



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **T. R.**, narozena X
bez státní příslušnosti
zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., IČO 45768676
sídlem Poděbradská 173/5, 190 00 Praha 9

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 19. 7. 2022, čj. MV-47239-16/OAM-2021

takto:

- I. Ruší se rozhodnutí žalovaného z 19. 7. 2022, čj. MV-47239-16/OAM-2021, a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobkyně požádala o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl, že žalobkyně takovou osobou není.
2. Žalobkyně je tzv. neobčankou (*nepilsoņa*) Lotyšska. Tato kategorie osob vznikla v Lotyšsku v důsledku rozpadu Sovětského svazu a znovuoobnovení lotyšské nezávislosti. Zjednodušeně řešeno, jde o osoby ruské národnosti, které se v době existence Sovětského svazu přestěhovaly na území Lotyšska a po roce 1991 zde zůstaly.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

3. Soud je v této věci postaven před otázkou, zda jsou neobčané osobami bez státní příslušnosti, na které se aplikuje Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti (sdělení č. 108/2004 Sb. m. s., dále jen „Úmluva“). Z níže popsanych důvodů dospěl soud k závěru, že ano.

2. Žalobní argumentace

4. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nesprávné.
5. Dle čl. 1 odst. 1 Úmluvy výraz *osoba bez státní příslušnosti* označuje osobu, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana. Dle žalobkyně pro naplnění této definice postačí, pokud je prokázáno, že daná osoba není považována za občana jakéhokoli státu. Pokud sám žalovaný uvádí, že „*lotyšská legislativa rozlišuje dvě kategorie osob bez státní příslušnosti, a sice osoby bez státní příslušnosti podle řízení o určení státní příslušnosti a tzv. neobčany*“, pak tím potvrzuje, že kategorie neobčanů a kategorie osob bez státní příslušnosti splývají v jedno. Žalovaný v celém řízení argumentuje skutečností, že lotyšská legislativa přiznává neobčanům určitá práva. Dle žalobkyně však tato skutečnost není relevantní. Z hlediska možnosti přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je významné pouze to, zda osoba naplňuje základní předpoklad celého řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, jímž je absence státní příslušnosti.
6. Dle žalobkynina názoru neobstojí argument žalovaného, že neobčané Lotyšska mohou časem žádat o lotyšské státní občanství. Správní orgán musí rozhodovat s ohledem na skutkový stav, který je dán v době vydání rozhodnutí.
7. Žalobkyně dále uvádí, že žalovaný jednal v rozporu s § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť nepostupoval tak, aby při rozhodování ve skutkově obdobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Z rozhodovací praxe žalovaného je žalobkyni známo, že 17. 2. 2021 jiné žadatelce, která byla rovněž neobčankou Lotyšska, přiznal status osoby bez státní příslušnosti.
8. V rozsudku zdejšího soudu z 16. 2. 2022, čj. 11 A 221/2021-27, jímž žalobkyně napadla předchozí rozhodnutí žalovaného, vyslovil zdejší soud názor, že případy žádosti žalobkyně a žádosti ze 17. 2. 2021 jsou natolik shodné, že mohly v žalobkyni vyvolat legitimní očekávání, že její žádosti bude vyhověno, a žalovaný musí proto vysvětlit, zda se jedná o vybočení z jinak ustálené rozhodovací praxe. Dle žalobkyně se žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal s rozdílným rozhodováním ve výše uvedených věcech, neboť důvody, které uvádí, jsou pouze formální. Jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

3. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný nesouhlasí s žalobními námitkami a považuje je za nedůvodné. V podrobnostech odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a shromážděný spisový materiál.
10. Žalovaný vycházel ze skutkových okolností případu a zcela konkrétně popsal souvislosti, z nichž se podává, že žalobkyně není osobou bez státní příslušnosti. Odmítá, že by nedostal povinností, které mu zdejší soud stanovil v rozsudku čj. 11 A 221/2021-27.
11. V napadeném rozhodnutí dostatečně poukázal na rozdíly mezi případem žalobkyně a žadatelky, na něž v žalobě odkazovala. Žalobkynin případ je teprve druhou žádostí osoby se statutem neobčana Lotyšska, kterou se žalovaný zabýval, a proto se nelze dovolávat jeho

ustálené rozhodovací praxe. Žalovaný v době rozhodování prvního případu neměl k dispozici natolik detailní informace o statusu lotyšských neobčanů jako nyní.

12. Žalovaný dále zdůraznil, že se žalobkyně nenachází v situaci, kdy by neměla k dispozici doklad, jímž by svou totožnost nemohla dokládat, neboť jí byl vydán cestovní pas neobčana Lotyšska. Dle žalovaného nejsou neobčané Lotyšska osobami bez státní příslušnosti, jelikož jim je ze strany Lotyšska poskytována odpovídající ochrana, která přesahuje rámec požadavků vyplývajících z Úmluvy a zahrnuje mj. ochranu před vyhoštěním či svobodu pohybu i mimo území Lotyšska. Rozdílnost neobčanů a osob bez státní příslušnosti byla uznána i ze strany Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).
13. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí reflektoval aktuální situaci samotné žalobkyně a jejího manžela a syna a poukázal na možnost řešit otázku jejího legálního pobytu na území ČR prostřednictvím alternativ, jež nabízí zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, či zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

4. Dosavadní průběh řízení a napadené rozhodnutí

14. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným, vyplývají následující skutečnosti.
15. Žalobkyně požádala 17. 3. 2021 o přiznání statusu podle Úmluvy. Uvedla, že se narodila v Rize v roce 1986. Po rozpadu Sovětského svazu nenabyla občanství Lotyšska, nýbrž obdržela status neobčanky. Pro tento účel jí byl vydán cizinecký pas a v Lotyšsku mohla legálně pobývat, ale nebyla jí přiznána stejná práva jako občanům Lotyšska.
16. Žalovaný založil do spisu informaci OAMP s názvem „*Postavení tzv. neobčanů, nabývání lotyšského občanství*“ (informace OAMP), která shrnuje postavení neobčanů v Lotyšsku a právní úpravu tohoto statusu. Následně žalovaný řízení o žalobkynině žádosti zastavil, neboť se dle něj stala zjevně bezpředmětnou dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Svůj závěr opřel o úvahu, že náleží-li žalobkyni status neobčana, s kterým se pojí též oprávnění k trvalému pobytu v Lotyšsku, nelze žalobkyni přiznat postavení dle Úmluvy.
17. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k zdejšímu soudu, který zrušil rozhodnutí žalovaného rozsudkem čj. 11 A 221/2021-27, a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Vysvětlil, že zastavit řízení pro zjevnou bezpředmětnost je podmíněno tím, že se v průběhu řízení vyskytne skutečnost, která změní skutkový či právní stav projednávané věci. Takové podmínky nenastaly, jelikož od podání žádosti až do rozhodnutí byl skutkový a právní stav zcela shodný. Pokud měl žalovaný za to, že žalobkyně s ohledem na svůj lotyšský status nesplňuje podmínky Úmluvy, měl její žádost zamítnout. Soud též shledal důvodnou námitku, že žalovaný dostatečně nevysvětlil, v čem se žalobkynin případ liší od případu lotyšské neobčanky, které žalovaný status osoby bez státní příslušnosti přiznal. Nad rámec těchto zrušujících důvodů soud k další žalobkynině argumentaci uvedl, že se mylí, má-li za to, že pro přiznání statusu dle Úmluvy stačí, aby žalobkyně neměla žádné občanství. Sama Úmluva obsahuje v čl. 1 odst. 2 kategorie osob, na které se nevztahuje, i pokud je žádný stát nepovažuje za svého občana. Soud dále poukázal na to, že lotyšská úprava postavení neobčanů jde nad rámec požadavků Úmluvy.
18. Žalovaný následně napadeným rozhodnutím žalobkyninu žádost zamítl. Uvedl, že lotyšská legislativa jde v případě neobčanů nad rámec požadavků Úmluvy a poskytuje neobčanům práva a benefity vysoce nad možnostmi právní úpravy statusu osob bez státní příslušnosti v ČR. Odkázal na závěry UNHCR a informaci OAMP. Z nich vyplývá, že neobčané

požívají při srovnání s lotyšskými občany stejné právní ochrany při pobytu v Lotyšsku i v zahraničí. Vedle lotyšských občanů jsou jedinou skupinou osob, již je *ex lege* garantováno právo na trvalý pobyt v Lotyšsku, přičemž mohou být držiteli trvalého pobytu v zahraničí, aniž by ztratili svá práva. Neobčanům náleží většina politických práv a tytéž sociální záruky jako lotyšským občanům. Jediný relevantní rozdíl v postavení lotyšských občanů a neobčanů představuje právo ucházet se o místo ve státní službě či zastávat pozici přímo související s národní bezpečností, jinak jsou jim však garantována stejná práva v pracovněprávní rovině jako lotyšským občanům. Neobčané mají možnost žádat o lotyšské občanství za standardních zákonných podmínek, přičemž v jeho nabývání je patrný trend postupné liberalizace. Žalovaný popsal vývoj legislativy týkající se možnosti nabytí státního občanství neobčany a citoval vyjádření lotyšského Ministerstva zahraničních věcí, dle něž „*Lotyšsko vytvořilo veškeré předpoklady, aby osoby v postavení neobčanů mohly získat občanství Lotyšska*“.

19. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně je osobou, které Lotyšsko jako země, v níž se usídlila, uznává za osobu mající práva a povinnost spojené s občanstvím této země ve smyslu čl. 1 odst. 2 bodu (ii) Úmluvy.
20. Žalovaný dále uvedl, že nemá žádnou relevantní rozhodovací praxi vůči lotyšským neobčanům, kteří žádají o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. Za celou dobu se v tomto směru zabýval pouze dvěma žádostmi. Dané případy si dle žalovaného nejsou skutkově podobné – srovnávaná cizinka se nenarodila na území dnešního Lotyšska, nýbrž na Ukrajině, v ČR pobývala 21 let od odchodu z Lotyšska a rovněž opakovaně žádala o mezinárodní ochranu. Uváděla tedy i jiné důvody, pro něž se nemůže do Lotyšska vrátit, které nespočívaly jen v jejím statusu neobčanky. Správní orgán rovněž v době rozhodování jejího případu neměl k dispozici veškeré informace týkající se postavení neobčanů v Lotyšsku.

5. Posouzení soudem

21. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a v rozsahu uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.)]. Vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
22. Soud ověřil, že žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

5.1 K rozhodnutí bez jednání a analýze ODA

23. Soud ve věci rozhodoval bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žádná ze stran s tímto postupem nevyslovila po poučení nesouhlas.
24. Ve věci nebylo ani nutné provádět dokazování, jež se provádí při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně k prokázání svého tvrzení, že Irsko uznalo neobčana Lotyšska za osobu bez státní příslušnosti, odkazovala na novinový článek. Soud nicméně nepovažoval za nutné jím provádět dokazování, neboť i bez tohoto důkazu dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Prokazovat žalobkynino tvrzení by proto bylo nadbytečné.
25. Soud si pro účely svého rozhodnutí vyžádal analýzu oddělení dokumentace a analytiky NSS (ODA) k otázce, jak se (zahraniční) literatura a judikatura staví ke statusu neobčanů Lotyšska ve vztahu ke statusu osob bez státní příslušnosti. ODA analýzu vypracovala a soudu zaslala. Ačkoliv soud z této analýzy vycházel, je přesvědčen, že jí nebylo třeba provádět dokazování.

26. Předmětem dokazování jsou skutkové otázky (např. Lavický P., *Důkazní břemeno v civilním řízení soudním* In: Sobek, T., Kotásek, J., Hapla, M. (eds.) *Právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 113). Právní posouzení skutkových okolností však již předmětem dokazování není, neboť platí zásada, že soud zná právo (*iura novit curia*). Tato zásada navíc platí nejen pro tuzemské právo, ale i pro právo cizí: „*Princip iura novit curia je tradičně vykládán v tom smyslu, že byť zákon tuto zásadu výslovně spojuje jen s předpisy, jež jsou uveřejněny nebo oznámeny ve Sbírce zákonů České republiky (srov. § 121 o. s. ř.), lze ji obecně vztáhnout dokonce i na předpisy cizozemské*“ (rozsudek Nejvyššího soudu z 13. 9. 2023, sp. zn. 24 Cdo 2386/2023, bod 33). Obsah cizího práva jakož i jeho relevantní informace o jeho výkladu a aplikaci může soud zjišťovat z jakýchkoliv pramenů, přičemž listinami, které takto soud získá (včetně znaleckého posudku z oboru právních vztahů k cizině) se dokazování neprovádí (bod 34 rozsudku sp. zn. 24 Cdo 2386/2023 a shodně též usnesení Nejvyššího soudu z 27. 8. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1012/2023, a jeho rozsudek z 25. 4. 2018, sp. zn. 33 Cdo 1383/2017).
27. Rozlišování mezi skutkovými a právními otázkami může být leckdy komplikované (nálezy Ústavního soudu z 20. 12. 2016, sp. zn. III. ÚS 3067/13, bod 26 a násl., a z 27. 4. 2020, sp. zn. II. ÚS 664/19, bod 19). V posuzované věci je však zřejmé, že analýza ODA posuzuje právní otázku vztahu právní úpravy statusu neobčana k statusu osob bez státní příslušnosti. Soud proto nepovažoval za nutné nařizovat jednání pouze za účelem provedení důkazu zmíněnou analýzou. Soud dodává, že též z praxe NSS vyplývá (byť implicitně), že analýzou ODA se důkaz neprovádí (viz postup popsáný v bodu 32 a násl. rozsudku NSS z 20. 12. 2017, čj. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS).
28. I pro právní posouzení platí zákaz překvapivých rozhodnutí, jež plyne z práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Účastníci musí mít možnost vyjádřit se ke všem (skutkovým i právním) otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat (např. nález Ústavního soudu z 13. 6. 2022, sp. zn. II. ÚS 3257/21, bod 18 a judikatura tam citovaná). Soud proto rozeslal stranám k vyjádření žádost o analýzu i analýzu samotnou a dal jim prostor se k ní vyjádřit.
29. Žalovaná sdělila, že její závěry v napadeném rozhodnutí nejsou v rozporu s analýzou ODA, a setrvala na své argumentaci.
30. Žalobkyně poukázala nad rámec analýzy na odborný článek, který se otázce neobčanů věnoval, a materiály European Network on Statelessness. Dále uvedla, že jí jsou známy případy, kdy lotyšským neobčanům byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti. Vedle již zmíněného irského případu zmínila ještě případ Švýcarska s tím, že se pokusí získat i toto rozhodnutí a soudu ho zaslat. Závěrem zdůraznila, že pokud by měla obdobná práva jako občané Lotyšska, tak by se do současné situace nedostala, neboť by stejně jako oni měla možnost užívat práva volného pohybu osob.

5.2 K předchozímu rozsudku zdejšího soudu

31. Soud již ve věci jednou rozhodoval, přičemž platí, že je nyní vázán závěry, které vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, ledaže by došlo k relevantní změně skutkového či právního stavu (usnesení rozšířeného senátu NSS z 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, a z 23. 2. 2022, čj. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, bod 39 a judikatura tam citovaná).

32. Podstatné je v tomto ohledu především to, že předchozím rozsudkem čj. 11 A 221/2021-27 rozhodoval soud za situace, kdy žalovaný zastavil řízení o žalobkynině žádosti. Tím byl určen i rozsah přezkumu, neboť soud primárně posuzoval, zda byly dány důvody pro zastavení řízení. Závazný právní názor, který soud v rozsudku vyslovil, spočívá zejména v tom, že důvody pro zastavení dány nebyly (body 29 až 34 rozsudku) a žalovaný dostatečně nevysvětlil, proč jiné lotyšské neobčance status osoby bez státní příslušnosti přiznal (body 35 až 37 rozsudku).
33. Nad rámec těchto stěžejních úvah se soud v bodech 39 až 46 předchozího rozsudku věnoval i žalobnímu bodu, v němž žalobkyně namítala, že žalovaný celou věc nesprávně posoudil, neboť pro rozhodnutí o její žádosti je podstatné toliko to, zda má státní příslušnost k některému státu, nebo ne. Soud zdůraznil, že jde o námitku předčasnou, a v rámci *obiter dicta* dodal, že se žalobkyně mylí, pokud přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti váže pouze na absenci státní příslušnosti. Samotná Úmluva upravuje v čl. 1 odst. 2 okruh osob, na něž se nevztahuje. Soud dále zdůraznil, že ze správního spisu plyne, že neobčané v Lotyšsku požívají určitá práva, která jdou „významně nad rámec požadavků Úmluvy a poskytují svým neobčanům práva a benefity vyšší, než by se jim dostalo v České republice na základě přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti“ (bod 46).
34. Z právě uvedeného plyne pro nynější řízení závazný závěr, že pro přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti nepostačuje, že žalobkyně není státní příslušnicí Lotyšska ani jiného státu. Z předchozího rozsudku však neplyne závazná odpověď na otázku, zda žalovaný rozhodnutím neporušil legitimní očekávání žalobkyně a zda žalobkyně naplňuje výjimku z aplikace Úmluvy dle jejího čl. 1 odst. 2 bodu (ii). K první otázce se žalovaný v předchozím řízení nevyjádřil, což mu soud vytkl. Ani druhá otázka nebyla v rozsudku zodpovězena, neboť pro naplnění uvedené výjimky z aplikace Úmluvy nestačí přiznání práv nad rámec těch, která plynou ze statusu osoby bez státní příslušnosti. Aby se výjimka uplatnila, je třeba, aby osobu bez státní příslušnosti uznala určitá země za osobu *mající práva a povinnosti spojené s občanstvím této země*. Právě na tyto otázky se proto soud v dalším posouzení zaměřil.

5.3 K důvodnosti žaloby

35. Žalobkyně předně namítá, že žalovaný dostatečně nevysvětlil rozdíl mezi jejím případem a případem, v němž neobčance Lotyšska status osoby bez státní příslušnosti přiznal. Napadené rozhodnutí z toho důvodu považuje za nepřezkoumatelné.
36. Napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu – jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám, kvůli kterým skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudek NSS z 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).
37. Správní orgány mají povinnost rozhodovat v obdobných případech obdobně (§ 2 odst. 4 správního řádu). Tato povinnost však není absolutní – správní orgán se může od dřívějšího, obdobného případu (ale i od své ustálené rozhodovací praxe) odchýlit, pokud svůj postup řádně odůvodní (rozsudek NSS z 16. 3. 2010, čj. 1 Afs 50/2009-233, bod 26 a 27).

38. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně vysvětlil, proč v žalobkynině případě rozhodl jinak, než v případě jiné lotyšské neobčanky. Této otázce se věnoval na konci str. 5 a začátku str. 6, kde vysvětlil, v čem spatřuje rozdíly v obou případech, a též zdůraznil, že dříve vycházel z neúplných informací o stavu lotyšských neobčanů, a proto postupoval ve prospěch žadatelky. Tyto závěry jsou přezkoumatelné, o čemž svědčí i to, že s nimi žalobkyně polemizuje.
39. Závěry žalovaného jsou též dostatečné pro to, aby svým postupem neporušil žalobkynino legitimní očekávání, že v její věci bude rozhodnuto stejně jako v případě jiné neobčanky.
40. Nároky na odůvodnění změny dosavadní praxe správního orgánu se odvíjejí od její ustálenosti (rozsudek NSS z 28. 2. 2023, čj. 2 Afs 254/2021-50, bod 27). V posuzované věci je podstatné, že žalovaný rozhodoval pouze v jedné obdobné věci. Nejde tudíž o dlouhodobou ustálenou praxi. Z rozdílů, na které žalovaný poukazoval, považuje soud za podstatné především to, že v žalobkynině případě již žalovaný vycházel z podrobnější znalosti situace neobčanů v Lotyšsku. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se žalovaný opřel o informaci OAMP, jež popisuje právní úpravu neobčanů. Oproti tomu v rozhodnutí, kterým žalobkyně argumentovala a které je součástí správního spisu, žalovaný žádnou úvahu o statusu neobčanů neučinil a výjimkou dle čl. 1 odst. 2 bodu (ii) Úmluvy se vůbec nezabýval. Vyšel pouze z toho, že žadatelka neměla občanství žádného státu. Pokud následně žalovaný po podrobnější analýze právního statusu neobčanů dospěl k závěru, že je namíste aplikovat citovanou výjimku z Úmluvy, je jeho postup souladný s požadavky na odchýlení se od rozhodnutí v obdobné věci.
41. První žalobní bod proto není důvodný.
42. Jinou otázkou je, zda jsou závěry žalovaného o naplnění výjimky dle čl. 1 odst. 2 bodu (ii) Úmluvy správné. Do těchto závěrů směřoval druhý žalobní bod.
43. Definici osoby bez státní příslušnosti obsahuje Úmluva. Ta je řádně vyhlášenou mezinárodní smlouvou, s níž vyslovil Parlament ČR souhlas. Jde proto o smlouvu, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonnou úpravou (čl. 10 Ústavy).
44. Výkladu mezinárodních smluv se podrobně věnoval NSS v nedávném rozsudku čj. 10 Afs 27/2023-76, č. 4556/2024 Sb. NSS, *České aerolinie*. V něm shrnul, že v souladu s Vídeňskou úmluvou o smluvním právu (vyhláška č. 15/1988 Sb.) se smlouvy primárně vykládají skrze obecné výkladové metody stanovené v čl. 31 Vídeňské úmluvy. Doplnkové prostředky výkladu dle čl. 32 uvedené úmluvy nastupují pouze v případě odstraňování nejasností či nejednoznačností, snaze o vyhnutí se zřejmě protismyslnému či nerozumnému výkladu, nebo potvrzení správnosti výkladu dosaženého obecnými metodami. Obecné výkladové metody zahrnují metodu jazykovou, systematickou a teleologickou (bod 33 rozsudku *České aerolinie*). Doplnkové výkladové prostředky nejsou ve Vídeňské úmluvě vyjmenovány, pouze je příkladmo uvedeno, že do nich spadají též přípravné práce a okolnosti při uzavření smlouvy (bod 34 rozsudku).
45. V souvislosti s doplňkovými výkladovými prostředky je v kontextu Úmluvy vhodné zmínit Úmluvu o právním postavení uprchlíků (sdělení č. 208/1993 Sb.; dále jen „Ženevská úmluva“). Ta shodně jako Úmluva obsahuje pravidlo, že *se nevztahuje na osobu, které příslušné úřady země, ve které se usadila, udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země* (čl. 1 písm. E Ženevské úmluvy).

46. Úmluva v preambuli výslovně stanoví, že navazuje a doplňuje Ženevskou úmluvu. Úprava obou „sesterských“ úmluv je přitom takřka totožná (rozsudek NSS z 10. 3. 2021, čj. 10 Azs 347/2020-25 č. 4166/2021 Sb. NSS, bod 19). Pro interpretaci Úmluvy tak lze použít též materiály týkající se Ženevské úmluvy, neboť obsah obou úmluv je veden stejným účelem (rozsudek NSS z 22. 11. 2012, čj. 6 Ads 67/2012-37, č. 2778/2013 Sb. NSS, bod 29).
47. Otázka postavení lotyšských neobčanů ve vztahu k úpravě osob bez státní příslušnosti není nová. I přesto však na ní není v českém ani mezinárodním kontextu jednoznačná odpověď.
48. NSS zmínil ve svých rozhodnutích status lotyšských neobčanů opakovaně, nikdy se však podrobně nezabýval tím, zda jim náleží status osoby bez státní příslušnosti. V rozsudku z 19. 4. 2018, čj. 9 Azs 361/2017-33, č. 3750/2018 Sb. NSS, uvedl, že status neobčanky „staví stěžovatelku takřka na roveň lotyšským státním občanům, vyjma některých politických práv“ (bod 29). Zároveň však neobčanku považoval za osobu bez státní příslušnosti, na kterou se Úmluva vztahuje (bod 23). Samotnou povahou statusu neobčana a aplikovatelnosti výjimky dle čl. 1 odst. 2 bod (ii) Úmluvy se však nezabýval. O shodné neobčance pak NSS hovořil jako o osobě bez státní příslušnosti i v rozsudcích z 2. 7. 2020, čj. 7 Azs 107/2020-25, a z 24. 2. 2022, čj. 2 Azs 235/2021-54. Žádný z nich však neposkytuje odpověď na otázku, která nyní stojí před zdejší soudem. Je navíc možné, že ve všech uvedených rozsudcích posuzoval NSS případy vztahující se k neobčance, které žalovaný v minulosti postavení osoby bez státní příslušnosti přiznal.
49. Jasnou odpověď na postavení lotyšských neobčanů zdejší soud nenašel ani při pohledu do zahraničí.
50. Samotné Lotyšsko odlišuje neobčany od osob bez státní příslušnosti, a to jak v právní úpravě, tak ve své judikatuře (Víchová, V. *Postavení lotyšských neobčanů ve světle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti*. Právní rozhledy 23-24/2022, s. 839). Lotyšský Ústavní soud k této kategorii osob uvedl: „Po přijetí zákona o neobčanech se objevila nová a dosud neznámá kategorie osob – lotyšští neobčané. Lotyšské neobčany nelze srovnávat s žádným jiným statusem fyzické osoby, který je stanoven v mezinárodních právních aktech, neboť práva stanovená pro neobčany neodpovídají žádnému jinému statusu. Lotyšské neobčany nelze považovat ani za občany, ani za cizince nebo osoby bez státní příslušnosti, ale za osoby se „specifickým právním postavením“.¹
51. Mezinárodní orgány se však v posouzení statusu neobčanů liší. Soud nepovažuje za potřebné zde podrobněji popisovat debatu a odlišné názory, které se k této otázce objevují. Jejich přehledné shrnutí nabízí například Zpráva pro Petiční výbor Evropského parlamentu k otázce volebních práv lotyšských a estonských neobčanů² či již citovaný článek Veroniky Víchové a také zpráva o šetření Veřejného ochránce práv z 11. 7. 2022, sp. zn. 6252/2021/VOP (zejména část C.4.2).³ Pro nyní posuzovaný případ je podstatné to, že v mezinárodní komunitě neexistuje jednoznačné stanovisko na to, zda lotyšští neobčané splňují podmínky aplikace Úmluvy či ne. Jasná odpověď pak nevyplývala ani z analýzy

¹ Rozsudek lotyšského Ústavního soudu ze 7. 3. 2005, sp. zn. No 2004-15-0106, bod 15; český překlad dle Víchová, V. *Postavení lotyšských neobčanů ve světle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti*. Anglický překlad dostupný online zde: https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2004/07/2004-15-0106_Spriedums_ENG.pdf.

² Paparinskis, M. *Political and Electoral Rights of Noncitizen Residents in Latvia and Estonia: Current Situation and Perspectives*, s. 6 až 8; online dostupné zde: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/604953/IPOL_BRI\(2018\)604953_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/604953/IPOL_BRI(2018)604953_EN.pdf).

³ Zpráva je online dostupná zde: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10638>.

rozhodovací činnosti jiných soudů, o kterou zdejší soud požádal ODA NSS. Soud proto přistoupil k posouzení postavení žalobkyně na základě informací, které jsou k dispozici o právní úpravě neobčanů v Lotyšsku, a relevantních mezinárodních dokumentů.

52. Už na tomto místě soud předesílá, že se ve svém posouzení významně opírá o podrobnou analýzu, kterou provedl Veřejný ochránce práv ve výše zmíněné zprávě. Soud jeho závěry považuje za správné, podrobně vyargumentované a zohledňující všechny relevantní zdroje.
53. Podle čl. 1 odst. 1 Úmluvy platí, že *pro účely této úmluvy výraz osoba bez státní příslušnosti označuje osobu, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana*. Dle odst. 2 bod (ii) tohoto článku se Úmluva nevztahuje na osoby, které příslušné orgány země, ve které se trvale usídlily, uznaly za osoby mající práva a povinnosti spojené s občanstvím této země.
54. Z právě shrnuté úpravy plynou dvě podmínky, které musí žalobkyně splnit, aby byla osobou bez státní příslušnosti, na niž se vztahuje Úmluva: 1) žádný stát ji nesmí považovat za svého občana a 2) země, v níž se usídlila, ji nesmí uznat za osobu mající práva a povinnosti spojené s jejím občanstvím.
55. K použité terminologii považuje soud za vhodné uvést, že ačkoliv český překlad uvádí v obou ustanoveních termín *občan*, resp. *občanství*, anglický text používá termín *national*, resp. *nationality*. Výraz *nationality* používá též Ženevská úmluva v čl. 1 písm. E, přičemž české znění tento termín překládá jako *státní příslušnost*. Soud má za to, že i pro účely Úmluvy je třeba termíny *national* a *nationality* chápat nikoliv jako *občana* a *občanství*, ale jako *státního příslušníka* a *státní příslušnost*.
56. Jde-li o první podmínku dle Úmluvy, má soud za to, že je zjevně splněna. Žalobkyně není státní příslušnicí Lotyšska ani žádného jiného státu. Lotyšský Ústavní soud v již zmiňovaném rozsudku výslovně uvedl, že status neobčana není zvláštním typem občanství.⁴ Žalobkyně zároveň není ani státní občankou Lotyšska či jiného státu, což ve vztahu k lotyšským neobčanům konstatoval jednoznačně Evropský soud pro lidská práva (rozsudek velkého senátu ESLP z 18. 2. 2009, č. 55707/00, *Andrejeva proti Lotyšsku*, bod 88). Ostatně ani žalovaný splnění této podmínky nespороval a měl ji za splněnou.
57. První podmínka, aby žalobkyně byla považována za osobu bez státní příslušnosti je tedy splněna. Další otázkou je, zda není žalobkyně vyňata z působnosti Úmluvy v důsledku toho, že jí země, v níž se trvale usídlila, uznala za osobu mající práva a povinnosti spojené s občanstvím této země.
58. Žalovaný založil svůj závěr o vyloučení aplikace Úmluvy na tom, že Lotyšsko zaručuje žalobkyni (resp. obecně svým neobčanům) úroveň práv nad rámec ochrany poskytované Úmluvou. Uzavřel, že v případě žalobkyně „*existuje země, která jí poskytla potřebnou ochranu plynoucí z Úmluvy*“ (str. 5 napadeného rozhodnutí).
59. Tuto úvahu nepovažuje soud za dostatečnou. Ze samotného znění čl. 1 odst. 2 bodu (ii) Úmluvy plyne, že pro jeho aplikaci nestačí, aby jiná země poskytla osobě úroveň právní ochrany plynoucí z Úmluvy. Požadavek pro aplikaci výjimky je přísnější, neboť osoba musí být uznána za osobu mající práva a povinnosti spojené s občanstvím dané země. To

⁴ Bod 17 citovaného rozsudku: „*The status of a non-citizen is not and cannot be regarded as a variety of Latvian citizenship*“.

potvrzuje též stanovisko UNHCR k interpretaci výluky dle čl. 1 písm. E Ženevské úmluvy,⁵ přičemž tyto závěry jsou aplikovatelné i na Úmluvu, jak již soud vysvětlil výše.

60. Pro posouzení, zda se na žalobkyni vztahuje výjimka čl. 1 odst. 2 bodu (ii) Úmluvy je třeba podrobněji posoudit postavení neobčanů ve srovnání s postavením státních příslušníků Lotyšska. V souladu s výše uvedeným stanoviskem UNHCR má zdejší soud za to, že není třeba aby postavení neobčana bylo zcela shodné s postavením lotyšských státních příslušníků. Rozdílů by však mělo být pomálu a jejich význam nevelký. UNHCR příkladmo uvádí, že vyloučení přístupu k některým vysokým veřejným funkcím nebrání aplikaci výjimky dle čl. 1 písm. E Ženevské úmluvy, vyloučení přístupu ke všem veřejným funkcím by aplikaci výjimky již bránilo.⁶
61. Před samotným posouzením postavení neobčanů považuje soud za vhodné zdůraznit ještě jednu podstatnou okolnost pro výklad čl. 1 odst. 2 bodu (ii) Úmluvy. A sice okolnosti vzniku této aplikační výluky, resp. výluky v čl. 1 písm. E Ženevské úmluvy, kterou Úmluva následně převzala.
62. Jak uvádí UNHCR ve shora citovaném stanovisku, byla výjimka z aplikace Ženevské úmluvy formulována především s ohledem na uprchlíky německého původu, „kteří byli po příchodu do Spolkové republiky Německo uznáni podle německé ústavy za osoby s právy a povinnostmi spojenými s německou státní příslušností“, a následně byla aplikována též na uprchlíky tureckého původu z Bulharska, kteří požádali o turecké občanství.⁷ Obě tyto skupiny měly společně to, že jejich postavení bylo dočasné a následně nabyly řádné občanství státu, v němž se usídlily. Dočasnost je proto s ohledem na účel a historii přijetí výluky dle čl. 1 odst. 2 bod (ii) Úmluvy dalším podstatným kritériem při posouzení, zda jsou její podmínky naplněny.
63. Soud dospěl k závěru, že nahlíženo touto optikou, nesplňuje žalobkyně podmínky výluky dle čl. 1 odst. 2 bod (ii) Úmluvy. Z dostupných zdrojů totiž vyplývá, že její postavení není srovnatelné s lotyšskými státními příslušníky a status neobčanů navíc nelze považovat za dočasný.
64. Srovnání postavení neobčanů a lotyšských státních příslušníků se podrobně věnoval Veřejný ochránce práv v části C.4.7 své zprávy. Neobčané nemohou kandidovat do veřejných funkcí a zastávat pozice ve veřejných orgánech, nemají aktivní ani pasivní volební právo a nemohou ani založit politickou stranu, ledaže je v ní přinejmenším stejný počet lotyšských občanů. Neobčané jsou omezeni též ve vlastnickém právu, neboť nemohou v Lotyšsku nabývat pozemky (ač nejen lotyšští občané ale i občané EU pozemky nabývat mohou). Rozdílné zacházení s neobčany se projevuje též v sociálním zabezpečení a omezení jsou také v přístupu k některým profesím v soukromém sektoru.⁸

⁵ Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, bod 12: „For a person to be excluded under Article 1E, it is not enough that he or she merely enjoys better treatment than that provided for by the 1951 Convention“ (online dostupné zde: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/en/66462>).

⁶ Ibid, bod 13.

⁷ Ibid, bod 3, český překlad převzat ze zprávy Veřejného ochránce práv; k dočasnosti srov. též bod 15 stanoviska UNHCR a poznámku pod čarou č. 11.

⁸ Obdobné shrnutí omezení obsahuje např. i Kochenov, D., Dimitrovs, A. *EU Citizenship for Latvian „Non-Citizens“: A Concrete Proposal*, Houston Journal of International Law 38/2016, s. 68-69.

65. Uvedené rozdíly nelze považovat za nevýznamné a sporadické. Omezení v přístupu k veřejným funkcím dosahuje širší, kterou UNHCR ve svém stanovisku uvádí jako příklad rozdílů, jež vylučují aplikaci výjimky. Též omezení v právu shromažďovat se v politických stranách a právu vlastnickém považuje soud za natolik zásadní, že aplikaci výjimky dle čl. 1 odst. 2 bod (ii) Úmluvy neumožňuje.
66. Postavení neobčanů nelze ani považovat za dočasné. Status neobčanů se objevil již v roce 1991 poté, co Lotyšsko obnovilo svoji nezávislost, a na zákonné úrovni byl upraven v roce 1995. Obsah práv a povinností neobčanů se postupně upravoval stejně jako podmínky pro získání lotyšského občanství. Výše uvedené zásadní rozdíly však přetrvávaly. Samotné Lotyšsko sice ve zprávě pro UNHCR zdůrazňovalo, že status neobčanů je dočasný.⁹ Soud je však přesvědčen, že víc jak třicetiletá doba, která od obnovení lotyšské nezávislosti uplynula, jasně ukazuje, že o dočasnou situaci nejde a postavení neobčanů není srovnatelné se skupinami, na které se historicky výjimky v Úmluvě a Ženevské úmluvě aplikovaly. Počty žádostí neobčanů o občanství jsou obecně z různých důvodů nízké (srov. část C.4.8 zprávy Veřejného ochránce práv) a i odborná literatura dochází k závěru, že status neobčanů již nelze považovat za dočasný.¹⁰
67. Podmínky pro aplikaci výluky dle čl. 1 odst. 2 bod (ii) Úmluvy nejsou naplněny. Opačný závěr žalovaného je nesprávný, a druhý žalobní bod je proto důvodný.
68. Soud závěrem považuje za vhodné doplnit dvě poznámky.
69. Zaprvé, soud si je vědom, že žalobkyně jako lotyšská neobčanka není „klasickou“ osobou bez státní příslušnosti. Tedy někým, kdo by se nacházel ve zcela bezvýhodné situaci a nemohl vůbec získat státní občanství jakéhokoliv státu (obdobně již citovaný rozsudek NSS čj. 6 Ads 67/2012-37, bod 47). Žalobkyně má určitou právní vazbu k Lotyšsku, které jí též poskytuje (byť omezenou) právní ochranu. To však není dle soudu podstatné, neboť žalobkyně naplňuje definici osoby bez státní příslušnosti – žádný stát ji nepovažuje za svoji státní příslušnici ani jí nezaručuje taková práva a povinnosti jako svým státním příslušníkům.
70. Zadruhé, soud ví též o tom, že UNHCR, o jehož odborné podklady se soud v tomto rozsudku v podstatné míře opíral, uvádí, že lotyšské neobčany lze považovat za osoby naplňující podmínky výluky dle čl. 1 odst. 2 bod (ii) Úmluvy.¹¹ Soud však považuje za podstatné, že tento závěr UNHCR v dokumentech pouze konstatuje bez bližšího odůvodnění. Navíc jde o závěr, který je v rozporu se zásadami, jež samotný UNHCR pro výklad výluky stanovilo, a soud ho proto nepovažuje za přesvědčivý. Je třeba též poukázat na to, že některé další organizace lotyšské neobčany za osoby bez státní příslušnosti považují a výluku na ně nevztahují.¹²

6. Závěr a náklady řízení

⁹ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Latvia, bod 21; online dostupné zde: <https://www.refworld.org/reference/countryrep/unhrc/2016/en/110545>.

¹⁰ Kochenov, D., Dimitrovs, A. *EU Citizenship for Latvian „Non-Citizens“: A Concrete Proposal*, s. 59 a 74.

¹¹ UNHCR Submission for the Universal Periodic Review – Latvia – UPR 38th Session (2021), s. 1, pozn. č. 3; online dostupné zde <https://www.refworld.org/policy/upr/unhcr/2021/en/123678>; a shodně UNHCR Global Trends 2018, s. 69, pozn. č. 26; online dostupné zde: <https://www.unhcr.org/en-ie/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>.

¹² Např. Joint Submission to the Human Rights Council by European Network on Statelessness and Institute on Statelessness and Inclusion to the Universal Periodic Review, 2021, bod 16, dostupné online zde: <https://index.statelessness.eu/resources/joint-submission-human-rights-council-upr38-latvia>.

71. Soud dal žalobkyni za pravdu, že žalovaný nesprávně posoudil naplnění podmínek pro aplikaci čl. 1 odst. 2 bod (ii) Úmluvy, a jeho rozhodnutí je proto nezákonné. Žalobkyně jako lotyšská neobčanka totiž není osobou, kterou Lotyšsko uznalo za osobu mající práva a povinnosti spojené s lotyšským občanstvím (státní příslušností). Rozdíly mezi lotyšskými neobčany a státními příslušníky jsou natolik významné, že je nelze považovat za srovnatelné ve smyslu uvedeného ustanovení Úmluvy. Status neobčanů navíc nemá dočasnou povahu.
72. Soud proto žalobě vyhověl, výrokem I. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení postupem dle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. Právním názorem soudu je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
73. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně ve věci uspěla, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně však žádné náklady nepožadovala a ze spisu ani neplyne, že by jí nějaké vznikly. Soud jí proto náhradu nákladů nepřiznal.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Praha 18. července 2024

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu