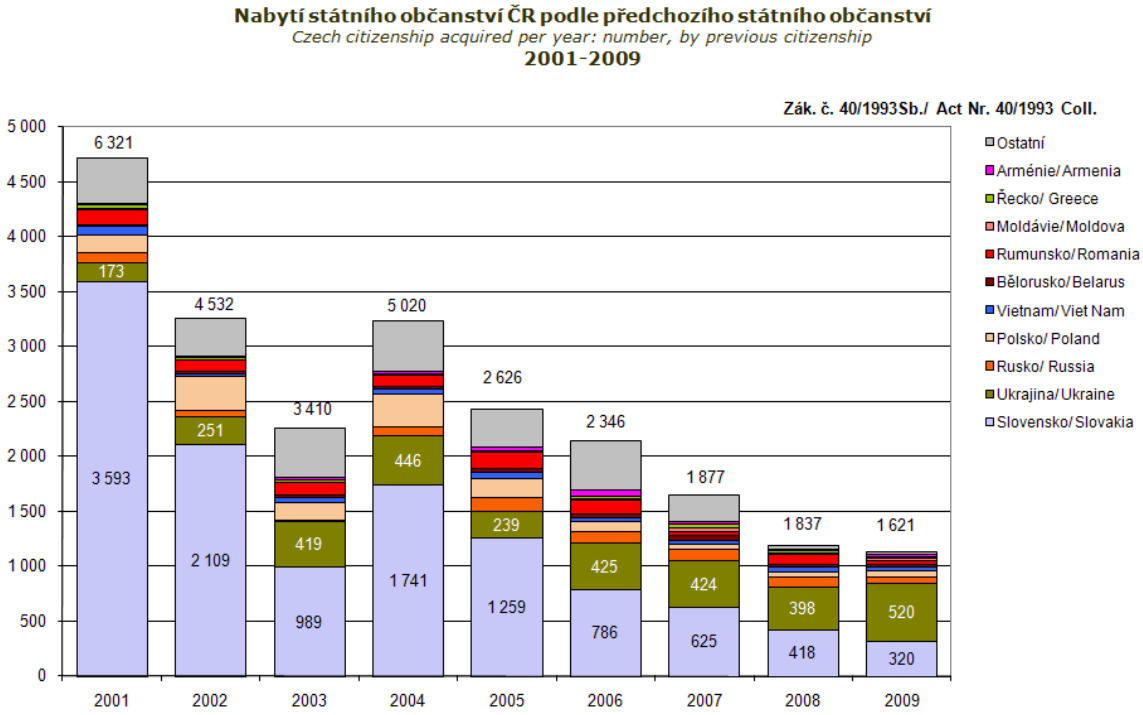
Prohlášením lze státní občanství ČR nabýt na základě §18a, §18b, §18c zák. č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění pozdějších předpisů a dále na základě zák. č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých čs. státních občanů, ve znění pozdějších předpisů

c04g01.xls

© Český statistický úřad, 2011

Příloha č. 4

Nabývání státního občanství ČR - G02 Podle předchozího st. občanství; 2001- 2009



c04g02.xls

© Český statistický úřad, 2011