



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **C. J. G. S.**, zastoupený JUDr. Pavlem Uhlem, Ph.D., advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2011, č. j. 8 Ca 123/2008 – 36 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 10. 2011, č. j. 8 Ca 123/2008 – 36 - 39, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 10. 1. 2008, č. j. S-MHMP172236/2007, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 ze dne 27. 3. 2007, č. j. G/1/05, jímž nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o vydání osvědčení o státním občanství České republiky podle ust. § 20 a § 24 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, mezi účastníky není sporu o tom, že stěžovatel se narodil dne X. X. 1973 v Argentině. Jeho otec C. F. G. R. byl v té době státním občanem Chile. Protože podle ust. § 8 odst. 4 zákona ČNR č. 39/1969 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky (dále jen „zákon č. 39/1969 Sb.“) dítě, jehož jeden z rodičů je cizincem, nabyvá narozením státního občanství republiky, jestliže druhý z rodičů je státním občanem republiky, je pro otázku nabytí státního občanství stěžovatele narozením rozhodné státní občanství jeho matky. Matka stěžovatele I. E. S. se narodila v roce 1946 v Chile, ale měla československé státní občanství, které nabyla narozením po svém otci O. S.. Pro

zodpovězení otázky, zda matka stěžovatele nabyla také státní občanství České socialistické republiky, je nutno aplikovat ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. Podle citovaného ustanovení je československý státní občan, který se narodil v cizině, státním občanem republiky, byl-li k 1. 1. 1969 přihlášen k trvalému pobytu na jejím území. Jestliže nebyl přihlášen k trvalému pobytu na území republiky, a ani na území Slovenské socialistické republiky, je státním občanem republiky, měl-li, popřípadě jeho rodiče, před odchodem do ciziny, na jejím území poslední trvalý pobyt. Matka stěžovatele nikdy neměla trvalý pobyt na území České republiky, takže by byla její státní občankou jen tehdy, pokud by její rodiče, před odchodem do ciziny, měli na jejím území poslední trvalý pobyt. Její otec O. S. odešel do ciziny asi v roce 1935 a byl sčítán v obci K., okres P. Lze mít proto za to, že měl trvalý pobyt na území pozdější České republiky. Její matka T. S. však na území České republiky nikdy trvalý pobyt neměla. Městský soud při výkladu pojmu rodiče v kontextu ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. vzal v úvahu, že tuto záležitost řešil městský soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 9 Ca 12/2007 - 45, v němž odmítl námitku, že ust. § 2 odst. 2 věta druhá zákona č. 39/1969 Sb., je nutno vykládat tak, že v případě, kdy jeden z rodičů československého státního občana narozeného v cizině nikdy neměl pobyt na území jedné z republik, je pro určení republikového občanství určující pobyt druhého rodiče. Městský soud se v citovaném rozsudku ztotožnil s názorem Magistrátu hlavního města Prahy, že pokud by zákonodárce považoval za postačující z hlediska určení republikového státního občanství splnění podmínky trvalého pobytu na území republiky pouze u jednoho z rodičů, byla by formulace aplikovaného ustanovení odlišná. Zákonodárci by v takovém případě nic nebránilo užít formulaci „měl-li, popřípadě jeden z jeho rodičů“. Užitím plurálu ve spojení „jeho rodiče“ v ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb., zřetelně vyjádřil, že československý státní občan, který se narodil v cizině a který nebyl k 1. 1. 1969 přihlášen k trvalému pobytu na území České socialistické republiky ani na území Slovenské socialistické republiky, je státním občanem České socialistické republiky, měl-li on sám, popřípadě oba jeho rodiče, před odchodem do ciziny, na jejím území poslední trvalý pobyt. Úprava obsažená v § 5 zákona č. 39/1969 Sb. se týká jiného okruhu adresátů právní normy, a sice dětí mladších 15 let, a na případ stěžovatele se nevztahuje. Stejně jako výnos ministerstva vnitra a životního prostředí ČSR ze dne 7. 6. 1988, č. j. VS/3-50/185/88. Znění čl. 5 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., ve znění účinném od 22. 12. 1970, samo o sobě nezakládá republikové státní občanství československého státního občana. Tuto otázku řešily právní předpisy upravující nabývání republikových státních občanství, tj. zákon č. 39/1969 Sb. a zákon č. 206/1968 Sb.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že spor mezi ním a magistrátem se omezoval na řešení jediné právní otázky, a to zda matka stěžovatele byla ke dni narození stěžovatele občankou České socialistické republiky. Naopak bylo nesporné, že byla občankou Československou, a to od svého narození v roce 1946. Stěžovatel dovozoval, že pokud otec jeho matky měl nepochybně československé občanství a před odchodem z Československa v roce 1935 měl naposledy trvalý pobyt v obci K. na území dnešní České republiky a jeho matka se narodila v roce 1946 v Chile, tak v roce 1969 se matka stala občankou České socialistické republiky podle ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. Podmínku stanovenou v citovaném ustanovení že „je státním občanem republiky, měl-li, popřípadě jeho rodiče, před odchodem do ciziny, na jejím území poslední trvalý pobyt.“ je nutno vykládat tak, že se posuzuje ve vztahu k

pokračování

oběma rodičům, pokud oba odešli do ciziny. Pokud do ciziny odešel pouze jeden z nich, je třeba ji posuzovat pouze ve vztahu k němu. Pokud československý občan má jen jednoho předka, který odešel do ciziny, tak se podmínka pobytu posuzuje pouze ve vztahu k němu. Svou argumentaci podložil odkazem na obecné principy definování republikového občanství, stejně jako na analogii ve srovnatelné otázce. Dovodil, že pojem rodiče je za určitých okolností třeba vykládat i jako pojem rodič, pokud lze podmínku vztahující se k nim zkoumat pouze ve vztahu k jednomu z nich. Naopak magistrát vykládal citované ustanovení tak, že stěžovatelova matka se nestala občanskou České socialistické republiky, protože zákon používá pojem rodiče a není důvod jej vykládat jinak nebo rozšiřujícím způsobem. K tomuto výkladu se přiklonil i městský soud, ale neuvedl důvody, pro které tak učinil. Stěžovatel se tedy domnívá, že v tomto směru je jeho rozsudek zcela nepřezkoumatelný, a tudíž nezákonný. Městský soud neuvedl důvody, proč neakceptoval argumentaci zdůrazňující obecné principy výkladu státoobčanského práva a obecné principy nabývání občanství, analogické řešení velmi podobné situace opačným způsobem, než zvolil městský soud, apod. Stěžovatel je přesvědčen, že volba zvolené varianty výkladu práva je nesprávná. Výklad práva v případě pochybností musí odpovídat obvyklému očekávání adresátů normy a v případě pochybností nad jeho výkladem není možné volit tu výkladovou variantu, která vyvolává nebo zakládá právní nejistotu. Městský soud zvolil restriktivní variantu výkladu práva.

Státoobčanské normy by obecně měly být formulovány tak, aby nevzbuzovaly pochyby o svém věcném obsahu a aby byly logické. Vyskytne-li se přesto pochybnost, je třeba výklad vést tak, aby nikdo nemohl být v případě nejasnosti normy zkrácen na svém očekávání. Jestliže platné moderní právo striktně vždy spojovalo nabytí státního občanství s občanstvím jednoho z rodičů, je takový výklad, který v případě transformace občanství unitárního státu na federální tento princip pro určité období popírá, nelogický. Nejasnost statusové právní normy je obecně nežádanou situací. S ohledem na význam státního občanství pak nemůže výklad odstraňující tuto nejasnost vést k tomu, že někdo bude v důsledku této nejasnosti postaven do skupiny neobčanů, byť by mohl být v případě opačné výkladové varianty považován za občana. Výklad sporných otázek v oblasti statusového práva je vždy třeba řešit inkluzivně a volit variantu, která je pro adresáta příznivější, tedy *in dubio pro statute*. Tento právní princip pak navazuje na výkladové principy jako *in dubio mitius* a *in dubio pro libertate*. V případě existence veřejného zájmu může teoreticky převládnout varianta, která favorizuje veřejný zájem, pokud důvody jsou natolik pádné, aby byl potlačen individuální zájem. Z rozsudku a napadeného rozhodnutí ovšem taková úvaha neplyne a nelze ji dovodit ani obecně. Z těchto důvodů tedy městský soud vyložil právo nesprávně a jeho rozhodnutí je tak nezákonné.

Stěžovatel dále namítal, že správní řízení bylo zprvu vedeno tak, že správní orgán považoval za československého občana pouze otce jeho matky. Tomu stěžovatel čelil mimo jiné poukazem na ust. § 17 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb., podle kterého „dítě, které se narodilo v cizině před počátkem účinnosti tohoto zákona a jehož jeden z rodičů je občanem republiky a druhý cizincem, nabývá narozením státního občanství republiky podle dosavadních právních předpisů.“ Matka stěžovatele by nepochybně do této kategorie spadala. Poté magistrát dospěl k závěru, že pokud matka stěžovatelovy matky uzavřela sňatek s jejím otcem v roce 1942, stala se tak *ex lege* (respektive *ex decreto*) československou státní občankou podle Dekretu dvorské kanceláře z roku 1843 (tzv.

vystěhovalecký dekret). Tímto čelil správní orgán argumentu, že mělo smysl zkoumat otázku posledního trvalého pobytu pouze ve vztahu ke státním občanům Československa a vyloučil aplikaci ust. § 17 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. Stěží lze pak uhájit tento výklad práva, podle kterého by matka nabyla v roce 1969 české občanství po svém otci v situaci, kdy by její matka nebyla československou občankou, a naopak nenabyla by toto české občanství, pokud její matka byla československou občankou, aniž by byla slovenskou občankou. Stěžovatel v žalobě argumentoval, že tento výklad práva je v rozporu s principem od většího k menšímu a je zjevně nelogický. Městský soud na polemiku s tímto argumentem na str. 3 žaloby nijak nereagoval a zcela jej pominul. K tomu stěžovatel namítal, že pokud by to skutečně platilo, tak současně s občanstvím nabyla matka stěžovatelovy matky v roce 1943 ex lege rovněž domovské právo v obci K. V době, kdy se tak stalo, neexistoval právní institut trvalého pobytu, ale pouze právní institut domovského práva, který historicky trvalému pobytu předcházel. Pokud má správní orgán za to, že rodiče stěžovatelovy matky byli od svého sňatku československými občany, tak platí, že měli i oba domovské právo na území dnešní České republiky. V takovém případě ovšem stěžovatelova jeho matka nepochybně spadá pod definici ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb., a to zejména za situace, kdy právo v době, kdy otec stěžovatelovy matky opustil Československo nebo kdy se oženil, neznalo pojem trvalý pobyt. Stěžovatel si je vědom toho, že tento argument ohledně domovského práva neuvedl v žalobě a může se vyskytnout pochybnost o jeho použitelnosti v kasační stížnosti. Ovšem má za to, že státní občanství je hmotněprávní vztah, který je natolik významný, že soud musí k jeho existenci přihlížet z úřední povinnosti. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Magistrát ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s tvrzením stěžovatele, že spor se omezuje pouze na jedinou právní otázku, a to zda jeho matka stěžovatele byla ke dni narození stěžovatele státní občankou České socialistické republiky. Ustanovením, které bylo aplikováno při zjišťování republikového státního občanství matky stěžovatele je ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. Magistrát trvá na tom, že citované ustanovení neposkytuje prostor pro konkurenční výklad, který předestřel stěžovatel v kasační stížnosti. Zákonodárce *expressis verbis* formuloval pro nabytí republikového státního občanství alternativní podmínku trvalého pobytu rodičů, nikoliv trvalého pobytu rodiče nebo jednoho z rodičů československého státního občana narozeného v cizině. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu připustit splnění podmínky trvalého pobytu pouze u jednoho z rodičů, jistě by dokázal tento úmysl do obsahu právní normy vtělit, jako to učinil např. v ust. § 8 odst. 2 - 4 téhož zákona. Ani v předcházejících ani v následujících zákonech zákonodárce nepoužil pojem rodiče v případech, kdy stačilo splnění podmínek jen u jednoho z nich (např. § 1 zákona č. 194/1949 Sb., § 3 písmeno a) zákona č. 40/1993 Sb.). Magistrát ve shodě s městským soudem zastává názor, že podmínka trvalého pobytu je v citovaném ustanovení úmyslně vztažena k oběma rodičům československého občana narozeného v cizině. Při výkladu stěžovatele by v případech, kdy jeden z rodičů československého občana měl poslední trvalý pobyt na území České socialistické republiky a druhý na území Slovenské socialistické republiky, nabytí tento československý státní občan státní občanství obou republik, které tvořily federaci. Ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. a § 2 odst. 2 zákona č. 206/1968 Sb. jsou totiž co do stanovených kritérií pro nabytí republikového státního občanství identická. Možnost nabytí státního občanství obou republik však zákonodárce v ust. § 13 zákona č. 39/1969 Sb. zcela vylučuje. Z

pokračování

uvedeného vyplývá, že při akceptaci výkladu stěžovatele by bylo nutno aplikovat ust. § 2 odst. 2 citovaného zákona na československé státní občany narozené v zahraničí odlišnými způsoby. Z textu zákona však možnost takového postupu nevyplývá. Dnes již neúčinnou právní normu lze jen stěží poměřovat dnešními standardy uplatňujícími se v oblasti nabývání a kontinuity státního občanství, jako to činí stěžovatel. Tomu by také měla odpovídat očekávání osob, na něž v rozhodné době (tj. k 1. 1. 1969) tato právní norma dopadala. Magistrát vyjadřuje jistou pochybnost, pokud jde o tvrzení stěžovatele, že existuje určitá skupina osob, která se mohla legitimně domnívat, že má občanství České republiky. Dotčená právní norma je dle názoru magistrátu formulována natolik jednoznačně, že není zcela zřejmé, z čeho legitimní očekávání těchto osob vychází. Stěžovatel uvádí některá nepřesná a zjednodušující dílčí tvrzení, např. že moderní stát striktně spojoval nabytí státního občanství s občanstvím jednoho z rodičů, a výklad, který v případě transformace občanství unitárního státu na federální tento princip pro určité období popírá, je nelogický. Magistrát odkázal na podmínky nabývání československého státního občanství podle zákona č. 194/1949 Sb., který do značné míry limitoval možnost nabytí státního občanství u dětí, u nichž byl československým státním občanem pouze jeden z rodičů. Stejně tak tvrzení stěžovatele neobstojí ve vztahu k dvoustranným smlouvám o zamezení dvojího státního občanství, které byly uzavírány s některými státy do roku 1969 i poté.

Problematika nabývání státního občanství narozením se spornou otázkou tohoto řízení tak, jak byla definována výše, podle magistrátu nijak nesouvisí, neboť obě strany se shodují v tom, že stěžovatelova matka nabytím československé státní občanství, a to po otci podle ust. § 28 o.z.o. Na rozdíl od stěžovatele je však magistrát toho názoru, že dnem 1. 1. 1969 se na státoobčanském postavení stěžovatelovy stěžovatele nic nezměnilo, tj. podržela i nadále pouze státní občanství československé. S takovou eventualitou oba zákony upravující republikové státní občanství počítaly a řešily ji přiznáním možnosti volby republikového státního občanství.

Stěžovatelova argumentace ust. § 17 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. je pro magistrát zcela neuchopitelná. Toto přechodné ustanovení odkazuje na předchozí právní úpravu, tj. na zákon č. 194/1949 Sb., resp. na podmínky nabytí československého státního občanství narozením v tomto zákoně obsažené. Ustanovení zákona č. 194/1949 Sb. upravující nabývání československého státního občanství narozením se však na stěžovatelovu matku nikdy vztahovat nemohlo, neboť dopadalo pouze na osoby narozené po nabytí účinnosti citovaného zákona, tj. po 1. 10. 1949. Stejně tak je nesrozumitelná argumentace týkající se státního občanství jeho prarodičů. Magistrát v odvolacím řízení pouze napravit původní chybný závěr správního orgánu I. stupně ve věci státního občanství stěžovatelovy babičky T. S. Vzhledem k tomu, že prarodiče stěžovatele byli československými občany, stala se část odvolací argumentace, která vycházela z předpokladu, že T. S. byla cizí státní občankou, obsolentní a magistrát se jí již dále nezabýval. Magistrát tím však rozhodně nevyslovil závěr, že by stěžovatel byl státním občanem České republiky, pokud by byl jeden z jeho prarodičů cizincem. Magistrát nesouhlasí ani s nově formulovaným argumentem stěžovatele týkajícím se domovského práva T. S. Má za to, že T. S. nabytím dnem uzavření manželství nejen československé státní občanství, ale i domovské právo v téže obci, kde ho měl její manžel. Nesdílí však stěžovatelův názor, že institut domovského práva je totožný s institutem trvalého pobytu. Domovské právo bylo sociálním institutem

a znamenalo právní svazek mezi jednotlivcem a obcí. O bydlišti osoby však nic nevypovídalo, resp. vzhledem k tomu, že toto právo přecházelo narozením z otce na dítě a sňatkem z manžela na manželku, nebylo nijak výjimečné, že domovskými příslušná osoba ve své domovské obci nikdy nežila. S přihlédnutím k podmínkám nabývání a pozbývání domovského práva lze konstatovat zřejmou souvislost domovského práva se státním občanstvím, nikoliv však s trvalým pobytem osoby. Evidenční pobyt osoby v obci, který více přiléhá pozdějšímu institutu trvalého pobytu, byl souběžně upraven samostatnými právními předpisy včetně povinnosti hlášení jeho počátku, změny i ukončení. S ohledem na všechny výše uvedené důvody magistrát navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel v replice na vyjádření magistrátu poukázal na to, že magistrát argumentuje mimo jiné tím, že sporné ustanovení (nyní již neplatného ale důsledky vyvolávajícího) není možné vykládat ve světle současných právních principů, ale pouze v intencích doby, která nebyla ve státoobčanské rovině k matce stěžovatele nijak vstřícná. Takový náhled je značně zjednodušující a až vulgárně ahistorický. Stěžovateli je známa právní výkladová zásada, podle které není v přítomnosti možné vznášet principiální soud nad minulostí, a to v podobě, jak ji asi nejlépe formuloval Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94 (č. 55/1995 Sb.) Tento princip není absolutní a je korigován i jinými výkladovými pravidly. Ta jsou mimo jiné obsažena v zákoně č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, který v ust. § 1 odst. 1 písm. c) stanoví také předpoklad, že stát v období od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 „porušoval základní zásady demokratického právního státu, mezinárodní smlouvy i své vlastní zákony.“ Ústavní pořádek současného státu vychází z předpokladu formální právní kontinuity, ale z hodnotové materiální diskontinuity, za současného vyjádření vůle navázat na civilizační a právní vývoj evropského prostoru s odhlédnutím od uvedeného období. Z uvedeného plyne, že současné právní skutečnosti, které jsou nyní posuzovány, za předpokladu existence tehdejší normy, není možné posuzovat na základě výkladových pravidel tehdejší doby. Mimo jiné proto, že tato výkladová pravidla porušovala základní zásady demokratického právního státu, mezinárodní smlouvy i své vlastní zákony. Značnou část platného právního řádu tvoří zákony či podzákoné normy, které byly přijaty v období od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989, ale jejich výklad je podřízen současnému ohnisku ústavního pořádku. Současný spor se týká otázky, jestli osoba, která je potomkem českých emigrantů, je českým občanem. Při řešení této právní otázky nelze odkázat na právní kulturu doby, kdy došlo k emigraci, popřípadě, kdy se transformoval unitární stát na federální, a to šest let před narozením osoby, jejíž občanství je nyní sporné. Městský soud byl povinen současné právo vykládat v intencích současné právní kultury a je nezbytné, aby výklad práva neprováděl z důvodu určité úřednické obezřetnosti restriktivně, jak učinil magistrát. Magistrát vycházel z textu jediného paragrafu zákona, bez ohledu na kontext tehdejšího ústavního práva. Pokud tehdy platil imperativ daný čl. 5 odst. 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění od 21. 12. 1970 do 7. 2. 1991, lze stěží obhájit právní konstrukci, že stěžovatelova matka zůstala po vzniku federace československou státní občankou a nestala se občankou České republiky. I podle tehdy platné Ústavy platilo pravidlo vyjádřené v čl. 111 odst. 2, že zákony ani jiné právní předpisy nesmějí odporovat ústavě. Výklad a používání všech právních předpisů musí být v souladu s ústavou. Magistrát se však zaměřil pouze k textu příslušné normy, kde je uveden pojem „rodiče“ místo „rodič“ pro účely určení republikového občanství, což

pokračování

vykládá tak, že sice matka stěžovatele zůstává československou občanskou, ale navzdory čl. 5 odst. 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., který prikazuje, aby každý československý státní občan byl zároveň občanem České socialistické republiky nebo Slovenské socialistické republiky, se jím nestává. Jde přeci jen o dceru emigranta, a tam je třeba být nevstřícný v souladu s duchem doby, navzdory ústavnímu imperativu.

Stěžovatel také vyjádřil nesouhlas se závěrem magistrátu, že dnem 1. 1. 1969 se na státoobčanském postavení jeho matky nic nezměnilo, tj. podržela i nadále pouze státní občanství československé. V důsledku tohoto drobného detailu spočívajícího v odeprání republikového občanství se stěžovatel narodil jako osoba bez federálního i republikového občanství. Magistrát v podstatě vyjadřuje názor, že pokud se mění právní řád, podle kterého se vytváří nový status, jenž je přiznán naprosté většině osob, přičemž dosavadní status ponechaný několika málo osobám jim neumožňuje, aby tento původní status nabyli jejich potomci, byť to před změnou možné bylo. Z hlediska materiálního výkladu práva nemůže takový výklad obstát, neboť jde o degradaci osobního statusu.

Zpochybnil-li magistrát námitku legitimního očekávání, stěžovatel poukázal na čl. 5 odst. 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., ve znění od 21. 12. 1970 do 7. 2. 1991. Dále poukázal na vývoj práva a společnosti na sklonku šedesátých let, jehož výsledkem byla mimo jiné i federalizace doposud unitárního občanství. Tehdejší přiblížení se práva demokratickým standardům je naopak spíše dílčím důvodem k tomu, aby tehdejší normy byly vykládány spíše v intencích dnešních standardů interpretace práva než normy z roku 1953 nebo 1979. Necitlivé jsou rovněž úvahy magistrátu, které podřazují státoobčanské právo zcela pod logiku tehdejší stranické politiky. Stěžovatel zdůraznil, že princip rovnosti pohlaví pro účely občanství a jeho dědění byl přijat na sklonku 40. let, stejně jako princip, že občanství se dědí i po jednom z rodičů, bez ohledu namísto narození. Strukturálně vzato, se stěžovatel nepokouší vést soud nad řádem minulosti, ale v dikci nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. 133 14/94 se, na rozdíl od magistrátu, snaží o výklad, který tváří v tvář přítomnosti hodnotově obстоjí. Stěžovatel rovněž zdůraznil, že moderní stát ve středoevropském prostoru je zpravidla republikánského zřízení založeného na vládě práva, z čehož plyne i to, že statusové poměry jsou ovládány právní jistotou a nikoliv úřední zvůli. V moderním státě není státní občanství odpíráno těm, jejichž předci žili nějakou dobu v zahraničí a státní úředníci je považují za natolik odrodilé, že právo vyloží pro jistotu tak, že se stanou cizinci, byť jim ústavní právo platné v těch nejproblematictějších obdobích zaručovalo opak.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval stížní námitkou nepřezkoumatelnosti. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud není z odůvodnění napadeného rozsudku krajského (městského) soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za nedůvodné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005,

č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). V napadeném rozsudku však městský soud jednoznačně a přezkoumatelným způsobem vyjádřil svůj právní názor a v plném rozsahu se vypořádal se žalobní argumentací stěžovatele. Proto tuto stížní námitku posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou.

Podle obsahu správního spisu se stěžovatel narodil dne 11. 6. 1973 v Argentině. Jeho otec C. F. G. R. byl v té době státním občanem Chile. Stěžovatelova matka I. E. S. se narodila v roce 1946 v Chile a měla československé státní občanství, které podle ust. § 28 o. z. o. nabyta narozením po svém otci O. S. Nikdy neměla trvalý pobyt na území České republiky. Její otec O. S. odešel do ciziny asi v roce 1935 a byl sčítán v obci K., okres P. Lze mít proto za to, že měl trvalý pobyt na území pozdější České republiky. Její matka T. S., roz. S. R.-T. na území České republiky nikdy trvalý pobyt neměla.

Jádro celého sporu spočívá ve výkladu ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb., který určuje státní občanství k České socialistické republice ve vztahu k československému státnímu občanství.

Podle ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. československý státní občan, který se narodil v cizině, je státním občanem republiky, byl-li k 1. lednu 1969 přihlášen k trvalému pobytu na jejím území. Jestliže nebyl přihlášen k trvalému pobytu na území republiky ani na území Slovenské socialistické republiky, je státním občanem republiky, měl-li, popřípadě jeho rodiče, před odchodem do ciziny, na jejím území poslední trvalý pobyt.

Rozpor mezi stěžovatelem na jedné straně a magistrátem a městským soudem na druhé straně se týká výkladu pojmu rodiče. Městský soud, shodně jako magistrát, vyložil tento pojem v množném čísle a dospěl k závěru, že pro naplnění podmínky určení státního občanství podle citovaného ustanovení je nutný trvalý pobyt obou rodičů. Matka stěžovatele se tak ex lege nikdy nestala českou občankou, neboť trvalý pobyt na území měl pouze její otec. V důsledku toho se ani stěžovatel ex lege nemohl stát českým občanem.

Pro posouzení věci je rozhodné, k jaké změně došlo v důsledku federalizace Československé socialistické republiky. Stěžovatel má pravdu, že až do účinnosti ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod (dále jen „zákon č. 23/1991 Sb.“), vycházela koncepce státního občanství z toho, že jde o jednotné československé státní občanství (čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění ústavního zákona č. 125/1970 Sb.; dále jen „ústavní zákon o federaci“) a československý státní občan je zároveň občanem České republiky nebo Slovenské republiky (čl. 5 odst. 3 citovaného ústavního zákona). Jednalo se tedy o koncepci občanství „shora“, tzn. že pokud byl někdo občanem federace jako jediného a navenek jednotného subjektu mezinárodního práva, musel být zároveň bezvýjimečně „přirazen“ k jedné z obou federativních republik tak, že se stal jejím občanem. Ústavní zákon o federaci tak skutečně vycházel z toho, že nemá existovat nikdo, kdo by byl státním občanem federace, ale zároveň nebyl občanem některé z republik. Potud se Nejvyšší správní soud shoduje s názorem stěžovatele.

Zákony federace a jednotlivých republik však tuto ústavní úpravu nerespektovaly a naopak vycházely z koncepce občanství „zdola“. Zákon FS č. 165/1968 Sb., o zásadách

pokračování

nabývání a pozbývání státního občanství (dále jen „zákon o zásadách občanství“) stanovil, že státním občanem Československé socialistické republiky (dále „jen československý státní občan“) je každý státní občan České socialistické republiky a státní občan Slovenské socialistické republiky (§ 1 odst. 1) a že československým státním občanem se stává ten, kdo nabytí státního občanství České socialistické republiky nebo státního občanství Slovenské socialistické republiky (§ 1 odst. 2). Prioritní bylo občanství republik, od něhož se odvozovalo občanství československé, přičemž občanství republik bylo výlučné (podle § 10 zákona o zásadách občanství nabytím státního občanství jedné republiky zanikalo státní občanství druhé republiky). Zákon o zásadách občanství pak za účelem provedení této koncepce v ust. § 3 až § 5 „rozřadil“ československé občany do obou republik tím, že stanovil pravidla, podle nichž se stávají občany České socialistické republiky, anebo Slovenské socialistické republiky. Zároveň výslovně počítal se „zbytkovou“ kategorií československých občanů, kteří podle „rozřazovacích“ pravidel nenabudou občanství ani jedné z těchto republik a zůstanou pouze československými státními občany. Takovými osobami byly osoby, u nichž podle pravidel ust. § 3 odst. 1 a 2 zákona o zásadách občanství nebylo možno určit, které republiky se stanou občany. Nabytí občanství jedné z republik pak tyto osoby mohly kdykoli za účinnosti zákona o zásadách občanství docílit prohlášením podle ust. § 3 odst. 3 zákona o zásadách občanství, jehož učinění nebylo, na rozdíl od prohlášení podle ust. § 4 citovaného zákona, časově omezeno.

Na zákon o zásadách občanství navazovaly zákony o státním občanství jednotlivých republik. Pro danou věc je rozhodné ust. § 2 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. Citovaný zákon, podobně jako federální zákon o zásadách občanství, myslel na situace, kdy ani podle pravidel ust. § 2 nebude možné občanství republiky určit. Stanovil proto v ust. § 3, že československý státní občan, jehož státní občanství nelze určit podle § 2, ani se nestane podle zákona Slovenské národní rady státním občanem Slovenské socialistické republiky, zvolí si, chce-li se stát státním občanem republiky, státní občanství prohlášením. Opět nebyla v zákoně stanovena lhůta, kterou by byla dotyčná osoba v možnosti učinit toto prohlášení limitována.

Dikce § 2 odst. 2 věty druhé zákona č. 39/1969 Sb. je pak v kontextu dalších ustanovení zákona zcela jednoznačná. Pojem „rodiče“, tedy množné číslo slova „rodič“, prostým jazykovým významem naznačuje, že se jedná jak o matku, tak o otce, tedy o oba rodiče. Podmínka stanovená za použití pojmu „rodiče“ je zcela zřejmá. Aby osoba nabyla občanství České socialistické republiky, museli mít oba rodiče československého státního občana před odchodem do ciziny na jejím území poslední trvalý pobyt. To znamená, že každý z jeho rodičů musel mít na území České socialistické republiky aspoň po určitou dobu trvalý pobyt, přičemž u obou musela být splněna podmínka, že jde o poslední trvalý pobyt dotyčného rodiče na území Československé socialistické republiky. Jestliže matka stěžovatelů nikdy na území České socialistické republiky neměla trvalý pobyt, nemůže již z povahy věci podmínku danou zákonem splnit. Vykládat pojem „rodiče“ způsobem, že může v určitých případech mít význam pouze jako jeden z rodičů, je v rozporu s terminologií užívanou v daném zákoně. Např. v ust. § 8 zákon č. 39/1969 Sb. jasně rozlišuje mezi pojmy „rodiče“ (ve smyslu oba rodiče) a „jeden z rodičů“ či „druhý z rodičů“ (ve smyslu jeden rodič či druhý rodič). Není proto nejmenší důvod k domněnce, že by zákonodárce v témže zákoně zacházel s jedním pojmem odlišnými způsoby. Pokud by tak chtěl učinit, jistě by to bylo z dikce ust. § 2 odst. 2 věty druhé zákona č. 39/1969 Sb.

patrné. V rovině gramatického a systematického výkladu je tedy zřejmé, že jak městský soud, tak magistrát postupovaly při výkladu citovaného ustanovení správně.

Ani další stěžovatelovy argumenty nemohou na správnosti výše uvedeného závěru nic změnit.

Nelze souhlasit s tezí, že stát neměl v rozhodné době právo se v určité míře „zbavovat“ svých vlastních občanů. Takové právo měl, neboť žádné ustanovení tehdejších ústavních zákonů tomu nebránilo. Čl. 5 odst. 3 ústavního zákona o federaci o tom, že nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství, byl do tohoto ústavního zákona vtělen až zákonem č. 23/1991 Sb., tedy v roce 1991 (v Ústavě České republiky pak shodné ustanovení nalezlo své místo v čl. 12 odst. 2). Za komunistického režimu tedy nic na úrovni ústavního práva nebránilo zákonodárci proti vůli jednotlivce jeho státoobčanský status modifikovat. V daném případě se zákonodárce rozhodl, že u určité kategorie československých státních občanů zavede pravidlo, že k tomu, aby v novém uspořádání vytvořeném federalizací Československa měli stejně plnohodnotný státoobčanský status jako ostatní českoslovenští státní občané, musí učinit určitý projev vůle, a sice (pokud jde o daný případ) prohlášení podle ust. § 3 zákona č. 39/1969 Sb. Kategorie těchto československých státních občanů se zpřísněným režimem byla vymezena tak, aby do ní spadaly osoby, jež mají k Československu vzdálenější a zprostředkovanější vztah než běžný občan, například potomci emigrantům s československým státním občanstvím. Je nepochybné, že současný náhled na to, zda „odrodilci“ mají mít přísnější pravidla pro zachování plnohodnotného státního občanství, by byl zřejmě podstatně jiný, ale na druhé straně nelze brát tehdejšímu, na zcela jiných principech stojícímu, státu možnost taková pravidla vůči občanům, jejichž skutečný vztah ke státu byl z jeho pohledu oslaben, právo je ze společenství československých státních občanů vyloučit.

Na obhajobu tehdejší právní úpravy lze uvést, že příslušná právní úprava poskytovala československému státnímu občanovi, který nenabyl občanství žádné z republik, velmi komfortní a časově neomezenou, a pouze na existenci a účinnost dané právní úpravy vázanou, možnost se vyloučení ze svazku s Československou socialistickou republikou vyhnout prohlášením podle ust. § 3 zákona č. 39/1969 Sb. či podle analogického § 3 zákona SNR č. 206/1968 Sb., o nadobúdání a strate štátneho občianstva Slovenskej socialistickej republiky (dále jen „zákon č. 206/1968 Sb.“). Navíc se nejednalo o zbavení československého státního občanství v pravém slova smyslu, nýbrž pouze o způsobení jakési státoobčanské impotence. Československý státní občan, který nenabyl občanství žádné z federativních republik, totiž nemohl své československé státní občanství svému potomku „předat“ jeho narozením, jelikož nebyl schopen mu „předat“ občanství žádné z republik. A právě občanství republiky bylo pro potomka zdrojem nabytí československého státního občanství (viz § 1 odst. 2 zákona o zásadách občanství, § 8 odst. 1 až 4 zákona č. 39/1969 Sb., § 8 odst. 1 až 4 zákona č. 206/1968 Sb.). Matka stěžovatele prohlášením podle ust. § 3 zákona č. 39/1969 Sb. neučinila, takže stěžovatel se narodil za situace, kdy mu nemohla „předat“ občanství žádné z republik federace, neboť žádné neměla. Tato okolnost stěžovateli znemožnila nabytí státní občanství České republiky podle ust. § 1 zákona č. 40/1993 Sb.

pokračování

Nedůvodný je i stěžovatelův argument založený na rozporu federálního a republikových zákonů o státním občanství s tehdejší ústavní úpravou (čl. 5 odst. 1 a 3 ústavního zákona o federaci). V první řadě je nutno zdůraznit, že tehdejší ústavní úprava nemůže být pro nynější rozhodování kritériem ústavnosti. Tím může být pouze současný ústavní pořádek. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Ústava nehovoří o tom, že by se zákony vydanými před účinností Ústavy mělo být nakládáno jinak, např. že by měly být poměřovány tehdejšími ústavními zákony. Ani argument derogací úpravy v ust. § 2 odst. 2 věta druhá zákona č. 39/1969 Sb. článkem 5 odst. 1 a 3 ústavního zákona o federaci pro protiústavnost zákonné úpravy, tedy argument, že v daném případě právní předpis nižší právní síly je zrušen právním předpisem vyšší právní síly pro rozpor s předpisem vyšší právní síly, neobstojí. Za existence federativního uspořádání státu, tj. po 1. 1. 1969, měl soulad zákonů s Ústavou posuzovat Ústavní soud ČSSR (viz hlava šestá ústavního zákona o federaci), který byl zřízen až v roce 1991 (viz ústavní zákon FS č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky). Čl. 111 odst. 2 Ústavy ČSSR byl ústavním zákonem o federaci s účinností k 1. 1. 1969 zrušen. Navíc jeho dikce (*„Zákony ani jiné právní předpisy nesmějí odporovat ústavě. Výklad a používání všech právních předpisů musí být v souladu s ústavou.“*) nasvědčuje spíše tomu, že nejde o ustanovení zakládající derogační pravidlo *lex superior derogat legi inferiori*, ale spíše o přímo nevynutitelný pokyn ústavodárce zákonodárci, jaký obsah mají mít jím vydávané zákony, a pokyn těm, kdo vykládají a aplikují právo, jak mají postupovat. V ústavní úpravě účinné od 1. 1. 1969 rovněž nelze pravidlo *lex superior derogat legi inferiori* v přísné podobě nalézt. Odstranit zákon z právního řádu bylo tedy možno po 1. 1. 1969 pouze jeho derogací přímou nebo nepřímou, včetně případného zásahu Ústavního soudu poté, co byl ustaven. Jelikož však zákon č. 39/1969 Sb. až do účinnosti zákona č. 40/1993 Sb., jenž jej výslovně derogoval, zrušen nebyl a čl. 5 odst. 1 a 3 ústavního zákona o federaci opět představuje spíše pokyn ústavodárce zákonodárci, jakými zásadami se má úprava státního občanství řídit, bez přímých derogačních účinků, nelze považovat zákon č. 39/1969 Sb. za neaplikovatelný na věc stěžovatele. Naopak, skutečnost, že důsledky ust. § 2 odst. 2 věty druhé citovaného zákona v podobě, v jaké dopadly na stěžovatele, jsou spíše úzkými výjimkami z pravidla, že každý československý státní občan má být občanem některé z republik, nasvědčuje tomu, že pokud zákonodárce zavedl jen omezené výjimky z tohoto pravidla, navíc doprovázené možností jejich účinky eliminovat, nejednalo se u zákona č. 39/1969 Sb. o úpravu, která by byla pro svůj rozpor s čl. 5 odst. 1 a 3 ústavního zákona o federaci těmito články nepřímo derogována.

K otázce hodnotové diskontinuity mezi právem komunistického režimu a právem po listopadu 1989 lze poznamenat pouze to, že v oblasti státního občanství nelze, vyjma zákazu zbavení státního občanství proti vůli jednotlivce, najít zásadní obsahové posuny. Tento zákaz nebyl úpravou v ust. § 2 odst. 2 věty druhé zákona č. 39/1969 Sb. v souvislosti s pojmem „rodičů“ porušen, jak již bylo výše vyloženo. Tato úprava nezbavovala československé státní občany tohoto občanství, pouze jim jejich občanství znemožnila předat potomkům podle zásady *ius sanguinis*. Výše uvedená úprava tedy ob stojí i ve světle hodnot, na nichž je založena ústavní úprava státního občanství od roku 1991, resp. 1993.

Pokud se jedná o stížní důvod týkající se domovského práva, tento nebyl uplatněn v žalobě, a proto je s ohledem na ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelný. Přitom se nejedná

o důvod, v jehož rámci by měl Nejvyšší správní soud přezkoumat napadený rozsudek z úřední povinnosti. Takový přezkum připadá v úvahu jen výjimečně, pokud by šlo o otázky podobné povahy a významu jako např. správního trestání, prekluze práva či posuzování utajovaných skutečností, u nichž judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dovodila, že je třeba zvýšené aktivity Nejvyššího správního soudu, jdoucí i nad rámec stížních námitek. Statusový charakter projednávané věci z ní ještě takto výjimečnou věc nečiní, jakkoli je nepochybné, že státoobčanský status je pro jednotlivce mimořádně významný.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl. Rozhodl tak bez jednání v souladu s ust. 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. dubna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu