

**Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta**

**Mgr. Barbora Gonsiorová**  
**Udělování státního občanství České republiky**  
**Rigorózní práce**

**Olomouc 2015**

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Udělování státního občanství České republiky vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Darkovicích dne 13. dubna 2015

Mgr. Barbora Gonsiorová“

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za přínosné a podnětné konzultace.

Dále z celého srdce děkuji Ing. Evě Beníčkové za její pomoc a podporu nejen při tvorbě této práce.

## **Obsah**

<b>1. Úvod</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Státní občanství</b> .....	<b>11</b>
2.1 Pojem státní občanství .....	12
2.2 Právní povaha státního občanství.....	13
2.3 Pojmové znaky státního občanství.....	17
2.4 Obsah státního občanství .....	20
2.5 Národnost, státní příslušnost, občanství a čestné občanství územně samosprávného celku.....	24
<b>3. Právní úprava státního občanství a její vývoj</b> .....	<b>27</b>
3.1 Právní úprava před vznikem samostatného československého státu .....	30
3.2 Republika Československá .....	35
3.3 Právní úprava státního občanství v socialistickém Československu .....	39
3.4 Právo domovské.....	41
<b>4. Udělování státního občanství České republiky</b> .....	<b>46</b>
4.1 Zařazení a obsah pojmu udělení .....	47
4.2 Podmínky udělení státního občanství .....	49
4.2.1 Trvalý pobyt na území České republiky .....	51
4.2.2 Beztrestnost .....	54
4.2.3 Znalost českého jazyka, ústavního systému a reálií.....	56
4.2.4 Povinnosti podle zvláštních právních předpisů.....	58
4.2.5 Bezpečnost státu.....	61
4.3 Správní řízení ve věci udělování státního občanství.....	62
4.4 Udělení státního občanství z důvodu významného přínosu pro Českou republiku .....	69
4.5 Soudní přezkum zamítavých rozhodnutí Ministerstva vnitra .....	70
<b>5. Nabývání státního občanství Polské republiky</b> .....	<b>75</b>

<b>6. Závěr</b> .....	<b>81</b>
<b>7. Seznam použitých zdrojů (bibliografie)</b> .....	<b>86</b>
7.1 Monografie a knižní publikace .....	86
7.2 Časopisecké články, příspěvky ve sbornících a jiné .....	88
7.3 Internetové stránky .....	89
7.4 Judikatura .....	90
7.5 Správní akty .....	91
7.6 Stanoviska .....	91
7.7 Právní předpisy .....	91
<b>8. Přílohy</b> .....	<b>95</b>
<b>9. Shrnutí (abstrakt)</b> .....	<b>100</b>
<b>10. Seznam klíčových slov</b> .....	<b>102</b>

## Seznam použitých zkratk

<b>Ústava</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
<b>LZPS</b>	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
<b>SSO</b>	zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění platném a účinném do 31. prosince 2013
<b>NSO</b>	zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky)
<b>SŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>ABGB</b>	císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský (také jako zákon č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. ledna 1925)
<b>DZ</b>	zákon č. 105/1863 ř. z., jímžto se pořádají záležitosti domovské, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1948
<b>EUSO</b>	Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2004 Sb. m. s., Evropská úmluva o státním občanství
<b>ústavní soud</b>	Ústavní soud České republiky
<b>MV</b>	Ministerstvo vnitra České republiky, odbor všeobecné správy, oddělení státního občanství a matrik
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud České republiky

# 1. Úvod

Státní občanství České republiky a právní předpisy jej regulující nejsou příliš častým předmětem zájmu odborné veřejnosti, a to i přesto, že se jedná o problematiku, která výrazným způsobem zasahuje do veřejnoprávního života fyzických osob. Důvodem pro volbu tématu z oblasti státoobčanského práva bylo mé pracovní působení v této oblasti a s tím související problém nedostatku odborné literatury, která by se této problematice věnovala komplexně. Jedná se o problém velmi aktuální, neboť Česká republika má za sebou téměř rok a půl účinnosti nového státoobčanského předpisu, tj. zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), dále jen „NSO“.

Tato práce spadá do oblasti nabývání státního občanství České republiky, přičemž se detailně zabývá pouze jedním ze současných sedmi způsobů nabytí státního občanství, a to jeho udělením. Důvodem pro tuto specifikaci je skutečnost, že udělování státního občanství v sobě zahrnuje nejsložitější správní proceduru vyžadující spolupráci několika orgánů veřejné moci. Cílem této práce je postihnout udělování státního občanství komplexně, tj. jeho právně-teoretický základ, historický vývoj, současnou právní úpravu v hmotně-právní i procesně-právní stránce a případně jej porovnat se zahraniční praxí. Použito je rozmanité množství zdrojů od knižních publikací a právních předpisů až po správní akty. Většina současných dostupných pramenů nicméně neposkytuje aktuální pohled, neboť vychází z předchozí právní úpravy tj. zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, dále jen „SSO“. Bylo tudíž potřeba jednotlivé prameny nejprve utřídit a z těchto „drobečků“ si následně uspořádat svou aktuální mozaiku udělování státního občanství. Významným zdrojem (a také inspirací) byly i znalosti a zkušenosti z oblasti státoobčanského práva a jeho výkonu v rámci mé praxe. Ačkoliv použité správní akty Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „MV“) nejsou prameny reálně dostupné všem uživatelům této práce, domnívám se, že jejich význam pro kapitolu 4. Udělování státního občanství České republiky je nezastupitelný, neboť poskytují skutečný pohled na praxi MV z hlediska výkladu podmínek nezbytných pro udělení státního občanství. Za další významný zdroj, ze kterého často vycházím, považuji judikaturu, neboť ta zásadním způsobem poskytuje odborný výklad norem upravujících státní občanství. Kapitola 5. Nabývání státního občanství Polské republiky se věnuje převážně zahraniční právní úpravě, a proto vychází z originálních zahraničních pramenů. Jednotlivé v českém jazyce nazvané zahraniční instituty jsou

výsledkem mého překladu a není tudíž vyloučeno, že případně jiní autoři budou tyto instituty nazývat v českém jazyce odlišně.

Obsah této práce ze všech výše uvedených zdrojů vychází, analyzuje je a komparuje, přičemž logickým, systematickým a jazykovým výkladem se snaží ověřit stanovené hypotézy.

Práce je členěna do deseti kapitol, které se převážně člení na podkapitoly. Účelem každé kapitoly věnující se samotnému tématu této práce je zodpovězení vymezených výzkumných otázek a ověření stanovených hypotéz. Obsahově se celkově člení na tři základní celky, a to teoreticko-právní podklad státního občanství a jeho udělování, historický vývoj udělování státního občanství a současná právní úprava udělování státního občanství. Toto členění jsem zvolila, neboť se domnívám, že jedině takto lze určitý institut vykazující právně-historický vývoj postihnout skutečně komplexně.

Cílem kapitoly 2. Státní občanství je výzkum teoreticko-právního základu státního občanství, souvisejících a odvozených institutů. Státní občanství je jedním ze základních pojmových prvků každého samostatného státu, a proto jeho pojetí vždy úzce souviselo se státním zřízením. Každý stát si svými závaznými právními předpisy stanoví, kdo jsou jeho státní občané. Ale i přes rozdílnost právních úprav jednotlivých států, lze vysledovat určitá obecná pojetí, pojmové znaky, odvozené instituty státního občanství. Domnívám se, že výše naznačená teoretická koncepce se výrazným způsobem odráží v příslušných právních předpisech a judikatuře. Prvá hypotéza proto zní:

**Institut státního občanství stojí a uplatňuje se na pevných teoretických základech, které významným způsobem ovlivňují jeho praktický projev v právních předpisech a judikatuře. Jeho vliv dopadá jen na omezenou skupinu fyzických osob.**

V kapitole 3. Právní úprava státního občanství a její vývoj se věnuji převážně historickému vývoji udělování státního občanství na českém území. V této části je možné najít, krom komparace jednotlivých historických období a s nimi spojených státoobčanských předpisů, i popisné části, což ale nepovažuji na škodu, neboť tento popis je nezbytnou součástí převážně analytického celku. V rámci zpracování této kapitoly byla použita téměř výhradně dobová odborná literatura a judikatura „prvorepublikového“ Nejvyššího správního soudu čerpaná z Bohuslavových sbírek. Vývoj státního občanství je provázen dlouhou řadou právních předpisů, které lze zařadit do tří časových období, tj. před vznikem samostatného československého státu, Republika Československá, socialistické zřízení Československa.



Které z těchto období bylo pro vývoj státního občanství a jeho udělování nejzásadnější? A který z historických právních předpisů jej nejzásadnějším způsobem formoval? Druhá hypotéza tedy zní.

**Základy institutu udělování státního občanství byly položeny císařským patentem č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský.**

Kapitola 4. Udělování státního občanství České republiky se zabývá aktuální právní úpravou udělování státního občanství. Vzhledem k dosavadní poměrně krátké době účinnosti NSO je na mnohých místech prováděna komparace se SSO. Tato kapitola má dvě hlavní oblasti zájmu. První jsou podmínky, které musí žadatel o udělení státního občanství České republiky splnit. Stručná analýza některých problémů návrhu zákona o státním občanství ČR<sup>1</sup> uvádí, že na rozdíl od SSO, které vyžadovalo splnění pěti nebo šesti podmínek, NSO jich vyžaduje devět až deset. Předmětem mého zkoumání je, jestli skutečně došlo k takovému rozšíření nároků vůči žadateli o udělení státního občanství. Dále, jak MV tyto podmínky posuzuje a vykládá příslušná zákonná ustanovení NSO. Zda se jeho pohled shoduje s dosavadním pohledem judikatury a zda NSO přinesl nějaké výrazné změny. Ale i přes kladné splnění všech podmínek pro udělení státního občanství, nemusí k udělení skutečně dojít, neboť jak jednoznačně stanovuje § 12 NSO: „Na udělení státního občanství České republiky není právní nárok.“ Pokud jsou všechny podmínky splněny a nedojde k zamítnutí žádosti z důvodu jejich nesplnění, následuje správní úvaha MV, jejímž předmětem je udělení či neudělení státního občanství. Druhou hlavní oblastí mého zájmu je tedy správní úvaha MV v rámci rozhodování o udělení státního občanství a soudní přezkum jeho zamítavých rozhodnutí. Udělování státního občanství České republiky je institutem, který je charakteristický širokou volnou úvahou, která na první pohled může hraničit až s libovůlí. Zajímá mne zejména v jaké míře je tato volná úvaha omezena a zda se vůbec její omezení v NSO vyskytuje. Soudní přezkum jako případné pokračování správního státoobčanského procesu by mělo, podle mého názoru, sloužit také jako pojistka proti případné libovůli MV, proto mne bude v tomto textu také zajímat, jestli tuto roli skutečně plní. Třetí a čtvrtá hypotéza tedy zní:

---

<sup>1</sup> ČIŽINSKÝ, Pavel. *Stručná analýza některých problémů návrhu zákona o státním občanství ČR* [online]. migraceonline.cz, 26. dubna 2012 [cit. 9. března 2015]. Dostupné na < <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/strucna-analyza-nekterych-problemu-navrhu-zakona-o-statnim-obcanstvi-cr>>.

**Nabytím účinnosti NSO došlo k výraznému nárůstu nároků na žadatele o udělení státního občanství České republiky.**

**Správní uvážení Ministerstva vnitra probíhající v rámci rozhodování o udělení státního občanství České republiky postrádá meze stanovené přímo v NSO.**

Poslední obsahovou kapitolou je 5. Nabývání státního občanství Polské republiky, která je založena na komparaci české a polské právní úpravy státního občanství. V Polské republice je problematika státního občanství upravena Ustawou z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwo polskim. V České republice je naturalizace uskutečňována prostřednictvím jednoho právního instrumentu, a to udělením státního občanství. V Polské republice je náhled na právní naturalizaci odlišný, neboť k ní dochází prostřednictvím poskytnutí polského občanství aktem prezidenta (przez nadanie obywatelstwa polskiego) a rovněž uznáním za občana polského (przez uznanie za obywatela polskiego). Zajímá mne zejména, který z těchto dvou institutů je zákonnou obdobou českého institutu udělování státního občanství? Dále pak zda se tato podobnost nachází v rovině hmotně-právní i procesně-právní. Proto mé výzkumné otázky v páté kapitole této práce zní:

**Který z instrumentů nabývání polského státního občanství je protějškem udělování státního občanství České republiky? A nakolik jsou si polská a česká právní úprava podobné?**

Práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 31. března 2015.

## 2. Státní občanství

Státní občanství je institut, který náleží mezi základní pojmové znaky každého samostatného suverénního státu. Těmito znaky jsou podle tzv. Jellinekovy triády<sup>2</sup> státní území, státní moc a obyvatelstvo ve smyslu státních občanů. Ne ale všechny osoby nacházející se v určitém čase na území určitého státu jsou státními občany tohoto státu. Státními občany je jen určitá výše z celkové množiny těchto osob. Kdo jsou oni státní občané?

Z historického hlediska můžeme státní občany charakterizovat jako členy určitého kmene, které spojovalo například společné náboženství, jazyk, kultura způsob obživy atd. Důvodem kmenové pospolitosti těchto osob byly právě společné znaky každodenního života. Z hlediska právního, se při hledání odpovědi na výše uvedenou otázku, ztotožňuji s Neubauerem<sup>3</sup>, podle něhož jsou státní občané kvalifikovaným subjektem právního řádu určitého státu. Vývoj institutu státního občanství je důsledkem vývoje společnosti, od kmenového systému po suverénní státy. Jedinečnost a nenahraditelnost tohoto institutu spočívá právě v tom, že jeho nositelem nemůže být každá osoba nacházející na území státu, nýbrž pouze ta, které splní podmínky stanovené právním řádem daného státu. Proto je také institut státního občanství tradičně považován a řazen mezi instituty vnitrostátního práva<sup>4</sup>, ačkoliv jeho projevy jsou významné i v právu mezinárodním.<sup>5</sup>

Domnívám se, že právě kvůli této „smíšenosti“ právní úpravy a jejími proměnami v průběhu dějin není zcela jednoduché jednoznačně charakterizovat obsah, povahu státního občanství a jeho identifikátorů. Ačkoliv rozbořením této problematiky se zabývám v níže uvedených podkapitolách, domnívám se, že přesná a jednoznačná charakteristika státního občanství, jeho právní povahy, obsahu a vlivu na právní postavení jeho nositelů není objektivně zcela možná. Jak uvádím výše, jedná se o institut vnitrostátního práva, a záleží tedy na vůli zákonodárců jednotlivých států, jaké důsledky budou se svým státním občanstvím spojovat. Jinými slovy řečeno, jedná se exkluzivní a delikátní záležitost každého samostatného suverénního státu, přičemž mezinárodní právo může sice upravovat určité styčné plochy, nicméně základní úprava je vždy v diki jednotlivých států.

---

<sup>2</sup> JELLINEK, George. *Všeobecná státověda*. 1. vydání. Praha: Laichter, 1906, s. 148.

<sup>3</sup> NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. 3. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství (Slon), 2006, s. 66.

<sup>4</sup> VALÁŠEK, Miloš, ČERNÝ, Jan. *České státní občanství*. 1. vydání. Praha: LINDE Praha a. s., 1996, s. 15.

<sup>5</sup> Blíže viz DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 227-238.

## 2.1 Pojem státní občanství

V odborné literatuře můžeme nalézt několik definic státního občanství různého charakteru. Například Valášek jej definuje jako „osobní právní poměr určité fyzické osoby k určitému státu bez ohledu k podobnému faktickému poměru založenému pobytem nebo bydlištěm v daném státu“.<sup>6</sup> Tato definice tedy stojí na konstrukci státního občanství, jakožto vztahu právního. Nemohu ji ale považovat za zcela úplnou, neboť z jejího znění zřejmé nic jiného než to, že státní občanství je právní vztah, na něhož nemá vliv stav faktický. Jedná se tak o definici velice obecnou, která nemá téměř žádnou vypovídající hodnotu o podstatě či obsahu pojmu státní občanství.

Velice kusou a obsahově chudou definici státního občanství obsahuje čl. 2 písm. a) sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2004 Sb. m. s., Evropská úmluva o státním občanství (dále jen „EUSO“), který stanoví, že „státní občanství znamená právní svazek mezi osobou a státem a neoznačuje etnický původ osoby“. Jedná se však, jak EUSO sama stanoví, o definici konstruovanou jen pro její potřeby, vytvářející právní rámec, s nímž musí být právní úprava signatářských států v souladu. Je tedy, vzhledem k celkové negaci a obsahové prázdnotě, nevhodné z této definice nadále vycházet, i přesto, že jiná legální definice pojmu státní občanství neexistuje.

Zdařilou a obsahově hodnotnou definici podává Kučerův a Valáškův komentář<sup>7</sup>, který charakterizuje státní občanství jako „časově trvalý, místně neomezený, bezprostřední a hluboký vztah fyzické osoby a státu“. Z hlediska právní teorie považují tuto definici za nejzdařilejší, neboť má skutečnou vypovídající obsahovou hodnotu o podstatě státního občanství, reflektující v odborné literatuře obecně uznávané pojmové znaky státního občanství. Vzhledem k tomu, že se svým obsahem přiklání k pojetí státního občanství, jako právního vztahu (viz podkapitola 2.2 Právní povaha státního občanství), vyzdvihla bych tuto skutečnost doplněním další věty nevyvolávající pochyby o právní povaze státního občanství: Státní občanství je časově trvalý, místně neomezený, bezprostřední a hluboký vztah fyzické osoby a státu, jehož obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti těchto subjektů.

---

<sup>6</sup> VALÁŠEK, ČERNÝ: *České státní...*, s. 15. Stejně nahlížení na státní občanství nalezneme (byť s odlišným chápáním jeho obsahu) také v ČERNÝ, Jan, ČERVENKA, Václav. *Státní občanství ČSSR*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1963, s. 17.

<sup>7</sup> VALÁŠEK, Miloš, KUČERA, Viktor. *Státní občanství, komentář k zákonu o nabytí a pozbytí státního občanství ČR a vybrané související právní předpisy a mezinárodní dokumenty*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 9.

Z pohledu judikatury výše uvedenou zdařilou teoreticko-právní definicí státního občanství vzal za svou i ústavní soud<sup>8</sup>, který definoval 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 subjektům vzájemná práva a povinnosti, [...]“

I Ústavní soud však ve svém výše uvedeném rozhodnutí přejímá zásadní části nejvýznamnějšího judikátu charakterizujícího státní občanství, a to rozsudek Mezinárodního soudního dvora se sídlem v Haagu ve věci Nottebohm.<sup>9</sup> V tomto přelomovém a ve svém obsahu stále aktuálním rozhodnutí byl judikován tzv. princip Nottebohm, princip efektivního občanství, které spočívá v tom, že mezi občanem a státem, jehož je nositelem musí existovat tzv. genuine link, tedy skutečná vazba spočívající v sociální skutečnosti oddanosti, opravdového spojení zájmů a citů, společně s existencí vzájemných práv a povinností. V tomto rozhodnutí sice institut státního občanství není exaktně definován, avšak vystihuje jeho podstatu a vyjadřuje kvalitativní požadavky na fyzickou osobu, která chce nabýt státní občanství určitého státu. Tímto rozhodnutím byla zároveň determinována povaha státního občanství, jako nikoli pouze právně formálního institutu.

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoliv se definice státního občanství v různých zdrojích liší, všechny ve své podstatě vyjadřují jediné, a to že se jedná o právní institut, k jehož existenci je zapotřebí nejen skutečností právních, ale také skutečností faktického či osobního charakteru na straně fyzické osoby.

## 2.2 Právní povaha státního občanství

Stejně rozmanitá, jako její definice může být i právní povaha státního občanství. Například Filip<sup>10</sup> hovoří o třech možných výkladech:

- **právní vztah** – je nevyhnutelným vyústěním přijetí státoobčanského statusu. Přijetím státoobčanského statusu vznikají práva a povinnosti, která jsou obsahem státního občanství a která náleží oběma stranám tohoto právního vztahu. Takovéto pojetí státního občanství je odvozováno od teorie společenské smlouvy Jeana-Jacquesa

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 1994, sp.zn. PL. ÚS 9/94, bod II.

<sup>9</sup> Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 6.dubna 1955 ve věci Nottebohm (Lichtenštejnsko v. Guatemala), I.C.J. Reports 1955.

<sup>10</sup> FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 18.

Rousseau, který obzvláště vyzdvihoval vzájemnost těchto práv a povinností.<sup>11</sup> Z tohoto pojetí vycházel také Pražák<sup>12</sup>, který vymezoval státní občanství následně: „[...] právní svazek poddaného ku státu [...], jež značí souhrn práv a povinností, příslušejících dotčenému subjektu oproti státu, který takto jest předmětem práva dotčeného.“ Zároveň jej ale označoval také jako veřejné subjektivní právo.

- **právní stav** – z historického hlediska je toto pojetí nejstarší, neboť vycházelo z římskoprávního status civitatis, které určovalo, kdo je římským občanem a kdo cizincem.<sup>13</sup> Z celkové množiny osob nacházející se na území určitého státu (obyvatelstvo) je části přiznáno určité právní postavení (status civitatis), s nímž jsou spojena zvláštní práva, která jiné části obyvatelstva nemají. Přiznáním tohoto zvláštního postavení vznikají fyzické osobě právně vynutitelná práva a povinnosti. Toto pojetí upřednostňoval Weyr,<sup>14</sup> podle něhož: „Stát jako normový subjekt svým normovým souborem upravuje nejen poměry oněch povinnostních subjektů, které následkem jeho konstrukce, jakožto korporace jsou považovány za jeho členy, nýbrž i u jiných, vznikl pro souborné označení těchto členů zvláštní název státních občanů a pro vztah jejich ke korporaci (státu) název státní občanství. Důsledkem zmíněného korporálního pojetí státu jest pak, že za členy oné korporace, tedy státní občany, považují se zásadně toliko fyzické osoby a ne t. zv. právnické“. Avšak právě vznik tohoto statusu je podle Filipa předpokladem státního občanství jako právního vztahu.
- **subjektivní právo** – samostatné nahlížení na státní občanství jako na veřejné subjektivní právo bez přítomnosti alespoň jednoho z výše uvedených pojetí je, podle mého názoru, neúplné. Je třeba vycházet z pojetí státního občanství jako právního vztahu nebo právního stavu, které jako takové má v zákonné úpravě svoje konkrétní projevy ve formě veřejných subjektivních práv.

Tyto jednotlivé přístupy k právní povaze státního občanství se v průběhu doby vyvíjely, měnily a navzájem doplňovaly. Stručně shrnuto, pojetí právního vztahu vychází ze společenské smlouvy mezi občany navzájem, kteří jako subjekty tohoto právního vztahu si navzájem sami upraví vzájemná práva a povinnosti v oblasti státního občanství. Kdežto

---

<sup>11</sup> ROSSEAU, Jacques-Jean. *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Reprint původního vydání z roku 1949. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1949, s. 39-43.

<sup>12</sup> PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní*. 2. vydání. Praha: Jednota právnická, 1902, s. 9-13.

<sup>13</sup> KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 69-70. Také BARTOŠEK, Milan. *Encyklopedie římského práva*. 2. vydání. Praha: Academia, 1994, s. 258.

<sup>14</sup> WEYR, František. *Československé právo ústavní*. 1. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 294.

v případě právního statusu závisí pouze na vůli státu, jakožto svrchovaného normotvůrce, jaká práva a povinnosti svým státním občanům z titulu jejich statusu státního občana přizná. Z teoretických konstrukcí lze vymezit určité charakteristické praktické projevy těchto pojetí.<sup>15</sup> Státní občanství jako právní stav je charakteristický naprostou výlučností státního občanství neumožňující být současně občanem dvou či více států, tedy bipoilitismus, silnou diskreční pravomoc Ministerstva vnitra při udělování státního občanství a uplatňování zásady *ius sanquinis*. Společenskosmluvní pojetí naproti tomu bipoilitismus umožňuje, uplatňuje zásadu *ius soli* a výslovně zakazuje zbavení státního občanství proti vůli občana.

Zatímco právní teorie jednoznačně upřednostňuje pojetí státního občanství jako právního vztahu, v praxi, která vychází ze zákonné úpravy, není situace natolik jednoznačná. K takovému závěru lze dojít obecnou komparací určitých rysů SSO a NSO, na základě výše uvedených znaků obou pojetí.

SSO spočíval na principu výlučnosti státního občanství České republiky, který až na výjimky (srov. § 17 odst. 1 SSO) neumožňoval být současně občanem České republiky a občanem jiného státu. Například v případě udělení státního občanství bylo podle § 9 odst. 1 písm. b) potřeba k žádosti přiložit doklad, který potvrzoval pozbytí dosavadního státního občanství, s výjimkou bezdomovce nebo osoby s přiznaným statutem uprchlíka na území České republiky. NSO je v tomto přístupu mnohem otevřenější, zejména v podobě nabývání státního občanství prohlášením podle § 31 a rovněž vypuštěním požadavku pozbytí dosavadního státního občanství v případě nabývání státního občanství udělením. V tomto případě došlo k významnému posunu od pojetí právního stavu k pojetí právního vztahu. Kombinaci obojího pojetí nalezneme v ustanoveních upravujících nabytí státního občanství na základě narození, upravené v § 3 SSO a § 4 NSO. Primárně se v obou zákonech uplatňuje zásada *ius sanquinis* doplněná zásadou *ius soli*, jejímž účelem je zabránit, aby se narozené dítě stalo bezdomovcem<sup>16</sup>, čímž jsou reflektovány mezinárodní smluvní závazky.<sup>17</sup> Snad nejsilnějším projevem státního občanství jako právního stavu zůstává stále stejně široká diskreční pravomoc MV v případech udělování státního občanství, které rozhoduje na základě volné úvahy správního orgánu: „V případech kdy státoobčanský vztah nevzniká *ex lege*, ale

<sup>15</sup> Viz UHL, Pavel. *Kritická analýza zákona o nabytí a pozbytí občanství České republiky: diplomová práce*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta právnická, 2000. 65 s. Vedoucí diplomové práce Jiří Hřebejk.

<sup>16</sup> Bezdomovcem se podle mezinárodního práva rozumí osoba bez státního občanství, která nemá podle vnitrostátního práva státní občanství žádného státu. Označuje se též jako *apatrida*, nebo *apolita*. Blíže viz MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva. I. díl. 2. vydání*. Praha: LINDE Praha, a.s., 1999, s. 138.

<sup>17</sup> Čl. 1 a násl. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 43/2002 Sb. m. s., o přístupu České republiky k Úmluvě o omezení případů bezdomovectví.

na základě rozhodnutí příslušného orgánu státu, má stát nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádné právo zaručené Ústavou, ústavními zákony ani mezinárodní smlouvou [...]“<sup>18</sup> Jinými slovy, na udělení státního občanství České republiky není právní nárok<sup>19</sup>, i přesto že žadatel o jeho udělení splnil všechny zákonem stanovené podmínky. Toto pravidlo je známo již z dob Republiky Československé – viz Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 1923, Boh. A 2536/1923. Na druhou stranu však SSO, ve znění účinném do 24. května 1996 upravoval jako jednu z možností pozbytí státního občanství propuštění ze státního svazku České republiky v §§ 14 a 15. V případě, že žadatel splnil všechny stanovené podmínky, vznikl mu právní nárok na pozbytí státního občanství. A konečně společenskosmluvní projev zákaz zbavení státního občanství proti vůli občana je zakotven na nejvyšší úrovni v čl. 12 odst. 2 Ústavy. Jedná se o velice silný projev tohoto pojetí, neboť ve své základní podstatě tvoří-li státní občanství část předmětu společenské smlouvy, a od smlouvy obecně nelze jednostranně odstoupit, pokud si tak smluvní strany výslovně neujednají (tedy pokud tak v případě státního občanství nestanoví zákon), není ani možné, aby stát zbavil svého občana proti jeho vůli státního občanství, a jednostranně tak odstoupil od společenské smlouvy. Taková byla praxe bývalých totalitních režimů na území České republiky, které umožňovaly zbavení státního občanství ve formě trestu zákonem č. 86/1950 Sb., trestní zákon, a poté „pouze“ ve formě sankce udělované Ministerstvem vnitra na základě zákona č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství.<sup>20</sup> Totalitní režim vyjadřuje silné pojetí právního stavu, který občan získal od státu a stát mu jej může rovněž odejmout.

Na základě výše uvedeného mohu konstatovat, že současná právní úprava státního občanství je kombinací pojetí výrazně společenskosmluvního a právního stavu. Základem zůstává pojetí právního stavu, které je díky NSO doplněno výraznými prvky společenskosmluvního pojetí, zejména v oblasti nabývání státního občanství České republiky. Z teoretického hlediska je však podle mého názoru téměř nemožné izolovaně vycházet z koncepce jednoho pojetí, alespoň v demokratickém právním státě. Tato pojetí snad ani nelze

<sup>18</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. března, sp. zn. IV. ÚS 586/99.

<sup>19</sup> Rovněž výslovně judikováno v usnesení Vrchního osudu v Praze ze dne 29. prosince 1997, sp. zn. 6 A 77/97. Nicméně podle judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k SSO, vzniká při splnění všech podmínek pro udělení státního občanství subjektivní právo. Blíže viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2006, sp. zn. 2 As 31/2005. Dále je v této souvislosti vhodné uvést, že čl. 4 písm. a) EUSO tento nárok rovněž nezakládá, nýbrž pouze vyjadřuje ideální stav, kterým je absence případů bezdomovectví. Blíže viz GRONWALDTOVÁ, WAGNEROVÁ, Petra, MORÁVKOVÁ, Jitka. *Statusové věci občanů*. Praha: ASPI, a.s., 2009, s. 263.

<sup>20</sup> MOLEK, Pavel. In BAHÝL'OVÁ, Lenka (ed). *Komentář k Ústavě České republiky*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010, s. 246 – 247 (čl. 12 odst. 2 Ústavy).



pojímát izolovaně, vzhledem k tomu, že v důsledku historického vývoje se navzájem prolínaly. Mohu tedy na závěr konstatovat, že v českém právním prostředí je státní občanství určitý právní svazek vykazující znaky právního stavu a zároveň i právního vztahu projevující se jako veřejné subjektivní právo, což považuji za kombinaci vhodnou. Na jednu stranu stát, prostřednictvím NSO, poskytuje větší míru svobody a dispozice v oblasti státního občanství, například umožněním dříve přísně potíraného bipolitismu, a zajišťuje svým občanům ochranu, pokud se jí dovolávají. Na druhou stranu si však stále ponechává ve své diskreci některé zásadní záležitosti, například rozhodování o udělení státního občanství.

### 2.3 Pojmové znaky státního občanství

Z odborné literatury a judikatury lze vymezit několik obecných základních znaků státního občanství:

- **časová trvalost** – v tomto smyslu znamenající jeho nezrušitelnost proti vůli nositele. Z této zásady jsou známy historické výjimky ve smyslu zbavení státního občanství jako formy určitého trestu (viz výše podkapitola 2.2 Právní povaha státního občanství). V současnosti je však zbavení státního občanství proti vůli občana absolutně vyloučené v čl. 12 odst. 2 Ústavy. Problémem zákazu zbavení státního občanství proti vůli občana se zabýval i ústavní soud.<sup>21</sup> Stěžovatel se dovolával zrušení § 17 SSO, který byl podle něj v rozporu s čl. 12 odst. 2 Ústavy, neboť podle § 17 SSO docházelo k pozbytí státního občanství České republiky dnem, kdy na základě výslovného projevu vůle dobrovolně nabyde cizí státní občanství. Stěžovatel v tomto spatřoval rozpor s čl. 12 odst. 2 Ústavy, neboť k pozbytí českého státního občanství došlo, aniž by stěžovatel projevils vůli jej pozbýt. K tomuto ústavní soud uvedl: „Ústavní soud považuje za podstatné – a na to je třeba klást důraz – že k nabytí cizího státního občanství podle § 17 dochází vlastním projevem vůle občana a že zákonným následkem takového projevu vůle je ztráta státního občanství České republiky [...]. Jestliže tedy občan projevils (projevils) vůli nabýt na vlastní žádost cizí státní občanství, musel (musí) si být vzhledem k jasnému a kategorickému znění napadeného zákonného ustanovení – tedy předpisu obecně závazného – vědom toho, že de lege lata pozbývá státní občanství České republiky, jakmile získá státní občanství cizího státu.“ Dále se ústavní soud zabýval jazykovým výkladem „pozbytí“, jak jej používá

---

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95.

SSO a „zbavení“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 Ústavy, přičemž došel závěru, že z terminologického hlediska a vzhledem k úmyslu zákonodárce se jedná o dvě kvalitativně odlišné situace s různými právními následky. Je tedy zřejmé, že „zbavení“ státního občanství není totéž jako jeho dobrovolné „pozbytí“, a že čl. 12 odst. 2 Ústavy chrání české státní občany před svévolným zásahem státu, ve formě určitého trestu, jehož důsledkem by byla ztráta státního občanství. V souvislosti s tvorbou NSO se možnost zrušení státního občanství vyskytla v analýze Ministerstva vnitra<sup>22</sup>, kterou vláda vzala na vědomí svým usnesením ze dne 13. července 2005 č. 881<sup>23</sup>, podle níž Ministerstvo vnitra může rozhodnout o zrušení udělení státního občanství, pokud k jeho nabytí došlo na základě vědomě padělaných nebo pozměněných listin či nepravdivých údajů, a to za podmínky, že padělané nebo pozměněné listiny či nepravdivé údaje měly podstatný vliv na kladné rozhodnutí ve věci nabytí státního občanství České republiky. Následný věcný záměr NSO obsahoval zrušení státního občanství jako jednu z možností pozbývání státního občanství, ovšem vzhledem k čl. 12 odst. 2 Ústavy, která této možnosti brání, se navrhovalo také vypracování návrhu věcného záměru ústavního zákona, který měl čl. 12 odst. 2 Ústavy doplnit o ustanovení, podle něhož nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství České republiky, s výjimkou případů výše uvedených. Tento návrh však usnesením vlády ze dne 17. března 2008 č. 254<sup>24</sup> schválen nebyl, s odůvodněním, že postačí případné přijetí „obyčejného zákona“, který by měl sám tuto možnost pozbytí státního občanství upravit v mezích Ústavy. Tyto snahy o zvedení institutu zrušení státního občanství, a tudíž prolomení zásady nezrušitelnosti, však nikdy nebyly naplněny, neboť NSO, účinný od 1. ledna 2014 zrušení státního občanství jako formu pozbytí nezná. Nutno podotknout, že jeho případné zavedení, by znamenalo spoustu komplikací, včetně jeho případné eurokonformity.<sup>25</sup> Pro úplnost lze na závěr tohoto znaku uvést, že výše uvedené snahy nebyly zcela bezvysledné, neboť v rámci obnovy řízení vedené podle § 39 NSO

---

<sup>22</sup> MINISTERSTVO VNITRA. *Analýza právní úpravy nabytí a pozbývání státního občanství* [online]. migraceonline.cz, 2. května 2005 [cit. 11. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/analyza-pravni-upravy-nabyvani-a-pozbyvani-statniho-obcanstvi>>.

<sup>23</sup> VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení č. 881* [online]. vlada.cz, 13. července 2005 [cit. 11. ledna 2015]. Dostupné na <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2005&07-13](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2005&07-13)>.

<sup>24</sup> VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení č. 254* [online]. vlada.cz, 17. března 2008 [cit. 11. ledna 2015]. Dostupné na <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2008&03-17](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008&03-17)>.

<sup>25</sup> Blíže se tímto zabývá Kučera, viz KUČERA, Viktor. Zrušení – nový způsob pozbývání státního občanství? *Správní právo*, 2011, roč. XLIV., č. 3, s. 147-153.

a § 100 a násl. SŘ, je možné vydání rozhodnutí o tom, že prohlášovatel státní občanství nikdy nenabyl. V této souvislosti mohu poukázat na § 100 odst. 4 SŘ, upravující obnovu řízení z moci úřední, v případech, kdy rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Jedná určité naplnění původního požadavku na zrušení státního občanství, ovšem v mezích Ústavy.

- **územní neomezenost** – subjekt je nositelem státního občanství bez ohledu na aktuální místo svého pobytu. Jsou-li tedy obsahem státoobčanského svazku určitá práva a povinnosti ve vztahu stát - občan, působí tato, ať už se nositel nachází ve státě svého občanství či nikoli.
- **bezprostřednost** – podle Kučery a Valáška<sup>26</sup> a za předpokladu pojetí státního občanství jako právního vztahu je to jeho nenahraditelnost jiným právním vztahem. Tato zásada tedy vyjadřuje exkluzivitu státního občanství a jinými slovy říká, že práva a povinnosti, kterými je státní občan nositelem, má právě z důvodu svého státoobčanského poměru a účasti v jiném právním vztahu je nabýt nemůže. Z pohledu současné právní úpravy státního občanství, zejména ve vztahu k právům a povinnostem státního občana, je tato zásada jednoznačně naplňována a nezná instituty podobného charakteru. Budeme-li se však na státní občanství dívat jako na právní stav<sup>27</sup>, pak v historii nalezneme tzv. právo domovské, vyjadřující určitý stav příslušnosti k určité obci, které se státním občanstvím úzce souviselo (blíže viz podkapitola 3.4 Právo domovské).
- **efektivnost** – v odborné literatuře chápáno jako základní právo nositele státního občanství, tedy jeho nárok dovolat se v případě potřeby ochrany ze strany státu a jeho vymahatelnost, tedy požadavek, aby tato ochrana byla účinná. Je-li však obsah státního občanství oboustranný, tedy práva a povinnosti se nachází v rovině obou subjektů občan – stát, domnívám se, že na tento pojmový znak mohu nahlížet rovněž ze strany státu, a v souladu s požadavkem na efektivní občanství vysloveným v rozhodnutí Nottebohm, jako právo státu požadovat, aby byli skutečně efektivními občany, nikoli pouze formálními nositeli státního občanství. Tento požadavek může stát vynucovat prostřednictvím ústavně zakotvených povinností státního občana, jako například povinnost bránit svou vlast.

---

<sup>26</sup> VALÁŠEK, KUČERA: *Státní občanství, komentář...*, s. 9.

<sup>27</sup> WEYR: *Československé právo...*, s. 294-295.

- **rovnost** – tedy zásada nediskriminace mezi nositeli státního občanství. Tato zásada je pro občany České republiky vyjádřena v preambuli Ústavy, kde se v odstavci čtvrtém hovoří o rovnoprávných a svobodných občanech České republiky. Zcela výslovně nalezneme tuto zásadu zakotvenou v čl. 5 EUSO. Rovnost státních občanů České republiky je tedy jednoznačně zaručena na nejvyšší úrovni a neuplatňuje se tzv. diferencované státní občanství.<sup>28</sup> Ale v souvislosti s uplatňováním zásady rovnosti v České republice a jiných zemích je zapotřebí připomenout, že rozličný přístup v jejím naplňování bezpochyby souvisí s rozdílným systémem práva a rovněž rozdílným historickým vývojem států. Česká republika je typickým státem s převažující jednou národností, která nikdy nebyla tzv. koloniální mocností, a proto ani nikdy nebyl důvod rozlišovat mezi svými státními občany.
- **vylučnost** – tento znak můžeme chápat ve dvou pojetích. Formálně SSO neumožňoval, aby občan České republiky byl zároveň občanem jiného státu. Nicméně NSO již bipolarismus umožňuje. Materiálně se nositel vícero státních občanství nemůže odvolávat na jiné státní občanství vůči státu, jehož je rovněž státním občanem. Toto druhé pojetí je jako interpretace uznáváno odbornou literaturou, první pojetí je již překonáno.

## 2.4 Obsah státního občanství

V souladu s výše uvedeným, vycházejíc z předpokladu, že státní občanství je v teoreticko-právní rovině a tedy své základní podstatě právní vztah, jehož subjekty jsou občan a stát, je nezbytně nutné, aby tento byl něčím zaplněn, tedy měl nějaký obsah. Tím jsou práva a povinnosti na obou stranách tohoto právního vztahu. Právě tímto výrazným obsahem, jeho silou a rozsahem se státní občanství stává exkluzivním a žádné jiné právní vztahy vznikající mezi fyzickou osobou a státem, jako například různé druhy pobytů cizinců na území státu, byť ani státní příslušnost právnických osob, mu v tomto smyslu nemohou konkurovat.<sup>29</sup> Tato práva a povinnosti jsou přitom oboustranná. Pro zajímavost mohu uvést, jak na práva a povinnosti státního občana nahlíželi Černý a Červenka<sup>30</sup> silně ovlivnění socialistickou ideologií: „V socialistické společnosti, kde je zásadní jednotou zájmů jedince a celku, neexistují protiklady mezi právy povinnostmi občanů. Práva a povinnosti, vyhlášené

<sup>28</sup> VALÁŠEK, KUČERA: *Státní občanství, komentář...*, s. 10.

<sup>29</sup> EMMERT, František. *Dvojití občanství v českém právu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 5.

<sup>30</sup> ČERNÝ, ČERVENKA: *Státní občanství...*, s. 33.

Ústavou ČSSR, vyjadřující postavení člověka jako občana socialistického státu, jako příslušníka společnosti pracujících. Právům občanů odpovídají jejich povinnosti, při čemž druhou stránkou využívání občanských práv je plnění povinností vůči státu a společnosti.“ Částečně lze s tímto tvrzení vymezujícím práva a povinnosti státního občana souhlasit i dnes. Institut státního občanství neposkytuje svému nositeli pouze práva, nýbrž ho zavazuje také k plnění povinností státního občana.

Vzhledem k tomu, že státní občanství je institut vnitrostátního práva, závisí určení zákonodárce každého samostatného státu, jaký bude obsah tohoto institutu. Z jiného hlediska je tento obsah určován také faktory neprávního charakteru, které mohou být časové, ekonomické, ideologické a jiné.<sup>31</sup> V případě České republiky je základní katalog práv a povinností státního občana obsažen v ústavních předpisech, tj. Ústavě a LZPS, od níž se pak odvíjejí další práva a povinnosti v zákonných normách. Stručně a výstižně tento obsah shrnul ústavní soud<sup>32</sup>, podle něhož obsah státního občanství spočívá 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.“ Mohu souhlasit s výkladem odborné literatury<sup>33</sup>, že tato výlučně státoobčanská práva a povinnosti jsou dnes již spíše výjimkou z přiznávání základních práv všem fyzickým osobám spadajícím pod právní řád České republiky, bez ohledu na státní občanství těchto osob. Základní práva tedy přestávají být výlučnými právy státních občanů, jak je uvedeno v čl. 42 odst. 3 LZPS. Navíc i výlučně státoobčanská práva a povinnosti jsou v důsledku evropské integrace oslabovány ve prospěch jiných občanů Evropské unie.

V souvislosti s právy a povinnostmi, které jsou obsahem státního občanství, a jejich naplňování úzce souvisí otázka bipoilitismu. Bipolité jsou definováni<sup>34</sup> jako osoby, které jsou občany více států. K jeho vzniku může dojít vícero způsoby, přičemž obecně mohu uvést, že třemi hlavními důvody<sup>35</sup> vzniku tohoto jevu jsou navzájem se lišící právní úpravy státu upravující nabývání a pozbývání státního občanství, vysoká mobilita fyzických osob a uzavírání manželství mezi státními občany různých států. V mezinárodním právu

<sup>31</sup> FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 121.

<sup>32</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 1994, sp. zn. PL. ÚS 9/94, bod II.

<sup>33</sup> MOLEK: *Komentář k Ústavě České republiky...*, s. 239 (čl. 12 odst. 2 Ústavy).

<sup>34</sup> MADAR: *Slovník českého...*, s. 151.

<sup>35</sup> EMMERT: *Dvojí občanství v...*, s. 13.

obyčejovém byl bipoilitismus vždy považován za nežádoucí jev. Důvodem byl právě střet práv a povinností státním občanů vícero státu, typickým příkladem je plnění branné povinnosti občana vícero státu, nebo výkon diplomatické ochrany – který stát má takto působit, je-li fyzická osoba občanem několika států? Z pohledu mezinárodního práva dokonce takovýto střet práv a povinností bipoilita, jak uvádí Emmert<sup>36</sup>, bylo možné chápat jako zásah do státní suverenity, přičemž snaha zabránit dvojímu a vícero státních občanství byla typická pro socialistické státy, které se snažily o absolutní moc a kontrolu nad svými občany. Československo v tomto směru nebylo výjimkou, což dokazuje i řada mezinárodních smluv uzavřených převážně s bývalými socialistickými státy (viz Příloha č 1). V současnosti je tato situace upravena v EUSO , která pro signatářské státy upravuje podmínky bipoilitismu, podle Emmerta<sup>37</sup> přelomovým způsobem, neboť upřednostňuje práva fyzických osob jako státních občanů nad svrchovaností států. Rovněž se podrobně věnuje ožehavému plnění branné povinnosti občana vícero států.

Jaký je tedy postoj EUSO k případnému střetu práv a povinností občana vícero států? V souladu s pravidly mezinárodního práva obyčejového a zásadou výlučnosti státního občanství se státy mají k bipoilitům chovat tak, jako by jiné státní občanství neměli, s výjimkou norem mezinárodního práva o diplomatické a konzulární ochraně a norem mezinárodního práva soukromého podle čl. 17 EUSO. Zatímco v historii bylo snahou států bipoilitismu účinně předcházet a zamezovat jeho vzniku, dnes je postavení bipoilitů dostatečně ošetřeno instrumenty mezinárodního i vnitrostátního práva, jejichž účelem je dostatečná úprava jejich postavení v právním prostředí, které již nepředstavuje natolik nežádoucí stav, o čemž svědčí i NSO a jeho liberální přístup k cizincům.

Co se týče samotných práv a povinností státního občana, jejich podrobný výklad by byl vysoce nad rámec této práce, zaměřuji se proto v následujícím na právo pobytu a s ním související zákaz vyhoštění, jakožto jednu z výše zmíněných výjimek náležící pouze státním občanům. Zákaz vyhoštění je zakotven v čl. 14 odst. 4 LZPS. Uvedený článek LZPS je jednou z výše uvedených výjimek dopadající pouze na státní občany České republiky a reakcí na praxi socialistického režimu, který na jedné straně zabraňoval státním občanům opuštění území státu a na straně druhé je k tomuto trvalému opuštění nutil.<sup>38</sup> Dne 26. listopadu 2004 byl ústavnímu soudu podán návrh na zrušení příslušných ustanovení zákona č. 40/2009,

<sup>36</sup> EMMERT: *Dvojí občanství v...*, s. 14-15.

<sup>37</sup> Tamtéž s. 17.

<sup>38</sup> MOLEK, Pavel. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol (ed). *Komentář k Listině základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 359.

trestní zákoník (dále jen „TZ“), týkajících se předávání pachatelů trestných činů do jiných zemí Evropské unie na základě evropského zatýkacího rozkazu. Ústavní soud se s věcí vyrovnal ve svém nálezu ze dne 3. května 2006.<sup>39</sup> Navrhovatelé mimo jiné argumentovali rozporem těchto ustanovení TZ s čl. 14 odst. 4 LZPS, podle níž žádný občan nemůže být nucen k opuštění vlasti, tedy území České republiky. Ústavní soud se tedy zabýval výkladem čl. 14 odst. 4 LZPS, který však není jednoznačný a může zahrnout jak opuštění trvalé, tak krátkodobý pobyt za účelem trestního stíhání. Ústavní soud se nakonec přiklonil k objektivnímu významu a výkladu tohoto článku, argumentujíc: „Při nalézání objektivního významu čl. 14 odst. 4 Listiny nelze tyto skutečnosti pominout. Není v souladu s principem objektivního teleologického výkladu, reflektujícího realitu současné EU, založené na vysoké mobilitě občanů v rámci celého unijního prostoru, aby čl. 14 odst. 4 Listiny byl vykládán tak, že neumožňuje ani časově omezené předání občana do jiného členského státu za účelem trestního řízení o trestném činu spáchaném tímto občanem v tomto státě, pokud je garantováno, že po skončení trestního řízení bude, na vlastní žádost, předán zpět do České republiky k případnému výkonu trestu. Časově omezené předání občana k trestnímu řízení probíhajícímu v jiném členském státě EU, podmíněné jeho následným opětovným předáním do vlasti, tedy není a nemůže být nucením k opuštění vlasti ve smyslu čl. 14 odst. 4 Listiny.“

Zajímavé bylo tvrzení navrhovatelů, podle něhož by napadená ustanovení znamenala trvalé narušení vztahu mezi občanem a státem, a tudíž i ochrany občana ze strany státu. S těmito tvrzeními se podle mého názoru ústavní soud správně vyrovnal argumentací, podle které k tomuto narušení nedochází, neboť občan České republiky předaný k trestnímu stíhání do ciziny se stále nachází pod ochranou České republiky. Je zapotřebí vzít i úvahu současnou evropskou realitu vysoké mobility fyzických osob, přičemž Evropská unie je prostor svobody, bezpečnosti a práva. K narušení tohoto vztahu, a tedy i čl. 14 odst. 4 LZPS, by tedy došlo v případě, kdy by občan České republiky byl předán k trestnímu stíhání do země, která by nesplňovala české ústavní standardy trestního stíhání, nebo kde by byl vystaven mučení či jiné formě nepřipustného zacházení.

Tento nálezný ústavního soudu je možné chápat jako přelomový, reagující na stále se rozšiřující vliv evropského práva a jeho pronikání do práva národního. Výše zmíněné tvrzení navrhovatelů, týkající se narušení ochrany ze strany státu, a tedy i narušení zásady efektivnosti státního občanství, by bylo možné v historii považovat za opodstatněné. Nikoliv však již dnes, neboť jak výše uvádím, jsou občanům České republiky zaručena stejná práva

---

<sup>39</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bod 72.

v kterékoliv jiné zemi Evropské unie. Druhé tvrzení uvádějící narušení trvalosti vztahu mezi občanem a státem je zcela irelevantní, neboť předáním občana do jiné země nedochází k pozbytí jeho státního občanství, a tudíž tato trvalost, jak je vykládána ve smyslu odborné literatury, nemůže být narušena.

## **2.5 Národnost, státní příslušnost, občanství a čestné občanství územně samosprávného celku**

Jestliže jsme si již charakterizovali institut státní občanství, včetně jeho právní povahy, je třeba od něj vymezit několik jiných institutů právního i neprávního charakteru. Jsou jimi národnost, státní příslušnost, občanství a čestné občanství obce nebo kraje.

Zřejmě nejvýznamnější pojmový rozdíl se nachází mezi státním občanstvím a národností. Zatímco státní občanství je dle výše uvedeného právní vztah mezi fyzickou osobou a státem, jejímž obsahem jsou práva a povinnosti na obou stranách, národnost je otázkou osobního cítění. Národnost podle Aleksejeva<sup>40</sup> je určitá příslušnost k územnímu společenství lidí, které je zároveň bezprostředním předpokladem národa. Přičemž národ je historicky (na základě vzájemného a dlouhodobého styku různých kmenů a národností) vznikající společenství vyznačující se určitými společnými znaky, jako jsou společný jazyk, území, hospodářský život a psychické sounáležitosti. Vyslovit jednoznačnou a univerzální charakteristiku obsahu národ je zřejmě nemožné, neboť je jich tolik, kolik je na světě národů. Je bezesporu možné, aby člověk byl současně státním občanem určitého státu, avšak nebyl příslušníkem národa převažujícího (výlučného) na území daného státu (např. typickým případem ve vztahu k českému státnímu občanství jsou volyňští Češi ve vztahu ke státu Ukrajina). Z obsahu těchto dvou pojmů, tedy národnost a státní občanství, je rovněž patrné, že národnost určité fyzické osoby není a v současnosti ani nemůže být, v České republice, předpokladem pro jeho získání. Zatímco státní občanství je právní institut, kterého může fyzická osoba nabýt pouze za splnění podmínek stanovených zákonodárstvím určitého státu, národnost je věcí osobního cítění, osobní volby fyzické osoby a na existenci či neexistenci vědomí si náležitosti k určitému národu nemůže mít zákonodárce vliv. V právním prostředí České republiky toto znamená, že státní občan České republiky nemusí být národnostně Čech, přičemž požadavek tuto skutečnost respektovat je zakotven na nejvyšší úrovni, tj. v čl. 3 odst. 2 LZPS, zakotvující právo každé fyzické osoby svobodně rozhodovat o své národnosti,

<sup>40</sup> ALEKSEJEV, Vasil'jevič, Vladimír. *Rod, kmeň, národnosť, národ*. 1. vydání. Bratislava: Vydavateľstvo politickej literatury, 1963, s. 34 - 47.



při absenci jakéhokoliv nátlaku na toto svobodné rozhodnutí či odnárodnění. Na toto ustanovení LZPS navazuje zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, upravující postavení národnostních menšin na území České republiky.

Státní příslušnost pak můžeme označit za pojem širší než národnost a státní občanství, už jen s ohledem na to, že subjektem státní příslušnosti mohou být nejen osoby fyzické, nýbrž i osoby právnické.<sup>41</sup> Ačkoliv tedy již z tohoto jednoho faktu můžeme jednoznačně konstatovat rozdílnost státní příslušnosti a státního občanství, národnosti, můžeme ve starší literatuře a právní úpravě<sup>42</sup> nalézt dokumentace považující tyto pojmy za synonyma. Tento stav nerozlišování těchto dvou pojmů trvá dodnes. Proto je zřejmě záležitostí vlastního úsudku a chápání, zda budou tyto pojmy odlišovány. Avšak vzhledem k tomu, že nositelem státního občanství mohou být pouze fyzické osoby, měly by se tyto pojmy důsledně odlišovat, už kvůli subjektům nefyzické podstaty a potřebě jejich zařazení k určitému státu.

Oproti národnosti a příslušnosti, jako institutů neprávního charakteru, se v právním řádu České republiky, konkrétně pak v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoO“) a zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoK“), setkáváme s pojmem občanství bez přívlastku státní. Jedná se o občanství obce nebo kraje, přičemž oba výše uvedené zákony předepisují pro získání postavení občana obce nebo kraje určité podmínky, jež musejí být splněny kumulativně, a to státní občanství České republiky a trvalý pobyt na území obce/vojenském újezdu či na území kraje (tedy občanem obce/kraje se nemůže stát cizinec byť s trvalým pobytem na území obce/kraje). S postavením občana obce/kraje spojují výše uvedené zákony významná oprávnění, která jsou vymezena v § 12 odst. 2 ZoK a § 16 odst. 2 ZoO. Vzhledem k tomu, že Česká republika je suverénní stát se zaručenou územní samosprávou podle čl. 8 Ústavy, členící se na obce jako základní územně samosprávné celky a kraje jako vyšší územně samosprávné celky, pak z pohledu státoobčanského mohu občanství obce/kraje chápat, jako určitý doplněk státního občanství na lokální úrovni. Jsou-li občané jedním ze státotvorných prvků státu (vedle území a státní moci), jedná se o přirozený důsledek vnitřního rozčlenění státu na nižší územně samosprávné celky. V obou případech se jedná o určité právní postavení, tedy status vykazující znaky právního vztahu, jehož obsahem jsou určitá oprávnění a povinnosti týkající se správy věcí veřejných. Rozdíl spočívá zejména

---

<sup>41</sup> VALÁŠEK, ČERNÝ: *České státní ...*, s. 15.

<sup>42</sup> NEUBAUER: *Státověda a teorie ...*, s. 66.

v nadřazenosti státního občanství, bez něhož by nebylo občanství obce/kraje. Tedy jinými slovy řečeno, občanství kraje/obce je podmíněno občanstvím státu.

Na závěr této podkapitoly ještě nahlédnu na čestné občanství obce. Tento specifický a svébytný institut uděluje zastupitelstvo obce v souladu s § 35 odst. 1 ve spojení s § 82 odst. 2 písm. s) ZoO. Nazývá se sice čestné občanství, nicméně jedná se o formu ocenění za většinou „celoživotní“ společensky přínosnou činnost. Navíc záleží na konkrétních zastupitelstvech, jaká pravidla pro udělení čestného občanství stanoví, a ty se tedy mohou lišit obec od obce. Čestné občanství obce by ale mohlo být bráno jako jeden z podkladů pro udělení státního občanství České republiky z důvodu významného přínosu pro Českou republiku podle § 16 NSO. De lege ferenda by v úvahu mohlo přicházet i čestné občanství České republiky, které by však vyžadovalo svůj vlastní speciální zákon, s přesně specifikovanými podmínkami pro jeho udělení.

### 3. Právní úprava státního občanství a její vývoj

Úprava státního občanství řazena do práva správního, konkrétně správa vnitřní. Nicméně domnívám se, že řazení do oblasti správního práva je zejména „systémové“ vycházející z nutnosti problematiku státního občanství zařadit. Jak je zřejmé už z první kapitoly této práce, státní občanství má přesah do mnoha právních odvětví, zejména pak do práva ústavního a mezinárodního práva veřejného. Státoobčanská problematika byla dokonce původně předmětem soukromoprávní úpravy, respektive ABGB. K těmto soukromoprávním kořenům ale musím podotknout, že ačkoli státoobčanské normy byly součástí soukromoprávního kodexu, stále zůstávaly předmětem práva veřejného, neboť podle Pražáka<sup>43</sup> pro povahu práv chráněných právními předpisy je pramen práva zcela nerozhodný. S jistotou se tedy dá pouze tvrdit, že státní občanství spadá do práva veřejného, kdežto jeho užší zařazení do systému je diskutabilní. Takováto roztržitost je důsledkem významu státního občanství, jako jednoho ze státotvorných prvků.

Tedy jako institut neustále reagující na společenské a politické změny, byl v minulosti upravován velkým množstvím právních předpisů. Mohu snad vyslovit domněnku, že ne jinak tomu bude i v budoucnu. Hlavně z tohoto důvodu vykazují státoobčanské právní předpisy jev, který se v právní teorii nazývá ultraaktivita právních předpisů. Tento právní pojem se používá pro popis situace, kdy právní vztahy vzniklé za účinnosti určitého „původního“ zákona, se i po pozbytí jeho účinnosti a tedy za účinnosti zákona „následného“, řídí zákonem „původním“. Tedy slovy Procházky<sup>44</sup>: „Nejen vznik právních vztahů a práva z nich vzniklá, ale i změna a zánik těchto vztahů, se chrání před novým právem jejich zachováním v režimu starého práva.“ Stejný názor na problematiku ultraaktivity právních předpisů zaujímá Nejvyšší soud České republiky<sup>45</sup>, podle jehož výkladu nový právní předpis, který upravuje určitý právní institut zcela nebo zčásti jinak než dosavadní právní předpis, nemusí obecně vzato mít na právní vztahy vzniklé před jeho účinností žádný vliv. Přitom tato situace nastává, když nový právní předpis stanoví, že se jim řídí jen ty právní vztahy vzniklé po jeho účinnosti, a tedy právní vztahy vzniklé před jeho účinností (včetně všech nároků a práv z nich vyplývajících) řídí dosavadními právními předpisy, i když tyto vznikly až v době účinnosti nového právního předpisu. V praxi státoobčanské agendy je ultraaktivita právních předpisů

<sup>43</sup> PRAŽÁK: *Rakouské právo ...*, s. 9.

<sup>44</sup> PROCHÁZKA, Adolf. Retroaktivita zákonů. In *Sborník veřejného práva československého. Svazek III.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 801.

<sup>45</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. července 2000, sp. zn. 21 Cdo 2115/99.

východiskem pro zjišťování státního občanství fyzické osoby a způsobem, jak uvádí Kučera<sup>46</sup>, oživení právních předpisů, které již pozbyly platnosti. Účinný zákon o státním občanství vždy určuje, kdo je k určitému konkrétnímu dni státním občanem. Například typickou ultraaktivní normu obsahoval SSO v § 1<sup>47</sup>, který určoval, kdo je ke dni 1. 1. 1993 státním občanem České republiky. V praxi krajských úřadu, kde velkou část státoobčanské agendy tvoří vydávání osvědčení o státním občanství podle § 41 a násl. NSO, je obsáhlá znalost všech státoobčanských předpisů a jejich ultraaktivita nezbytná pro každou úřední osobu, která se problematikou státního občanství aktivně zabývá. Nicméně ultraaktivita státoobčanských předpisů není předmětem této práce, proto ji zde už blíže nerozvádím. Chtěla jsem pouze nastínit s jakou nejčastější problematikou, se úřední osoby pro státní občanství při výkladu a aplikaci následujících právních předpisů setkávají. Na následující straně se nachází tabulka, jejímž účelem je usnadnit orientaci v příslušných nejdůležitějších právních předpisech státoobčanské problematiky, které jsou předmětem následujících kapitol.

---

<sup>46</sup> VALÁŠEK, KUČERA: *Státní občanství, komentář...*, s 17.

<sup>47</sup> (1) Fyzické osoby, které ke dni 31. prosince 1992 byli státními občany České republiky a zároveň státními občany České a Slovenské Federativní republiky, jsou od 1. ledna 1993 státními občany České republiky.  
(2) Při posuzování zda je fyzická osoba státním občanem České republiky, popřípadě do 31. prosince 1992 byla státním občanem České a Slovenské Federativní republiky, se postupuje podle předpisů platných v době, kdy mělo dojít k nabytí nebo pozbytí státního občanství této osoby.

<b>1811</b>	<b>ABGB</b> (císařský patent č. 946/1811 Sb.z.s., obecný zákoník občanský)
	1. 6. 1811 – 27. 10. 1918 (fakticky do 30. 9. 1949)
↓	
<b>1832</b>	<b>Vystěhovalecký patent</b> (vystěhovalecký patent č. 2557 s.z.s.)
	24. 3. 1832 – 1. 10. 1949
↓	
<b>1920</b>	<b>První zákon o státním občanství</b> (ústavní zákon č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé)
	16. 7. 1920 – 30. 9. 1949
↓	
<b>1949</b>	<b>Druhý zákon o státním občanství</b> (zákon č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství)
	1. 10. 1949 – 31. 12. 1968
↓	
<b>1969</b>	<b>Třetí zákon o státním občanství</b> (zákon č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky)
	1. 1. 1969 – 31. 12. 1992
↓	
<b>1993</b>	<b>SSO</b> (zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky)
	1. 1. 1993 - 31. 12. 2013
↓	
<b>2013</b>	<b>NSO</b> (zákon č. 186/2013 o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů)
	1. 1. 2014 - dosud

### 3.1 Právní úprava před vznikem samostatného československého státu

Ještě před tím, než se začneme zabývat vývojem státního občanství, tak jak na něj pohlížíme dnes, tedy ve smyslu občanské společnosti, považuji za nezbytné alespoň stručně zmínit, co novodobému pojetí státního občanství předcházelo.

Od 14. století se na území současné České republiky vyskytoval institut zvaný právo obyvatelské neboli *ius incolatus*, také tzv. inkolát. Důvod jeho vzniku výstižně a věcně vysvětluje Emmert<sup>48</sup>, podle kterého „[...] se zrodila snaha připoutat svobodné občany ke státu, jehož území obývali, neboť i charakter státních útvarů se změnil.“ Ačkoliv samotný název právo obyvatelské svádí k myšlence, že se toto právo vztahovalo na všechny obyvatele nacházející se na českém území, není tomu tak. Na státní občany určitého státu je možno pohlížet, jako na kvalifikované obyvatelstvo. Na nositele *ius incolatus* je možné nahlížet jako na „[...] v podstatě státní občanství stavovsky kvalifikované“<sup>49</sup>. Důvodem je, že fakticky bylo udělení *ius incolatus* přístupné jen pro určité vrstvy obyvatelstva, tj. stavy disponující dostatečným majetkem.

Stejně jako dnes státní občanství i *ius incolatus* se nabýval několika způsoby. Jedním z nich bylo jeho udělení, které bylo stejně jako udělení státního občanství dnes, vázáno na splnění několika podmínek:

1. Složení reverze k úřadu zemských desek (přísahy věrnosti zemi a panovníkovi);
2. zakoupení deskového statku (významné nemovitosti);
3. zabezpečení výuky českého jazyka pro své děti;
4. provedení požadovaných úkonů před členy přihlášeného stavu.

V udělení *ius incolatus* můžeme tedy spatřovat vzdáleného předchůdce dnešního udělení státního občanství České republiky. Oproti složení reverzu dnes žadatelé skládají státoobčanský slib, zakoupení deskového statku mělo zajistit trvalé usídlení se na území země české, což je předpokladem i dnes ve formě předepsané délky pobytu na území České republiky, znalost českého jazyka je rovněž jednou z dalších podmínek. Dále například před přijetím do rytířského stavu se musela dokládat zachovalost cti, dnes je požadována beztrestnost. O udělení (nebo spíše přesněji o schválení) rozhodoval zemský sněm místně příslušný podle země Koruny české, v rámci které se žadatel usadil. Můžeme proto

---

<sup>48</sup> EMMERT: *Dvojí občanství v...*, s. 25.

<sup>49</sup> HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. (I až O)*. Reprint původního vydání z roku 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 5.

samozřejmě nalézt i podstatné rozdíly. *Ius incolatus* byl zaměřen jen na určité stavy obyvatelstva schopné si zakoupit deskový statek, v tomto smyslu se tedy vyznačoval exkluzivitou osobního substrátu. Snad nejmarkantnější rozdíl spočíval v nemožnosti nabytí *ius incolatus* ženami.<sup>50</sup> Ale je třeba v této souvislosti feudalismus té doby a srovnat ji s dnešní občanskou realitou, která klade důraz na člověka jako občana, a tudíž nositele státoobčanských práv a povinností, nikoliv jako na osobu majetnou.

Prvním právním předpisem, který na českém území zakotvil institut státního občanství (de iure vytvořil), tak jak na něj nahlížíme dodnes, byl ABGB účinný od 1. července 1811 do 27. října 1918 (fakticky do 30. září 1949). ABGB je společně s francouzským Code Civil a pruským BGB, notoricky znám jako významný kodex soukromého práva. Ale stejně, jak jsem uvedla v úvodu této kapitoly, to že upravoval i problematiku státního občanství, která je typickým předmětem práva veřejného, neznamená, že v době účinnosti ABGB byly normy státoobčanské považovány za normy soukromoprávní. Mylná je představa, podle níž je ABGB, alespoň, co se týče roviny státoobčanské, nepoužívanou normou. Dostaví-li se například na některý z krajských úřadů v České republice žadatel o vydání Osvědčení o státním občanství České republiky podle § 43 NSO, narozený před rokem 1948, je ABGB, minimálně znění jeho § 28, jedním z předpisů, který oprávněná úřední osoba v rámci svého státoobčanského šetření zkoumá.

ABGB byl tedy prvním předpisem na českém území upravujícím státní občanství ve smyslu občanské společnosti. Vycházel z pojetí státního občanství jako *status civitatis*, což určuje ustanovení § 28, podle něhož: „Plného požívání občanských práv nabývá se státním občanstvím.“ A k těmto právům patřily i určité vlastnosti a poměry osob, která byla, a dodnes jsou, pro soukromé právo rozhodující.<sup>51</sup> Ačkoliv se jednalo o předpis v rovině státoobčanské rovině základní, musím uvést, že nebyl zcela kompletní. V ustanoveních §§ 28 až 31 (a dále také v §§ 160 až 162) upravoval pouze nabývání státního občanství, nikoli pozbytí. V § 32 bylo stanoveno, že: „O ztrátě státního občanství vystěhováním nebo provdáním státní občanky za cizozemce ustanovuje se v zákonech vystěhovaleckých.“ Tímto zákonem vystěhovaleckým byl Vystěhovalecký patent ze dne 24. března 1832 (dále jen „Vystěhovalecký patent“), který umožňoval pozbytí rakouského státního občanství<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> STARÝ, Marek. *Ius incolatus – několik poznámek k českému právu obyvatelskému v době předbělohorské. Právník*, 2006, roč. 145, č. 12, s. 1452-1466.

<sup>51</sup> ŽLÁBEK, Josef, VERNER, Vladimír. *Státní občanství a domovské právo v republice československé*. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1923, s. 56.

<sup>52</sup> ŽLÁBEK, VERNER: *Státní občanství a domovské právo ...*, s. 66-67.

propuštěním ze státního svazku, uzavřením manželství s cizincem. Dále odvozeným způsobem u manželky a dětí, nabyli-li manžel či otec cizí státní občanství, legitimací nemanželského dítěte a prohlášením manželství za neplatné, byla-li manželka provdána za cizince. Ve všech dalších následujících právních úpravách státního občanství bylo jeho nabývání a pozbývání součástí jednoho zákona. K tomuto mohu jen dodat, že existovaly tendence tuto dvojkolejnost ABGB a Vystěhovaleckého patentu zrušit a nabývání a pozbývání sloučit do jednoho zákona upravujícího materií nabývání a pozbývání státního občanství. Základní zákon státní č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených (dále jen „prosinčová ústava“), v čl. 1 stanovil, že „Všichni obyvatelé náležející ku královstvím a zemím v radě říšské zastoupeným, mají obecné rakouské státní právo občanské. Zákon ustanovuje, pod kterými výminkami kdo rakouského státního práva občanského může nabýti, jeho užívati a kdy a jak ho pozbude.“ Z jazykového výkladu začátku věty druhé tohoto článku usuzuji, že úmysl prosinčové ústavy skutečně směřoval pouze k jedinému zákonu upravujícímu nabývání i pozbývání státního občanství, jakým je jim dnes NSO nebo dříve SSO. Nicméně k přijetí takového zákona nikdy nedošlo a státoobčanská agenda nadále spadala pod ABGB a Vystěhovalecký patent.

K nabytí rakouského státního občanství tedy mohlo dojít pěti způsoby:<sup>53</sup>

- 1. Narození** – podle ustanovení § 28 ABGB věty druhé „Státního občanství v těchto dědičných státech docházejí děti rakouského státního občana narozením.“ ABGB tímto ustanovením vnesl zásadu *ius sanguinis* do tehdejšího právního řádu. Na druhou stranu není možné si nevšimnout, že zásada *ius soli* nebyla vůbec uplatňována a k jejímu zastoupení došlo mnohem později.
- 2. Legitimace** – tento způsob nabytí byl upraven poněkud odděleně v §§ 160 až 162, podle nichž nemanželské dítě cizinky získává státní občanství rakouské, legitimuje-li jej rakouský státní občan (tedy historický předchůdce dnešního způsobu nabytí státního občanství České republiky určením otcovství podle §§ 6 a 7 NSO).
- 3. Sňatek** – se jedná o způsob nabytí státního občanství, který jako jediný nepřežil do dnešní doby.
- 4. Udělení** – jediný originární způsob nabytí státního občanství byl upraven v §§ 29 a 30, podle nichž „Cizinci nabývají rakouského státního občanství [...],

<sup>53</sup> NEUBAUER, Zdeněk. In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi – 1. díl. Praha: V. Linhart, 1935, s. 280.



dokonavým desetiletým pobytem v těchto státech, avšak jen pod tou podmínkou, že cizinec po tuto dobu nebyl stížen trestem pro nějaký zločin. I bez nastoupení živnosti nebo řemesla a před uplynutím 10 let, může býti o udělení státního občanství u politických úřadů žádáno a od nich uděleno, je-li zjištěn majetek žadatele, jeho výdělková schopnost a řádné mravní chování.“ Ustanovení o udělení státního občanství byla doplněna dekretem dvorské kanceláře ze dne 1. března 1833, č. 2597 P. G. S.,<sup>54</sup> který podmínky pro udělení státního občanství upřesnil v tom smyslu, že k udělení nedocházelo přímo z ABGB, tedy ze zákona, nýbrž až konstitutivním správním aktem, který však mohl být vydán až po splnění zákonných podmínek. Cizinec, který si o udělení zažádal, musel podat žádost u příslušného zemského úřadu podle místa pobytu. Tento zemský úřad ověřil splnění zákonných podmínek, tj. mravnost a samostatnou výdělkovou činnost. Následně se žadatel musel dostavit k zemskému úřadu, kde složil přísahu a obdržel ověřující listinu. O udělení tedy rozhodovaly v prvním stupni místně příslušné zemské úřady podle posledního trvalého pobytu žadatele, výjimkou byli politicky podezřelí žadatelé, o jejichž žádostech rozhodovalo Ministerstvo vnitra.<sup>55</sup> S odkazem na následující kapitolu věnující se udělení státního občanství podle současné právní úpravy, mohu jednoznačně konstatovat, že ABGB položit pevné základy tomuto institutu, a jehož povaha zůstala po více jak 200 let nezměněna, pouze doplňována či spíše upravována podle potřeb a společenského a politického vývoje. Navíc se domnívám, že tento základ zůstane zachován i do budoucna. Jestliže podmínka trvalého pobytu, beztrestnosti a samostatné výdělečné schopnosti, přežily tak dlouhý vývoj, není ani důvod se nedomnívat, že tomu tak bude i nadále. Navíc jaké jiné důležitější náležitosti by měl stát od žadatelů požadovat, než usazení se na jeho území, respektování právního řádu a nezávislost na státní finanční podpoře? Zajímavou otázkou je, k jakému okamžiku žadatel nabytí státní občanství. Vzhledem k nezměněné povaze tohoto institutu, tedy k tomu, že již tehdy bylo pro udělení státního občanství zapotřebí schvalovací akt orgánu státu a složení přísahy a po ní následné vydání ověřující listiny o nabytí

---

<sup>54</sup> ŽLÁBEK, VERNER: *Státní občanství a domovské právo* ..., s. 58.

<sup>55</sup> Tamtéž, dále pak NEUBAUER, Zdeněk. In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému obecnému zákoníku* ..., s. 296.

státního občanství, jsem toho názoru, že k nabytí státního občanství docházelo stejně jako dnes, převzetím této listiny žadatelem.

- 5. Nastoupením ve veřejnou službu, nastoupením živnosti** – možná by bylo nejvhodnější uvést tyto dva způsoby nabytí rakouského občanství pouze v závorce, neboť *de iure sice* zakotvena byla, nicméně *de facto*, se nikdy neuplatňovaly. Původní znění § 29 ABGB totiž začínalo větou „Cizinci nabývají rakouského státního občanství nastoupením veřejné služby, nastoupením živnosti. Nabytí státního občanství nastoupením veřejné služby ale vylučoval čl. 3 prosincové ústavy, který stanovil, že: „Všichni občané státní mohou rovnou měrou veřejných úřadů dojíti. Aby cizozemci veřejných úřadů dojíti mohli, potřebí, aby prvé nabyli rakouského státního práva občanského.“ Fakticky bylo tedy nemožné, aby cizinec nastoupením do veřejné služby nabyl státní občanství, když podle právního předpisu vyšší právní síly nositelem státního občanství již musel být. Následně byla tato možnost nabytí státního občanství vyloučena také zákonem č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), který § 1 stanovil, že: „Za úředníka smí býti ustanoven toliko rakouský státní občan čestného dřívějšího života [...]“ Stejně ustanovení obsahovala i pragmatika soudcovská a učitelská.<sup>56</sup> Co se týče nabytí státního občanství nastoupením živnosti, pak tento byl zrušen císařským nařízením ze dne 27. dubna 1860, č. 108 ř. z.<sup>57</sup> Vzhledem k tehdejší době téměř permanentních „drobných“ válečných konfliktů v Evropě, je vcelku pochopitelné, že stát nechtěl do svých řad vpouštět cizí státní příslušníky. Dnes už je ale situace odlišná. Například podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, se může úředníkem stát i cizí státní příslušník. Proto v této souvislosti *de lege ferenda* by stálo za uvážení například prominutí podmínky prokázání znalosti českého jazyka a reálií u žadatelů o udělení, kteří jsou zaměstnanci územně samosprávných celků alespoň po dobu 5 let. Je-li někdo zaměstnán ve veřejné správě po tak dlouhou dobu, dá se důvodně předpokládat, že ovládá úřední jazyk a vykazuje určité znalosti týkající se České republiky.

---

<sup>56</sup> ŽLÁBEK, VERNER: *Státní občanství a domovské právo ...*, s. 58.

<sup>57</sup> Tamtéž.

### 3.2 Republika Československá

Právní řád nově vzniklé Republiky Československé byl vybudován na principu sukcese<sup>58</sup>, ústavně zakotveném v tzv. recepčním zákoně č. 11/1918 Sb.z. a. n., o zřízení samostatného státu československého, kterým Republika Československá v plném rozsahu převzala dosavadní právní řád státu Rakousko-Uhersko a ponechala jej v platnosti. Pokud bychom hledali odpověď na otázku, kdo byli občané „první“ Republiky Československé, pak odpověď bychom našli v ústavním zákoně č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé (dále jen „**první zákon o SO**“). Konkrétně v § 1, který stanovil: „Státními občany československými jsou

1. Ode dne 28. října 1918 osoby, které nejpozději dnem 1. ledna 1910 získaly a od té doby nepřetržitě mají domovské právo v území někdejšího mocnářství Rakousko-uherského, jež náleží nyní Československé republice.

2. Bývalí státní občané říše Německé, kteří mají své řádné bydliště na územích, která náležela dříve k říši Německé, a která od ní případnou k republice Československé.

3. Bývalí státní občané němečtí, rakouští a uherští, kteří se narodili na území Československé republiky jako děti státních občanů německých, majících na tomto území řádné bydliště, nebo státních občanů rakouských nebo uherských, majících tam právo domovské, i když osoby, o něž jde, samy nemají v době, kdy tento zákon vejde v platnost, bydliště nebo domovské právo v republice Československé.

4. Ode dne 28. října 1918 ti, kdož před tímto dnem měli právo domovské v některé obci bývalého mocnářství Rakousko-Uherského mimo území republiky Československé a stali se skutečnými úředníky nebo zřizenci Československého státu, nebo některého československého státního ústavu nebo podniku.“

Ustanovení § 2 stanovilo nevyvratitelnou právní domněnku, podle které: „O osobách, které se narodily nebo narodí na území Československé republiky, má se za to, že jsou státními občany československými, není-li prokázáno, že narozením nabyly jiného státního občanství.“ Tedy klíčem k určení okruhu československých státních občanů bylo stále bydliště, místo narození, rodiče se stálým bydlištěm na území na území Republiky Československé, nástup státní služby, nebo výkon práva opce podle mezinárodního práva.<sup>59</sup> První zákon o státním občanství sice fakticky nabyl účinnosti dne 16. července 1920, nicméně

<sup>58</sup> Blíže k principu sukcese například VLADISLAV, SLADKÝ, ZBOŘIL: *Mezinárodní právo veřejné...*, s. 147.

<sup>59</sup> EMMERT: *Dvojí občanství v...*, s. 34.

vymezení okruhu státních občanů bylo retroaktivně účinné od 28. října 1918. Následně byl doplněn ústavním zákonem č. 152/1926 Sb., o udělení státního občianstva československého některým osobám. Tento se sice týkal pouze některých obyvatel Slovenska nebo Podkarpatské Rusi, je ale zároveň významnou procesní normou upravující proces udělování státního občianství.

Mohu konstatovat, že právní řád Republiky Československé, v souladu se zásadou jediného a jednotného státního občianství vyjádřenou v § 3 prvního zákona o SO, a za upřednostňování zásady *ius sanquinis* (zásada *ius soli* se uplatnila pouze v případě nabytí státního občianství na základě místa narození), upravoval čtyři možnosti nabytí československého státního občianství:

1. Narozením (místem narození)
2. Legitimací
3. Sňatkem
4. Udělením<sup>60</sup>

Udělení zůstalo zachováno jako jeden ze způsobů nabytí československého státního občianství. Zajímavé je, že zatímco komentář k ABGB<sup>61</sup> výslovně pracuje s pojmem „Udělení výrokem úředním“, prvorepublikový autor Břeský,<sup>62</sup> používá sousloví „výslovným přijetím“. Jedná se však zcela očividně o jazykové pojetí tohoto institutu, obsah zůstává stejný, stejně dobře bychom mohli používat pojem naturalizace. V důsledku recepce právního řádu a výslovného § 3 prvního zákona o státním občianství zůstaly normy ABGB upravující podmínky pro udělení státního občianství zachovány, nebudu se proto již zabírat právní podstatou tohoto institutu. Následující text je věnován průběhu procesu udělování státního občianství v Republice Československé, výkladu tehdejší judikatury a určitým souvislostem se současným stavem.

Stejně jako dnes, bylo pro udělení československého státního občianství zapotřebí participace dvou stran, tj. žadatele o udělení a státu, který žádosti vyhověl. Již československá judikatura konstatovala, že na udělení státního občianství podle § 30 ABGB není právní nárok.

---

<sup>60</sup> Jako spornou uvádí komentář k ABGB další možnost nabytí státního občianství a to tzv. znovunabytí podle § 16 zákona č. 105/1863 ř.z., jímžto se pořádají záležitosti domovské. NEUBAUER, Zdeněk. In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému ...*, s. 280.

<sup>61</sup> NEUBAUER, Zdeněk. In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému ...*, s. 280.

<sup>62</sup> BŘESKÝ, Antonín. *Právo domovské a státní občianství v republice Československé*. 1. vydání. Praha: B. Kočí, 1923, s. 85.

Rovněž také konstatovala, že rozhodující orgán veřejné moci nemusí uvádět důvody pro zamítnutí žádosti.<sup>63</sup>

Žádost o udělení se podávala u politického úřadu první instance.<sup>64</sup> Místní příslušnost se řídila podle obce, která žadateli udělila příslib přijetí ve svazek domovský, za předpokladu, že k udělení státního občanství skutečně dojde.<sup>65</sup> Oproti stavu dnešnímu, kdy je zpoplatněno samotné udělení státního občanství, správnímu poplatku podléhala už samotná žádost opatřená kolkem. Za osoby nesvéprávné podávali žádost jejich zákonní zástupci. K žádosti samozřejmě musely být připojeny dokumenty prokazující splnění podmínek pro udělení státního občanství. Těmito se prokazovalo žadatelovo dobré chování a výtěžná způsobilost, zároveň musely být potvrzeny případným zaměstnavatelem a místně příslušnou obcí. Bylo také možné doložit průkaz o majetku žadatele dostačujícího k výživě jeho a jeho rodiny. Dokládal se i příslib udělení domovského práva v místně příslušné obci a také doklad potvrzující propuštění z dosavadního státoobčanského svazku (například podle Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 1926, Boh. A 5542/1926). O žádosti rozhodoval politický úřad druhé instance. Pokud by tedy žadatel s bydlištěm na území například obce Bílovec podal žádost o udělení československého státního občanství v roce 1923, musel by tak učinit u Okresního úřadu v Bílovci. O jeho žádosti by následně rozhodovala Zemská vláda Slezská v Opavě. Ovšem jen do roku 1928, kdy se vlivem reformy veřejné správy rozhodovací pravomoc přenesla na Zemský úřad v Brně. V tomhle dvoustupňovém systému státoobčanské agendy můžeme najít první spojitost se současným stavem, neboť dnes plní funkci podacího místa pro žádost o udělení státního občanství místně příslušný krajský úřad, rozhodovací pravomocí disponuje MV. Jedná-li se však o žadatele, kterého bychom mohli označit jako politicky závadného (otázka bezpečnosti státu byla ožehavá zejména na území Hlučínska<sup>66</sup>), musel požádat o rozhodnutí Ministerstvo vnitra. Jeho rozhodnutí ale nemělo závazný charakter. Pokud politický úřad druhé stolice rozhodl o udělení československého státního občanství i přes negativní obsah rozhodnutí Ministerstva

<sup>63</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 1923, Boh. A 2431/1923.

<sup>64</sup> Blíže k problematice organizace veřejné správy za Republiky Československé viz HRABCOVÁ, Lucie. *Organizace veřejné správy v období první republiky (s přihlédnutím k organizaci veřejné správy v politickém okresu Hustopeče): diplomová práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2006. 74 s. Vedoucí diplomové práce Karel Schelle.

<sup>65</sup> Takto stanovené to bylo proto, že každý státní občan československý měl dle § 2 zákona č. 105/1863 ř. z., jímžto se pořádají záležitosti domovské mít v některé obci právo domovské. Nicméně povinnost k domovské příslušnosti byla prolomena § 14 prvního zákona o SO, na případy, kdy podle doplňujících mírových smluv, se nabývá státní občanství a domovská obec se současně nedá určit.

<sup>66</sup> Blíže k zajímavé státoobčanské otázce Hlučínska, zejména v oblasti bipoitismu PLAČEK, Vilém. *O řešení státní příslušnosti u Hlučíňanů 1920, 1938 a 1945. Vlastivědné listy Slezska a Severní Moravy*, 2003, ročník 29, č. 2, s. 9-12.

vnitru, nemohlo být takové udělení považováno za neplatné. Ministerstvo vnitra ale mělo pravomoc atrahovat si rozhodnutí o udělení státního občanství na sebe. Mohu tedy konstatovat, že zatímco dobová odborná literatura používá pojmu rozhodnutí, tak vzhledem k jeho nezávaznému charakteru se o skutečném rozhodnutí v právním smyslu nejednalo, ale spíše o interní stanovisko vůči podřízeným orgánům. Šetření splnění podmínek pro udělení státního občanství zahrnovalo „[...] zda uchazeč je hoden, aby mu státní občanství bylo uděleno. Dekret dvorské kanceláře ze dne 1. března 1833, č. 2597 sb. z. j. žádá pokojné a mravné chování, poslušnost zákonů a nařízení a takové chování a smýšlení na jevo dané, aby nebyla příčina k nějakému podezření ani k podstatné stížnosti. Výnosem Ministerstva vnitra ze dne 14. února 1921, č. 12.558-7 bylo zemským politickým správám uloženo, aby v každém jednotlivém případě vyšetřily vždy veškeré okolnosti, pro posouzení přípustnosti a vhodnosti udělení československého státního občanství žadateli rozhodné, a aby dbaly toho, aby udělením státního občanství nevzešla našemu státu ani škoda morální, ani materiální, ani aby národnostní poměry nedoznaly snad umělé změny. Zvláště má být prozkoumána výtěžná a politická činnost žadatelova. Šetření budiž prováděno se vsí pečlivostí a svědomitostí.“<sup>67</sup> Pokud k udělení státního občanství skutečně došlo, vztahovalo se také na manžela a nezletilé děti žadatele. V praxi se často stávalo, že za celou rodinu podával žádost otec rodiny, v úřednickém žargonu nazývaný „přednosta domácnosti“ (určité výsadní postavení muže se projevovalo rovněž i v právu domovském, viz podkapitola 3.4 Právo domovské). Jednotliví členové domácnosti zahrnuti v žádosti však byli posuzováni jednotlivě, stejně jako dnes. Bylo tedy možné, aby některému členu domácnosti státní občanství uděleno nebylo. Na druhou stranu provdaná žena, jejíž manželství nebylo pravomocně rozvedeno nebo prohlášeno za neplatné, samostatně nabýt státní občanství nemohla (kromě případů §§ 1, 4 a 15 prvního zákona o státním občanství), nýbrž mohla v tomto směru pouze sledovat manžela (Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. září 1923, Boh. A 2599/1923) V případě zamítnutí žadatelovy žádosti o udělení státního občanství byl odvolacím orgánem Ministerstvo vnitra. Přezkoumání konečného rozhodnutí Ministerstva vnitra bylo vyloučeno z pravomoci soudů, resp. Nejvyššího správního soudu, s odůvodněním, že rozhodování o udělení československého státního občanství je věcí absolutně volné úvahy Ministerstva vnitra.

---

<sup>67</sup> BŘESKÝ: *Právo domovské a státní ...*, s. 90.

Závěrečnou fází byla přísaha státního občana, která zněla: „Přisahám a slibuji na svou čest a svědomí, že Československé republice budu vždy jako její státní občan věren, jí oddán a její vlády poslušen, že zákony přesně zachovávati a vůbec veškeré povinnosti a závazky věrného občana československého přesně plniti budu a chci.“ Existoval ovšem určitý okruh osob, u kterých složení přísahy nebylo požadováno, například stejně jako dnes u osob nedospělých (srov. s § 27 NSO). Okamžik nabytí státního občanství se stal předmětem československé judikatury. Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 1932, Boh. A 1445/30. Ačkoliv jednoznačné stanovisko nám toto rozhodnutí nedává, z jeho celkového vyznění a vzhledem k tomu, že složení státoobčanské přísahy nebylo nezbytným předpokladem, lze opět, jako v době Rakouska-Uherska, usuzovat, že nabytí československého státního občanství se vztahovalo k okamžiku převzetí listiny o udělení státního občanství.

Na závěr této podkapitoly mi nezbyvá než shrnout, že ABGB položil základy pro institut udělení státního občanství, zejména z hlediska jeho podmínek. Z hlediska procesní stránky se teprve v Republice Československé vytvořil propracovaný procesní mechanismus udělování, z kterého česká právní úprava vychází dodnes.

### **3.3 Právní úprava státního občanství v socialistickém Československu**

Státoobčanská problematika v době socialistického zřízení Československa byla předmětem úpravy dvou zákonů. V letech 1949-1968 jím byl zákon č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství (částečně novelizovaný zákonem č. 72/1958 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství, dále jen „**druhý zákon o státním občanství**“), poté v letech 1969 až 1992 zákon č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky (který vycházel ze zákona č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství, dále jen „**třetí zákon o státním občanství**“). Po roce 1948 se právní řád Československa odklonil od západoevropských vzorů a začal napodobovat vzor sovětský, přičemž tento odklon se nevyhnul ani státoobčanské agendě. Některé zásadní principy přesto zůstaly zachovány. Například ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky v § 165 výslovně stanovoval, že: „Státní občanství je v Československé republice jediné a jednotné.“ Na druhou stranu některé principy se změnily, například v § 1 odst. 2 výše uvedeného ústavního zákona došlo k zakotvení rovnoprávnosti mužů a žen, což se projevilo

hlavně v oblasti nabývání státního občanství. Nebylo již nadále možné, aby žádost o udělení státního občanství podával muž za celou svou domácnost a ani, aby v případě udělení státního občanství manželovi bylo státní občanství uděleno i manželce. Došlo k výraznému omezení principu *ius soli*, který byl do té doby typickým principem pro nabývání státního občanství hlavně v západoevropských státech. Rovněž je potřeba zmínit, že nastala éra uzavírání velkého počtu mezinárodních smluv mezi státy tvořící bývalý „východní blok“, jejichž účelem bylo zamezení vzniku dvojího a vícero státních občanství.

Předně uvádím, že období 1949-1989 bylo obdobím výrazného útlumu žádostí o udělení československého státního občanství, což je vzhledem k tehdejší politické situaci a formě státního zřízení pochopitelné.<sup>68</sup> Institut udělení státního občanství byl zásadně změněn ve dvou směrech. Za prvé v § 3 odst. 1 druhého zákona o státním občanství bylo poprvé jako jediný orgán pravomocný rozhodovat o žádostech o udělení státního občanství povoláno Ministerstvo vnitra. Z pozice odvolacího orgánu se tedy stalo orgánem prvoinstančním. Druhou významnou změnou bylo zkrácení povinné doby pobytu na území Československa z deseti na pět let. Zachována zůstala podmínka pozbytí dosavadního státního občanství. Nicméně malou novinkou byla možnost stanovená v § 3 odst. 2 druhého zákona o státním občanství, která umožňovala splnění této podmínky prominout „v případech hodných zvláštního zřetele“ na základě volné úvahy ministerstva vnitra. Je zajímavé zkoumat, co tímto důvodem zvláštního zřetele hodného mohlo za účinnosti druhého zákona o státním občanství být. Například Emmert<sup>69</sup> uvádí, že tímto důvodem byli zejména političtí uprchlíci z Řecka (azylanti), kde v letech 1944 až 1945 probíhala občanská válka. Tyto uprchlíky Československo na přelomu 40. a 50 let 20. století přijímalo na své území. Domnívám se, že dodnes tyto důvody většinou závisí na geopolitické situaci domovského státu žadatele o státní občanství, která mu objektivně znemožňuje vyvázání se z dosavadního státoobčanského svazku. Tedy válečný konflikt nebo epidemie infekční choroby sužující daný stát. Navíc druhý zákon o státním občanství neznal institut udělení státního občanství z důvodu významného přínosu pro stát. Proto se domnívám, že pokud se objevil žadatel, jehož činnost byla považována jako pro stát významná, mohla být podmínka prikazující pozbytí dosavadního státního občanství prominuta. Pokud žadatel o udělení státního občanství nesplňoval podmínku propuštění z dosavadního státoobčanského svazku, bylo mu státní

---

<sup>68</sup> Určitou výjimkou byly žádosti osob, jež byly podle § 3 ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské, jako osoby německé národnosti, československého občanství zbaveny.

<sup>69</sup> EMMERT, František. *Česká republika a dvojí občanství...*, s. 47.



občanství přislíbeno, přičemž Ministerstvo vnitra žadatele o tomto postupu vyrozumívalo ve formě usnesení o přerušení řízení, za podmínky doložení potřebného dokladu o propuštění ve stanovené lhůtě. Z tohoto vyplývá, dodnes zachovávaná praxe, kdy pro celkové prominutí je potřeba, aby například výše zmíněný válečný konflikt byl trvalejšího charakteru.

Důležitým rokem v tomto období byl rok 1968, kdy na základě ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, byla s účinností od 1. ledna 1969 vytvořena československá federace. Tato změna státního zřízení se samozřejmě dotkla i statusu státního občanství. Významným byl především čl. 5 výše uvedeného ústavního zákona, který v odst. 1 v podstatě vytváří institut republikového občanství, které bylo buď české, nebo slovenské. Společné federální bylo odvozeno od jedné z výše uvedených republikových. Co se týče mezinárodního rozměru, pak jako jediné občanství vystupovalo federální československé, neboť jednotlivé republiky nebyly subjektem mezinárodního práva.<sup>70</sup> Úprava státního občanství byla následně obsažena v zákoně č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství Československé socialistické republiky (dále jen „**třetí zákon o státním občanství**“). Obsah právní úpravy udělování státního občanství zůstal zachován tak, jak ji upravoval druhý zákon o státním občanství.

Třetí zákon o státním občanství byl účinný do 31. prosince 1992. K 1. lednu 1993 nabyl účinnosti SSO a po něm k 1. lednu 2014 NSO. Tyto zákony jsou však předmětem zkoumání samostatné kapitoly 4. Udělování státního občanství České republiky.

### 3.4 Právo domovské

Důvodem pro zařazení práva domovského do této práce bylo, že byt' se jedná o institut zaniklý, tvořil ve své době nerozlučný doplněk ke státnímu občanství. Toto spojení nejlépe uvádí Froněk<sup>71</sup>: „Domovská příslušnost a československé státní občanství jsou ve spojení tak úzkém, pojmově nerozlučném, že samostatná existence jednoho bez druhého není myslitelná, nýbrž naopak doplňující se předpokládají vzájemně svou existenci (Boh. 7828).“

Původ domovského práva se nachází v tzv. Kanskripčním patentu ze dne 25. října 1804. Nicméně první definici domovského práva přinesl až obecní zákon č. 58 ř. z., ze dne 24. dubna 1859, v jehož § 32 bylo stanoveno, že: „Poměr mocí, kterého někdo stále náleží ohledně své osoby do svazku obecního, slovem příslušnost k obci, a souhrn práv

<sup>70</sup> EMMERT: *Dvojí občanství v...*, s. 47.

<sup>71</sup> FROŇEK, Ladislav. *Domovské právo*. Praha: Svoboda, 1947, s. 15.

vycházejících z tohoto poměru, jmenuje se právem domovským v obci.<sup>72</sup> K tomuto srovnajme § 1 obsažený v nejdůležitějším právním předpise upravujícím domovské právo, tedy v zákoně č. 105/1863 ř. z., jímžto se pořádají záležitosti domovské (dále jen „DZ“). Ten v ustanovení § 1 stanovil, že: „Právo domovské v obci přináší s sebou právo, že ten, kdo je má, může nepřerušeně v ní zdržovati a zchudl-li by, zaopatření žádati.“ Z tohoto porovnání je zřejmé, že jediná hodnotná zákonná definice domovského práva byla obsažena pouze ve výše uvedeném obecním zákoně. Ustanovení § 1 DZ vůbec žádné vysvětlení pojmu domovské právo nedává (§ 2 a § 3 DZ pouze vymezují subjekt a objekt domovského práva), nýbrž pouze říká, jakým právem nositel domovské příslušnosti oplývá. Navíc již z definice obsažené v obecním zákoně je zřejmá velká teoreticko-právní podobnost domovského práva se státním občanstvím, a to že se jedná o určité instituty, jejichž obsah je naplněn vzájemnými právy a povinnostmi. Nejedná se ale o instituty rovnoprávné. Z následujícího textu bude zřejmé, že právo domovské je závislé na státním občanství.<sup>73</sup>

Stejně jako státní občanství, i domovské právo se nabývalo několikerým způsobem, a to podle § 5 DZ:

1. Děti narozením
2. Ženy provdáním
3. Přijetím ve svazek domovský
4. Nabytím veřejného úřadu

V případě bodu 3. tzv. přijetím ve svazek domovský, které je v případě domovského práva obdobou udělení státního občanství, došlo v roce 1896 k velkým změnám. Zákonem ze dne 5. prosince č. 222/1896 ř. z., jímž se mění některá ustanovení zákona ze dne 3. prosince 1863, č. 105 ř. z., kterým byly uspořádány záležitosti domovské (tzv. domovská novela), došlo ke zrušení §§ 8 a 9 a nahrazeny novelizovaným zněním. Podle Froňka<sup>74</sup> největší změnou bylo prolomení dosavadní neomezené libovůle v rámci rozhodování o přijetí do svazku domovského. Tato absolutně volná úvaha rozhodujícího orgánu byla výše uvedenou novelou narušena nárokem na přijetí do domovského svazku. Na tomto místě spatřuji zásadní rozdíl domovské příslušnosti oproti státnímu občanství, na něž neexistoval a dodnes neexistuje právní nárok. Nicméně je to rozdíl důvodný, uvědomíme-li si, jak uvádím výše, že předpokladem nabytí domovského práva bylo státní občanství žadatele. Fyzická

<sup>72</sup> FRONEK, Ladislav. *Domovské právo*. Praha: Svoboda, 1947, s. 7.

<sup>73</sup> HENYCH, Hugo. In BENDA, Eduard. *Praktický advokát. Kniha VIII*. 3. vydání. Praha: F. Strnadel a spol., 1934, str. 89.

<sup>74</sup> FRONEK: *Domovské právo*, s. 15.

osoba musela být nejdřív státním občanem, aby se mohla stát příslušníkem některé obce. V zájmu dodržování dikce § 2 DZ, který stanovoval, že každý státní občan má mít domovskou příslušnost v určité obci, bylo skutečně státním zájmem, aby tomu tak fakticky bylo, čehož bylo možné efektivně dosáhnout omezením libovůle obcí, v rozhodování, koho přijmou za svého domovského příslušníka.

Přijetí ve svazek domovský, stejně jako udělení státního občanství předpokládalo kumulativní splnění několika podmínek. Tyto podmínky pro přijetí mohu rozdělit do tří okruhů.<sup>75</sup>

- Desetiletý, dobrovolný a nepřetržitý pobyt v obci po dosažení svéprávnosti;
- žadatel nesmí po tu dobu připadnout na obtíž veřejnému chudinskému zaopatření;
- uplatnění nároku žadatelem, dosavadní domovskou obcí, nebo obcí, jíž byl bezdomovec přidělen.

Z tohoto výčtu je zřejmé, že dobová literatura svéprávnost přiřazovala k podmínce potřebné doby pobytu a státní občanství vůbec jako podmínku neuváděla, jelikož se z podstaty práva domovského jednalo o předpoklad esenciální. Podle mého mínění záleží na osobě, která z práva domovského učiní předmět svého zkoumání, jak na tyto podmínky bude nahlížet. Z výše uvedeného výčtu je zřejmé, že kromě podmínky svéprávnosti, se jedná o tytéž podmínky nutné pro udělení státního občanství.

Z hlediska státního občanství žadatele, jedinou nezbytností bylo, aby žadatel o domovskou příslušnost byl ke dni podání žádosti státním občanem. Nemusel jim tedy být po celou dobu povinného desetiletého pobytu na území obce.

V rámci posuzování podmínky svéprávnosti se odkazovalo na příslušná ustanovení ABGB. Ten v § 21 vymezoval skupiny osob, které svéprávností neoplývají, tedy obecně děti, nedospělci, nezletilci, zuřiví, šílení, blbí, marnotratníci. Plné svéprávnosti se nabývalo dovršením 21. roku věku.

V souvislosti s další podmínkou, tj. dobrovolným a nepřetržitým pobytem na území obce je zajímavé, že tento se započal počítat, s určitými specifickými výjimkami, až po dovršení 21. roku věku. Případné omezení nebo zbavení svéprávnosti po uplynutí desetileté „vydržecí“ lhůty již nemělo žádný vliv. Pobytem se rozumělo bydliště žadatele, tedy místo kde fyzická osoba pobývá s úmyslem zdržovat se tam trvale. Tento pobyt však musel být nejen dlouhodobý a nepřetržitý, nýbrž také dobrovolný. Proto se tato podmínka nemohla naplnit u osob zbavených svéprávnosti, nacházejících se ve vazbě či výkonu trestu

---

<sup>75</sup> HENYCH, Hugo. In BENDA, Eduard. *Praktický advokát...*, s. 91.

odněti svobody, a u osob plnící brannou povinnost, jelikož pobyt těchto osob nevyjadřoval jejich svobodou, dobrovolnou vůli se na určitém místě zdržovat. Velice podrobně byly upraveny také případy stavění a přerušení běhu desetileté lhůty. V souvislosti s touto podmínkou mohu na závěr uvést, že někdy se od ní odvozuje celý institut domovského práva, který se pak nazývá „vydržení domovského práva“. S takovým tvrzením ale nemohu objektivně souhlasit. Přijetí ve svazek domovský je vázáno na splnění několika podmínek, které jsou navzájem rovnocenné a musí být splněny všechny současně. Desetiletým pobytem na území obce se udržuje pouze nárok na považování jedné z těchto podmínek za splněnou, nikoliv celý institut. Pokud by jedinou podmínkou pro přijetí ve svazek domovský byl desetiletý pobyt, pak bychom teprve mohli skutečně objektivně hovořit o udržení přijetí ve svazek domovský.

Poslední podmínkou bylo, aby osoba nebyla přítěží pro veřejné chudinské zaopatření. Chudinským zaopatřením se rozuměla taková výpomoc z veřejných peněz, kterou se doplňuje nebo nahrazuje trvale nedostatečná, nebo scházející způsobilost k výdělku, která nestačí uhradit obyčejné potřeby na živobytí té osoby, o jejíž domovské právo se jedná, počítajíc v to náklady na příslušníky, které snad má udržovati.<sup>76</sup>

Stejně jako v případě nabytí státního občanství udělením se v případě přijetí ve svazek domovský nejedná o jednostranný právní úkon (na rozdíl od institutu Prohlášení o státním občanství), nýbrž bylo zapotřebí, aby o žádosti rozhodl správní orgán, v tomto případě zastupitelstvo obce. Obecní zastupitelstvo mělo na rozhodnutí o přijetí ve svazek domovský lhůtu šest měsíců. Pokud v této lhůtě nerozhodlo, nebo pokud rozhodnutí nevydalo, nebo vydalo jako zamítavý, pak se tato pravomoc přesunula na politický úřad prvního stupně. Pokud i politický úřad vydal negativní rozhodnutí, mohl se žadatel ještě odvolat na politický úřad druhého stupně, který byl v této věci konečnou stolicí. Rozhodnutí o přiznání domovského práva bylo, na rozdíl od rozhodnutí o udělení státního občanství, deklaratorního charakteru. Zjistila-li obec, že žadateli přiznala právo domovské omylem, mohla toto rozhodnutí kdykoliv později odvolat! Jedná se tedy o zásadní rozdíl oproti udělování státního občanství, kdy tento postup nebyl možný. Dalším významným rozdílem bylo, že zatímco v případě udělení státního občanství žadatel nabyl občanství teprve převzetím listiny o udělení, domovského práva žadatel nabýval zpětně ke dni podání žádosti. A navíc žádost o přijetí ve svazek domovský byla osvobozena od správních poplatků. Naproti tomu vydání

---

<sup>76</sup> HENYCH, Hugo. In BENDA, Eduard. *Praktický advokát...*, s. 93.

tzv. domovského listu (viz Příloha č. 2), kterým se domovská příslušnost prokazovala a který měl status veřejné listiny, správnímu poplatku podléhalo.

V souvislosti se zánikem domovského práva, jediným absolutním způsobem jeho zániku, bylo pozbytí státního občanství nebo smrt jeho nositele.

Ačkoli se v odborné literatuře můžeme setkat s radikálním tvrzením<sup>77</sup>, že domovské právo nemůžeme srovnávat s institutem trvalého pobytu<sup>78</sup>, opět nemohu s tímto tvrzením jednoznačně a zcela souhlasit. Ve svém nesouhlasu vycházím z historického vývoje tohoto institutu v poměru k tomu, že dnes institut trvalého pobytu je chápán ve smyslu úředním a evidenčním. Ve smyslu § 1 DZ měl institut domovské příslušnosti původně zejména sociální charakter, spočívající v povinnosti domovské obce zaopatřit zchudlé domovské příslušníky. Jak uvádí Emmert:<sup>79</sup> „[...] sociální reformy zavedené za vlády císaře Karla I. (1916-1918) význam domovského práva oslabily, přesto přetrvávající institut záhy výrazně napomohl při konstituování československého státního občanství v letech 1918-1920, neboť jasně vymezoval „stálé bydliště“ každého obyvatele monarchie, byť se mnohdy jednalo o „stálé bydliště“ jen ryze formální a úřední (podobně jako v případě současného trvalého pobytu)., K evidenčnímu a úřednímu významu dospívalo právo domovské v období následujících československých republik a v období protektorátu domovské právo postupně ztrácelo na významu, až bylo nakonec úplně zrušeno zákonem č. 174/1948 Sb., o zrušení domovského práva. Spíše bych souhlasila s tvrzením, že právo domovské bylo částečně předchůdcem dnešního institutu trvalého pobytu odpovídající potřebám doby, v rámci které se uplatňoval.

---

<sup>77</sup> Viz EMMERT: *Dvojí občanství v...*, s. 31.

<sup>78</sup> Trvalým pobytem se dle § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel) rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci. Dále je potřeba uvést, že institut trvalého pobytu nemá žádnou vazbu na institut bydliště podle § 80 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>79</sup> EMMERT: *Dvojí občanství v...*, s. 31.

## 4. Udělování státního občanství České republiky

Po pádu socialistického režimu na území českého státu a následném rozpadu česko-slovenské federace se prvním zákonem upravujícím státní občanství stal zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, tedy SSO. Nemohu říct, že by se SSO koncepčně zvlášť významným způsobem odlišoval od svých předchůdců, neboť vzhledem k normám upravujícím nabytí státního občanství stále spočíval na zásadě jediného a jednotného státního občanství, a to i přesto, že vlivem následným novelizací byla tato zásada lehce „oslabena“.<sup>80</sup> Co se týče samotného nabývání státního občanství § 2 SSO výslovně vyjmenovával šest možných způsobů nabytí státního občanství, mezi něž patřilo samozřejmě i udělení.

Dne 1. ledna 2014 nabyl účinnosti zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), tedy „NSO“, který vzhledem k době a společenské situaci, ve které byl uveden v účinnost, koncepčně považuji za mnohem pokrokovější a vyzrálejší.

Jak je uvedeno ve studii zabývající se udělováním státního občanství<sup>81</sup>, která vznikla ještě před nabytím účinnosti NSO, lze udělení státního občanství České republiky chápat ve dvou odlišných pojetích. Za prvé můžeme na něj nahlížet jako na vrchol celého procesu udělování, který v sobě zahrnuje i integraci žadatele do české společnosti. Tedy i dosáhnutí vrcholného stupně této integrace ze strany cizince, která už nemá kam pokračovat, neboť žadatel se natolik přizpůsobil české společnosti, až se stal Čechem. Za druhé lze udělení státního občanství považovat sice stále za vrchol správního procesu mu předcházejícího, nicméně už ne za vrchol procesu integrace cizince do společnosti, neboť ta pokračuje a prohlubuje se nadále, jen pouze prozatím dosáhla stupně, který je vyžadován pro české občanství. Jak bude zřejmé z následujícího textu, zejména rozboru jednotlivých podmínek udělení státního občanství SSO stál na postoji druhém, NSO je výrazem postoje prvního. Ačkoliv se podmínky pro udělení státního občanství ve své podstatě výrazně nezměnily, došlo

---

<sup>80</sup> Jednalo se zejména o novelizaci provedenou zákonem č. 194/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a také zákonem č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů.

<sup>81</sup> KUČERA, Libor (ed). *Udělování státního občanství* [online]. Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. 2011 [cit. 3. března 2015]. Dostupné na <<http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty-ke-stazeni.html>>.

k jejich značné specifikaci, na některých místech i ke zpřísnění. Jinými slovy mohu říci, že z těchto přesnějších ustanovení NSO je mnohem jasnější a předvídatelnější, které osoby bude stát chtít přijmout za své státní občany.

Tato kapitola tedy začíná vymezením pojmu udělení. Následuje výklad jednotlivých podmínek pro udělení státního občanství, jejichž hodnocení tvoří nejzásadnější část správního procesu udělování státního občanství. Dále procesní část a soudní přezkum rozhodnutí vydaných MV v rámci řízení o udělení státního občanství. Závěrečnou částí této kapitoly je institut udělení státního občanství z důvodu významného přínosu pro Českou republiku, která je zahrnuta z důvodu komplexního postihnutí udělování státního občanství.

#### **4.1 Zařazení a obsah pojmu udělení**

Ráda bych se na tomto místě pozastavila nad samotným zařazením a obsahem slova „udělení“. Obecně se setkáváme s členěním jednotlivých důvodů nabytí státního občanství na původní (originární) a odvozený (derivativní) způsob. Udělení se chápe jako typicky originární způsob, jelikož občanství se zde nabývá vrchnostenským aktem státu žádaného občanství, který v rámci rozhodování o udělení zkoumá pouze žadatele samotného. Nedochozí tedy k odvození státního občanství od jiného subjektu (jakým je například typicky narození, kdy se státní občanství dítěte odvozuje od státního občanství jeho rodičů). Kučera a Valášek, vycházející ze SSO,<sup>82</sup> k originárním způsobům nabytí státního občanství řadí i nalezení dítěte na území státu a prohlášení. Nemohu s ním však zcela souhlasit. Co se týče zařazení nalezení jako originárního způsobu, SSO v § 5 vázal na tento způsob nabytí ještě další předpoklady týkající se rodičů dítěte, kvůli kterým se nemohlo jednat o čistě originární způsob nabytí státního občanství. Nalezení na území České republiky se originárním způsobem nabytí státního občanství stalo teprve nabytím účinnosti NSO, který tyto předpoklady v § 10 nevyžaduje. Dále takové prohlášení o státním občanství je, jak výše uvedení autoři výstižně uvádí<sup>83</sup>, většinou vázáno na změnu územního suveréna. V tomto případě se tudíž státní občanství odvozuje se určitého předcházejícího státního občanství, působí zde určitý třetí prvek, z něhož se možnost nabytí nového státního občanství odvozuje, a tedy se nemůže jednat o čistě originární způsob nabytí státního občanství. Kdežto udělením může nabýt státní občanství i bezdomovec. Žadatel o udělení státního občanství sice musí splňovat určité podmínky, ale tyto jsou výlučně vázány na život v žadatelském státě bez ohledu na předchozí

<sup>82</sup> VALÁŠEK, KUČERA: *Státní občanství, komentář...*, s. 17.

<sup>83</sup> Tamtéž, s. 15.

státní občanství. V době účinnosti SSO bylo dokonce nutné prokázat zánik dosavadního státoobčanského svazku. Proto, na základě výše uvedeného, se domnívám, že jediným čistě originálním způsobem nabytí státního občanství v současnosti je a bylo jeho udělení. Po nabytí účinnosti NSO, také nalezení na území České republiky. Všechny ostatní způsoby nabytí státního občanství, jak z pohledu historického, tak z pohledu NSO, lze považovat za odvozené.

K důslednému vymezení pojmu udělení můžeme podle mého názoru dojít stejným způsobem, jako v případě obsahu pojmu stání občanství, porovnáním jednotlivým charakteristik a jejich zhodnocením. V právní teorii se často můžeme setkat s tím, že pojem udělení je nahrazováno pojmem naturalizace. Jedná se však podle mého mínění o pojem, který se do českého právního prostředí příliš nehodí, neboť i všechny dosavadní zákonné normy používaly slovní spojení udělení státního občanství. Spíše spadá do angloamerické státoobčanské agendy, kde zákonné normy přímo hovoří o „Naturalization“ a například Listina o udělení státního občanství USA se přímo nazývá „Certificate of Naturalization“ (viz Příloha č. 3). Jedná se ovšem pouze o odlišné jazykové vyjádření téhož obsahu.

Ovšem ještě v souvislosti se Spojenými státy americkými (dále jen „USA“) doplním, že v tamním právním řádu je naturalizace charakterizována<sup>84</sup> jako proces, jehož výsledkem je získání státního občanství po narození a s tím spojené výsady pojící se na občanství USA. Zatímco tedy americký autor chápe naturalizaci jako proces, domácí autoři jej pojímají již jako samotný akt, který je výsledkem předcházejícího procesu. V Ottově slovníku naučném<sup>85</sup> je naturalizace prezentována, jako projev svobody expatriace, kterým se cizinci uděluje státní občanství neboli státní příslušnost. Ve slovníku veřejného práva československého<sup>86</sup> je rovněž naturalizace pojímána, jako akt milosti státu učiněným na základě žádosti osobám vyhovujícím z hlediska morálního, politického a hospodářského. Už ze samotného slova naturalizace můžeme vycítit, že se jedná o určitou formu daru státu osobě, která chce být s tímto státem úzce propojena. Proto je neobvyklý Valáškův pohled na udělení, když o něm hovoří jako o „propůjčení státní příslušnosti osobě, která dosud náležela státu jinému.“<sup>87</sup> S tímto tvrzením se nemohu ztotožnit ze dvou důvodů. Kdyby stát žadatelům o státní

---

<sup>84</sup> BLACK, Campbell, Henry. *Blackův právní slovník. 2. svazek. 6. vydání.* Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 944.

<sup>85</sup> KOLEKTIV AUTORŮ OTTOVA VŠEOBECNÁ ENCYKLOPEDIE. *Ottův slovník naučný. 17. díl.* Praha: Ottovo nakladatelství, 2003, s. 1069.

<sup>86</sup> HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. (I až O).* Reprint původního vydání z roku 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 984-985.

<sup>87</sup> VALÁŠEK, ČERNÝ: *České státní...*, s. 19.



občanství udělení pouze propůjčoval, znamenalo by to, že jim jej může taky odebrat, což by ovšem bylo v přímém rozporu se zásadou časové trvalosti státního občanství, navíc to současná právní úprava ani neumožňuje. V druhé části výše uvedené věty se hovoří o osobě, která dosud náležela cizímu státu. To je vyjádření, podle mého názoru, v dobách občanského a právního státu a stále více převládajícího pojetí státního občanství jako právního vztahu mezi občanem a státem, zcela nevhodné. Kučera a Valášek<sup>88</sup> dokonce hovoří o naturalizaci v užším a širším smyslu, když uvádí, že naturalizací v užším smyslu se rozumí udělení občanství na žádost a naturalizací v širším smyslu je každé nabytí státního občanství bezdomovcem, k němuž došlo později než při narození. Výše uvedená vymezení udělení státního občanství neboli naturalizace z dob Republiky Československé, proto považuji za stále velice kvalitní, pokud jde o vystihnutí podstaty tohoto institutu.

Z výše uvedených definic různých autorů je zřejmé, že udělením státního občanství se v českém právním prostředí rozumí vydání vrchnostenského aktu. K tomuto nemám výhrady, ale považuji za zastaralé označovat udělení státního občanství jako akt milosti státu. Dále považuji za důležité rozlišovat pojmy udělení (naturalizace) a udělování. Udělování jest proces, správní řízení, jehož kladným výsledkem je udělení.

## 4.2 Podmínky udělení státního občanství

Podmínky pro udělení státního občanství jsou určité zákonem stanovené mantinely, které MV musí zkoumat, než přistoupí předposlední fázi udělovacího procesu, tj. správnímu uvážení, v rámci kterého bude posuzovat, zda státní občanství udělí, nebo neudělí. V průběhu historického vývoje příliš neměnili, neboť vždy měly jediný účel, a to ten, že prostřednictvím jejich splnění žadatel prokazoval a prokazuje, že s Českou republikou navázal skutečný vztah, opravdovou vazbu, tedy *genuine link*. Tento se prokazuje dobou svého faktického pobytu na území České republiky, osobními i majetkovými závazky zde a také loajalitou vůči státu. Je výsostnou záležitostí každého státu, koho přijme za svého občana, a tedy je i jednoznačně vnitřní záležitostí státu, jaké podmínky pro získání státního občanství, nejen udělením, nýbrž pro nabytí státního občanství obecně, stanoví. V České republice jsou tyto podmínky stanoveny v NSO, konkrétně v §§ 13 až 14. Jejich zákonný výčet je taxativní, tudíž nikdo nemůže žadatele nutit ke splnění dalších, stanovených nad rámec zákona. Lze je řadit do různých okruhů a podle různých hledisek. Z hlediska jejich výčtu je člením na pět,

---

<sup>88</sup> VALÁŠEK, KUČERA: *Státní občanství, komentář...*, s. 59.

podle nichž se člení i následující podkapitoly, tedy: trvalý pobyt, beztrestnost, znalost českého jazyka, ústavního systému a reálií, finanční samostatnost, bezpečnost státu. Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) SSO stanovovalo, že žadatel musí prokázat, že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky. Tato podmínka pozbytí dosavadního státního občanství byla jedním z posledních projevů tendence přísného potírání bipolitismu v praxi způsobovala nemalé průtahy. Typicky například pro žadatele, kteří si ještě jako státní občané Ukrajiny podali žádost o udělení státního občanství České republiky. MV v těchto případech řízení přerušilo, zpravidla na 18 měsíců a vyzvalo žadatele, aby v této lhůtě doložili doklady prokazující pozbytí státního občanství Ukrajiny. Problém však spočíval v neefektivitě ukrajinských úřadů, kterým vydání potřebných dokladů trvalo často déle než dva roky. Dokonce se stávalo, že MV na základě žádosti ukrajinských žadatelů tuto lhůtu ještě o 6 měsíců prodloužilo, ale žadatelé stejně nebyli schopni v důsledku neefektivity ukrajinských úřadů tyto doklady doložit. V těchto případech tedy MV řízení zastavilo a žadatelům nezbylo nic jiného než si podat novou žádost o udělení státního občanství. Jsem toho názoru, že vypuštění podmínky pozbytí dosavadního státního občanství je krokem vpřed a jedním z dalších projevů posunu pojetí státního občanství od právního stavu k právnímu vztahu mezi občanem a státem.

Jak již uvádím výše, podmínky stanovené pro udělení státního občanství lze charakterizovat různými způsoby. Já se domnívám, že existují dva základní. Například Stručná analýza některých problémů návrhu zákona o státním občanství ČR<sup>89</sup> uvádí, že na rozdíl od SSO, které vyžadovalo splnění pěti nebo šesti podmínek, NSO jich vyžaduje devět až deset! To je ale, podle mě, ne zcela vhodný pohled, neboť po porovnání příslušných ustanovení SSO a NSO dojdeme k závěru, že podmínky pro udělení státního občanství České republiky, respektive jejich obsah a podstata, zůstaly stejné. NSO pouze tyto podmínky více specifikoval. Proto jsem přesvědčena, že v základním výčtu je podmínek pro udělení státního občanství podle NSO pět, tj. trvalý pobyt na území České republiky, beztrestnost, znalost českého jazyka, ústavního systému a reálií, plnění povinností podle zvláštních právních předpisů a bezpečnost státu. Je samozřejmě možné tyto podmínky nazvat i jinak. Co lze s naprostou jistotou konstatovat, je že podmínka prokázání pozbytí dosavadního státního občanství podle § 7 odst. 1 písm. b) SSO nabytím účinnosti NSO definitivně zanikla. Dalším

---

<sup>89</sup> ČIŽINSKÝ, Pavel. *Stručná analýza některých problémů návrhu zákona o státním občanství ČR* [online]. Migraceonline.cz, 26. dubna 2012 [cit. 9. března 2015]. Dostupné na < <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/strucna-analyza-nekterych-problemu-navrhu-zakona-o-statnim-obcanstvi-cr>>.

možným způsobem jejich rozdělení je na prominutelné a neprominutelné. Tato charakterizace nám ukazuje, nakolik jsou z hlediska státu důležité, aby jim žadatel vyhověl, může se vyskytnout i částečná prominutelnost. Z tohoto hlediska mohu konstatovat, že nejpřísněji stát dbá na ochranu bezpečnosti, neboť jedinou zcela neprominutelnou podmínkou je beztretnost podle § 14 odst. 3 NSO. Vzhledem ke stále se zhoršující bezpečnosti v Evropě je požadavek na její bezvýjimečné dodržování logickým krokem.

Je však zapotřebí na závěr této úvodní podkapitoly uvést, že i přes to, že žadatel vyhovuje všem podmínkám pro udělení státního občanství, neznamená to, že mu MV státní občanství udělí. Na státní občanství totiž i přes jejich splnění nevzniká právní nárok. K této otázce se vyjadřoval i NSS<sup>90</sup>, který rovněž shledal, že splnění těchto podmínek je prvním, formálním, nikoli jediným předpokladem pro udělení státního občanství České republiky.

Úvodní ustanovení k podmínkám pro udělení státního občanství § 13 odst. 1 NSO stanoví, že státní občanství lze udělit, pokud je žadatel integrován do společnosti v České republice, zejména pokud jde o integraci z hlediska rodinného, pracovního, nebo sociálního a splňuje ostatní podmínky stanovené v § 14. Ačkoliv dikce tohoto ustanovení naznačuje, že by se mělo jednat o samostatnou podmínku, rozhodla jsem se jí v této práci nevěnovat samostatnou podkapitolu, neboť se domnívám, že de facto, se o samostatnou podmínku nejedná, nýbrž pouze o vyvrcholení a spojení podmínek stanovených v § 14 NSO. Má-li žadatel dlouhodobý pobyt na území České republiky, je znalý českého jazyka a jeho reálií a dodržuje a respektuje zákony tohoto státu, mělo by toto všechno v souhrnu znamenat, že žadatel se sžil s českou společností a je do ní tedy plně integrován po všech možných oblastech tak, jak vyžaduje § 13 NSO. Ačkoliv SSO tuto formulaci výslovně neobsahoval, cíl, který sledoval, byl stejný. Co se týče potřebné hloubky této společenské integrace a jejího posuzování, mohu například uvést, že v případě žadatele navštěvující základní školu, lze usuzovat na jeho sociální integraci, neboť je realizováno plně v českém vzdělávacím systému.<sup>91</sup> Je ale nepochybné, že jednotlivé faktory jsou posuzovány ve vzájemném souladu, nikoliv izolovaně.

#### **4.2.1 Trvalý pobyt na území České republiky**

Trvalý, nepřetržitý pobyt na území státu, jehož občanství cizí státní příslušník chce nabyt, patří k tradičním podmínkám udělení státního občanství zdaleka nejen v České

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 2006, sp. zn. 3 As 32/2005.

<sup>91</sup> Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 15. července 2014, č. j. VS-949/835.3/2-2014.

republiky. Touto podmínkou se sice primárně prokazuje určité pevnější sepejetí s územím České republiky, nicméně lze z něj vyvodit i další nezbytné předpoklady, jako je společenské přizpůsobení se, pevné osobní a majetkové vazby, přizpůsobení se státnímu zřízení a právnímu řádu daného státu atd. Budu-li například citovat konkrétní rozkladové rozhodnutí Ministra vnitra:<sup>92</sup> „[...] uvedenou dobu nelze obecně považovat za adekvátní tomu, aby mohlo být konstatováno, že u žadatele byla úspěšně završena jeho plnohodnotná integrace do české společnosti, což se také projevilo zejména v neplnění povinností na úseku zdravotního pojištění.“

SSO obecně vyžadoval pětiletý trvalý pobyt na území České republiky bez rozdílů pro všechny. NSO již však rozlišuje právní postavení cizince, tedy zda se jedná občana Evropské unie či nikoli, a od toho se také odvíjí doba potřebného povoleného pobytu. Navíc na rozdíl od SSO, který počítal pouze trvalý pobyt, NSO pro přesný výpočet této podmínky zohledňuje i další druhy povolených pobytů. Je ale nesporné, že výsadní postavení stále zaujímá trvalý pobyt, jakožto nejvýznamnější a nejvýhodnější forma pobytu cizince na území České republiky. Jak je uvedeno v úvodu § 14 odst. 1 NSO i ostatní druhy oprávněných pobytů se „berou jako plus“, které se k trvalému pobytu připočítává. Jednoduše řečeno trvalý pobyt na území České republiky musí mít cizinec vždy, a jestli někdy na území České republiky pobýval oprávněně na základě jiného druhu pobytu, připočítává se mu to k potřebné době pobytu. Z tohoto důvodu je pro státoobčanskou agendu významným také zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zejména z hlediska diferenciací oprávněných pobytů na území České republiky. Domnívám se, že tato větší variabilita v druzích pobytů na území cizího státu, započítávající se doby potřebné pro udělení, je jedním z projevů stále pokračujícího trendu liberalizace státoobčanského práva, neboť v dnešní době vysoké mobility fyzických osob je mnohem praktičtější pro například pro mladého člověka uvažujícího o občanství České republiky, uznají-li se mu i jiné druhy pobytů, které zde měl. Vzhledem k tomu, že se jedná o podmínku spočívající na určitých časových úsecích, které jsou vymezeny poměrně striktně, je zde málo prostoru pro „hlubší polemiku“. Podle § 14 odst. 1 a 2 NSO je zapotřebí pobyt na území České republiky ke dni podání žádosti o udělení státního občanství:

- a) alespoň 5 let trvalého pobytu (pro žadatele, kteří nejsou občany Evropské unie, nebo jsou bezdomovci);

---

<sup>92</sup> Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 4. července 2014, č. j. MV-58657-4/VS-2014.

- b) alespoň 3 roky trvalého pobytu, je-li žadatel občanem Evropské unie;
- c) alespoň 10 let pobytu, přičemž tento je tvořen povoleným trvalým pobytem ke dni podání žádosti a bezprostředně předcházejícím jiným oprávněným pobytem na území České republiky. Což v praxi znamená, že má-li žadatel o udělení státního občanství alespoň 9 let povolený dlouhodobý pobyt podle § 42 a násl. zákona

o pobytu cizinců (například za účelem vědeckého výzkumu) a 1 rok povolený trvalý pobyt (povoleného například za účelem sloučení rodiny), pak podmínku 5letého ani 3letého trvalého pobytu samostatně nesplňuje, ale v souhrnu těchto dvou druhů pobytů splňuje celkem 10 let oprávněného pobytu

K pobytům podle písm. a) a b) se ještě případně připočítává doba kteréhokoliv oprávněného pobytu na území České republiky před dosažením 18 roku věku. To například znamená, že pokud měl žadatel o udělení od 14 roku věku povolený dlouhodobý pobyt a 18 rokem věku získal pobyt trvalý, započítávají se mu 4 roky dlouhodobého pobytu do potřebné délky trvalého pobytu. V případě všech výše uvedených pobytů písm. a) až c) je žadatel povinen prokázat fakticitu alespoň poloviny příslušné doby oprávněného pobytu dle § 14 odst. 2 NSO. Doklady prokazující fakticitu pobytu tvoří součást žádosti o udělení podle § 20 NSO. V praxi u cizinců pobývajících na území České republiky od dětství se tato fakticita pobytu prokazuje typicky školními vysvědčeními, dále také potvrzeními od zaměstnavatele, typicky pracovní smlouvou s místem výkonu práce na území České republiky atd. Jelikož pobyt na území České republiky má být nepřetržitý, pak díky druhé části § 14 odst. 2 můžeme vyvodit, že nepřetržitý pobyt je takový, který není přerušen po dobu delší než 2 po sobě jdoucí měsíce a v případě závažných důvodů (těhotenství a narození dítěte, vážné onemocnění, studium, odborné školení nebo pracovní cesta) 6 po sobě jdoucích měsíců. Na osoby, které se svým pobytem v cizině vlezly do těchto dvou časových úseků, se hledí, jako by se po tuto dobu v České republice zdržovali.

Podmínka trvalého pobytu na území České republiky je jednou z těch, která je prominutelná. Nicméně ne zcela, proto bych ji nazvala spíše jako „částečně prominutelnou“.<sup>93</sup> Podle § 15 odst. 1 a 2 NSO splnění této podmínky (podle § 14 odst. 1 i 2 NSO) může být žadateli prominuto, má-li na území České republiky povolen trvalý pobyt a současně splňuje některou z podmínek vyjmenovaných v písm. a) až h) pro § 14 odst. 1 a a) až b) pro § 14

---

<sup>93</sup> Podstata úpravy prominutelnosti podmínky trvalého pobytu je stejná v SSO i NSO. Hovoří se proto o její relativizaci, viz VALÁŠEK, KUČERA: *Státní občanství, komentář.....*, s. 90-91.

odst. 2. Je celkem zbytečné je zde všechny přepisovat, mohu však shrnout, že se jedná o určitá pouta žadatele vůči České republice, která z praktického hlediska mohou okamžitě nahradit pouta vytvořená faktickým dlouhodobým pobytem. Částečnou prominutelnost shledávám také v tom, že se promíjí jen vyžadovaná délka pobytu (tj. 3, 5 a 10 let), ne trvalý pobyt jako takový, ten zde vždy musí být, bez ohledu na délku jeho trvání k okamžiku podání žádosti o udělení, spolu s některou z podmínek stanovených v § 15 odst. 1 a 2. Jedná se však z mého hlediska o částečnou prominutelnost pochopitelnou. Jak uvádím výše, trvalý pobyt podle zákona o pobytu cizinců je nejvyšší formou pobytu cizinců na území České republiky, která se po udělení státního občanství České republiky transformuje do podoby institutu trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), který sice má primárně evidenční charakter, nicméně i se jedná i podle výše uvedeného § 10 o místo, kde má předmětná osoba rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Tedy určitá pouta, která jej s daným místem spojují, nejen jako občana státu. Proto se domnívám, že za současné účinnosti zákona o pobytu cizinců, NSO a dalších veřejnoprávních předpisů, nebude možné trvalý pobyt cizince zcela vypustit, jelikož se jedná o institut, který významným způsobem reflektuje, zejména z objektivního hlediska, integraci cizince do společnosti.

#### **4.2.2 Beztrestnost**

Podmínka beztrestnosti, také nazývána bezúhonnosti, zaujímá mezi ostatními podmínkami pro udělení státního občanství speciální místo. Je totiž (a byla i v době účinnosti SSO) jako jediná zcela neprominutelná. Zatímco SSO požadoval, aby žadatel o udělení nebyl odsouzen pro úmyslný trestný čin v posledních pěti letech, NSO ji výrazně specifikoval. Podle § 14 odst. 3 NSO „Státní občanství České republiky lze udělit žadateli staršímu 15 let, který:

- a) nebyl pravomocně odsouzen pro nedbalostní trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, nebo pro úmyslný trestný čin,
- b) pokud se v České republice zdržuje po dobu kratší 10 let, ve státě, jehož je státním občanem, nejde-li o žadatele, kterému byla na území České republiky udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany, nebo ve státech, ve kterých v posledních 10 letech přede dnem podání žádosti pobýval nepřetržitě více než 6 měsíců po dosažení věku 15 let, nebyl pravomocně odsouzen

pro nedbalostní trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody nebo pro úmyslný trestný čin.“

NSO tedy na rozdíl od SSO specifikoval tuto podmínku z hlediska žadatele, který musí být starší 15 let, rozšířil beztrestnost i na nedbalostní trestné činy a trestní minulost žadatele ve státě, v níž je státním občanem a odstranil časový limit 5 let zpětně u pravomocného odsouzení za trestný čin. Musím pozitivně hodnotit doplněk k tomuto ustanovení, podle něhož je tato podmínka splněna, pokud se na žadatele hledí, jako by nebyl odsouzen, nebo pokud byl v cizím státě odsouzen za čin, který není trestný podle práva České republiky. V SSO se totiž k zahlazení odsouzení vůbec nevyjadřoval, a nebylo tudíž zcela jasné, zda je v případě zahlazení odsouzení tato podmínka splněna. Co se týče činů, které na území České republiky nejsou trestné, jedná se typicky o žadatele z arabských nebo afrických muslimských států (například cizoložství, náboženské delikty, a jiné). Povinnost k prokázání této podmínky ze strany žadatele se vztahuje pouze na beztrestnost mimo území České republiky. Doklad prokazující beztrestnost na území České republiky, tedy výpis z Rejstříku trestů<sup>94</sup> si MV opatří samo způsobem umožňujícím dálkový přístup v souladu s § 22 odst. 2 NSO. Doklady, které prokazují žadatelovu bezúhonnost na území cizího státu, které nesmí být starší než 6 měsíců, si musí žadatel opatřit a přiložit k žádosti sám. Například v USA existuje celostátní doklad o beztrestnosti, který ovšem neobsahuje údaje o všech odsouzeních žadatele, ale pouze informace o některých (dle trestních předpisů USA) závažnějších trestných činech. Navíc na tomto dokladu nemusí být obligatorně uvedena odsouzení některých států USA. Podání žádosti o vydání tohoto dokladu je podmíněno fyzickou přítomností na území USA, v čemž je shledávána překážka těžko překonatelná pro obstarání tohoto dokladu. Z tohoto důvodu MV<sup>95</sup> nepovažuje tuto písemnost za doklad o bezúhonnosti podle § 19 písm. e) a nevyžaduje jej. Naproti tomu MV za tento doklad považuje čestné prohlášení o beztrestnosti žadatele podepsané před konzulem USA (viz Příloha č. 4).

U podmínky beztrestnosti se může na první pohled zdát, že NSO výrazně tuto podmínku zpřísnil. Ale podle mého názoru ji pouze na zákonné úrovni blíže specifikoval. SSO § 7 odst. 1 písm. c) pouze vyžadoval pouze pětiletou beztrestnost z hlediska úmyslných trestných činů, ale podle § 10 odst. 3 mělo MV povinnost žadatele posoudit z hlediska bezpečnosti státu. Jestliže například žadatel byl 8 let před podáním žádosti o udělení

<sup>94</sup> Podle zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>95</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 28. ledna 2015, č. j. MV-14207-2/VS-2015.

pravomocně odsouzen za úmyslný či nedbalostní trestný čin, pak podmínce podle § 7 odst. 1 písm. c) SSO vyhověl, ale vzhledem k silné volné úvaze MV jej toto mohlo podle § 10 odst. 3 SSO s ohledem na toto odsouzení vyhodnotit jako nebezpečného pro stát a žádost z tohoto důvodu zamítnout.

#### **4.2.3 Znalost českého jazyka, ústavního systému a reálií**

Tato podmínka pro udělení státního občanství České republiky nabytím účinnosti NSO prodělala nejzásadnější změnu. SSO vyžadoval pouze prokázání znalosti českého jazyka podle § 7 odst. 1 písm. d). Znalost českého jazyka žadatel prokazoval u orgánu, u něhož žádost podával, tedy u věcně příslušného krajského úřadu nebo Magistrátu měst Plzeň, Brno, Ostrava, nebo příslušného Úřadu městského části města Prahy. Průběh prokazování znalosti českého jazyka upravovala vyhláška č. 137/1993 Sb., ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, kterou se stanoví kritéria pro prokazování znalosti českého jazyka žadatelů o udělení státního občanství české republiky. Ze své praxe mohu průběh tohoto ověření znalosti českého jazyka podle § 10 odst. 2 SSO popsat tak, že oprávněná úřední osoba, která s žadatelem vyplňovala dotazník k žádosti o udělení, předložila žadateli jednoduchý článek o rozsahu max. formátu A4, týkající se různé oblasti, který si žadatel musel přečíst a vlastními slovy převyprávět, čeho se tento článek týkal. Účelem byla schopnost porozumění psanému českému textu a schopnost jej vlastními českými slovy reprodukovat. To vše za přítomnosti dvou nezávislých osob. Následně oprávněná úřední osoba společně s nezávislými osobami zhodnotila žadatelův výkon a o průběhu celé zkoušky z jazyka českého a jeho výsledku sepsala protokol podepsaný všemi přítomnými, který přiložila k žádosti o udělení státního občanství, který se následně se všemi dalšími podklady zasílal na MV. Součástí tohoto protokolu, může být i záznam úřední osoby týkající se jazykových dovedností žadatele při podání žádosti a vyplňování dotazníku. Tento protokol být zásadní pro MV v rámci posuzování splnění této podmínky.<sup>96</sup>

NSO tuto podmínku značným způsobem reformoval. Požaduje se nejen prokázání znalosti českého jazyka, ale také základní znalost ústavního systému České republiky a základní orientaci v kulturně-společenských, zeměpisných a historických reálií České republiky podle § 14 odst. 4 a 5 NSO. Navíc pravomoc konání zkoušky z češtiny byla odňata orgánům, u nichž žadatel podával žádost u udělení. Podrobnosti jsou opět stanoveny

---

<sup>96</sup> Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 4. července 2014, č. j. MV-58644-4/VS-2014.



vyhláškou Ministerstva školství č. 433/2013 Sb., o prokazování znalosti českého jazyka a českých reálií pro účely udělování státního občanství České republiky. V současnosti je jediným akreditovaným místem pro vykonání zkoušky z českého jazyka a reálií (dle dikce výše uvedené vyhlášky zkušební instituce) Ústav jazykové a odborné přípravy Univerzity Karlovy (dále jen ÚJOP<sup>97</sup>), který disponuje dostatečným počtem zkušebních míst po celé České republice a vypsáním dostatečným počtem termínů. Navíc se jedná o podmínku typicky promínutelnou, zejména v případech znevýhodnění způsobených tělesným handicapem, mentální úrovní nebo pokročilým věkem.<sup>97</sup>

V takto reformované podmínce pro udělení státního občanství spatřuji výhody i nevýhody. Předně uvádím, že po prostudování výše uvedené vyhlášky je zcela zřejmé, že se podmínka prokázání znalosti českého jazyka a reálií výrazně konkretizovala a institucionalizovala. Předchozí stav, kdy přechodí vyhláška k SSO obsahovala pár vět a vůbec neupravovala z hlediska jednotného rámce, jak hlubokou znalost českého jazyka má žadatel prokázat, byl skutečně v moderním státě neudržitelný a zaostalý. Záleželo také na subjektivním posouzení úřední osoby, který se samozřejmě v rámci jednotlivých výše uvedených podacích orgánů lišil. Navíc musím uvést, že prokázání znalosti jazyka v rámci specializované zkušební instituce je naturalizační praxí v mnoha státech, za všechny například sousední Polská republika. Za výraznou výhodu považuji i to, že se v důsledku reformování této podmínky snížila finanční náročnost udělení státního občanství pro žadatele. NSO v § 70 stanovuje, že zkoušku z jazyka a reálií lze uskutečňovat za úplat. ÚJOP stanovuje poplatek tuto zkoušku ve výši 4.900,- Kč.<sup>98</sup> Připočítáme-li k tomu správní poplatek<sup>99</sup> za udělení státního občanství, pohybuje se finanční náročnost v rozmezí 5.400 – 6.900,- Kč (nepočítáme-li s možností, že správní poplatek může být na odůvodněnou žádost MV snížen). V době účinnosti SSO byl stanoven celkový poplatek ve výši 10.000,-.<sup>100</sup> Nicméně bylo častou praxí, že žadatelé žádali MV o snížení tohoto poplatku, což bylo možné až na částku 1.000,- Kč. Za zkoušku z jazyka českého žádný speciální poplatek stanoven nebyl, neboť jeho prokázání bylo součástí nabrání žádosti příslušným úřadem. Na druhou stranu je to ovšem velká finanční nevýhoda pro Českou republiku. Vybrané správní poplatky za udělení státního občanství podle SSO se stávaly součástí státního rozpočtu. Samotný poplatek za zkoušku z jazyka, který

<sup>97</sup> Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 16. srpna 2010, č. j. MV-47847/VS-2010.

<sup>98</sup> UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE, Ústav jazykové a odborné přípravy. *Zkouška z jazyka a reálií pro účely udělování státního občanství ČR – Podrobné informace* [online]. 2015 [cit. 8. března 2015]. Dostupné na <<http://ujop.cuni.cz/zkouska/informace/obcanstvi>>.

<sup>99</sup> Podle položky 8 písm. j), k), l) sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

<sup>100</sup> Podle položky 8 písm. j) sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

je mnohem vyšší než správní poplatek za udělení státního občanství, a ten se nestává součástí rozpočtu státu, nýbrž odlišného subjektu, tj. ÚJOP.

V tomto okamžiku bych se vyhnula konečným závěrům o pozitivním nebo negativním hodnocení rozsáhlé reformace této podmínky. Partikulárně za nejkladnější změnu považuji právě celoplošné sjednocení pravidel pro prokázání požadovaných znalostí. Navíc zatím dostupné statistiky ÚJOP za první pololetí roku 2014 vykazují velice vysokou úspěšnost (viz Příloha č. 5). Ačkoliv je v současnosti jedinou akreditovanou institucí pro vykonání těchto zkoušek je ÚJOP, neznamená to, že v budoucnu jich nebude více. Proto se domnívám, že pro celkový závěr je potřeba více času.

#### **4.2.4 Povinnosti podle zvláštních právních předpisů**

V této podkapitole shrnuji ustanovení NSO, které bych obecně charakterizovala jako plnění podmínky plnění povinnosti podle zvláštních právních předpisů podle § 14 odst. 6, 7 a 8 NSO. SSO plnění těchto povinností vyžadoval také v § 7 odst. 1 písm. e), NSO je opět blíže specifikoval. Jedná se výlučně o povinnosti vyplývající z veřejnoprávních předpisů, jejichž plnění žadatel prokazuje příslušnými dokumenty, které tvoří součást žádosti o udělení podle § 20 NSO. Tato podmínka je celkem logická. Jak je uvedeno v druhé kapitole, státní občanství v sobě zahrnuje také plnění povinností občana vůči státu, proto je pro konkrétní stát nezbytné si ověřit, zda žadatel o udělení státního občanství plní některé z těchto povinností již jako cizince a zda je tedy bude plnit i jako občan. Samo MV<sup>101</sup> ji charakterizuje, jako projev řádného chování a úcty k české společnosti a jejím orgánům.

V tomto případě, kdy obsah jedné podmínky je tvořen určitou množinou povinností podle zvláštních právních předpisů, je zajímavá otázka jejího vývoje a s tím souvisejícího výkladu jejich skutečného plnění a neplnění, které má významný vliv na udělení či neudělení státního občanství. Jakou váhu v rámci plnění těchto povinností má například náhodně a jednorázově nesplněná daňová oznamovací povinnost žadatele, a naproti tomu drobné ale soustavné porušování těchto povinností. SSO totiž ani nenaznačoval, jak mají být tyto okolnosti posuzovány se zřetelem na rozhodnutí o udělení a neudělení státního občanství. K této otázce proporcionality se vyjadřoval i NSS:<sup>102</sup> „Při hodnocení splnění podmínek pro udělení státního občanství je správní orgán vázán obecnými ústavními principy a hodnotami, zejména principem proporcionality, který v sobě obsahuje tři dílčí principy:

<sup>101</sup> Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 4. října 2009, č. j. VS-5146/53/2-2010.

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2006, sp. zn. 2 As 31/2005.

způsobilost a vhodnost dosažení zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku; potřebnost, podle které je povoleno použití toliko nejšetrnějšího z více možných prostředků; a přiměřenost v užším smyslu, což znamená, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli.“ Následně přímo ve vztahu k pojistné povinnosti žadatelů o udělení státního občanství NSS<sup>103</sup> vyslovil, že: „Porušení povinnosti uhradit včas pojistné na veřejné a zdravotní pojištění, může být považováno pouze za formální opomenutí, které samo o sobě nezakládá nesplnění zmíněné zákonné podmínky pro udělení státního občanství České republiky. Toto porušení povinnosti však musí být hodnoceno z hlediska proporcionality a rozhodnutí správního orgánu a musí dostatečně přihlídnout k závažnosti případného porušení zvláštního právního předpisu a k okolnostem podstatným pro zhodnocení jeho závažnosti.“ Budeme-li tedy vycházet z tohoto rozsudku, a jím charakterizované proporcionality v rámci plnění podmínek pro udělení státního občanství, mohla bych konstatovat, že pouze formální, jednorázové a náhodné, v dlouhodobém časovém horizontu téměř bezvýznamné, nesplnění některé z povinností podle zvláštních právních předpisů nemělo mít zásadní vliv na rozhodnutí o udělení. Na výše uvedený rozsudek NSS navázal ve své rozhodovací praxi Městský soud v Praze<sup>104</sup>, podle něhož účelem podmínky plnění povinností podle zvláštních právních předpisů (v daném případě se jednalo o zákon o pobytu cizinců) je vyloučit z možnosti nabytí státního občanství České republiky takové žadatele, kteří po dobu svého pobytu na území České republiky porušují režim stanovený daným zákonem, a u nichž je tudíž důvodný předpoklad, že tak budou činit i nadále jako státní občané České republiky. Veřejný zájem spočívá v tom, aby takový žadatel státní občanství nenabyl.

Pro výklad této podmínky NSO často používá neurčité právní pojmy jako „neporušil závažným způsobem“ a omezuje tuto dobu na 3 roky zpětně ke dni podání žádosti (§ 14 odst. 6 NSO) a „výrazně a bez vážných důvodů“ (§ 14 odst. 8 NSO). Důvodová zpráva<sup>105</sup> k § 14 odst. 6 NSO uvádí, že za nesplnění této podmínky se nebudou považovat případy, kdy porušení žadatele bylo méně závažné a ojedinělé, nebo k němu došlo před delší dobou a způsobený škodlivý následek byl odstraněn, nebo byla učiněna opatření k jeho nápravě. V rámci výkladu § 14 odst. 8 NSO hovoří o respektování principu přiměřenosti. V době

---

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.

<sup>104</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. listopadu 2006, sp. zn. 10 Ca 155/2006.

<sup>105</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky* [Program] ASPI verze 2015 pro Windows, aktualizace z 3. října 2012 [cit. 4. března 2015].

účinnosti SSO MV zkoumalo subjektivní i objektivní důvody bránící řádnému plnění této podmínky.<sup>106</sup>

Otázka proporcionality v rámci této podmínky je vzhledem k její prominutelnosti o to nejasnější. Například § 15 odst. 4 NSO stanoví, že podmínka stanovená v § 14 odst. 6 NSO může být prominuta, pokud žadatel odstranil škodlivý následek nebo učinil účinná opatření k jeho odstranění. Zůstává ale otázkou, co si lze pod tímto škodlivým následkem, vzhledem k množství předmětných zvláštních právních předpisů, představit, a tudíž na základě čeho bude MV o této podmínce rozhodovat.<sup>107</sup> Z výkladu těchto ustanovení mi totiž vyplývá, že hranice porušení této povinnosti bude tam, kde vznikne škodlivý následek.

Nicméně zákonný text v porovnání s výkladem důvodové zprávy považuji za neúplný a zavádějící, ponechávající MV stále značný prostor pro jejich výklad, neboť § 14 odst. 6 NSO uvádí pouze „neporušil závažným způsobem“. Zde de lege ferenda navrhuji vhodnější a preciznější znění: „soustavně nebo závažným způsobem“ a v případě § 14 odst. 8 NSO znění „výrazně a bez vážných důvodů“ nahradit zněním „výrazně a bez vážného či vážných důvodů“. Domnívám se, že takto specifikovanější znění by vneslo mnohem větší jistotu pro jejich posuzování MV a ze strany žadatelů o státní občanství do jejich důvodného očekávání.

Plnění povinností podle zvláštních právních předpisů tudíž považuji stále za velice problematické. NSO sebou sice přinesl její částečnou specifikaci, nicméně neodstranil možné nejasnosti, které s jejím výkladem mohou vznikat. Na základě rozhodnutí o neudělení státního občanství České republiky, které mám v rámci své praxe k dispozici<sup>108</sup>, mohu dedukovat, že Ministerstvo vnitra na plnění povinností uložených žadateli právním řádem České republiky velice dbá a přísně posuzuje jejich porušení v průběhu celé rozhodné doby. Proto mohu dále dodat, že se jedná o podmínku, která je z hlediska jazyka českého vyjádřena ve vidu nedokonavém, hovoří o plnění povinností, tedy o průběžných platbách, o průběžném plnění povinností. MV tedy velice přísně posuzuje i žadatele, kteří krátce před podáním žádosti o udělení uhradí jednorázově případnou dlužnou částku, která mu po dobu pobytu na území České republiky vznikla.

---

<sup>106</sup> Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 28. srpna 2014, č. j. MV-92022-4/VS-2014.

<sup>107</sup> Zejména tehdy, jestliže Ministerstvo vnitra za odstranění škodlivého následku v případě např. neplnění zdravotního pojištění, nepovažuje za odstranění škodlivého následku uzavření dohody o plnění dluhu s příslušnou zdravotní pojišťovnou podle Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 28. srpna 2014, č. j. MV-92022-4/VS-2014.

<sup>108</sup> Například rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 4. července 2014, č. j. MV-58657-4/VS-2014.

#### 4.2.5 Bezpečnost státu

NSO klade mnohem větší důraz na bezpečnost státu z hlediska potenciálních státních občanů než SSO. Tato podmínka je stanovena negativně v § 13 odst. 2 NSO, podle kterého státní občanství České republiky nelze udělit žadateli, který ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty. Dále lze přiřadit požadavek § 22 odst. 3 NSO, podle něhož si MV u každého žadatele staršího patnácti let vyžádá stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky. Podle § 1 odst. 3 SSO mohlo MV vyžadovat od Policie České republiky a zpravodajských služeb (Bezpečnostně informační služba) podklady k některým žadatelům, u kterých se MV domnívalo, že by mohly ohrožovat státní zájmy České republiky a bezpečnost, v rámci posouzení žadatele z hlediska bezpečnosti státu. Zatímco tedy si vysoce pravděpodobně MV tyto posudky vyžadovalo u vybraných žadatelů, nyní má přímo povinnost tyto posudky vyžadovat u všech žadatelů, kteří dosáhli věku patnácti let. Při porovnání SSO a NSO je zřejmé, jak významně byla posílena ochrana posudků, které obsahují utajované informace<sup>109</sup>, nejsou součástí spisové dokumentace (v souladu s § 38 odst. 6 SŘ). Jak uvádí důvodová zpráva k NSO<sup>110</sup>, z toho důvodu „aby nedošlo k znehodnocení poznatků získaných Policií České republiky a zpravodajskými službami České republiky ve vztahu k žadateli a dalším fyzickým osobám.“ Ovšem jen pro zajímavost uvádím, že sama Bezpečnostně informační služba v rámci připomínkovacího procesu k NSO vznášela k tomuto opatření výhrady, argumentujíc tím, že právo nahlížet do spisu je nadřazeno právu ochrany utajovaných skutečností. Já se domnívám, že omezení práva nahlížet do spisu by mělo být nastaveno jako „případ od případu“ proporcionalní úvaha<sup>111</sup>, nikoli jako plošný zákaz. Tj. že by k omezení tohoto práva došlo pouze v těch nejzávažnějších odůvodnitelných případech. To je ovšem ideální stav. A vzhledem ke stále vzrůstajícímu zájmu o české občanství, a tedy zahlcenosti MV žádostmi o udělení, si uvědomuji, že je to prakticky těžko realizovatelné. Pokud podle znění § 22 odst. 3 NSO vyjde z výše uvedených materiálů najevo, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty, pak žádost o udělení zamítne, přičemž v odůvodnění uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.

<sup>109</sup> Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

<sup>110</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky* [Program] ASPI verze 2015 pro Windows, aktualizace z 3. října 2012 [cit. 4. března 2015].

<sup>111</sup> Proporcionalitou práva nahlížení do spisu a ostatních zájmů se zabýval i Krajský soud v Českých Budějovicích. Viz Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. března 2010, sp. zn. 10 Ca 140/2009.

Ačkoliv to není zcela jasně uvedeno, domnívám se, že ze znění tohoto ustanovení zcela zřejmé, že stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb mají vůči Ministerstvu vnitra charakter závazného stanoviska podle § 149 SŘ. Toto rozhodnutí je ostatně vyloučeno i ze soudního přezkumu na základě § 26 NSO, což je částečný obrat oproti SSO, v rámci kterého se uplatňoval plný přezkum všech státoobčanských rozhodnutí. Považuji ale za rozumné znění § 22 odst. 3 NSO, které uvádí formulaci „žadatel **ohrožuje** [...]“, které tedy vyžaduje, aby žadatel již byl v době podání žádosti či průběhu řízení skutečnou aktuální hrozbou pro Českou republiku a má zabránit situacím, kdy by například MV vyhodnotilo žadatele, na základě jeho minulé závadné činnosti jako pravděpodobnou státní hrozbu, a jeho žádost z tohoto důvodu zamítlo. V každém případě po porovnání SSO a NSO je zřejmé, jak významně byly posíleny pozice Policie České republiky a zpravodajských služeb oproti předchozímu stavu. Otázkou je, nakolik je toto posílení vhodné. Výraznější výsledky ale ukáže až dlouhodobější praxe NSO.

### 4.3 Správní řízení ve věci udělování státního občanství

Proces udělování státního občanství nalezneme upraven v § 17 až 27 NSO. Z pohledu ústavního práva je udělení státního občanství jako výsledek procesu udělování akt svrchovaného státu. Tomuto aktu, vykazujícímu i mezinárodněprávní důsledky, předchází proces jeho udělování, tedy správní řízení jako čistě vnitrostátní záležitost. Obecným předpisem v oblasti správního řízení je SŘ, speciální jsou příslušná procesní ustanovení NSO. Jedná se tedy o správní řízení, vykazující určité odchylky od obecné normy tj. SŘ, kde správní orgán působí ve své typické vrchnostenské roli a jehož kladným výsledkem je konstitutivní rozhodnutí, kterým se mění právní postavení účastníka tohoto řízení.

Toto správní řízení samozřejmě vykazuje určité zvláštnosti a specifika jako důsledek specifického postavení nabývání státního občanství České republiky. Tyto specifika budou předmětem zkoumání v následujícím výkladu.

Ihned na počátku tohoto procesu NSO přinesl významnou změnu. V době účinnosti SSO se žádost podávala u místně příslušného krajského úřadu, úřadu městské části hlavního města Prahy nebo magistrátu města Ostrava, Plzeň nebo Brno, konkrétně podle místa trvalého pobytu žadatele. V současnosti jsou jediným věcně příslušným orgánem k nabírání žádostí o udělení státního občanství pouze krajské úřady a v hlavním městě Praze úřady městských částí stanovené v příloze k NSO (dále jen „krajský úřad“). Magistráty statutárních měst nevykonávají na úseku státního občanství již žádnou působnost. Žádost o udělení státního

občanství je tvořena dotazníkem a vyjádřeními podle § 21 NSO a dalšími dokumenty uvedenými v § 19 a 20 NSO. Tyto jsou obligatorní. Vzor dotazníků pro udělení státního občanství, stejně jako vzor Listiny o udělení státního občanství jsou obsahem vyhlášky Ministerstva vnitra č. 425/2013 Sb., o vzorech dokladů podle zákona o státním občanství České republiky. Již v tomto bodě začíná být zajímavá otázka zahájení správního řízení. Podle obecné normy, tj. § 44 odst. 1 SŘ by řízení o udělení státního občanství, jako typické návrhové řízení, mělo být zahájeno dnem, kdy návrh došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, tj. orgánu příslušnému k vydání rozhodnutí v prvním stupni. Nicméně již z předchozího textu víme, že věcně a místně příslušným orgánem pro nabírání žádosti je krajský úřad a věcně a místně příslušným orgánem pro další průběh řízení a vydání rozhodnutí je MV. Řízení v prvním stupni se tedy rozkládá mezi dva subjekty. SSO na tuto dualitu pamatoval v § 10 odst. 4 SSO, proto aby zahájení správního řízení bylo v souladu s normami SŘ stanovoval, že správní řízení o udělení státního občanství je zahájeno dnem, kdy žádost došla MV. Nicméně NSO se vydává cestou speciality<sup>112</sup> ku SŘ a toto ani jemu podobné ustanovení již neobsahuje. K zahájení řízení o udělení státního občanství tedy dochází okamžikem podání žádosti u krajského úřadu. Vystává otázka, zda tato specialita má své místo, jelikož jsem přesvědčena, že v důsledku ní došlo též k prodloužení lhůt pro vydání rozhodnutí o udělení.

Žádost jako taková není zpoplatněna, zpoplatněno je samo udělení státního občanství. Jestliže tedy k jeho udělení skutečně dojde, pak místně příslušný krajský úřad společně s pozvánkou ke složení státoobčanského slibu vyzve žadatele k předložení kolkových známek v odpovídající hodnotě. Tyto příjmy jsou příjmem státního rozpočtu. V případě udělení státního občanství na základě níže uvedené tzv. „rodinné žádosti“ podle § 18 NSO se hradí správní poplatek pouze jeden. V době účinnosti SSO byl stanoven jednotný poplatek<sup>113</sup> za udělení státního občanství, který činil 10.000,- Kč. Nicméně ve zvlášť odůvodněných případech státního zájmu mohlo MV tento poplatek snížit až na částku 1.000,- Kč. Takovým zvlášť odůvodněným případem státního zájmu bylo například plnění povinností podle mezinárodního práva<sup>114</sup>, podle nichž je Česká republika povinna co nejvíce usnadňovat uprchlíkům asimilaci a udělení státního občanství, mimo jiné také skrze co možná největšího

<sup>112</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky* [Program] ASPI verze 2015 pro Windows, aktualizace z 3. října 2012 [cit. 4. března 2015].

<sup>113</sup> Dle písm. j) položky 8 sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 458/2011 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2012.

<sup>114</sup> Podle čl. 34 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků.

snížení poplatků a nákladů tohoto řízení. Společně s nabytím účinnosti NSO ale došlo také ke změně zákona o správních poplatcích<sup>115</sup>, který nyní rozlišuje poplatky za udělení státního občanství u zletilé fyzické osoby (2.000,- Kč), nezletilé fyzické osoby (500,- Kč) a azylanta (500,- Kč). Česká republika tak splnila svůj výše uvedený mezinárodní závazek na zákonné úrovni. Stále je však možné poplatek za udělení státního občanství z důvodů hodných zvláštního zřetele výrazně snížit, čímž byla nahrazena formulace zvlášť odůvodněné případy státního zájmu (toho již vzhledem k výše uvedenému již není třeba), která se uplatňovala v době účinnosti SSO. Mohu jen přepokládat, co se skrývá pod pojmem důvody hodné zvláštního zřetele, nicméně na základě své praxe se domnívám, že by se mohlo jednat například o dlouhodobý pobyt na území České republiky od raného věku žadatele či záslužnou činnost pro společnost.

Dalším specifikem je podání „rodinné žádosti“, kdy podle § 18 a násl. NSO mohou manželé podat společnou žádost o udělení státního občanství, do níž mohou zahrnout i své děti. V případě takovéto žádosti sehrávala velkou roli zásada jediného a jednotného státního občanství, ke které se vyjadřoval i NSS a vyslovil, že účelem této zásady je „[...] ochrana rodinných vazeb a zabezpečení jednotného státního občanství celé rodiny.“<sup>116</sup> Tedy vzhledem k tomu, že i NSO umožňuje vztažení žádosti o udělení rodičů na nezletilé děti, bude zajímavé sledovat, jestli MV tento způsob ochrany rodiny zachová, či modifikuje, neboť stále platí, že i přes jednu žádost se jednotlivé osoby v ní zahrnuté posuzují odděleně.

Fakultativní náležitostí žádosti o udělení je žádost o prominutí splnění některé nebo některých podmínek pro udělení státního občanství. K této žádosti pouze NSO v § 19 uvádí, že z ní musí být patrné, zda a z jakých důvodů se žádá o prominutí splnění podmínek. Důvody, které MV považuje za dostatečně závažné, které NSO buď specifikuje jako v případě podmínky trvalého pobytu dle § 15 odst. 1 NSO nebo používá neurčité právní pojmy, jako „důvody hodné zvláštního zřetele“ v § 15 odst. 3 a 5. MV tyto velice přísně zkoumá, vzhledem ke všem skutečnostem a okolnostem, které v řízení vyjdou najevo, s přihlédnutím samozřejmě k osobě žadatele a subjektivním okolnostem. Nicméně za takovéto důvody zvláštního zřetele hodné by MV zřejmě považovalo například vysoký věk žadatele, život ohrožující závažná choroba, řádně lékařsky ověřené zdravotní postižení žadatele, které by znemožňovalo splnění některé z podmínek.<sup>117</sup> Mohu konstatovat, že se musí jednat o důvod zvláštního zřetele, který je v době posuzování MV aktuální a aktuálně důvodný. Nemůže se

<sup>115</sup> Písm. j), k) a l) položky 8 sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

<sup>116</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2014, sp. zn. 4 As 142/2013.

<sup>117</sup> Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 4. července 2014, č. j. MV-58644-4/VS-2014.



jednat například o budoucí přísliby kladné zahraniční reprezentace České republiky v oblasti vědy či obchodu. Ani na prominutí podmínek opět není právní nárok.

Po zkompletování žádosti a dodání potřebných vyjádření podle § 21 odst. 2 NSO, zašle krajský úřad žádost a příslušné dokumenty MV. K nabrání žádosti a vyřízení dalších souvisejících nezbytných zákonných náležitostí má krajský úřad stanovenou lhůtu 30 dní podle § 21 odst. 1 NSO.

Objeví-li se překážka řízení MV řízení podle § 64 SŘ přeruší. Velice častým důvodem přerušení je, že žadatel k své žádosti nedoloží některý z dokumentů vyžadovaných § 19 a 20 NSO. Domnívám se, že v současnosti se bude jednat o doložení dokladu o beztrestnosti z cizího státu. V usnesení o přerušení MV stanoví žadateli dostatečnou přiměřenou lhůtu pro odstranění překážky, kterou může ještě prodloužit, v případě, že tato nebude odstraněna, MV usnesením řízení zastaví podle § 66 SŘ. Dosavadním zvykem bylo přerušení dobu 1,5 roku, v případě slovenských státních příslušníků 1 rok. Co se týče usnesení o přerušení řízení v rámci udělování státního občanství, pak za dob účinnosti SSO bylo toto usnesení spojeno se specifickým institutem příslibu státního občanství. Důvod byl ten, že SSO jako jednu z podmínek pro udělení vyžadoval pozbytí dosavadního státního občanství podle § 7 odst. 1 písm. b). Toto bylo často spojeno s nemalými administrativními obtížemi, proto MV po prozkoumání žádosti, pokud nebyl jiný důvod jí nevyhovět, přerušil řízení za účelem obstarání dokladu prokazujícího vyvázání z dosavadního státoobčanského svazku a současně udělil žadateli příslib udělení státního občanství, který měl žadateli zároveň sloužit jako podpůrný doklad pro vyvázání se z dosavadního státního občanství a zároveň také jako jistota, že v případě pozbytí dosavadního státního občanství MV nerozhodne o nevyhovění žádosti a žadatel se nestane bezdomovcem. K této ožehavé otázce příslibů se rovněž vyjadřoval i NSS<sup>118</sup>, který judikoval, že „I pro činnost správních orgánů v České republice platí princip ochrany účastníka, který v dobré víře očekává, že příslib určitého užití volného správního uvážení, učiněný správním orgánem, bude dodržen, splní-li účastník podmínky správním orgánem stanovené (princip ochrany legitimního očekávání).“ Nicméně s praxí NSO očekávám, že k přerušování řízení bude docházet zejména v souvislosti s dodáním nově vyžadovaného potvrzení o beztrestnosti podle § 19 písm. e) NSO. Současně se ale nedomnívám, že by za tímto účelem uděloval přísliby. A vzhledem k tomu, že NSO již pozbytí dosavadního státního občanství nevyžaduje, je možné se důvodně domnívat, že institut příslibů udělení státního občanství bude v budoucí praxi výjimečným opatřením.

---

<sup>118</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2006, sp. zn. 6 A 25/2002.

Po obdržení žádosti o udělení a souvisejících dokumentů začne MV podanou žádost přezkoumávat. Za tímto účelem si může samo vyžádat nezbytné doplňující informace postupem podle § 22 NSO. V případě, že dojde k závěru, že žadatel nesplňuje některou či některé podmínky pro udělení státního občanství, pak žádost zamítne. Případným opravným prostředkem proti zamítavému rozhodnutí MV je rozklad podle § 152 SŘ. Na druhou stranu pokud MV dojde k závěru, že podmínky jsou splněny, nastává volná správní úvaha, zda české státní občanství udělí či neudělí. Podkladem pro rozhodování MV přitom není pouze formální splnění předepsaných podmínek, nýbrž skutečná vazba cizince vůči státu, jehož chce být občanem (genuine link), neboli také skutečnou integrace cizince do prostředí společnosti českého státu, jak vyžaduje § 13 odst. 1 NSO. V následujícím textu považuji za vhodné podrobněji rozvést institut, který je s udělením státního občanství nerozlučitelně spojen, a jehož realizace mu vždy bezprostředně předchází. Je jím institut správního uvážení, Sládečkem<sup>119</sup> charakterizováno jako „zákonem umožněný postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí“ nebo také jako „správní normou dovolené (zákonné meze) samostatné uvažování orgánu (úřední osoby) o variantách řešení při rozhodování konkrétních případů.“ Podle Hoetzela<sup>120</sup> volné uvážení úřadů, které se může vyskytovat na stupnici od naprosté volnosti až k úplné vázanosti úřadu. Hoetzel sám zřejmě považoval udělení státního občanství jako vhodný příklad pro vysvětlení výše uvedeného, když následně uvádí, že „Stát zpravidla zcela volně rozhoduje o tom, udělí-li státní občanství či nikoli, ale v některých případech zákona č. 236/1920 Sb. toto občanství udělití musí. Vázanost jeho záleží v tom, že nesmí státního občanství udělití, když žadateli nepřislíbila některá obec domovského práva.“ Míra volného uvážení, kterou se MV v rámci rozhodování o udělení státního občanství řídí, bych charakterizovala jako, v demokratickém právním státu, nejširší možnou, někdy téměř stojící na hranici libovůle. Tento názor vyvozují ze dvou skutečností. Jednak, jak uvádím v druhé kapitole s názvem Státní občanství, na udělení státního občanství není a nikdy nebyl právní nárok ani při splnění všech podmínek stanovených zákonem. A dále jazykový výklad formulace § 13 odst. 1 NSO, který nám říká, že „Státní občanství České republiky lze udělit, pokud je žadatel [...]“, stejně tak podle Molka a Šimíčka<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 141-142.

<sup>120</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 347.

<sup>121</sup> MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Udělování státního občanství – Na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 2, s. 146-147.

Ke správnímu uvážení obecně se vyjadřoval i NSS<sup>122</sup>, podle něhož „míra volnosti této jeho reakce je pak omezena pouze zákazem libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá obecně z ústavně zakotvených náležitostí demokratického právního státu.“ Kontroverzi této široké míry správního uvážení podle mého názoru způsobuje proces posuzování žádosti o udělení MV, která se rozpadá do dvou hlavních fází<sup>123</sup>, a to I. posuzování splnění všech podmínek předepsaných zákonem a II. volná úvaha, zda státní občanství udělí nebo neudělí. Což tedy znamená, že i když žadatel splňuje veškeré zákonem stanovené podmínky, tak i přesto může obdržet nevyhovující rozhodnutí o udělení státního občanství, což přirozeně může vyvolávat pocit „ministerské libovůle“ zejména není-li toto rozhodnutí náležitě odůvodněno. Proto se domnívám, že aby se rozhodování MV o udělování státního občanství vyhnulo důvodných nařčením z překračování jeho diskreční pravomoci, měla by jejich nevyhovující rozhodnutí náležitě opatřena odůvodněním obsahujícím následující postup<sup>124</sup>: „Tam, kde rozhodnutí je vydáno na základě zákonem dovoleného diskrečního práva správního orgánu, je ovšem i povinností tohoto orgánu volné úvahy užít, tj. zabývat se všemi hledisky, která jsou jako premisy takové úvahy nezbytná, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková i právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování zákonem stanovených kritérií a v souladu s pravidly logického uvážení dospět k rozhodnutí.“ Takto stanovená široká míra správního uvážení při posuzování žádostí

o udělení státního občanství, je podle mého mínění, ve svém základu správná. Jedná se o jeden z projevů zásady, že jedině stát jako vrcholný suverén rozhoduje o tom, koho přijme za svého státního občana. Stát, v tomto případě představovaný MV, se samozřejmě musí pohybovat v zákonných mantinelech. Je tedy nutné tyto správní úvahy náležitě odůvodňovat, což už je ale spíše otázka procesního charakteru. Opačně nastavený systém, tedy pokud by žadatel splnil všechny zákonné podmínky, získal by na státní občanství právní nárok, by byla proti výše uvedené zásadě.

Na vydání rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství České republiky má MV celkem 180 dní, na rozdíl od SSO, kdy mělo pouze 90 dní podle § 10 odst. 5.

---

<sup>122</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2005, sp. zn. 2 Azs 36/2005-48. Tento rozsudek se sice týká pouze udělení azylu, nicméně v rámci udělení azylu je praktikují podobně mantinely jako v případě státního občanství, tj. absence právního nároku a široké správní uvážení.

<sup>123</sup> Stejně na tento algoritmus nahlíží zřejmě i Mikule viz MIKULE, Vladimír. Ještě k udělování státního občanství a ke správnímu uvážení. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 10, s. 46.

<sup>124</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. března 1999, sp. zn. 7 A 52/96.

K dvojnásobnému prodloužení této lhůty důvodová zpráva<sup>125</sup> uvádí, že důvodem pro její prodloužení je větší počet podmínek pro udělení státního občanství a tedy i větší náročnost zkoumání jejich splnění. Navíc uvádí, že krátkodobá lhůta, tedy 90 dnů podle SSO, je spíše výjimkou a v jiných státech (například Slovenská republika má lhůtu 9 měsíců) jsou lhůty mnohem delší.

V případě, že MV žádosti o udělení státního občanství nevyhoví a žádost zamítne, je žadatel, v podání nové žádosti, až na určité výjimky omezen lhůtou 2 roky od nabytí právní moci tohoto negativního rozhodnutí. Opravným prostředkem je rozklad, který vydá MV ve lhůtě 120 dnů podle § 23 odst. 2 NSO. Na druhou stranu, je-li žadatel ve své žádosti úspěšný, a MV rozhodne o udělení státního občanství České republiky, nevydává se klasické rozhodnutí o udělení státního občanství, nýbrž Listina o udělení státního občanství České republiky. Tato nabývá právní moci a žadatel tedy nabývá českého státního občanství dnem jejího převzetí v souladu s postupem podle § 23 až 25 NSO.

Závěrečnou fází je složení státoobčanského slibu u žadatelů starších 15 let. Rozhodne-li MV o udělení státního občanství České republiky, zasílá Listinu o udělení státního občanství místně příslušnému krajskému úřadu, který má na starost tuto ceremonii. Krajský úřad je tedy orgánem, který participuje na počátku a konci tohoto státoobčanského udělovacího procesu. Složení státoobčanského slibu je prominetelné z důvodu zvláštního zřetele hodných. Takovým důvodem může být například tělesné postižení žadatele znemožňující mu mluvený projev. O tomto prominutí vydává MV rozhodnutí. Slib je možné složit i na zastupitelském úřadě České republiky v zahraničí, opět jen z důvodů zvláštního zřetele hodných. Tím může být opět závažný zdravotní stav žadatele, ale také závažná osobní situace. Na druhou stranu MV jako důvod zvláštního zřetele hodný neuznává studium žadatele v zahraničí. Postup okolo složení státoobčanského slibu, stejně jako jeho znění, je uveden v § 27 NSO. Pokud se žadatel ke složení státoobčanského slibu nedostaví a Listinu o udělení státního občanství České republiky nepřevzme do 12 měsíců od doručení výzvy ke složení státoobčanského slibu, MV řízení o udělení státního občanství zastaví a rozhodnutí o udělení českého občanství zruší podle § 27 odst. 5 NSO.

---

<sup>125</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky* [Program] ASPI verze 2015 pro Windows, aktualizace z 3. října 2012 [cit. 4. března 2015].

#### **4.4 Udělení státního občanství z důvodu významného přínosu pro Českou republiku**

Institut udělení státního občanství z důvodu významného přínosu pro Českou republiku upravený v § 16 NSO je zajímavý z pohledu, jak žadatele, tak státu. Na jednu se musí jednat o žadatele, o kterých je MV přesvědčeno, že budou přínosem pro Českou republiku různých významných společenských, vědeckých či sportovních odvětví, a na druhou stranu z pohledu žadatelů je jim za tento budoucí příslib prospěšnosti umožněno nabýt státní občanství za značně zjednodušených podmínek. Vyžaduje se pouze trvalý pobyt na území České republiky, aniž by byla specifikována jeho délka a beztrestnost. Vzhledem k tomu sám § 16 odst. 1 uvádí, že s výjimkou beztrestnosti nemusí být splněny podmínky § 14, domnívám se, že MV bude i u těchto žadatelů přihlížet k požadavku bezpečnosti státu vyjádřeného v § 13 odst. 2. Na druhou stranu požadavek integrace do společnosti podle § 13 odst. 1 je v těchto případech zcela bezpředmětná, neboť jak uvádím v úvodu této kapitoly, integrace do společnosti je souhrnem a naplněním všech ostatních podmínek.

Ačkoliv NSO hovoří o významném přínose v budoucnosti, pak vzhledem k tomu, že ustanovení § 16 odst. 2 vyjmenovává dokumenty, kterými žadatel prokazuje svou významnou činnost v určitém oboru a tyto dokumenty musí být vydány některou z českých institucí, vyplývá, že žadatel již ve svém oboru působnosti významným přínosem pro Českou republiku je, existuje vysoká pravděpodobnost, že jeho odbornost v budoucnosti poroste a i nadále bude svou činností přispívat České republice.

Otázkou zůstává, jak Ministerstvo vnitra tento současný a budoucí přínos bude posuzovat. Ve své praxi jsem se setkala s žadatelem, státním občanem Ukrajiny, který zřejmě splňoval výše uvedené předpoklady a disponoval dokladem vystaveným veřejnou vysokou školou v České republice, který popisoval jeho dosavadní přínos v oblasti vědy a výzkumu. Žadatel v žádosti mimo jiné uváděl, že hodlá pobývat v České republice natrvalo a dále působit jako vědecký pracovník na výše uvedené instituci a z tohoto důvodu se domnívá, že by byl významným přínosem pro Českou republiku v oblasti vědy. MV dosud o této žádosti nevydalo rozhodnutí, nicméně ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že tento žadatel splňuje podmínky pro tento druh udělení státního občanství, jeho koncepce je stejná jako v případě klasického udělení a tj. ta, že na i přes splnění všech podmínek na jeho udělení není právní nárok, neboť i zde NSO v § 16 odst. 1 uvádí, že „Ministerstvo může [...]“ Navíc vzhledem k rozhodnutím MV o neudělení státního občanství je zřejmé, že zkoumá i subjektivní stránku, tj. motiv a pohnutky žadatele, které jej vedou k podání žádosti o české

občanství. Proto je i na druhou stranu, že MV výše uvedenou žádost zamítne, neboť z výpovědi žadatele vyplývalo, že být přínosem pro Českou republiku bylo jeho vedlejším motivem. Primárním motivem byly obavy z případné vojenské mobilizace, a tedy plnění povinností státního občana Ukrajiny.

#### **4.5 Soudní přezkum zamítavých rozhodnutí Ministerstva vnitra**

Otázka soudního přezkumu rozhodnutí MV vydaných v rámci řízení o udělení státního občanství České republiky bývala otázkou, zejména pro MV velice citlivou. Má za sebou vývoj, který bych mohla rozdělit na dobu před SŘS a dobu po SŘS. V období před SŘS Vrchní soud v Praze<sup>126</sup> judikoval, že „Udělení státního občanství (přijetí do svazku státního), na žádost občana cizího státu je výrazem neomezené státní suverenity; děje se ve sféře absolutního volného uvážení. Rozhodnutí o tom je jako nenárokové vyloučeno z přezkoumání soudem.“ Po nabytí účinnosti SŘS 1. 1. 2003 rozšířený senát NSS<sup>127</sup> jasně vyslovil, 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.“ Mimo jiné NSS popřel i výše uvedené tvrzení Vrchního soudu v Praze o absolutním správním uvážení, když konstatoval, že taková v právním státě neexistuje. Soudní přezkum rozhodnutí týkajících se státního občanství požaduje i EUSO v čl. 12, která pro Českou republiku nabyla účinnosti o rok později dne 1. července 2004. MV ale stále zastávalo opačný postoj, tedy nepřezkoumatelnost těchto rozhodnutí, když ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, které je obsaženo v Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2006, sp.zn. 2 As 31/2005 uvádí, že „[...] setrvává na svém právním názoru, že neexistuje základní právo, který by stát porušil tím, že cizinci své státní občanství neudělí, a proto ani není možné, aby stěžovatelka byla na takovém neexistujícím právu zkrácena, což je základní podmínkou soudního přezkumu správního aktu. Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany subjektivních práv, nikoliv něčeho, co vůbec právem není, což je i případ stěžovatelky.“ MV odkazuje na prvorepublikovou literaturu, která však vychází z pojetí udělení státního občanství jako milosti udělované státem. Tento názor MV na soudní přezkum jím vydaných správních aktů mohu označit za zpátečnický, v dobách právního státu neobhájitelný. Kdyby totiž správní akty MV vydané v rámci řízení o udělení státního občanství České republiky skutečně byly ve správním soudnictví absolutně

<sup>126</sup> Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. prosince 1997, sp. zn. 6 A 77/99.

<sup>127</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

nepřezkoumatelné, znamenalo by to absolutní libovůli při rozhodování o udělení státního občanství. Výše uvedené rozhodnutí NSS sp. zn. 6 A 25/2002, tedy považuji za přelomové, umožňující nezávislou soudní kontrolu rozhodování MV ve státoobčanských otázkách. Zejména oceňuji, že NSS dokázal najít cestu k otevření soudního přezkumu těchto rozhodnutí, za použití argumentace: „Něméně i tam, kde správní orgán vede řízení o žádosti, na jejíž vyřízení nemá žadatel subjektivní právo, musí být respektována zákonná procesní pravidla; jsou-li ta porušena, musí mít i takový žadatel právo dovolávat se soudní ochrany. Jeho procesní legitimace napadnout výsledek řízení správní žalobou a domáhat se zrušení vydaného rozhodnutí pro porušení ustanovení o řízení nemůže být zpochybněna. V opačném případě by se otevírala cesta ke správní libovůli.“ Ano, je sice možné na jednu stranu chápat zdrženlivý postoj MV v otázce udělování státního občanství, tedy velice citlivé státní oblasti, neboť je zřejmé, že toto s sebou nese mnohé závažné důsledky. Něméně na druhou stranu považuji za skutečně nezbytné, aby byť jen procesní pravidla správního řízení podléhaly určitému mechanismu kontroly. Proto se s tímto názorem NSS plně ztotožňuji. Tolik tedy k soudní legitimaci.

V oblasti soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v rámci rozhodování o udělení státního občanství považuji za velice zajímavou otázku soudního přezkumu správního uvážení MV, které, jak uvádím výše, je snad nejširší možné. Stejně jako Černý<sup>128</sup> se domnívám, že v době SSO byl největší problém vyvolávající důvodné pochybnosti o libovůli v rámci rozhodování o udělení, právě absence zákonem stanoveného rámce pro použití této volné úvahy, jak je tomu například v rámci správního uvážení v případech správních deliktů. Úvodní věta § 7 odst. 1 SSO totiž stanovovala, že státní občanství České republiky lze na žádost udělit fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky. Nutno ještě podotknout, že podmínky pro udělení státního občanství za tento rámeček správního uvážení považovat v žádném případě nelze, neboť ty jsou předstupněm pro správní uvážení o udělení, v případě že byt' jediná z nich není splněna, ke správní úvaze MV vůbec nedojde. Již v roce 1992 Nejvyšší soud České republiky<sup>129</sup> judikoval, že „při správním uvážení si správní orgán nemůže počínat libovolně. Zákon pro něj vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci může správní orgán uskutečnit výběr a zjišťování skutečnosti konkrétního případu, jež jdou potřebné pro jeho rozhodnutí.“ SSO taková kritéria nastavená neměl. Proto stejně, jak zmiňuje

---

<sup>128</sup> ČERNÝ, Petr. Soudní přezkum správního uvážení nejen v řízení o udělení státního občanství. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 7-8, s. 59-62.

<sup>129</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. října 1992, sp. zn. 6 A 6/92.

Černý<sup>130</sup>, bylo zapotřebí tyto kritéria hledat v normě obecné, tedy ve správním řádu. Těmito kritérii byly v rovině obecného právního předpisu základní zásady činnosti správních orgánů zakotvená v §§ 2 až 8. Podle mého mínění zejména zásada zákazu zneužití správního uvážení, výše zmíněná zásada legitimního očekávání a zásada proporcionality. Tyto tři zásady tvořily zákonný rámec pro správní uvážení při rozhodování o udělení státního občanství, vylučovaly tak jeho absolutní uvážení a umožňovaly jeho soudní přezkum. Ve svých tehdejších rozhodnutích se Ministerstvo vnitra několikrát odkazovalo na integraci do společnosti, nicméně bez zákonného podkladu.

NSO už podle mého názoru učinilo krok vpřed a tento rámec, samozřejmě doplněný výše uvedenými zásadami, obsahuje. Tímto rámcem je integrace do společnosti v různých oblastech, tj. rodinném, pracovním, sociálním, tedy skutečná vazba občana a státu, tedy § 13 odst. 1 NSO. Integrace do společnosti žadatele o udělení státního občanství podle mého názoru, jak uvádím již výše, není samostatnou podmínkou pro udělení státního občanství, kterou by bylo nutné splnit, než MV přistoupí ke správní úvaze. Integrace do společnosti vytváří určitý prostor správní úvaze, do kterého se po vyhodnocení podmínek pro udělení státního občanství uchýlí a v rámci něhož hodnotí a posuzuje, zda je žadatel v souhrnu dostatečně integrován do české společnosti, a tedy je možné mu státní občanství udělit. Pokud není integrován státní občanství neudělit. Integraci do společnosti tedy považuji za zákonný rámec volné úvahy MV. Musím ale dodat, že integraci do společnosti můžeme považovat za částečně neurčitý právní pojem, neboť NSO nevysvětluje jeho obsah. Je sice samozřejmě možné si pod ním něco představit, ale zase nevíme, jaké hloubky či intenzity má tato společenská integrace dosáhnout? Můžu tedy konstatovat, že zákonný rámec pro volnou správní úvahu zde již máme, jen nevíme, kde se přesně nachází. Podle mého mínění jsou proto východiskem náležitá odůvodnění rozhodnutí o neudělení státního občanství či negativní rozkladová rozhodnutí. V těchto se totiž musí MV vypořádat a odůvodnit své myšlenkové úvahy a postupy v rámci volné správní úvahy o neudělení státního občanství (pokud samozřejmě důvodem není nesplnění některé z podmínek pro udělení státního občanství), uvést všem spatřuje nedostatečnou vazbu žadatele vůči České republice. Díky takovýmto náležitým odůvodněním můžeme určit, kde konkrétně se zákonný rámec nachází, tedy jak jinak než výkladem. Důležitost odůvodňování těchto rozhodnutí zdůrazňuje

---

<sup>130</sup> ČERNÝ, Petr. Soudní přezkum správního uvážení nejen v řízení o udělení státního občanství. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 7-8, s. 59-62.



i Kučera.<sup>131</sup> Odůvodnění tedy i zaručuje náležitou přezkoumatelnost správního uvážení správním soudem. Ostatně musím rovněž souhlasit s názorem<sup>132</sup>, že právě přezkoumávání rozhodnutí MV ve správním soudnictví přispělo k výrazné kultivaci těchto rozhodnutí.

Zatímco vlivem judikatury se SSO otevřelo soudnímu přezkumu v plném rozsahu, NSO již soudní přezkum částečně omezuje a to § 26, který uvádí, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem. Tedy zamítavá rozhodnutí z důvodu bezpečnosti státu. Důvodová zpráva k NSO ve svém výkladu jej pouze obhájí z hlediska ústavních předpisů. MV se přezkumu zamítavých rozhodnutí z hlediska bezpečnosti státu bránilo ještě v dobách SSO, které jejich přezkum nijak neomezovalo a vzhledem k utajovaným informacím tato rozhodnutí ani neodůvodňovala, čímž je činilo nepřezkoumatelná ve správním soudnictví. NSS<sup>133</sup> k těmto rozhodnutím uvedl: „Žadatel má právo vědět, z jakého důvodu je jeho žádost zamítnuta, stanoviska obsahující utajované informace se sice nestávají součástí spisu, ale výsledek přezkumu, tedy jestli žadatel splňuje podmínku z hlediska bezpečnosti státu či nikoliv, utajované informace neobsahuje, a proto je nutné jej v rozhodnutí uvést. Odůvodnění výsledku přezkumu z hlediska bezpečnosti státu, pokud by bylo založené na stanoviscích obsahujících informace podléhající utajení, by však součástí rozhodnutí či součástí spisu v souladu se zákonem nebylo. Žalovaný však pouze konstatoval existenci daného hlediska, aniž by však jakkoli předestřel, jak ve vztahu k stěžovateli byla tato hlediska posouzena, vyhodnocena, resp. jaké skutečnosti důvodně brání tomu, aby byl stěžovatel z hlediska bezpečnostních rizik shledán „nevhodným“.“ NSO zamítavé rozhodnutí z důvodu bezpečnosti státu z přezkumu vylučuje úplně. Důvodová zpráva uvádí, že tato „výlučka“ je v souladu s čl. 36 Listiny, neboť ta se vztahuje na základní práva. Navíc odkazuje na novelizaci čl. 12 ústavy, která ale dosud nebyla provedena. Tuto argumentaci zákonodárce považují za velice chabou. Výše uvedená judikatura přece uvádí, že každé správní rozhodnutí musí být přezkoumatelné už jen z hlediska procesních práv účastníka. Vždyť přece i poslední uvedený rozsudek NSS se týká porušení procesních práv, a to konkrétně práva na náležité odůvodnění rozhodnutí podle § 68 odst. 3 SŘ. S tímhle výkladem se zákonodárce v důvodové zprávě vůbec nevyrovnal. Toto vyloučení přezkumu v případě zamítavých rozhodnutí z důvodu

<sup>131</sup> KUČERA, Viktor. Udělování státního občanství – řádné odůvodňování zamítavých rozhodnutí jako pojistka proti svévoli a garance přezkoumatelnosti. *Právní rozhledy*, 2005, č. 18, s. 663-667.

<sup>132</sup> KUČERA, Libor (ed). *Udělování státního občanství* [online]. Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. 2011[cit. 3. března 2015]. Dostupné na <<http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty-ke-stazeni.html>>.

<sup>133</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, sp. zn. 5 As 9/2008.

bezpečnosti státu, tedy podle všeho ignoruje konstantní judikaturu a opět MV otevírá cestu ke správní libovůli. Neboť bude-li jeho žádost zamítnuta podle § 22 odst. 3 NSO, nebude muset obsahovat náležité odůvodnění a účastník, i kdyby byla porušena jeho procesní práva, nebude mít možnost obrany, neboť jeho hmotněprávní žalobní legitimace je vyloučena § 26 NSO. Proto de lege ferenda navrhuji § 26 NSO odstranit pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 2 LZPS.

## 5. Nabývání státního občanství Polské republiky

Cílem této kapitoly je nastínit zákonnou obdobu udělování státního občanství České republiky v Polské republice (dále jen „Polsko“). V rámci tvorby této kapitoly jsem vycházela pouze z originálních polských pramenů, a proto jednotlivé instituty polského práva jsou výsledkem mého překladu z polského jazyka. Není tedy vyloučeno, že případně jiní autoři budou tyto instituty překládat jinak.

Stejně jako v České republice státoobčanské právo polské jedním z mnoha odvětví práva správního. Základním spojovacím článkem mezi českou a polskou právní úpravou nabývání státního občanství je v teoreticko-právní rovině převážně uplatňování zásady *ius sanguinis* (*prawo krwi*). A stejně jako v České republice je polské státní občanství předmětem úpravy relativně nového zákona o státním občanství, tj. *Ustawy o obywatelstwie polskim*<sup>134</sup> (dále jen „zákon o polském občanství“). Podle Art. 4 zákona o polském občanství se polské státní občanství nabývá 4 způsoby:

1. Z moci právní skrze narození, nalezení a repatriací (z mocy prawa)
2. Poskytnutím polského občanství aktem prezidenta (przez nadanie obywatelstwa polskiego)
3. Uznáním za občana polského (przez uznanie za obywatela polskiego)
4. Obnovením/navrácením polského občanství (przez przywrócenie obywatelstwa polskiego)

V České republice je naturalizace neboli udělení státního občanství právně realizováno prostřednictvím jediného institutu, a to právě Udělením státního občanství České republiky podle § 11 a násl. NSO. Nicméně polský náhled na tuto právní realizaci je odlišný. Naturalizace je totiž zákonem o polském občanství realizována prostřednictvím dvou institutů, a to poskytnutím polského občanství aktem prezidenta (bod 2.) a uznáním za občana polského (bod 3.). Poskytnutí polského občanství aktem prezidenta podle Art. 18 a násl. zákona o polském občanství je ale institutem, který nemá v české právní úpravě nabývání státního občanství svou legální obdobu. Jedná se o jednostranný a slavnostní akt prezidenta Polské republiky jako hlavy státu, kterým se cizinec stává součástí polské národní

---

<sup>134</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. V platnost vešel dne 14. února 2012, účinnosti nabyl dne 15. srpna 2012.

komunity.<sup>135</sup> Zatímco dříve existovala určitá omezení rozhodovací činnosti prezidenta v podobě podmínky určité doby pobytu na území Polska, v současné právní úpravě není prezident ničím omezen a může poskytnout polské státní občanství kterémukoliv cizinci, který o něj požádá. Podkladem pro jeho rozhodnutí je žádost o poskytnutí, související spisová dokumentace a stanoviska příslušných orgánů. Rozhodnutí prezidenta o poskytnutí polského státního občanství jsou konečná a nemusí obsahovat odůvodnění. Nepoužijí se ustanovení Kodeksu postępowania administracyjnego, nelze se proti nim odvolat, ani podat stížnost ke správnímu soudu.<sup>136</sup> Výsledné rozhodnutí o poskytnutí polského občanství je výkonem ústavně garantované pravomoci prezidenta, která nepodléhá správně právnímu postupu ani soudnímu přezkumu. Vzhledem k tomu, že zákon o polském občanství nezná období českého instiutu Udělení státního občanství České republiky z důvodu významného přínosu pro Českou republiku podle § 16 NSO, domnívám se, že poskytnutí polského občanství aktem prezidenta se vztahuje zejména na případy, které by spadaly pod výše uvedený český institut. Jediné malé pojitko mezi poskytnutím polského občanství aktem prezidenta a udělením českého občanství je, že poskytnutí polského občanství se pohybuje ve sféře volného uvážení a že na něj není právní nárok, o čemž svědčí i znění Art. 18 zákona o polském občanství, podle něhož „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej **może** nadać cudzoziemcowi obywatelstwo polskie.“ V tomto spočívá i rozdíl oproti uznání polským občanem, jelikož Art. 30.1 zákona o polském občanství jej uvádí slovy „Za obywatela polskiego **uznaje się** [...]“, který společně s následujícím výkladem vedou k domnění, že pokud žadatel o uznání polským občanem splní všechny zákonné předpoklady, pak skutečně uznán za polského občana bude, aniž by po vyhodnocení zákonných podmínek probíhala správní úvaha, jak je tomu v českém případě. Na základě komparace obou právních úprav tedy mohu konstatovat, že obdobou českého verze udělování státního občanství je Uznání za občana polského podle Art. 30 a násl. zákona o polském občanství.

Stejně jako je tomu v rámci udělování českého státního občanství, i zákon o polském občanství v Art. 30.1 předepisuje několik podmínek. V oblasti podmínek pro uznání polským

---

<sup>135</sup> KAZIMIERCZAK, Włodzimierz. *Uznanie obywatelstwa polskiego jest tak samo skuteczne, jak i jego nadanie* [online]. lex.pl, 4. února 2012 [cit. 25. března 2015]. Dostupné na <<http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/uznanie-obywatelstwa-polskiego-jest-tak-samo-skuteczne-jak-i-jego-nadanie>>.

<sup>136</sup> MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH. *Informacja dot. nabycia obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009r. o obywatelstwie polskim* [online]. msw.gov.pl, [cit. 25. března 2015]. Dostupné na <<https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/obywatelstwo-i-repatri/cudzoziemcy/11982,INFORMACJA-DOT-NABYCIA-OBYWATELSTWA-POLSKIEGO-NA-PODSTAWIE-USTAWY-Z-DNIA-2-KWIET.html>>.

občanem je jedna zásadní odlišnost od české právní úpravy. I přesto, že i v České republice je rovněž zapotřebí splnit podmínky pro udělení státního občanství, MV může většinu z nich prominout, a toto prominutí je předmětem volné úvahy. Zákon o polském občanství prominutí některé či některých podmínek neumožňuje a vyžaduje splnění všech podmínek bez možnosti liberace.

První podmínkou je tradičně pobyt na území Polska. Tato podmínka se stejně jako v České republice objevuje v několika variacích, přičemž základním předpokladem je trvalý pobyt na území Polska (Zezwolenie na osiedlenie) upravený v Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.<sup>137</sup> Dalším možným vyžadovaným druhem pobytu je pobyt dlouhodobého rezidenta Evropské unie (Zezwolenie na pobyt rezydent długoterminowego Wspolnot Europejskich), který je rovněž předmětem úpravy výše uvedeného zákona a konečně právo dlouhodobého pobytu (Prawo stałego pobytu).<sup>138</sup> V rámci započítávání délky jednotlivých pobytů pro uznání polským občanem se zohledňují se různé aspekty například manželství s polským občanem, status uprchlíka, nebo občanství Evropské unie. Kromě občanství Evropské unie se jedná o okolnosti, které NSO v rámci podmínky pobytu na území České republiky nezohledňuje. Ale je nutno podotknout, že například manželství se státním občanem je zohledňováno v zákoně o pobytu cizinců. Dalším rozdílem mezi českou a polskou úpravou jsou jednotlivé doby pobytu, když polský zákon o státním občanství operuje s lhůtami 2, 3 a 10 let, NSO v souhrnu s pobytem 3, 5 a 10 let. Jedná se tedy o jemný rozdíl, nicméně mohou konstatovat, že NSO je patrně normou v této podmínce přísnější, neboť jak uvádím výše, v případě pobytu na území Polska jsou zohledňovány výše uvedené aspekty, které mohou mít na celkovou potřebnou dobu pobytu značný vliv.

Druhou podmínkou na základě Art. 30.2 polského zákona o státním občanství je znalost polského jazyka (Znajomość języka polskiego). Ta se prokazuje certifikátem vydaným na základě zákona o jazyku polském.<sup>139</sup> Tento certifikát je vydáván na základě státní zkoušky z jazyka polského provedenou před speciální komisí (Państwowa Komisja Poświadczenia Znajomości Języka Polskiego) v souladu se zákonem o jazyce polském. Zkouška se skládá z několika částí a vyžaduje se úroveň B1. Poplatek za zkoušku v současnosti činí 60 eur.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Tento institut je předmětem úpravy Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

<sup>138</sup> Tento je předmětem úpravy samostatného zákona a to Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej, pobycie oraz wyjeździez tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

<sup>139</sup> Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim.

<sup>140</sup> CERTIFYKATPOLSKI.PL. *Opłaty za egzamin* [online]. 2014 [cit. 2015-03-17]. Dostupné na <<http://www.migrant.info.pl/jak-uzyskac-obywatelstwo-polskie.html>>

Dalším možným dokumentem prokazujícím znalost polského jazyka je maturitní vysvědčení vydané polskou školou nebo maturitní vysvědčení vydané zahraniční školou s polským vyučovacím jazykem. Tato podmínka je opět velice podobná české verzi, neboť i příslušná vyhláška Ministerstva školství č. 433/2013 Sb., o prokazování znalosti českého jazyka a českých reálií pro účely pro účely udělování státního občanství České republiky zná výjimky v podobě osvědčení o znalosti českého jazyka na základě vysvědčení a testování probíhá před specializovanou institucí. Na druhou stranu zákon o polském občanství ani předpisy související nevyžadují znalost polským reálií ani ústavního systému.

Další podmínka pro uznání polským občanem v Art. 31 je stanovena negativně. Cizinci bude odmítnuto uznání polským občanem, jestliže nesplní podmínky stanovené v Art. 30 (tedy vyžadovanou délku pobytu či znalost polského jazyka) nebo získání polského občanství by bylo hrozbou pro národní obranu, bezpečnost státu nebo ochranu bezpečnosti a veřejného pořádku. Vzhledem k tomu, že polský zákonodárce používá slova „Cudzoziemcowi odmawia się uznania za obywatela polskiego, w przypadku gdy [...]“ je bezpochyby, že v případě naplnění alespoň jedné z těchto negativních předpokladů je příslušný správní orgán povinen vydat negativní rozhodnutí, a nemá tak žádný prostor pro diskreci. Tato široce formulovaná negativní podmínka je předmětem kritiky, neboť například podle Jagielského<sup>141</sup> umožňuje příslušnému rozhodujícímu hejtmanovi (wojewoda) přílišnou svobodu v rámci rozhodování o odmítnutí uznání za občana polského. Navíc hrozba bezpečnosti se předpokládá do budoucna, nicméně tento předpoklad musí stát na zkušenostech z minulosti<sup>142</sup>. Je zřejmé, že i v případě zákona o polském občanství se vyskytuje stejný problém, jako v české právní úpravě a to, nejasný výklad některých podmínek,

v důsledku příliš volně formulovaných znění zákonných ustanovení. Ale na druhou stranu, zákon o polském občanství nevyklučuje zamítavá rozhodnutí o uznání polským občanem ze soudního přezkumu, narozdíl od § 26 NSO. Výklad této podmínky v Polsku proto může být do určité míry korigován judikaturou. Z tohoto hlediska považují polskou úpravu za zdařilejší a otevřenější svému výkladu.

---

<sup>141</sup> JAGIELSKI, Jacek. Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim). In SUPERNATA, Jerzego (red). *Miedzy tradycja a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2009, s. 230-231.

<sup>142</sup> ZAPRZALUK, Agata in SIENIOW, Tomasz (red). *Nabywanie obywatelstwa polskiego – The Acquisition of a Polish Citizenship*. Lublin: Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa, 2013, s. 60.

V případě, že žadatel o uznání splní podmínky pobytu a znalosti jazyka polského a není hrozbou pro národní bezpečnost a veřejný pořádek, vydává se kladné rozhodnutí o uznání polským občanem. Proces uznání tedy nepodléhá závěrečné správni úvaze o uznání či neuznání i přes vyhovění všem podmínkám.

Z hlediska procedurálního zatímco o udělení českého státního občanství rozhoduje MV, v Polsku vydává rozhodnutí o uznání polským občanem hejtman (wojewoda) příslušný podle místa pobytu žadatele dle Art. 36.1 zákona o polském občanství. Rozhodovací pravomoc se tedy v hierarchii výkonu působnosti státní správy na tomto úseku soustřeďuje na nižším stupni než v České republice. Působnost polského Ministerstva vnitra v první instanci dle Art. 37.1 zákona o polském občanství spočívá pouze v závazném stanovení administrativních záležitostí úpravy žádosti o uznání polským občanem. Takto nastavený stupeň pravomoci je pochopitelný vzhledem k porovnání územní rozlohy a počtu obyvatel České republiky a Polska. Zákon o polském občanství je v procesní otázce speciální normou upravující specifické otázky podání žádosti o uznání polským občanem. Následně se správni proces řídí předpisem obecným, kterým je Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Žádost se dle Art. 33.1 zákona o polském občanství podává na předepsaném formuláři (Wniosek o uznanie za obywatela polskiego) na příslušném úřadě zemského hejtmanství (Małopolski Urząd Wojewódzki) osobně nebo též doručením na příslušný úřad.<sup>143</sup> Navíc žádost může být podepsána nejen žadatelem, nýbrž ale i právním zástupcem. V České republice je možno podat žádost o udělení státního občanství pouze osobně, NSO tedy jakékoliv zastoupení (vyjma zákonného) vylučuje dle § 17. Poplatek za uznání polským občanem se rovněž stává splatným až v případě vyhovění žádosti. V současnosti jeho výše činí 219 zł.<sup>144</sup> Zásadně rozlišná je také doba konání procedury, která činí jeden až dva měsíce. V případě, že žadatel podal jak žádost o uznání polským občanem, tak o poskytnutí polského občanství aktem prezidenta, správni řízení o uznání polským občanem se podle Art. 35.1 zákona o polském občanství po dobu konání řízení o poskytnutí polského občanství aktem prezidenta prerušuje. Meritorním výsledkem celého procesu je buď uznání polským občanem, nebo zamítnutí této žádosti z výše uvedených důvodů. O odvolání proti zamítavému rozhodnutí prvoinstančního orgánu rozhoduje Ministerstvo vnitra

---

<sup>143</sup> IOM. *Jak uzyskać obywatelstwo polskie?* [online]. 2014 [cit. 17. března 2015]. Dostupné na <<http://www.migrant.info.pl/jak-uzyskac-obywatelstwo-polskie.html>>.

<sup>144</sup> Podle položky 26. Decyzja o nabyciu obywatelstwa polskiego sazebníku Ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.

(Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) jako orgán druhoinstanční. Rozhodnutí Ministerstva vnitra jsou dále soudně přezkoumatelné<sup>145</sup>

Na základě komparace obou právních úprav nabývání státního občanství skrze naturalizaci, mohu na tomto místě shrnout některé poznatky. Po prostudování příslušných ustanovení zákonných textů, musím uvést, že znění zákona o polském občanství se jeví jako věcnější a uživatelsky přístupnější než NSO. Nicméně tento zákon byl i takto navrhnout, aby stanovoval předvídatelnou cestu pro získání státního občanství Polska.<sup>146</sup> Nároky kladené na žadatele o uznání polským občanem se zdají být méně striktnější, zejména z důvodu absence výslovného zákonného požadavku beztrestnosti a povinnosti podle zvláštních právních předpisů, jak je tomu v případě české právní úpravy. Domnívám se ale, že beztrestnost žadatele je zkoumána v rámci podmínky státní bezpečnosti. A vzhledem k tomu, že součástí žádosti o uznání polským občanem je podle Art. 33.1 bod 3) zákona o polském občanství jsou informace o zdrojích příjmů žadatele, jeho profesní, politická a sociální činnost, je zřejmé, že je zkoumáno i plnění povinností podle příslušných polských veřejnoprávních předpisů. Proto i přes věcnější znění zákona o polském občanství sledují obě právní úpravy stejný cíl a to kompletní integraci žadatele do společnosti, která zahrnuje dlouhodobý faktický pobyt na území státu, znalost jazyka, respektování právního řádu a neexistenci bezpečnostního rizika pro stát či společnost. V procesní oblasti je rozdíl dán zejména rozdílem v organizaci výkonu působnosti na úseku státního občanství. V České republice je rozhodovací pravomoc koncentrována na MV, což má své kladné i záporné stránky. Je možné očekávat jednotný rozhodovací postup, ale značnou nevýhodou je právě dlouhá doba pro vydání rozhodnutí. Naproti tomu polský zákonodárce dekoncentroval tuto pravomoc na úroveň obdoby krajů v České republice tj. na úroveň województwa, a právě tato delegace umožňuje mnohem rychlejší vyřízení podaných žádostí. Na druhou stranu v důsledku tohoto lze očekávat určité rozdílnosti v rozhodovací praxi v jednotlivých województwach. Jedná se zajímavý rozdíl, který vyvolává otázky o efektivnosti koncentrování rozhodovací pravomoci o udělení státního občanství na MV, neboť stejně, jako dnes v Polsku se dvojinstančnost tohoto správního řízení uplatňovala v době Republiky Československé (viz podkapitola 3.2 Republika Československá).

---

<sup>145</sup> IOM. *Jak uzyskać obywatelstwo polskie?* [online]. 2014 [cit. 17. března 2015]. Dostupné na <<http://www.migrant.info.pl/jak-uzyskac-obywatelstwo-polskie.html>>.

<sup>146</sup> ZAPRZALUK, Agata in SIENIOW, Tomasz (red). *Nabywanie obywatelstwa polskiego – The Acquisition of a Polish Citizenship*. Lublin: Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa, 2013, s. 48.



## 6. Závěr

V úvodu této práce byly vymezeny výzkumné otázky a hypotézy, které byly následně v rámci jednotlivých kapitol ověřovány. Hlavním cílem této práce bylo zpracovat komplexní rozbor problematiky udělování státního občanství České republiky jako jednoho ze způsobů jeho nabytí. Zahrnuty jsou hmotně-právní i procesně-právní oblasti této problematiky, včetně institutů souvisejících. Státní občanství České republiky je významným institutem, od něhož se odvíjejí další veřejnoprávní aspekty fyzické osoby jako občana. Nicméně na druhou stranu je Česká republika členem Evropské unie a nejen z titulu tohoto členství má povinnost vytvářet příznivé podmínky pro začlenění cizinců do společnosti. Státní občanství tudíž nemůže být rozhodujícím důvodem pro začlenění cizince do české společnosti. Z pohledu mezinárodního práva veřejného je zcela nepochybné, že status trvalého pobytu zajišťuje zcela objektivně adekvátní podmínky pro život cizího státního příslušníka na území jiného státu, v tomto případě tedy na území České republiky. Z tohoto pohledu vlivem práva Evropské unie, mezinárodních smluv, jiných instrumentů mezinárodního práva veřejného a také společenské globalizace je trendem ustupování významu státního občanství do pozadí. Rozhodně mohu konstatovat, že již nemá takový vliv jako v minulosti.

V druhé kapitole bylo státní občanství, na základě zkoumání různých definic, charakterizováno, jako časově a místě neomezený, bezprostřední a hluboký vztah fyzické osoby a státu, jehož obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti. Tato částečně mnou navržená definice odráží jednak obecně uznávané základní pojmové znaky státního občanství, a také současné převládající pojetí státního občanství jako právního vztahu mezi občanem a státem. I přes výše nastíněné tendence oslabování státního občanství je, jak z právních předpisů, tak z judikatury zřejmé, že státní občanství má zejména z hlediska České republiky nezastupitelný charakter. V NSO je již tento charakter státního občanství z hlediska jeho udělování vysloven § 12, podle něhož: „Na udělení státního občanství České republiky není právní nárok.“ Toto ustanovení je výrazným posunem od dob Republiky Československé a účinnosti SSO, kde byl tento výše citovaný princip pouze judikován. Dále se tento charakter projevuje i v přísném posuzování podmínek pro udělení státního občanství, které jsou v podstatě praktickým odrazem pojmových znaků státního občanství. Státní občanství je svým obsahem naplněno vzájemnými právy a povinnostmi jeho subjektů. Stále existují určité oblasti, do kterých jsou připouštěni pouze občané České republiky, kteří jsou tudíž výlučnými nositeli těchto práv a povinností, jako například typicky podíl na bezpečnosti a obraně vlasti, nebo konkrétně

z hlediska vnitřní správy výkon funkce matrikáře.<sup>147</sup> Proto je nezbytné státní občany vyčleňovat od ostatních osob, které sice jsou stejné národnosti, ale nositeli občanství nejsou a proto se ani nemohou podílet na výše uvedených funkcích. Proto první hypotéza, která uváděla, že **institut státního občanství stojí a uplatňuje se na pevných teoretických základech, které významným způsobem ovlivňují jeho praktický projev v právních předpisech a judikatuře. Jeho vliv dopadá jen na omezenou skupinu fyzických osob**, byla potvrzena.

Předmětem třetí kapitoly je právní úprava státního občanství a její vývoj, opět zaměřená na problematiku jeho udělování. Před nabytím účinnosti ABGB se na území současné České republiky uplatňoval *ius incolatus*, neboli právo obyvatelské, které mohu označit jako částečného předchůdce institutu státního občanství. Částečného proto, že pro udělení *ius incolatus* nebyla rozhodující ani tak skutečná vazba určité osoby (obyvatele) vůči státu, vykazující znaky výše uvedené, ale způsobilost obyvatele zakoupit si na daném území významnou nemovitost. Z použitých historických pramenů vyplývá, že institut udělování státního občanství ve své moderní podobě vznikl až nabytím účinnosti ABGB. Tento předpis zakotvil pro udělení státního občanství určité podmínky, které v různých obměnách zůstaly zachovány dodnes, a kterými žadatel prokazoval svou faktickou vazbu vůči státu, tedy dlouhodobý pobyt, beztrestnost, respektování právního řádu a schopnost samostatné obživy. Republika Československá na tuto právní úpravu podmínek pro udělení státního občanství navázala a vytvořila procesně-právní mechanismus jejich prokazování z hlediska orgánů veřejné moci. Socialistické zákonodárství mělo na takto dlouhodobě nastavený systém podmínek pro udělení státního občanství jen minimální vliv a provedené změny se týkaly hlavně procesně-právní roviny. Druhá hypotéza, podle které **základy institutu udělování státního občanství byly položeny císařským patentem č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský**, byla tedy také potvrzena.

V době vzniku této práce, má NSO za sebou téměř rok a půl účinnosti. Tento nejnovější zákon o státním občanství sebou přinesl celou řadu změn. Z celkového hlediska, za největší změnu považuji liberalizaci bipolitismu, a s tím související odpadnutí podmínky pozbytí dosavadního státního občanství. Dlouhodobý pobyt, beztrestnost, znalost českého jazyka a plnění povinností podle zvláštních právních předpisů zůstaly zachovány, nicméně prošly určitými modifikacemi. Jedinou novotou je povinnost prokázání znalosti ústavního

---

<sup>147</sup> Podle § 9 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, může být matrikářem pouze občan.

systemu a realii České republiky společně se znalostí českého jazyka. Z provedeného rozboru těchto podmínek v kapitole čtvrté je ale zřejmé, že k výraznému zvýšení požadavků na žadatele o udělení státního občanství přesto nedošlo. NSO pouze jednotlivé podmínky oproti SSO značně specifikoval. Tuto specifikaci považuji za velký krok vpřed. Na jednu stranu takto nastavuje hráz při výkladu těchto podmínek MV a na straně druhé posiluje právní jistotu žadatele o udělení státního občanství v tom smyslu, že tento si může být více vědom, z jakých hledisek jej bude MV přezkoumávat. Navíc praxe, podle níž kromě beztrestnosti, může být každá jednotlivá podmínka částečně nebo zcela prominuta zůstala rovněž zachována. Proto konstatuji, že třetí hypotéza, podle které **nabytím účinnosti NSO došlo k výraznému nárůstu nároků na žadatele o udělení státního občanství České republiky**, byla vyvrácena.

Také v NSO se stále objevuje přílišné množství neurčitých právních pojmů, téměř v každé podmínce pro udělení. Následně jako podmínka pro prominutí některé z podmínek pro udělení státního občanství je stanoven opět neurčitý právní pojem, a to důvody zvláštního zřetele hodné. Vzhledem k naprosté individualitě jednotlivých žadatelů o udělení státního občanství, a tedy nutnosti vyhodnocení každého konkrétního stavu po dobu pobytu na území České republiky, si lze jen mlhavě představit, co se pod těmito pojmy skrývá. Je sice možné v některých případech konstatovat, že důvodem zvláštního zřetele hodným je například špatný zdravotní stav žadatele o udělení státního občanství, nicméně tento důvod rozhodně není plošný a vzhledem k častému výskytu neurčitých právních pojmů v případě udělování státního občanství ani nemůže být, neboť tyto jsou pokaždé používány k jinému účelu. Jsem přesvědčena, že velký výskyt neurčitých právních pojmů je jednou z bran otevírající MV v rámci rozhodovacího procesu cestu k přílišné volné úvaze. Správní úvaha MV v rámci udělování státního občanství České republiky totiž probíhá až po vyhodnocení všech podmínek jako splněných. Jejím předmětem je rozhodování o udělení či neudělení státního občanství. Speciální zákonná kritéria této úvahy SSO neobsahoval a bylo tudíž nutno je hledat v normě obecné, tedy SŘ a jím vymezených základních zásadách. Nicméně stejně jako SSO i NSO sleduje z hlediska žadatele o udělení státního občanství stejný cíl, a to kompletní začlenění žadatele do české společnosti. NSO tento požadavek výslovně uvádí v § 13 odst. 1, podle něhož: „Státní občanství České republiky lze udělit, pokud je žadatel integrován do společnosti v České republice, zejména pokud jde o integraci z hlediska rodinného, pracovního, nebo sociálního, [...]“. Takto vymezené začlenění žadatele do společnosti vytváří určitý prostor pro správní úvahu MV při rozhodování o udělení či neudělení státního

občanství. I když totiž žadatel formálně splní všechny podmínky pro udělení státního občanství, mohou být ze spisové dokumentace zjevné okolnosti, které svědčí o tom, že nedošlo k úplnému začlenění do české komunity. Ačkoliv důsledkem krátké účinnosti NSO a tedy absenci relevantní judikatury dosud nevíme, jak „hluboká“ má integrace z výše uvedených hledisek být, domnívám se nastavuje určitý limit správní úvaze MV. Tedy čtvrtá hypotéza, která uvádí, že **správní uvážení Ministerstva vnitra probíhající v rámci rozhodování o udělení státního občanství České republiky postrádá meze stanovené přímo v NSO**, je vyvrácena.

Pátá kapitola je založena na komparaci polské a české právní úpravy nabývání státního občanství. V této části jsem hledala odpověď na otázku: **Který z instrumentů nabývání polského státního občanství je protějškem Udělování státního občanství České republiky? A nakolik jsou si polská a česká právní úprava podobné?**

Z provedené komparace je zřejmé, že obdobou Udělování státního občanství České republiky je Uznání polským občanem (Uznanie za obywatela polskiego). Žadatel o uznání polským občanem totiž musí splňovat obdobné podmínky, jako žadatel o udělení českého státního občanství. Tedy dlouhodobě fakticky pobývat na území státu, ovládat jazyk, respektovat právní řád a nebýt bezpečností hrozbou. Ještě před tím než je uznán polským občanem se musí plně přizpůsobit polské společnosti a právnímu řádu, být plně integrován, stejně jako žadatel o udělení českého státního občanství. Institut Poskytnutí polského občanství aktem prezidenta (Nadanie obywatelstwa polskiego), je aktem prezidenta Polské republiky, který nepodléhá správně-právním kritériím a je pouze realizací jeho ústavní pravomoci. Žadatel nemusí předem splňovat žádné z kritérií prokazující skutečnou vazbu vůči polskému státu. Poskytnutím polského občanství aktem prezidenta tedy dojde pouze k naturalizaci formální, bez materiálního podkladu (skutečného předchozího začlenění žadatele do polské národní komunity).

Následně po zodpovězení první otázky, jsem zkoumala podobnosti ve správním procesu předcházející uznání polským občanem a udělení českého státního občanství. Podobnost těchto správních řízení v Polsku a České republice je minimální, což podle mého názoru způsobeno dvěma zásadními rozdíly. Primárně dekoncentrací rozhodovací pravomoci na tomto úseku státního občanství. Správní řízení o uznání polským občanem je podobné správnímu řízení, které probíhalo v dobách Republiky Československé, neboť stojí na úrovni skutečné dvojinstančnosti řízení, kdy Ministerstvo vnitra plní úlohu teprve odvolacího správního orgánu, nikoliv zároveň i orgánu prvostupňového. V České republice je

rozhodovací pravomoc koncentrována pouze v rámci MV. S tímto zásadním rozdílem v koncentraci působnosti na úseku uznání polským občanem a udělováním státního občanství úzce souvisí i rozdíl v lhůtě pro vydání rozhodnutí o uznání polským občanem a udělení státního občanství, která v Polsku činí maximálně 2 měsíce a v České republice 6 měsíců. Druhý markantní rozdíl spočívá v absenci správní úvahy o uznání či neuznání polským občanem, která by následovala po vyhodnocení podmínek pro uznání polským občanem, jako splněných. Tato správní úvaha je totiž pro udělování českého státního občanství typická. V obou takto nastavených správních řízeních lze nalézt výhody i nevýhody, jak uvádím závěrem v příslušné páté kapitole. Nicméně, mám-li uvést svůj názor, polský model dekoncentrace rozhodovací pravomoci v rámci uznání polským občanem na kraje (województwa) a Ministerstvo vnitra (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych), tedy skutečné dvojinstanční správní řízení, se mi jeví, jako více vyhovující současné realitě. Jak uvádím v podkapitole 3.3 Právní úprava státního občanství v socialistickém Československu, ke koncentraci rozhodovací pravomoci na MV došlo nabytím účinnosti druhého zákona o státním občanství, tedy až v době socialistického zřízení Československa. Tato doba mezi lety 1948- 1989 je charakteristická výrazně nízkým počtem žádostí o udělení státního občanství. Agenda udělování státního občanství tedy mohla být soustředěna u jednoho orgánu veřejné moci. Ale po roce 1989 došlo k obratu a počet zájemců o české státní občanství výrazně stoupl. Vystává tedy otázka, zda je nezbytné tuto koncentraci rozhodovací pravomoci stále udržovat v rámci MV, na úkor například lhůty k vyřízení žádosti o udělení státního občanství, která byla nabytím účinnosti NSO prodloužena. Domnívám se, že v tomto ohledu nám může být polská právní úprava inspirací.

## 7. Seznam použitých zdrojů (bibliografie)

### 7.1 Monografie a knižní publikace

- ALEKSEJEV, Vasil'jevič, Vladimír. *Rod, kmeň, národnost', národ*. 1. vydání. Bratislava: Vydavateľstvo politickej literatury, 1963. 75 s.
- BARTOŠEK, Milan. *Encyklopedie římského práva*. 2. vydání. Praha: Academia, 1994. 471 s.
- BLACK, Henry, Campbell. *Blackův právní slovník*. 2. svazek. 6. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1990. 1472 s.
- BŘESKÝ, Antonín. *Právo domovské a státní občanství v republice Československé*. 1. vydání. Praha: B. Kočí, 1923. s. 158.
- ČERNÝ, Jan, ČERVENKA, Václav. *Státní občanství ČSSR*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1963. s. 238.
- DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008. 432 s.
- EMMERT, František. *Dvoji občanství v českém právu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 125 s.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 330 s.
- FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 266 s.
- FRONĚK, Ladislav. *Domovské právo*. Praha: Svoboda, 1947. s. 88.
- GRONWALDTOVÁ, WAGNEROVÁ, Petra, MORÁVKOVÁ, Jitka. *Statusové věci občanů*. Praha: ASPI, a.s., 2009. 576 s.
- HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. (I až O)*. Reprint původního vydání z roku 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 1202 s.
- HENYCH, Hugo. In BENDA, Eduard (ed). *Praktický advokát. Kniha VIII*. 3. vydání. Praha: F. Strnadel a spol., 1934. 328 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937. 506 s.
- JELLINEK, George. *Všeobecná státověda*. 1. vydání. Praha: Laichter, 1906. 866 s.
- KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. 386 s.

- KOLEKTIV AUTORŮ OTTOVA VŠEOBECNÁ ENCYKLOPEDIE. *Ottův slovník naučný. 17. díl.* Praha: Ottovo nakladatelství, 2003, s. 1078.
- MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva. I. díl.* 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 1999, 923 s.
- MOLEK, Pavel. In BAHÝL'OVÁ, Lenka (ed). *Komentář k Ústavě České republiky.* 1. vydání. Praha: Linde, 2010. 1532 s.
- MOLEK, Pavel. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol (ed). *Komentář k Listině základních práv a svobod.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 906 s.
- NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky.* 3. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství (Slon), 2006. 359 s.
- NEUBAUER, Zdeněk. In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. 1. díl.* Praha: V. Linhart, 1935. 1192 s.
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní.* 2. vydání. Praha: Jednota právnická, 1902. 204 s.
- ROSSEAU, Jacques-Jean. *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva.* Reprint původního vydání z roku 1949. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1949. s. 39-43.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 2. vydání, Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. 463 s.
- VALÁŠEK, Miloš, ČERNÝ, Jan. *České státní občanství.* 1. vydání. Praha: LINDE Praha a. s., 1996. 287 s.
- VALÁŠEK, Miloš, KUČERA, Viktor. *Státní občanství, komentář k zákonu o nabytí a pozbytí státního občanství ČR a vybrané související právní předpisy a mezinárodní dokumenty.* 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 287 s.
- WEYR, František. *Československé právo ústavní.* 1. vydání. Praha: Melantrich, 1937. 339 s.
- ZAPRZALUK, Agata in SIENIOW, Tomasz (red). *Nabywanie obywatelstwa polskiego – The Acquisition of a Polish Citizenship.* Lublin: Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa, 2013. 199 s.
- ŽLÁBEK, Josef, VERNER, Vladimír. *Státní občanství a domovské právo v republice československé.* 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1923. 131 s.

## 7.2 Časopisecké články, příspěvky ve sbornících a jiné

- ČERNÝ, Petr. Soudní přezkum správního uvážení nejen v řízení o udělení státního občanství. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 7-8, s. 59-62.
- KUČERA, Viktor. Zrušení – nový způsob pozbývání státního občanství? *Správní právo*, 2011, roč. XLIV., č. 3, s. 147-153.
- KUČERA, Viktor. Udělování státního občanství – řádné odůvodňování zamítavých rozhodnutí jako pojistka proti svévoli a garance přezkoumatelnosti. *Právní rozhledy*, 2005, č. 18, s. 663-667.
- MIKULE, Vladimír. Ještě k udělování státního občanství a ke správnímu uvážení. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 10, s. 46.
- MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Udělování státního občanství – Na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 2, s. 146-147.
- PLAČEK, Vilém. O řešení státní příslušnosti u Hlučíňanů 1920, 1938 a 1945. *Vlastivědné listy Slezska a Severní Moravy*, 2003, ročník 29, č. 2, s. 9-12.
- JAGIELSKI, Jacek. Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim). In SUPERNATA, Jerzego (red). *Miedzy tradycja a przyszloscia w nauce prawa administracyjnego*. Wroclaw: Wydawnictwo Uniwersytetu Wroclawskiego, 2009, s. 219-234.
- PROCHÁZKA, Adolf. Retroaktivita zákonů. In *Sborník veřejného práva československého*. Svazek III. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 801.
- STARÝ, Marek. Ius incolatus – několik poznámek k českému právu obyvatelskému v době předbělohorské. *Právník*, 2006, roč. 145, č. 12, s. 1452-1466.
- UHL, Pavel. *Kritická analýza zákona o nabyvání a pozbývání zákona o státním občanství České republiky: diplomová práce*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta právnická, 2000. 65 s. Vedoucí diplomové práce Jiří Hřebejk.
- HRABCOVÁ, Lucie. *Organizace veřejné správy v období první republiky (s přihlédnutím k organizaci veřejné správy v politickém okrese Hustopeče): diplomová práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2006. 74 s. Vedoucí diplomové práce Karel Schelle.



- *Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky* [Program] ASPI verze 2015 pro Windows, aktualizace z 3. října 2012 [cit. 4. března 2015].

### 7.3 Internetové stránky

- MINISTERSTVO VNITRA. *Analýza právní úpravy nabytí a pozbytí státního občanství* [online]. migraceonline.cz, 2. května 2005 [cit. 11. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/analyza-pravni-upravy-nabyvani-a-pozbyvani-statniho-obcanstvi>>.
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení č. 881* [online]. vlada.cz, 13. července 2005 [cit. 11. ledna 2015]. Dostupné na <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2005&07-13](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2005&07-13)>.
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení č. 254* [online]. vlada.cz, 17. března 2008 [cit. 11. ledna 2015]. Dostupné na <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2008&03-17](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008&03-17)>.
- KUČERA, Libor (ed.). *Udělování státního občanství* [online]. Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, 2011 [cit. 3. března 2015]. Dostupné na <<http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty-ke-stazeni.html>>.
- ČIŽINSKÝ, Pavel. *Stručná analýza některých problémů návrhu zákona o státním občanství ČR* [online]. migraceonline.cz, 26. dubna 2012 [cit. 9. března 2015]. Dostupné na <<http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/strucna-analyza-nekterych-problemu-navrhu-zakona-o-statnim-obcanstvi-cr>>.
- UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE. Ústav jazykové a odborné přípravy. *Zkouška z jazyka a reálií pro účely udělování státního občanství ČR – Podrobné informace* [online]. 2015 [cit. 8. března 2015]. Dostupné na <<http://ujop.cuni.cz/zkouska/informace/obcanstvi>>.
- CERTIFYKATPOLSKI.PL. *Oplaty za egzamin* [online]. 2014 [cit. 17. března 2015]. Dostupné na <<http://www.migrant.info.pl/jak-uzyskac-obywatelstwo-polskie.html>>.
- IOM. *Jak uzyskać obywatelstwo polskie?* [online]. 2014 [cit. 17. března 2015]. Dostupné na <<http://www.migrant.info.pl/jak-uzyskac-obywatelstwo-polskie.html>>.
- KAZIMIERCZAK, Włodzimierz. *Uznanie obywatelstwa polskiego jest tak samo skuteczne, jak i jego nadanie* [online]. lex.pl, 4. února 2012 [cit. 25. března 2015].

Dostupné na <<http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/uznanie-obywatelstwa-polskiego-jest-tak-samo-skuteczne-jak-i-jego-nadanie>>.

- MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH. *Informacja dot. nabycia obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009r. o obywatelstwie polskim* [online]. msw.gov.pl, [cit. 25. března 2015]. Dostupné na <<https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/obywatelstwo-i-repatri/cudzoziemcy/11982,INFORMACJA-DOT-NABYCIA-OBYWATELSTWA-POLSKIEGO-NA-PODSTAWIE-USTAWY-Z-DNIA-2-KWIET.html>>.

#### 7.4 Judikatura

- Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 6.dubna 1955 ve věci Nottebohm (Lichtenštejnsko v. Guatemala), I.C.J. Reports 1955.
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 1994, sp. zn. PL. ÚS 9/94, bod II.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. března, sp. zn. IV. ÚS 586/99.
- Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp.zn. 6 A 77/97.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.05.2006, sp.zn. 2 As 31/2005-78.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 1995, sp.zn. Pl. ÚS 5/95.
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp.zn. Pl. ÚS 66/04, bod 72.
- Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. července 2000, sp. zn. 21 Cdo 2115/99.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2005, sp. zn. 2 Azs 36/2005.
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. března 1999, sp. zn. 7 A 52/96.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 2006, sp. zn. 3 As 32/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. Května 2006, sp. zn. 2 As 31/2005.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. listopadu 2006 sp. zn. 10 Ca 155/2006.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. března 2010, sp. zn. 10 Ca 140/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2014, sp. zn. 4 As 142/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2006, sp. zn. 6 A 25/2002.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.
- Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. prosince 1997, sp. zn. 6 A 77/99.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. října 1992, sp. zn. 6 A 6/92.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, sp. zn. 5 As 9/2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, č. j. 5 As 51/2007.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 1923, Boh. A 2431/1923.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 1923, Boh. A 2536/1923.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 1926, Boh. A 5542/1926.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. září 1923, Boh. A 2599/1923.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 1932, Boh. A 1445/30.

## 7.5 Správní akty

- Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 4. července 2014, č. j.: MV-58657-4/VS-2014.
- Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 4. července 2014, č. j. MV-58644-4/VS-2014.
- Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 28. srpna 2014, č. j. MV-92022-4/VS-2014.
- Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 15. července 2014, č. j. VS-949/835.3/2-2014.
- Rozhodnutí Ministra vnitra ze dne 16. srpna 2010, č. j. MV-47847/VS-2010.
- Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 4. října 2009, č. j. VS-5146/53/2-2010.

## 7.6 Stanoviska

- Stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 28. ledna 2015, č. j. MV-14207-2/VS-2015.

## 7.7 Právní předpisy

- Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění platném a účinném do 31. prosince 2013
- Císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský (také jako zákon č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. ledna 1925)
- Zákon č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé, ve znění platném a účinném do 30. září 1949.
- Zákon č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1968.
- Zákon č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1992.
- Zákon č. 105/1863 ř. z., kterým se pořádají záležitosti domovské, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1948

- Základní zákon státní č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených
- Zákon č. 11/1918 Sb.z. a. n., o zřízení samostatného státu československého
- Zákonem č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), ve znění platném a účinném do 31. března 1950
- Zákonem č. 152/1926 Sb., o udělení štátneho občianstva československého niektorým osobám
- Zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění platném a účinném do 10. července 1960
- Zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1992
- Zákon ze dne 5. prosince č. 222/1896 ř. z., jímž se mění některá ustanovení zákona ze dne 3. prosince 1863, č. 105 ř. z., kterým byly uspořádány záležitosti domovské, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1948
- Zákon č. 174/1948 Sb., o zrušení domovského práva
- Ústavní dekret presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občianství osob národnosti německé a maďarské
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)
- Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občianství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občianství České republiky)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009, trestní zákoník
- Zákon č. 141/1961, o trestním řízení soudním (trestní řád)
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti
- Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, upravující postavení národnostních menšin na území České republiky
- Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2004 Sb. m. s., Evropská úmluva o státním občanství
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 43/2002 Sb. m. s., o přístupu České republiky k Úmluvě o omezení případů bezdomovectví.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego
- Vyhláška Ministerstva školství č. 433/2013 Sb., o prokazování znalosti českého jazyka a českých reálií pro účely pro účely udělování státního občanství České republiky
- Vyhláška č. 137/1993 Sb., ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, kterou se stanoví kritéria pro prokazování znalosti českého jazyka žadatelů o udělení státního občanství české republiky, ve znění platném a účinném do 31. prosince 2013
- Vyhláška Ministerstva školství č. 433/2013 Sb., o prokazování znalosti českého jazyka a českých reálií pro účely pro účely udělování státního občanství České republiky

- Vyhláška Ministerstva vnitra č. 425/2013 Sb., o vzorech dokladů podle zákona o státním občanství České republiky

## 8. Přílohy

### Příloha č. 1

#### Platnost

#### dvoustranných úmluv a smluv k zamezení dvojího státního občanství

Zpracováno na základě podkladů vydaných v rámci zvláštní odborné způsobilosti při správě matrik a státního občanství.

stát	č. zákona	Platnost od	do
USA Neúčinná v době od 17.09.1938 do 07.05.1957	Vyhl. č. 169/1929 Sb. a z.č. 60/1930 Sb.	14.11.1929	20.08.1997
MAĎARSKO	Vyhl. č. 37/1961 Sb.	19.03.1961	17.10.1996
POLSKO	Vyhl. č. 71/1966 Sb.	20.05.1966	20.05.2001
NDR	Vyhl. č. 37/1974 Sb.	31.03.1974	03.10.1990
BULHARSKO	Vyhl. č. 61/1975 Sb.	04.05.1975	04.05.1995
MONGOLSKO	Vyhl. č. 96/1985	20.11.1985	20.11.2005
SSSR (všechny nástupnické státy)  Ukrajina Uzbekistán Kazachstán Ázerbájdžán Turkmenistán Arménie Tádžikistán Gruzie Moldavsko Rusko Bělorusko Kyrgyzstán *Litva *Lotyšsko *Estonsko	Vyhl. č. 47/1958 Sb. a č. 71/1981 Sb.	21.07.1958  05.07.1981	05.07.2006  28.02.2000 24.03.2000 01.01.2001 30.03.2004 31.03.2004 28.04.2004 30.05.2004 09.09.2004 26.08.2005 05.07.2006 05.07.2006 05.07.2006 nebyla platná nebyla platná nebyla platná

\*Po rozpadu SSSR, tj. prosínce 1991, Litva, Lotyšsko a Estonsko ke smlouvě nepřistoupily.

Československá republika

Číslo: .....  
Značka: .....

Kolek

# Domovský list

ústřední národní výbor statutárního města  
Ostrava  
stvrzuje, že

Povolání neb  
zaměstnání: .....

Narozen: .....

v .....

Stav: .....

v Ostravě má právo domovské  
od .....

Ostrava, dne .....

Vlastnoruční podpis toho, jemuž  
list tento svědčí

.....  
předseda

.....  
člen rady národního výboru

Číslo: 781 48




Příloha č. 3

THE UNITED STATES OF AMERICA

No. \_\_\_\_\_

**DEPARTMENT OF JUSTICE**  
**IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE**



*Personal description of holder as of date of naturalization:*

*Date of birth:* \_\_\_\_\_

*Sex:* \_\_\_\_\_

*Height:* \_\_\_\_\_ feet \_\_\_\_\_ inches

*Marital status:* \_\_\_\_\_

*Country of former nationality:* \_\_\_\_\_

*I certify that the description given is true, and that the photograph affixed hereto is a likeness of me.*

*INS Registration No.* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
*(complete and true signature of holder)*

*Be it known that, pursuant to an application filed with the Attorney General*

*at:* LOS ANGELES, CA

*The Attorney General having found that:*

*then residing in the United States, intends to reside in the United States when so required by the Naturalization Laws of the United States, and had in all other respects complied with the applicable provisions of such naturalization laws and was entitled to be admitted to citizenship, such person having taken the oath of allegiance in a ceremony conducted by the*

U.S. DISTRICT COURT  
FOR THE CENTRAL DIST. OF CALIFORNIA

*at:* LOS ANGELES, CA *on:* \_\_\_\_\_

*that such person is admitted as a citizen of the United States of America.*

*Paris Meissner*  
\_\_\_\_\_  
*Commissioner of Immigration and Naturalization*

**DEPARTMENT OF JUSTICE**

IT IS PUNISHABLE BY U. S. LAW TO COPY, PRINT OR PHOTOGRAPH THIS CERTIFICATE, WITHOUT LAWFUL AUTHORITY.

Příloha č. 4

OPI 15

Czech Republic )  
District of Prague )  
City of Prague ) ss  
Embassy of the United States )  
of America )

AFFIDAVIT / ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Surname (*příjmení*) .....

Given Name (*křestní jméno*) .....

Date of Birthday (*datum narození*) .....

Nationality (*státní příslušnost*) .....

Passport No. (*číslo pasu*) .....

Permanent Address (*trvalá adresa*) .....

Current Address (*současná adresa*) .....

I hereby declare that I have never been charged by indictment and sentenced for a felony of any kind in the United States, and that I am an appropriate candidate for the processing of an application for a Czech citizenship.

*Prohlašuji, že jsem nebyl v minulosti trestán za trestný čin v Americe a jsem bezúhonný pro potřeby řízení ve věcech získání českého občanství.*

.....  
Signature (*podpis*)

Subscribed and sworn to before me, Consular Associate Consul of the United States of American in Prague, Czech Republic, this 11 day of SEPTEMBER, 2014.

*Podepsáno a odpřísaháno přede mnou, Consular Associate Konzul Americké Ambasády v Praze, Česká Republika, dne 11 měsíce ZÁŘÍ, roku 2014.*

..... L.S.  
Signature of Consular Officer  
(*podpis Konzulárního Úředníka*)

The Embassy did not undertake any criminal check, this is a sworn statement of the person signing the document.

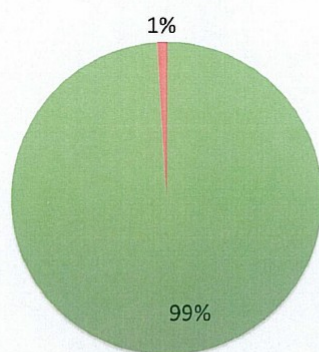
Ambasáda neprovádí výpis z rejstříku trestu, toto je čestné prohlášení osoby podepsané na dokumentu.



## Úspěšnost: 2014/01 – 07 – celkem

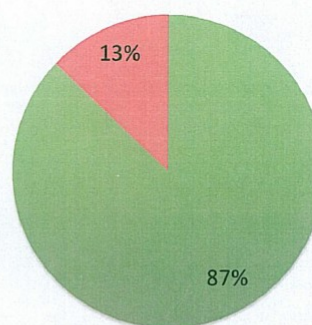
**ZKOBČ - ÚSPĚŠNOST  
české reálie**

■ úspěš/a ■ neúspěš/a



**ZKOBČ - ÚSPĚŠNOST  
český jazyk**

■ úspěš/a ■ neúspěš/a



## 9. Shrnutí (abstrakt)

Tato práce se zabývá komplexním rozbohem udělování státního občanství České republiky, jako jedním ze způsobů jeho nabytí. Udělení státního občanství České republiky je v současnosti upraveno zákonem č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). Práce je zaměřena zejména na jeho teoreticko-právní koncepci, historický vývoj a současnou právní úpravu. Použito je rozličné množství zdrojů, zejména právní předpisy, soudní rozhodnutí, odborná literatura a správní akty.

První kapitolu tvoří úvod, který plní zejména metodologicko-koncepční funkci. Následující druhá kapitola se zabývá teoreticko-právním podkladem institutu státního občanství, tj. jeho základním vymezením a právní povahou, pojmovými znaky a instituty příbuznými či odvozenými, jako je národnost či občanství územně samosprávného celku.

Třetí kapitola zkoumá prameny udělování státního občanství a jejich ultraaktivitu. Následuje rozbor historického vývoje tohoto institutu. Součástí této kapitoly je také částečné zpracování práva domovského.

V následující čtvrté kapitole se práce zaměřuje na současnou právní úpravu udělování státního občanství. Důraz je kladen zejména na jednotlivé podmínky pro udělení, státoobčanské správní řízení a soudní přezkum zamítavých rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky.

Pátá kapitola se zabývá komparací s právní úpravou Polské republiky a nalezením obdobného institutu českého udělování státního občanství v zákoně o polském občanství, v originále Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Komparaci jsou podrobena nejen zákonná ustanovení, ale také průběh státoobčanského správního řízení v obou státech.

## **Summary (Abstract)**

This rigorous thesis deals with a complex analysis of granting citizenship of Czech Republic, which is one of the ways of its acquisition. Granting of citizenship of Czech Republic is currently regulated by Act no. 186/2013 Coll., about the citizenship of Czech Republic and about amending certain laws (Act about citizenship of Czech Republic). The work is mainly focused on the theoretical legal concept, historical development and current legislation. It is used many different kinds of resources, in particular legislation, court decisions, literature and administrative acts.

The first chapter is an introduction which performs mainly methodological and conceptual function. The following second chapter deals with the theoretical and legal basis of the institute of citizenship, ie. the basic definition of a legal nature, conceptual features and institutions related or derived, such as nationality or citizenship of a local government unit.

The following fourth chapter is focused on current legislation of granting citizenship. The emphasis is put on the individual terms and conditions for the granting, the citizenship administrative proceedings and judicial review of negative decisions of the Ministry of Interior of the Czech Republic.

The fifth chapter deals with the comparison with the legislation of the Republic of Poland and finding similar institute as granting of Czech citizenship in the Act on Polish citizenship in the original Ustawa of dnia 2 kwietnia 2009 r. Obywatelstwie polskim. Both statutory provisions and administrative proceedings are compared.

## **10. Seznam klíčových slov**

Státní občanství, nabývání státního občanství, udělení státního občanství, pojmové znaky státního občanství, cizinec, podmínky pro udělení státního občanství, Ministerstvo vnitra České republiky, správní uvážení, soudní přezkum, nabývání polského státního občanství, naturalizace.

### **List of Keywords**

Citizenship, acquisition of citizenship, granting of citizenship, conceptual characters of citizenship, foreigner, conditions for granting citizenship, Ministry of the Interior of the Czech Republic, administrative discretion, judicial review, acquisition of Polish citizenship, naturalization.