

## K PROBLÉMŮM MEZINÁRODNÍCH SMLUV SE VZTAHEM KE STÁTNÍMU OBČANSTVÍ ČR

JAN FILIP

Právní úprava státního občanství ČR se vyznačuje oproti pramenům právní úpravy jiných institutů ústavního práva celou řadou zvláštností. Souvisí to s tzv. **ultraaktivitou** právních předpisů,<sup>1</sup> které otázky státního občanství našich občanů upravovaly v minulosti.<sup>2</sup> Pravidelně se totiž státní občanství nabývá odvozením (derivátně) od státního občanství jiné osoby (princip *ius sanguinis*). Proto je třeba zkoumat, podle jakých předpisů nabyli státního občanství předkové občana a v případě pochybností i předkové předků atd. V rámci této úpravy zaujímají významné místo dvoustranné mezinárodní smlouvy a vícestranné úmluvy. Tento příspěvek se zaměřuje zejména na problémy spjaté s aplikovatelností dvoustranných smluv.

Alespoň stručně se nejdříve podíváme na vývoj právní úpravy státního občanství na našem území.<sup>3</sup> Teoreticky bychom tak mohli dojít až k právním předpisům z 18. století.<sup>4</sup> Za základ právní úpravy státního občanství v našich zemích však

<sup>1</sup> Blíže Filip, J.: Ústavní právo ČR. 2. vyd., Brno 1997, s. 216.

<sup>2</sup> Jestliže historikové práva v poslední době s překvapením sledovali, jak jim praktické berou jejich historickou látku a znovu ji rozebírají v dnešních poměrech při řešení restitučních sporů, tak u státního občanství je taková situace zcela běžná.

<sup>3</sup> Podrobný přehled by šel nad rámec této práce a budiž proto odkázáno na přehledy vývoje v pracích jako Thienenl, R.: Österreichische Staatsbürgerschaft, s. 32–49; Černý, J., Červenka, V.: Státní občanství ČSSR. Praha 1963, s. 39–100 a zejména přepracování této práce Černý, J., Valášek, M.: České státní občanství. Praha 1996, s. 33–97.

<sup>4</sup> Zde již „Codex Theresianus“ rozlišoval mezi „poddanými“ (Untertanen) a „cizinci“ (Fremden). Používal také označení „občanský stav“ (*der bürgerliche Stand*) jako přímý překlad pojmu *status civitatis*. Šlo ovšem jen o širší význam tohoto pojmu, neboť zahrnovalo všechny, kteří „žijí v občanské společnosti bez ohledu na ten či onen stav“. Cituji vydání tohoto kodexu u von Harrasowski, F.H.: Codex Theresianus, sv. I., Wien 1883, s. 67–75 (čl. 17–58 a poznámky k nim). Dále možno uvést konskripční patent Marie Terezie z roku 1779. Josefínský občanský zákoník z roku 1786 (č. 591 Justizgesetzsammlung).

můžeme považovat obecný zákoník občanský (ABGB) z roku 1811, který problematiku státního občanství upravil v § 28 až 37, zejména § 28 až 32. Československé státní občanství ovšem vzniklo až 28. říjnem 1918 se vznikem Československé republiky.<sup>5</sup> Jeho právní úprava byla jako **úprava občanství nástupnického státu** složitá. Vycházela jednak z **mezinárodních smluv** uzavřených v roce 1919, tj. především:

- a) čl. 84 a 85 Versailleské smlouvy (vyhlášena pod č. 217/1921 Sb.),
- b) čl. 62, 64, 65, 70 až 82, 230 St. Germainské smlouvy mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Rakouskem (vyhlášena pod č. 507/1921 Sb.),
- c) čl. 1 až 6 St. Germainské smlouvy mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Československem (vyhlášena pod č. 508/1921 Sb.),
- d) čl. 61 až 66 Trianonské smlouvy (vyhlášena pod č. 102/1922 Sb.).

Dále to bylo **vnitrostátní právo**, které na tyto smlouvy navázalo.<sup>6</sup> Jednalo se především o ústavní zákon č. 236/1920 Sb., kterým se mění a doplňují dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v Republice československé.<sup>7</sup> Ve vztahu k bývalým státním občanům uherským tak učinil ústavní zákon č. 152/1926 Sb., o udělení státního občanství československého některým osobám. Tyto ústavní zákony a mezinárodní smlouvy se zpětnou účinností určily, kdo se k 28. říjnu 1918 stal československým státním občanem. Že se jednalo o komplikované otázky, svědčí množství právních sporů, které byly ve 20. letech v této oblasti řešeny Nejvyšším správním soudem a Volebním soudem.

**Rovněž po 2. světové válce**<sup>8</sup> byla otázka státního občanství upravena řadou

<sup>5</sup> Stejně jako v roce 1993 při vzniku samostatné ČR, rovněž tehdy bylo rozlišováno mezi těmi, kdo jsou československými občany k okamžiku vzniku státu (tzv. *materiální kontinuita* – Weyr, F.: Československé ústavní právo. Praha 1937, s.296) a těmi, kteří je teprve nabudou.

<sup>6</sup> Z hlediska teorie se jednalo o recepci v podobě tehdejšího pojetí inkorporace (blíže Filip, J.: cit. dílo, s. 203–204) a adaptace.

<sup>7</sup> Současně však tento ústavní zákon v § 19 zmocnil vládu, aby podrobnosti jeho provedení dohodla s vládami příslušných států. To se stalo na základě mezinárodních smluv o státním občanství s Rakouskem (vyhlášena pod č. 107/1921 Sb.) a Německem (vyhlášena pod č. 308/1922 Sb.). Ve vztahu k Polsku problematiku osob, které měly k určitému datu domovské právo nebo bydliště na území bývalého vévodství Těšínského nebo v území Oravy nebo Spiše řešilo. Rozhodnutí konference velvyslanců v Paříži o Těšínsku, Oravě a Spiši (vyhlášeno pod č. 20/1925 Sb.) a smlouva s Polskem o otázkách právních a finančních (vyhlášena pod č. 56/1926 Sb.).

<sup>8</sup> Zde jen připomínám obsáhlou právní úpravu státoobčanských poměrů vnitrostátním i mezinárodním právem z doby nesvobody. Její znalost je důležitá při posuzování vztahu občanů ČR německé národnosti k jejich státu, neboť jim bylo umožněno optovat pro ČSR, čímž by jejich pozice po osvobození byla podstatně jiná. Přehled těchto předpisů (celkem 16) je v úplnosti možno nalézt v práci Lichter, M., Hoffmann, W.: Staatsangehörigkeitsrecht. 3. vyd., Köln etc.

právních předpisů,<sup>9</sup> které řešily tuto problematiku v souvislosti s postavením osob německé a maďarské národnosti a v souvislosti s odstoupením území Zakarpatské Ukrajiny ve prospěch Sovětského svazu. Mezi základní předpisy přitom patřily:

- a) ústavní dekret presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské,
- b) smlouva mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině a protokol k této smlouvě (vyhlášena pod č. 186/1946 Sb.),
- c) vládní nařízení č. 61/1945 Sb., o přípravě opce podle smlouvy mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině ze 29. června 1945,
- d) ústavní zákon č. 74/1946 Sb., o udělení státního občanství krajanům vračejícím se do vlasti,
- e) dohoda mezi Československem a Maďarskem o výměně obyvatelstva (vyhlášena pod č. 145/1946 Sb.),
- f) ústavní zákon č. 179/1946 Sb., o udělení státního občanství krajanům z Maďarska.

Již z tohoto přehledu je patrné, že se jednalo nikoli o konstituování státního občanství nového státu jako v roce 1918. Šlo o jeho obnovení a dále o vyřešení otázek, které vznikly v důsledku porušení jedné ze základních složek obsahu státoobčanského vztahu, tj. věrnosti ke státu. Tato otázka není jen věcí historie a je stále předmětem sporů. Prokazují to i ne zcela totožná stanoviska státních orgánů ČR. Základní právní text k této problematice ve vztahu k bývalým občanům ČSR německé a maďarské národnosti a dalších bez ohledu na národnost (kolaboranti a zrádci) je obsažen v odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. 55/1995 Sb.<sup>10</sup> Politické hodnocení ze strany zákonodárné moci je obsaženo v čl. 3 Česko-německé deklarace, kde je nad způsobem tohoto řešení z české strany vysloveno politování.<sup>11</sup> Oba tyto projevy státní moci ČR nejsou obsahově plně v souladu, ovšem aby nedošlo k nedorozumění, je třeba zdůraznit, že to co

1966, s. 413–463, kde jsou soustředěny všechny právní předpisy o státním občanství ve vztahu k německému státu včetně úpravy protektorátní příslušnosti v letech 1939–1945. V českém jazyce je to zejména práce Verner, V.: Státní občanství a domovské právo. Praha 1947, s. 225–270.

<sup>9</sup> Stejně jako v předmnichovské ČSR šlo především o právní předpisy se silou ústavního zákona. K jejich dekonstitucionalizaci došlo speciálním ustanovení § 177 odst. 2 Ústavy ČSR z roku 1948.

<sup>10</sup> Zde je zdůrazněno, že „řád minulosti nemůže být postaven před soud řádu přítomnosti, jenž je již poučen dalších zkušenostmi, z těchto zkušeností čerpá a na mnohé jevy pohlíží a hodnotí je s časovým odstupem“.

<sup>11</sup> „Česká strana lituje, že ...odnímáním občanství bylo způsobeno mnoho utrpení a křivd nevinným lidem, a to i s ohledem na kolektivní charakter přisuzování viny.“

uniká právnímu hodnocení může být podrobena hodnocení politickému a zejména historickému.

Řešení těchto otázek se ovšem protáhlo až do konce 50. let. Jednalo se o zákon č. 245/1948 Sb., o státním občanství osob maďarské národnosti, zákon č. 34/1953 Sb., jímž některé osoby nabývají československého státního občanství a zákon č. 72/1958 Sb., kterým se mění a doplňují předpisy o nabývání a pozbývání československého státního občanství. V souvislosti s restitučními zákony současné doby se na problematiku těchto předpisů naráží dodnes,<sup>12</sup> stejně jako na právní úpravu státního občanství po roce 1948.<sup>13</sup>

Po roce 1948 bylo přikročeno k nové úpravě státního občanství a zrušení domovského práva, které bylo se státním občanstvím do této doby bezprostředně spojeno. Stalo se tak zákonem č. 147/1948 Sb., o zrušení domovského práva a zákonem č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství. Výrazným znakem tehdejší právní úpravy byla možnost odnětí státního občanství ve státoobčanském řízení a současně i cestou trestního řízení.<sup>14</sup>

V roce 1968 se vznikem československé federace dochází k výrazným změnám v pojetí státního občanství. Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o čs. federaci zakotvil v čl. 5 primát republikového občanství, což znamenalo, že občan ČR nebo SR byl současně občanem ČSSR. Ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. byl sice tento poměr obrácen, ovšem za podmínky přijetí nové právní úpravy. Ve skutečnosti však ke změně tehdy platných předpisů, tj. zákona č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství, zákona SNR č. 206/1968 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství SSR a zákona ČNR č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČSR, ve znění zákonného opatření předsednictva ČNR č. 124/1969 Sb. nikdy nedošlo.<sup>15</sup> Samotný federativní aspekt

<sup>12</sup> Ve spojitosti s ústavním dekretem č. 33/1945 Sb. viz např. nálezy Ústavního soudu č. 121/1996 Sb., III. ÚS 39/95 (Sb.n.u., sv. 4, č. 60), IV. ÚS 82/95 (tamtéž, č. 51), I. ÚS 154/95 (Sb.n.u., sv. 5, č. 7).

<sup>13</sup> Ústavní soud dosud v nálezech č. 164/1994 Sb. a č. 29/1996 Sb. řešil pouze problematiku ústavnosti podmínky pobytu na straně oprávněných osob. Problematika státního občanství v těchto předpisech však již byla řešena Výborem pro lidská práva v Ženevě se záporným výsledkem pro ČR. V době zpracování tohoto příspěvku řešil Ústavní soud návrh na zrušení této podmínky v zákoně o mimosoudních rehabilitacích.

<sup>14</sup> Jak zákon č. 231/1948 Sb., tak trestní zákon č. 86/1950 Sb. umožňovaly až do konce roku 1956 uložit trest ztráty občanství. Ztráta občanství byla podle § 42 odst. 2 trestního zákona č. 86/1950 Sb. spojena s uložením trestu ztráty čestných práv občanských (výkon veřejných a řídicích funkcí, používání titulů a výkon funkcí, pro které je titul podmínkou, nošení vyznamenání, volební právo, zastávání funkcí ve veřejných organizacích, právo konat veřejné projevy). Zákonem č. 63/1956 Sb. byl tento trest zrušen.

<sup>15</sup> Zákon ČNR č. 39/1969 Sb. v původním znění respektoval Všeobecnou deklaraci lidských práv a odnětí občanství proti vůli občana neupravil. Toto „nedopatření“ byla napraveno zákonným

však v současné právní úpravě žádné stopy nezanechal.

V roce 1990 byly přijaty zákon č. 88/1990 Sb. a zákon ČNR č. 92/1990 Sb., kterými byla zrušena možnost odnětí státního občanství a poskytnuta možnost náprav křivd, ke kterým došlo v oblasti státního občanství od 1. října 1949, kdy nabyt účinnosti zákon č. 194/1949 Sb. Konkrétní řešení spočívalo v tom, že osoby, kterým bylo občanství odňato v době od 1. října 1949 do 31. prosince 1989, se považovaly za propuštěné ze státního svazku. Pokud ve lhůtě do 31. prosince 1993 písemně sdělily, že chtějí zůstat občany, mělo se za to, že jimi nikdy nepřestaly být. Ty osoby, které byly v uvedeném období ze státního svazku propuštěny a do 31. prosince 1993 požádaly o udělení občanství, měly přímo nárok na to, aby jim bylo uděleno, pokud by to neodporovalo mezinárodním závazkům tehdejší ČSSR.<sup>16</sup> Nepřímo státoobčanskou problematiku řešil i § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.<sup>17</sup>

**Platná právní úprava státního občanství** proto navazuje na předchozí právní předpisy, neboť předpokládá existenci státního občanství nabytého podle těchto předpisů. Proto výše provedený přehled právní úpravy není pouze historickým exkurzem, nýbrž má svou oporu v ultraaktivitě státoobčanských právních předpisů, se kterou přímo počítá ustanovení § 1 odst. 2 zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění zákonů č. 272/1993 Sb., č. 337/1993 Sb., č. 140/1995 Sb. a č. 139/1996 Sb. (dále jen „ZSO“).

**Základem právní úpravy státního občanství je úprava ústavní**, kde *sedes materiae* nalézáme v čl. 12. Ústava ČR ovšem operuje jak s pojmem státního občanství (čl. 12), tak s pojmem občana (Preambule, čl. 2 odst. 3 a 4, čl. 18 odst. 3, čl. 19 odst. 1 a 2). Tím je tato problematika zkomplikována, neboť pojem „občan“ nepoužívá vždy ve stejném významu, což je porušením jednoho ze základních legislativně technických požadavků.<sup>18</sup> Je tím zejména ztížena spolehlivost jazykového výkladu.

**V rovině zákonů** je základním předpisem již zmíněný ZSO, kterým byl sou-

opatřením předsednictva ČNR č. 124/1969 Sb. a úprava v obou částech federace opět odnětí občanství umožňovala.

<sup>16</sup> Zákon č. 88/1990 Sb. tak respektoval existenci dvoustranných mezinárodních smluv (viz níže).

<sup>17</sup> Byla jím zrušena pravomocná odsuzující soudní rozhodnutí i za trestné činy podle trestního zákona č. 86/1950 Sb., který tehdy jako vedlejší trest umožňoval v některých případech (§ 78, § 84, § 85, § 86, § 93, § 95, § 99, § 101, § 104, § 105 – např. velezrada, sabotáž, vyzvědačství, věrolomnost, opuštění republiky) uložit jako vedlejší trest i trest ztráty občanství.

<sup>18</sup> Komentátoři Ústavy ČR stojí na stanovisku, že pojem „každý“ se v Ústavě ČR (čl. 2 odst. 4) rozumí pouze státní občané ČR, nikoli právnické osoby a cizinci. Viz Pavlíček, V., Hřebek, J.: Ústava a ústavní řád ČR. Sv. I., Praha 1994, s. 43; Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád ČR. Sv. II, Praha 1995, s. 44.

časně zrušen zákon č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství a zákon ČNR č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČSR, ve znění zákona ČNR č. 92/1990 Sb. Výslovně však nebyl zrušen zákon č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství, ve znění pozdějších předpisů a stejně tak byl ponechán v platnosti zákon č. 88/1990 Sb. s ohledem na jeho působení do konce roku 1993.

Komplikovanou povahu mají **prameny úpravy státního občanství ČR zejména v rovině mezinárodních smluv**. Nesporně nadzákonnou povahu<sup>19</sup> ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR mají **některá ustanovení mnohostranných mezinárodních úmluv** (na rozdíl od ustanovení výše zmíněných mezinárodních úmluv po I. a 2. světové válce jsou „živá“) jako jsou zejména:

- a) Úmluva o státním občanství vdaných žen (vyhl. č. 72/1962 Sb.),
- b) čl. 5 písm. d) bod 3 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (vyhl. č. 95/1974 Sb.),
- c) čl. 24 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1966 Sb.),
- d) čl. 9 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen (vyhl. č. 62/1987 Sb.),
- e) čl. 7 odst. Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.).<sup>20</sup>

Další, a nutno předznamenat, že **nejspornější, oblastí úpravy státního občanství jsou mezinárodní dvoustranné smlouvy**, které řeší problematiku dvojího státního občanství. K těmto smlouvám v současnosti náleží:

- a) Úmluva mezi ČSR a SSSR o úpravě státního občanství osob s dvojím státním občanství (vyhl. č. 47/1958 Sb.) mimo čl. 5,
- b) Úmluva mezi ČSSR a MLR o úpravě některých otázek státního občanství (vyhl. č. 37/1961 Sb.),

<sup>19</sup> Půjde nepochybně o jejich použití jako měřítka hodnocení právnosti právních předpisů ČR ve smyslu ustanovení § 64 odst. 7 a § 148 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, jejich bezprostřední závaznost jako pravidla chování vnitrostátních subjektů však může být v některých případech sporná (např. Úmluva o právech dítěte). Obecně k problematice bezprostřední závaznosti viz Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv. Brno 1996, zejména s. 33–39; Filip, J.: cit. dílo, s. 202–211.

<sup>20</sup> Černý, J., Valášek, M.: České státní občanství, s. 236–237 mezi tyto úmluvy řadí i Všeobecnou deklaraci lidských práv. Vzhledem k tomu, že čl. 10 dopadá jen na mezinárodní smluvní právo, bylo by možné se jejich ustanovení (čl. 15) podle mého názoru dovolat jen v případě přímého odkazu v právním předpise. Blíže k jejímu postavení viz Filip, J.: cit. dílo, s. 192. Ústavní soud ji sice vede v seznamu předpisů, ovšem při rozhodování se opírá jen o smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR. Názorně to dokládá nález č. I. ÚS 28/94 (Sb.n.u., sv. 5, č. 22).

- c) Úmluva mezi ČSSR a PLR o úpravě otázek týkajících se dvojího státního občanství (vyhl. č. 71/1966 Sb.),
- d) Smlouva mezi ČSSR a SSSR o zamezení dvojího státního občanství (vyhl. č. 71/1981 Sb.), která zrušila čl. 5 první Úmluvy mezi ČSR a SSSR (vyhl. č. 47/1958 Sb.),
- e) Smlouva mezi ČSSR a MoLR o úpravě dvojího státního občanství (vyhl. č. 96/1985 Sb.).

Kromě toho ještě Československo v minulosti uzavřelo další tři dvoustranné úmluvy k odstranění dvojího občanství, které však již mají zvláštní postavení:

- a) Úmluvu o naturalizaci mezi Československem a Spojenými státy americkými (č. 169/1929 Sb.) je v současnosti vypovězena oběma stranami z toho důvodu, že s ohledem na zvláštní postavení mezinárodních smluv v právu USA se její ustanovení ve vztahu k občanům USA americkou stranou již nedodržovala,<sup>21</sup>
- b) Smlouvu s NDR o úpravě dvojího státního občanství (vyhl. č. 37/1974 Sb.). Tato smlouva přestala platit v důsledku zániku NDR na základě Sjednocovací smlouvy,<sup>22</sup>
- c) Smlouvu s Bulharskem o úpravě dvojího státního občanství (vyhl. č. 61/1975 Sb.). Tato smlouva byla vypovězena bulharskou stranou.<sup>23</sup>

Tyto smlouvy sice pozbývají platnosti, z hlediska ultraaktivit státoobčanských předpisů si však svůj význam podrží i nadále, protože se podle nich bude zkoumat, kdo jaké občanství v době jejich platnosti ve vztahu k uvedeným státům nabyt, popř. pozbyl.

Existence, popř. vázanost těmito smlouvami není v poslední době zcela jasná. Z hlediska zániku ČSFR bylo řešení jejich platnosti vcelku jednoznačné. Podle

<sup>21</sup> K této Úmluvě viz podrobněji Růžička, K., Hřebek, J.: Problematika státního občanství ve vztahu k USA. Správní právo, roč. 1991, č. 2; Mikule, V.: Úmluva s USA o naturalizaci. Správní právo, roč. 1995, č. 6; Pěchota, V.: Otázky dvojího státního občanství ve světle československo-americké smlouvy z roku 1928 a amerického práva. Právník, roč. 1995, č. 7.

<sup>22</sup> Viz Sdělení MZV č. 123/1994 Sb., kde se uvádí verbální nota ze dne 22. prosince 1992, adresovaná vládě SRN, ve které je po projednání s touto vládou konstatováno, že dnem sjednocení Německa dne 3. října 1990 tato smlouva přestala platit (bod 31).

<sup>23</sup> Pro SR jako následnický stát ČSFR to již bylo vyhlášeno ve Zbierke zákonov. Viz Oznámenie č. 259/1994 Z.z., o ukončení platnosti Zmluvy medzi Československou socialistickou republikou a Bulharskou ľudovou republikou o úprave dvojakého štátneho občianstva.

čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. „přebírá ČR práva a závazky neuvedené v čl. 4, které pro ČSFR ke dni jejího zániku vyplývaly z mezinárodního práva s výjimkou závazků ČSFR spojených s územím, na které se vztahovala svrchovanost ČSFR, ale nevztahuje se na ně svrchovanost ČR“.

Stejně tak byla prakticky bezproblémová situace ve vztahu ke smlouvě s NDR, neboť ta jako stát zanikla dnem 3. října 1990 a následně to bylo potvrzeno oběma státy (viz Sdělení MZV č. 123/1994 bod 31). Složitější již byla situace ohledně platnosti úmluv se SSSR, který rovněž zanikl a vznikla zde otázka následnictví.<sup>24</sup> Za následnické státy SSSR jsou považovány všechny bývalé svazové republiky s výjimkou Litvy, Lotyšska a Estonska.<sup>25</sup> Zcela bez problémů je to ve vztahu k Ruské federaci, která nikdy neučinila prohlášení, že vystupuje z SSSR a která převzala jeho postavení z hlediska mezinárodního práva.

Otázka následnictví smluvních stran byla jen jedním problémem. Další problém spočíval v tom, že od 1. ledna 1993 ZSO zrušením zákona ČNR č. 39/1969 Sb. současně zrušil i odkaz na tyto mezinárodní smlouvy, který byl obsažen v jeho § 22 odst. 3.<sup>26</sup> Odkaz je přitom třeba považovat u nequalifikovaných smluv podle čl. 10 Ústavy ČR za podmínku vnitrostátního použití mezinárodní smlouvy a řešení jejího vztahu k odchýlné právní úpravě.

Bez problému byla z tohoto hlediska jen Úmluva o naturalizaci s USA, která byla transformována zákonem č. 60/1930 Sb., jímž se provádí úmluva ze dne 16. července 1928 mezi Československem a Spojenými státy americkými o naturalizaci.<sup>27</sup> V našem právním řádu, konkrétně v předpise veřejného práva chybí výslovný odkaz na tyto smlouvy.<sup>28</sup> Jediný odkaz je v ZSO na mezinárodní smlouvy

<sup>24</sup> Blíže rozbor této otázky viz např. Antonowicz, L.: Rozpad ZSSR ze stanoviska prawa międzynarodowego. Pastwo i prawo, roč. 1992, č. 9, s. 20–30.

<sup>25</sup> Jako důvod se uvádí jejich protiprávní přičlenění k SSSR v roce 1940 na základě tajného dodatku k Paktu Molotov–Ribbentrop. Tak postupuje i naše praxe. Viz Černý, J., Valášek, M.: cit. dílo, s. 132, kteří však důvody neuvádí. Antonowicz, L.: cit. dílo, s. 27 se ovšem domnívá, že tento stav bylo možno označit za „legalizaci prvotního bezprávní“ s ohledem na pasivitu mezinárodního společenství.

<sup>26</sup> Jeho formulace však byla neobvyklá. Neplýnula z ní přednost použití takové mezinárodní smlouvy, nýbrž to, že její ustanovení zůstávají nedotčena. Státoobčanské předpisy tento obrat ovšem používaly i dříve, takže jde spíše o běžný případ prepisování problematických ustanovení z jednoho předpisu do druhého. Ustanovení některých z těchto smluv, že smluvní strany budou své občany informovat v denním tisku nelze přikládat v této souvislosti žádný právní důsledek.

<sup>27</sup> Tento zákon nebude třeba rušit, neboť podle § 2 odst. 1 pozbude účinnosti dnem, kdy pozbude platnosti Úmluva o naturalizaci. S ohledem na čl. 10 Ústavy ČR (viz níže) má ovšem nyní větší význam vyhlášení textu smlouvy pod č. 169/1929 Sb.

<sup>28</sup> Černý, J., Valášek, M.: České státní občanství, s. 100 se domnívají, že tyto smlouvy přesto dále platí, ovšem neuvádí, z jakého důvodu by se tak mělo dít nikoli mezinárodně (zde se uplatní čl. 5 odst. 2 úst. zákona ČNR č. 4/1993 Sb.), nýbrž přímo vnitrostátně. Naopak Týč, V.: cit.

o právní pomoci (§ 22 odst. 1 písm. a/), nikoli na státoobčanské úmluvy. Obecný odkaz na mezinárodní smlouvy v § 2 zákona č. 97/1963 Sb. zde vždy nevystačí, neboť tento zákon neupravuje přímo veřejnoprávní poměry, nýbrž (zejména v § 33) až jejich důsledky. Ustanovení § 33 odst. 1 ZMPSP má za účel řešit situaci, kdy souběžně existuje občanství ČR a jiného státu, kdežto tyto smlouvy mají právé zajistit, aby k takové situaci, a tím i k aplikaci § 33 odst. 1 ZMPSP nemuselo dojít.<sup>29</sup> Zcela ideálním řešením by nebylo ani zařazení těchto smluv od 1. ledna 1993 (popř. i 8. února 1991) mezi mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, tj. za ratifikované a vyhlášené smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je ČR vázána.<sup>30</sup> Na rozdíl od mnohostranných úmluv jako jsou např. Úmluva o státním občanství vdáných žen (vyhl. č. 72/1962 Sb.) nebo Úmluva o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) by však uplatnění těchto dvoustranných smluv např. podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR nepřicházelo do úvahy a uplatňovala by se jen přednost před aplikací ZSO. S ohledem na předmět úpravy takové smlouvy by nebylo co rušit.

Tyto smlouvy byly schváleny Národním shromážděním,<sup>31</sup> popř. Federálním shromážděním, ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce zákonů a v případě zařazení nároku na zachování občanství mezi lidská práva by v některých částech vyhovovaly

dílo, s. 123 zastává obdobný názor jako tato práce. Rozcházíme se však v názoru na to, zda předchozí státoobčanské předpisy nějakou formu odkazu obsahovaly (podle kolegy Týče nikoli) a dále V. Týče řeší možný vztah těchto smluv k čl. 10 Ústavy ČR.

<sup>29</sup> Tento problém je bohužel v literatuře přecházen. Je otázkou, zda to lze extenzivně vyloužit i ve vztahu k ustanovením o nabytí a pozbytí státního občanství, neboť tyto otázky nejsou předmětem úpravy v ZMPSP. Tento názor se zdá potvrzovat i komentář k tomuto zákonu, který rovněž správně rozlišuje cizinecké právo v užším a širším smyslu. Viz Kučera, Z., Tichý, L.: Zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním. Komentář. Praha 1989, s. 184–185, 192. Opomenutí odkazu na tyto smlouvy v ZSO tak působí zcela zbytečné interpretační potíže.

<sup>30</sup> Tento názor byl prezentován již v 1. vydání práce Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, Brno 1993, s. 77 a nasvědčuje mu i postup Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 5/95 (nález č. 6/1996 Sb.) rozhodnutím o ústavní stížnosti I. ÚS 2/95 (Sb.n.u., sv. 5, č. 38). Ústavní soud těmito smlouvami argumentoval v odůvodnění nálezu č. 6/1996 Sb. jako platnými (neřekl výslovně, zda vnitrostátně nebo mezinárodně), aniž však chybějící odkaz zmínil. Byť to nebylo řečeno výslovně, podmínkou přijetí stížnosti je příslušnost Ústavního soudu k rozhodnutí, a ta je dána existencí tvrzeného porušení základního práva. Nutno však v zájmu korektnosti upozornit, že v nálezu I. ÚS 2/95 nebyla věc státního občanství řešena meritorně, neboť rozhodnutí obecného soudu bylo zrušeno pro procesní pochybení. Po jeho nápravě však obecný soud nutně rozhodne opět zamítavě a věc se znovu, tentokrát již meritorně vrátí před Ústavní soud.

<sup>31</sup> U Úmluvy s Maďarskem to výslovně ve vyhlášce č. 37/1961 Sb. uvedeno není, pouze je oznámena její ratifikace, ač podle čl. 42 Ústavy ČSSR bylo u mezinárodních smluv, k jejichž provedení je třeba zákona (tyto smlouvy pod tento typ nepochybně spadají) třeba i souhlasu Národního shromáždění.

ustanovení čl. 10 Ústavy ČR. Jiné řešení však nevidím.<sup>32</sup> Jinak by tyto smlouvy neměly další zákonný podklad a nebyly by vnitrostátně použitelné. Výše zmíněné ustanovení čl. 5 odst. 2 úst. zákona č. 4/1993 Sb. totiž podle mého názoru sice potvrzuje jejich další platnost pro i pro samostatnou ČR, dopadá však pouze na mezinárodněprávní závazky ČR, nikoli již na jejich zajištění v právním řádu ČR.<sup>33</sup> V případě odlišného ustanovení takové smlouvy a státoobčanského právního předpisu by zde mělo být pravidlo, které by takový rozpor vyřešilo.<sup>34</sup> To je problém, který se objeví v okamžiku, kdy si uvědomíme, že tyto smlouvy upravují odchýlně takové otázky jako nabytí občanství a zejména jeho pozbytí,<sup>35</sup> dále otázky určení věkové hranice pro způsobilost k státoobčanským úkonům<sup>36</sup> a činí rovněž výjimky ze zákona o správních poplatcích, neboť tyto úkony v souvislosti s uskutečňováním ustanovení těchto smluv od správních poplatků osvobozuje.<sup>37</sup> Zde může vzniknout spor, když bude někdo namítat, že vůči němu bylo aplikováno ustanovení mezinárodní dvoustranné smlouvy odchýlně od ustanovení ZSO. Podle ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR však musí mít státní moc pro jednání vůči fyzické osobě zákonný podklad. Mezinárodní smlouva se tímto podkladem stane tehdy, když zákon, který danou problematiku upravuje, počítá s odchýlnou mezinárodněprávní úpravou<sup>38</sup> nebo když splňuje podmínky čl. 10 Ústavy ČR. Protože názory na tuto otázku nejsou jednoznačné, bylo by nejsnadnějším řešením doplnit ZSO o ustanovení, podle kterého se jeho ustanov-

<sup>32</sup> Nepomůže nám ani obrátit se na provedený oficiální výklad po služební linii. Zatímco směrnice Ministerstva vnitra z roku 1988 s odkazem v ustanovení § 22 odst. 3 zákona ČNR č. 39/1969 Sb. počítaly, jejich nová podoba (Instrukce MV o postupu orgánů místní správy při realizaci zákona č. 40/1993 Sb. otištěná pod č. 1/1993 Věstníku vlády ČR pro okresní úřady a orgány obcí a změněná Instrukcí otištěnou pod č. 3/1993 tohoto Věstníku) již s těmito dvoustrannými smlouvami výslovně nepočítá.

<sup>33</sup> Černý, J., Valášek, R.: České státní občanství, s. 132 se zřejmě spokojují s odkazem na čl. 5 odst. 2 úst. zákona č. 4/1993 Sb. Toto ustanovení by dostačilo tam, kde občanství vystupuje v mezinárodním právu jako *nationality*, tedy příslušnost a určuje vzájemný vztah mezi dvěma státy (např. při diplomatické ochraně), který se týká státního příslušníka jednoho z nich.

<sup>34</sup> Pokud by se neuplatnila hypotéza o čl. 10 Ústavy ČR, řešení by bylo bez problémů jen o Úmluvy s USA, neboť zákon č. 60/1930 Sb. by ve vztahu k ZSO působil jako *lex specialis*. Viz též Mikule, V.: Úmluva s USA o naturalizaci, s. 321.

<sup>35</sup> To je navíc kryto ustanovením čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR!

<sup>36</sup> Naturalizační úmluva s USA stojí na hranici 21 let věku, zatímco poválečné smlouvy vycházejí z pojmu zletilosti a dále operují s věkovou hranicí 14 let. ZSO však jako hranici stanoví věk 15 let.

<sup>37</sup> Zde ovšem problém nevzniká, neboť toto osvobození je kryto ustanovením § 9 odst. 2 písm. e) zákona ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích vybíraných orgány ČR.

<sup>38</sup> Tento problém by mohl nastat ve vztahu k vnitrostátní aplikaci těchto smluv v období 1957 až 1968 a poté od roku 1993.

vení úplatní, „pokud mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána, nestanoví něco jiného“.<sup>39</sup>

## RESUME

The author of the present study deals with some problems of legal sources of the regulation of acquisition and renunciation of the Czech citizenship. He points out the so called *ultraactivity* of these municipal legal acts. Despite their abolition, they shall remain still a criterion for evaluation if someone became the citizen of the Czech Republic at 1 January 1993 (the qualifying date). More controversial question arises in point of the international agreements contracted by the Czech Republic regulating the question of a dual citizenship. Whereas the multilateral pacts concerning human rights and basic freedoms (including a right to acquire the nationality) are covered by the Article 10 of the Constitution of the Czech Republic, the former ones are not clear matter of the application of this Article. Because of lacking required formula („except as otherwise provided for in international agreements by which the Czech Republic is bound“) in the Czech Citizenship Act 1993 concernig these contracts (e.g. with Poland, Hungary, Mongolia, Russia etc.) appears the problem of their applicability within the Czech Republic in relation to individuals. So far Czech courts have not resolved that question and according to the author a lot of serious difficulties could arise for individuals in question. Of course, a binding force of these international agreements in state-to-state relations is undoubted since the Czech Republic declared in the special Reception Constitutional Act 1993 its will to respect all international commitments of the former Czechoslovak Federation.

<sup>39</sup> Obdobný závěr zaujal i Týč, V.: cit. dílo, s. 123.