



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. ve věci

žalobce: **P. J.**
zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.
sídlem Kovářská 4, 190 00 Praha 9

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 963/3, 170 34 Praha

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2022, č. j. MV-102171-15/OAM- 2019,
ve věci přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 2. 2022 č. j. MV-102171-15/OAM-2019 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:
Žaloba a stanovisko žalovaného

1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 14. 3. 2022 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2022, č. j. MV-102171-15/OAM-2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný rozhodl, že žalobce není osobou bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), a zamítl žádost žalobce podanou dne 17. 6. 2019.
2. Podle žalobce žalovaný porušil § 2 odst. 1, § 3, § 50 odst. 2 až 4, § 52 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jakož i Úmluvu o právním postavení osob bez státní příslušnosti z r. 1954 (dále jen „Úmluva“).
3. Žalobce s poukazem na účel Úmluvy, kterým je *povinnost států zavést účinný postup pro určení osob bez státní příslušnosti nacházejících se na jejich území*, a na definici osoby bez státní příslušnosti podle čl. 1 Úmluvy, a dále na důvodovou zprávu a judikaturu Nejvyššího správního soudu, že k žádostem o tento status se má přistupovat analogicky podle zákona o azylu, dovodil, že úkolem žalovaného je postavit najisto, zda je žadatel o status osoby bez státní příslušnosti skutečně tzv. *stateless*, tedy zda jej žádný stát nepovažuje za svého občana, či nikoli; odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 365/2018-75 ze dne 12. 3. 2019, zejm. bod 9. Žalovaný nicméně sám z vlastní iniciativy nepodnikl žádný krok, ani ničím nedoplnil své dokazování tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Obstaral si pouze zákon o státním občanství Ukrajinské republiky, konzulární informaci z roku 2019 a provedl s žalobcem pohovor.
4. Podle Příručky Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen UNHCR) o ochraně osob bez státní příslušnosti z roku 2014 mají státy v rámci řízení o určení tohoto statusu podle Úmluvy postupovat s ohledem na principy v řízení o určení statusu uprchlíka. V řízení o udělení mezinárodní ochrany je důkazní břemeno rozloženo mezi žadatele a správní orgán, přičemž na osobě žadatele leží především břemeno tvrzení. Jeho úkolem je tak bez vnitřních rozporů tvrdit dané skutečnosti, které následně správní orgán ověřuje například získáním relevantních informací o zemi původu či dalšími podklady. Žalovaný si však vystačil s tvrzením, že není důvod, proč by žalobce nenabyl občanství po rodičích, a neshledal pochybnosti o jeho státní příslušnosti. Nevyhledal si však ani zprávy o zemi původu, aplikaci zákona o státním občanství v praxi, a zejména nekontaktoval úřady dané země, aby bylo postaveno najisto, zda žalobce či jeho rodiče (také žadatelé o status) jsou skutečně osobami bez státní příslušnosti, či nikoli. Žalobce přitom během pohovoru uvedl, že půjde v doprovodu OAMP na velvyslanectví, pokud OAMP takovou schůzku zařídí. I v odpovědi na výzvu k součinnosti matka žalobce, jež taky usiluje o postavení osoby bez státní příslušnosti, odpověděla, že už neví, jak má jinak doložit to, že jsou bez státní příslušnosti, jelikož s nimi ambasáda Ukrajiny nekomunikuje. To, z jakého důvodu se podařilo získat doklady pro sourozence žalobce, které se narodily na Ukrajině, neví, a je to žalobci a jeho rodině záhadou. Žalobce uvedl, že se on i jeho rodina snaží svou situaci řešit kontinuálně.
5. Žalobce s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dále tvrdil, že v případě, kdy nebylo od podání žádosti postaveno najisto, zda žalobce je či není občanem Ukrajiny, mělo by být užito pravidlo v pochybnostech ve prospěch žadatele, když žalobce není zařazen ani vyřazen z místa pobytu, žádné údaje o něm nejsou vedeny, a tudíž nemůže získat cestovní doklad a legálně vycestovat. U žalobce je dána přiměřená pravděpodobnost ve smyslu Příručky UNHCR, že je osobou bez státní příslušnosti.

6. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že závěry žalovaného byly také dostatečně podpořeny podklady, které si žalovaný za účelem posouzení žádosti žalobce obstaral.

Zjištění ze správního spisu

7. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobce dne 17. 6. 2019 požádal o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. V ní uvedl, že je synem ukrajinských uprchlíků, narozený v České republice. Ani jemu, ani jeho rodičům se nikdy nepodařilo získat jakékoliv potvrzení o tom, že by byl občanem Ukrajiny. Ukrajina není v současné době ochotná ani schopná jakkoliv spolupracovat na objasnění toho, zda jsou žalobcovi rodiče vnímání Ukrajinou jako její občané, a tedy, zda je i sám žalobce vnímán jako její občan. Ukrajina setrvale odmítá potvrdit občanství rodičů žalobce.
8. Poukázal na sdělení konzulátu ze dne 9. 2. 2018, ze kterého vyplývá, že rodiče žalobce nejsou Ukrajině vůbec známí. Žalobce uvedl, že na Ukrajině není výjimečná situace ztráty ukrajinského občanství za nejasných okolností, a odkázal na medializované případy a případ řešený polským Helsinským výborem.
9. K žádosti žalobce mj. připojil sdělení konzulátu Ukrajiny v Brně, ve kterém k žádosti Policie České republiky, Odboru cizinecké police Krajského ředitelství Policie, o informaci, zda rodiče žalobce jsou občany Ukrajiny, konzulát uvedl, že „*podle údajů oddělení evidence a monitoringu informací o registraci místa pobytu Hlavní správy migrační politiky Ukrajiny ve Lvovské oblasti* (pozn. soudu, matka a otec žalobce) *nejsou zaregistrováni ani vyřazeni z místa pobytu ve Lvovské oblasti, občanské průkazy také nedodrželi. V souladu s tím že žádné údaje o výše zmíněných občanech nejsou, potvrdit ani popřít jejich státní občanství Ukrajiny není možné*“.
10. S žalobcem byl dne 14. 10. 2019 proveden pohovor, ve kterém popsal svá dosavadní bytová oprávnění na území České republiky. Vysvětlil důvod, proč žádá o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti až nyní. Popsal, že jeho rodiče požádali prostřednictvím policie o potvrzení jeho totožnosti na Ukrajině, ta ale uvedla, že nemůže potvrdit totožnost rodičů a k jeho osobě se ani nevyjádřila. Žalobce se dále vyjadřoval k tomu, proč se považuje za osobu bez státní příslušnosti. Zdůraznil, že s ohledem na to, že jeho státní příslušnost k Ukrajině by byla případně odvozená od rodičů, kterým však nebyla potvrzena, nemůže být jejím státním příslušníkem ani on.
11. Dne 16. 12. 2019 vyzval žalovaný žalobce k doložení všech dokumentů prokazujících skutečnost, že je osobou bez státní příslušnosti. Na tuto reagovala matka žalobce jeho jménem dne 21. 1. 2020 zopakováním dosavadní historie své rodiny.
12. Žalovaný do spisu založil konzulární informaci Velvyslanectví Ukrajiny z 27. 11. 2019 a zákon o státním občanství Ukrajiny.
13. Následně žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím, založeném na neprokázání, že žalobce je osobou bez státní příslušnosti. Žalobce podle žalovaného získal státní občanství Ukrajiny tím, že se narodil ukrajinským rodičům, kteří na Ukrajině žili a byl jim vydán cestovní doklad, na základě kterého Ukrajinu opustili. Podle žalovaného tak splňuje veškeré zákonné podmínky pro konstatování, že je státním příslušníkem Ukrajiny. Všichni sourozenci žalobce podle dat z cizineckého informačního systému mají uvedenou státní příslušnost Ukrajiny. Podle žalovaného žalobce nepředložil v průběhu správního

řízení jediný dokument, který by prokázal ztrátu ukrajinského občanství, nebo minimálně důvodů, proč by neměl podle ukrajinských zákonů ukrajinské občanství nabýt. Žalovaný vyjádřil pochybnosti o tom, že žalobce činil kroky k získání ukrajinských dokladů, a žádost o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti považoval za účelový krok k legalizaci jeho pobytu.

Posouzení věci

14. Krajský soud poté, co zjistil, že žaloba byla podána včas ve lhůtě 15 dnů po doručení písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného žalobci, tedy v souladu s ustanovením § 32 odst. 1 zákona o azylu, přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná; ve věci rozhodl bez jednání v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tímto postupem oba účastníci souhlasili.
15. V době podání žádosti stanovil § 8 písm. d) zákona o azylu, že žalovaný *rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti*. Úprava byla do zákona o azylu vložena zákonem č. 314/2015 Sb., podle jehož důvodové zprávy „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.“ Zákon o azylu v tomto znění obsahoval úpravu značně kusou, když toliko v § 8 písm. d) konstatoval, že žalovaný rozhoduje mimo jiné o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (dále jen „Úmluva“), a následně v § 9 upravil, že na toto řízení se neuplatní vyjmenovaná ustanovení správního řádu.
16. Úmluva byla publikována ve Sbírce zákonů pod č. 108/2004 Sb. V Článku 1 definuje osobu bez státní příslušnosti takto: *výraz "osoba bez státní příslušnosti" označuje osobu, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana*. Úmluva zakotvuje práva těmto osobám náležející, samotnému procesu předcházejícímu určení statusu osoby bez státní příslušnosti se nicméně blíže nevěnuje.
17. Řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti bylo následně, s účinností od 2. 8. 2021, přesunuto ze zákona o azylu do § 170d zákona o pobytu cizinců, jenž v odstavci 1 vylučuje z použití některá ustanovení správního řádu, obdobně jako dříve aplikovaný § 9 zákona o azylu.
18. Výkladem této právní úpravy se opakovaně zabývaly správní soudy, a to nejprve na podkladě zákona o azylu. Naznaly, že za situace, kdy řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti ani postavení žadatelů není zákonem výslovně upraveno, bylo třeba přiměřeně použít postupy upravené zákonem o azylu, a to včetně hmotněprávní úpravy (na příklad odstavce 9 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 365/2018-74 nebo odstavce 12 a 29 rozsudku č. j. 10 Azs 347/2020-25). Nejvyšší správní soudu zdůraznil, že „nebylo namístě, aby žalovaný zcela odlišil žádost stěžovatele od žadatelů o mezinárodní ochranu, a [...] že by bylo nespravedlivé, aby si žalovaný mohl vybrat pro aplikaci pouze ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, tedy využít pravomoci k posouzení žádosti a příslušné řízení provést, ale zároveň nepřiblížit k pravidlům stanoveným zákonem o azylu, jinými slovy volit si procesní i hmotněprávní pravidla ad hoc a tím pádem netransparentně.“ Konkrétně pak Nejvyšší správní soudu dovodil povinnost žalovaného vydat žadateli o

přiznání statusu apatridy průkaz žadatele o přiznání tohoto statusu, upravený pro žadatele o mezinárodní ochranu v § 57 zákona o azylu (rozsudek č. j. 4 Azs 365/2018-74), a také povinnost aplikovat další ustanovení zákona o azylu, a to včetně ustanovení hmotněprávních (rozsudek č. j. 10 Azs 347/2020-25).

19. Přestože došlo k „přesunu“ právní úpravy do zákona o pobytu cizinců, bylo by podle judikatury správních soudů v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, pokud by se neodůvodněně snížil standard ochrany náležející osobám v řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 119/2021-38 z 23. 8. 2022, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 98/2021 – 45 z 26. 1. 2022).
20. Krajský soud nevidí žádný důvod se od tohoto závěru odchýlit. Postavení žadatele o azyl a postavení osoby, k níž žádný stát nemá právní vazby, jsou značně podobné. Stručně řečeno, žadatel o azyl nemůže využít ochrany, které stát svým občanům z důvodu této vazby poskytuje, neboť je právě tímto státem přímo či nepřímo ohrožován, osoba bez státní příslušnosti této ochrany nemůže využít, neboť není žádný stát, který by ji považoval za občana, a tedy byl povinen a ochoten tuto ochranu poskytnout. V obou případech se tak osoby dostávají do zranitelné pozice. Podobnost postavení osobou osob vyplývá též z prakticky shodně formulovaných Úmluv o právním postavení uprchlíků a o právním postavení osob bez státní příslušnosti; Nejvyšší správní soud je v rozsudku č. j. 10 Azs 347/202-25 považuje za smlouvy „sesterské“. Též Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky vydal doporučení, aby se žadatelům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o mezinárodní ochranu (viz cit. rozsudek 10 Azs 347/2020-25). Přesun vnitrostátní úpravy z azylového zákona do zákona o pobytu cizinců proto nemůže mít žádný vliv na standard ochrany poskytované osobám bez státní příslušnosti, a to již v procesu posuzování, zda osoba je či není osobou bez státní příslušnosti, včetně rozložení důkazní povinnosti mezi žadatele a správní orgán.
21. S ohledem na shora uvedené krajský soud shledal důvodnou argumentaci žalobce, že je povinností žalovaného shromáždit dostupné důkazy, které vyvracejí či zpochybňují věrohodnost výpovědi žadatele o přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti, stejně jako tuto povinnost správní orgány mají v případě žadatele o azyl. K tomuto závěru dospěla konstantní a bohatá judikatura správních soudů; lze např. uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 235/2004 – 37 z 21. 12. 2005 či z nedávné doby rozsudek č. j. 5 Azs 208/2022 -52 z 10. 2. 2023, zejm. bod 50 a zde uvedená judikatura. I v řízení o azylu platí, že je to žadatel, kdo má povinnost tvrzení, která je dále ve vzájemné interakci se správním orgánem rozvíjena a doplněna i povinností důkazní; to je již rozloženo mezi žadatele a správní orgán, neboť prokazovat jednotlivá fakta je povinen primárně žadatel, nicméně žalovaný je povinen zajistit k dané žádosti maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak těch, co je podporují (viz cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 302/2022 -29).
22. Současně krajský soud přisvědčuje i argumentaci žalobce, že za osobu bez státní příslušnosti je nutno považovat nejen osobu, jež není považována za občana státu podle právních předpisů, ale i vzhledem k jejich uplatnění v praxi. Tento výklad je zřejmý z anglického termínu „operation of its law“, užitého v definici v článku 1 Úmluvy. K témuž závěru se přiklonil i Krajský soud v Plzni v cit. rozsudku č. j. 57 A 119/2021-38.

23. Žalovaný však své povinnosti shromáždit maximální možné množství důkazů, jak vyvracející, tak potvrzující tvrzení žalobce, nedostál, když přihlédl pouze ke znění zákona o státním občanství Ukrajiny a konzulárnímu sdělení o nabývání občanství. Žalobce v průběhu správního řízení opakovaně uvedl, že dokonce ani v případě jeho rodičů Ukrajina nebyla schopna potvrdit jejich ukrajinskou státní příslušnost. K jejich statusu se vyjádřil konzulát Ukrajiny vyjádřením dne 9. 2. 2018, jehož závěrem bylo, že potvrdit či popřít občanství rodičů žalobce není možné. Ve vztahu k žalobci se konzulát nevyjádřil vůbec. Ze správního spisu pak ani nevyplývá, že správní orgán na „vymlčení“ žalobce ve sdělení konzulátu nějakým způsobem reagoval, např. opětovnou žádostí o součinnost. Tím spíše tak vyvstávají pochybnosti v případě žalobce, neboť jeho státní příslušnost by byla odvozována právě a pouze od státní příslušnosti jeho rodičů, což připouštěl i žalovaný. Pokud správní orgán spojoval státní příslušnost žalobce s jeho sourozenci, kteří disponují platnými cestovními pasy vydanými Ukrajinou, pak přehlíží podstatný rozdíl. Tím je skutečnost, že sourozenci žalobce se, na rozdíl od žalobce narozeného v ČR, narodili na území Ukrajiny.
24. Krajský soud se ztotožňuje s názorem žalobce, že pro posouzení udělení statutu osoby bez státní příslušnosti postačí prokázat přiměřenou pravděpodobnost, že osoba je bez státní příslušnosti, s ohledem na podobnost s postavením žadatele o azyl, kde správní orgány rozhodují rovněž často za důkazní nouze.
25. Žalovaný v napadeném rozhodnutí opakovaně kladl důraz na pasivitu žalobce stran obstarání si dokladu totožnosti státu původu, kdy mu vyčítá, že svou tvrzenou snahu neprokázal. Dokazování v tomto směru však naráží na zásadní problém, totiž potřebu součinnosti příslušných orgánů cizího státu. Žalobce svou snahu dokládal již v rámci správního řízení alespoň nepřímou komunikací s UNHRC a IOM. To je soudu známo i ve vztahu k žalobcově matce, o které rozhodoval v obdobné věci rozsudkem ze dne 15. 6. 2023, č. j. 25 A 34/2022 - 68. Žalovaný sám se však ani nepokusil ze své pozice na straně Ukrajiny zjistit, zda žalobce je či není jejím občanem, ačkoliv jeho nástroje jsou pádnější, než které má k dispozici žalobce. Jak výstižně dovodil Krajský soud v Plzni v citovaném rozsudku č. j. 57 A 119/2021-38, *pokud jako jednotlivec naráží na bradbu mlčení, jeho možnosti vymoci si odpověď jsou dozajista omezené, či dokonce nulové (...). Naproti tomu žalovaný jakožto státní orgán podle soudu disponuje v součinnosti s dalšími ústředními správními úřady mechanismy, jak se na uzbecké orgány obrátit kupř. diplomatickou cestou a pokusit se informaci o státním občanství žalobce získat.*
26. Krajský soud proto uzavřel, že žalovaný se dopustil vady řízení tím, že nezajistil důkazy pro to, aby mohl být spolehlivě zjištěný skutkový stav věci, což mohl mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.)
27. V dalším řízení bude na žalovaném, aby opatřil další podklady pro vydání rozhodnutí o žádosti žalobce ve vztahu k praktické aplikaci zákona o státním občanství Ukrajiny, tedy nejen k tomu, zda žalobce občanství nabyl, ale zda jej taktéž následně nepozbyl. Zároveň se žalovaný pokusí sám dostupnými prostředky získat informace o tom, zda je žalobce evidován jako státní příslušník Ukrajiny. Při vyhledávání důkazů i jejich hodnocení může být žalovanému vodítkem příručka Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Krajský soud pro úplnost dodává, že ani žalobce nesmí ustát ve snaze získat potřebné

informace o svém státním občanství a musí být připraven na možnost negativního rozhodnutí žalovaného.

28. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalobce, která měla ve věci plný úspěch, které však podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, a proto tato náhrada nenáleží žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Ostrava 13. července 2023

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu