



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

žalobkyně: **L. J.**
zastoupená Organizací pro pomoc uprchlíkům,
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-102172-22/OAM- 2019,
ve věci přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti,
takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 2. 2022 č. j. MV-102172-22/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. Žalobkyně se žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 14. 3. 2022 domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2022, č. j. MV-102172- 22/OAM-2019 (dále jen

„napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný rozhodl, že žalobkyně 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 žalobkyně podanou dne 17. 6. 2019.

2. Podle žalobkyně 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. Žalobkyně 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, dovodila, 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; odkázala 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 žalobkyní 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 žalobkyně splňuje všechny zákonné podmínky pro to, aby byla státní příslušnicí Ukrajiny a není důvod, proč by ukrajinskou státní příslušnost neměla mít. 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 žalobkyně skutečně je osobou bez státní příslušnosti, či nikoli. Žalobkyně přitom během pohovoru uvedla, že neví, jak má fakticky doložit, že je osobou bez státní příslušnosti, protože s ní úřady Ukrajiny nekomunikují. Podle žalobkyně měl žalovaný vycházet z doloženého vyjádření Konzulátu Ukrajiny v Brně z 9. 2. 2018.
5. Žalobkyně s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dále tvrdila, že v případě, kdy nebylo od podání žádosti postaveno najisto, zda žalobkyně je či není občankou Ukrajiny, mělo by být užito pravidlo v pochybnostech ve prospěch žadatele, když žalobkyně není zařazena ani vyřazena z místa pobytu, žádné údaje o ní nejsou vedeny, a tudíž nemůže získat cestovní doklad a legálně vycestovat. U žalobkyně 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 žalobkyně obstaral.

Zjištění ze správního spisu

7. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobkyně dne 17. 6. 2019 požádala o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. V ní uvedla, že uprchla z Ukrajiny v 90. letech, nikdy nedisponovala ukrajinskými doklady, naposledy disponovala doklady SSSR. Ukrajina není v současné době ochotna a ani schopna jakkoliv spolupracovat na objasnění toho, zda ji vnímá jako svého občana, potvrzení občanství žalobkyně Ukrajina setrvale odmítá. Poukázala na sdělení konzulátu ze dne 9. 2. 2018, ze kterého vyplývá, že žalobkyně není Ukrajině vůbec známa. Žalobkyně uvedla, že na Ukrajině není výjimečná situace ztráty ukrajinského občanství za nejasných okolností, a odkázala na medializované případy a případ řešený polským Helsinským výborem.
8. K žádosti žalobkyně mj. připojila sdělení konzulátu Ukrajiny ve městě Brno, ve kterém k žádosti Policie České republiky, Odboru cizinecké police Krajského ředitelství Policie o informaci, zda žalobkyně je občankou 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, žalobkyně a její manžel) nejsou zaregistrováni ani vyřazení 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*“.
9. S žalobkyní byl dne 14. 10. 2019 proveden pohovor, ve kterém popsala svá dosavadní bytová oprávnění na území České republiky. Vysvětlila důvod, proč žádá o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti až nyní, kterým je sdělení ukrajinského konzulátu Policii ČR. Uvedla údaje ke svému narození ve městě X a dalšímu pobytu ve městě X, kde žila do té doby, než z Ukrajiny odjela. Co se týče dokladů totožnosti, má rodný list z roku 1961, vydaný ještě bývalým SSSR, a cestovní doklad ze září 1995, rovněž vydaný SSSR, veden již pod Ukrajinou. Popsala rovněž své neúspěšné pokusy komunikovat se zastupitelským úřadem Ukrajiny v České republice, kde se s ní „vůbec nebavili“. Žalobkyně předložila mj. dopisy IOM z 20. 5. 2019, UNHCR z 21. 4. 2017, předložila zmiňovaný pas a rodný list a další doklady vydané SSSR.
10. Dne 16. 12. 2019 vyzval žalovaný žalobkyni k doložení všech dokumentů prokazujících skutečnost, že je osobou bez státní příslušnosti. Na tuto reagovala žalobkyně dne 21. 1. 2020 zopakováním své dosavadní historie.
11. Žalovaný do spisu založil konzulární informaci Velvyslanectví Ukrajiny z 27. 11. 2019 a zákon o státním občanství Ukrajiny.
12. Následně rozhodl napadeným rozhodnutím, založeném na neprokázání, že žalobkyně je osobou bez státní příslušnosti. Žalobkyně podle žalovaného získala státní občanství Ukrajiny tím, že se narodila na Ukrajině, resp. v bývalém SSSR, na území dnešní Ukrajiny, ukrajinským rodičům, na Ukrajině žila a byl jí vydán cestovní doklad, na základě kterého Ukrajinu opustila. Jejím dětem byly vydány ukrajinské pasy. Žalobkyně ztrátu občanství neprokázala a pro ztrátu ukrajinského občanství není žádný zákonný podklad. Podle žalovaného se žalobkyně nepokusila svou situaci vyřešit jednáním se zastupitelským úřadem Ukrajiny, když neprokázala, že by se o to pokusila. Žádost je motivována tím, že se žalobkyně nechce na Ukrajinu vrátit.

Posouzení věci

13. Krajský soud poté, co zjistil, že žaloba byla podána včas ve lhůtě 15 dnů po doručení písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného žalobkyni, 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.

14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. 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), ale také povinnost aplikovat další ustanovení zákona o azylu, a to včetně ustanovení hmotněprávních (rozsudek č. j. 10 Azs 347/2020-25).
18. 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).

19. 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.
20. S ohledem na shora uvedené krajský soud shledal důvodnou argumentaci žalobkyně, 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).
21. Současně krajský soud přisvědčuje i argumentaci žalobkyně, 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.
22. Žalovaný však své povinnosti shromáždit maximální možné množství důkazů, jak vyvracející, tak potvrzující tvrzení žalobkyně, nedostál, když přihlédl pouze ke znění zákona o státním občanství Ukrajiny a konzulárnímu sdělení o nabývání občanství. Ohledně pozbytí občanství fakticky případě, kdy se cizince dlouhodobě zdržuje v zahraničí, což žalobkyně tvrdila, žádné důkazy neshromáždil, ani nepřihlédl k žalobkyní uváděným příkladům. Tvrzení žalobkyně o tom, že státní občanství pozbyla, přitom napovídá postoj konzulátu Ukrajiny, vtělený do vyjádření z 9. 2. 2018, že potvrdit či popřít její občanství není možné. Krajský soud se ztotožňuje s názorem žalobkyně, 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.

23. Žalovaný v napadeném rozhodnutí opakovaně kladl důraz na pasivitu žalobkyně stran obstarání si dokladu totožnosti státu původu, kdy jí vyčítá, že svou tvrzenou snahu neprokázala. Dokazování v tomto směru však naráží na zásadní problém, totiž potřebu součinnosti příslušných orgánů cizího státu. Žalobkyně svou snahu dokládala již v rámci správního řízení alespoň nepřímo komunikací s UNHRC a IOM. Žalovaný sám se však ani nepokusil ze své pozice na straně Ukrajiny zjistit, zda žalobkyně je či není její občankou, ačkoliv jeho nástroje jsou pádnější, než které má k dispozici žalobkyně. Jak výstižně dovodil Krajský soud v Plzni v citovaném rozsudku č. j. 57 A 119/2021-38, *pokud jako jednotlivec naráží na hradbu 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.*
24. Krajský soud proto uzavřel, že žalovaný se dopustil vady řízení tím, že nezajistil dost důkazů pro to, aby mohl být spolehlivě zjištěn 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.)
25. V dalším řízení bude na žalovaném, aby opatřil další podklady pro vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně ve vztahu k praktické aplikaci zákona o státním občanství Ukrajiny, tedy nejen k tomu, zda žalobkyně občanství nabyla, ale zda je též pozbyla. Zároveň se žalovaný pokusí sám dostupnými prostředky získat informace o tom, zda je žalobkyně nadále evidována 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 žalobkyně nesmí ustat ve snaze získat potřebné informace o svém státním občanství a musí být připravena na možnost negativního rozhodnutí žalovaného.
26. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalobkyně, 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 15. června 2023

Mgr. Jiří Gottwald

Shodu s prvopisem potvrzuje

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje