



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) M. S., b) nezletilý A. S., a c) nezletilý M. A. S.**, zastoupeni Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem, sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 15. dubna 2019 č. j. OAM-322/ZA-ZA04-ZA04-PD1-R2-2015 a č. j. OAM-790/ZA-ZA04-ZA04-PD1-R2-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. října 2019 č. j. 41 Az 18/2019 - 39

t a k t o :

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. října 2019 č. j. 41 Az 18/2019 - 39 a rozhodnutí žalovaného ze dne 15. dubna 2019 č. j. OAM-322/ZA-ZA04-ZA04-PD1-R2-2015 a č. j. OAM-790/ZA-ZA04-ZA04-PD1-R2-2015 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **37 462 Kč** k rukám jejich zástupce Mgr. Vratislava Taubera, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyni a) a jejímu synovi [žalobci b)] byla v roce 2014 udělena doplňková ochrana [žalobce c) v tu dobu ještě nebyl na světě]. Dne 16. března 2015 se žalobkyně a) doplňkové ochrany za oba vzdala, o osm dní později však znovu požádala pro sebe i svého syna o mezinárodní ochranu. Uvedla, že vzdání se doplňkové ochrany byla hloupost vyvolaná nejspíš emočním vypětím. V tu dobu již žalobkyně a) byla těhotná. Dva a půl měsíce poté, co se žalobce c) narodil, za něj jeho otec podal žádost o mezinárodní ochranu. Všechny žádosti byly odůvodněny tím, aby rodina mohla zůstat pohromadě v České republice.

[2] Žalovaný rozhodnutími ze dne 8. ledna 2016 č. j. OAM-322/Za-ZA04-ZA04-2015 a č. j. OAM-790/Za-ZA04-ZA04-2015 žalobcům udělil doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny podle § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalobcům b) a c) byla doplňková ochrana udělena ve vztahu k jejich otci, který měl v době rozhodování žalovaného udělenou doplňkovou ochranu s platností do 16. prosince 2017, žalobkyni a) ve vztahu k žalobci b).

[3] Dne 5. listopadu 2016 se žalobkyně a) se svým manželem rozvedla. Důvodem bylo, že jí manžel psychicky a fyzicky týral, nepřispíval na domácnost, užíval drogy, byl jí nevěrný. Žalobkyně a) svého manžela pouze navštěvovala ve věznici, aby mu ukázala syny, kteří byli svěřeni do její péče.

[4] Dne 1. listopadu 2017 žalobci požádali o prodloužení doplňkové ochrany. Uváděli, že ačkoli je otec žalobců b) a c), který je stále držitelem doplňkové ochrany, ve vězení, udržují s ním pravidelný kontakt a odloučení by těžko nesli. Dále dovozovali, že případné vycestování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, neboť oba nezletilí žalobci se narodili v České republice, mají zde veškeré vazby a mají jinou státní příslušnost než jejich matka (po otci arménskou), nelze tedy vyloučit, že by mohli být odloučeni.

[5] Žalobkyně a) při výslechu upřesnila, že její synové nejsou občany Arménie, jen to v minulosti někde uvedl jejich otec, ale nemají žádné arménské doklady. Ruské občanství by jim zajistit nemohla, neboť jako držitelka doplňkové ochrany nesmí kontaktovat ruské velvyslanectví. Synové rozumí česky, rusky i arménsky, mluví pouze česky. Chodí v České republice do školky a do zájmových kroužků, komunikují s Čechy. Navštěvují otce žalobců b) a c) ve vězení každý měsíc. Žalobkyně dochází do místní diakonie, která pro cizince pořádá vaření a malování s dětmi. Chodí s dětmi i do kostela, navštěvují tamní skupinu, kde hrají divadlo a podobně.

[6] Rozhodnutími ze dne 28. března 2018 č. j. OAM-322/Za-ZA04-ZA04-PD1-2015 a č. j. OAM-790/Za-ZA04-ZA04-PD1-2015 žalovaný žalobcům neprodloužil doplňkovou ochranu. Otci žalobců b) a c) totiž nebyla doplňková ochrana prodloužena, již tedy nejsou rodinnými příslušníky osoby požívající na území České republiky doplňkové ochrany. V rámci posuzování, zda žalobcům svědčí jiný důvod pro udělení doplňkové ochrany, žalovaný dovedl, že žalobci b) a c) jsou od narození po matce občany Ruské federace, na čemž nic nemění, že faktické získání občanství vyžaduje určité administrativní kroky.

[7] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 18. září 2018 č. j. 41 Az 8/2018 - 30 zrušil obě rozhodnutí žalovaného o neprodloužení doplňkové ochrany a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalovaný při posouzení otázky občanství nezletilých žalobců b) a c) nesprávně vyložil Federální zákon o státním občanství Ruské federace ze dne 31. května 2002, č. 62-FZ, respektive aplikoval nesprávné ustanovení tohoto předpisu. Uložil proto žalovanému, aby v dalším řízení opětovně vyhodnotil možnosti žalobců vycestovat společně do Ruské federace a dopad této situace na jejich soukromý a rodinný život.

[8] Žalovaný následně provedl další pohovor se žalobkyní a), která uvedla, že žalobci b) a c) nemají žádnou státní příslušnost, mají jen rodné listy. Jejich narození nenahlásila arménským ani ruským úřadům, neučinila společně s bývalým manželem souhlasné prohlášení o státní příslušnosti synů. Dosud se nezabývala tím, jestli žalobci b) a c) splňují podmínky pro získání ruského občanství, musel by s tím souhlasit jejich otec. Dříve nevěděla, kde má co vyřizovat, o všechno se staral manžel, který také uváděl, že žalobci b) a c) mají arménskou státní příslušnost. Nyní je s bývalým manželem v kontaktu jen telefonicky, od září 2018 se s ním synové nestýkají, žalobkyně a) si to nepřeje. Byla by ráda, aby její děti vyrůstaly v demokratické zemi.

pokračování

[9] Rozhodnutími označenými v návěti žalovaný opět žalobcům doplňkovou ochranu neprodloužil. Zopakoval, že v případě žalobců již nejsou splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny, neboť otci žalobců b) a c) nebyla doplňková ochrana prodloužena. Žalovaný se dále seznámil s ruskou a arménskou úpravou nabývání státního občanství a dospěl k závěru, že žalobci b) a c) mohou nabýt ruské občanství podle čl. 12 písm. c) federálního zákona o státním občanství Ruské federace, nehrozí tudíž jejich odloučení od matky z důvodu odlišné státní příslušnosti. Vzhledem k nízkému věku žalobců b) a c) žalovaný dále konstatoval, že nenavázali na území České republiky tak trvalé vazby, aby jejich zpřetřhání porušilo mezinárodní závazky České republiky, rovněž zpětnou integraci žalobkyně a) do ruské společnosti označil za možnou.

[10] Žaloby proti rozhodnutím žalovaného zamítl krajský soud rozsudkem označeným v návěti. Přisvědčil žalovanému, že v projednávaném případě nastala podstatná změna okolností, neboť otci žalobců b) a c) nebyla prodloužena doplňková ochrana. Dále dospěl k závěru, že pouto mezi nezletilými žalobci a jejich otcem není tak silné, aby odůvodňovalo prodloužení doplňkové ochrany, respektive, aby s ohledem na ně bylo samotné vycestování žalobců nepřiměřeným zásahem do jejich soukromého a rodinného života, což ve vztahu k otci žalobců konstatoval i Nejvyšší správní soud při posuzování jeho případu. Krajský soud rovněž shledal, že žalobci b) a c) nejsou osobami bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, neboť splňují podmínky pro získání ruského státního občanství. Skutečnost, že osoba nemá příslušnost žádného státu, navíc není sama o sobě důvodem pro udělení mezinárodní ochrany.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[11] Žalobci (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítali, že vycestování z České republiky by zasáhlo do jejich práva na rodinný život a rozhodně není v zájmu nezletilých stěžovatelů b) a c). Nezletilí stěžovatelé jsou formálně osobami bez státního občanství a v případě vycestování by jejich osud byl přinejmenším nejistý, nelze vyloučit odloučení od matky. Ačkoli nezletilí stěžovatelé možná splňují předpoklady pro nabytí občanství Ruské federace, není jasné, jak se k jejich situaci ruské úřady postaví, zda jim vůbec umožní vstup na ruské území. Žalovaný měl v řízení prokázat, jakým způsobem se stěžovateli budou ruské orgány zacházet, neboť se jedná o realii o zemi původu. Stěžovatelé dále namítli, že staršímu z nezletilých stěžovatelů je pět let, ani jeden z nich nezná jiné než české prostředí a nedovede komunikovat jinak než česky. Vycestováním do Ruska by nezletilí stěžovatelé přišli o možnost kontaktu s otcem. Během pobytu v České republice si zde stěžovatelé vytvořili četné sociální vazby, stěžovatelka a) zde navíc vykonává výdělečnou činnost, z jejichž výsledků živí rodinu. I krátkodobé vycestování stěžovatelů by tak značně zasáhlo do jejich rodinného života. Krajský soud se v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 7/2012 - 28 vůbec nezabýval faktickými překážkami vycestování stěžovatelů spočívajícími v nedostatku finančních prostředků a absenci vazeb v zemi původu, pouze konstatoval, že stěžovatelka a) má v Rusku matku.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že stěžovatelům byla v minulosti udělena pouze doplňková ochrana a museli být srozuměni s tím, že jim nemusí být prodloužena a budou nuceni se vrátit do země původu. Z toho důvodu považuje žalovaný za bezpředmětné odkazy stěžovatelů na jejich vazby k České republice. Žalovaný považuje úvahy stěžovatelů o odepření vstupu na území Ruské federace za nedoložené a účelové spekulace.

Mezi nezletilými stěžovateli a jejich otcem není tak silné pouto, aby odůvodnilo prodloužení doplňkové ochrany. Žalovaný proto trvá na správnosti rozsudku krajského soudu.

[13] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovatelům na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že pokud během posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany vyjdou najevo skutečnosti, které by mohly odůvodňovat udělení doplňkové ochrany z jiného důvodu, než pro který byla tato ochrana původně přiznána, pak správní orgán nemůže žádost o prodloužení doplňkové ochrany zamítnout bez toho, že by se argumentačně vypořádal také s možností udělení doplňkové ochrany z onoho jiného (nového) důvodu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2013 č. j. 6 Azs 15/2013 - 35). Stěžovatelům b) a c) byla původně udělena doplňková ochrana podle § 14b zákona o azylu za účelem sloučení s jejich otcem, stěžovatelce a) byla stejná forma mezinárodní ochrany udělena ve vztahu ke stěžovateli b). V době rozhodování žalovaného již otec stěžovatelů b) a c) a bývalý manžel stěžovatelky a) doplňkovou ochranou nedisponoval (řízení v jeho věci skončilo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2019 č. j. 6 Azs 315/2018 - 46), což žalovaný správně posoudil jako zásadní změnu okolností, které původně vedly k udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Stěžovatelé se však nyní domáhají toho, aby jim žalovaný prodloužil doplňkovou ochranu proto, že v jejich případě jsou důvodné obavy, že pokud by byli vráceni do Ruska [tedy státu, jehož státní příslušnost alespoň stěžovatelka a) prokazatelně má], hrozilo by jim skutečné nebezpečí vážné újmy spočívající v porušení mezinárodních závazků České republiky, a nemohou nebo nejsou ochotni z takového důvodu využít ochrany tohoto státu [domáhají se tedy prodloužení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 ve spojení s odst. 2 písm. d) zákona o azylu].

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že většina argumentace předestřené v kasační stížnosti se týká situace nezletilých stěžovatelů b) a c), stěžovatelka a) v řízení vystupuje spíše jako ochránkyně a zákonná zástupkyně svých synů, jejíž postavení závisí na úspěchu námitek týkajících se z převážné části právě jich. Proto i Nejvyšší správní soud své další úvahy vztáhne především k nezletilým stěžovatelům.

[17] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou, že v případě vycestování hrozí odloučení nezletilých stěžovatelů b) a c) od matky [stěžovatelky a)], neboť nezletilí stěžovatelé formálně nejsou občany Ruské federace a není jisté, jak se k nim ruské orgány zachovají. Krajský soud i žalovaný v tomto směru vycházeli z překladu federálního zákona č. 62-FZ o státním občanství Ruské federace ze dne 31. května 2002, ve znění účinném ke dni 29. července 2017, který pořídilo oddělení zahraničních a evropských záležitostí žalovaného. Podle čl. 12 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nabývá dítě „*státní občanství Ruské federace narozením, jestliže v den narození dítěte jeden z jeho rodičů má státní občanství Ruské federace a druhý rodič je státním občanem cizího státu, pokud se dítě narodilo na území Ruské federace nebo pokud by se jinak stalo osobou bez státní příslušnosti*“. V den narození stěžovatelů a) a b) měla jejich matka státní občanství Ruské federace, otec je státním příslušníkem Arménie. Stěžovatelé b) a c) se nenarodili na území Ruské federace, ale, jak žalovaný zjistil, nesplnili podmínky pro nabytí státního občanství Arménie. Nemohli nabyt ani státní občanství České republiky, neboť ani jeden jejich rodičů nebyl v den jejich narození státním občanem České republiky ani osobou bez státního občanství (srov. § 3, 4 a 5 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky). „Jinak“ (tedy pokud by nenabývali státní

pokračování

občanství Ruské federace) by se tedy stěžovatelé b) a c) stali osobami bez státní příslušnosti. Z informace Ministerstva zahraničních věcí ze dne 17. prosince 2018 č. j. 141030/2018-LPTP dále vyplývá, že čl. 12 odst. 1 písm. c) citovaného zákona Ruské federace lze aplikovat, pokud by dítě nezískalo automaticky občanství státu, ve kterém bylo narozeno, na základě *ius soli* (tedy „práva půdy“). To souvisí právě s podmínkou, že dítě narozené rodičům, z nichž pouze jeden je občanem Ruské federace, nabývá ruské občanství jen pod podmínkou, že by jinak zůstalo bez státní příslušnosti – pokud by nabylo státní občanství státu, na jehož území se narodilo (což je právě ono právo půdy), tuto podmínku by nesplňovalo. Z již zmíněného § 4 zákona o státním občanství přitom jednoznačně vyplývá, že nabytí státního občanství České republiky narozením je podmíněno státním občanstvím rodičů, nikoli místem pobytu (s výjimkou situace, kdy jsou oba rodiče osobami bez státní příslušnosti, což však není případ stěžovatelů); Česká republika tedy uplatňuje princip *ius sanguinis* (tj. „právo krve“).

[18] Pokud by šlo jen o výše citované ustanovení čl. 12 federálního zákona o státním občanství Ruské federace, měli by být stěžovatelé b) a c) ruskými občany již od narození. Toto ustanovení totiž uvádí, že dítě nabývá státní občanství Ruské federace za splnění daných podmínek *narozením*.

[19] Krajský soud i žalovaný nicméně dospěli k závěru, že stěžovatelé b) a c) v současné době nejsou státními občany Ruské federace, ale mohou se jimi snadno stát. Vycházeli přitom z výše citované informace Ministerstva zahraničních věcí, v níž se též uvádí, že „*dítě, které je narozené do smíšeného rusko-arménského [manželství] mimo území RF automaticky nenabývá ruského občanství*“, avšak podle čl. 14 federálního zákona č. 62-FZ o státním občanství Ruské federace „*může zjednodušeným procesem nabyt občanství RF dítě, jehož jeden z rodičů je občanem RF na základě podání žádosti daného rodiče a za souhlasu druhého rodiče (souhlas není třeba, pokud dítě žije na území RF)*“.

[20] Ve správním spise jsou tedy založeny dvě informace o zemi původu stěžovatelů, které si vzájemně odporují. Z překladu federálního zákona o státním občanství Ruské federace vyplývá, že za splnění podmínek podle čl. 12 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nabývá dítě občanství Ruské federace již narozením, zatímco informace Ministerstva zahraničních věcí uvádí, že dítě narozené do smíšeného manželství mimo území Ruské federace automaticky ruské občanství nenabývá – není však zřejmé, z čeho to Ministerstvo zahraničních věcí dovozuje. Tento rozpor bude muset žalovaný odstranit, jinak nelze považovat skutkový stav za spolehlivě zjištěný. Nejvyšší správní soud má totiž pro případ, že by děti narozené do smíšeného manželství mimo území Ruska nenabývaly jeho občanství „automaticky“ narozením, pochybnosti o tom, zda by stěžovatelé b) a c) mohli ruské občanství podle zmíněné právní úpravy nabyt. Z informace Ministerstva zahraničních věcí totiž vyplývá, že pro nabytí státního občanství dítěte, jehož jeden z rodičů je ruským občanem, je nutná žádost tohoto rodiče a souhlas druhého rodiče („*na základě žádosti daného rodině a za souhlasu druhého rodiče*“). I stěžovatelka a) při pohovoru provedeném dne 12. února 2019 uváděla, že se dosud nezajímala o to, zda její děti splňují zákonné podmínky pro získání ruského občanství, protože by jí k tomu musel dát souhlas jejich otec: „*Na území Ruské federace je to tak, že když jsou oba rodiče rozvedeni, musí ten druhý rodič s tou státní příslušností dát souhlas.*“ Za těchto okolností nelze učinit závěr, že záleží pouze na stěžovateli a), kdy bude jejím nezletilým synům fakticky uděleno ruské státní občanství. Z dosud shromážděných informací totiž vyplývá, že nabytí ruského občanství pro nezletilé stěžovatele by bylo závislé na souhlasu jejich otce, přičemž žalovaný se vůbec nesnažil zjistit, zda by tento souhlas byl udělen. Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlédl, že zmiňovaný čl. 14 federálního zákona o státním občanství Ruské federace se týká pouze zjednodušeného procesu nabytí občanství a nelze vyloučit, že existuje jiná procedura, v níž se nevyžaduje souhlas rodiče, který není občanem Ruska, k tomu však ve správním spise chybí jakékoli podklady.

[21] Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že podle čl. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.) je osobou bez státní příslušnosti osoba, *kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana. Za současné situace přitom nelze tvrdit, že by stěžovatele b) a c) některý ze států považoval za své občany.* Krajský soud vycházel z toho, že nezletilí stěžovatelé splňují podmínky pro nabytí státního občanství Ruské federace, netvrdil, že by byli jejími občany. Z pohledu krajského soudu tudíž stěžovatelé jsou osobami bez státní příslušnosti ve smyslu citovaného ustanovení a pouze mají možnost ruské občanství nabýt.

[22] Podle Nejvyššího správního soudu navíc stěžovatele b) a c) nelze nutit, aby se stali státními občany Ruské federace. Státní občanství je právní svazek mezi osobou a státem [čl. 2 písm. a) Evropské úmluvy o státním občanství], *„jehož základem je sociální skutečnost přimknutí, skutečné spojení existence, zájmů a pocitů spolu s existencí vzájemných práv a povinností“* [rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm* (Lichtenštejsko proti Guatemale) ze dne 6. dubna 1995, ICJ Reports 1995, str. 4, citováno dle nálezu Ústavního soudu ze dne 1. října 2014 sp. zn. I. ÚS 2486/13, N 184/75, SbNU 39]. *„Státní občanství je právním svazkem, jehož základem je sociální spojení a solidarita zájmů. Vůle nabýt občanství by tedy měla být i vůlí být trvale spjat s územím, na kterém člověk zpravidla trvale sídlí, a tudíž i vztahem k legální státní moci, která jej ovládá“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2007 č. j. 1 As 62/2006 - 82, č. 1334/2007 Sb. NSS). Ústavní soud definoval státní občanství jako *„časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektivní vzájemná práva a povinnosti* (nález ze dne 13. září 1994 sp. zn. Pl. ÚS 9/94, N 40/2 SbNU 7, vyhlášený pod č. 207/1994 Sb.) Státoobčanský vztah musí být oboustranný – pokud neexistuje právní nárok na udělení občanství a stát má při rozhodování o naturalizaci jistou volnost uvážení (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2006 č. j. 5 As 28/2005 - 53 či ze dne 13. března 2008 č. j. 5 As 51/2007 - 105), nemůže být ani jednotlivec nucen žádat či přijmout občanství určitého státu, pokud se k němu necítí být vázán. Se státoobčanským svazkem nejsou totiž spojena jen práva, ale i povinnosti. Pokud stěžovatelé b) a c) nenabyli státní občanství Ruské federace narozením, nemůže je žalovaný nutit, aby činili kroky nutné k jeho získání, pokud se ruskými občany necítí být. V takovém případě bude nutné na ně nahlížet jako na osoby bez státní příslušnosti.

[23] Krajský soud dále dovodil, že i pokud by stěžovatelé b) a c) byli osobami bez státní příslušnosti, nebylo by to důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Přitom však poněkud dezinterpretoval judikaturu týkající se apatridů (osob bez státní příslušnosti) a mezinárodní ochrany. V rozsudku ze dne 10. ledna 2007 č. j. 6 Azs 80/2006 - 64, č. 1659/2008 Sb. NSS, sice Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„formou azylu nelze [...] poskytnout subsidiární ochranu apatridům, kteří jsou apatridy bez dalšího, tj. osobám, které nepožívají de iure či de facto ochrany, pouze pro skutečnost, že nejsou státními občany určitého státu“* (zvýrazněno nyní), učinil tak však ve vztahu k posuzování, zda osoby bez státní příslušnosti představují sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Navíc při argumentaci vycházel z definice uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.; viz též usnesení ze dne 29. září 2016 č. j. 2 Azs 175/2016 - 56), která se však týká pouze uprchlíků, tedy osob chráněných formou azylu (srov. vymezení pojmu uprchlík v čl. 1A citované úmluvy a důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu). Doplnková ochrana je oproti tomu institutem, který má základ v unijním právu, aktuálně ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). Specifické postavení zde navíc zaujímá doplňková ochrana, respektive vymezení vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu,

pokračování

v němž se měla zachovat část dřívějších překážek vycestování, kterou neabsorbovala nová úprava doplňkové ochrany a která jde nad rámec unijní úpravy (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 165/2006 Sb., kterým byl institut doplňkové ochrany do zákona o azylu transponován, a čl. 15 kvalifikační směrnice *a contrario*). O vhodnosti tohoto postupu lze zajisté pochybovat (srov. například KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 166 – 171), nelze jej však přičítat k tíži žadatelů o mezinárodní ochranu (bod 63 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2019 č. j. 5 Azs 207/2017 - 36).

[24] Z toho vyplývá, že pokud Nejvyšší správní soud v roce 2007, kdy ještě institut doplňkové ochrany neexistoval, konstatoval, že samotná absence státní příslušnosti není důvodem pro udělení azylu (neboť apatridé nejsou bez dalšího sociální skupinou), nelze z toho automaticky dovozovat, že bezdomovectví nemůže být ani důvodem pro udělení doplňkové ochrany. Právě naopak, v závěru rozsudku č. j. 6 Azs 80/2006 - 64 Nejvyšší správní soud uvedl, že jednou z možností, jak řešit právní postavení apatridů „*je (pro futuro) možnost poskytnutí doplňkové ochrany ve smyslu ustanovení § 14a zákona o azylu [...], a to v případě, že je postavení apatridy v zemi původu charakterizováno natolik minimálním standardem cizineckého režimu, že představuje naplnění pojmu nelidského či ponižujícího zacházení*“. Nutno podotknout, že k možnosti vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu (*mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu*) své úvahy Nejvyšší správní soud vztáhl proto, že v právě takové situaci byl tehdejší žalobce. V kontextu projednávané věci Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by absence státní příslušnosti nemohla hrát roli při posuzování, zda je vycestování cizince v rozporu s mezinárodními závazky České republiky [§ 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu].

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že v usneseních ze dne 31. května 2018 č. j. 1 Azs 355/2017 - 33 a ze dne 12. června 2019 č. j. 6 Azs 73/2019 - 40 se skutečně uvádí, že „*absence státní příslušnosti není bez dalšího důvodem pro udělení mezinárodní ochrany*“. Důležité je však ono „*bez dalšího*“ – v tehdy posuzovaných případech totiž nevyšly najevo žádné okolnosti, které by v kombinaci s tím, že stěžovatelem byl apatrida, zakládaly skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. V nyní posuzovaném případě je však situace odlišná. Podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu může vážná újma odůvodňující udělení doplňkové ochrany spočívat v tom, že by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Zpravidla se posuzuje především případný rozpor vycestování s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož má každý právo na ochranu soukromého a rodinného života. V případě stěžovatelů b) a c) navíc vstupuje do hry čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte: *Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány*.

[26] Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že doplňková ochrana podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu je určena jen pro mimořádné případy, přičemž je třeba „*rozlišovat důvody, pro něž by v rozporu s mezinárodními závazky ČR bylo samotné vycestování cizince [§ 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu a § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)], od důvodů, pro něž by v rozporu s mezinárodními závazky bylo až případné vyhoštění tohoto cizince. Samotná nutnost vycestování cizince do země původu při neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany a za situace, kdy cizinci nespovídá žádný jiný důvod k zákonnému pobytu na území ČR, totiž tomuto cizinci neznemožňuje, aby si po návratu do země původu nepožádal o některou z možných forem povolení k pobytu na území ČR dle zákona o pobytu cizinců. Naproti tomu se správním vyhoštěním je dle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců spojena vedle povinnosti vycestovat z území ČR vždy také doba, po kterou nelze cizinci vstup na toto území umožnit. [...] Z důvodu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že právě toto ustanovení primárně chrání*

práva cizince na soukromý a rodinný život vyplývající z čl. 8 Úmluvy, nikoliv ustanovení § 179 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, které upravuje důvod znemožňující vycestování cizince pro rozpor takového vycestování s mezinárodními závazky ČR, ani jemu svou dikcí odpovídající ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, upravující obdobně formulovaný důvod udělení doplňkové ochrany, neboť je zřejmé, že obvykle právě jen dlouhodobý zákaz pobytu na území ČR může v některých případech dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života, který si cizinec za dobu svého pobytu na území ČR vytvořit“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008 č. j. 5 Azs 46/2008 - 71). V minulosti Nejvyšší správní soud dovodil, že doplňková ochrana odůvodněná mezinárodními závazky České republiky přichází v úvahu v případě cizince, jehož manželka i malá dcera (obě české občanky) byly prakticky odkázány na jeho péči (manželka trpěla degenerativním onemocněním nervové soustavy a dcera byla v době podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany stará pouhé dva měsíce – srov. rozsudek ze dne 11. března 2015 č. j. 3 Azs 256/2014 - 27); občana Ruské federace muslimského vyznání z Dagestánu, který se oženil s Ukrajinkou jiného vyznání, což náboženské normy platné v Dagestánu zakazují, a pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění mu znemožňovalo podat žádost o povolení k pobytu (již citovaný rozsudek č. j. 5 Azs 207/2017 - 36); ženy, již v zemi původu hrozilo domácí násilí, které většinová společnost převážně tolerovala (rozsudek ze dne 18. prosince 2014 č. j. 2 Azs 139/2014 - 38); občanky Vietnamu, která žila v České republice s manželem a dítětem (oba též vietnamské státní příslušnosti) a neúspěšně žádala o povolení k dlouhodobému pobytu, a to za předpokladu, že by její situace znemožňovala získat pobytové oprávnění (rozsudek ze dne 25. ledna 2013 č. j. 5 Azs 7/2012 - 28); a cizince, jehož družka – česká občanka byla ve vážném stavu hospitalizována v léčebně dlouhodobě nemocných, a nemohla by jej tudíž následovat do země původu (rozsudek ze dne 4. února 2013 č. j. 8 Azs 27/2012 - 65).

[27] Situaci nezletilých stěžovatelů, pokud by skutečně byli osobami bez státní příslušnosti, lze do popsané množiny případů zařadit. Jak vyplývá z rozsudku č. j. 5 Azs 46/2008 - 71 citovaného v předchozím odstavci, udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu bude na místě především tehdy, pokud by cizinec po vycestování z České republiky nemohl po návratu do země původu požádat o některé z pobytových oprávnění podle zákona o pobytu cizinců. Tato varianta je však u stěžovatelů b) a c), pokud by skutečně byli osobami bez státní příslušnosti, prakticky vyloučena. V první řadě, u stěžovatelů prakticky nelze určit zemi původu (zemí posledního trvalého bydliště je v jejich případě Česká republika). Nemluvě o tom, zda by vůbec bylo možné, aby stěžovatelé vycestovali, neboť nemají cestovní doklady. Podle čl. 28 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti jsou sice smluvní státy povinny vydat cestovní doklady osobám bez státní příslušnosti, které se oprávněně zdržují na jejich území, Česká republika však k tomuto ustanovení učinila výhradu a uplatňuje je pouze vůči *osobám bez státní příslušnosti, jimž byl povolen trvalý pobyt na území České republiky v souladu s jejími vnitrostátními předpisy* (srov. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti). A k žádosti o vydání jakéhokoli pobytového oprávnění je vždy třeba předložit cestovní doklad [§ 31 odst. 1 písm. a), § 34 písm. a), § 42b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců], který stěžovatelé b) a c) coby osoby bez státní příslušnosti v současné době nemají, Česká republika jim jej nevydá a není jisté, že by jej získali v zahraničí. Již tyto okolnosti, v kombinaci s tím, že Česká republika je pro nezletilé stěžovatele prakticky domovem (k tomu viz bod [31] níže), svědčí o tom, že vycestování stěžovatelů z České republiky (pokud by vůbec bylo uskutečnitelné) nemůže být v jejich nejlepším zájmu a bylo by rovněž závažným zásahem do jejich soukromého života.

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom výjimečné povahy institutu mezinárodní ochrany, která nemůže sloužit jako náhrada jiných pobytových titulů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2004 č. j. 5 Azs 170/2004 - 72). Je proto třeba se zabývat i tím, zda se pro stěžovatele nabízí jiné řešení. Pokud by se na základě doplněného dokazování

pokračování

ve správním řízení ukázalo, že stěžovatelé b) a c) jsou osobami bez státní příslušnosti, nabízí se u nich postup podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2017 č. j. 6 Azs 140/2017 - 24). Avšak české právo postavení těchto osob prakticky neupravuje, pouze zákon o azylu v § 8 písm. d) stanoví, že žalovaný rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým byla tato pravomoc žalovanému svěřena, „*písmeno d) zakotvuje působnost ministerstva i pro rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, pro které se rovněž použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pro takto vzácné žádosti není vhodné vytvářet speciální řízení; jak bylo uvedeno již výše, pro tato řízení se použijí mechanismy řízení ve věci mezinárodní ochrany, a to včetně vyloučení některých ustanovení správního řádu, jak předpokládá § 9, základem je nicméně použití správního řádu jakožto obecného předpisu.*“ Z toho ovšem lze dovodit jen to, že pro řízení ve věci přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti se přiměřeně použije úpravy řízení ve věci mezinárodní ochrany (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. listopadu 2017 č. j. 10 A 155/2017 - 40 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019 č. j. 4 Azs 365/2018 - 4). Není však zřejmé, jaký by byl pobytový status osoby, již by bylo přiznáno postavení osoby bez státní příslušnosti. Z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti právo pobytu nevyplývá, české právo jí je automaticky nepřiznává. Existují názory, že na osoby bez státní příslušnosti by se měl vztáhnout i § 76 zákona o azylu, podle něhož má azylant po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců (srov. JANKŮ, L. Postavení a ochrana osob bez státní příslušnosti v České republice: zavedení řízení pro určení osob bez státní příslušnosti. In *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy 2*. Knihy VOP, 2014, s. 256 an. Citováno dle ASPI). Odpověď na tuto spornou otázku však zřejmě přesahuje skutkový a právní rámec nyní posuzované kasační stížnosti.

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců by stěžovatelé b) a c) jako osoby bez státní příslušnosti získat zřejmě nemohli, neboť, jak již bylo uvedeno výše, jednou z náležitostí žádosti o takové povolení je cestovní doklad, který nezletilí stěžovatelé nemají a s ohledem na výhradu České republiky k čl. 28 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti jej ani nemohou získat.

[30] Nicméně i v případě, kdy by nezletilí stěžovatelé mohli setrvat na území České republiky na základě přiznaného postavení osoby bez státní příslušnosti podle uvedené Úmluvy, by bylo nutné udělit doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu stěžovatelce a), která není osobou bez státní příslušnosti. Stěžovatelé b) a c) jsou na ni s ohledem na svůj útlý věk zcela odkázáni a sebekrátkší odloučení by bezesporu závažným zásahem zasáhlo do jejich soukromého a rodinného života a rozhodně by nebylo v jejich nejlepším zájmu.

[31] I pro případ, že by nezletilí stěžovatelé skutečně měli od narození státní občanství Ruské federace, bylo by nutné zkoumat, zda by i v takovém případě nepředstavovalo jejich vycestování rozpor s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Krajský soud se tímto aspektem případu kromě odkazu na výjimečnou povahu doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu nezabýval, ačkoli stěžovatelé b) a c) na skutečnost, že od narození žijí v České republice, poukazovali v bodě II žaloby. Žalovaný vycházel z toho, že s ohledem na svůj nízký věk stěžovatelé b) a c) nenavázali na území České republiky tak trvalé vazby, jejichž zprertháním by mohlo dojít k porušení mezinárodních závazků České republiky. Takové hodnocení však Nejvyšší správní soud považuje za značně zjednodušující. V době rozhodování žalovaného bylo stěžovateli b) čtyři a půl roku a stěžovateli c) tři a půl roku. V tomto věku již děti vnímají své širší okolí, jejich sociální vazby nejsou omezeny jen na rodiče. Stěžovatelka a) v rámci pohovoru uváděla, že stěžovatelé b) a c) chodí do školky, navštěvují zájmové kroužky a navazují společenské vztahy i v souvislosti s návštěvou

kostela. V důsledku opuštění České republiky by nezletilí stěžovatelé byli vytrženi z prostředí, v němž od malička vyrůstali. Žalovaný pominul, že z pohledu malého dítěte jsou vazby, které si za několik let svého života vytvořilo, jediné, které má. Nelze tvrdit, že tyto vazby nejsou dostatečně pevné jen proto, že trvají jen krátkou dobu; z pohledu stěžovatelů b) a c) jde o celý jejich život. Na druhou stranu je však třeba uznat, že jako státní občané Ruské federace by stěžovatelé nebyli v tak bezvýchodné situaci, v jaké by se po opuštění České republiky nacházeli v postavení osob bez státní příslušnosti, neboť by jim v zásadě nic nebránilo, aby požádali o vízum či povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Určitou pozornost však bude též třeba věnovat tomu, v jaké situaci by se stěžovatelka a) coby svobodná matka se dvěma malými dětmi ocitla po návratu do Ruska.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že ve správním řízení nebyly shromážděny dostatečné poklady pro závěr, zda mají stěžovatelé b) a c) státní příslušnost Ruské federace, či jsou osobami bez státní příslušnosti. Závěr žalovaného, který následně převzal i krajský soud, že stěžovatelé mohou snadno nabýt ruské občanství, tedy nemá oporu ve spise [§ 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Navíc, pokud by měli jen nárok ruské občanství nabýt, nelze bez dalšího stěžovatele b) a c) nutit, aby vlastním aktivním jednáním nabyli občanství určitého státu, pokud se necítí být jeho občany. Neobstály ani úvahy krajského soudu o tom, že případná absence státní příslušnosti nehraje u nezletilých stěžovatelů ve vztahu k doplňkové ochraně roli.

[33] Nejvyšší správní soud tedy vyhodnotil kasační stížnost jako důvodnou, pročež v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu, a vzhledem k tomu, že vytýkané vady mají původ již v žalobou napadených rozhodnutích, zrušil podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. i obě rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaný v souladu s právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.] v prvé řadě doplní dokazování ve vztahu k právní úpravě nabývání státního občanství Ruské federace. V tomto směru by se jevilo jako vhodné opatřit překlad celého federálního zákona o státním občanství Ruské federace, popřípadě alespoň těch částí, z nichž Ministerstvo zahraničních věcí odvozovalo svůj názor, že děti v postavením podobném postavení stěžovatelů nenabývají ruské občanství již narozením. Pokud se ukáže, že stěžovatelé b) a c) jsou osobami bez státní příslušnosti, bude se žalovaný zabývat tím, zda by jejich situaci vyřešilo přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Pokud ne, prodlouží jim doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu a stěžovatelce a) prodlouží doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny, neboť její nezletilé děti budou nadále poživateli doplňkové ochrany. V opačném případě stěžovatele poučí o možnosti podat žádost podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, a přizná-li jim status osoby bez státní příslušnosti, bude na místě stěžovatelce a) udělit doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Pokud se ukáže, že nezletilí stěžovatelé jsou státními občany Ruské federace, pak se bude žalovaný zabývat tím, zda by v jejich specifické situaci mohlo samotné vycestování porušit čl. 3 Úmluvy o právech dítěte či čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a to s ohledem na okolnosti zdůrazněné Nejvyšším správním soudem v bodě [31] tohoto rozsudku.

[34] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti

pokračování

i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[35] Stěžovatelé, kteří měli v řízení plný úspěch, byli v řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem zastoupeni advokátem. Ze spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem učinil právní zástupce stěžovatelů tyto úkony právní služby – převzetí a příprava právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], sepis a podání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Nejvyšší správní soud počítal každý z těchto úkonů jen jednou, byť je zástupce stěžovatelů činil dvakrát, neboť původně byly podány dvě žaloby proti dvěma rozhodnutím žalovaného a krajský soud věci spojil ke společnému projednání až po podání repliky. Oba případy jsou totiž založeny na totožném skutkovém základu, podání byla obsahově shodná, nelze tedy tvrdit, že by zástupce stěžovatelů například převzetím a přípravou právního zastoupení ve dvou řízeních skutečně učinil dva úkony právní služby. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele jeden úkon právní služby, a to sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], celkem tedy učinil čtyři úkony právní služby podle advokátního tarifu. Odměna za jeden úkon právní služby při zastupování tří osob činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu, 7 440 Kč, k níž je podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu třeba přičíst 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že zástupce stěžovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se výsledná částka zvyšuje o 21 % představujících výši této daně na celkových 37 462 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny). Tato částka zároveň tvoří celkovou výši náhrady nákladů řízení stěžovatelů. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[36] Žalovaný ve věci neměl úspěch, náhrada nákladů řízení mu tudíž nenáleží.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu