



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: E. V.

zastoupená advokátkou JUDr. Irenou Strakovou
sídlem Karlovo nám. 18, Praha 2

proti

žalované: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu
cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 9. 2022, č. j. MV-136018-4/SO-2022,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 6. 9. 2022, č. j. MV-136018-4/SO-2022 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**ministerstvo**“), ze dne 16. 6. 2022, č. j. OAM-59934-13/CD-Shodu s prvopisem potvrzuje X.

2021 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“), kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání cizineckého pasu.

2. Ze správního spisu soud zjistil následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Žalobkyně, státní občanka Běloruska, měla na území České republiky povolen trvalý pobyt za účelem sloučení s občanem České republiky s platností od 28. 5. 2021. Zároveň měla cestovní doklad vydaný státem Běloruská republika platný od 9. 9. 2011 do 3. 1. 2030.
4. Žalobkyně požádala o vydání cizineckého pasu dne 15. 12. 2021. K žádosti připojila, vedle dalších dokumentů, také písemné vyjádření, v němž uvedla, že je pro ni nebezpečné jezdit do Běloruska, jelikož otevřeně zveřejňuje své opoziční názory proti diktátoru Lukašenkovi. Žalobkyně dle svých slov pracovala v Minsku na ministerstvu vnitra, přičemž má za to, že její aktivitu na sociálních sítích sledují její bývalí kolegové sloužící Lukašenkovu režimu.
5. Žalobkyně byla vyrozuměna o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, čehož využila. Ve vyjádření ze dne 4. 1. 2022 uvedla, že je její pas platný do roku 2030, ale pouze na území Běloruska. Ve světě je platnost pasu uznávána pouze po dobu 10 let. Uvedla, že jí tato skutečnost znemožňuje vycestovat z Evropské unie, nemůže ani na dovolenou. Ráda by se setkala se svými rodiči na neutrálním území, například na Ukrajině či v Gruzii, což ale bez pasu nemůže zrealizovat. Její rodiče do České republiky přicestovat nemohou, neboť Česká republika neuznává jejich vakcíny proti nemoci COVID-19 a nedostanou vízum.
6. Dne 19. 1. 2021 byla žalobkyně vyzvána k doplnění žádosti, neboť nedoložila, že si platný cestovní doklad nemůže nezávisle na své vůli opatřit. K tomu jí byla poskytnuta lhůta 10 dnů od doručení výzvy.
7. Žalobkyni byla později znovu poskytnuta možnost seznámit se s podklady rozhodnutí, kterého žalobkyně využila dne 11. 5. 2022, kdy se na pracoviště odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra dostavila její zmocněná zástupkyně. Ta požádala o 30denní lhůtu k písemnému vyjádření.
8. Ve vyjádření ze dne 11. 6. 2022 žalobkyně zopakovala skutečnosti, které byly obsahem jejího původního písemného vyjádření k žádosti. K tomu pouze doplnila, že sympatizuje s opoziční stranou, jejíž představitelkou je Svjatlana Cichanouska, a že se obává o svou bezpečnost při vyřizování cestovního pasu. Zastupitelský úřad Běloruska na území České republiky cestovní pasy nevydává. Dále uvedla, že se situace v Bělorusku vyostřila v souvislosti s ozbrojeným napadením Ukrajiny ze strany Ruska. Dále žalobkyně připomněla návštěvu Svjatlany Cichanouské v České republice.
9. Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo žádost žalobkyně zamítlo. V odůvodnění uznalo, že cestovní doklad žalobkyně není pro účely překročení hranice Evropské unie od září roku 2021 platný. K vydání cizineckého pasu však musela žalobkyně doložit takové doklady, které by prokázaly, že si cestovní doklad nemůže nezávisle na své vůli opatřit, což neučinila. Vyjádření žalobkyně učiněná v průběhu správního řízení ministerstvo shledalo nedostatečnými k prokázání splnění zákonných podmínek k vydání cizineckého pasu.
10. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala. V odvolání zopakovala svá tvrzení z předchozích vyjádření. Dále upřesnila, že jí bylo dne 11. 5. 2021 vydáno Shodu s prvopisem potvrzuje X.

povolení k trvalému pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta Evropské unie s platností do 11. 5. 2031.

11. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že nijak nezpochybňuje současnou situaci v Bělorusku, která je obecně známa a na kterou žalobkyně v průběhu správního řízení upozorňovala. Dle žalované jistě nelze po žalobkyni požadovat, aby k žádosti předložila potvrzení od běloruských úřadů, že jí cestovní doklad nevydají a z jakých důvodů. Mohla však prokázat jí tvrzené skutečnosti, a to předchozí zaměstnání u ministerstva vnitra, aktivitu na sociálních sítích apod. Teprve po prokázání tvrzených skutečností by se ministerstvo muselo zabývat tím, zda jsou obavy žalobkyně z návratu do vlasti důvodné a zda je reálné, aby si u státních orgánů její vlastní nový cestovní doklad opatřila. Vzhledem k tomu, že žalobkyně obavy z návratu do vlasti za účelem opatření nového cestovního dokladu nijak relevantně nepodložila, pouze je tvrdila, nelze než konstatovat, že podmínky pro vydání cizineckého pasu nebyly splněny.

II. Obsah žaloby

12. Žalobkyně má napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a nezákonné.
13. Nezákonnost rozhodnutí spadá v porušení zásady zákonnosti dle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Žalovaná dále nezjistila stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Rovněž nezjistila všechny rozhodné okolnosti a nevyšla tak ze spolehlivě zjištěného stavu věci dle § 50 odst. 2 a odst. 3 správního řádu.
14. Podle žalobkyně byla její žádost posouzena zcela formálně. Žalobkyně uvedla subjektivní důvod, který jí znemožňuje vyřízení cestovního pasu na území Běloruska, respektive zakládá její důvodnou obavu, že jí vyřízení bude znemožněno. Situace v Bělorusku se navíc ještě vyostřila v souvislosti s ozbrojeným napadením Ukrajiny. Změna situace, která nastala v době od podání předmětné žádosti, zcela jednoznačně potvrzuje obavu žalobkyně. Tento subjektivní důvod je v příčinné souvislosti s objektivním důvodem.
15. Žalovaná podle žalobkyně pochybila, pokud své rozhodnutí opřela o absenci listinného důkazu. Tím učinila rozhodnutí nepřezkoumatelným a nezákonným, neboť vůbec neposoudila stav věci v souvislosti s postojem Běloruska k současné politické situaci a přijatými sankcemi ze strany České republiky.
16. Žalobkyně odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se pronásledování a výkladu Ženevské úmluvy z roku 1951. Má z ní vyplývat, že žadatel o mezinárodní ochranu nemusí být nutně obětí pronásledování, nýbrž stačí, aby pociťoval „odůvodněné obavy z pronásledování“.
17. Žalobkyně dále zopakovala, že současná politická situace v Bělorusku, které je otevřeným spojencem a podporovatelem Ruska, je daleko závažnější a nebezpečnější než v minulosti, zvláště pro běloruské občany žijící v zahraničí.
18. Žalobkyně dále uvedla, že při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého právního předpisu.

III. Vyjádření žalované

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

19. Žalovaná zopakovala, že důvodem zamítnutí žaloby bylo neprokázání žalobkyní tvrzených skutečností. Žalobkyně toliko poukázala na obecně známé skutečnosti o politické situaci v Běloruské republice, nijak však neprokázala svá tvrzení o tom, že pracovala na ministerstvu vnitra. Neprokázala ani svou aktivitu na sociálních sítích.
20. Žalovaná sice nepochybuje o tom, že existují případy, kdy běloruské úřady požadované doklady nevystaví či je vystavit odmítnout, nebo že návrat do Běloruské republiky může být pro některé její občany skutečně spojen s určitým rizikem. V takových případech je však třeba důvody těchto obav doložit, což žalobkyně neučinila.
21. Z § 133 odst. 6 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), je dle žalované zřejmé, že povinnost doložit skutečnosti, které žalobkyni bránily opatřit si cestovní doklad, ležela na straně žalobkyně. Žalobkyně však svá tvrzení nijak nedoložila. Proto nemohlo být k pouhým tvrzením žalobkyně přihlédnuto.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

22. Soud dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**soudní řád správní**“), přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
23. Soud rozhodl o žalobě postupem podle § 51 odst. 1 soudního řádu správního, tedy bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem vyjádřili souhlas.
24. Z povahy věci se soud musel nejprve zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí by nebylo na místě posuzovat jeho zákonnost.
25. Žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že žalovaná celé rozhodnutí opřela o absenci listinného důkazu, aniž se zabývala žalobkyní uvedenými skutečnostmi (slovy žalobkyně „objektivními důvody“).
26. K tomu soud podotýká, že obecně vzato lze rozhodnutí správního orgánu považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl či jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992 – 23).
27. Zároveň platí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů přitom musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74).

28. Vzhledem k výše uvedenému soud shledal, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Z napadeného rozhodnutí je zcela zjevné, proč žalovaná rozhodla, jak rozhodla, a proč nepřisvědčila tvrzením žalobkyně. Důvodem zamítnutí žádosti bylo nesplnění základní podmínky pro vydání cizineckého pasu dle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Četným tvrzením žalobkyně žalovaná nepřisvědčila z důvodu, že žalobkyně svá tvrzení nepodložila žádným důkazem, ačkoliv k tomu byla podle zákona povinna. Důvody rozhodnutí jsou z odůvodnění napadeného rozhodnutí seznatelné a rozhodnutí není ani nesrozumitelné. Soud proto mohl přistoupit k přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí dle dalších žalobních námitek.
29. Podstatou sporu je otázka, zda žalovaná měla přihlédnout ke skutečnostem tvrzeným žalobkyní, přestože je nepodložila žádnými důkazy.
30. Podle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců *„cizinecký pas vydá ministerstvo na žádost cizince, který pobývá na území na základě povolení k trvalému pobytu, nemá platný cestovní doklad a doloží, že si jej nemůže nezávisle na své vůli opatřit.“*
31. Z formulace § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že žadatel o cizinecký pas musí *doložit*, že si nemůže cestovní doklad opatřit z důvodů na jeho vůli nezávislých. Zákon výslovně hovoří o povinnosti tyto důvody *doložit*, nikoliv pouze *tvrdit*.
32. Povinnost podložit svá tvrzení důkazy nadto nevyplývá jen a pouze z výrazu „doložit“ použitého v citovaném ustanovení zákona o pobytu cizinců, nýbrž souvisí s obecnějšími principy ovládajícími správní řízení. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu leží důkazní břemeno v řízení vedeném na základě žádosti primárně na žadateli, nikoliv na správním orgánu (srov. například rozsudky ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018-31, ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36, ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192, či ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015-26). Povinnost alespoň označit důkazy na podporu svých tvrzení stíhá obecně každého účastníka správního řízení. Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v případě žalobkyně), kdy mnohdy dost dobře ani nelze požadovat na správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti (viz VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, č. 524). Uvedenému odpovídá § 52 správního řádu, podle kterého jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.
33. Jestliže tedy žalobkyně v průběhu správního řízení nepředložila žádné důkazy na podporu svých tvrzení, neunesla své důkazní břemeno. Žalobkyně konkrétně nedoložila svá tvrzení ohledně nemožnosti obstarat si cestovní doklad, včetně skutečností, že byla v Bělorusku zaměstnancem ministerstva vnitra, nebo že je aktivní na sociálních sítích, kde otevřeně pod svým jménem vyjadřuje své opoziční názory proti běloruskému režimu. Z tohoto důvodu se žalovaná tvrzeními žalobkyně nemohla hlouběji zabývat, včetně toho, zda jde o skutečnosti, které žalobkyni znemožňují opatřit si cestovní doklad.
34. Na výše uvedeném nic nemění ani povinnost žalované zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Úkolem správních orgánů bylo posoudit, zda žalobkyně ke své žádosti doložila náležitosti stanovené § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z obsahu jednotlivých podání žalobkyně i správního spisu je přitom zřejmé, že žalobkyně žádný důkaz ke svým tvrzením (zejména pokud jde o její
- Shodu s prvopisem potvrzuje X.

předchozí zaměstnání na ministerstvu vnitra či pokud jde o její aktivitu na sociálních sítích) nedoložila, přestože k tomu byla vyzvána. Za této situace žalovaná zjistila skutkový stav věci dostatečně. Prokázat, že si žalobkyně nemůže bez své viny obstarat cestovní doklad, bylo úkolem žalobkyně, nikoliv žalované.

35. Soud v postupu správních orgánů neshledal ani porušení § 50 odst. 2 a 3 správního řádu. Soud opakuje, že žalovaná musela v první řadě ověřit, zda žalobkyně doložila (prokázala), že si nemůže nezávisle na své vůli opatřit platný cestovní doklad ve svém domovském státě. Veškeré podklady pro tento závěr žalovaná ověřila. Z § 50 správního řádu nevyplývá povinnost žalované opatřovat za žalobkyni důkazy o její aktivitě na sociálních sítích či důkazy o tom, že pracovala na běloruském ministerstvu vnitra. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018-34: *„obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu), případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).“* Z pohledu soudu je evidentní, že v nyní posuzovaném případě nebylo možné žádosti žalobkyně vyhovět právě z důvodu, že žalobkyně nesplnila svou povinnost označit důkazy pro svá tvrzení.
36. Pokud žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008 – 57, soudu není zřejmé, jakým způsobem dané rozhodnutí dopadá na nyní posuzovanou věc. Totéž platí pro žalobkyní naznačený výklad Ženevské úmluvy z roku 1951. Pokud žalobkyně těmito odkazy zamýšlela vyjádřit, že se cítí být pronásledována, pak soudu opět nezbyvá než zopakovat, že *„odůvodněnou obavu z pronásledování“* měla žalobkyně prokázat, tedy přinejmenším před správním orgánem označit důkazy, ze kterých by bylo možno vyvodit, že je obětí pronásledování ve smyslu Ženevské úmluvy. To však žalobkyně neučinila.
37. Žalobkyně v žalobě dále komentovala politickou situaci v Běloruské republice a postoj České republiky k Běloruské republice. V těchto komentářích však soud neidentifikoval žádnou žalobní námitku, tedy tvrzení o porušení veřejných subjektivních práv žalobkyně ze strany žalované. V této souvislosti soud považuje za potřebné zdůraznit, že žalovaná (ani ministerstvo) nikterak nezpochybnila vážnost politické situace v Běloruské republice. Politická situace v zemi ovšem sama o sobě neznačí, že si žádný běloruský občan nemůže obstarat cestovní doklad a tudíž že by bylo na místě vyhovět každé žádosti běloruského občana o vydání cizineckého pasu.
38. Soud se ztotožňuje s poznámkou žalobkyně, že právní normy nelze interpretovat bez zřetele na jejich účel a smysl. Žalobkyně však nijak nekonkretizovala, kterou právní normu měla žalovaná vyložit v rozporu s jejím účelem a smyslem. Soud má za to, že žalovaná vyložila právní předpisy správně a rozhodla v souladu se zákonem.

V. Závěr

39. Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla. Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž by byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

40. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalované v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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 7. února 2023

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu