ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **P. J.**, zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se 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-102171-15/OAM-2019, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 7. 2023, č. j. 25 A 35/2022-72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se narodil na území České republiky, kam jeho rodiče přišli poprvé v roce 1995 z Ukrajiny, a rodina pak pobývala i na území dalších států. V minulosti žádal o mezinárodní ochranu, ale neuspěl.

[2] Dne 17. 6. 2019 požádal žalobce o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl, že žalobce není osobu bez státní příslušnosti a jeho žádost zamítl. Proti rozhodnutí brojil žalobce žalobou u krajského soudu, který jí vyhověl. V době podání žádosti účinný § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, stanovil, že žalovaný rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez

státní příslušnosti z roku 1954, publ. pod č. 108/2004 Sb. m. s. (dále Úmluva). 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 (zákon o pobytu cizinců), nemůže mít žádný vliv na standard ochrany poskytované žadatelům o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, včetně rozložení důkazního břemene.

[3] Žalovaný byl povinen shromáždit dostupné podklady, které vyvracejí či zpochybňují věrohodnost výpovědi žadatele, 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. Žalobce opakovaně uvedl, že ani v případě jeho rodičů nebyla Ukrajina schopna potvrdit jejich ukrajinskou státní příslušnost. Dopis Konzulátu Ukrajiny v Brně ze dne 9. 2. 2018 uvádí, že není možné potvrdit ani vyvrátit, zda jsou rodiče žalobce státní občané Ukrajiny. Ve vztahu k žalobci se konzulát nevyjádřil vůbec. Dle správního spisu správní orgán nijak na toto mlčení nereagoval a nesnažil se konzulát dále žádat o součinnost. Tím vyvstávají pochybnosti o státní příslušnosti žalobce, jestliže jeho státní příslušnost je odvozována právě a pouze od státní příslušnosti rodičů. Nelze ji spojovat se státní příslušností sourozenců žalobce, neboť ti se na rozdíl od žalobce narodili na území Ukrajiny.

[4] Stačí přitom, aby byla prokázána přiměřená pravděpodobnost, že osoba je osobou bez státní příslušnosti. Žalovaný kladl důraz na pasivitu žalobce při dokazování. Dokazování však bylo ztíženo nedostatečnou součinností ukrajinských orgánů. Žalobce se podobně jako jeho matka pokusil 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 žalobce je, či není ukrajinský státní občan, ačkoliv k tomu měl účinnější nástroje.

II. Argumentace účastníků řízení

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy pro nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost.

II. a) Kasační stížnost žalovaného

[6] Stěžovatel považuje závěry krajského soudu za nedostatečně odůvodněné. S krajským soudem nesouhlasí v tom, že důkazní aktivitu žalobce (spočívající v nepřímé komunikaci s UNHCR a Mezinárodní organizací pro migraci) shledal soud dostatečnou. Krajský soud žalobce pouze obecně vyzval, aby neustal ve snaze získat potřebné informace o svém státním občanství a aby byl připraven na možnost negativního rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel však právě tuto snahu u žalobce postrádal a má za to, že krajský soud svým rozsudkem *de facto* přenesl důkazní břemeno zcela na stěžovatele, kterého zavázal ke konkrétním

povinnostem. Podle pravidel uplatňovaných v řízení o mezinárodní ochraně, kterých se žalobce i krajský soud dovolává, se však jedná o břemeno sdílené, kde má skutečnosti týkající se výlučně jeho osoby dokazovat primárně žadatel (žalobce). O jeho pasivitě podle stěžovatele svědčí jeho výzva k součinnosti i poučení o povinnosti k ní během pohovoru k žádosti. Krajský soud však tyto kroky stěžovatele nezohlednil. Žalobce neunesl ani břemeno tvrzení, neboť neuvedl žádné objektivní důvody, proč ukrajinské státní občanství nemá, případně je pozbyl.

[7] 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.

[8] Podle stěžovatele materiály, které žalobce doložil, neprokazují, že by ukrajinskou státní příslušnost, kterou získal po rodičích, pozbyl. Pouze dokládají, že se žalobcovy rodiče nepodařilo dohledat v příslušných registrech. Zjištěný stav věci však převážnou měrou nasvědčuje tomu, že žalobce je státním občanem Ukrajiny. Stěžovatel se odvolává na znění zákona o státním občanství Ukrajiny a tvrzení žalobcovy matky z odpovědi na výzvu k součinnosti hodnotí jako zavádějící a spekulativní nejen v této věci, ale i v dalších souvisejících úvahách o tom, že a z jakých důvodů ji Ukrajina odmítá jako svou občanku. V této souvislosti stěžovatel odkázal i na kasační stížnost žalobcovy matky, o níž je u NSS vedeno řízení pod sp. zn. 6 Azs 205/2023.

[9] Stěžovatel shrnuje, že žalobce se sice narodil na území ČR, avšak jeho rodiče byli a jsou státními příslušníky Ukrajiny, kteří před vycestováním do ČR byli hlášeni k trvalému pobytu na Ukrajině a do ČR přicestovali v roce 1995 za použití cestovních dokladů, vydaných jim ukrajinským státem. Proto žalobce splňuje veškeré zákonné podmínky pro konstatování, že je státním příslušníkem Ukrajiny již od svého narození.

[10] Kromě toho stěžovatel upozorňuje na skutečnost, že všichni žalobcovi sourozenci jsou ukrajinskými občany, tudíž není důvod se domnívat, že by tomu u žalobce bylo jinak. Nebrání tomu ani skutečnost, že si žalobce kvůli dlouholeté pasivitě rodičů a následně i své vlastní nevyřídil potřebné doklady, jimiž by svou ukrajinskou státní příslušnost prokazoval. Vysvětlení žalobcovy matky ohledně rozdílnosti situace žalobce shledal stěžovatel nedůvodnými a nelogickými. Zmíněnou pasivitu stěžovatel vykládá jako účelovou, jelikož žalobce nechce na Ukrajinu odjet. Žalobce tímto způsobem usiluje o status osoby bez státní příslušnosti. Není přitom zájmem jednotlivých členů mezinárodního společenství podílet se na umělém zvyšování počtu osob postrádajících jakékoli státní občanství, zejména je-li výsledkem účelového jednání podmíněného subjektivními preferencemi ohledně země dalšího pobytu toho kterého žadatele o určení tohoto postavení, bez ohledu na objektivní stav věci.

[11] Žalobce (ani jeho rodiče) podle stěžovatele nedoložil jediný dokument ani nepředložil žádný důvod, proč by ke ztrátě občanství mělo v jeho případě dojít. Stejně tak nepředložil ani jedinou reakci Ukrajiny, která by jeho státní občanství popírala. Doklady pocházející z činnosti cizinecké policie, svědčící o její komunikaci s konzulátem Ukrajiny v letech 2017-2018, žalobcovu ukrajinskou státní příslušnost rovněž nepopírají, naopak ji dokládá cestovní pas matky. Žalobce nedoložil, že by se aktivně pokusil vejít v kontakt se zastupitelským úřadem, aby získal doklad o své státní příslušnosti, což nepředstavuje přehnaný požadavek. Přetrvávající pasivita rodičů, kteří se nijak intenzivně nesnažili žalobce po jeho narození ani později registrovat na ukrajinské ambasádě, se stěžovateli jeví jako účelová, jelikož žalobce nemá zájem činit jakékoli kroky k získání dokladů, které by mu umožnily na Ukrajinu odjet. Vzhledem k výše uvedenému žalobce nedostál své povinnosti unést příslušný podíl na dokazování. Přitom disponuje širšími možnostmi než žadatel o mezinárodní ochranu; účelové vyhýbání se jim nelze akceptovat.

[12] Stěžovatel konstatuje, že žalobce podal žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti v roce 2019, tedy ještě v době platnosti § 8 písm. d) zákona o azylu. Pokyny obsažené v právně nezávazné příručce UNHCR jsou doporučující povahy, nicméně související judikatura se opakovaně přikláněla k analogickému využití úpravy týkající se řízení o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutí krajského soudu považuje stěžovatel za rozporné s dosavadní judikaturou ohledně rozložení důkazního břemene v řízení o mezinárodní ochraně.

II. b) Vyjádření žalobce

[13] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Stěžovatel nepatřičně zdůrazňuje, že žalobce ve správním řízení poukazoval na materiály toliko z let 2018 a 2019, a tedy byl dlouhodobě pasivní. Je naopak logické, že dodal materiály z tohoto období, když žádost podal v červnu 2019. Naopak pasivní byl stěžovatel, neboť o jeho žádosti rozhodl, aniž by zjistil skutkový stav věci, až v roce 2022. Dodává, že se žalobce, resp. jeho rodiče snažili ambasádu kontaktovat průběžně a opakovaně, ale bez úspěchu.

[14] Není tak možné tvrdit, že by se žalobce a jeho rodiče účelově vyhýbali komunikaci se zastupitelským úřadem, naopak je zřejmé, že se o komunikaci snaží, nicméně konzulát Ukrajiny dlouhodobě, a nyní navíc i v důsledku války na Ukrajině, s nimi nekomunikuje. Absenci písemné komunikace lze těžko písemně doložit, nicméně pro stěžovatele je toto snadno ověřitelné.

[15] Podle žalobce není příliš srozumitelné stěžovatelovo tvrzení, že žalobce nedoložil žádné důkazy a byl v řízení příliš pasivní, ale následně tvrdí, že nějaké materiály doložil, které však nestačí, byť dle stěžovatele tyto materiály dokonce *svědčí o tom*, že se žalobcovy rodiče nepodařilo dohledat v příslušných registrech ukrajinských úřadů, a o žalobci tyto materiály zcela mlčí. Pokud žalobce takové materiály doložil, existuje podle něj vážný důvod mít zato, že není státním příslušníkem Ukrajiny. Přitom standard přiměřené pravděpodobnosti správní orgán vůbec nezkoumal.

pokračování

[16] Skutečnost, že se žalobce narodil v ČR, nečiní nepochopitelným, že na rozdíl od sourozenců není v ukrajinských databázích dohledatelný. Že některé osoby nejsou státními příslušníky určité země, byť jiní jejich příbuzní ano, není tolik neobvyklé, zejména ve státě s dlouhodobě málo funkční infrastrukturou, jakým je Ukrajina. Podklady k tomu si však stěžovatel neobstaral.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud v prvé řadě podotýká, že při posouzení nynější věci vycházel z rozsudku NSS ze dne 27. 8. 2024, č. j. 6 Azs 205/2023-21, který byl vydán ve skutkově obdobné věci matky žalobce. Úzká souvislost je dána především tím, že stěžovatel ve věci státoobčanského statusu žalobce vycházel z předpokladu, že jeho matka není osobou bez státní příslušnosti, neboť je státní občankou Ukrajiny a pozbytí občanství neprokázala. NSS však výše označeným rozsudkem aproboval rozsudek krajského soudu, který zrušil stěžovatelovo rozhodnutí, jež takový závěr deklarovalo. O žádosti matky žalobce o přiznání statusu osoby bez státního občanství tak bude stěžovatel rozhodovat znovu. Rozhodné právní otázky jsou v obou věcech stejné a ani argumentační pozice procesních stran se téměř neliší. NSS neshledal důvod se od závěrů tohoto svého nedávného rozsudku odchýlit.

[20] Řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je specifické řízení, které nemá vlastní procesní úpravu ve zvláštním právním předpise. V době, kdy žalobce podal 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. 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).

[21] 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).

[22] 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).

[23] 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.

[24] 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 žalobce, 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.

[25] 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, bod 29).

[26] 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 žalobce i stěžovatel. Je primárně na žalobci, aby unesl důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby. Nicméně stěžovatel je povinen zajistit maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí výpověď žalobce, 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).

[27] 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.

[28] Podstata stěžovatelovy kasační stížnosti spočívá v tom, že trvá na striktním rozdělení důkazního břemene mezi žadatele (žalobce) 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.

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

[30] Stěžovatel ovšem v rozporu s výše uvedenými východisky trvá na tom, že pokud žalobce neprokázal svá tvrzení o absenci či ztrátě státního občanství, není jeho povinností zjišťovat skutkový stav v rozsahu, jímž by nahrazoval nedůslednost žalobce. 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 žalobce 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 žalobce občanem.

[31] NSS se neztotožňuje se stěžovatelem, že žalobce neunesl 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. Žalobce v projednávané věci uvedl individualizovaná tvrzení ohledně důvodů, proč podle svého názoru není občanem Ukrajiny. Popsal svou osobní situaci a uvedl všechny relevantní informace, které jsou pro rozhodnutí ve věci podstatné. Žalobce zařadil mezi důvody, pro něž lze mít za to, že nemá ukrajinské státní občanství, skutečnost, že se narodil ukrajinským uprchlíkům na území ČR, jeho rodičům ani jemu samotnému se nikdy nepodařilo získat jakékoli potvrzení, že je občanem Ukrajiny, přičemž jeho rodiče ukrajinská veřejná moc nevede ve svých základních evidencích. Vyjádřil přesvědčení, že jeho rodiče pro Ukrajinu neexistují a kvůli tomu odpírá Ukrajina i jemu ukrajinskou státní příslušnost. Pokud by žalobce měl povědomí o tom, na základě které konkrétní právní normy, aktu veřejné moci nebo jiného aktu nenabyl (či pozbyl) své občanství on nebo osoba, od níž svůj státoobčanský status odvozuje, je nepochybně vhodné, aby to uvedl, neboť to jistě může přispět k rychlejšímu vyřízení jeho žádosti a co nejúplnějšímu zjištění skutkového stavu. Pro unesení břemena tvrzení v projednávané věci to však nebylo nutné.

[32] Co se týče důkazního standardu, v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je 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).

[33] 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 vzniku a 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).

[34] 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.

[35] Z pobytové historie žalobce lze vyvodit, že řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je součástí jeho úsilí o legalizaci pobytu v České republice, což žalobce nijak

neskrývá. Tato skutečnost však nemůže být sama o sobě důvodem pro zamítnutí jeho žádosti v případě, kdy by žalobce naplňoval definici osoby bez státní příslušnosti uvedenou v článku 1 odst. 1 Úmluvy.

[36] 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).

[37] 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.

[38] 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").

[39] 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).

[40] 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.

[41] Stěžovatel svůj závěr, že žalobce 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 rodiče žalobce nemohli pozbýt občanství podle předchozí právní úpravy (na území Ukrajiny se nezdržují již od roku 1995), a zda se tedy skutečně narodil ukrajinským občanům.

[42] Žalobce vymezil ve správním řízení několik skutkových okolností, které podle něj mohly mít za následek, že nemá ukrajinské státní občanství, odvozených zejména od dlouhodobého pobytu rodičů mimo území Ukrajiny. Je pravdou, že nenavrhl žádný důkaz, jenž by jeho domněnku podpořil. Zmínil ovšem tři medializované případy konkrétních osob, o nichž se dozvěděl, které žily mimo území Ukrajiny a také čelily nejasnostem ohledně (ne)existence ukrajinského občanství. Stěžovatel nedostál své povinnosti zjistit skutkový stav do té míry, aby o něm nebyly rozumné (důvodné) pochybnosti. Tvrzení žalobce vypořádal pouze tím, že ze zákona o občanství Ukrajiny, který upravuje vznik a zánik státního občanství, plyne získání občanství po rodičích, a po provedeném řízení považoval za prokázané občanství žalobcovy matky. Podle stěžovatele žalobce neuvedl důvod, proč by podle zákona neměl občanství Ukrajiny nabýt, nebo je pozbyl. Kromě toho se však stěžovatel ani nepokusil opatřit informace o aplikační praxi v případě žalobce, ale hlavně u jeho matky (srov. odst. [35] rozsudku NSS č. j. 6 Azs 205/2023-21). Jakkoliv se může stěžovateli jevit jako nadbytečné prověřovat, zda ukrajinské orgány nepovažují některou ze skutečností uvedených žalobcem za důvod zániku nebo překážku získání státního občanství (a to i u rodičů žalobce), neboť to neodpovídá zákonu o občanství Ukrajiny, měl za daných okolností zjišťovat i obsah reálné aplikační praxe, aby vyloučil pochybnost, zda domněnky žalobce nemohou být opodstatněné. Jakkoliv by i sám žalobce jistě mohl (a měl) předložit podklady dokládající jisté *ratio* jeho 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 matky žalobce 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.

[43] 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).
[44] V daném případě bylo předloženo vyjádření Konzulátu Ukrajiny v Brně, jež dokládá, že státní orgány Ukrajiny nemají jasno v tom, zda jsou či nejsou rodiče žalobce jejími státními příslušníky (podrobněji viz níže). Ve vztahu k statusu žalobce se konzulát na přímý dotaz dokonce vůbec nevyjádřil. Toto zjištění představuje významnou pochybnost, kterou bylo třeba v průběhu řízení rozptýlit, či se o to alespoň pokusit. Stěžovatel to učinil tak, že sám vyložil právní normy obsažené v zákoně o občanství Ukrajiny a namísto ukrajinských státních orgánů jednoznačně dovodil, že žalobce je od svého narození státním občanem Ukrajiny, neboť jeho rodiče i sourozenci jsou občany Ukrajiny a není důvod se domnívat, že nastala právní skutečnost, která by žalobci překážela v nabytí státního občanství nebo se kterou 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 žalobce za svého státního občana (byť by podle výkladu ukrajinských právních předpisů provedených stěžovatelem měl žalobce mít ukrajinské občanství) a zároveň by mu stěžovatel nepřiznal status osoby bez státní příslušnosti. Takový výsledek by byl v rozporu s účelem Úmluvy.

[45] Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se závěrem stěžovatele, podle nějž vzhledem k tomu, že pro pozbytí ukrajinského státního občanství matky žalobce 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).

[46] Podle NSS je důležité, zda Ukrajina považuje žalobce za svého státního občana, či nikoliv. Pro závěr, že žalobce pozbyl či nenabyl ukrajinské státní občanství, by stačilo, kdyby orgán ukrajinské veřejné moci k této otázce zaujal stanovisko.

[47] 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.

[48] Stěžovatel žalobci vytýkal, že nepředložil žádný důkaz o tom, že by se pokusil kontaktovat některý z konzulárních úřadů Ukrajiny. Tuto skutečnost žalobce vysvětlil tím,

že se o kontakt pokoušel telefonicky, ale vždy se dozvěděl, že jej nepřijmou. Jeho rodičům se konzulární úřady povedlo kontaktovat osobně, ale bylo jim sděleno, že žádnou pomoc nedostanou. Žádný dokument od konzulárního úřadu neobdržel. Žalobce se tak mohl dostat do situace, že se snažil 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 žalobce čelí neochotě ke komunikaci ze strany ukrajinských konzulárních úřadů, jeho 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 žalobce (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 žalobce narazil na hradbu mlčení ze strany ukrajinských konzulárních úřadů. Žalobce ji nemůže sám prolomit a stěžovatel má k tomu účinnější nástroje.

[49] 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 matky žalobce, jak ji NSS popsal v rozsudku ze dne 28. 8. 2024, č. j. 6 Azs 205/2023-21, bod 45.

[50] Tato komunikace svědčí o několika skutečnostech. Zaprvé z odpovědí konzulárního úřadu není zcela zřejmé, jestli rodiče žalobce jsou, či nejsou státními občany Ukrajiny, z těchto informací tedy nelze dovodit, že žalobce získal státní občanství narozením ukrajinskému státnímu příslušníkovi. 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 žalobce, ačkoliv se na něj Policie ČR explicitně ptala). Je možné si představit, že konzulární úřady komunikovaly s žalobcem jakožto soukromou osobou v ještě omezenější míře, případně s ním komunikovat zcela odmítly.

[51] Stěžovatel v kasační stížnosti žalobci vytýká nedostatek aktivity, zejména to, že si sám neopatřil od ukrajinských státních orgánů žádné vyjádření ohledně svého státního občanství. Pomíjí však, že při pohovoru vyjádřil ochotu jít na konzulární úřad v doprovodu úřední osoby stěžovatele za účelem objasnění této otázky. Jelikož tento dotaz vznesl sám stěžovatel, bylo možné se domnívat, že takovou návštěvu konzulárního úřadu zamýšlí v průběhu řízení uskutečnit; k tomu však nikdy bez vysvětlení nepřistoupil. Žalobce rovněž poskytl 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.

[52] Tvrzení stěžovatele, že žalobce nemá zájem na zjištění, že je občanem Ukrajiny, proto byl před samotným řízením i v jeho průběhu laxní, je nepodložené. Zcela totiž pomíjí, jak zásadně ovlivňovalo jeho dosavadní život na území České republiky, že se nemohl prokázat

platným cestovním dokladem (viz vyjádření samotného žalobce). Právě tato skutečnost měla rozhodující negativní dopad i na to, že nedokázal získat žádný pobytový titul na území České republiky. Žalobci nelze vytýkat, že se jeho rodiče neníní odstěhovat na Ukrajinu, i kdyby bylo zjištěno, že jsou státní příslušníci Ukrajiny. Účelem řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti je vyřešit otázku, zda je žalobce státním občanem nějakého státu (v úvahu přichází Ukrajina), nikoliv to, zda bude on či jeho rodina 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 jakéhokoliv opatření ve vztahu k právu na soukromý a rodinný život). Z počínání žalobce nelze dovodit, že by obstruoval průběh správního řízení, snažil se je zneužít nebo snad bránil stěžovateli dostatečně zjistit skutkový stav v potřebném rozsahu (předložil řadu osobních dokumentů, souhlasil s návštěvou zastupitelského úřadu v doprovodu pracovníka stěžovatele atd.). Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by stěžovateli bránil ve zjišťování skutkového stavu a jeho co nejpřesnějšímu posouzení po právní stránce.

[53] Nejvyšší správní soud 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 rozhodnutí o žádosti žalobce a vyhodnotil je i v kontextu poznatků získaných o státním občanství jeho rodičů. Za tohoto stavu není namístě posuzovat, zda stěžovatel správně vyhodnotil skutkový stav věci, neboť by to bylo předčasné.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[54] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[55] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Toto právo náleží procesně úspěšnému žalobci. Ze spisu však nevyplynulo, že by žalobci nějaké náklady v řízení o kasační stížnosti vznikly. Žalobce byl v řízení zastoupen 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 **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. srpna 2024

Eva Šonková

2 Azs 282/2023

předsedkyně

senátu