

Nepředchází

Ústavnímu soudu
Joštova 8
660 83 Brno 2

V Praze dne 9. dubna 2025

Ke sp. zn.: **Pl. ÚS ____/25**

Věc: Návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. 4 Ústavy České republiky (dále jen Ústava) na zrušení ustanovení zákona, a to § 7x a § 7y zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů

Navrhovatelka: Skupina nejméně sedmnácti senátorů dle ust. čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu

(podpisy a uvedení jmen senátorů, jakožto náležitost podání dle ust. § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu jsou v závěru podání za jeho textem)

zastoupena dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem,
č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15,
150 00 Praha 5 – Smíchov, datová schránka *5iza9qd*
podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným
kvalifikovaným certifikátem S/N: 1709235 (1A:14:B3)
vydaným PostSignum Qualified CA - Česká pošta,
s. p. IČ: 47114983, Česká republika


Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Účastníci řízení: 1. Poslanecká sněmovna, se sídlem Sněmovní 4, 118 26 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka *bykaigw*
2. Senát, se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka *44iaeqj*

Vedlejší účastníci řízení (pokud do řízení vstoupí):

3. vláda, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka *trfaa33*
4. (alternativně) veřejný ochránce práv, se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schránka *jz5adky*

elektronicky: (bez příloh) do datové schránky **z2tadw5**

I.

Vylíčení skutkových a právních okolností před podáním návrhu

[1] Dne 10. února 2025 byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 24/2025 Sb. zákon ze dne 30. ledna 2025, kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[2] Pro účely tohoto podání bude zákon č. 65/2022 Sb., v jakémkoliv znění, označován nadále také jako **zákon o některých opatřeních**. Zákon č. 24/2025 Sb. bude nadále označován také jako **novela zákona** nebo **novela zákona o některých opatřeních**.

[3] Novela zákona ve svém ust. čl I. v novelizačním bodu 37 doplnila do zákona o některých opatřeních, mimo jiné, dva nové paragrafy, a to § 7x a § 7y, které s účinností od 11. února 2025 znějí včetně svého společného nadpisu takto:

„Zvláštní pravidla nabývání státního občanství

§ 7x

(1) Z důvodu ochrany bezpečnostních a zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace lze státní občanství České republiky udělit fyzické osobě, která byla ke dni podání žádosti o udělení státního občanství České republiky státním občanem Ruské federace, pokud předloží doklad o pozbytí státního občanství Ruské federace.

(2) Ustanovení odstavce 1 se neuplatní

- a) je-li osoba, které má být státní občanství České republiky uděleno, azylantem,
- b) v případě žádosti podle § 16 zákona o státním občanství České republiky,
- c) případě žádosti podle § 28 zákona o státním občanství České republiky.

(3) Ministerstvo vnitra v řízení o žádosti v případě splnění podmínek podle § 13 a 14 zákona o státním občanství České republiky před vydáním rozhodnutí vystaví žadateli podle odstavce 1 příslib udělení státního občanství České republiky, vyzve žadatele k doložení dokladu o pozbytí státního občanství Ruské federace a řízení přeruší. Pokud žadatel ve stanovené lhůtě doklad nedoloží, Ministerstvo vnitra řízení zastaví.

(4) Státní občanství České republiky nabyde na základě prohlášení osoba, která byla ke dni učinění prohlášení o nabytí státního občanství České republiky státním občanem Ruské federace, pokud předloží doklad o pozbytí státního občanství Ruské federace. Správní orgány postupují při ověřování splnění podmínek pro nabytí státního občanství České republiky prohlášením obdobně podle odstavce 1, odstavce 2 písm. a) a odstavce 3.

§ 7y

(1) Řízení o žádosti o udělení státního občanství České republiky, kterou podá státní občan Ruské federace nebo která je podána za státního občana Ruské federace staršího 15 let, se přeruší dnem následujícím po dni, kdy je žádost doručena Ministerstvu vnitra postupem podle § 21 odst. 1 zákona o státním občanství České republiky.

(2) V řízení přerušeném podle odstavce 1 se pokračuje dnem následujícím po dni pozbytí účinnosti ustanovení § 2 tohoto zákona.

(3) V řízení o společné žádosti podle § 18 zákona o státním občanství České republiky přerušeno podle odstavce 1, ve kterém je účastníkem řízení i osoba, která není státním občanem Ruské federace, Ministerstvo vnitra usnesením vyloučí žádost týkající se této osoby ze společného řízení a rozhodne o ní samostatně.

(4) Ustanovení odstavce 1 se neuplatní

- a) je-li osoba, které má být státní občanství České republiky uděleno, azylantem,
- b) v případě žádosti podle § 16 zákona o státním občanství České republiky,
- c) v případě zvláštní žádosti podle § 28 zákona o státním občanství České republiky.

(5) V řízení o prohlášení o nabytí státního občanství České republiky učiněném státním občanem Ruské federace nebo za občana Ruské federace staršího 15 let se ustanovení odstavců 1, 2 a odstavce 4 písm. a) použijí obdobně.“.

[4] K těmto ustanovením bylo přijato v čl. II. novely zákona i přechodné ustanovení, které zní, včetně nadpisu takto:

Čl. II

Přechodné ustanovení

Ustanovení § 7x a 7y zákona č. 65/2022 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí i na žádosti o udělení státního občanství České republiky podané do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud o nich nebylo rozhodnuto podle § 24 odst. 1 zákona o státním občanství České republiky.

[5] Tato úprava, která je zjevně nepřímou novelou jinak ucelené právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství, je svým způsobem normativní novinkou. Doposud, respektive od 1949, byly procesy nabývání a pozbývání státního občanství vždy upraveny jednou komplexní normou, nebo v období od roku 1969 do 1992 třemi komplexními a vzájemně provázanými normami (jednou federální a dvěma národními republikovými).

[6] Zvláštní úprava nabývání státního občanství pak existovala pro případy, které nesouvisely s běžným státoobčanským provozem ale řešily historickou zátěž období let 1948 až 1989, v rozsahu v jakém pozbývaly státní občanství nedobrovolně některé osoby, jejichž pozbytí se po roce 1989 jevílo jako neudržitelně nespravedlivé.

[7] Faktický dopad těchto dvou ustanovení zákona je takový, že od okamžiku, kdy zákon (tato ustanovení) vstoupí v účinnost, se automaticky ze zákona přerušují všechna řízení o žádostech o udělení státního občanství, které již byly podány, stejně jako všechna řízení o žádostech, které teprve budou podány, pokud je žadatelem osoba, která má státní občanství Ruské federace ke dni podání této žádosti (§ 7y zákona o některých opatřeních). Časový účinek tohoto přerušování, který je slovy zákona určen slovy „*dnem následujícím po dni pozbytí účinnosti ustanovení § 2 tohoto zákona.*“, není zcela zřejmý, což bude vysvětleno níže v části, která tento normativní aspekt napadá.

[8] Dalším normativním důsledkem vložených ustanovení (konkrétně § 7x zákona o některých opatřeních) je skutečnost, že pro případ, že odpadne zákonem předjímané přerušování řízení ze zákona dle § 7y zákona o některých opatřeních, tak občanství lze udělit pouze tehdy, pokud žadatel, pokud byl ke dni podání žádosti občanem Ruské federace, předloží doklad o pozbytí státního občanství Ruské federace. Technicky se tato podmínka stanoví tak, že řízení o udělení státního občanství se poté, co budou otestovány všechny podmínky pro udělení státního občanství s kladným závěrem, že občanství lze udělit, opět přerušuje a žadateli se vydá příslib udělení státního občanství. Následně se mu občanství udělí, až předloží doklad o pozbytí občanství Ruské federace.

[9] Nově přijatá ustanovení zákona znají výjimky, kterými jsou řízení o žádostech azylantů, řízení, ve kterých se rozhoduje o udělení státního občanství z důvodu významného přínosu pro Českou republiku a udělení občanství na základě uznání otcovství otcem, který je občan České republiky. Výjimky se uplatňují na obě normativní regulace (přerušení řízení i podmínění udělení propuštěním). Naopak, neexistují žádné možnosti jiných výjimek pro jiné situace.

[10] Novela, jež vložila sporné ustanovení do zákona o některých opatřeních, byla přijata jako vládní návrh zákona. Sporná a nyní napadená ustanovení zákona nicméně nebyla součástí původního vládního návrhu a byla do něj vložena v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, aniž by funkčně nahrazovala nějaký právní institut předjímaný vládním návrhem zákona. Bylo to vložení nové právní úpravy a nikoliv změna té projednávané.

[11] Navrhovatelem pozměňovacího návrhu byl výbor pro bezpečnost Poslanecké sněmovny, který tak učinil formou svého usnesení č. 172 ze dne 5. září 2024 (sněmovní tisk č. 727/2). Usnesení neobsahovalo důvodovou zprávu. Z diskuse na plénu Poslanecké sněmovny také nelze dovodit podrobnější důvody proč byla napadená úprava přijata, než ty, které jsou uvedeny v samotné napadené úpravě (návěti § 7x zákona o některých opatřeních).

[12] Jedinou výjimkou v tomto ohledu je projev ministra vnitra Víta Rakušana, který reagoval na projev poslance Radka Kotena, jenž na návrh jako opoziční poslanec reagoval velmi kriticky. Ministr Rakušan v projevu pronášeném od 13:00 ve středu 11. prosince 2024 pouze uváděl zcela obecné bezpečnostní důvod v kontextu agrese Ruské federace proti Ukrajině s poukazem na blíže neurčené zprávy tajných služeb. Nuancí právního řešení se nedotýkal a takové odůvodnění lze považovat za čistě politické, a to bez právního rozměru.

[13] Pozměňovací návrh a následně celá úprava byly sněmovnou přijaty. Úpravu schválil Senát, prezident ji nevrátil a novela zákona o některých opatřeních byla publikována ve Sbírce zákonů dne 10. února 2025 pod číslem 24/2025 Sb. Zákon je účinný od 11. února 2024.

II.

Vymezení návrhu

[14] Navrhovatelka tímto podává

návrh na zrušení

§ 7x a § 7y zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a to ke dni vyhlášení nálezů.

III.

Věcné důvody návrhu

[15] Navrhovatelka se domáhá zrušení napadeného ustanovení z následujících důvodů:

1. Obě napadená ustanovení jsou v rozporu s požadavkem rovnosti dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též Listina).
2. Napadená právní úprava fakticky popírá princip svrchovanosti České republiky, který plyne z čl. 1 Ústavy České republiky (dále též Ústava).
3. Napadená ustanovení popírají funkční principy právní oblasti, jíž jsou součástí, a neplní navzdory zjevnému zásahu do zájmů a právního postavení některých osob účel, který mají plnit. Nesplňují požadavek na racionalitu normy.
4. Napadená ustanovení jsou v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.
5. Napadené ust. § 7y zákona o některých opatřeních je v rozporu s principem dělby moci, jak plyne z ust. čl. 2 odst. 1 Ústavy.
6. Napadené ust. § 7y zákona o některých opatřeních porušuje obecný právní princip předvídatelnosti práva a současně je v rozporu s právem na spravedlivý proces, jak plyne z ust. čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též Listina)

IV.

Skutkový kontext napadené právní úpravy

[16] Navrhovatelka, dříve než přikročí k obsírnější analýze jednotlivých důvodů, pro které napadá uvedenou právní úpravu, si dovoluje stručně shrnout, jaké jsou její faktické důsledky. A to proto, že tyto důsledky jsou dány, mimo jiné, tím, jak se chová, jedná či nejedná jiný stát, a to Ruská federace, jehož činnost či nečinnost jsou pro účely tohoto řízení zcela mimo jurisdikci jakýchkoliv orgánů České republiky nebo mezinárodních organizací, kterých je Česká republika členem.

[17] Napadená právní úprava, předně (§ 7y zákona o některých opatřeních) přerušuje všechna řízení o udělení státního občanství, která zahájili občané Ruské federace, dokud bude účinné jedno zákonodárcem zvolené ustanovení zákona, které bude účinné, dokud jej zákonodárce zase nezruší. Jinými slovy, dokud se zákonodárce nerozhodne a zákon se zase nezmění, budou všechna řízení o udělení státního občanství přerušena, včetně těch zahájených v budoucnu.

[18] Dále napadená úprava (§ 7x zákona o některých opatřeních) předpokládá, že poté, co bude žadatel otestován ze všech hledisek, které zákon pro udělení občanství předpokládá, a to včetně těch bezpečnostních, bude mu vydán příslib a udělení bude zcela pevně vázáno na to, zda bude propuštěn ze státoobčanského svazku Ruské federace. Tato podmínka je zcela rigidní uplatňuje se zcela nezávisle na tom, jak orgány Ruské federace budou na takové žádosti žadatelů o české občanství reagovat, popřípadě, zda vůbec budou reagovat.

[19] Nadto navrhovatelka tvrdí, že orgány Ruské federace v procesu přijímání žádostí o propuštění ze státoobčanského svazku a rozhodování o nich postupují způsobem, který popírá zcela jakékoliv principy předvídatelnosti a právního státu a současně výsledky své rozhodovací činnosti podřizují výhradně svým partikulárním státním, bezpečnostním, vojenským, vlivovým a rozvědčným zájmům, aniž by jakkoliv zohledňovaly individuální zájmy, natož práva, žadatelů o toto propuštění.

[20] Právní regulace vystoupení ze státoobčanského svazku je v Ruské federaci upravena federálním zákonem č. 138-FZ, o občanství Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (федеральный закон от 28 апреля 2023 года N 138-ФЗ « О гражданстве Российской Федерации »). Tato norma je pak prováděna nařízením prezidenta Ruské federace č. 889 vydaným dne 22. listopadu 2023 o postupu při projednávání otázek občanství Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (Указ Президента РФ от 22.11.2023 N 889 (ред. от 10.12.2024) « Вопросы гражданства Российской Федерации » (вместе с « Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации », « Положением о порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации »)).

[21] Tato právní regulace pak stanoví mnoho podmínek, včetně těch, které lze vykládat různě. Mezi podmínky patří i například absence jakýchkoliv závazků vůči Ruské federaci, přičemž mezi tyto závazky se řadí i vojenská povinnost, včetně možných budoucích povinností vojáků v záloze po absolvování povinné vojenské služby. Žádost vyžaduje nemálo dokladů, včetně například obecného dokladu totožnosti, ekvivalentu občanského průkazu (v ruštině внутренний паспорт, který bývá někdy v českých textech mylně označován jako vnitřní pas). Tento doklad, stejně jako mnohé jiné požadované doklady, lze získat pouze na území Ruské federace a to zpravidla za několik týdnů či měsíců po podání žádosti (opět na území Ruské federace). Některé osoby, například ti, kdo žijí od útlého věku v České republice, a chtějí se po dosažení zletilosti vyvázat ze státního svazku Ruské federace, nemají bez delší návštěvy Ruské federace šanci požadované doklady získat. Návštěvou území Ruské federace současně riskují odvedení do armády, pokud jsou mužského pohlaví.

[22] Žádosti jsou také posuzovány z bezpečnostního hlediska. Podle ust. § 96 zmíněného nařízení¹ prověřují tyto žádosti jednak orgány Federální bezpečnostní služby a místní bezpečnostní orgány orgány. Vzhledem k tomu, že i žádosti o české občanství jsou posuzovány českými orgány z bezpečnostního hlediska zájmů České republiky, lze s určitou nadsázkou konstatovat, že průnik bezpečnostních zájmů Ruské federace a bezpečnostních zájmů České republiky na úseku nabývání a pozbytování státních občanství obou zemí bude množina s nulovým obsahem.

[23] Faktické výsledky procesů propouštění pak vedou zpravidla k neúspěchu žadatele o propuštění z důvodu ryze byrokratických překážek, jinak pak obvykle k odepření takového propuštění. Mnohá potvrzení vůbec nelze získat, jako například potvrzení o absenci vojenské povinnosti, pokud je žadatel považován za někoho, kdo tuto povinnost má. Absence jednoho z mnoha požadovaných potvrzení pak vede k tomu, že proceduru nelze vůbec zahájit – žádost nelze podat. Rozlišovat mezi meritorním a

(1) Text § 96 zmíněného nařízení prezidenta Ruské federace zní takto: 96. ФСБ России и территориальные органы безопасности проводят проверку в отношении лиц, достигших возраста 14 лет, на основании представленных документов и материалов, а также содержащихся в заявлениях сведений, выносят соответствующие заключения и информируют органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации, направившие заявления на проверку. Порядок вынесения заключения, его форма и порядок информирования органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, определяются ФСБ России с учетом сроков принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации, предусмотренных пунктами 99 - 102 настоящего Положения.; Neoficiální překlad právního zástupce navrhovatelky zní takto: „§ 96. Federální bezpečnostní služba Ruska a orgány územní bezpečnosti provádějí u osob, které dosáhly věku 14 let, prověrku předložených dokladů a materiálů, jakož i informací obsažených v žádostech, vydávají závazná stanoviska k nim a informují o nich orgány pověřené záležitostmi státního občanství Ruské federace, které zaslaly tyto žádosti k prověření. Postup pro vydání stanoviska, jeho formu a postup pro informování orgánů pověřených záležitostmi státního občanství Ruské federace stanoví Federální bezpečnostní služba Ruska s přiblížením ke lhůtám pro přijetí rozhodnutí ve věcech státního občanství Ruské federace stanovených v paragrafech 99 až 102 tohoto nařízení.“

procesním vyřešením problému, jak je obvyklé v zemích středoevropských úředních a správních tradic, v kontextu reality Ruské federace nelze.

[24] Navrhovatelka si je vědoma toho, že tyto okolnosti jsou svou povahou skutkovým tvrzením, které by mělo být alespoň v základu nějak doloženo. Z těchto důvodů poukazuje navrhovatelka na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva vydaný dne 25. června 2024 ve věci Ukrajina proti Rusku (Krym), čísla stížností 20958/14 a 38334/18. Tento rozsudek se zabývá mimo jiné i problematikou vnuceného státního občanství a faktické nemožnosti obyvatel Krymu majících do okupace ukrajinské občanství odmítnout vnucované ruské občanství, a to i *ex post*, popřípadě se z tohoto občanství vyvázat (*opt out*).

[25] Dle uvedeného rozsudku je zřejmé, že Ruská federace otázky nabývání a pozbývání státního občanství absolutně instrumentalizuje a tento právní status používá především ke kontrole osob, které za občany bez ohledu na jejich vůli považuje nebo je donutí se jimi stát. V bodech 1031. až 1039.² rozsudku je popsáno (právně zhodnoceno), jak se liší formálně deklarovaná možnost pozbytí či nenabýt ruské občanství od faktické nemožnosti nebýt ruským občanem. Tento závěr pak výrokově potvrzuje výrok A. 3. tohoto rozsudku podle kterého: „**Dit qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention à raison de l'existence d'une pratique administrative consistant à ne pas instaurer de système effectif de renonciation à la nationalité russe;**“ (neoficiální překlad právního zástupce navrhovatelky: **Konstatuje, že došlo k porušení článku 8 Úmluvy správní praxí spočívající v neexistenci účinného systému odepření ruského občanství**).

[26] Z těchto skutečností pak plyne, že propuštění ze státního svazku je něco, co je pro naprostou většinu potenciálních žadatelů o tento právní *quiasistatus* nedostupné. S ohledem na drastickou instrumentalizaci ruské správní praxe pak lze konstatovat, že tato možnost je prakticky absolutně nedostupná pro všechny, kdo vykazují jakýkoliv potenciální mentální nesoulad se současným ruským politickým režimem. Současně platí, že bude nepochybně dostupná v případě všech osob, v jejichž případě budou mít úřady nebo politici či bezpečnostní představitelé Ruské federace zájem na tom, aby se staly občany jiného státu, v tomto případě České republiky.

[27] Rozsudek se sice týká specifického regionu Ukrajiny ve specifické situaci (okupace Ruskou federací), ale zejména popis správní praxe orgánů Ruské federace svědčí o tom, že to, jak je správní praxe popisována shora v tomto návrhu, odpovídá skutečnosti. Podle navrhovatelky je třeba skutkovým zjištěním Evropského soudu pro lidská práva, které jsou v tomto rozsudku rozebrána velmi podrobně, přiznat povahu důkazního či skutkového stavu, ze kterého může Ústavní soud vycházet. Nelze pomíjet skutečnost, že Česká republika je členským státem Rady Evropy a smluvní stranou Úmluvy, přičemž judikatura Evropského soudu pro lidská práva ji zavazuje jak instančně, pokud jsou k tomu dány podmínky, tak precedenčně, ale i v rozsahu řešení předběžných otázek a přiměřeně i skutkových zjištění.

[28] Na řešení otázky, jaká je právní úprava a správní praxe v jiném státě, lze nahlížet i jako na běžnou předběžnou otázku. Ústavní soud, který se řídí přiměřeně občanským soudním řádem, může v tomto směru vycházet z ust. § 135 odst. 2 občanského soudního řádu, podle kterého: „(2) *Jinak otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu, může soud posoudit sám. Bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází.*“. Není věcný důvod, aby mezi Ústavním soudem a mezinárodním soudem neplatily principy podobné.

(2) V těchto bodech je popsán pouze právní závěr soudu. K celé problematice postupu zjištění, včetně stanovisek stran např. body 1023. až 1030.; popřípadě další části rozsudku).

[29] Posledním skutkovým aspektem, který je důležitý pro posouzení tohoto návrhu, není ani tak faktický dopad napadené úpravy, ale jiný aspekt právní úpravy Ruské federace. Podle čl. 15 odst. 2 ve spojení s čl. 13 odst. 3 federálního zákona č. 138-FZ, o občanství Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů může v podstatě neformálně nabýt státní občanství Ruské federace jakýkoliv bývalý občan Ruské federace, který má zásluhy o Ruskou federaci, přičemž při výkladu tohoto ustanovení, které je zcela obecné, lze předpokládat, že pokud někdo, kdo pozbyl ruské občanství, aby mohl nabýt to české, a bude současně osobou jednajícím v zájmu Ruské federace, tak bude mít zpět k tomuto občanství nepochybně přístup.

V.

Odůvodnění

V. 1. Porušení principu rovnosti

[30] Platné právo, včetně práva plynoucího z ústavního pořádku, předpokládá platnost obecného principu, že lidé jsou si rovni. Právně vzato je tento princip vyjádřen v čl. 1 Listiny a ve vztahu k některým potenciálně rozlišovacím kritériím zpřesněn v čl. 3 odst. 1 Listiny. Kritéria uplatněná (či, lépe řečeno, zakázaná) v čl. 3 odst. 1 Listiny se na nyní souzený případ nevztahují. To ovšem neznamená, že by na rozlišovací kritérium dle státního občanství nebylo možné aplikovat vůbec kritický test dodržení rovnosti dle čl. 1 Listiny a obhajitelnost rozlišovacího kritéria.

[31] V obecné rovině platí, že rovnost, tedy absolutní a abstraktní rovnost, je fakticky i právně omezována či redukována, pokud je k této redukce v každém jednotlivě identifikovaném případě obecně obhajitelná. Právo jako celek je v podstatě souhrnem nespočetného množství omezujících pravidel, která rovnost v mnohém redukuje *ad minimum*, ale v každém jednotlivém případě je takové omezení obhajitelné a právo jako celek to nečiní nespravedlivým, byť některá kritéria jsou paušalizující. Z těchto důvodů nabýváme právo volit a zletilosti v osmnácti letech a tato skutečnost je považována za více či méně spravedlivou, byť někteří mají adekvátní schopnosti dříve a jiní později. Podobná kritéria se uplatňují v mnoha ohledech. Při jejich posuzování je třeba vždy zohlednit poměr mezi mírou negativních důsledků aplikace rozlišovacího kritéria na straně jedné a výhodou, kterou tato paušalizace přináší, na straně druhé. Takové posouzení je vždy otázkou míry.

[32] Co se týče státního občanství je obecně přijímanou praxí, že kritérium konkrétního státního občanství u cizinců je obecně přijímaným legitimním kritériem pro odlišné zacházení. Občané různých zemí podléhají různým vízovým režimům a různým pravidlům pro povolení pobytu apod. Tato skutečnost je obecně přijímána, málokdy napadána a pokud je napadána, tak zpravidla neúspěšně.

[33] Současně platí, že v procesu nabývání státního občanství se uplatňuje zásada, že na nabytí státního občanství není právní nárok a stát si může stanovit poměrně přísná kritéria, pro jeho nabytí, přičemž platí, že některá kritéria, jež stát uplatňuje, jsou vyhrazena v konečném úsudku výhradně moci výkonné a její úsudek je vyloučen ze soudního přezkumu (bezpečnostní důvody).

[34] Obecně platí, že v oblasti rozlišování dle státního občanství na straně jedné ale i v oblasti jeho udělování platí, jak ve světě, tak v České republice, poměrně silný tribalismus, který je právními systémy naprosté většiny států, včetně těch demokratických, považován za zcela zákonný, legitimní a ústavní. To platí v kontextu faktu, že mnohdy jde o kritéria spíše paušální, jež skýtají malý prostor pro individualizaci přístupu ke konkrétním jednotlivcům.

[35] Navzdory všem těmto předpokladům považuje navrhovatelka napadenou právní úpravu za popření principu rovnosti, protože zvolené kritérium je aplikováno zcela paušálně, nemá reálné opodstatnění a současně je zásahem do ustáleného systému integrace, který je jako celek jedním z prvků, jež se podílí na udržování a budování společenské soudržnosti.

[36] Napadená ustanovení zásadním způsobem brání všem ruským občanům, kteří žijí v České republice a kteří odešli ze země svého původu pravděpodobně proto, že považují Českou republiku za lepší stát než Ruskou federaci, aby dokončili svou integraci, kterou úspěšně započali a materiálně dovršili.

[37] Pravidla povolení vstupu na území státu, povolení pobytu a práce, studia či jiné aktivity na území státu a pravidla dovršení integrace (udělení občanství) mohou být přísná i benevolentní, ale neměla by být nelogická či svévolná, neměla by v čase vytvářet nepředvídatelné změny a neměla by vytvářet překážky, které nedávají smysl. V případě poměrně složitého časového procesu integrace pak platí, že s postupem času, respektive s postupem integrační fáze, požadavky na srozumitelnost a předvídatelnost pravidel stoupají. Zatímco nepustit cizince, který nemá vazby k České republice, na její území se považuje za zcela přijatelné a spravedlivé, tak v případě zvažování udělení občanství se předpokládá, že rozhodnutí bude mít nějaké důvody a ty se žadateli sdělí, zejména, pokud je negativní.

[38] Napadená právní úprava předpokládá, že ten, kdo dosáhl možnosti se přistěhovat, dlouhá léta zde žil, zpravidla pracoval nebo studoval, po celou dobu byl občansky zachovalý a platil řádně vše, co platit měl (daně, odvody, pojistné, poplatky za psa, parkovné apod.), následně si podal žádost a byl v řízení seznán zcela způsobilý nabýt státní občanství, včetně bezpečnostní způsobilosti, dostane, pokud je původem občanem Ruské federace, na rozdíl od svých soupeřů v integraci pouze příslib, který zůstane pouze prázdným příslibem, protože mu jeho země původu nejspíše neumožní se vyvázat ze státoobčanského svazku, přičemž tuto překážku nemá šanci překonat skrze žádné výjimky. Takto se vytváří pro určitou skupinu faktická nerovnost, která nemá opodstatnění.

[39] Jde při tom o nerovnost v integraci, která vede k přístupu ke všem politickým právům a umožňuje plnou identifikaci osoby – budoucího občana se státem, který si zvolil za svou vlast. Nelze totiž pomíjet, že většina českých občanů, kteří nabyli své občanství narozením, si svou vlast a občanství nezvolili a občany se stali nezávisle na své vůli. Tento návrh se naopak týká těch, kteří si sami zvolili Českou republiku za svou vlast a nemálo pro to udělali, popřípadě jejich dětí, kteří se mnohdy cítí být Čechy či Češkami, stejně jako Ti, kdo se zde jako občané narodili.

[40] Tato nerovnost pak zakládá pochopitelný pocit nespravedlnosti. Napadená úprava není odůvodněna, respektive je odůvodněna pouze návěťmi ust. § 7x zákona o některých opatřeních, které obsahuje slova: „*z důvodu ochrany bezpečnostních a zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace*“, přičemž takto sdělené důvody nemohou založit přijatelné v vysvětlení. To platí zejména v kontextu skutečnosti, že před vydáním zamýšleného příslibu, které předjímá ust. § 7x zákona o některých opatřeních, musí žadatel projít posouzením z hlediska bezpečnostního, které je přísné, nemusí být odůvodněné, pokud vychází z utajovaných informací. Případné odepření z bezpečnostních důvodů je dokonce vyloučené ze soudního přezkumu. Exekutiva (Ministerstvo vnitra) tedy má fakticky neomezené možnosti v případě jakéhokoliv podezření občanství v každém konkrétním odepřít a žadatel se nemůže bránit soudní cestou a důvody se nedozví.

[41] Do okamžiku vydání příslibu se tak může fakticky dostat pouze ten, kdo je absolutně individuálně bezpečnostně prověřen a současně absolvoval celou integrační proceduru od vstupu, před povolení až po řízení o státním občanství. Tato integrace trvá zpravidla deset let. Pokud takovému

žadateli je z důvodu skutečnosti, že ke dni podání žádosti o státní občanství byl ruským občanem podmíněno udělení vyvázáním se z původního svazku, které je zpravidla fakticky nedostupné, přičemž tyto důvody jsou označeny jako bezpečnostní či zahraničně politický zájem, není takové sdělení či poselství obhajitelné.

[42] Praktickým dopadem normativního důsledku je pak to, že osoba, která je zpravidla plně integrována, umí jazyk, je obvykle ekonomicky aktivní a chce se stát součástí české společnosti ve státoobčanském slova smyslu, zůstává cizincem.

[43] Tyto důsledky dopadají i na privilegovaný způsob nabývání občanství prohlášením. Prohlášením může státní občanství nabýt za obvyklých podmínek například ten, kdo dovršil zletilosti ve věku od 18 do 21 let, pokud nejpozději od deseti let věku pobýval na území České republiky legálně dvě třetiny této doby. Další možností, jak nabýt prohlášením občanství, je situace, kdy dítě je svěřeno do náhradní rodinné péče. Pokud někdo vyrůstal od deseti let na území České republiky nebo je dokonce dítětem svěřeným do náhradní rodinné péče, těžko lze hledat zahraničně politický či snad dokonce bezpečnostní zájem na neudělení občanství, kterému je tak fakticky vystaven.

[44] V případě mužů je pak dokonce zcela vyloučeno, aby byli vyvázáni s ruského občanství, protože nesplní podmínku absence branných či vojenských závazků vůči Ruské federaci. Skutečnost, že napadená právní úprava tak může tyto potenciální české občany vystavit riziku služby v ruské armádě, pokud se vydají do vlasti svých předků vyřizovat potřebné doklady, pak absurditu napadené normy posouvá na vyšší úroveň.

[45] Navrhovatelka se tedy domnívá, že se jedná o podmínku natolik neopodstatněnou a natolik zásadní, co do svého dopadu, že zakládá neodůvodněnou nerovnost vedoucí k nepřijatelné nespravedlnosti.

V. 2. Porušení principu státní suverenity

[46] Podle ust. čl. 1 Ústavy je Česká republika, mimo jiné, svrchovaný stát. Podstatou svrchovanosti je i to, že stát si o některých otázkách rozhoduje svobodně a podle své úvahy a jiný stát mu do těchto rozhodnutí nezasahuje. V teorii státovědy a obecného ústavního práva se pak má za to, že suverénní stát je oprávněn rozhodovat sám o tom, kdo se stane nebo nestane jeho občanem. Z hlediska dělby moci v rámci tohoto suverénního státu je pak považováno za nepochybné, že pravidla o nabývání a pozbývání státního občanství stanoví moc zákonodárná a tato pravidla pak fakticky naplňuje moc výkonná a následně kontroluje moc soudní.

[47] Nyní napadená právní úprava ale omezuje možnosti moci výkonné rozhodnout zcela dle potřeb státu o tom, zda se osoba, která je doposud ruským občanem, může stát i občanem České republiky. Moc výkonná může vydat akorát příslib udělení státního občanství, ale občanství bude možné udělit, až k tomu dá souhlas příslušný orgán Ruské federace v podobě vyvázání této osoby ze státoobčanského svazku Ruské federace.

[48] Tímto se doposud suverénní rozhodnutí orgánu České republiky v podstatě omezuje a podmiňuje souhlasným aktem orgánu Ruské federace a vytváří se tak situace, že to budou orgány Ruské federace, které mohou nakonec rozhodovat, kdo se českým občanem stane a kdo nikoliv. To zakládá ovšem faktickou podřízenost České republiky vůči Ruské federaci v této doposud suverénní kompetenci.

[49] Právní úprava státního občanství byla do roku 2013 založena na principu omezené tolerance vícetého státního občanství a předcházení vzniku vícetého státního občanství. Pokud někdo žádal o české státní občanství, tak se měl vyvázat z toho původního, ale pokud to stát původu neumožňoval nebo příliš komplikoval, bylo možné to zohlednit a tuto podmínku prominout. Taková úprava nijak nenarušovala suverenitu České republiky, ale současná úprava, která nedává exekutivě možnost tuto podmínku prominout, tak činí a vydává udělovací záměry České republiky zcela napospas orgánům Ruské federace. S ohledem na uvedené má navrhovatelka za to, že je princip svrchovanosti České republiky chráněný čl. 1 její ústavy v tomto směru porušen.

V. 3. Neracionalita normy

[50] Přezkum ústavnosti jakýchkoliv napadených norem pak předpokládá, že se testuje, mimo jiné i racionalita normy. Jedná se o nejméně náročný test (vedle složitějších testů proporcionality či přípustnosti zásahu do práva), který lze provést. Na druhou stranu je to test, který je z hlediska aplikovatelnosti použitelný prakticky vždy (narozdíl od testů proporcionality či přípustnosti zásahu do práva). Tento test je vymezen například v nálezu Ústavního soudu vydaném dne 24. dubna 2012 pod sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (paralelní citace: 186/2012 Sb., N 84/65 SbNU 121; populární název: *Nemocenské dávky za první tři dny pracovní neschopnosti, tzv. karenční doba*).

[51] Ústavní soud doposud aplikoval tento test především na sociální práva, ale s ohledem na jeho povahu nejmírnějšího testu ho lze podle navrhovatelky aplikovat i na situace, ve kterých zákonodárce normuje zásadním způsobem přístup osob k jednomu z nejdůležitějších právních statků, jímž je státní občanství. To je při tom v samotných základech normováno čl. 12 Ústavy a dále je jeho nabývání upraveno i mezinárodní smlouvou, která je smlouvou o lidských právech a svobodách, jak bude vysvětleno níže.

[52] Jedná se sice o status, na jehož přiznání není individuální právní nárok, ale Ústava předpokládá, že způsoby nabývání a pozbývání budou upraveny zákonem, a také mezinárodní smlouva o lidských právech svobodách stanoví určité procedurální i věcné standardy nabývání státního občanství, a což předjímá určitou míru dodržení principů právního státu, spravedlivého procesu a pravidel mezinárodního práva. Na tento právní statek (občanství), který má nepochybně ústavněprávní relevanci, tedy podle navrhovatelky lze při testování jeho regulace nepochybně aplikovat minimálně test racionality (ne-li dokonce test proporcionality).

[53] Tento test lze (a má se) uplatnit nejenom v případě zásahu do základních práv a svobod, ale v případě jakékoliv regulace, která omezuje jakoukoliv lidskou svobodu, konání či zájem, pokud má nějakou ústavněprávní relevanci. Podstatou tohoto testu je zjišťování, zda jakékoliv omezení práv či zájmů splňuje alespoň v nějaké míře účel, který od něj zákonodárce očekává a zda tento účel je obhajitelný. Podle navrhovatelky napadená norma tímto testem neprochází.

[54] První kroky testu, tedy zjišťování, zda deklarovaný zájem je legitimní, nevzbuzují otázky. Zahraničně politické zájmy, stejně jako zájmy bezpečnostní jsou zájmy legitimní. Problémy nastávají v poslední fázi testu, podle které se testuje, zda zvolený zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

[55] Podstatou napadené normy je to, že omezuje nabytí státního občanství některými osobami (občany Ruské federace), které nebudou s to získat od orgánů Ruské federace doklad o pozbytí občanství Ruské federace. V praxi to bude znamenat pro většinu adresátů této právní normy faktickou nemožnost toto občanství nabýt. Výjimkou v tomto ohledu budou ti, kdo získají od orgánů Ruské

federace osvědčení o pozbytí státního občanství Ruské federace. Jestliže existuje skupina lidí, u níž je zvýšená pravděpodobnost, že by po nabytí státního občanství nebyli loajální vůči České republice v rozsahu, v jakém se to občanů očekává, je zvolená metoda k jejich identifikaci absolutně kontraproduktivní.

[56] Škála postojů a osobních dispozic může být u občanů Ruské federace značně široká. Mezi žadateli mohou být lidé, kteří se rozhodli nežít v Rusku a žít v České republice proto, že měli kritický postoj k systému Ruské federace, popřípadě i osobní problémy či konflikty s její veřejnou mocí, popřípadě s mocí obecně (včetně moci ekonomické, oligarchické). Někteří z nich mohli opustit svou původní vlast, protože se nechťeli podílet na jejím systému represe či na vnější agresí, popřípadě i osobně v podobě povinné vojenské služby. Tyto osoby, u nichž lze předpokládat vyšší loajalitu vůči hodnotám, ze kterých vychází česká státnost a ústavnost, se nebudou moci stát českými občany, protože nikdy od Ruské federace neobdrží doklad o vyvázání se z jejího státního občanství.

[57] Pak mohou existovat osoby, které, byť získaly pobytový status, jsou stále zcela loajální vůči Ruské federaci, popřípadě s jejími orgány či bezpečnostními či tajnými službami dokonce nepřiznaně spolupracují. Takové osoby, pokud na tom bude mít Ruská federace mít zájem, získají doklad o vyvázání se ze státního svazku Ruské federace, stanou se českými občany a následně se bez jakékoliv sankce opět mohou stát ruskými občany podle předpisů Ruské federace, a to i klidně den po nabytí českého občanství.

[58] Zvolená metoda právní regulace tedy je zcela kontraproduktivní poměřováno původním deklarovaným účelem v návěti § 7x zákona o některých opatřeních a dosahuje účelu přesně opačného. Ti, kteří riziko nepředstavují, se občany stát nemohou, a ti, kteří je představují, tuto překážku mít nebudou a občany se stát mohou.

[59] Paradoxní je, že i kdyby se v procesu poslední fáze procesu udělování zjistily okolnosti, které by udělení bránily, a to například díky tomu, že tato osoba snadno získá doklad o propuštění ze státního svazku Ruské federace, tak to není možné zohlednit, protože již bude vydán příslib udělení, který je, již dle svého názvu, pro orgány České republiky závazný a od jeho vydání udělení Českého občanství závisí pouze na rozhodnutí příslušného orgánu Ruské federace.

[60] Sporný mechanismus při tom pomíjí, že Česká republika naopak disponuje jiným silným nástrojem, kterým je odepření státního občanství z bezpečnostních důvodů, jež, pokud podléhají utajení, se žadateli ani nesdělují, přičemž tento postup je vyloučen i ze soudního přezkumu. Tato konstrukce upravená v § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dokonce obstála v testu ústavnosti dle nálezů Ústavního soudu vydaného dne . 2. července 2019 pod sp. zn. Pl. ÚS 39/17 (paralelní citace: 212/2019 Sb., N 124/95 SbNU 8; populární název: *K vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí, kterým nebylo uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu*). Napadená norma je tedy ve vztahu k doposud existujícím nástrojům i funkčně redundantní.

[61] Jeví se tedy jako obtížně uvěřitelné, že za situace, kdy je exekutiva zcela suverénní, a to i ve vztahu k jiným složkám státní moci, v tom neudělit občanství komukoliv, pokud sezná bezpečnostní zájem, jenž není nikdo oprávněn přezkoumat, zákonodárce přichází s nástrojem, který v návaznosti a časově po tomto nástroji odpírá občanství těm, kteří riziko zjevně a z podstaty věci nepředstavují, a otevírá možnost jeho nabytí těm, kdo by ho představovat mohli.

[62] S ohledem na uvedené má tedy navrhovatelka za to, že napadená norma testem racionality neprochází. Účel pro který byla přijata, ani v nejmenším nenaplní, by dokonce má dopady přesně opačné.

V. 4. Rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách

[63] Česká republika přijala a ratifikovala Evropskou úmluvu o státním občanství, kterou následně publikovala pod č. 76/2004 Sb. m. s. (dále též Úmluva). Úmluva pak obsahuje ustanovení, která regulují tutéž oblast právních vztahů jako nyní napadená norma.

[64] Evropská úmluva o státním občanství byla přijata (sjednána i ratifikována) v době, kdy mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách byly dle čl. 39 odst. 4 Ústavy ve znění účinném do 31. května 2002 přijímány specifickou procedurou (s vyšším kvórem) a v procesu přijímání mezinárodní smlouvy bylo tedy postaveno najisto, zda se jedná o smlouvu o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy ve znění účinném do 31. května 2002. V tomto režimu proběhla také ratifikace této smlouvy.

[65] Poslanecká sněmovna přijala dne 25. května 2000 ve 12:00 (hlasování pořadové číslo 335) usnesení, že tuto smlouvu považuje za smlouvu podle čl. 10 Ústavy ve znění účinném do 31. května 2002, tedy za smlouvu lidských právech a základních svobodách. Následně sněmovna hlasovala o souhlasu s ratifikací ve smyslu čl. 39 odst. 4 Ústavy ve znění účinném do 31. května 2002 tak, že vyslovila souhlas s její ratifikací třípětinovou většinou všech poslanců, a to většinou 126 hlasů pro (17 hlasovalo proti).

[66] Následně ratifikaci projednával Senát, jehož dva výbory přijaly usnesení, kterým navrhuji vyslovit předpoklad, že se jedná o smlouvu podle čl. 10 tehdejšího znění Ústavy a dále s touto smlouvou vyslovit souhlas. Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senátu projednal návrh dne 7. června 2000 a přijal usnesení č. 158, které bylo rozdáno jako tisk 257/1 a stejné usnesení přijal i výbor petiční, pro lidská práva, vědu, vzdělávání a kulturu projednal návrh dne 14. června 2000 a přijal usnesení č. 181, které bylo rozdáno jako tisk 257/2. Senát, respektive jeho plénum, ratifikaci dokončil dne 28. června 2000 hlasováním č. 399, kterým schválil ratifikaci třípětinovou většinou s úmyslem považovat tuto smlouvu za smlouvu podle čl. 10 tehdy účinné Ústavy³.

[67] Navrhovatelka tedy nemá pochyby o tom, že Úmluva je smlouvou, která do 31. května 2002 byla smlouvou podle čl. 10 Ústavy, a to materiálně svým obsahem a i formálně svým projednáním. Obě komory ji při projednávání za takovou považovaly a takto její ratifikaci schválily.

[68] Podle nálezu Ústavního soudu vydaného dne 25. června 2002 pod sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (paralelní citace: 403/2002 Sb., N 80/26 SbNU 317; populární název: *Odměna a náhrada výdajů správce konkursní podstaty*; populárnější název: *Ústavní pořádek*; ještě populárnější název: *Zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv*) platí, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách zůstávají stále materiální součástí referenčního rámce pro posuzování ústavnosti zákonů či jiných norem.

[69] Podle ust. čl. 6 odst. 3 Úmluvy platí, že „3. Každý smluvní stát ve svém vnitrostátním právu zajišťuje možnost naturalizace osob oprávněné a obvykle pobývajících na jeho území. Při stanovení podmínek naturalizace nesmí doba pobytu požadovaná pro podání žádosti přesáhnout deset let.“. Pojem *zajišťuje možnost* je pak třeba vnímat materiálně, což předpokládá stanovení takových podmínek, kterých lze rozumně dosáhnout.

⁽³⁾ Navrhovatelka upozorňuje, že na webových stránkách Poslanecké sněmovny a Senátu není proces ratifikace ve vztahu k projednání v plénu Senátu zachycen a smlouva se dle grafického přehledu jeví jako neratifikovaná, respektive jako kdyby proces skončil před projednáním na plénu Senátu. Proces ratifikace lze dohledat ve stenozáznamech Senátu. I z těchto důvodů je zdejší popis poněkud obsírnější.

[70] Otázku kolize trvání původního občanství a nabytí nového Úmluva také řeší. Úmluva sice stanoví obecnou možnost chtít po státu, jenž provádí naturalizaci, aby požadoval zřeknutí se původního občanství; k tomu pak ust. čl. 15 písm. b) „*Ustanovení této Úmluvy neomezují právo smluvních států stanovit svým vnitrostátním právem, zda: [...] b) nabytí nebo zachování jeho státního občanství bude podmíněno zřeknutím se jiného státního občanství nebo jeho pozbytím.*“. Tato možnost má ovšem své zásadní omezení v pravidlu dle čl. 16 [Zachování dosavadního státního občanství], podle kterého „*Smluvní stát nebude nabytí nebo zachování svého státního občanství podmiňovat zřeknutím se nebo pozbytím jiného státního občanství v případech, kdy takové zřeknutí se nebo pozbytí není možné nebo je nelze rozumně požadovat.*“.

[71] Jinými slovy, pokud možnost vyvázat se z původního občanství je mimo dispozici žadatele o občanství, není naturalizující stát oprávněn na ní trvat. Napadená úprava nicméně přesně toto činí.

[72] Napadená norma je tak v absolutním protikladu ke zmíněným závazkům z mezinárodní smlouvy. Mezinárodní smlouva stanoví pravidlo chování, kdežto napadená právní úprava stanoví přesný opak. Zde je třeba rozlišovat mezi § 7x zákona o některých opatřeních, který je v rozporu s ust. čl. 16 Úmluvy a § 7y zákona o některých opatřeních, který ve rozporu s čl. 6 odst. 3 Úmluvy. Zatímco první nerespektuje zákaz trvání na podmínce, která je nesplnitelná, tak druhý odpírá možnost rozhodnutí o žádosti na dobu neurčitou, ačkoliv stát má povinnost naturalizaci umožnit.

[73] Navrhovatelka tedy má za to, že obě napadená ustanovení jsou v úplném rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách a jsou tedy v rozporu s ústavním pořádkem v materiálním slova smyslu.

V. 5. Porušení principu dělby moci

[74] Z textu zákona není úplně zřejmé, jak zákonodárce zamýšlel časové vymezení těchto přerušení řízení ze zákona, protože použití slov určujících okamžik, kdy se má v řízení pokračovat: „*dnem následujícím po dni pozbytí účinnosti ustanovení § 2 tohoto zákona.*“, myšleno zákona o některých opatřeních, nedává příliš jasnou odpověď.

[75] Ust. § 2 zákona o některých opatřeních je jeho integrální součástí, jehož účinnost není nyní nijak omezena, skončit může tedy pouze změnou zákona, o níž rozhodne zákonodárce v budoucnu. Lze předpokládat, že toto ustanovení bude účinné minimálně po dobu, po jakou bude účinný zákon o některých opatřeních jako celek. To samo o sobě je zcela otevřená otázka, která závisí na vývoji válečného konfliktu v Ukrajině a následné vůli zákonodárce, zda zákon o některých opatřeních následně zruší nebo naopak nechá ve zdánlivé účinnosti jako vyhaslou normu, která s ohledem na obsah nebude aplikovatelná na nové případy, protože se na ně nebude vztahovat rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES.

[76] Ustanovení § 7y zákona o některých opatřeních tedy stanoví (vyvolává) přerušení správních řízení ze zákona na dobu, která je nyní neurčitá, a skončí až zase dalším budoucím rozhodnutím zákonodárce, tedy přijetím dalšího zákona. Tato inhibice se vztahuje na všechna nyní běžící řízení o žádostech o udělení státního občanství, pokud jsou žadatelé státní občané Ruské federace a na všechna v budoucnu zahájená stejná řízení týchž osob.

[77] Přerušení řízení je typicky aktem, který má procesní a přísně individuální povahu. Je důsledkem individuálního posouzení procesní situace ze strany orgánu, který je nadán pravomocí vést příslušné

řízení. V tomto případě se jedná o Ministerstvo vnitra, které je orgánem moci výkonné a je nadáno rozhodovat individuálně, včetně procesních postupů, o otázkách státního občanství.

[78] Ustálená státoprávní (a později ústavněprávní) praxe od roku 1832, tedy od přijetí Vystěhovaleckého patentu ze dne 24. března 1832, císařský patent č. 2557/1832 Sb. z. s., v originálu „*Allerhöchstes Patent über die Auswanderung und unbefugte Abwesenheit der kaiserlich Königlich Unterthanen.*“, stejně jako teorie správního, státního a později i ústavního práva vycházejí z předpokladu i z normativity, že oprávněnými orgány rozhodovat ve věcech státního občanství jsou vždy orgány moci výkonné, a to místní nebo centrální, přičemž po Druhé světové válce to bylo zpravidla nějaké ministerstvo vnitra (federální nebo národní).

[79] Obecná pravidla tedy vždy určovala moc zákonodárná, představovaná původně císařem, později s příchodem republiky, nějakým parlamentem (výjimečně dekrety prezidenta republiky v období 1940 až 1945). Od 1. ledna 1993 pak platí princip dělby moci, podle kterého parlament stanoví s oporou v čl. 12 Ústavy obecná pravidla, tedy zákon, moc výkonná jej dle své úvahy aplikuje a moc soudní ji kontroluje.

[80] Nyní ovšem zákonodárce přijal normu, kterou nahradil individuální procesní akt vyhrazený od roku 1832 moci výkonné, a to s konkrétními procesními důsledky pro přesně určenou skupinu osob (stávající žadatelé, kteří měli ke dni podání žádosti státní občanství Ruské federace), jež může v průběhu času dále narůstat.

[81] Fakt, že zákonodárce přijme hromadný a pro přesně definovanou skupinu akt mající povahu a důsledky konkrétního individuálního správního aktu je podle navrhovatelky porušení principu dělby moci. Ze strukturálního hlediska je nerozhodné, zda se jedná o jednu osobu nebo o přesně určený počet více osob. V každém případě jde o uzurpaci správní agendy, která je vyhrazena jinému orgánu, a to orgánu moci výkonné. Účastník řízení se nyní nemůže bránit a musí setrvávat v „klinči přerušného správního řízení“, ve kterém neběží žádné lhůty. Důsledky tohoto stavu pak podle zákona budou trvat, dokud zákonodárce zákon nezmění.

[82] To je ovšem porušením principu dělby moci, jak jej upravuje ust. čl. 2 odst. 1 Ústavy, což zakládá protiústavnost § 7y zákona o některých opatřeních.

V. 6. Porušení principu předvídatelnosti práva a práva na spravedlivý proces

[83] Totéž ustanovení, tedy § 7y zákona o některých opatřeních, je současně ve svých důsledcích protiústavní, protože své adresáty vystavuje právní nejistotě. Ti, kdo si podali žádost, o níž nebylo zatím rozhodnuto, jsou v úplné právní nejistotě, jak se bude jejich případ vyvíjet, respektive, zda se někdy bude vůbec vyvíjet.

[84] Jestliže ust. čl. 36 odst. 1 Listiny stanoví, že každý má právo se domáhat svého práva u soudu nebo jiného orgánu a současně ust. čl. 36 odst. 2 Listiny stanoví, že každý má právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné moci, tak toto nyní napadené ustanovení zákona tato procesní práva zcela vyprazdňuje a účastníkům je upírá.

[85] Adresáti této normy jsou vystavení úplné právní nejistotě ohledně řízení, které započali v dobré víře. Z těchto důvodů považuje navrhovatelka ust. § 7y zákona o některých opatřeních za rozporné s čl. 36 Listiny.

VI.

Otázka procedurálního projednání napadených ustanovení

[86] Napadená ustanovení byla do novely zákona, jenž je učinil součástí právního řádu, vložena pozměňovacím návrhem. Mohla by tak vyvstat otázka, zda se nejedná o tzv. protiústavní přílepek. Navrhovatelka si to nemyslí, aniž by tento závěr měla zapotřebí odůvodňovat. Navrhovatelka nicméně respektuje skutečnost, že Ústavní soud někdy přezkoumává legislativní proces napadených norem z úřední povinnosti. Pokud by Ústavní soud v takovém přezkumu dospěl k závěru že se jedná o protiústavní přílepek, necht' vyzve navrhovatele v duchu nových procesních tradic založených nálezem vydaným dne 4. prosince 2025 pod sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (paralelní citace: 427/2024 Sb.; populární název: *Pozměňovací návrh jako neústavní legislativní přílepek (lex Babiš II)*) ke změně petitu.

VII.

Hodnotový kontext návrhu

[87] Navrhovatelce je zřejmý politický kontext napadených ustanovení. Svým způsobem rozumí autorům napadené úpravy, byť má za to že nemůže sloužit cíli, pro který byla tato norma přijata. Navrhovatelka si nicméně dovoluje poukázat na kontext právní úpravy regulující formální integraci do státočeského svazku států Česká republika.

[88] To, jakým způsobem je regulován celý formální integrační proces nebo překážky, které mu brání, tedy možnost či zákaz vstoupit, studovat, pracovat, bydlet, přivést si rodinu, získat trvalý pobytový status a nakonec si požádat o občanství, je vizitkou každého státu. Taková úprava může velmi benevolentní, nebo benevolentní, může být přísná nebo dokonce velmi přísná. To vše je možné a je předmětem politické úvahy zákonodárce a v jím stanovených mantinelech i moci výkonné. Navrhovatelka nicméně má za to, že taková úprava nesmí být svévolná, nelogická či nepředvídatelná. Většina lidí akceptuje a považuje za spravedlivá pravidla přísná, pokud jsou současně férová.

[89] To jak vnímají Českou republiku skrze její pravidla ti, kteří do ní přichází, pak značně formuje jejich vztah k ní a je jedním z faktorů, který limituje i nově budovanou loajalitu. Z tohoto hlediska nedává smysl vytvářet pravidla, kterými se Česká republika nepochybně nevědomky přibližuje systému, ve kterém spatřuje svého nepřítele, proti němuž je tato úprava původně zamýšlena a ze kterého odcházejí ti, kteří si zvolili Českou republiku za svou novou vlast.

[90] Politické heslo, které bylo jedním z klíčových prvků politického étosu československé listopadové revoluce v roce 1989, tedy předpoklad, že *nejsme jako oni*, nemá sice přímé vyjádření v jazyku ústavního práva, ale trvání na principech právního státu i tváří v tvář entitám, které jej otevřeně nerespektují, je jeho vyjádřením a současně platným imperativem ústavního práva a hodnot, na kterých stojí ústavnost České republiky.

Návrh rozhodnutí

Ustanovení § 7x a § 7y zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

(senátoři s rými podpisy současně zmocňují
advokáta Pavla Uhla k zastupování skupiny před
Ústavním soudem v tomto řízení):

Adéla Šipová
DĚJINY PRÁZE
Václav Lábe
ZDENĚK HIRMAN
MARTIN KŘSEK
TOMÁŠ JIRJA
VIRI MIOČKA
HANNA MREYNOVA
MARTIN ZEMAN
JANUSKA KOVÁČOVÁ
JAN HODKOV
MICHAEL CANOV
LUDMILA ASCHENBERG
ROBERT SEACHITA
BŘETISLAV RYCHLÍK
VIRI ČUNEK

skupina jako navrhovatelka
zastoupena dle plné moci


Pavel Uhl, advokát
Telefonní číslo ČAK: 10960
Právní sídlo: Praha 5, CZ 150 00
Pavel Uhl, advokát CZ75081000F

Pavel Uhl, advokát
(advokát současně přijímá zmocnění udělené skupinou v tomto řízení)

Doložka z konverze dokumentu do elektronické podoby – na žádost

Dokument 171555809-96914-250411152353.pdf vznikl převedením listinného dokumentu do elektronického dokumentu pod pořadovým číslem **171555809-96914-250411152353**. Vzniklý dokument obsahem odpovídá vstupnímu dokumentu. Počet stran dokumentu: **17**

Vstup neobsahoval viditelný prvek, který nelze plně přenést na výstup.

Konverzi provedl subjekt: Pavel Uhl, advokát, IČ: 71638806

Pracoviště: Pavel Uhl, advokát

Datum vyhotovení: **11.04.2025**

Jméno a příjmení osoby, která konverzi provedla: PAVEL UHL

Poznámka:

Konverzí dokumentu se nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených v dokumentu a jejich soulad s právními předpisy. Kontrolu doložky lze provést v centrální evidenci doložek na adrese <https://www.czechpoint.cz/overovacidolozky>.



171555809-96914-250411152353