



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **E. K.**, zast. Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Poděbradská 173/5, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2022, č. j. MV-132955-44/OAM-2019, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2023, č. j. 17 A 65/2022-29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala dne 18. 9. 2019 o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti přijaté 28. 9. 1954 v New Yorku a vyhlášené pod č. 108/2004 Sb. m. s. („Úmluva“) a § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 1. 8. 2021. Žalovaný dne 12. 7. 2022 rozhodl, že žalobkyně není osobou bez státní příslušnosti a její žádost zamítl.

[2] Žalobkyně se bránila žalobou u Městského soudu v Praze, který rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uzavřel, že žalobkyně svou část důkazního břemene unesla a vynaložila dostatečnou a prokazatelnou snahu o získání

relevantních důkazů, včetně pokusů kontaktovat velvyslanectví Ruské federace. Naopak žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav a neunesl svou část důkazního břemene.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítá, že příručka Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, na kterou odkázala žalobkyně i městský soud, je pouze doporučující povahy. Vzhledem k analogickému užití úpravy řízení ve věcech mezinárodní ochrany v řízení podle § 8 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném do 1. 8. 2021 aplikoval stěžovatel na věc závěry judikatury o děleném důkazním břemenu vztahující se k mezinárodní ochraně.

[4] Stěžovatel se nezříká svého podílu na sdíleném důkazním břemenu. Požadavek součinnosti žalobkyně v podobě doložení dostupných dokumentů či návštěvy zastupitelského úřadu však není přemrštěný. S výjimkou dvou písemných pokusů o kontaktování ruské ambasády žalobkyně v tomto směru nic neučinila. Nesoulad datace dopisu ambasády a podacího lístku městský soud přešel jako chybu v psaní. U dcery žalobkyně v Německu se mají nacházet i oddací a rodný list žalobkyně, předloženy však nebyly. Žalobkyně nesdělila ani podrobnosti ohledně svého dřívějšího pobytového oprávnění v Německu. Výpovědi žalobkyně a jejího manžela byly rozporné i ohledně důvodu ztráty tohoto oprávnění; je zřejmé, že k ní došlo v důsledku trestné činnosti manžela žalobkyně.

[5] Podle stěžovatele jde ze strany žalobkyně a jejího manžela o snahu legalizovat svůj pobyt, zabránit návratu do Ruské federace a zatajit skutečnosti odporující jejich příběhu. Záměrná absence jednání představuje účelové obcházení Úmluvy.

[6] Úvaha městského soudu, že i žadatelé o status osoby bez státní příslušnosti mohou mít obavy se osobně obrátit na „svůj“ zastupitelský úřad, je obecná a spekulativní. Soud však z ní přesto vychází, neboť na jejím základě akceptuje pasivitu žalobkyně. Žadatel o status osoby bez státní příslušnosti nemá důvod obávat se na zastupitelský úřad obrátit a je to i žádoucí. Žalobkyně má podstatně širší důkazní možnosti než žadatel o mezinárodní ochranu.

[7] Napadený rozsudek je podle stěžovatele nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Zároveň stojí na nesprávném výkladu Úmluvy, která neukládá rezignovat na požadavek minimální součinnosti žadatele a podílu na nesení důkazního břemene. Soud bez důvodné argumentace akceptoval pasivní přístup žalobkyně, což znevýhodňuje aktivně spolupracující žadatele. Napadený rozsudek je i v rozporu s judikaturou o rozložení důkazního břemena. Z žádných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (NSS) neplyne povinnost spokojit se s doložením jednostranné písemné komunikace se zastupitelským úřadem.

[8] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že již od počátku své přítomnosti v České republice tvrdila, že je osobou bez státní příslušnosti, a to i v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Žalobkyně byla i zajištěna a nepodařilo se ji vyhostit do Ruské

pokračování

federace. Od počátku nynějšího řízení žalobkyně na řízení o správním vyhoštění odkazovala. Už to, že se žalobkyně v České republice nachází více než 13 let bez pobytového oprávnění, a přesto nedošlo k jejímu vyhoštění, vyvolává pochybnosti o existenci státního občanství.

[9] Žalobkyně uvedla všechny známé skutečnosti a souhlasila i s osobní návštěvou ruské ambasády v doprovodu pracovníků stěžovatele. Místo součinnosti s žalobkyní však stěžovatel vydal negativní rozhodnutí. Tvzení o účelovém vyhýbání se součinnosti je zavádějící. K vyjádření žalobkyně doplnila další e-maily ruské ambasádě, na které nebylo nikdy reagováno. Správní orgán má dostatečný aparát pro kontaktování zahraničních institucí. Stěžovatel však nevyvinul žádnou snahu a veškeré doložení důkazů požadoval pouze po žalobkyni. U chybného data na dopisu ruské ambasádě jde skutečně o zjevnou chybu v psaní. *Ad absurdum* by stěžovatel mohl i namítat, že dopis nebyl skutečně v dané obálce a podobně.

[10] Žalobkyně a její manžel jsou starší a nemocné osoby. Správní řízení trvalo tři roky a stěžovatel si za tu dobu ani nevyžádal informace ze strany Policie ČR. Jak žalobkyně uvedla již v žalobě, z komunikace Ředitelství služby cizinecké policie s Federální migrační službou v Moskvě ve věci jejího manžela plyne, že se zatím nepodařilo zjistit, že by šlo o občana Ruské federace. Žalobkyně již v žalobě také odkázala na veřejně dostupné informace o státním občanství po rozpadu Sovětského svazu. Na základě jejího životního příběhu je vysoká pravděpodobnost, že nikdy občanství Ruské federace nenabyla.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[12] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatel blíže nespecifikuje, v čem by měla nepřezkoumatelnost spočívat. Pouze zběžně uvádí, že městský soud bez důvodné argumentace akceptoval pasivitu žalobkyně. NSS k tomu uvádí, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť je z něj zjevné, vůči komu a jak soud rozhodl. Není ani nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť městský soud rozvinul své úvahy o důvodnosti žalobních bodů logickým a systematickým způsobem, který umožňuje hodnocení jejich věcné správnosti. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[13] Stěžovatel, žalobkyně i městský soud se shodují v nezbytnosti aplikovat na řízení podle § 8 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném do 1. 8. 2021 úpravu pro řízení ve věcech mezinárodní ochrany, včetně pravidel pro rozdělení odpovědnosti za řádné zjištění skutkového stavu. Různí se však v tom, zda svým procesním povinnostem v tomto směru nedostal stěžovatel (jak tvrdila žalobkyně a přisvědčil jí v tom městský soud), nebo žalobkyně (jak tvrdí stěžovatel).

[14] NSS připomíná, že obecnou povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, doplňuje povinnost účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu jejich tvrzení (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019,

č. j. 1 Azs 367/2018-34, bod 22). Zároveň však platí, že ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení nezavazuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018-29, bod 19).

[15] Stěžovatel namítá, že dva písemné pokusy žalobkyně kontaktovat ruskou ambasádu, které zůstaly bez odezvy, nedostačují pro naplnění náležité míry procesní aktivity. Na rozdíl od žadatelů o mezinárodní ochranu totiž nemusí mít žadatelé o status osoby bez státní příslušnosti obavu obrátit se na zastupitelský úřad své potenciální země.

[16] Stěžovatel však pomíjí, že žalobkyně vyjádřila ochotu se na ruskou ambasádu v doprovodu pracovníků stěžovatele dostavit (srov. protokol o pohovoru ze dne 21. 4. 2022). Jelikož související dotaz vznesl sám stěžovatel, bylo možné se domnívat, že takovou návštěvu zastupitelského úřadu zamýšlí v průběhu řízení uskutečnit; k tomu však nikdy nepřistoupil.

[17] Stejně tak nepovažuje NSS ve shodě s městským soudem za příléhavé konstatování stěžovatele ohledně absence důvodných obav z kontaktování cizozemských orgánů u všech žadatelů o status apatridy. Ostatně ne všechny státy světa nutně zakazují podobně jako Česká republika (srov. čl. 12 odst. 2 Ústavy) odnětí státního občanství proti vůli občana (k tomu srov. mírnější standard podle čl. 8 Úmluvy o omezení případů bezdomovectví přijaté 30. 8. 1961 v New Yorku a vyhlášené pod č. 43/2002 Sb. m. s.; i ta však váže pouze některé státy). Ačkoli to patrně nebyl případ žalobkyně, která vyjádřila ochotu se na ambasádu dostavit, nelze takové situace paušálně vyloučit.

[18] Stěžovatel naopak pominul, že žalobkyně již v odpovědi na výzvu k součinnosti ze dne 12. 12. 2019 upozorňovala na informace ve spise cizinecké policie, včetně konkrétního čísla jedacího, z nichž měla také vyplývat nekontaktnost ruského zastupitelského úřadu a to, že se ani cizinecké policii nepodařilo ruské občanství u žalobkyně a jejího manžela zjistit. Stěžovatel však listiny z tohoto spisu do podkladů rozhodnutí nezahrnul.

[19] Stěžovatel také opakovaně poukazuje na to, že u dcer žalobkyně v Německu se mají nacházet rodný a oddací list žalobkyně a že žalobkyně nepředložením těchto listin také nenaplnila patřičnou míru procesní aktivity. NSS však má pochybnosti o tom, že by tyto listiny byly způsobilé přispět k objasnění věci. Z životního příběhu žalobkyně, jak jej popsala v protokolech v tomto i azylových řízeních, plyne, že žalobkyně se vdala v polovině 80. let v Sovětském svazu. Až koncem 80. let s manželem vycestovali do Německé demokratické republiky. V Německu setrvali i po jeho znovusjednocení a do Sovětského svazu/Ruské federace se již nevrátili. Tyto skutečnosti stěžovatel nezpochybňoval.

[20] Z žalobkynina rodného a oddacího listu by však nejspíše vyplývalo pouze to, že byla v 80. letech občankou Sovětského svazu, popřípadě její přesné místo pobytu v Sovětském svazu. Logicky by však tyto listiny nemohly poskytnout informace k otázce, zda žalobkyně pozbyla sovětské občanství, aniž by nabyla občanství ruské v rámci rozpadu Sovětského svazu v roce 1991, neboť k této události došlo řadu let po vyhotovení těchto listin.

pokračování

[21] To, že žalobkyně neupřesnila své dřívější pobytové oprávnění v Německu, NSS také nepovažuje za klíčové. Předmětem nynějšího řízení bylo to, zda je žalobkyně osobou bez státní příslušnosti, a zda lze o této skutečnosti vydat deklaratorní rozhodnutí. V řízení bylo od počátku zřejmé, že pobytový titul žalobkyně v Německu se nezakládal na státním občanství. Konkrétní forma pobytového oprávnění tak byla spíše podružnou otázkou.

[22] K nesprávné dataci dopisu zaslaného ruské ambasádě NSS ve shodě s městským soudem konstatuje, že patrně skutečně jde o chybu v psaní (na podacím lístku je uvedeno datum odeslání 15. 9. 2020, dopis samotný je datován 16. 9. 2020). Z podacího lístku je patrné, že zásilka byla zástupcem žalobkyně Velvyslanectví Ruské federace v České republice odeslána. Případné spekulace stěžovatele v tomto směru považuje NSS za nepodložené. Žalobkyně navíc doložila i snahu kontaktovat zastupitelský úřad jinými prostředky.

[23] Za podobně spekulativní je nutno považovat tvrzení stěžovatele, že žádost žalobkyně účelově obchází právní úpravu obsaženou v Úmluvě za účelem legalizace pobytu a že jde o umělé zvyšování počtu osob bez státní příslušnosti v rozporu se zájmy mezinárodního společenství.

[24] Za dobu cca 12 let, po které žalobkyně do vydání nyní napadeného rozhodnutí pobývala na území České republiky, se nepodařilo uskutečnit její vyhoštění do Ruské federace, ačkoli byla její žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta (24. 4. 2014) a řízení o její druhé žádosti o mezinárodní ochranu zastaveno (18. 3. 2016). Tento fakt je nepochybně vodítkem k tomu, že status žalobkyně jako osoby bez státní příslušnosti je přinejmenším možný. Stejně tak žalobkynin popsany životní příběh modelově velmi blízce kopíruje případy osob, které se staly apatridy v důsledku rozpadu Sovětského svazu. Velmi ilustrativní jsou v tomto směru ostatně i veřejně dostupné materiály, na které odkázala žalobkyně v žalobě.

[25] Konečně stěžovatel má samozřejmě pravdu v tom, že příručka Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, na kterou odkázala žalobkyně a městský soud (*Handbook on Protection of Stateless Persons Under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, Geneva, 2014), nemá povahu právně závazného aktu. Z pohledu mezinárodního práva je k autoritativnímu výkladu Úmluvy povolán toliko Mezinárodní soudní dvůr (čl. 34 Úmluvy); z pohledu práva vnitrostátního pak příslušné soudy a správní orgány. To však nic nemění na tom, že takový dokument může být relevantní z důvodu své argumentační přesvědčivosti, neboť jde o materiál zpracovaný specializovaným orgánem mezinárodní organizace, který se danou problematikou zabývá.

[26] NSS uzavírá, že neshledal žádnou ze stěžovatelových námitek důvodnou. Městský soud postupoval správně, pokud napadené rozhodnutí zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav. Stěžovatel totiž skutečně nedostal své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“).

[28] Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; toto právo naopak náleží úspěšné žalobkyni (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Náhradu odměny za zastupování podle vyhlášky č. 117/1996 Sb., advokátní tarif, lze však v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. přiznat pouze při zastupování advokátem nebo jinou osobou vykonávající specializované právní poradenství (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2008, č. j. 4 Azs 51/2008-79). Zástupce žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti náhradu nákladů řízení nepožadoval. Ani ze spisu nejsou patrné náklady, které by žalobkyni nebo jejímu zástupci vznikly. NSS proto žalobkyni nepřiznal náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. prosince 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu