



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Filipa Dienstbiera a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **L. J.**, bytem Cingrova 1267/10, Ostrava, zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., sídlem Kovářská 939/4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2022, č. j. MV-102172-22/OAM-2019, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 6. 2023, č. j. 25 A 34/2022-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo 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.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se narodila ve Svazu sovětských socialistických republik, na území dnešní Ukrajiny. V roce 1995 vstoupila na území České republiky a následně pobývala střídavě na území České republiky, Polska a Norska. Žalobkyně opakovaně podala žádosti o udělení mezinárodní ochrany, avšak žádné z nich nebylo vyhověno. Správní orgány i soudy dospěly k závěru, že žalobkyně nebyla na Ukrajině pronásledována.

[2] Dne 17. 6. 2019 žalobkyně podala žádost o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 2. 2022, č. j. MV-102172-22/OAM-2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“), rozhodl, že žalobkyně není osobou bez státní příslušnosti, a její žádost zamítl. Žalobkyně získala státní občanství Ukrajiny tím, že se narodila v Sovětském svazu na území dnešní Ukrajiny, ukrajinským rodičům a v této zemi žila. Žalobkyně pozbytí ukrajinského občanství neprokázala a nesvědčí pro něj žádná právní norma. Žádostí o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti se snažila o legalizaci pobytu v České republice.

[4] Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Uvedla, že k žádostem o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti se má přistupovat analogicky podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Úkolem žalovaného bylo postavit najisto, zda je žalobkyně skutečně osobou bez státní příslušnosti, tedy zda ji nějaký stát považuje za svou státní příslušnici. Podle Příručky Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) o ochraně osob bez státní příslušnosti ze dne 30. 6. 2014 (dále jen „příručka UNHCR“; dostupná zde: <https://www.unhcr.org/media/handbook-protection-stateless-persons>) mají státy v řízení o určení tohoto statusu postupovat s ohledem na principy řízení o určení statusu uprchlíka. Žalovaný nevyhledal zprávy o Ukrajině, dokumenty o aplikaci zákona č. 2235-III, o občanství Ukrajiny (dále jen „zákon o občanství Ukrajiny“) v praxi, ani nekontaktoval ukrajinské orgány. Žalobkyně přitom během pohovoru sdělila, že ukrajinské orgány s ní odmítají komunikovat.

[5] Krajský soud shledal, že žaloba je důvodná. V době podání žádosti účinný § 8 písm. d) zákona o azylu stanovil, že žalovaný *rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti*. Tato úprava byla do zákona o azylu vložena zákonem č. 314/2015 Sb. V důvodové zprávě k tomuto zákonu je uvedeno, že *„pro žádosti o určení statusu osoby bez státní příslušnosti není vhodné z důvodu jejich malého množství vytvářet speciální řízení a že se proto pro rozhodování o takovýchto žádostech použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany“*. Následný přesun právní úpravy ze zákona o azylu do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), nemůže mít žádný vliv na standard ochrany poskytované žadatelům o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, včetně rozložení důkazního břemene. Žalovaný byl povinen shromáždit dostupné podklady, které vyvracejí či zpochybňují věrohodnost výpovědi žadatelky, stejně jako tuto povinnost správní orgány mají v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Této povinnosti žalovaný nedostál. Vycházel pouze ze znění zákona o občanství Ukrajiny a z konzulárního sdělení o nabývání občanství. Neobstaral si žádné podklady ohledně pozbytí občanství fakticky v případě, kdy se osoba dlouhodobě zdržuje v zahraničí. Dopis Konzulátu Ukrajiny v Brně ze dne 9. 2. 2018 uvádí, že není možné potvrdit ani vyvrátit, zda je žalobkyně státní občankou Ukrajiny. Tento dopis naznačuje, že žalobkyně své občanství skutečně pozbyla. Stačí přitom, aby byla prokázána přiměřená pravděpodobnost, že osoba je osobou bez státní příslušnosti. Žalovaný kladl důraz

pokračování

na pasivitu žalobkyně při dokazování. Dokazování však bylo ztíženo nedostatečnou součinností ukrajinských orgánů. Žalobkyně se pokusila svou snahu o kontaktování ukrajinských orgánů osvědčit alespoň nepřímo prostřednictvím komunikace s UNHCR a Mezinárodní organizací pro migraci. Žalovaný se sám ani nepokusil kontaktovat ukrajinské orgány za účelem zjištění, zda žalobkyně je, či není ukrajinskou státní občankou, ačkoliv k tomu měl účinnější nástroje.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel se neztotožňuje se závěry krajského soudu, neboť nejsou dostatečně odůvodněny. Rovněž došlo k nesprávnému posouzení právní otázky krajským soudem. Ten totiž *de facto* přenesl důkazní břemeno na stěžovatele, kterého zavázal ke konkrétním povinnostem. Žalobkyni žádnou konkrétní povinnost neuložil. V projednávaném případě však důkazní břemeno sdílí žalobkyně i stěžovatel. Žadatel o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti musí unést důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby. Nejen, že žalobkyně neunesla břemeno důkazní, ale neunesla ani břemeno tvrzení. Netvrdila totiž žádné objektivní důvody, pro které by měla pozbýt ukrajinské občanství.

[8] Stěžovatel poukazuje na důsledky vyplývající z novelizace zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců, k níž došlo zákonem č. 274/2021 Sb. Podle přechodného ustanovení čl. IV tohoto zákona řízení podle zákona o azylu a podle soudního řádu správního ve věci rozhodnutí vydaného podle zákona o azylu, zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončená, se dokončí a práva a povinnosti s tím související se posuzují podle zákona o azylu ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Řízení před krajským soudem bylo zahájeno dne 14. 3. 2022, tedy až po nabytí účinnosti novely. Krajský soud přesto vyšel z judikatury týkající se řízení o udělení mezinárodní ochrany.

[9] Materiály předložené žalobkyní neprokazují, že by pozbyla státní příslušnost Ukrajiny. Zjištěný stav věci nasvědčuje převažující měrou tomu, že žalobkyně je státní občankou Ukrajiny. Zákon o občanství Ukrajiny neobsahuje ustanovení, dle kterého by osoba pobývajíc více než 10 let mimo území Ukrajiny pozbyla svá občanská práva nebo své občanství, ač se žalobkyně takového ustanovení dovolává. Stěžovatel se dále neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, dle kterého by k pozbytí občanství mělo dojít proto, že na Ukrajině neodvádí žádné platby na sociální systém. Přestože žalobkyně přislíbila doložit kontakty na své děti a na manželovu sestru za účelem jejich předvolání ke svědecké výpovědi, žádné kontakty ve stanovené lhůtě nepředložila. Rovněž nebyla schopna doložit, že se neúspěšně pokoušela kontaktovat konzulární úřady Ukrajiny. Toto tvrzení má stěžovatel za nevěrohodné. Dopis Policie ČR ze dne 9. 2. 2018 nesvědčí o tom, že žalobkyně pozbyla ukrajinské občanství. Krajský soud opomíjí, že žalobkyně v průběhu správního řízení předkládala nepodložené spekulace a nepravdivá tvrzení.

Nezmiňuje se totiž ani okrajově o jednoznačně účelových projevech v jednání žalobkyně a pomíjí nesmyslnost řady jejích konkrétních prohlášení. Preference žalobkyně ohledně země jejího dalšího pobytu bez splnění zákonem stanovených podmínek není důvodem pro pozbytí občanství. Akceptace pasivity žalobkyně by ve svém důsledku znamenala obcházení smyslu právní úpravy vycházející z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti vyhlášené pod č. 108/2004 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva“). Jejím cílem je zajistit standard osobám, které jsou skutečně bez státního občanství, nikoliv osobám, které o takové postavení záměrně usilují. Žalobkyně disponuje podstatně širšími důkazními možnostmi než stěžovatel. Pokud se poskytování důkazních prostředků účelově vyhybá, nelze tento postup přijmout a výsledný stav klást k tíži stěžovateli tak, jak to činí krajský soud. Stěžovatel si opatřil dostatek podkladových materiálů, se kterými se žalobkyně mohla seznámit a případně je i doplnit. Ta však shromážděné podklady nijak nezpochybnila. Stěžovatel uzavírá, že neexistuje žádný dokument, který by prokazoval, že žalobkyně pozbyla ukrajinské občanství. Závěr o pozbytí občanství nevyplývá ani ze zákona o občanství Ukrajiny.

[10] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu a navrhla kasační stížnost odmítnout, případně zamítnout. Není pravda, že by žalobkyně byla v průběhu řízení pasivní. Opakovaně se snažila kontaktovat ukrajinské konzulární úřady. Dále je z dopisu Konzulátu Ukrajiny v Brně ze dne 9. 2. 2018 zřejmé, že ji nebylo možné dohledat v základních ukrajinských evidencích. Existuje proto vážný důvod se domnívat, že není státní občankou Ukrajiny. Pro posouzení udělení statusu osoby bez státní příslušnosti přitom postačí prokázat přiměřenou pravděpodobnost, že osoba je bez státní příslušnosti. Stěžovatel uvedl, že žalobkyně souhlasila s návštěvou zastupitelského úřadu za doprovodu správních orgánů, nicméně nechce odjet na Ukrajinu. K tomuto žalobkyně zaprvé uvádí, že stěžovatel se nepokusil tuto návštěvu uskutečnit. Dále brojí proti tomu, že by tato návštěva měla být podmiňována odjezdem na Ukrajinu. Žalobkyně se na Ukrajinu nechce vrátit z důvodu probíhající války. Její návrat by byl mimořádně riskantní vzhledem k tomu, že není ukrajinskou státní občankou, očekávanému postihu za její dlouhodobou nepřítomnost na Ukrajině a neochotě této země poskytnout jí a její rodině ochranu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je specifické řízení, které nemá vlastní procesní úpravu ve zvláštním právním předpise. V době, kdy žalobkyně podala žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, tj. dne 17. 6. 2019, nebylo řízení o přiznání tohoto statusu upraveno vůbec, pouze v § 8 písm. d) zákona o azylu bylo stanoveno, že stěžovatel rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy.

pokračování

Toto ustanovení bylo vloženo do zákona o azylu zákonem č. 314/2015 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že se na řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-53).

[13] V důsledku absence výslovné právní úpravy týkající se řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti a postavení žadatele o tento status se přiměřeně aplikují právní normy upravující řízení ve věci mezinárodní ochrany a status žadatele o mezinárodní ochranu. Na řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti se tedy použijí mechanismy řízení ve věcech mezinárodní ochrany, a to včetně vyloučení některých ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2023, č. j. 4 Azs 253/2022-48).

[14] Aplikací ustanovení zákona o azylu, která výslovně neupravují řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, se NSS zabýval ve svém rozsudku ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74. Podle NSS nebylo namístě, aby ministerstvo zcela odlišilo žádost o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti od žadatelů o mezinárodní ochranu a nevyužilo postupy upravené zákonem o azylu. V průběhu řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti a postavení žadatelů je nutné analogicky aplikovat jak procesní, tak hmotněprávní ustanovení zákona o azylu (viz též rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2021, č. j. 10 Azs 347/2020-25, č. 4166/2021 Sb. NSS).

[15] Zákonem č. 274/2021 Sb. došlo k přesunu právní úpravy řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti ze zákona o azylu do zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel tvrdí, že tím, že řízení bylo před krajským soudem zahájeno dne 14. 3. 2022, se na danou věc aplikuje změněná právní úprava vycházející ze zákona č. 274/2021 Sb. Krajský soud proto nemohl vycházet z judikatury vztahující se k řízení o udělení mezinárodní ochrany.

[16] Podle přechodného ustanovení uvedeného v článku IV zákona č. 274/2021 Sb. řízení podle zákona o azylu a řízení podle soudního řádu správního ve věci rozhodnutí vydaného podle zákona o azylu zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončená se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona o azylu, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Zákon č. 274/2021 Sb. nabyl účinnosti dne 2. 8. 2021, tedy až po zahájení správního řízení.

[17] Nelze přisvědčit stěžovateli v tom, že by po změně právní úpravy krajský soud nemohl vycházet z judikatury týkající se řízení ve věci mezinárodní ochrany. Podstatou soudního řízení je přezkum zákonnosti rozhodnutí o žádosti žalobkyně, a to podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí stěžovatele (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Správní řízení přitom celé probíhalo podle zákona o azylu, neboť bylo zahájeno před účinností novely č. 274/2021 Sb. a nebylo do té doby pravomocně skončeno. Krajský soud tak byl povinen přezkoumat zákonnost rozhodnutí a jemu předcházejícího správního řízení z pohledu těch právních norem, podle nichž postupoval stěžovatel. Zákon č. 274/2021 Sb. neobsahuje žádné ustanovení upravující soudní řízení, které by na těchto zásadách soudního přezkumu správních rozhodnutí cokoliv měnilo.

[18] Aplikaci judikatury týkající se řízení o udělení mezinárodní ochrany na projednávanou věc odůvodňuje i znění a povaha Úmluvy, kterou je Česká republika vázána. Ta převzala velkou část svých ustanovení z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a mezi oběma úmluvami je úzký vztah. Platí, že při interpretaci Úmluvy lze vycházet z výkladu (judikatury) vztahujícího se právě k Úmluvě o právním postavení uprchlíků (viz rozsudky NSS ze dne 10. 1. 2007, č. j. 6 Azs 80/2006-64, č. 1659/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 11. 2012, č. j. 6 Ads 67/2012-37, č. 2778/2013 Sb. NSS).

[19] Na řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti se použijí přiměřeně stejná pravidla ohledně břemene tvrzení a důkazního břemene jako v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Základní rámec posouzení vytváří žadatel sám svojí výpovědí. Žadatel nese břemeno tvrzení, které je dále ve vzájemné interakci se správním orgánem rozvíjeno a doplněno i břemenem důkazním. Důkazní břemeno v posuzované věci sdílí žalobkyně i stěžovatel. Je primárně na žalobkyni, aby unesla důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně její osoby. Nicméně stěžovatel je povinen zajistit maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí výpověď žalobkyně, tak těch, co ji podporují (rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2005, č. j. 5 Azs 116/2005-58, nebo ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS).

[20] Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 13. 12. 2023, č. j. 2 Azs 263/2023-23, a ze dne 12. 7. 2024, č. j. 3 Azs 166/2023-29, které se týkají řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, připomněl, 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. Zároveň však platí, že ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[21] Podstata stěžovatelovy kasační stížnosti spočívá v tom, že trvá na striktním rozdělení důkazního břemene mezi žadatele (žalobkyni) a správní orgán (stěžovatele) a důsledném vyvození následků jeho neunesení žadatelem. Řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ovšem není postaveno na kontradiktorní zásadě, které by odpovídalo právě dělené důkazní břemeno. V tomto řízení je důkazní břemeno sdíleno žadatelem i správním orgánem, což odpovídá rozsáhlému uplatnění zásady součinnosti, která má přispět ke správnému zjištění skutkového stavu. Žadatel i správní orgán tak musí spolupracovat, aby byly získány všechny potřebné důkazy a skutkový stav byl zjištěn správně.

[22] Žalobkyně je povinna úplně a pravdivě vyličit všechny skutkové okolnosti a předložit veškeré důkazy, kterými disponuje na podporu svých tvrzení. Pokud žalobkyně nemůže svou žádost podpořit ničím jiným než svou výpovědí, pak tuto skutečnost nemůže stěžovatel klást k její tíži. Stěžovatel je povinen shromáždit všechny podklady, které může s využitím svých pravomocí obstarat a které umožní objektivně posoudit status žalobkyně (viz též body 89-90 příručky UNHCR nebo bod

pokračování

37 a násl. Pokynů UNHCR k osobám bez státní příslušnosti č. 2 ze dne 5. 4. 2012, dostupné zde: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/85625>).

[23] Stěžovatel ovšem v rozporu s výše uvedenými východisky trvá na tom, že pokud žalobkyně neprokázala svá tvrzení o ztrátě státního občanství, není jeho povinností zjišťovat skutkový stav v rozsahu, jímž by nahrazoval nedůslednost žalobkyně. Takový přístup ovšem neodpovídá kooperativní povaze řízení a odpovědnosti stěžovatele za zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Na tom nic nemění skutečnost, že na rozdíl od řízení o udělení mezinárodní ochrany má žalobkyně lepší přístup k obstarání důkazů na podporu svých tvrzení; to ostatně platí i o stěžovateli, jenž může v tomto případě kontaktovat státní orgány státu, jehož má být žalobkyně občankou.

[24] NSS se neztotožňuje se stěžovatelem, že žalobkyně neunesla břemeno tvrzení. Břemeno tvrzení je procesní institut spočívající v odpovědnosti účastníka řízení za to, že se daný orgán veřejné moci dozví o právně významných skutečnostech potřebných pro rozhodnutí ve věci. Žalobkyně v projednávané věci uvedla individualizovaná tvrzení ohledně důvodů, proč podle svého názoru není občankou Ukrajiny. Popsala svou osobní situaci a uvedla všechny relevantní informace, které jsou pro rozhodnutí ve věci podstatné. Žalobkyně zařadila mezi důvody, pro něž měla pozbyt ukrajinské státní občanství, skutečnost, že dlouhodobě nežije na území Ukrajiny, nepřispívá do ukrajinského systému sociálního zabezpečení a ukrajinská veřejná moc ji nevede ve svých základních evidencích. Vyjádřila přesvědčení, že podle ukrajinské legislativy pozbývá státní občanství z těchto důvodů, zejména však z důvodu nepřítomnosti na území Ukrajiny po dobu 10 let. Pokud by žalobkyně měla povědomí o tom, na základě které konkrétní právní normy, aktu veřejné moci nebo jiného aktu pozbyla své občanství, je nepochybně vhodné, aby to uvedla, neboť to jistě může přispět k rychlejšímu vyřízení její žádosti a co nejúplnějšímu zjištění skutkového stavu. Pro unesení břemena tvrzení v projednávané věci to však nebylo nutné.

[25] Co se týče důkazního standardu, pak u něj je v řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti třeba zohledňovat obtížnost prokázání splnění podmínek definice osoby bez státní příslušnosti. Důkazní standard by měl být koncipován podobně jako v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podle příručky UNHCR postačí prokázání tvrzených skutečností v *rozumné míře* (anglicky *reasonable degree*, francouzsky *dans une mesure raisonnable* a španělsky *grado razonable*). Ačkoliv příručka ani pokyny UNHCR nejsou pro smluvní státy závazným právním dokumentem, jejich účelem je poskytnout vodítko pro interpretaci a aplikaci Úmluvy, zejména pro orgány veřejné moci. Jsou tedy relevantní z hlediska své argumentační přesvědčivosti (viz rozsudky č. j. 2 Azs 263/2023-23 a č. j. 3 Azs 166/2023-29).

[26] Důkazní prostředky, které mohou být využity v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, jsou jednak prostředky týkající se individuálního případu žadatele a jeho minulosti, jednak důkazy týkající se dotčeného státu a právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství v zemi. Mezi typické důkazní prostředky v tomto druhu řízení lze zařadit mimo jiné výpověď žadatele nebo vyjádření orgánů veřejné moci dotčeného státu na dotaz ohledně státní příslušnosti žadatele. Pro posouzení žádosti

nepostačí pouhá znalost právní úpravy nabývání a pozbývání občanství v relevantních státech (v projednávané věci na Ukrajině). Vždy je totiž nutné posoudit skutečnou praxi uplatňování této právní úpravy. Jinými slovy si správní orgány nemohou vystačit se zněním zákonné úpravy, ale musí si též opatřit informace o tom, jak jsou tyto zákony aplikovány v praxi (viz body 83 a 84 příručky UNHCR). Je třeba zohlednit, zda orgány daného státu vychází při posuzování zániku občanství z doslovného znění právních předpisů, resp. jakým způsobem jsou v praxi vykládány a aplikovány, a rovněž zda v praxi nedochází k odnímání státního občanství mimo zákonný rámec. Nelze vyloučit, že stát nepovažuje za svého občana osobu, kterou by za svého občana v souladu se svými právními předpisy měl považovat (k tomu viz níže). Správní orgán je rovněž povinen opatřit si informace o právním prostředí (zahrnující i aplikační praxi) v relevantní zemi. Tyto informace musí pocházet z důvěryhodných a aktuálních zdrojů. Požadavky na kvalitu zdrojů jsou obdobné jako v řízení o udělení mezinárodní ochrany. V některých situacích bude k posouzení právní úpravy třeba zadat znalecký posudek či vyjádření odborníka na danou oblast (viz bod 86 příručky UNHCR).

[27] Správní orgán může být nucen rozhodovat ve stavu důkazní nouze. Riziko důkazní nouze je zvýšeno povahou řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Během něj je totiž dokazována negativní skutečnost, tedy že osoba není žádným státem považována za jeho státního příslušníka. Může se stát, že žadatel ani správní orgán nebudou schopni doložit či vyvrátit určitou skutečnost či tvrzení žádným přesvědčivým důkazem. Toto řízení se tak podobá řízení o udělení mezinárodní ochrany, v němž k důkazní nouzi rovněž často dochází. Na rozdíl od řízení o udělení mezinárodní ochrany je však v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti možné zajistit si vyjádření orgánu veřejné moci dotčeného státu. Je tak zpravidla žádoucí, aby orgány státu, které posuzují žádost, komunikovaly s orgány státu, jehož státní občanství by mohl žadatel mít. Tato komunikace pak může napomoci k odstranění důkazní nouze.

[28] Z pobytové historie žalobkyně lze vyvodit, že řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je součástí jejího úsilí o legalizaci pobytu v České republice, což žalobkyně nijak neskrývá. Tato skutečnost však nemůže být sama o sobě důvodem pro zamítnutí její žádosti v případě, kdy by žalobkyně naplňovala definici osoby bez státní příslušnosti uvedenou v článku 1 odst. 1 Úmluvy.

[29] Článek 1 odst. 1 Úmluvy stanoví, že výraz „osoba bez státní příslušnosti“ označuje osobu, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana. Tuto definici je nutné vykládat v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy (viz článek 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhláška č. 15/1998 Sb.). Účelem Úmluvy je upravit a zlepšit postavení osob bez státní příslušnosti a zajistit, aby tyto osoby mohly v co nejširší míře využívat základní práva a svobody (viz preambule Úmluvy a rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2012, č. j. 6 Ads 67/2012-37).

[30] Česká verze Úmluvy není autentickým zněním. Autentickými zněními jsou anglická, francouzská a španělská verze. Při výkladu norem obsažených v Úmluvě je vždy nezbytné vycházet z autentických verzí Úmluvy.

pokračování

[31] Slovní spojení *podle svých právních předpisů* (anglicky *under the operation of its law*, francouzsky *par application de sa législation* a španělsky *conforme a su legislación*) je nutné vykládat široce tak, aby zahrnovalo i prováděcí akty orgánů veřejné moci, judikaturu (v zemích, kde je právní systém založen na precedenčním právu), případně i obvyklou praxi orgánů veřejné moci. O tomto závěru svědčí i bod 15 Pokynů UNHCR k osobám bez státní příslušnosti č. 1 ze dne 20. 2. 2012, dostupné zde: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/85217> (dále jen „pokyny UNHCR k Úmluvě č. 1“). Ke stejnému závěru dospěla také expertní skupina na setkání věnovaném konceptu osob bez státní příslušnosti, které pořádal UNHCR ve dnech 27. a 28. 5. 2010 (viz bod 14 a násl. shrnutí závěrů, dostupné zde: <https://www.refworld.org/reference/confdoc/unhcr/2010/en/76005>, dále jen „shrnutí závěrů expertní skupiny“).

[32] Slovní spojení *nepovažuje za svého občana* (anglicky *not considered as a national*, francouzsky *ne considère comme son ressortissant*, španělsky *no sea considerada como nacional suyo*) v sobě zahrnuje smíšenou skutkovou a právní otázku. Zjištění, zda osoba není považována za státního občana podle práva daného státu, vyžaduje analýzu toho, jak tento stát uplatňuje své právní předpisy v praxi, a jakýchkoli rozhodnutí, která mohla mít dopad na status osoby. Zkoumání postavení osoby v praxi může vést k jinému závěru, než který vyplývá z čistě objektivní analýzy právních předpisů dané země. Je třeba připustit i eventualitu, že stát se neřídí svými právními předpisy (nikoliv všechny státy světa naplňují požadavky konceptu právního státu). Platí tedy, že definice uvedená v článku 1 odst. 1 Úmluvy odkazuje na reálný právní status dané osoby, nikoli na způsob, jakým se osoba stala osobou bez státní příslušnosti. Je výhradně záležitostí daného státu, aby určil, zda osoba je, či není jeho státním příslušníkem (srovnej anglické znění *who is not considered as a national by any State under the operation of its law*). Jinými slovy pro závěr, že osoba je státním občanem určitého státu, je rozhodující, zda daný stát považuje tuto osobu za svého státního občana (viz bod 17 pokynů UNHCR k Úmluvě č. 1, bod 24 příručky UNHCR nebo bod 20 shrnutí závěrů expertní skupiny). Zpravidla není podstatné, zda je pozbytí státního občanství v souladu s vnitrostátním právem příslušného státu. Definice uvedená v článku 1 Úmluvy v sobě zahrnuje jak neautomatické, tak automatické (*ex lege*) způsoby zániku občanství. U neautomatických mechanismů je pro zánik občanství vyžadován akt veřejné moci nebo úkon dané osoby (viz body 18 a 19 pokynů UNHCR k Úmluvě č. 1 nebo bod 15 shrnutí závěrů expertní skupiny).

[33] Z výše uvedeného vyplývá, že může nastat situace, kdy příslušné orgány nepovažují za státního občana daného státu osobu, která splnila všechna zákonná kritéria pro nabytí státního občanství a zároveň nenaplnila žádné kritérium pro jeho pozbytí. V takovémto případě je v zásadě rozhodující pro závěr o státním občanství osoby postoj příslušných orgánů, nikoliv znění zákona. Samotný jazykový výklad právní úpravy dotčeného státu tak nemusí být postačující pro posouzení klíčového pojmu Úmluvy.

[34] Stěžovatel svůj závěr, že žalobkyně není osobou bez státní příslušnosti, založil výlučně na doslovném znění zákona o občanství Ukrajiny. Stěžovatel nezjišťoval, jak je

tento zákon reálně uplatňován ukrajinskými státními orgány, ani to, zda v praxi nedochází k případům, kdy by bylo státní občanství odňato bez opory ve výslovně upravené právní normě. Stěžovatelem opatřený zákon o občanství Ukrajiny nadto pochází z roku 2001, tedy nevypovídá nic o tom, zda žalobkyně nemohla pozbyt občanství podle předchozí právní úpravy (na území Ukrajiny se nezdržuje již od roku 1995, kdy jí byl vydán nyní již neplatný cestovní pas).

[35] Žalobkyně vymezila ve správním řízení několik skutkových okolností, které podle ní mohly mít za následek, že pozbyla ukrajinské státní občanství. Je pravdou, že nenavrhl žádný důkaz, jenž by její domněnku podpořil. Zmínila ovšem tři medializované případy konkrétních osob, o nichž se dozvěděla. Stěžovatel nedostal své povinnosti zjistit skutkový stav do té míry, aby o něm nebyly rozumné (důvodné) pochybnosti. Tvrzení žalobkyně vypořádal pouze tím, že je nelze podřadit pod žádnou hypotézu právní normy obsažené v zákoně o občanství Ukrajiny, která upravuje zánik státního občanství. Kromě toho se však ani nepokusil opatřit informace o aplikační praxi. Jakkoliv se může stěžovateli jevit jako nadbytečné prověřovat, zda ukrajinské orgány nepovažují některou ze skutečností uvedených žalobkyní za důvod zániku státního občanství, neboť to neodpovídá zákonu o občanství Ukrajiny, měl za daných okolností zjišťovat i obsah reálné aplikační praxe, aby vyloučil pochybnost, zda domněnky žalobkyně nemohou být opodstatněné. Jakkoliv by i sama žalobkyně jistě mohla (a měla) předložit podklady dokládající jisté *ratio* její argumentace, odpovídá povinnost zjistit tyto reálie obecné povinnosti stěžovatele zjistit skutkový stav do té míry, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Označuje-li stěžovatel některá tvrzení žalobkyně za nepravdivá či lživá, činí tak pouze s ohledem na text zákona o občanství Ukrajiny, aniž by však cokoliv tušil o aplikační praxi ukrajinských státních orgánů, kterou vůbec nezjišťoval.

[36] Nelze opomíjet ani význam stanoviska orgánů státu, jehož státním příslušníkem by mohl žadatel o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti být, k otázce vzniku či zániku státního občanství. Potřeba zaujetí takového stanoviska může vzniknout v případě, kdy mělo dojít k automatickému zániku občanství (tedy *ex lege*) nebo v případech, kdy občanství zaniklo neautomatickým mechanismem a žadatel nedisponuje žádným dokladem. Pokud je konzulární úřad dotčeného státu jediným příslušným orgánem, který se k otázce státního občanství jednotlivce vyjadřuje, je jeho stanovisko v zásadě rozhodující. Jiná situace by nastala, pokud by různé orgány téhož státu zastávaly vzájemně odporující si stanoviska. Nelze ovšem vyloučit situaci, kdy konzulární úřad na žádost neodpoví nebo odmítne zaujmout stanovisko (viz body 33 a 34 pokynů UNHCR k Úmluvě č. 1).

[37] V daném případě bylo předloženo vyjádření Konzulátu Ukrajiny v Brně, jež dokládá, že státní orgány Ukrajiny nemají jasno v tom, zda je žalobkyně jejich státní občankou, či není (podrobněji viz níže). Toto zjištění představuje významnou pochybnost, kterou bylo třeba v průběhu řízení rozptýlit, či se o to alespoň pokusit. Stěžovatel ji rozptýlil tak, že sám vyložil právní normy obsažené v zákoně o občanství Ukrajiny a namísto ukrajinských státních orgánů jednoznačně dovodil, že žalobkyně je státní občankou Ukrajiny, neboť nabyla její státní občanství a nenastala žádná právní

pokračování

skutečnost, s níž by byl spojen jeho zánik. Takový postup nelze považovat vzhledem k okolnostem této věci za správný. Je nezbytné předejít situaci, v níž by Ukrajina nepovažovala žalobkyni za svou státní občanku (byť by podle výkladu ukrajinských právních předpisů provedených stěžovatelem měla žalobkyně mít ukrajinské občanství) a zároveň by jí stěžovatel nepřiznal status osoby bez státní příslušnosti. Takový výsledek by byl v rozporu s účelem Úmluvy.

[38] NSS se proto neztotožňuje se závěrem stěžovatele, podle nějž vzhledem k tomu, že pro pozbytí ukrajinského státního občanství žalobkyně nesvědčí žádný z důvodů uvedených v zákoně o občanství Ukrajiny, nemohlo k pozbytí dojít. Státní občanství totiž mohlo zaniknout ještě podle předchozí právní úpravy, jejíž obsah nebyl stěžovatelem zjištěn, nebo i za účinnosti zákona o občanství Ukrajiny, byť nebyla naplněna hypotéza právní normy v tomto nebo jiném ukrajinském zákoně (rozhodující je reálná aplikační praxe). Důležité je, zda Ukrajina stále považuje žalobkyni za svou státní občanku, či nikoliv. Pro závěr, že žalobkyně pozbyla ukrajinské státní občanství, by stačilo, kdyby orgán ukrajinské veřejné moci k této otázce zaujal stanovisko.

[39] Stěžovatel odkazuje na závěry rozsudku NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Azs 83/2008-69.

V něm je uvedeno, že žadatel nese důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby. NSS konstatuje, že informace týkající se osoby žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti má zpravidla dokazovat žadatel. Na tomto pravidle však nelze lpět v případě, kdy si žadatel nemůže důkazní prostředek obstarat. Tuto skutečnost pak nelze klást žadateli k tíži.

[40] Stěžovatel žalobkyni dále vytýkal, že nepředložila žádný důkaz o tom, že by se pokusila kontaktovat některý z konzulárních úřadů Ukrajiny. Tuto skutečnost žalobkyně vysvětlila tím, že se o kontakt pokoušela osobně, kdy jí konzulární úřady vždy odmítly jakýkoliv dokument vystavit. Žalobkyně se tak mohla dostat do situace, že se snažila získat dokumenty nebo alespoň informace o svém státním občanství ze strany ukrajinské veřejné moci, ta však nebyla ochotna nebo schopna dokumenty či informace poskytnout. Pokud v posuzované věci žalobkyně čelí neochotě ke komunikaci ze strany ukrajinských konzulárních úřadů, její možnosti získat odpověď jsou nepochybně omezené, případně zcela vyloučené. Naproti tomu stěžovatel jako státní orgán disponuje mechanismy, které mu ve spolupráci s dalšími českými orgány umožňují obrátit se na ukrajinské orgány například diplomatickou cestou, a pokusit se tak získat informaci o státním občanství žalobkyně (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 8. 2022, č. j. 57 A 119/2021-38). NSS se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že by krajský soud zcela přenesl důkazní břemeno na jeho bedra. Krajský soud naopak uvedl, že důkazní břemeno je sdílené, kdy žalobkyně narazila na hradbu mlčení ze strany ukrajinských konzulárních úřadů. Žalobkyně ji nemůže sama prolomit a stěžovatel má k tomu účinnější nástroje.

[41] O vyšší efektivitě nástrojů české veřejné moci k získání písemného stanoviska ukrajinských státních orgánů svědčí komunikace Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje (dále jen „Policie ČR“) s ukrajinskými

konzulárními úřady z let 2017 a 2018 v rámci šetření ve věci neoprávněného pobytu žalobkyně. Ukrajinské konzulární úřady kooperovaly s Policií ČR a poskytly jí část požadovaných informací. Policie ČR dopisem ze dne 20. 9. 2017 požádala konzulární úřady Ukrajiny o poskytnutí informace, zda je žalobkyně občankou Ukrajiny. Po následné urgenci Konzulát Ukrajiny v Brně dopisem ze dne 19. 12. 2017 požádal Policii ČR o doplňující údaje o osobě žalobkyně. Policie ČR dne 3. 1. 2018 doplnila tyto informace. Konzulát Ukrajiny v Brně následně reagoval dopisem ze dne 9. 2. 2018. Uvedl, že žalobkyně není registrována ani vyřazena z evidence místa pobytu ve Lvovské oblasti. Žalobkyně neobdržela občanský průkaz. Dále uvedl, že vzhledem k tomu, že Ukrajina neeviduje žádné údaje ohledně osoby žalobkyně, není možné potvrdit, ani vyvrátit, zda je občankou Ukrajiny. Na toto sdělení reagovala Policie ČR dopisem ze dne 19. 2. 2018, ve kterém konzulát vyzvala, aby zaujal jednoznačné stanovisko ohledně státního občanství žalobkyně. Za tím účelem mu zaslala kopii neplatného cestovního dokladu, občanského průkazu a rodného listu žalobkyně. Odpověď na tuto žádost součástí spisu není a stěžovatel se ji ani nepokoušel od Policie ČR opatřit.

[42] Tato komunikace svědčí o několika skutečnostech. Zaprvé z odpovědi konzulárního úřadu není zcela zřejmé, jestli žalobkyně je, či není státní občankou Ukrajiny. Zadruhé je z komunikace seznatelné, že ukrajinské úřady mohou být obtížně kontaktovatelné. Odpovídaly Policii ČR, jakožto českému orgánu veřejné moci, s dlouhými prodlevami (Policie ČR musela konzulární úřady urgovat) a neúplně (konzulární úřad se nijak nevyjádřil k občanství syna žalobkyně, ačkoliv se na něj Policie ČR explicitně ptala). Je možné si představit, že konzulární úřady komunikovaly s žalobkyní jakožto soukromou osobou v ještě omezenější míře, případně s ní komunikovat zcela odmítly.

[43] Stěžovatel v kasační stížnosti žalobkyni vytýká nedostatek aktivity, zejména to, že si sama neopatřila od ukrajinských státních orgánů žádné vyjádření ohledně svého státního občanství. Pomíjí však, že při pohovoru i doplňujícím pohovoru vyjádřila ochotu jít na konzulární úřad v doprovodu úřední osoby stěžovatele za účelem objasnění této otázky. Jelikož tento dotaz vznesl sám stěžovatel, a to opakovaně, bylo možné se domnívat, že takovou návštěvu konzulárního úřadu zamýšlí v průběhu řízení uskutečnit; k tomu však nikdy bez vysvětlení nepřistoupil. Rovněž poskytla kopie všech relevantních osobních dokladů, které má k dispozici a s jejichž pomocí by měly být ukrajinské státní orgány schopny posoudit, zda má státní občanství Ukrajiny, či nikoliv.

[44] Stěžovatel žalobkyni oprávněně vytýká, že v průběhu správního řízení nepředložila kontakty na osoby za účelem poskytnutí svědecké výpovědi, ačkoliv uvedla, že tak učiní. Tato skutečnost ovšem stěžovatele nevyvazuje z povinnosti shromáždit potřebné podklady. Ostatně děti žalobkyně mají podle stěžovatele povolený pobyt na území České republiky, a proto by nemělo být pro stěžovatele obtížné pokusit se je předvolat písemně na adresu uvedenou v jeho databázích. Ze spisu nevyplývá, že by se o to pokusil.

[45] Tvrzení stěžovatele, že žalobkyně nemá zájem na zjištění, že je občankou Ukrajiny, proto byla před samotným řízením i v jeho průběhu laxní, je nepodložené.

pokračování

Zcela totiž pomíjí, jak zásadně ovlivňovalo její dosavadní život na území České republiky, že se nemohla prokázat platným cestovním dokladem (viz vyjádření samotné žalobkyně). Právě tato skutečnost měla rozhodující negativní dopad i na to, že nedokázala získat žádný pobytový titul na území České republiky. Žalobkyni nelze vytýkat, že se nemíní odstěhovat na Ukrajinu, i kdyby bylo zjištěno, že je státní občankou Ukrajiny. Účelem řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti je vyřešit otázku, zda je žalobkyně státní občankou nějakého státu (v úvahu přichází Ukrajina), nikoliv to, zda bude povinna vycestovat z území České republiky. Tato otázka bude případně řešena v řízeních dle zákona o pobytu cizinců (zohledněn bude mimo jiné i požadavek přiměřenosti jakéhokoli opatření ve vztahu k právu na soukromý a rodinný život). Z počínání žalobkyně nelze dovodit, že by obstruovala průběh správního řízení, snažila se je zneužít nebo snad bránila stěžovateli dostatečně zjistit skutkový stav v potřebném rozsahu (předložila řadu osobních dokumentů, vyjmenovala místa, kde na Ukrajině pobývala, včetně dat pobytu atd.). Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by stěžovateli bránila ve zjišťování skutkového stavu a jeho co nejpresnějšímu posouzení po právní stránce.

[46] NSS se ztotožňuje s krajským soudem, že se stěžovatel dopustil vady řízení tím, že nezajistil dostatek podkladů pro to, aby mohl být spolehlivě zjištěn skutkový stav věci. Z tohoto důvodu bylo třeba zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit stěžovateli k dalšímu řízení. Bude na stěžovateli, aby si opatřil další podklady pro vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně ve vztahu k pozbytí jejího ukrajinského státního občanství. Za tohoto stavu není namístě posuzovat, zda stěžovatel správně vyhodnotil skutkový stav věci, neboť by to bylo předčasné.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[48] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Toto právo náleží procesně úspěšné žalobkyni. Ze spisu však nevyplývalo, že by žalobkyni nějaké náklady v řízení o kasační stížnosti vznikly. Žalobkyně byla v řízení zastoupena Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s. Tento spolek podle § 137 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, jenž se použije v souladu s § 64 s. ř. s., nemá právo na odměnu za zastupování účastníka v řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2008, č. j. 4 Azs 51/2008-79).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. srpna 2024

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.
předseda senátu