

A. Výjimka z pozbytí státního občanství ČR

A.1. V každodenním životě se státní občané ČR ocitají v situacích, kdy své státní občanství ČR prokazují. Pro tyto účely definuje vnitrostátní právní řád dokumenty, kterými se státní občanství ČR prokazuje, stejně jako podmínky pro jejich vydání. V praxi se nejčastěji jedná o následující případy:

- vydání osvědčení o státním občanství ČR za účelem vystavení zejména prvních dokladů totožnosti podle zákona č. 328/1999 Sb. o občanských průkazech a zákona č. 329/1999 Sb. o cestovních dokladech (dále jen “zákon o občanských průkazech” a “zákon o cestovních dokladech”),
- prodloužení dokladů totožnosti,
- vydání osvědčení o státním občanství ČR pro účely vydání dokladů totožnosti po návratu ze zahraničí nebo po udělení státního občanství ČR a
- vydání osvědčení o státním občanství pro dítě narozené v zahraničí pro účely zápisu do zvláštní matriky.

Ve všech těchto případech je státní občan ČR povinen doložit doklad o státním občanství ČR, přičemž tímto dokladem je primárně osvědčení o státním občanství ČR podle zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “zákon o státním občanství”). Specifickými případy jsou pak ty situace, kdy je platný zákon o státním občanství aplikován v případě pozbytí občanství i tehdy, kdy k rozhodné skutečnosti došlo (“nabytí” jiného státního občanství) ještě před 1. lednem 1993, což je v přímém rozporu s jeho dikcí.

A.2. Ve všech těchto případech, mají správní orgány postupovat totožně, totiž zahájit řízení o zjišťování státního občanství ještě před zahájením vlastní správní činnosti. Na jedné straně vychází správní orgány státním občanům vstříc např. postupem, kdy je řízení o vydání osvědčení o státním občanství ČR spojeno se řízením o zápisu do zvláštní matriky. Na druhé straně jsou to právě správní orgány, které poskytují státním občanům ČR informace o způsobech pozbytí státního občanství ČR v takové formě, která je schopna vyvolat, a v praxi vyvolává, omyl u státních občanů ČR o tom, že státní občanství ČR pozbyli.

A.3. Častá praxe je, že aniž by správní orgány provedly řízení o zjišťování státního občanství, sdělí státnímu občanovi ČR, že již v důsledku té skutečnosti, že je občanem jiného státu přestává být státním občanem ČR. Správní orgány přitom vychází v naprosté většině případů pouze ze skutečnosti, že státní občan ČR je držitel dokladů totožnosti, které vydávají jiné státy svým občanům, nebo z informace poskytnuté samotným státním občanem ČR, že je i státním občanem jiného státu. Správní orgány tak ani nerozlišují, zda je státní občan ČR držitelem těchto dokladů proto, že jiné státní občanství nabyt (konstitutivní akt) a za jakých okolností, nebo proto, že je současně i státním občanem jiného státu a vydáním dokladů se pouze státoobčanská vazba mezi státním občanem ČR a jiným státem stvrzuje (deklaratorní akt), tedy že státní občan ČR je současně i státním občanem jiného státu *de facto*, pouze neměl toto své jiné státní občanství příslušným státem formálně stvrzeno.

A.4. Ústní oznámení bývá většinou v praxi spojeno s odevzdáním (zadržením nebo odnětím) dokladů totožnosti okresnímu úřadu, policii, obecnímu úřadu pověřenému vedením matrik nebo dokonce zastupitelskému úřadu ČR v zahraničí.

A.5. Státoobčanská problematika je ve vnitrostátním právním řádu ČR upravena primárně zákonem o státním občanství. Zákon o státním občanství tak obsahuje pravidla pro nabytí a pozbytí státního občanství ČR, stejně jako výjimky z těchto pravidel (§ 11, § 17). V obou případech se jedná o ustanovení, jejichž systémové začlenění odpovídá významu jejich dopadu na právní postavení (status) jednotlivce. Zejména pozbytí státního občanství je závažným zásahem do jeho práv a povinností.

A.6. Institut státního občanství požívá ochrany na ústavní úrovni, tím, že samotná Ústava ČR (ústavní zákon č. 1/1993 Sb, ve znění pozdějších předpisů) podřizuje režim nabývání a pozbývání státního občanství ČR zákonu. Už Ústava ČR tak zakotvuje pravidlo, že nikdo nemůže být proti své vůli státního občanství zbaven. *“Pochybnost však vyvolává situace, kdy státní občan ČR nabytí cizího státního občanství a současně se nehodlá zříci státního občanství ČR. V případě, kdy náš státní občan nedá svůj souhlas s propuštěním ze svazku českého občanství, nemůže k tomu dojít ex offio jen na základě jeho svobodného rozhodnutí nabytí občanství jiného státu. V tomto bodě text Ústavy není zcela jasný, neboť umožňuje zpochybnit zásadu jediného státního občanství”*. **Princip zákazu pozbytí státního občanství ČR má proto být zcela jednoznačně vyjádřen v zákoně o státním občanství ČR.**

A.7. Zákon o státním občanství stanoví podmínky ztráty státního občanství ČR ze zákona, neboli též automatické ztráty státního občanství a výjimku z této ztráty státního občanství (§ 17). Vzhledem k závažnosti takové změny v právech a povinnostech jednotlivce jsou oprávněné nároky na srozumitelnost textu zákona a jeho řádnou aplikaci. Ustanovení § 17 zákona o státním občanství ČR stanoví, že *“Státní občan České republiky pozbývá státní občanství České republiky okamžikem, kdy na vlastní žádost nabytí cizí státní občanství s výjimkou, kdy cizí státní občanství nabytí v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením.”*. Budeme-li se otázkou hlouběji zabývat, zjistíme, že k formulaci *“v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením”* neexistuje jakýkoli konzistentní výklad. Samotná dikce zákona o státním občanství je tak v případě pozbytí státního občanství ČR v důsledku nabytí jiného státního občanství, stejně tak jako Ústava ČR natolik nejednoznačná, že připouští dvojí výklad:

- Státní občan ČR pozbývá ze zákona státního občanství ČR v okamžiku, kdy na žádost nabytí jiného státního občanství, pokud toto jiné státní občanství nenabytí ze zákona (automaticky) již samotným narozením nebo uzavřením manželství;
- Státní občan ČR nepozbude státního občanství ČR nejen v případech automatického nabytí jiného státního občanství, ale ani v těch případech, kdy jiné státní občanství nabude na žádost (projevem vůle) právě v souvislosti s narozením nebo s uzavřením manželství.

Rozhodující je tedy skutečnost, zda se výjimka pozbytí státního občanství váže na nabytí jiného státního občanství v souvislosti s narozením nebo uzavřením manželství i na ty případy, kdy státní občan ČR jiné státní občanství nabude právě v důsledku podání žádosti v souvislosti s narozením nebo uzavřením manželství podle vnitrostátního právního řádu jiného státu, či nikoli.

A.8. K takovému posouzení je třeba provést výklad zákona, resp. jeho konkrétního ustanovení.

1. V případě gramatického výkladu § 17 je stěžejní vazba mezi nabytím jiného státního občanství na žádost a výjimkou, pokud se tak stane v souvislosti s narozením nebo s uzavřením manželství. Výkladem užším lze dovodit že tato vazba je velmi slabá, a není tak schopna dosáhnout relevantní intenzity mezi dvěma vedlejšími větami. Na druhou stranu širší výklad vede k tomu, že vazba mezi dvěma vedlejšími větami je onou vazbou hlavní, protože druhá vedlejší věta (přívlastková) je z hlediska větné stavby závislá na první větě vedlejší (časové), a nikoli na větě hlavní.
2. Podporou širšího gramatického výkladu je i výklad logický, a to zejména na základě následující argumentace:
 - Pokud by druhá vedlejší věta rozvíjela větu hlavní a nikoli první větu vedlejší, pozbyl by státní občan ČR státního občanství ČR již v okamžiku narození, jestliže by současně získal i jiné státní občanství – **tedy by fakticky státní občanství ČR ani nenabytí, protože okamžik jeho nabytí by byl totožný s okamžikem jeho pozbytí**. Taková právní úprava by ovšem byla v rozporu s principem *ius sanguinis*, někdy též nazýván jako princip následování státního občanství rodičů dítětem či princip jednotného státního občanství rodičů a dítěte. Zákon o státním občanství ČR je v tomto ohledu koncipován jako velmi moderní právní norma, která vhodně kombinuje princip *ius sanguinis* s principem *ius soli* (místa narození).
 - **V případě uzavření manželství by pak státní občan ČR pozbyl státní občanství vždy, pokud by právě v souvislosti s uzavřením manželství získal i jiné státní občanství**. V tomto případě by se jednalo o automatickou ztrátu státního občanství ČR bez ohledu na vůli státního občana ČR. Takový smysl právní úpravy by znamenal zcela jednoznačné znevýhodnění těchto státních občanů ČR, oproti těm státním občanům, kteří nabyli jiné státní občanství jinak než uzavřením manželství. Tento výklad §

17 by rovněž znamenal porušení závazku ČR obsaženého v Newyorské úmluvě o státním občanství vdaných žen, která výslovně říká, že uzavření manželství nemůže nijak ovlivnit stávající státní občanství.

1. V případě výkladu historického je pozornost věnována úmyslu zákonodárce. Základními dokumenty tak budou vládní návrh zákona o státním občanství ČR a záznamy z jeho projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. V obecné části důvodové části se uvádí, že *“důraz je ... v maximální míře kladen na zachování pouze jednoho státního občanství”* např. tak *“státní občan ČR pozbývá, získá-li na vlastní žádost cizí státní občanství ... státní občanství ČR”*. Ve zvláštní části důvodová zpráva neobsahuje jakoukoli informaci o výjimce a jejích podmínkách z pozbytí státního občanství ČR nabytím jiného státního občanství na žádost občana ČR. Ministr vnitra ve svém vystoupení výslovně uvedl, že vládní návrh zákona o státním občanství vychází **ze zásady “podle které by každý občan měl mít pokud možno pouze jedno státní občanství. Vychází se přitom ze snahy předejít problémům, které jsou s dvojitým státním občanstvím spojeny jak pro fyzickou osobu, tak pro stát.”** **Ve svém vystoupení tak ministr vnitra informoval, že zásada jednoho občanství není absolutní**, aniž by se kterýkoli ze subjektů podléjících se na legislativním procesu vyjádřil k rozsahu relativnosti této zásady, resp. k rozsahu výjimky z ní.

I přesto, že se k výkladu historickému přihlíží spíše jako k výkladu podpůrnému, ani zde zkoumaná vůle zákonodárce neprokázala úmysl, kterému by odpovídala praxe správních orgánů popsána v bodech A.2 až A.4.

2. **Ze systematického výkladu**, který se věnuje smyslu metodického členění právního předpisu, nelze vyvodit více než to, že obsahuje-li zákon o státním občanství podmínky nabytí i pozbytí státního občanství ČR, pak také, s ohledem na věc samotnou (tj. státní občanství), obsahuje výjimky z pozbytí státního občanství ČR. Pokud však zákon sám obsahuje ustanovení o nabytí státního občanství ČR jako druhého státního občanství pro cizince obecně (§ 11 odst. 2 písm. b)), pak se jeví dosavadní aplikace výjimky z pozbytí státního občanství ČR nabytím jiného státního občanství v souvislosti s narozením nebo s uzavřením manželství nejen jako tvrdost, kterou ani zákon o státním občanství neobsahuje, ale i jako nesystémový krok v celé státoobčanské agendě.

A.9. Při aplikaci § 17 zákona o státním občanství tak má správní orgán v praxi rozlišovat následující situace (hmotněprávní rovina):

1. Státní občan ČR nabytí cizí státní občanství jinak než na vlastní žádost.

Aplikace § 17 zákona o státním občanství tak vůbec nepřichází v úvahu a státní občanství ČR zůstává zachováno vedle cizího státního občanství. Státní občan ČR má dvojitý státní občanství a stává se bipolitou.

Příkladem je automatické nabytí cizího státního občanství např. narozením nebo nabytím jiného státního občanství na základě opce.

2. Státní občan ČR nabytí na vlastní žádost cizí státní občanství.

V tomto případě je nezbytné zkoumat, zda k nabytí cizího státního občanství nedošlo v souvislosti s narozením nebo v souvislosti s uzavřením manželství. Slova “v souvislosti” mohou být chápána buď jako příčinný vztah v užším smyslu, kdy by bez jednání jednotlivce nenastal stav nový, nebo ve smyslu širším, kdy různé příčiny a jejich následky spolu vzájemně souvisí a jednotlivec je svým jednáním přímo ovlivňuje.

Například pokud se narodí dítě ze svazku státního občana ČR s občanem cizího státu, který upravuje v takovém případě jako možnost nabytí státního občanství dítětem oprávnění rodičů podat pro dítě žádost o udělení státního občanství tohoto státu, pak se bude jednat o nabytí cizího státního občanství na žádost v souvislosti s narozením. Ke ztrátě státního občanství ČR dítěte by potom nedošlo.

Obdobná situace může nastat v případě uzavření manželství mezi cizím státním občanem a státním občanem ČR s následným udělením cizího státního občanství na žádost. I při uplatnění poměrně úzkého příčinného vztahu je zřejmé, že okruh státních občanů ČR, jejichž státní občanství ČR by mělo zůstat zachováno, je poměrně široký.

Teprve jsou-li výše uvedené možnosti vyloučeny, lze konstatovat, že osoba pozbyla státní občanství ČR ze zákona. V § 17 však zákon o státním občanství neupravuje pozbytí státního občanství, nýbrž výjimku s taxativně stanovenými podmínkami, kdy k pozbytí státního občanství ze zákona nedochází. Této výjimce ani její aplikaci však nebyla doposud věnována patřičná pozornost. Praxe správních orgánů svědčí o její aplikaci na základě užšího výkladu zákona, který ve svém důsledku může znamenat výrazný zásah do osobního statusu jednotlivce v rozporu se zákonem. Na druhou stranu širší výklad zákona nelze považovat za nadzákonné poskytování výhod, a tudíž nelze ani namítat, že se jedná o porušení zákona správním orgánem byt' "ve prospěch" jednotlivce.

A.10. Postup správních orgánů, kdy při aplikaci § 17 dochází k ústnímu oznámení o pozbytí státního občanství ČR, nemá povahu rozhodnutí, nemůže tak ani nabýt právní moci a nelze se proti němu odvolat. Toto jednání správních orgánů není výkonem státní správy a tudíž jej ani nelze spojovat s právními následky podle zákona o státním občanství či podle zákona o občanských průkazech a zákona o cestovních dokladech nebo dalších relevantních předpisů. Naopak, správní orgán by měl postupovat způsobem, který bude výkonem státní správy (procesněprávní rovina):

1. V zákoně o státním občanství se na rozdíl od případu pozbytí státního občanství ČR prohlášením, kde jsou příslušnost i základní procesní pravidla konkretizována, nenachází ustanovení, která by se výslovně zabývala působností, pravomocí a příslušností správního orgánu shledávat, zda a jak v konkrétním případě došlo k pozbytí státního občanství podle § 17. Zákon o státním občanství tak není vybaven procesními nástroji – zákon neoznačuje orgán, který je oprávněn zkoumat, zda ztráta státního občanství nastala, nebo zda bylo naopak státní občanství ČR zachováno, či zda § 17 vůbec nebylo možno aplikovat, protože se nejednalo o nabytí na žádost ani v případě v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením.
2. Zákon o státním občanství současně nevylučuje činnost správních orgánů z působnosti zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád"). Z dílčích procesních ustanovení zákona o státním občanství, která se týkají např. výjimky z obecného pravidla nevydávání rozhodnutí v případě, že se žadatelé vyhovuje v plném rozsahu nebo délky lhůt pro vyřízení žádosti o udělení státního občanství ČR, nelze usuzovat, že je činnost správních orgánů vyloučena z působnosti správního řádu. Naopak, pravidla obsažená v těchto ustanoveních jsou pravidly zvláštními ve vztahu k pravidlům obecným, která obsahuje správní řád, a mají tak jako zvláštní právní úprava přednost před právní úpravou obecnou. Ve všech ostatních případech tak mají správní orgány při výkonu státní správy na úseku státoobčanské agendy postupovat podle správního řádu. Podle správního řádu pak mají správní orgány realizující státoobčanskou agendu postupovat i v případě zahájení řízení o zjištění státního občanství z moci úřední. Díkce § 17 navíc ani neumožňuje výklad, že by se státní občan ČR musel výjimek před správním orgánem výslovně dovolat, a že by bez výslovné žádosti nebylo třeba zkoumat, zda nedošlo k jejich naplnění.
3. Skutečnost, že nejsou použita příslušná procesní pravidla správního řádu při aplikaci § 17, má v praxi ten následek, že správní orgán nevydává jakýkoli správní akt o uchování nebo pozbytí státního občanství ČR podle zákona o státním občanství. Státní občan ČR tak nemá žádnou procesní možnost, jak se tomuto postupu bránit. Pokud by správní orgán vydal deklaratorní "rozhodnutí" o pozbytí státního občanství ČR (jako individuální správní akt), mohl by státní občan ČR tento postup správního úřadu napadnout odvoláním a popř. i následnou správní žalobou podle zákona č. 99/1963 Sb, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "OSŘ").
4. Ústní oznámení o ztrátě státního občanství ČR bývá doprovázeno odevzdáním dokladů totožnosti, přičemž dojde-li k této události na zastupitelském úřadě ČR v zahraničí, lze odevzdání občanského průkazu charakterizovat i jako protizákonné proto, že zastupitelský úřad je oprávněn pouze k zadržení cestovního dokladu, nikoli již občanského průkazu.
5. Převažuje tak praxe, že si v těchto případech správní orgán posuzující neplatnost dokladů totožnosti posoudí existenci státního občanství sám jako jakousi "předběžnou otázku". O neplatnosti dokladů totožnosti se v tomto případě nevydává rozhodnutí. Správní orgán, kterému státní občan ČR odevzdal doklady totožnosti, také nepožaduje, aby proběhlo např. řízení o vydání osvědčení o státním občanství ČR podle zákona o státním občanství (§ 24). Taková praxe je více než sporná. Po správních orgánech, které nejsou příslušné k vydání uvedených dokladů totožnosti, ale jsou oprávněny k jejich zadržení či

odnětí přitom ani nelze požadovat, aby byly schopny v plné šíři a ve všech doposud uváděných souvislostech posoudit tak složitou otázku, jako je pozbytí státního občanství a výjimku pro jeho zachování (§ 17) v souvislosti s uzavřením manželství nebo s narozením podle zákona o státním občanství ČR.

A.11. Jediný správní orgán, který je oprávněn rozhodovat o oprávněnosti (naplnění důvodů) odevzdání dokladů totožnosti, je obecně okresní úřad v místě trvalého bydliště státního občana ČR, nebo zvláštní matrika, pokud se jedná o státního občana ČR narozeného v zahraničí. Jedině tyto správní orgány mohou rozhodovat o tom, zda odevzdání dokladů totožnosti je odůvodněno, tedy jestli státní občan ČR skutečně státní občanství ČR pozbyl, protože jiné státní občanství nabyt na vlastní žádost, ale nikoli již v souvislosti s uzavřením manželství nebo v souvislosti s narozením. Okresní úřad obecně je rovněž ze zákona o státním občanství povinen vést evidenci fyzických osob, které nabyly nebo pozbyly státní občanství ČR, centrální evidenci pak vede ministerstvo vnitra. Pokud odhlédneme od osob propuštěných ze státního svazku na vlastní žádost, vyvstává i další otázka, a to jak při neaplikování procesních ustanovení správního řádu o zahájení řízení z moci úřední při zjišťování pozbytí státního občanství v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením rozhoduje okresní úřad o zařazení do evidence. Je pravděpodobné, že se tak děje pouze na základě doručení odevzdaného dokladu totožnosti.

A.12. Předpokladem neplatnosti obou zmiňovaných dokladů totožnosti je ovšem skutečnost, že nastala ztráta státního občanství. O této skutečnosti však neexistuje při jejich prohlášení za neplatné žádné rozhodnutí, protože se takové rozhodnutí ve vztahu k řízení o neplatnosti dokladu se nevydává. Na ztrátu státního občanství ČR usuzuje správní orgán jen na tom základě, že státní občan ČR nabyt v období od 1. ledna 1993 cizí státní občanství. Takový výklad ovšem není v souladu se zněním § 17 zákona o státním občanství. Je třeba znovu připomenout, že o odevzdání či odnětí občanského průkazu, který byl prohlášen za neplatný, se vydává pouze potvrzení. Neplatnost dokladů totožnosti nastává automaticky ztrátou státního občanství ČR. Správní orgán má tedy vždy zkoumat, zda bylo prokázáno, že státní občan ČR státní občanství ČR skutečně pozbyl.

A.13. Tímto způsobem “postižený” státní občan ČR má podle současné praxe státních orgánů jediný možný postup ochrany svých práv. Jedná se o možnost podat žádost o vystavení osvědčení o státním občanství ČR podle zákona o státním občanství (§ 20 odst. 2), tedy zahájit řízení “o určení státního občanství” na návrh žadatele podle zvláštní právní úpravy, kterou je zákon o státním občanství, a nikoli z moci úřední, jak ji upravuje právní úprava obecná – správní řád. V tomto řízení sice může státní občan ČR uplatnit své námítky, ovšem správní orgán bude aplikovat § 17 (splnění podmínky pro výjimku z pozbytí státního občanství ČR v souvislosti s uzavřením manželství nebo v souvislosti s narozením) způsobem velmi úzkého výkladu zákona, který je ve svém důsledku protizákonný. Pokud následně soud shledá důvodnost námitek státního občana ČR a osvědčení mu bude vydáno, bude tento státní občan ČR oprávněn uplatnit i nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Nelze přijmout závěr, že státní občan ČR své občanství pozbývá jen proto, že na něj správní orgány hledí, jako by je ztratil, a že mu odebraly doklady totožnosti, jimiž se státní občanství ČR též prokazuje. Takový výklad je protiústavní, protože jde právě o ten zakázaný mocenský zásah, který zmiňuje Ústavní soud ČR v nález č. 6/1996 Sb. Státní občan ČR, na něhož se vztahují výjimky podle § 17 zákona o státním občanství, své státní občanství ČR neztrácí ani v případě, že je na něj pohlíženo, jako by toto občanství pozbyl, protože mu byly odebrány doklady totožnosti, jimiž se státní občanství prokazuje. Není rozhodující, zda byl tento státní občan ČR s pozbytím státního občanství ČR srozuměn. Není ani rozhodující, zda mu bylo či nebylo známo, jaké výjimky zákon ze ztráty státního občanství stanoví. Státní občanství ČR se pozbývá na základě § 17 ze zákona a právě tak ze zákona bude zachováno, jsou-li naplněny stanovené podmínky. Je proto nezbytné, aby všechny správní orgány, které se na realizaci státoobčanské agendy podílejí byť v minimální míře, postupovaly v souladu s veškerými relevantními zákony a současně způsobem, který nebude ve svém důsledku znamenat nerespektování nejen jich, ale i Ústavy ČR a mezinárodních závazků ČR.

B. Změna způsobu odůvodnění

zamítnutí žádosti o udělení státního občanství ČR

B.1. Ministerstvo vnitra při vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství ČR (dále jen "žádost") je podle správního řádu povinno zamítnutí žádosti odůvodnit. Toto odůvodnění má být založeno jednak na splnění zákonem o státním občanství stanovených podmínek a náležitostí k podání žádosti, jednak na individuálním posouzení žadatele, jakožto konkrétní osoby. Tento princip individuálního rozhodování je však v praxi popřen tím, že ministerstvo vnitra, které je příslušné k rozhodování o udělení státního občanství ČR, zamítá žádosti s odůvodněním, že na státní občanství České republiky není ze zákona právní nárok.

B.2. Tímto postupem ministerstvo vnitra výrazně narušuje nejen obsahovou celistvost tohoto správního úkonu, ale nerespektuje ani správním řádem garantovanou obsahovou strukturu rozhodnutí, kdy se žadateli nevyhovuje, a to především z následujících důvodů:

1. Rozhodování správního orgánu je založeno na individuálním posuzování konkrétní žádosti. Každé rozhodování správního orgánů je obecně zakončené vydáním rozhodnutí jako individuálním správním aktem. Tímto rozhodnutím se formálně zakotvuje situace nová (konstitutivní rozhodnutí) nebo se formálně stvrzuje situace již existující (deklaratorní rozhodnutí). Vždy je však správní orgán posuzovat konkrétní žádost individuálně, tedy v naprosté většině případů s ohledem na osobu žadatele. Každé rozhodnutí, obzvláště je-li zamítnuto, musí být podle správního řádu odůvodněno²⁷. "*Výrok rozhodnutí, až na výjimku kdy se plně vyhovuje všem účastníkům řízení, musí být vždy řádně odůvodněn, ... Odůvodnění shrnuje všechny skutečnosti, které odůvodňují výrok rozhodnutí. ... Je žádoucí, aby správní orgán uvedl, které skutečnosti byly nepochybně zjištěny, a jaký je jejich právní význam.*" Proto v případě zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, tedy žádosti, na jejíž vyhovění není ani při splnění všech podmínek právní nárok, je nezbytné, aby bylo odůvodnění jejího zamítnutí provedeno velmi precizně a nebylo založeno na skutečnosti právní konstrukce oprávnění státu státní občanství neudělovat. Takové odůvodnění je pak ryze formální a postrádá i onen potřebný prvek individuálního posuzování a individuálního rozhodování.
2. Tento postup ministerstva vnitra ve svém důsledku může vést až k výraznému potlačení principu materiální pravdy, jelikož se v praxi podle odůvodnění nezkoumá individuální žádost, naopak je v odůvodnění konstatována ona "nenárokovost" státního občanství ČR, tedy pravidlo obsažené v právní úpravě. Zkoumat existující právní úpravu a teoretickou konstrukci jednotlivých ustanovení však není a ani nemůže být nejen stěžejním předmětem správního řízení, ale ani důvodem pro zamítnutí žádosti. Odůvodnění zamítnutí žádosti proto nemá být založeno, a popř. ani zdůvodňováno neexistencí nároku na státní občanství.
3. Takto odůvodněné rozhodnutí může znamenat i výrazný zásah do zásady dispoziční, jelikož v důsledku nadhodnocení obecně zakotvené právní konstrukce "nenárokovosti" státního občanství ČR vůči ostatním náležitostem žádosti, dochází k popření smyslu individuálního projednání žádosti o udělení státního občanství ČR a možnost žadatele ovlivnit výsledek správního řízení je tak snížena na minimum, ne-li přímo popřena.

V důsledku výše uvedené praxe ministerstva vnitra je žadateli o státní občanství ČR výrazně ztížena reálná možnost podání odvolání. V něm totiž "zamítnutý" žadatel o státní občanství ČR uvádí důvody, proč s vydaným rozhodnutím, jímž byla jeho žádost zamítnuta, nesouhlasí. Pokud však není rozhodnutí odůvodněno věcně (jednotlivé důkazní materiály a jejich právní i reálný význam v individuálním případě), může žadatel své právo odvolat se proti rozhodnutí, se kterým nesouhlasí, uplatnit jen stěží. Není tak sice právně popřeno právo se odvolat, ale postup správního orgánu *de facto* eliminuje smysluplný výkon tohoto práva.

C. Nabytí státního občanství ČR státními občany SR prohlášením,

kteří státní občanství ČR pozbyli v důsledku udělení

státního občanství SR po 1. lednu 1994

C.1. Dne 2. září 1999 nabyl účinnosti zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů. Ten za bývalého československého občana, jemuž bude vydáno osvědčení o státním občanství ČR, považuje každou osobu, která byla "československým" státním občanem a pozbyla státní občanství v době od 25. února 1948 do 28. března 1990. Novelou zákona o státním občanství ČR č. 194/1999 Sb. bylo občanství ČR uznáno těm státním občanům ČR, kteří nabyli státní občanství SR volbou (opcí) v době od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1993.

C.2. Ti státní občané ČR, kteří pozbyli státního občanství ČR proto, že nabyli udělením státní občanství SR bez ohledu na důvod po 1. lednu 1994, tak obecně pozbyli státní občanství ČR udělením jiného státního občanství. V těchto případech by měla být zohledněna především ta skutečnost, že se jedná o osoby, které v minulosti již byly státními občany ČR a s ohledem na rozdělení státu je jejich individuální osobní situace dovedla k rozhodnutí požádat o udělení státního občanství SR, což s sebou neslo ztrátu státního občanství ČR. Jedná se tu skupinu osob, které nenabývaly státní občanství SR v souvislosti se zánikem Československa volbou, což nevedlo ke ztrátě státního občanství ČR.

C.3. Státní občanství ČR těchto osob by se obnovovalo učiněním prohlášení před místně příslušným správním orgánem nebo zastupitelským úřadem ČR v zahraničí. Nabytí státního občanství ČR státním občanem ČR, který získal státní občanství SR obecně udělením po 1. lednu 1994 a tím pozbyl státní občanství ČR, bude mít konstitutivní účinky.

C.4. Z hlediska systematiky zákona o státním občanství, tedy zejména personálního a věcného vymezení, lze za optimální (a pro dosažení požadovaného současně i jedině) řešení považovat změnu § 18a zákona o státním občanství vložení nových odstavců 2 a 4, přečíslováním současných odstavců a s ohledem na vložení nových odstavců legislativně technicky upravit též dikci platných odstavců 3 a 4 a to např. následujícím způsobem:

1. V § 18a se za odst. 1 vkládá nový odst. 2, který zní: "(2) Fyzická osoba, která měla k 31. prosinci 1992 státní občanství České a Slovenské Federativní Republiky, a která nabyla státní občanství Slovenské republiky po 1. lednu 1994, může učinit prohlášení o nabytí státního občanství České republiky.

Odst. 2 se označuje jako odst. 3.

2. V § 18a se za nový odst. 3 vkládá nový odst. 4, který zní: "(4) Prohlášení podle odstavce 2 se činí před zastupitelským úřadem České republiky nebo úřadem příslušným podle místa posledního trvalého pobytu nebo místa, kde prohlašovatel trvale žil. K prohlášení se připojí náležitosti uvedené v odstavci 3 písm. a) a doklad prokazující nabytí státního občanství Slovenské republiky udělením."

Odst. 3 až 7 se označují jako odst. 5 až 9.

3. V § 18a odst. 5 se za slova "v odstavci 1" vkládají slova "a 2".

4. V § 18a odst. 6 se za slova "v odstavci 1" vkládají slova "a 2" a za slovy "uvedené v odstavci" se číslovka "3" nahrazuje číslovkou "5".

k bodu 1:

Jde o začlenění nového ustanovení, které obsahuje jako nový právní titul pro nabytí státního občanství ČR státním občanem SR, který byl státním občanem ČR do 31.12.1993 a státní občanství SR získal udělením na žádost po 1.1.1994, prohlášení.

k bodu 2:

V návaznosti na bod 1 (návrh nového § 18a odst. 2) se navrhuje stanovit zastupitelský úřad ČR nebo úřad příslušný podle místa posledního trvalého pobytu nebo místa, kde tento bývalý občan ČR trvale žil jako úřady, kde se činí prohlášení. Kromě obecných náležitostí již v zákoně uvedených se navrhuje jako zvláštní doklad pro nabytí Státního občanství ČR u této skupiny osob bývalých státních občanů ČR předkládat i doklad prokazující nabytí státního občanství Slovenské republiky udělením (na žádost) po 1.1.1994.

k bodům 3 a 4:

Jde o legislativně technické úpravy v návaznosti na body 1 a 2.

D. Ukončení platnosti všech dvoustranných mezinárodních smluv

ve věcech nabývání a pozbývání státního občanství, které jsou v rozporu

s Evropskou úmluvou o státním občanství ze dne 6. listopadu 1997 (ETS č. 166)

D.1. Reflexe zvyšující se mobility jednotlivců v moderních západních společnostech, zřetel na co nejrychlejší a trvalou integraci cizinců do společnosti a důraz na individuální práva vedou k tomu, že evropské země začínají opouštět doposud převažující ideový přístup, že každý člověk by měl mít pokud možno pouze jedno státní občanství. Mezinárodní právo a vnitrostátní právní řády reagují na nový vývoj tak, že umožňují nabytí vícero státního občanství alespoň za situace, kdy je striktní vynucování jednoho státního občanství příliš tvrdým opatřením či dokonce zásahem do oprávněných zájmů jednotlivců.

D.2. Na mezinárodní úrovni je tento vývoj zachycen v *Evropské úmluvě o státním občanství* ze dne 6. listopadu 1997. Tato úmluva obsahuje mimo jiné ustanovení čl. 14 odst. 1 písm. a) podle něhož smluvní státy umožní dětem, které při narození automaticky nabyly různých státních občanství, aby si tato státní občanství uchovaly. Čl. 16 úmluvy pak obsahuje všeobecné pravidlo, podle něhož "*smluvní stát nebude nabytí nebo zachování svého státního občanství podmiňovat zřeknutím se nebo pozbytím jiného státního občanství v případech, kdy takové zřeknutí se nebo pozbytí není možné nebo je nelze rozumně požadovat*". Vláda ČR vyslovila usnesením č. 57 ze dne 20. ledna 1999 souhlas s podpisem a návrhem na ratifikaci této úmluvy; ČR úmluvu podepsala dne 7. května 1999. Ratifikační proces pokračuje. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR schválila úmluvu dne 25. května 2000; v současné době je smlouva projednávána v Senátu.

D.3. S ustanoveními Evropské úmluvy jsou však v rozporu ustanovení některých bilaterálních smluv, které jsou pro ČR jako nástupnický stát ČSFR (ČSSR) stále platné. Jde o smlouvy se státy bývalé socialistické soustavy, které upravují otázky dvojího občanství (viz tabulka). Některé z obdobných smluv již vypověděli smluvní partneři (např. Polsko a Maďarsko). Je proto žádoucí, aby ministerstvo vnitra, které je za tyto smlouvy věcně odpovědné, přikročilo urychleně k systematickému řešení.

D.4. Obdobný problém představují tyto bilaterální smlouvy ve vztahu k ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o státním občanství. Poslední novela, zákon č. 194/1999 Sb., která vstoupila v účinnost dne 2. září 1999, umožňuje, aby ministerstvo vnitra prominulo žadateli o udělení státního občanství ČR podmínku stanovenou § 7 odst. 1 písmeno b) zákona, tj. že žadatel prokáže, že nabytím státního občanství ČR pozbuje dosavadní státní občanství, nebo prokáže, že dosavadní státní občanství pozbyl, pokud se žadatel na území ČR oprávněně zdržoval po dobu nejméně 20 let. To znamená, že žadatel, který na území ČR žil po dobu 20 let, může nabýt státní občanství ČR jako druhé (případně další) státní občanství.

D.5. Smyslem tohoto ustanovení je umožnit osobám, pro které se stala ČR jejich druhým domovem, aby se mohly plně integrovat do české společnosti a aby mohly požívat stejná práva jako jejich spoluobčané ve všech oblastech života, včetně oblasti politické. Podle informací, které má Rada vlády pro lidská práva k dispozici, však ministerstvo vnitra žádosti o udělení státního občanství ČR v některých případech oprávněných žadatelů zamítá s poukazem na výše zmíněné bilaterální smlouvy, jež podle výkladu ministerstva vnitra brání aplikaci příslušného ustanovení zákona. Tento přístup staví žadatele o státní občanství ČR do nerovného postavení podle zemí původu, což představuje nedůvodné rozlišování a ve své podstatě také diskriminační přístup k žadatelům. (Např. manželka státního občana ČR, bývalá státní občanka SSSR, která se do Československa "provдалa" před 20 lety, bude mít možnost nabýt státní občanství ČR jako druhé občanství, má-li po rozpadu SSSR státní občanství Ukrajiny, nikoli však v případě, že je nyní státní občankou Ruské federace.)

Rada vlády pro lidská práva je proto přesvědčena, že je nutné podniknout bezodkladně kroky k ukončení platnosti níže uvedených smluv, a to jejich vypovězením nebo jiným vhodným způsobem.

Tabulka

1	Úmluva mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o úpravě státního občanství osob s dvojím občanstvím (vyhl. č. 47/1958 Sb.)
2	Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o zamezení vzniku dvojího státního občanství (vyhl. č. 71/1981 Sb.) <i>(Pozn.: neplatí pro Ukrajinu, Lotyšsko, Estonsko, Litvu, Moldávii, Kazachstán a Uzbekistán; platí pro další nástupnické státy SSSR.)</i>
3	Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Mongolskou lidovou republikou o úpravě dvojího státního občanství (vyhl. č. 96/1985 Sb.)