



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce: **A. D.**
zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., IČO: 457 68 676
sídlem Kovářská 939/4, 190 00 Praha 9

proti

žalované: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, 170 00 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MV-182868-13/OAM-2020 z 15. 4. 2021

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MV-182868-13/OAM-2020 z 15. 4. 2021 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí.

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný rozhodl o jeho žádosti z 18. 11. 2020 o přiznání statusu postavení osoby bez

státní příslušnosti na základě § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 1. 8. 2021 (dále jen „**zákon o azylu**“), tak, že žalobce není osobou bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, která pro Českou republiku vstoupila v platnost 17. 10. 2004 a byla publikována pod č. 108/2004 Sb. m. s. (dále jen „**Úmluva**“), a žalobcovu žádost zamítl.

2. Žalovaný při posuzování žalobcova statusu vyšel z jeho žádosti, z pohovoru provedeného 10. 2. 2021, z fotokopie žalobcova cestovního dokladu Ukrajiny, z fotokopii spisových materiálů ve věci mezinárodní ochrany žalovaného, ze zákona Ukrajiny č. 2235-III o státním občanství Ukrajiny a z Konzulární informace Velvyslanectví Ukrajiny z 27. 11. 2019 týkající se problematiky občanství Ukrajiny, jeho nabytí, a všech souvisejících činností. Žalovaný na základě těchto důkazů uzavřel, že žalobce se narodil na Ukrajině, jeho rodiče byli státními příslušníky Ukrajiny, před vycestováním do ČR byl hlášen k trvalému pobytu na Ukrajině a vždy se považoval za občana Ukrajiny, což potvrzuje také jeho poslední cestovní doklad. Žalobce přitom nedoložil ničeho, co by prokázalo ztrátu tohoto občanství a ani neuvedl důvod, proč by se tak vůbec mělo s ohledem na znění ukrajinského zákona stát. Vysvětlení ztráty občanství z důvodu ztráty cestovního dokladu ve spojení s údajným tvrzením zastupitelského úřadu Ukrajiny v Praze o neexistenci ukrajinské příslušnosti nemůže obstát. Žalovaný v rámci napadeného rozhodnutí rovněž uvedl, že z hodnocených podkladů vyplývá, že žádost je pouze účelovou snahou o legalizaci pobytu v ČR. Žalovaný poznamenal, že žalobci byla dána možnost seznámit se s podklady rozhodnutí, vyjádřit se k nim a případně navrhnout doplnění dalších podkladů. Vyrozumění o konání tohoto správního úkonu však bylo žalovanému vráceno poštovním přepravnem po uplynutí úložní doby jako nepřevzaté a žalobce se k seznámení s podklady nedostavil.

II. Argumentace účastníků řízení.

3. Žalobce v žalobě namítl, že byl v předcházejícím řízení zkrácen na svých procesních právech a že žalovaný svým rozhodnutím porušil ustanovení Úmluvy i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, konkrétně jeho § 2 odst. 1, § 3, § 2 odst. 4, § 50 odst. 2, 3 a 4, § 52 a § 68 odst. 3, jakož i některá ustanovení zákona o azylu. Žalobce uvedl, že pochází z Ukrajiny, kde ale již 20 let nebyl, a že v průběhu pobytu v ČR ztratil svůj ukrajinský cestovní doklad. Na Velvyslanectví Ukrajiny v České republice (dále jen „**Velvyslanectví**“) mu opakovaně sdělili, že jej nepovažují za občana Ukrajiny (a z toho důvodu mu tedy nemůže být vydán ukrajinský cestovní doklad), proto požádal o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. S ohledem na § 3 správního řádu bylo povinností žalovaného postavit na jisto, zda je žalobce osobou bez státní příslušnosti či nikoli (k čemuž má dostatečný aparát), při čemž měl analogicky vycházet z ustanovení o řízení ve věci mezinárodní ochrany podle zákona o azylu. V tomto řízení je důkazní břemeno rozděleno mezi správní orgán a žadatele (jeho tíží především břemeno tvrzení), a žalobce je přesvědčen, že svou část břemene jednoznačně unesl a že je v současné době osobou bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy. Žalobce zejména doložil bezúspěšnost svého jednání s Velvyslanectvím, avšak žalovaný jeho tvrzení nijak nevyvrátil, a rozhodnutí je tak pro nedostatečnost odůvodnění nezákonné.
4. Žalobce dále upozornil na to, že se v průběhu správního řízení potýkal s opakovanými problémy s doručováním písemností žalovaného. Pracovníci poštovního doručovatele mu odmítali vydat zásilky, protože jeho průkaz žadatele o status osoby bez státní příslušnosti

pozbyl po třech měsících od svého vydání (t. j. 18. 2. 2021) platnosti, aniž by mu byl do tohoto data doručen průkaz nový. Žalobce tak nemohl až do 27. 4. 2021, kdy se dohodl s Organizací pro pomoc uprchlíkům na zastupování na základě plné moci, přebírat uložené zásilky. Zde žalobce poukázal na problematické aspekty postupu vydávání nových průkazů, které jsou doručovány až po zániku platnosti průkazů původních, a žadatel tak nemá možnost si nový průkaz převzít, protože mu nemůže být zásilka vydána na základě neplatného průkazu stávajících. Tímto postupem bylo žalobci odepřeno vydání zásilky obsahující vyrozumění o možnosti seznámení se s podklady, vyjádření se k nim a možnosti navrhnout další podklady, což vedlo ke ztrátě žalobcových práv.

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost, neboť napadené rozhodnutí považuje za věcně správné a zákonné. K jeho vydání shromáždil adekvátní a aktuální informace, vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu a své rozhodnutí řádně odůvodnil. Zdůraznil, že žalobce se jako příslušník Ukrajiny v minulosti prezentoval a nedoložil tvrzení, že jej Ukrajina za svého příslušníka nepovažuje. Žalovaný dále zopakoval důvody, proč je podle něj Ukrajina teoreticky nejpravděpodobnějším státem žalobcova státního občanství. K otázce rozložení důkazního břemene konstatoval, že ani žadatel v řízení o udělení mezinárodní ochrany není zbaven povinnosti unést svou důkazní břemeno ohledně důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby. Ve vztahu k namítaným vadám řízení způsobených odepřením vydání písemností poštovním doručovatelem žalovaný uvedl, že na žalobcovy opakované žádosti o zaslání průkazu s prodlouženou platností reagoval 24. 5. 2021 poskytnutím informace, že průkazy již nebudou zasílány poštou, ale budou osobně předávány v sídle žalovaného.
6. Žalobce v replice setrval na svém žalobním návrhu a zopakoval, že své břemeno tvrzení unesl a bylo na správním orgánu, aby jeho tvrzení potvrdil nebo vyvrátil. Dále se žalobce domnívá, že právě na osoby v jeho situaci institut určení statusu osoby bez státní příslušnosti směřuje. Rovněž poukázal na příručku Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky z roku 2014, dle které nelze v těchto řízeních uplatňovat vysoký standard dokazování vůči žadateli, protože tyto osoby často nemohou z důvodu svého zranitelného postavení předložit důkazy na podporu jejich tvrzení.

III. Posouzení věci.

7. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
8. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tím žádný z účastníků po poučení soudem nevyslovil nesouhlas a zároveň byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. pro tento postup. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009). Provedení žalobcem navržených důkazů – e-mailovou komunikací s Českou poštou ohledně doručování zásilek žalobci – soud považoval pro posouzení věci za nadbytečné.

9. Úvodem právního hodnocení soud poznamenává, že argumentace spočívající toliko ve výčtu ustanovení správního řádu, která měla být v řízení porušena, nepředstavuje řádný žalobní bod. Žalobce neuvedl, čím konkrétně žalovaný porušil své povinnosti obsažené v citovaných ustanoveních, a omezil se jen na obecné konstatování tohoto porušení. Ze setrvalé praxe správních soudů přitom vyplývá, že s ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby žalobce námitky vymezil toliko obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Vždy se musí se jednat o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti. (Srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS z 20. 12. 2005).
10. Podstatou sporu mezi účastníky je především otázka, zda byl žalobce v době vydání rozhodnutí osobou bez státní příslušnosti či nikoli. Postavení těchto osob upravuje Úmluva, která je podle čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, součástí právního řádu České republiky. Podle českého překladu zní čl. 1 odst. 1 Úmluvy takto: „*Pro účely této úmluvy výraz ‚osoba bez státní příslušnosti‘ označuje osobu, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana.*“ Tuto definici je třeba doplnit v tom smyslu, že překlad nepromítá všechny zcela jednoznačně významové aspekty znění tohoto ustanovení v anglickém jazyce, které je podle mezinárodního práva rozhodné pro výklad Úmluvy (a jako takové má podle § 6 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, přednost). Konkrétně formulace „*podle svých právních předpisů*“ významově není zcela ekvivalentní k anglickému termínu „*under the operation of its law*“, jelikož ten v sobě zřejmě zahrnuje i praktickou aplikaci relevantními orgány či institucemi daného státu. Zároveň slovo „*law*“ je třeba v tomto kontextu chápat v širším významu, než pouze jako „*právní předpisy*“, tudíž zahrnuje také opatření ministerstev a dalších správních orgánů, judikaturu, správní praxi a podobně.
11. Česká republika přistoupila k Úmluvě v roce 2004. Do dnešního dne však české právo prakticky neupravuje řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, postavení žadatelů o tento status ani postavení osob s tímto statutem. Toto řízení bylo do 1. 8. 2021, tedy v době rozhodování žalovaného, upraveno v zákoně o azylu, kam byla tato úprava 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 toliko v § 8 písm. d) konstatoval, že žalovaný rozhoduje mimo jiné o žádostech podaných podle Úmluvy, a následně v § 9 upravil, že na toto řízení se neuplatní vyjmenovaná ustanovení správního řádu.
12. Výkladem této právní úpravy se opakovaně zabývaly správní soudy, které 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 (na příklad bod 9 rozsudku NSS č. j. 4 Azs 365/2018-74, body 12 a 29 rozsudku č. j. 10 Azs 347/2020-25 nebo rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 A 98/2021-45 z 26. 1. 2022). NSS 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 NSS dovodil povinnost žalovaného vydat žadateli o přiznání statusu apatridy průkaz žadatele o přiznání tohoto statusu, upravený pro žadatele 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, například § 3d odst. 1, zakotvujícího právo setrvat na území, nebo § 79 odst. 3, na jehož základě mají žadatelé právo na bezplatné ubytování (rozsudek č. j. 10 Azs 347/2020-25).

13. Samotný proces posuzování žádosti osoby o tento status a veškeré jeho aspekty však nadále zůstávají bez bližší úpravy, což se nezměnilo ani poté, co došlo k přenesení právní úpravy řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti od 2. 8. 2021 do § 170d zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.
14. Soud tak konstatuje, že z důvodu absence procesní úpravy, kterou se rozhodování o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti má řídit, je třeba hledat *ad hoc* řešení v jednotlivých případech při zachování postupů upravených v zákonu o azylu. Dle § 23c zákona o azylu přitom podkladem pro vydání rozhodnutí mohou být zejména a) žádost o udělení mezinárodní ochrany a údaje k jejímu doplnění, b) protokol o pohovoru, c) přesné a aktuální informace z různých zdrojů o státu, jehož je žadatel o udělení mezinárodní ochrany státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství o státu jejího posledního trvalého bydliště a d) výsledek vyšetření podle § 10 odst. 5.
15. Důvodem pro analogickou aplikaci jiných ustanovení zákona o azylu přitom nebylo pouze zakotvení právní úpravy řízení v tomto zákoně – šlo spíše o podpůrný argument, jenž spolu s důvodovou zprávou k zákonu č. 314/2015 Sb. dokresloval zákonodárcův záměr –, nýbrž podobnost postavení žadatelů o přiznání statusu apatridy s žadateli o mezinárodní ochranu a nutnost poskytnout jim stejný standard zacházení, vyplývající nejen z mezinárodních závazků České republiky. (srov. bod 13 a násl. rozsudku zdejšího soudu č. j. 10 A 98/2021-45).
16. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce v žádosti uvedl, že v průběhu pobytu na území ČR ztratil cestovní doklad Ukrajiny. Dne 13. 5. 2019 jeho ztrátu nahlásil na Polici České republiky, k čemuž předložil Potvrzení o hlášení ztráty dokladu cizince z 13. 5. 2019. Dále uvedl, že se 21. 5. 2020 dostavil osobně na Velvyslanectví kvůli vyřízení tzv. bílého pasu k vycestování z území ČR, kde vyplnil formulář za účelem získání pasu společně se svými osobními údaji a zaplatil poplatek. K tomuto tvrzení předložil poukázku typu A z 21. 5. 2020. Dne 27. 5. 2020 se opětovně dostavil na Velvyslanectví, kde vyplnil znovu formulář, jehož kopii předložil k žádosti. Dále předložil dvě e-mailové zaslání ambasádě. Žalobce se dle svých slov poté opětovně dostavil na ambasádu, kde mu bylo sděleno, že není občanem Ukrajiny a tudíž mu pas nemohou vydat. Žalobce dále doložil fotokopii výjezdního příkazu z 28. 10. 2020. Z těchto skutečností žalobce dovodil, že ho Ukrajina nepovažuje za svého občana a tím je naplněna definice čl. 1 odst. 1 Úmluvy.
17. V rámci pohovoru uskutečněného 10. 2. 2021 žalobce zopakoval svá tvrzení obsažená v žádosti a dodal, že do ČR přicestoval jakožto státní občan Ukrajiny v roce 2002 a měl u sebe cestovní doklad Ukrajiny s vízem na pět dní. Na Velvyslanectví předložil kopii svého cestovního dokladu a bylo mu sděleno, že na vznesený dotaz do Kyjeva a do Doněcka (kde

byl naposled přihlášen k pobytu) obdrželo Velvyslanectví odpověď, že není občanem Ukrajiny. Žalobce uvedl, že nedisponuje písemným dokumentem, který by prokazoval, že není občanem Ukrajiny. Na dotaz žalovaného žalobce poté souhlasil s opětovnou návštěvou Velvyslanectví v doprovodu žalovaného. V průběhu pohovoru byl pak žalovaný dotazován, zda se v případě vydání dokladu navrátí zpět na Ukrajinu, uvedl, že se vrátit nechce, neboť v ČR žije většinu svého života.

18. Žalovaný si dále v rámci své úřední činnosti opatřil fotokopie všech podstatných součástí spisových materiálů ve věci řízení o udělení mezinárodní ochrany, která byla s žalobcem vedena, a dále aktuální znění a překlad zákona Ukrajiny č. 2235-III z 18. 1. 2021, o státním občanství, a rovněž Konzulární informace Velvyslanectví z 27. 11. 2019 týkající se problematiky občanství Ukrajiny.
19. Mezi stranami nesporné, že se žalobce narodil na území Ukrajiny a alespoň po nějakou dobu byl státním příslušníkem Ukrajiny. Otázkou však zůstává, zda toto občanství pozbyl, nebo jejím občanem nadále je. V dané věci je tato otázka naprosto stěžejní, neboť prokázání, zda žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny, by bylo silným vodítkem k závěru o tom, zda je osobou bez státní příslušnosti. Ze spisového materiálu totiž nevyplývá, že by se dalo uvažovat o tom, že by byl žalobce státním příslušníkem jiného státu, než je Ukrajina.
20. Co se týče závěrů žalovaného, soud konstatuje, že ze skutečností, že se žalobce narodil na Ukrajině, jeho rodiče byli státními příslušníky Ukrajiny a před vycestováním byl hlášen k trvalému pobytu na Ukrajině, vždy se považoval za občana Ukrajiny a tuto státní příslušnost také uváděl v průběhu svých správních řízení, nelze s jistotou dovozovat, že žalobce občanem Ukrajiny nadále je. Takový závěr nelze dovozovat ani z toho, že žalobce disponoval ukrajinským cestovním pasem, a to tím spíše, že pozbyl platnosti 15. 8. 2011, tedy bezmála 10 let před podáním žádosti. Není totiž vyloučeno, aby se člověk stal osobou bez státní příslušnosti až v průběhu života, nikoli pouze při svém narození. V tomto směru tedy nelze žalovanému přisvědčit. V neposlední řadě se nelze ani ztotožnit s tvrzením žalovaného, že žalobce neunesl své břemeno tvrzení. Z žádosti je totiž zcela zřejmé, z jakých důvodů žalobce dovozuje svůj status (tedy že mu to bylo sděleno ze strany ambasády), což nemůže změnit ani skutečnost, že tyto důvody a ani případná ztráta cestovního dokladu nejsou důvody pro odejmutí občanství dle ukrajinského zákona. K tvrzení a předloženým důkazům ze strany žalobce soud uvádí, že ani z těchto nelze najisto uzavřít, zda žalobce je osobou bez státní příslušnosti. V případě žalobce ani žalovaného totiž nebylo předloženo ničeho, co by prokazovalo nebo naopak vylučovalo státní příslušnost žalobce k Ukrajině. Ostatně sám žalovaný připouští jistou míru nejasností ohledně žalobcova statusu, když označuje Ukrajinu za „*teoreticky nejpravděpodobnější stát jeho státního občanství*“ (str. 2 odst. 3 jeho rozhodnutí).
21. V daném případě tak je třeba zkoumat, kterého z účastníků břemeno důkazní stran prokázání (ne)příslušnosti žalobce k Ukrajině tížilo. V obecné rovině je správní orgán povinen postupovat podle § 3 správního řádu, tedy tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky dle § 2. Správní orgán se zároveň nemůže spokojit s tvrzením účastníka, ale ve veřejném zájmu musí zjistit, jak se věci mají (srov. § 50 odst. 3). Podle judikatury (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 506/93 z 24. 6. 1994) „*při uplatňování zásady materiální pravdy je úřad provádějící správní řízení povinen zjistit ex officio... skutečný*

stav věci, o které má rozhodovat, aniž by se omezoval na tvrzení účastníků (stran) řízení. Proti této zásadě stojí zásada formální pravdy, ve které se úřad může při zjišťování podkladů pro rozhodnutí spokojit s tím, co uvádějí jako skutkovou podstatu strany. Správní řád je vystaven na zásadě materiální pravdy.“ Dle § 52 správního řádu pak není správní orgán vázán návrhy účastníků k provedení důkazů, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

22. V řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti, stejně jako v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, je břemeno tvrzení a důkazní rozloženo mezi žadatele a žalovaného. Žadatel musí uvést skutečnosti, z nichž dovozuje, že mu svědčí některý z důvodů pro vyhovění žádosti, a musí rovněž unést důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby (usnesení NSS č. j. 3 Azs 215/2014-35 z 24. 7. 2015 a judikatura v něm citovaná). Zároveň však platí, že žalovaný je povinen zajistit k dané žádosti maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí žadatelova tvrzení, tak těch, které je podporují (bod 31 rozsudku NSS č. j. 4 Azs 345/2018-32 z 27. 9. 2019). Uvede-li žadatel skutečnosti, jež by mohly nasvědčovat závěru, že jej konkrétní stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana, je povinností správního orgánu vést zjišťování skutkového stavu takovým způsobem, aby byly odstraněny nejasnosti o existenci žadatelova státního občanství k danému státu.
23. Soud již uvedl, že klíčovým hlediskem pro posouzení toho, zda osoba je bez státní příslušnosti, není jen samotná existence státního občanství podle zákona, nýbrž také to, zda příslušný stát prostřednictvím své správní praxe určitou osobu za svého státního příslušníka „považuje“. V tomto ohledu pak je významný postoj Velvyslanectví coby orgánu, který reprezentuje právní postoj Ukrajiny k otázce žalobcovy ukrajinské státní příslušnosti, jestliže činí právní úkony související s otázkou jeho státní příslušnosti (v posuzovaném případě je takovým úkonem rozhodování o vydání či nevydání cestovního dokladu).
24. Žalobce tvrdil, že mu Velvyslanectví v souvislosti s vyřizováním cestovního dokladu, tzv. bílého pasu, opakovaně sdělilo, že není občanem Ukrajiny, a cestovní doklad mu tak nemůže být vystaven, nebo vůbec nereagovalo. Tato tvrzení žalobce ve správním dokládá poukázkou o zaplacení poplatku pro vystavení bílého pasu, kopií vyplněného formuláře k získání bílého pasu a kopiemi e-mailů adresovanými Velvyslanectví. Tímto žalobce v rozumné míře dostal jak povinnosti tvrzení, tak v míře na něj kladené i povinnosti důkazní.
25. Naopak žalovaný své důkazní břemeno neunesl. Žalovaný sice zcela nerezignoval na svoji povinnost zajistit potřebné důkazy, ty však dle názoru soudu nejsou dostačující ke zjištění stavu věci. Pro její posouzení je přitom klíčové předložit takový důkaz, jehož provedením by bylo postaveno najisto, zda žalobce je občanem Ukrajiny. V úvahu přichází typicky vyžádání písemného potvrzení Velvyslanectví k této otázce, ale možná by byla i žalobcova návštěva Velvyslanectví v doprovodu pracovníka žalovaného, kterou sám žalovaný žalobci nabídl a žalobce s ní souhlasil (srov. protokol o pohovoru z 10. 2. 2021), avšak z neznámého důvodu se nakonec neuskutečnila. S ohledem na absenci žalobcova průkazu identifikace přitom nelze bez dalšího vyloučit žalobcovu verzi událostí, podle níž mu Velvyslanectví mohlo odeprít vydat písemné potvrzení o jeho stavu s odůvodněním, že „ho neznalo“. Za takové situace nelze s ohledem na rozložení důkazního břemene po žalobci spravedlivě požadovat, aby nesl důkazní břemeno ohledně toho, z jakého důvodu jej

Ukrajina za svého občana nepovažuje, aby předkládal důkaz o zamítnutí jeho žádosti, pokud mu jej ambasáda dle jeho slov odmítá vydat, nebo aby prokazoval tuto negativní skutečnost.

26. V případě, že Velvyslanectví odmítá s žalobcem komunikovat, není jednoduše v žalobcově moci obstarat důkazy, které po něm žalovaná žádá. Zde je třeba opět připomenout, že žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti – obdobně jako žadatelé o mezinárodní ochranu – jsou osobami ve zranitelném postavení, které často nemusejí mít přístup k důkazům potřebným pro prokázání jejich tvrzení, což je zohledněno právě v rozložení důkazního břemene. Tvrzení žalovaného, že žalobce nechce učinit žádné kroky k získání ukrajinských dokladů, a proto je jeho žádost účelová, nemá ve správním spisu oporu, právě naopak je s ním v rozporu: žalobce předložil důkazy o tom, že s Velvyslanectvím opakovaně aktivně komunikoval, a svolil k jeho návštěvě v doprovodu žalovaného.
27. Soud tak konstatuje, že bylo na žalovaném, aby obstaral a provedl důkazy ohledně žalobcovy státní (ne)příslušnosti k Ukrajině. Jak trefně poznamenal žalobce, žalovaný disponuje dostatečným aparátem, který ostatně využívá v případě žádostí o mezinárodní ochranu, aby mohl ověřovat tvrzené skutečnosti, na příklad právě na Velvyslanectví. Tato jeho povinnost samozřejmě není bezbřehá, nicméně v tomto případě je namístě uzavřít, že žalovaného v popsáném rozsahu důkazní břemeno tížilo. Žalovaný tedy nezjistil stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti.
28. Žalobce dále namítá, že byl zkrácen na svých procesních právech tím, že mu v důsledku pozdního zaslání nového průkazu žadatele nebyla řádně doručena výzva k seznámení s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu a že se k nim v důsledku toho nemohl před vydáním napadeného rozhodnutí vyjádřit.
29. Účelem § 36 odst. 3 je „možnost účastníka seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován“ (rozsudek NSS č. j. 8 Afs 21/2009-243 z 26. 2. 2010). Správnímu orgánu přitom z tohoto ustanovení nevyplývá pouze povinnost nebránit účastníkům řízení v uplatnění tohoto procesního práva, nýbrž rovněž povinnost je k jeho uplatnění aktivně vyzvat (rozsudek zdejšího soudu č. j. 11 A 117/2010-59 z 24. 7. 2012 nebo rozsudek NSS č. j. 7 As 398/2018-29 z 12. 12. 2019).
30. K tomuto žalobnímu bodu soud předesílá, že žalobce požádal o určení statusu osoby bez státní příslušnosti 18. 11. 2020 a téhož dne obdržel průkaz žadatele ve smyslu § 57 zákona o azylu, podle nějž se ve shodě s citovanou judikaturou postupuje analogicky také v řízení o žádosti o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení „[m]inisterstvo vydá žadateli o udělení mezinárodní ochrany průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 3 dnů od poskytnutí údajů k žádosti o udělení mezinárodní ochrany.“ Podle odstavce 5 „[d]obu platnosti průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany stanoví ministerstvo. Dobu platnosti průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany lze opakovaně prodlužovat. K prodloužení doby platnosti, provedení změn nebo doplnění údajů zapisovaných do průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany je nutná osobní účast žadatele o udělení mezinárodní ochrany; osobní účast žadatele o udělení mezinárodní ochrany se nevyžaduje v případě hodném zvláštního zřetele. [...]“.

31. Platnost tohoto prvního průkazu trvala od 18. 11. 2020 do 18. 2. 2021. Nový průkaz žadatele s prodlouženou platností do 18. 5. 2021 byl vyhotoven 19. 2. 2021 a odeslán žalobci doporučeně poštou na jím udanou adresu 25. 2. 2021; zásilka se vrátila žalovanému 10. 3. 2021 nevyzvednutá. Ze správního spisu dále vyplývá, že téhož dne, stejným způsobem a se stejným výsledkem byla žalobci zaslána výzva k seznámení s podklady rozhodnutí, které se mělo konat 19. 3. 2021. Žalobce se k tomuto správnímu úkonu nedostavil.
32. Žalovaný postupoval při prodloužení platnosti průkazu žadatele v rozporu se zákonem, neboť tak neučinil za žadatelovy osobní účasti, ale poštou, a to až po uplynutí platnosti původního průkazu. Žalobce si tak nemohl prodloužený průkaz na poště převzít, neboť již nedisponoval platným průkazem totožnosti, a totéž platilo o všech dalších písemnostech zaslaných žalobci po uplynutí platnosti původního průkazu. Tato okolnost přitom musela být žalovanému zřejmá, neboť průkaz byl vydáván v rámci tohoto řízení a již v okamžiku prodloužení průkazu byl ten původní neplatný. Nesprávnost svého postupu připustil také sám žalovaný, když žalobci 24. 5. 2021 sdělil, že průkazy již nadále nebudou zasílány poštou.
33. Za situace, kdy žalobce vinou pochybení žalovaného nedisponoval platným průkazem žadatele, nebyl žalovaný oprávněn doručovat žalobci písemnosti prostřednictvím poštovního přepravce, neboť bylo předem jasné, že se s nimi nebude moci seznámit. Namísto toho měl zvolit jiný způsob doručování, nebo vyčkat, než bude žalobci doručen prodloužený průkaz žadatele. Své pochybení žalovaný ještě umocnil tím, že u žádné ze zásilek odeslaných žalobci 25. 2. 2021 nezvolil doplňkovou službu „Nevracet, vložit do schránky“. Učinil tak přesto, že správní orgán má zásadně dát doručovateli pokyn k vložení písemnosti adresátovi do schránky po uplynutí úložní lhůty tak, aby se maximálně zvýšila pravděpodobnost, že se adresát s doručovanou písemností skutečně seznámí, a opačný postup má přicházet v úvahu toliko v odůvodněných případech (srov. Marek, D. § 23 [Uložení]. In: Potěšil, L. – Hejč, D. – Rigel, F. – Marek, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 148, marg. č. 11.).
34. Výzva k seznámení s podklady rozhodnutí nebyla žalobci řádně doručena. Proto ani nelze žalobci klást za vinu, že nepožádal o určení neplatnosti doručení této výzvy dle § 24 odst. 2 ve spojení s § 41 správního řádu, neboť takový postup přichází v úvahu pouze u doručení, které proběhlo v souladu se zákonem. Význam tohoto procesního práva je o to vyšší v řízeních, v nichž je vyžadována určitá aktivita na straně správního orgánu a v nichž není přípustný řádný opravný prostředek.
35. Žalovaný porušil povinnost vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu, když nevyzval žalobce k seznámení s podklady rozhodnutí. Porušení ustanovení o řízení je však důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí jedině tehdy, mohlo-li mít vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. rozsudek NSS č. j. 3 Azs 170/2016-29 z 30. 11. 2016). K tomu je třeba připomenout, že je to žalobce, kdo má tvrdit a dokládat, jak konkrétně se porušení § 36 odst. 3 správního řádu dotklo jeho práv, resp. jak ovlivnilo zákonnost vydaného rozhodnutí. Z rozsudku NSS č. j. 8 As 28/2011-78 z 29. 6. 2011 vyplývá, že „[n]amítli žalobce v posuzované věci nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námítky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové

procesní vadě nedošlo.“ (Z novější judikatury obdobně na př. rozsudek téhož soudu č. j. 7 Azs 284/2018-28 z 11. 10. 2018 nebo č. j. 7 As 225/2018-116 z 6. 9. 2018 nebo rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 A 86/2018-39 z 28. 7. 2020).

36. Žalobce sice v části žaloby obsahující tento žalobní bod nespecifikoval, jaké konkrétní kroky by byl učinil (co by se bylo změnilo), pokud by v popsané vadě řízení bylo nedošlo. Z žaloby jako celku je to ovšem jednoznačně zřejmé. Žalobce vytýká žalovanému nedostatečnou aktivitu při zjišťování skutkového stavu v důsledku nesprávného posouzení důkazního břemene, zejména absenci snahy o kontaktování Velvyslanectví, která s žalobcem podle jeho tvrzení odmítá komunikovat. Žalobce tak nemohl vědět, že žalovaný v řízení žádné podklady tohoto druhu neobstaral, přestože je byl navrhoval a též byl souhlasil se společnou návštěvou Velvyslanectví. Žalobce tedy v důsledku pochybení žalovaného nevěděl, na základě jakých podkladů bude o jeho žádosti rozhodováno, a nemohl v návaznosti na to navrhnout jejich doplnění o podklady, které by mohly vést k dostatečnému zjištění skutkového stavu a o nichž hovoří v žalobě. Tímto postupem žalovaného byl žalobce zkrácen na svých právech způsobem, jenž mohl mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení.

37. Soud shledal důvodnými dva žalobní body, podle nichž žalovaný nezjistil skutkový stav v rozsahu potřebném pro rozhodnutí a nevyzval žalobce k seznámení s podklady rozhodnutí, čímž jej zkrátil na jeho procesních právech. Skutkový stav, jež vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, tak vyžaduje zásadní doplnění, a zároveň žalovaný porušil ustanovení o řízení podstatným způsobem, jenž mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému podle § 78 odst. 4 k dalšímu řízení. V něm žalovaný doplní správní spis o důkazy týkající se žalobcovy státní příslušnosti k Ukrajině, zejména o stanoviska orgánů Ukrajiny k žalobcovu státnímu občanství, a to na příklad shora popsaným způsobem v součinnosti s Velvyslanectvím. Při tom bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů, a žalobci v řízení žádné náklady nevznikly (řízení bylo osvobozeno od soudních poplatků dle § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, *per analogiam*), proto mu soud nemohl přiznat jejich náhradu.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. července 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu