

## STÁTNÍ OBČANSTVÍ A NAŠE STÁTNOST

JIŘÍ HŘEBEJK

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

§ 12 odst. 1 zákona ČNR č. 40/1993 Sb.,  
o nabytí a pozbytí státního občanství  
České republiky.

## 1. ČESKOSLOVENSKÁ STÁTNOST

V roce 1918, před 80 lety, vznikl československý stát. Bylo to logické a očekávané vyvrcholení nazrálého procesu, nebo jen intermezzo středoevropských dějin, nebo dokonce omyl vítězných mocností, potvrzený Saint Germainskou mírovou smlouvou<sup>1/</sup>? Bylo to zhmotnění ideje státnosti československé, nebo jen dobová modifikace ideje státnosti české? Kdo byl mozkiem a hnacím motorem ideje státnosti československé<sup>2/</sup>, jaká byla její podpora ve veřejnosti<sup>3/</sup>? Byla idea vytvoření samostatného československého státu ideou jedinou, nebo „jen“ ideou vítěznou? Vznikla tato idea na území budoucího československého státu, nebo byla implantátem států Dohody? Zahrnovala idea státnosti československé i Podkarpatskou Rus?

Ať již jsou odpovědi na tyto otázky jakékoli, jedno je jisté. V roce 1918, před 80 lety, vznikl československý stát. Ale otázky pokračují. Co je to stát? Stručná, přímočará a logická otázka. Odpověď však tak stručná a přímočará nebývá. Jednoznačné, objektivní definice, nepodléhající času, prostoru, ideologiím, mód-

<sup>1/</sup> Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Rakouskem, podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. 9. 1919 (č. 507/1921 Sb. z. a n.).

<sup>2/</sup> Nositelem myšlenky vzniku samostatného československého státu v zahraničí byla v únoru 1916 v Paříži ustavená 4-členná Československá národní rada (vzniklá přetvořením českého zahraničního komitétu) a koncem téhož roku vzniklý Národní výbor, vytvořený jako reprezentativní orgán domácí české politické scény – po reorganizaci 13. 7. 1918 byl 30-ti členný.

<sup>3/</sup> Je historickým faktem nelogická časová posloupnost – zřízení samostatného československého státu bylo vyhlášeno 28. 10. 1918, ale Slovenská národní rada – představitelka slovenského politického života – přijala Martinskou deklaraci o společném státním životě Čechů a Slováků až o dva dny později – 30. 10. 1918.

nosti – definice typu např. Archimедova zákona ve společenských vědách zřejmě neexistují. Proč, není mým úkolem dnes rozebírat.

Na čem by se však mohla shodnout většina je, že jedním ze znaků státu je jeho obyvatelstvo. Aby stát byl státem v klasickém slova smyslu, musí mít minimálně území, lidi – obyvatele, právními předpisy určenou vnitřní organizaci (obvykle označovanou jako státní moc) a mezinárodní uznání. A dost možná, že i něco dalšího. Např. majetek. Nebo státní symboly.

Obdobné je to i s pojmem státnost. Co je to státnost? Ta je sice pojímána jako subjektivní pocit příslušnosti k určitému státu, jako idea sounáležitosti s určitým státem a to i v době, kdy daný stát reálně neexistuje s tím, že tato idea může být i ideou tradic státu, ale troufnu si říci, že literaturou není pojem státnosti zcela uspokojivě analyzován.

Vkladem k události, jež v našem státě nastala uplynutím 31. 12. 1992 netápu jen v pojmech „stát“ a „státnost“, ale i v pojmu „naše státnost“, jež jsem použil pro název tohoto mého příspěvku. Československá nebo česká? Státnost – idea československá předcházela vlastnímu vzniku československého státu. Státnost – idea československá je starší než stát sám. Československý stát zemřel uplynutím 31. 12. 1992. Státnost – idea československá bude ještě nějaký čas žít. A nejen v pracích historiků. I já a moje děti jsme se narodili v Československu.

A tak z pojmů, jež jsou obsaženy v nadpisu tohoto příspěvku, se skoro nejednoznačněji jeví pojem „státní občanství“, jež však je nepochybně pojmově spjato s existencí státu.<sup>4/</sup> Československé státní občanství vzniklo se vznikem Československa. V roce 1918. A mělo svůj vývoj, naznačený dále. Spjatý s vývojem a peripetiemi československého státu. Státní občanství České republiky vzniklo se vznikem České republiky. V roce 1969.

## 2. STÁTNÍ OBČANSTVÍ – POJEM

Nejprve však úvahu k obsahu pojmu státní občanství. „Definice“ pojmu státní občanství se na první pohled zdá být bezproblémová, neideologická, téměř objektivní.

Absence legálního výkladu tohoto pojmu otevírá prostor pro výklad soudní (Ústavním soudem) a pro výklad vědecký (v odborné literatuře).

Jak odborná literatura – starší i současná, tak i Ústavní soud v podstatě shodně definují z obecného hlediska státní občanství jako časově trvalý, místně neomezený právní vztah někdy však s v a z e k fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti, spočívající zejména 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

<sup>4/</sup> V souvislosti s pojmem „občan“, „státní občan“, „státní občanství“ nemusí být bez zajímavosti, že tyto pojmy se prosadily z německé předlohy „Staatsbürger“ až později – někdy v polovině 19. století. Do té doby byly překládány jako „měšťan“, příslušník tzv. třetího stavu.

státu, závazek k jeho obraně, výkon určitých funkcí, ke kterým je povolán, a dodržování právních předpisů státu i mimo jeho území. Konkrétní obsah státního občanství je určen zákonodárstvím jednotlivého svrchovaného státu. Je výsostným právem státu určovat podmínky, za kterých se nabývá a pozbývá státní občanství<sup>5/</sup>.

Vlastně jediným problémem této „definice“ je srovnáním různé literatury patrný rozpor, právní vztah – právní svazek.

Právní vztah je pojmem právním, legálním. Částí právní teorie je však zpochybňován až odmítán, ale obvykle je takto označován společenský vztah dvou či více subjektů, v němž jeho účastníci navzájem vystupují jako nositelé subjektivních práv a povinností. Jako právní následek vzniká vždy z nějakého právního důvodu, na jehož základě se určité subjekty práva stávají subjekty konkrétního právního vztahu, tj. vznikají mezi nimi práva a povinnosti určitého obsahu a týkající se určitého předmětu. I když pojem právní vztah je vnímán jako pojem typicky soukromoprávní, není vyloučen ani v právu veřejném ani v právu mezinárodním.<sup>6/</sup> Proč však ona pochybnost, že se někteří autoři brání spojovat státní občanství s pojmem právní vztah a raději používají pojem právní svazek? Je právní svazek pouhým obsahovým synonymem k pojmu právní vztah nebo má jiný obsah? Co vadí na státním občanství jako právním vztahu fyzické osoby k danému státu?

Pojem právní svazek není legálním termínem, jeho obsah se může jevit ještě více nejasný, než právní vztah. To by snad svědčilo spíše pro právní vztah, ale ... Způsobilost stát se subjektem právního vztahu, tj. vlastními úkony nabývat práv a povinností, se nazývá způsobilost k právním úkonům. A to se u nás obecně nabývá zletilosti. A může být omezena, nebo jí jedinec může být i zbaven. Státní občanství však – nejčastěji – vzniká již narozením. A nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství. Může tedy do právního vztahu vstoupit kojeneček?

A tak se nabízí třetí možnost, totiž že státní občanství je statusová záležitost, právní status, předpoklad, na základě kterého teprve konkrétní práva a povinnosti fyzickým osobám vznikají.

### 3. ČESKOSLOVENSKÉ STÁTNÍ OBČANSTVÍ – VÝVOJ

Československé státní občanství je spjato s vývojem československého státu a do jisté míry odráží část jeho dějin. Podstatné změny právem chráněných, preferovaných, ctěných a chtěných hodnot, průlomové dosavadní koncepce i změny státního území se zčásti promítly i do institutu státního občanství.

Ne bez zajímavosti by zřejmě byl i vztah suverenity státu a státního občanství. Může existovat státní občanství bez suverenity daného státu?

Jak je možné dokázat výčtem pozitivních právních předpisů, vztahujících se k institutu státního občanství, probíhal i jeho vývoj v jakýchsi vlnách, korespondujících se zlomovými momenty našich dějin:

<sup>5/</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR z 13. 9. 1994, č. 207/1994 Sb.

<sup>6/</sup> Viz blíže např. V. Knapp: Teorie práva, Ch. Beck, Praha 1995, str. 202 a násled.

- po konstituování československého státu počátkem 20-tých let 20. stol.
- po 2. světové válce
- v souvislosti se vznikem československé federace
- v souvislosti se zánikem ČSFR a vznikem svrchované ČR, resp. SR.

První československou úpravu obsahoval oběžník ministerstva vnitra z r. 1919. Stanovil, že za občany Československé republiky je třeba od 28. 10. 1918 považovat všechny osoby, které v uvedený den měly domovské právo v některé obci, nad níž vykonával Československý stát svoji svrchovanost. Definitivní podobu však mohla dostat právní úprava československého státního občanství až po ukončení mírových jednání po 1. světové válce.

Ústavní listina Československé republiky z 29. 2. 1920 stanovila limity pro prováděcí zákonodárství ve svém § 1: „Státní občanství v Československé republice je jediné a jednotné. Podmínky nabývání, účinku a zániku státního občanství Československé republiky určuje zákon. Příslušník cizího státu nemůže být zároveň příslušníkem Československé republiky.“

Ještě v r. 1920 byl přijat ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé. Tento předpis jednak z větší části zachoval právní úpravu, platnou na území nynější České republiky před vznikem samostatného Československa, a jednak reagoval na závazky z mírových smluv, uzavíraných po 1. světové válce. Kromě toho jeho § 19 umožňoval uzavírat mezinárodní smlouvy, upravující otázky státního občanství, což se také začalo od roku 1920 uplatňovat.

Další ústavní úpravu představoval ústavní zákon č. 152/1926 Sb. z. a n., o udělení státního občanství československého některým osobám.

Práva každého státu stanovit svým vnitřním zákonodárstvím, kdo jsou jeho státní občané, bylo potvrzeno i tzv. Haagskou úmluvou z roku 1930, jež však pro náš stát nemá právně závazný charakter.

Další historickou kapitolu ve vývoji právní úpravy státního občanství představují předpisy z období nesvobody, vydané československými (druharepublikovými) okupačními nebo protektorátními orgány. Pro základní otázky posuzování státního občanství jsou tyto předpisy právně irelevantní, nemusí však být zcela bez zajímavosti pro hodnocení minulosti i událostí bezprostředně po 2. světové válce.

Po obnově československé státnosti v roce 1945 byly řešeny poválečné poměry v oblasti státního občanství ústavním dekretem prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské z 2. 8. 1945, mezinárodními smlouvami (s SSSR a Maďarskem) a na ně navazujícími vnitrostátními předpisy a dále ústavním zákonem č. 74/1946 Sb., o udělení státního občanství krajanům vracějícím se do vlasti, ústavním zákonem č. 179/1946 Sb., o udělení státního občanství krajanům z Maďarska, zákonem č. 102/1947 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství sňatkem a zákonem č. 245/1948 Sb., o státním občanství osob maďarské národnosti.

Ucelenou úpravu obsahoval zákon č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství, který je možné považovat za prováděcí předpis

k § 165 Ústavy ČSR z 9. května 1948, který stanovil, že „Státní občanství je v Československé republice jediné a jednotné. Podmínky, za kterých se nabývá a pozbývá státního občanství, stanoví zákon“. Ústava ČSSR z roku 1960 nároky na novou právní úpravu nekladla, když v čl. 108 pouze lakonicky stanovila: „Státního občanství se nabývá a pozbývá za podmínek, které stanoví zákon.“

Nutnost změn právní úpravy přineslo až *federalizování Československa*. Ústavní zákon o československé federaci vytvořil konstrukci trojího státního občanství – československého (federálního), českého a slovenského. Toto trojí státní občanství je však třeba chápat *pouze z hlediska vnitrostátního*, nikoli z hlediska mezinárodního.

Podle původní ústavní úpravy z roku 1968 bylo primárním státní občanství republik a od něho bylo odvozeno státní občanství federace. K naplnění této ústavní konstrukce bylo přijato prováděcí zákonodárství – zákon č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství, zákon SNR č. 206/1968 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství Slovenské socialistické republiky a zákon č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky, pozměněný zákoným opatřením předsednictva ČNR č. 124/1969 Sb. V roce 1970 ústavní novela (č. 125/1970 Sb.) sice konstrukci o primárnosti a odvozenosti státního občanství otočila (původní mělo být státní občanství československé /federální/ a od něj odvozené státní občanství republik), k nové úpravě prováděcího zákonodárství však nedošlo a v roce 1991 uvozovací ústavní zákon k Listině základních práv a svobod ústavní konstrukci opět vrátil do stavu z roku 1968: primární státní občanství republiky a od něho odvozené státní občanství federace.

Před Listinou byl ještě přijat zákon č. 88/1990 Sb., kterým se mění a doplňují předpisy o nabývání a pozbývání československého státního občanství. Jím byly řešeny případy odejmutí státního občanství, což bylo zpětně odmítnuto a těmto osobám bylo umožněno československé občanství opět získat.

Zánikem československé federace zaniklo i československé státní občanství a oba nástupnické státy přijaly vlastní právní úpravu nabývání a pozbývání státního občanství. Ústava České republiky z 16. 12. 1992 zařadila institut státního občanství mezi Základní ustanovení, do čl. 12: „Nabývání a pozbývání státního občanství České republiky stanoví zákon. Nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství.“ Prováděcí zákon o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky přijala ČNR 29. 12. 1992; vyhlášen byl pod č. 40/1993 Sb. a za dobu své nedlouhé platnosti byl již 4x novelizován, 2x byl podán návrh na zrušení jeho určitých ustanovení k Ústavnímu soudu (Ústavní soud návrhům nevyhověl) a určité pasáže zákona jsou terčem kritiky i ze zahraničí. Nálezem Ústavního soudu z 5. 5. 1997 představuje významnou interpretační direktivu ve věci výkladu pozbytí státního občanství ČR volbou státního občanství SR.<sup>7/</sup>

<sup>7/</sup> Nález Ústavního soudu z 5. 5. 1997 spis zn. IV. ÚS 34/97 ve věci ústavní stížnosti ing. P.U. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 1996 spis zn. 38 Ca 305/96 o zamítnutí žaloby proti správnímu rozhodnutí o nevydání osvědčení o státním občanství, publikovaný pod č. 49 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 8.

#### 4. ZÁSADY ZÁKONA O NABÝVÁNÍ A POZBYVÁNÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Zákon ČNR č. 40/1993 Sb. je založen na několika zásadách, z nichž bych chtěl zdůraznit tři:

1. Zákon je založen na historickém náhledu, kdy při posuzování, zda je fyzická osoba státním občanem České republiky, popřípadě do 31. 12. 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. Je tak třeba aplikovat zákony, které procesně právně byly již zrušeny; rozhodující jsou tak neúčinné zákony.

2. Nejběžnější způsob vzniku státního občanství je narozením, za primárního využití zásady *ius sanguinis* (práva krve) stejně jako je tomu v dalších státech kontinentální Evropy.

3. Zákon brání masovějšímu, programovému vzniku bipolitismu – dvojího státního občanství, i když nedovede existenci dvojího státního občanství vyloučit.

#### 5. STÁTNÍ OBČANSTVÍ – PROBLÉMY A PERSPEKTIVY

Kromě výše naznačeného, do značné míry akademického problému, právní vztah – právní svazek – právní status je možné vytipovat jako problémové okruhy, týkající se státního občanství v současnosti nebo i pro nejbližší budoucnost a ve větší či menší míře se vztahující k české státnosti, několik prvků, z nichž bych chtěl pozornost obrátit na tři z nich:

1. Existuje právo na státní občanství? A jestli ano, je toto právo základní, přirozené? A je to vůbec třeba rozlišovat?

2. Jaký je vztah vnitrostátního zákonodárství, týkající se státního občanství a mezinárodních smluv v této oblasti – multilaterálních i bilaterálních?

3. Problematika dvojího státního občanství a to ve dvojím pohledu – jako úmyslná, programová úprava vnitrostátního zákonodárství a jako „vedlejší produkt“ komunitárního práva.

K bodu 1. Sama Ústava ČR stanoví, že nabývání a pozbyvání státního občanství ČR stanoví zákon. To je celkem jasně zřetelný prvek právního pozitivismu. Na druhé straně určitá práva, která jsou vázána na existenci státoobčanského svazku jsou evidentně práva základní, přirozená. Listina základních práv a svobod jich uvádí několik, v oblasti práv politických, sociálních i kulturních. Některé mezinárodní smlouvy jsou zcela jednoznačně řazeny pod režim čl. 10 Ústavy ČR, podle něhož ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je ČR vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.

A to je právě praktický praktický problém současné legislativy ČR. Mají být smlouvy, týkající se státního občanství, schvalovány v Parlamentě ČR prostou ne-

bo kvalifikovanou většinou? Mají mít režim citovaného čl. 10 Ústavy ČR se všemi z toho vyplývajícími důsledky? Je možné říci, že existuje přirozené právo na státo-občanský svazek, přirozené právo na státní občanství obecně, ale vznik konkrétního státního občanství (ČR, SR, polského) je pak již výsledkem právního pozitivismu daného státu, když daný stát musí pro jeho vznik stanovit splnitelné podmínky při obecně dodržěném zákazu neodůvodněné diskriminace?

K bodu 2. Od těchto úvah – koncepčních a procesních se pak odvíjí náhled i na obsahový vztah zákona o státním občanství a mezinárodních smluv. Může mezinárodní smlouva stanovit odchýlnou právní úpravu od zákona i v případech, kdy tuto možnost zákon výslovně nepřipouští? Jsou mezinárodní úmluvy typu připravované Evropské úmluvy o státním občanství a branné povinnosti zárodkem Evropské ústavy? Zanikne státní občanství daného státu jako institut specifický pro daný stát? Komise pro mezinárodní právo při OSN má ve svém programu sukcesi států do problematiky státního občanství. Co bude výsledkem její práce – doporučení nebo závazek?

K bodu 3. Jak už jsem naznačil, zákon ČNR č. 40/1993 Sb. o nabývání a pozbývání státního občanství brání bipolaritismu – dvojímu státnímu občanství. Je to ars boni et aequi nebo boj s větrnými mlýny nebo dokonce diskriminace? Tlak na možnost jednoduše získat státní občanství ČR osobami, které kdy v minulosti měly československé státní občanství a neztratit své občanství je patrný. Problematika občanů SR, po léta žijících na území českých krajů a majících zde rodiny, majetek, příbuzné a známé, a jiné zázemí, z nichž se zánikem ČSFR stali cizinci ve vlastním domově je známá. Příklad prozatím jednoho, z nich řešil i Ústavní soud shora uvedeným nálezem. V poslední době sílí i tlak tzv. krajanů, kteří by zčásti o státoobčanský svazek s ČR stáli a kteří o něj přišli z nejrůznějších důvodů, mj. i na základě dnes pro ČR již zrušené mezinárodní smlouvy mezi ČSR a USA z r. 1928 o naturalizaci.

Kdyby případná a zčásti i avizovaná novela zákona o nabývání a pozbývání státního občanství ČR umožnila těmto osobám státní občanství ČR získat, k čemu by jim toto občanství mělo posloužit? Kromě možného subjektivního pocitu jakési satisfakce. Bylo by opravdu správné, aby lidé, byť státní občané ČR, např. volili do Parlamentu ČR, když trvale na území ČR nežijí a tím je přeci jen bezprostřední sounáležitost těchto osob s děním v ČR oslabena?

S největší pravděpodobností výlučnost státního občanství ČR zákon tak jako tak trvale neubrání. Nepodlehne-li tlaku na novelizaci, jež by umožnila získat státní občanství ČR osobám, které kdy v minulosti měly československé státní občanství, bude muset ustoupit nejspíše při vysněném přijetí České republiky do Evropské unie. Pokud o nás bude EU stát. Kdyby se však přijetí uskutečnilo, stali bychom se tím okamžikem v jistém smyslu bipolarity, neboť podle Maastrichtské smlouvy z února 1992 o Evropské unii „každý občan členské země je občanem Evropské unie a tím má práva a povinnosti stanovené v této smlouvě“.

Tím však do jisté míry zaniká stát v tradičním, historickém pojetí. A státnost bez státu? Fikce, vzpomínka, poučení z minulosti, nostalgie ... Snad však i v těchto futurologických vizích zbudě pro udržování státnosti určitý prostor. Třeba až se za budou odněkud vracet olympionici se zlatou medailí a spontánní vlna nadšení a pocitu sounáležitosti ke svému státu vykolejí běh života z šedi průměru.