



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: **I. D.**, nar. X
státní příslušnost: X
t. č. bytem X
zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.
sídlem Kovářská 4, 190 00 Praha 9

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2021, č. j. MV-7908-10/OAM-2021

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o její žádosti ze 21. 12. 2020 o přiznání statusu postavení osoby bez státní příslušnosti na základě § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 1. 8. 2021 (dále jen „zákon o azylu“), tak, že žalobkyně není osobou bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (dále jen „Úmluva“) a žádost žalobkyně zamítl.
2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně k žádosti nedoložila žádné dokumenty. Vyzval ji proto písemně dne 4. 2. 2021 k doložení v žádosti tvrzených skutečností, kterými hodlá prokázat, že je osobou bez státní příslušnosti. Dále ji vyzval, aby prokázala aktivní snahu o komunikaci s úřady Kyrgyzstánu, který je zemí jejího narození, resp. zemí posledního bydliště. Žalovaný dále uvedl, že v reakci na zaslanou výzvu žalobkyně doložila, že dne 17. 2. 2021 (tedy již v době běžícího řízení o žádosti) zaslala zastupitelskému úřadu Kyrgyzstánu žádost o vydání náhradního cestovního dokladu. Doplnila rovněž, že dle vlastních zjištění jí měl být v listopadu 2020 pro účely řízení o vyhoštění vystaven náhradní cestovní doklad s omezenou platností. Ten však s ohledem na propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců nikdy nedostala do dispozice a po expiraci platnosti jej Ředitelství služby cizinecké policie vrátilo zpět zastupitelskému úřadu. Žalovaný si na základě tohoto sdělení vyžádal kopii uvedeného náhradního cestovního dokladu a založil své rozhodnutí na doložené skutečnosti, že náhradní cestovní doklad byl úřady Kyrgyzstánu vydán a je v něm konstatováno, že žalobkyně je jeho státní občankou.
3. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně je prokazatelně státní občankou Kyrgyzské republiky, toto občanství nikdy neztratila a nestala se osobou bez státní příslušnosti. Proto jí nebylo možné přiznat status podle Úmluvy. Žalobkyně se narodila jako státní příslušnice Kyrgyzstánu, nejméně do roku 2012 disponovala platným cestovním pasem a neuvedla žádné skutečnosti, jež by z hlediska legislativy Kyrgyzské republiky nebo praxe tamních úřadů svědčily o ztrátě občanství. Poukázal rovněž na to, že žalobkyně vždy v žádosti o mezinárodní ochranu uváděla státní příslušnost Kyrgyzstán. K okolnosti, že žalobkyně v roce 2012 ztratila cestovní doklad a že jí ho od té doby kyrgyzské úřady údajně odmítají vydat, žalovaný uvedl, že tato není důkazem o pozbytí státní příslušnosti. Žalobkyně v řízení nepředložila jediný relevantní důkaz svědčící o tom, že se s úřady své domoviny po dlouhou dobu, kdy postrádala pas, snažila komunikovat. Žádost z února 2021 navazuje až na zahájené řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.
4. Za rozhodující skutečnost pro svůj závěr žalovaný považoval doloženou existenci cestovního dokladu č. X ze dne X s platností do X. Ten byl vydán pro účely návratu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

žalobkyně do vlasti a jasně prokazuje, že je stále státní příslušnicí Kyrgyzstánu a že jsou zastupitelské úřady schopny a ochotny jí příslušný doklad vydat.

II. Žaloba

5. Žalobkyně v žalobě namítla, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nerespektoval Úmluvu, relevantní ustanovení zákona o azylu a zároveň v řízení nepostupoval v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobní námitky lze rozdělit jednak na ty procesního charakteru, a dále na ty směřující k meritu věci, tedy k posouzení situace žalobkyně z hlediska naplnění statusu osoby bez státní příslušnosti.
6. Jako vadu řízení označila žalobkyně okolnost, že s ní žalovaný v rámci projednání žádosti neprovedl pohovor podle § 23 zákona o azylu. Významně ji tak zkrátil na jejích procesních právech, neboť rozhodnutí založil pouze na textu její žádosti a písemném doplnění ze dne 8. 3. 2021. Pohovor je v řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany, jehož instituty se s ohledem na judikatorní závěry použijí analogicky i v tomto řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019 č. j. 4 Azs 365/2018-75), stěžejním úkonem. Pohovor má za cíl umožnit žadateli unést důkazní břemeno a dále má zásadní hodnotu z hlediska řádného zjištění rozhodných skutečností. Poukázala na to, že absence pohovoru je přípustná pouze v taxativně stanovených případech, které v souzené věci nebyly dány.
7. Žalobkyně namítla, že žalovaný rezignoval na zjištění podstatných skutečností. Nevyžádal si totiž dokumenty od Mezinárodní organizace pro migraci (dále jen „IOM“). Prostřednictvím této organizace přitom žalobkyně v minulosti své obtíže při zajišťování náhradních dokladů řešila a zohlednění této skutečnosti navrhovala. Žalovaný k tomu však vůbec nepřihlédl, dokumenty si nevyžádal a naopak vyšel z předpokladu, že žalobkyně vlastní iniciativu při komunikaci se zastupitelskými úřady nedoložila.
8. Dále žalobkyně namítla, že jí nebylo umožněno seznámit se před vydáním rozhodnutí s obsahem spisu. V avizovaném termínu, kdy byla k prostudování spisu předvolána, se sice nedostavila, ale požádala o poskytnutí náhradního termínu, čemuž ale žalovaný nevyhověl. Odkázala přitom na tíživou osobní situaci pramenící z jejího nestabilního právního postavení. Upozorňovala na to, že v minulosti byla pro účely vyhoštění opakovaně zajištěna, z čehož pramení její nedůvěra ve vztahu k úřadům. K tomu všemu měl žalovaný v souladu se zásadou zdvořilosti podle § 4 odst. 1 správního řádu přihlédnout a vyjít jí, pokud jde o sjednání náhradního termínu, vstříc.
9. Pokud jde o meritorní stránku věci, žalovaný se dle názoru žalobkyně dopustil celé řady pochybení, jež v souhrnu vedly k nesprávnému závěru, že žalobkyni status osoby bez státní příslušnosti nesvědčí.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

10. Žalobkyně označila za irelevantní skutečnost, že se narodila jako státní příslušnice Kyrgyzstánu a nejméně do roku 2012 vlastnila cestovní pas. Pro věc je totiž zásadní, zda ji aktuálně tento stát (nebo kterýkoliv jiný) za státní příslušnici považuje. Jde především to, zda s ní komunikuje a je ochoten a schopen vystavit jí na požádání doklady a poskytovat jí součinnost v cizí zemi. Tuto zkušenost má však žalobkyně negativní, neboť se pomocí Kyrgyzstánu marně domáhala po dlouhá léta (minimálně od roku 2013 do roku 2020).
11. Za lichou považuje rovněž výtku žalovaného, že neuvedla žádné okolnosti svědčící o ztrátě státní příslušnosti. Poukázala na to, že v této věci je důkazní břemeno rovnoměrně rozloženo mezi žadatele a správní orgán. Splnění břemene tvrzení a břemene důkazního na své straně přitom opírá o to, že vyčerpávajícím způsobem přdestřela relevantní skutečnosti a detailně popsala peripetie, jež podstoupila při marné snaze legalizovat svůj pobyt na území České republiky. Obava, že ji Kyrgyzstán již nepovažuje za státní příslušnici, je zcela důvodnou a v této rovině je tedy její žádost úplná.
12. Zpochybnila rovněž závěr, že žádosti nelze vyhovět z důvodu, že sama sebe v průběhu řízení o získání pobytového oprávnění označovala za státní příslušnici Kyrgyzstánu. Toto hodnocení je zcela nepřipadné, neboť z hlediska naplnění definice osoby bez státní příslušnosti není rozhodující její subjektivní pocit, ale naopak jak se k ní Kyrgyzstán chová. Přitom zdůraznila, že dle jejího názoru je nezbytné, aby takové zacházení s osobou jako se státním příslušníkem bylo i efektivní, tedy vedlo k účinné ochraně a podpoře ze strany domovského státu.
13. Zpochybnila názor, že ztrátu státní příslušnosti nelze dokazovat okolností, že jí úřady odmítají vydat cestovní doklad, resp. vůbec s ní komunikovat. Poukázala na faktickou důkazní nouzi a na charakter řízení, v němž je třeba zvažovat i takové okolnosti, jako je časová prodleva s odpovědí na žádosti žalobkyně. To ve svém souhrnu důvodně naznačuje, že by osobou bez státní příslušnosti přinejmenším potenciálně být mohla.
14. Na závěr se žalobkyně zabývala i okolností, že jí velvyslanectví Kyrgyzstánu v listopadu 2020 vystavilo náhradní cestovní doklad za účelem vycestování z České republiky. Tato skutečnost jí v době podání žádosti nebyla známa. Před žalovaným ji nijak nezastírala, naopak na základě výzvy k doplnění žádosti na ni žalovaného sama upozornila. Z důvodu, že s ní nebyl proveden pohovor, však neměla možnost se k této skutečnosti vyjádřit. Pro věc je dle názoru žalobkyně rozhodné, že jí doklad nikdy nebyl předán a nedostal se jí před pozbytím platnosti do dispozice. Existence náhradního cestovního dokladu není pro věc rozhodující, neboť není jasné, jak s ní budou zastupitelské úřady Kyrgyzstánu zacházet napříště. Obává se, že jeho vydání bylo spíše ojedinělým excesem, na nějž neměla žádný vliv a bude i dále nucena setrvat v situaci, kdy jí nezbyde než vyčkávat, zda k obdobně formální aktivitě ze strany domovského státu ještě někdy dojde.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

15. Dle žalobkyně z pouhé existence náhradního cestovního dokladu nelze o její státní příslušnosti Kyrgyzstánu usuzovat. Je toho názoru, že spadá do kategorie osoby bez státní příslušnosti *de facto*, neboť její státní příslušnost ke Kyrgyzstánu je čistě formální. Domovský stát se k ní jako ke státní příslušnici nechová. Neposkytl jí nutnou podporu v zahraničí a odepřel jí svou liknavostí možnost domoci se účinné ochrany. Naopak vlastní nečinností ji vystavil dlouhodobé nejistotě a diskomfortu, který zažila při bezvýsledné snaze buď svůj pobyt v České republice legalizovat, anebo ji v souladu s právem opustit. Status osoby bez státní příslušnosti jí na základě těchto okolností přísluší. Naopak žalovaný tyto okolnosti nevzal vůbec v potaz a její žádost posoudil pouze na základě formálních kritérií.
16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na argumentaci uvedené v napadeném rozhodnutí a uvedl, že se s žalobními námitkami neztotožňuje.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

17. Soud shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Napadené rozhodnutí proto přezkoumal na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů podle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a to včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Vycházel ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí.
18. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tím žádný z účastníků po poučení soudem nevyslovil nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).
19. Podstatou sporu je otázka, zda byla žalobkyně v době vydání rozhodnutí osobou bez státní příslušnosti či nikoli. Postavení těchto osob upravuje Úmluva z roku 1954, která je podle čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, součástí tuzemského právního řádu. Úmluva pro Českou republiku vstoupila v platnost v roce 2004 a byla publikována pod č. 108/2004 Sb. m. s.
20. Řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti bylo do 1. 8. 2021, tedy v době rozhodování žalovaného, upraveno v zákoně o azylu. Tam byla úprava vložena zákonem č. 314/2015 Sb., a to zcela minimalisticky. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb. *„pro žádosti o určení statusu osoby bez státní příslušnosti není vhodné z důvodu jejich malého množství vytvářet speciální řízení [...] proto (se) pro rozhodování o takovýchto žádostech*
Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

„použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany.“ Zákon o azylu v § 8 písm. d) konstatoval, že žalovaný rozhoduje mimo jiné o žádostech podaných podle Úmluvy z roku 1954, a následně v § 9 stanovil, že na toto řízení se neuplatní vyjmenovaná ustanovení správního řádu.

21. Výkladem takto minimalisticky pojaté právní úpravy se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Situaci, kdy řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti ani postavení žadatelů není zákonem výslovně upraveno, neshledal optimální a došel k závěru, že je třeba přiměřeně použít postupy upravené zákonem o azylu (např. bod 9 rozsudku NSS č. j. 4 Azs 365/2018-74, body 12 a 29 rozsudku č. j. 10 Azs 347/2020-25 nebo rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 A 98/2021-45 z 26. 1. 2022). Nejvyšší správní soud došel k závěru, že *„nebylo namístě, aby žalovaný zcela odlišil žádost stěžovatele od žadatelů o mezinárodní ochranu, a [...] že by bylo nespravedlivé, aby si žalovaný mohl vybrat pro aplikaci pouze ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, tedy využít pravomoci k posouzení žádosti a příslušné řízení provést, ale zároveň nepřiblížit k pravidlům stanoveným zákonem o azylu, jinými slovy volit si procesní i hmotněprávní pravidla ad hoc a tím pádem netransparentně.“*
22. V dalších rozhodnutích výslovně judikoval, že je třeba u žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti aplikovat instituty upravené pro žadatele o mezinárodní ochranu (např. průkaz upravený pro žadatele o mezinárodní ochranu v § 57 zákona o azylu, srov. rozsudek č. j. 4 Azs 365/2018-74, § 3d odst. 1 zákona o azylu zakotvující právo setrvat na území nebo § 79 odst. 3, na jehož základě mají žadatelé právo na bezplatné ubytování, srov. rozsudek č. j. 10 Azs 347/2020-25).
23. Důvodem pro analogickou aplikaci jiných ustanovení zákona o azylu nebylo pouze zakotvení právní úpravy řízení v tomto zákoně. Jde totiž o podobnost postavení žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti s žadateli o mezinárodní ochranu a nutnost poskytnout jim stejný standard zacházení vyplývající zejména z mezinárodních závazků České republiky.
24. Z důvodu absence podrobné úpravy, kterou se žalovaný při rozhodování o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti má řídit, je třeba vyhovující postupy v praxi dotvářet. Znamená to hledat konkrétní řešení v jednotlivých případech při zohlednění zásad upravených v zákonu o azylu. Dle § 23c zákona o azylu přitom podkladem pro vydání rozhodnutí mohou být zejména a) žádost o udělení mezinárodní ochrany a údaje k jejímu doplnění, b) protokol o pohovoru, c) přesné a aktuální informace z různých zdrojů o státu, jehož je žadatel o udělení mezinárodních ochrany státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství o státu jejího posledního trvalého bydliště a d) výsledek vyšetření podle § 10 odst. 5.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

25. Soud nejprve zhodnotil řízení předcházející napadenému rozhodnutí z hlediska namítaných vad. V první řadě žalobkyně namítala, že odepřením pohovoru ze strany žalovaného byla významně zkrácena na svých procesních právech. Tvrdí, že žalovaný rozhodoval na základě nedostatečného zjištění všech rozhodných skutečností a pohovor měl sloužit k objasnění osobní situace žalobkyně a k podpoře jejích tvrzení, jež předestřela v písemné žádosti.
26. Soud připouští, že na základě shora shrnutých závěrů judikatury o analogickém využití institutů azylového zákona se pohovor s žadatelem jeví jako vhodný procesní prostředek ke zjištění pro věc významných skutečností. Je výrazem ochrany práv žadatele, neboť je mu umožněno osobně a bezprostředně vyjádřit pro věc zásadní okolnosti. Pohovor může upřít pozornost rozhodujícího správního orgánu k opatření potřebných důkazů. U některých důkazů (jako například listin a rozhodnutí vydaných v jiných řízeních, závěrů šetření jiných orgánů či výsledků komunikace s úřady cizích států) nemusí být v moci žadatele s ohledem na jeho specifické postavení jako procesně slabší strany, aby si je zajistil sám. Provedení pohovoru tedy bezprostředně souvisí i s rozložením důkazního břemene v tomto typu řízení. Soud musí plně přisvědčit žalobkyni, že to je rovnoměrně rozloženo mezi žadatele a rozhodující správní orgán, který musí ze své pozice orgánu disponujícího veřejnou mocí vyvinout úsilí k opatření důkazů do té míry, která je pro rozhodnutí ve věci potřebná.
27. Otázkou v souzené věci zůstává, zda neprovedení pohovoru představuje v konkrétním případě žalobkyně procesní pochybení natolik vážné, že předznamenalo i vadné rozhodnutí ve věci samé. Z obsahu spisu je zjevné, že žalovaný při vydání rozhodnutí vyšel z písemného textu žádosti, dále z jejího doplnění, včetně doložení žádosti o vydání cestovního pasu z února 2021 a zejména z opatřené kopie náhradního cestovního dokladu z listopadu 2020. Právě ten představuje podklad pro závěr, že zastupitelský úřad Kyrgyzstánu žalobkyni aktuálně stále považuje za státní příslušnici. Soud má za to, že pohovor provedený s žalobkyní by nemohl závěr žalovaného zvrátit. Mohla v rámci něj objasnit svou osobní situaci a detailně popsat procesní úskalí, jimž byla ve snaze obstarat si doklad, či důkaz o existenci své státní příslušnosti v průběhu času vystavena. Mohla také upřesnit tvrzení o spolupráci s IOM. Samotnou existenci či pravost náhradního cestovního dokladu z listopadu 2020, který žalovaný hodnotil jako stěžejní důkaz pro osvědčení její státní příslušnosti, by však v rámci pohovoru nebyla objektivně schopna zpochybnit. A ostatně ani z vyjádření ze dne 8. 3. 2021, ani z textu žaloby nevyplývá, že by v tomto smyslu proti vydání dokladu něco namítala. To, že doklad byl zastupitelským úřadem na jméno žalobkyně za účelem jejího vycestování do vlasti vydán, je mezi účastníky nesporné. Soud proto dospěl k závěru, že absence pohovoru v tomto konkrétním případě nevedla k nezákonnosti vydaného rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

28. Dále se soud zabýval námitkou žalobkyně, v níž žalovanému vytýká, že rezignoval na opatření důkazů osvědčujících její dřívější aktivitu, konkrétně spolupráci s IOM. Namítla také, že žalovaný nepřipadně odkázal na to, že žalobkyně svá tvrzení nijak nedoložila. Jak již soud uvedl výše, je žádoucí, aby správní orgán z pozice své moci obstaral potřebné důkazy. Závěr žalovaného v tom smyslu, že žádosti žalobkyně nelze vyhovět, neboť postrádá jakékoliv důkazy, je proto skutečně nesprávný. Byl to totiž žalovaný, kdo měl v potřebné míře vyvinout snahu o jejich zajištění.
29. Co se okruhu důkazů a jejich důkazní hodnoty, které pro rozhodnutí ve věci mohou sloužit, týče, je možné vyjít z příručky Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“, dále jen „Příručka“). Příručka je sice nezávazným pramenem a její charakter je toliko doporučující, s ohledem na kredit UNHCR a rozšíření jeho mandátu i na oblast ochrany osob bez státní příslušnosti (rezoluce Valného shromáždění OSN č. 50/152 z roku a č. 61/137 z roku 2006) má všeobecně přijímanou autoritu. Vzhledem k nedostatečnosti právní úpravy je proto důležitým východiskem pro praktickou aplikaci Úmluvy z roku 1954 v konkrétních případech.
30. Příručka sice nevylučuje s ohledem na možnou důkazní nouzi jako významný zdroj důkazů ani osobní svědectví žadatele nebo jeho písemné vyjádření („*oral or written testimony*“). Uvádí však, že tam, kde je možné vyjít z oficiálních dokumentů, bude výpovědní hodnota těchto zdrojů převažovat.
31. V souladu s doporučením UNHCR uvedenými v Příručce se v souzené věci nabízelo zkoumat také podmínky pozbývání státního občanství podle právních předpisů Kyrgyzstánu, tamní praxi správních nebo soudních orgánů v této oblasti, či provést šetření např. dotazem u zastupitelského úřadu, zda žalobkyni jako státní příslušnici stále eviduje. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že není vyžadována samoučelná aktivita žalovaného. K závěru o státní příslušnosti žalobkyně proto mohl žalovaný dojít i na základě skutečností zjištěných jinak než vlastním šetřením. V souzené věci postavil žalovaný svůj závěr na nezpochybněném a nevyvráceném vydání náhradního cestovního dokladu velvyslanectvím Kyrgyzstánu pro účely řízení o vyhoštění, jímž státní příslušnost žalobkyně výslovně potvrdilo. I Příručka uvádí za významný důkaz z hlediska vypovídací hodnoty okolnost, zda je žadatel držitelem cestovního pasu, či zda mu jej úřady jsou schopny vydat. Za této situace by pak další kroky žalovaného směrem k ověření státní příslušnosti – ať již řešerše tamní právní úpravy či dotaz adresovaný úřadům – bylo možno považovat za nadbytečné.
32. Je pravdou, že jednotlivé důkazy nemají stejnou důkazní váhu a že jedny z nejprůkaznějších jsou konkrétní a nesporná vyjádření úřadů reprezentujících veřejnou moc daného státu. V posuzované věci byla tímto důkazem kopie náhradního cestovního dokladu. V něm úřady Kyrgyzstánu veřejně a nesporně delarovaly, že žalobkyně –

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

identifikovaná jménem, příjmením, datem narození a fotografií – je jako držitelka tohoto dokladu státní příslušnicí Kyrgyzské republiky. Z hlediska důkazní hodnoty nebylo důvodu domnívat se, že by mohlo jít o takový typ cestovního dokladu, který vychází pouze z „ekonomického občanství“, a který osvědčuje jistý druh obchodního vztahu, k němuž některé destinace (např. zámořské ostrovy) lákají zahraniční investory.

33. Žalovaný sice pochybil, pokud v rozhodnutí uvedl jako jeden z důvodů pro nevyhovění žádosti to, že ji žalobkyně nepodložila relevantními důkazy, např. dokladem o dřívější aktivní snaze o získání dokladu a o komunikaci s úřady Kyrgyzstánu atd. Tento důvod však nebyl jediný a z hlediska zamítnutí žádosti žalobkyně měl mnohem větší relevanci vydaný náhradní cestovní doklad, jehož existenci žalovaný prokázal a z něž vyšel. Proto toto pochybení žalovaného zůstává bez vlivu na zákonnost rozhodnutí jako takového.
34. Soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že byla zkrácena na procesních právech tím, že jí nebylo umožněno prostudovat spis. Byla to žalobkyně, kdo prostudování spisu zmařil. Nejprve se vzdala možnosti realizovat toto své právo prostřednictvím zmocněné profesionální zástupkyně z důvodu jejího pracovního vytížení. Následně se v avizovaném termínu dne 8. 4. 2021 bez omluvy nedostavila ani žalobkyně osobně. Pokud jde o žádost o stanovení nového termínu z důvodu špatného zdravotního stavu (viz písemnost ze dne 19. 4. 2021), bylo by jistě možné ji akceptovat, pokud by taková překážka byla doložena, či alespoň blíže konkretizována a pokud by žádost bezprostředně následovala promeškaný termín. Z obsahu spisu však vyplývá, že žalobkyně zaslala tuto žádost až po 11 dnech. S ohledem na práve uvedené proto soud neshledal v postupu žalovaného, jenž k pozdní a nedoložené žádosti nepřihlédl, nic, co by bylo v tvrzeném rozporu se zásadou vstřícnosti dle § 4 správního řádu.
35. Z hlediska námitek směřujících proti meritornímu posouzení žádosti musí nejprve soud přisvědčit žalobkyni, že pro její nynější status je zcela irelevantní, že se jako státní příslušnice Kyrgyzstánu narodila a že jako jeho příslušnici samu sebe označovala během proběhnuvších správních řízení. Pro posouzení žádosti byl rozhodující aktuální stav a to, zda na základě nějaké události svou příslušnost mohla ztratit.
36. Klíčové je zodpovězení otázky, zda měl žalovaný zkoumat i obsah vztahu žalobkyně a jejího domovského státu, resp. zda měl hodnotit i intenzitu právní pomoci a komunikace, již se žalobkyni ze strany Kyrgyzstánu v průběhu času dostalo. Dle žalobkyně jí status osoby bez státní příslušnosti přísluší, neboť pouto se svým státem ztratila v důsledku jeho nedostatečné péče a asistence. Sama sebe pak označuje jako osobu bez státní příslušnosti *de facto*, neboť není nositelkou *efektivního* státního občanství.
37. Pro posouzení této námítky je třeba vyjít ze znění Úmluvy z roku 1954. Český překlad jejího čl. 1 odst. 1 zní takto: „*Pro účely této úmluvy výraz ,osoba bez státní příslušnosti*“ Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

označuje osobu, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana.“ Je třeba zdůraznit, že překlad nepromítá všechny zcela jednoznačně významové aspekty znění tohoto ustanovení v anglickém jazyce, které je podle mezinárodního práva rozhodné pro výklad Úmluvy (a jako takové má podle § 6 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírcе zákonů a o Sbírcе mezinárodních smluv přednost). Konkrétně formulace „podle svých právních předpisů“ významově není zcela ekvivalentní k anglickému termínu „under the operation of its law“, jelikož ten v sobě zřejmě zahrnuje i praktickou aplikaci relevantními orgány či institucemi daného státu. Zároveň slovo „law“ je třeba v tomto kontextu chápat v širším významu, než pouze jako „právní předpisy“, tudíž zahrnuje také opatření ministerstev a dalších správních orgánů, judikaturu, správní praxi a podobně.

38. Příručka obsahuje vysvětlení definice „osoba bez státní příslušnosti“ podle čl. 1 a obsahuje také stručnou genezi mezinárodních lidskoprávních dokumentů oblasti mezinárodní ochrany (uprchlictví) a osob bez státní příslušnosti, neboť ty spolu velmi úzce souvisí. Zejména jde vedle Úmluvy z roku 1954 i o Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Úmluvu o omezení případů bezdomovectví přijatou v roce 1961.
39. Osoby spadající pod definici dle čl. 1 Úmluvy z roku 1954 jsou někdy označovány jako osoby bez státní příslušnosti *de iure*, a to navzdory tomu, že ani tato úmluva, ani jiný žádný ze smluvních dokumentů je takto výslovně neoznačuje. Je tomu tak z důvodu jejich odlišení od dalších kategorií osob, jež definici dle čl. 1 Úmluvy z roku 1954 nenaplnují a jež jsou nazývány osoby bez státní příslušnosti (apatridé) *de facto*. Kategorie apatridů *de facto* představuje ne zcela jednotný a doktrinálně různě uchopený okruh osob, které z nějakého důvodu původní vazbu na svůj domovský stát ztratily. Označují se tak mimo jiné i osoby, jež postrádají efektivní pomoc svého státu v zahraničí bez toho, že by došlo k nějakému úřednímu aktu, jímž by jim byla státní příslušnost oficiálně odebrána. O definičních znacích apatridů *de facto* však nebyla přijata jednoznačná shoda a obsahová náplň se v průběhu času postupně mění (k tomu lze odkázat např. na souborné dílo pod záštitou UNHCR *Legal and Protection Policy Research, UNHCR and De Facto Statelessness*, Massey H. z roku 2010, publikováno <https://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>).
40. Oproti nejasnému definičnímu vymezení apatridů *de facto* však není sporu o tom, že v právně závazných dokumentech, jímž je v předmětném řízení o přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti pouze Úmluva z roku 1954, se s kategorií apatridů *de facto* nepočítá a ochrana jim podle režimu této úmluvy výslovně poskytnuta není.
41. Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že jsou jak ze strany UNHCR, tak ze strany akademických kruhů vedeny snahy o rozšíření poskytované ochrany i osobám, jež definici osoby bez státní příslušnosti podle čl. 1 Úmluvy z roku 1954 (tj. *de iure*) nenaplnují. Ostatně na postavení apatridů *de facto* je odkazováno i v závěrečném aktu k Úmluvě z roku 1961, v němž je doporučováno, aby státy zvážily možnost příznivého zacházení i s osobami bez
- Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

státní příslušnosti *de facto*. Jde však toliko o nezávaznou proklamaci a v současnosti neexistuje žádný smluvní režim specifický pro tuto kategorii osob. Apatridé *de facto* jsou tedy v současnosti chráněni obecně na základě mezinárodního práva sledujícího ochranu lidských práv, ale specificky na ně nelze dosah čl. 1 Úmluvy z roku 1954 rozšiřovat.

42. V souzené věci to tedy znamená, že žalovaný neměl v řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti povinnost zkoumat obsah vztahu žalobkyně a jejího domovského státu, ani to zda jde o státní příslušnost *efektivní*, či jen *formální*. I pokud by žalobkyně ne zcela jednotně uchopenou definici osoby bez státní příslušnosti *de facto* splňovala, nemohl by jí totiž žalovaný na půdorysu Úmluvy z roku 1954 tento status přiznat. Významné tak v souzené věci bylo pouze to, že ji úřady Krygyzské republiky za svou státní příslušnici považují, což se promítlo do vydání náhradního cestovního dokladu.

IV. Závěr

43. Vzhledem ke shora uvedeným důvodům soudu nezbylo než žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítnout.
44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

pokračování

sp. zn. 14 A 126/2021-39

Praha dne 19. ledna 2023

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.