



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **A. A. H.**
bytem
zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.
se sídlem Praha 9, Kovářská 4/939

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného ve věci vydání průkazu
o povolení k trvalému pobytu

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem, kterého se měl žalovaný dopustit tím, že nejméně od 4. 4. 2019 žalobci nevydal průkaz o povolení k trvalému pobytu, přestože žalobce podal žádost o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti (per analogiam legis o udělení mezinárodní ochrany) a této žádosti bylo v celém rozsahu vyhověno. V žalobě uvedl, že dne 4. 4. 2019 mu žalovaný oznámil rozhodnutí č.j. MV-27892-8/OAM-2018 ze dne 14. 3. 2019 (dále jen „rozhodnutí ve věci státní příslušnosti“). Prostřednictvím své úřední osoby a odůvodnění rozhodnutí ve věci státní příslušnosti žalovaný žalobci sdělil, že ač bylo

žádosti žalobce vyhověno, není oprávněn k pobytu na území a nebude mu vydán průkaz povolení k pobytu. Žalovaný se dle názoru žalobce dopouští nezákonného zásahu tím, že mu nejméně od 4. 4. 2019 nevydal průkaz o povolení k trvalému pobytu, přestože jeho žádosti o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti bylo vyhověno.

2. Žalobce dále uvedl, že žádost o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti zakládá oprávnění cizince setrvat na území do pravomocného skončení věci. Tento právní názor je podpořen rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) ze dne 12.3.2019 č.j. 4 Azs 365/2018 - 74, ve kterém bylo soudem konstatováno, že by bylo značně nelogické, aby zákonodárce v zákoně o azylu na jednu stranu zmocnil Ministerstvo vnitra k projednání určitého druhu žádosti a na druhou stranou tím měl v úmyslu zcela vyloučit možnost při posuzování této žádosti využít procesní postupy podle zákona o azylu. Sám zákonodárce pak v důvodové zprávě k zákonu č. 314/2015 Sb., který zakotvil § 8 písm. d) zákona č. 325/1995 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), upozornil na skutečnost, že pro žádosti o určení statusu osoby bez státní příslušnosti není vhodné z důvodu jejich malého množství vytvářet speciální řízení, a že se proto pro rozhodování o takovýchto žádostech použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany. Nastíněnou argumentaci podporuje i Příručka UNHCR k ochraně osob bez státní příslušnosti, podle které jsou práva podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (dále též „Úmluva“) formulována téměř totožně s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, a proto se doporučuje, aby se jednotlivcům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o azyl. Podle Nejvyššího správního soudu by tedy bylo nespravedlivé, aby si Ministerstvo vnitra mohlo vybrat pro aplikaci pouze ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, tedy využít pravomoci k posouzení žádosti a příslušné řízení provést, ale zároveň nepřihlížet k pravidlům stanoveným zákonem o azylu, neboli není možné volit si procesní i hmotněprávní pravidla ad hoc a tím pádem netransparentně. Právním názorem Nejvyššího správního soudu je tak postaveno najisto, že žádost o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti zakládá oprávnění setrvat na území do pravomocného vyřízení věci. Bylo by však zcela absurdní, aby žalobce na území pobýval oprávněně na základě jeho žádosti a plným, bezvýhradným vyhověním jeho žádosti by oprávnění k pobytu pozbyl.
3. Žalobce je přesvědčen, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „ZPC“) se na něj nevztahuje, neboť je z jeho působnosti vyloučen v souladu s ustanovením § 2 ZPC, jelikož pobývá na území v souladu se zákonem o azylu [§ 2 odst. 1 písm. a) per analogiam]. Pobytovou situaci žalobce je tak třeba řešit v režimu zákona o azylu, nikoli v běžném cizineckém režimu podle ZPC. Ze systematického výkladu celé právní úpravy zákona o azylu pak plyne, že povinnost vycestovat z území České republiky po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany se v souladu s ustanovením § 54 zákona o azylu vztahuje toliko na neúspěšné žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Analogicky je třeba uvedené vztáhnout na ty žadatele o určení bezstátnosti, kteří nebyli ve svém řízení úspěšní a jako osoby bez státní příslušnosti se nekvalifikovali. Argumentem a contrario je pak třeba dojít k závěru, že cizinec s uznanou bezstátností není povinen z území České republiky vycestovat, tedy je oprávněn na jejím území minimálně setrvat.

4. Oprávnění setrvat na území je institutem zákona o azylu, který je pobytovým titulem sui generis a neopravňuje k vydání průkazu o povolení k pobytu. Oprávnění setrvat na území se vztahuje podle § 3d zákona o azylu na žadatele o udělení mezinárodní ochrany, per analogiam tedy i na žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Cílem tohoto ustanovení je bezesporu umožnit průběh řízení podle zákona o azylu a ochrana před nebezpečím pronásledování či vážné újmy nebo z důvodů závazků plynoucích z Úmluvy.
5. Je-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany žadateli vyhověno, je mu vydán v souladu s ustanovením § 59 zákona o azylu průkaz o povolení k pobytu. Právo pobývat na území v případě žalobce zaručuje i samotná Úmluva, která v ustanovení § 31 stanoví, že smluvní státy nevyhostí, s výjimkou důvodů národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, osoby bez státní příslušnosti oprávněně se zdržující na jejich území. To, že žalobce se na území zdržoval oprávněně v rámci řízení o jeho žádosti, je zřejmé a pozitivním rozhodnutím ve věci této žádosti se nemohlo v tomto ohledu nic změnit. Jakmile tedy osoba bez státní příslušnosti na území pobývá oprávněně, nelze jí z území vyhostit. Žalobce upozornil na to, že pojem „vyhoštění“ v mezinárodním smyslu neobsahuje toliko správní vyhoštění či vyhoštění na základě rozhodnutí trestního soudu, ale každé opatření, které cizince nutí k vycestování z území (srov. bod 79 rozsudku ESLP ve věci Bolat proti Rusku a odstavec 10 výkladové zprávy k čl. 1 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP).
6. Z výše uvedeného dle žalobce plyne, že je oprávněn k pobytu na území České republiky a měl mu být vydán průkaz o povolení k pobytu. Při analogickém výkladu ustanovení zákona o azylu je třeba na žalobce hledět stejně jako na žadatele o udělení mezinárodní ochrany, kterému bylo v jeho žádosti zcela vyhověno, tedy jako na azylanta. Z uvedeného tedy plyne, že žalobce je nejen oprávněn na území setrvat, ale je na něm oprávněn i trvale pobývat.
7. Žalobce poukázal také na materiální podobnost právního postavení uprchlíka a osoby bez státní příslušnosti. V obou případech se jedná o statusy mezinárodním právem zakotvené v příslušných úmluvách. Osoba, jež je uprchlíkem ve smyslu mezinárodního práva, je oprávněna požívat v České republice práva azylu podle ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu a návazně v souvislosti s ustanovením § 76 zákona o azylu trvalého pobytu ve smyslu ZPC. Situace, kdy žalovaný svévolně vylučuje osoby bez státní příslušnosti, které jsou v obdobné mezinárodněprávní situaci, z práva požívat práva osoby s povoleným trvalým pobytem, je podle žalobce neodůvodněným nerovným zacházením, a tedy porušením zásady rovnosti všech osob před zákonem, v důstojnosti a právech ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod.
8. Vydáním průkazu o povolení k trvalému pobytu na území lze ve smyslu čl. 17 odst. 2 Úmluvy realizovat sblížení práv všech osob bez státní příslušnosti, týkající se placeného zaměstnání, s právy občanů, a to zejména u těch osob bez státní příslušnosti, které vstoupily na území v rámci programů náboru pracovních sil nebo přistěhovaleckých programů. Držitel tohoto průkazu je totiž oprávněn k volnému přístupu na trh práce podle § 98 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Rovněž ustanovení čl. 23 Úmluvy vyžaduje, aby uznaná osoba bez státní příslušnosti požívala práva trvalého pobytu, a to v souladu s § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“). Stejně

tak tomu je i podle § 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále jen „zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením“).

9. Žalobce též poukázal na čl. 6 odst. 4 písm. g) Evropské úmluvy o státním občanství, podle něhož platí, že smluvní státy usnadní nabytí svého státního občanství osobám bez státního občanství a osobám se statutem uprchlíka. Základním předpokladem pro udělení státního občanství České republiky je podle zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky právě oprávněnost pobývat na území trvale. Zároveň podle žalobce nelze ponechat bez povšimnutí, že Evropská úmluva o státním občanství řadí osoby bez státní příslušnosti a osoby se statutem uprchlíka do jedné kategorie.
10. Žalobce se v žalobě dovolává analýzy, kterou k dané problematice provedla Kancelář veřejného ochránce práv pod názvem „Postavení a ochrana osob bez státní příslušnosti v České republice: zavedení řízení pro určení osob bez státní příslušnosti?“. Z této analýzy vyplývá, že přestože Úmluva státům výslovně nestanoví povinnost přiznat osobám spadajícím do jejího osobního rozsahu právo pobytu, tuto povinnost lze dovodit s ohledem na předmět a účel smlouvy. Tento výklad je jednoznačně potvrzen rovněž v dosavadní praxi těch států, které zavedly určitou formu řízení o určení osob bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy. Získání postavení osoby bez státní příslušnosti hraje významnou roli pro zvýšení garance dodržení lidských práv osob bez státní příslušnosti, zejména prostřednictvím přístupu k bezpečnému právnímu postavení a požívání práv zakotvených pro osoby bez státní příslušnosti v Úmluvě. Bez přiznání práva pobytu čelí osoba i nadále riziku nejistoty a odepření práv zaručených Úmluvou a mezinárodním právem. Právo pobytu spojené s přiznáním postavení osoby bez státní příslušnosti by dle UNHCR v každém případě mělo mít trvalou povahu s garancí možnosti dalšího prodlužování příslušného pobytového oprávnění. S právním postavením osoby bez státní příslušnosti by měla být rovněž spojena preferenční (zrychlená) procedura umožňující získat občanství daného státu. Součástí plného přístupu k ochraně v souladu s Úmluvou je také potřeba otevřít osobě, které je toto postavení přiznáno, možnou cestu k trvalému vyřešení její situace. V případě osob bez státního občanství přitom trvalé řešení představuje pouze jedna možnost, a tou je udělení státního občanství, jak vyplývá z čl. 32 Úmluvy.
11. Žalobce uzavřel, že žalovaný mu měl z moci úřední vydat průkaz o povolení k pobytu za stejných podmínek jako azylantovi, a to se stejnou dobou platnosti. Neprovedl-li žalovaný tento úkon z moci úřední, dopustil se vůči žalobci nezákonného zásahu.
12. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě odmítl žalobní argumentaci jako účelovou, bez opory v zákoně, samotné Úmluvě a existující judikatuře správních soudů. Zároveň konstatoval, že v případě žalobce není naplněna žádná z kumulativně stanovených podmínek vymezených v § 82 s.r.s.
13. Dle přesvědčení žalovaného není analogie s azylem odvoditelná. Nelze přehlédnout, že analogie zákona o azylu se použije pouze na řízení o žádostech dle Úmluvy podle § 1 písm. b) zákona o azylu. K tomu také směřovala judikatura NSS, které se žalobce dovolával. Na daný případ ji ale nelze vztáhnout - nelze jí nepřipustně rozšiřovat za hranice řízení o žádosti o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti na úpravu právních poměrů osob

s přiznaným statusem osoby bez státní příslušnosti. Žalovaný se pozastavil nad tím, že žalobce hledá a následně vidí paralelu pouze s azylovou formou mezinárodní ochrany, nelze však seznat, proč opomíjí subsidiární formu mezinárodní ochrany, tedy doplňkovou ochranu. S ohledem na to, že ze žádného hmotněprávního ustanovení zákona o azylu nelze dovodit podobnost se statusem osoby bez státní příslušnosti, není potřebné tuto myšlenku dále jakkoli argumentačně rozvíjet. Tuto nedovoditelnost trvalého pobytu pro osoby s přiznaným statusem osoby bez státní příslušnosti ostatně připouští i Veřejný ochránce práv a UNHCR, kteří k této problematice uvedli, že řešení dalšího postavení osoby po kladném rozhodnutí je třeba hledat v ZPC, neboť použitelnost azylového zákona nelze spolehlivě vyargumentovat. Možné řešení pak spatřují v ZPC, a to ve využití víza/DP za účelem strpění pobytu. K dané problematice se vyjádřil i Městský soud v Praze při hodnocení skutkově obdobného případu zásahové žaloby, kterou rozsudkem ze dne 29. 4. 2020 č.j. 6 A 99/2019 – 38 zamítl s tím, že žalovaný dostal závazkům z Úmluvy, pokud se takovéto osobě dostalo dostatečné subsidiární mezinárodní ochrany formou strpění pobytu dle ZPC.

14. Žalovaný také připomenul, že v samotném rozhodnutí ve věci žalobcova statusu osoby bez státní příslušnosti správní orgán uvedl, že potřebné instrumenty pro zajištění legálního pobytu je nutno hledat v ZPC. Touto doporučenou cestou ostatně postupoval i žalobce, kterému na základě jeho žádosti ze dne 17. 4. 2019 bylo dne 16. 5. 2019 uděleno vízum za účelem strpění pobytu dle § 33 odst. 3 ZPC na dobu 1 roku, tedy do 2. 6. 2020. V současné době probíhá na základě žádosti žalobce ze dne 7. 5. 2020 řízení o strpění pobytu cizince dle ZPC, ve kterém nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Žalobce tedy k datu podání této zásahové žaloby měl podanou žádost o strpění pobytu na území ČR a následně mu byl v průběhu soudního přezkumu této žaloby legální pobyt udělen, takže mohl a může benefitovat ze všech práv, která mu Úmluva přiznává. Jím tvrzený nezákonný zásah tedy netrvá. Žalovaný uzavřel, že na skutek popisovaný v žalobě nelze vztáhnout zásahovou žalobu i s odkazem na § 85 s.ř.s, neboť zásahová žaloba je jako prostředek k ochraně práv žalobců výjimečným prostředkem, využitelným teprve v případech, nelze-li se ochrany nebo nápravy domoci jinými prostředky. Žalobcův legální pobyt na území je však plně v souladu s Úmluvou vyřešen za použití nástrojů ZPC. Žalobce nedoložil důvodnost svého požadavku jinak než s ohledem na vlastní zájmy a preference, jeho argumentace však nemůže zpochybnit správnost a zákonnost postupu správního orgánu.
15. Městský soud v Praze posoudil žalobu v intencích ustanovení § 82 a násl. s.ř.s. a dospěl k závěru, že není důvodná. Soud přistoupil k meritornímu projednání žaloby, neboť neshledal nedostatek procesních podmínek, které by bránily jejímu věcnému posouzení. Žaloba byla podána ve lhůtě podle § 84 odst. 1 s.ř.s. a nejsou dány okolnosti zakládající její nepřípustnost ve smyslu § 85 s.ř.s. V této souvislosti soud pouze poznamenává, že v žalobě specifikovaný chybějící úkon správního orgánu – vydání průkazu o povolení k trvalému pobytu žalobci – není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. a nelze jej podřadit ani pod úkon, který charakterizuje toliko evidenční, osvědčující či potvrzovací povaha, neboli nejedná se o osvědčení podle § 79 odst. 1 s.ř.s., jelikož v žalobě tvrzená nečinnost má zasahovat do sféry práv a povinností žalobce jakožto jednotlivce (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010 č.j. 7 Aps 3/2008-98).

16. Pro vyhovění žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s.ř.s. musí být kumulativně naplněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka); v případě záporní žaloby je pak nutno, aby zásah nebo jeho důsledky trvaly, případně aby hrozilo opakování zásahu (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz rozhodnutí NSS ze dne 17. 3. 2005 č.j. 2 Aps 1/2005-65 a ze dne 3. 11. 2017, č. j. 4 Azs 155/2017-20). Zásah přitom nemusí spočívat pouze v konání orgánu veřejné moci. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98, *„[n]emusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č.j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“* (viz následně též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č.j. 5 Aps 5/2010-293, publ. pod č. 2386/2011 Sb. NSS, ze dne 22. 9. 2011, č.j. 5 Aps 4/2011-326, publ. pod č. 2458/2012 Sb. NSS).
17. Těžiště sporu v nyní projednávané věci leží v zodpovězení otázky, zda lze per analogiam legis dovodit, že osoba, které byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti, má shodně jako osoba, které svědčí rozhodnutí o udělení azylu, nárok na trvalý pobyt na území, resp. zda je žalovaný povinen vydat i této osobě podle § 59 odst. 1 zákona o azylu průkaz o povolení k pobytu.
18. Podle § 1 zákona o azylu platí, že *zákon upravuje*
- a) podmínky vstupu a pobytu cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu na území České republiky (dále jen "území"), a pobyt azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany na území,
 - b) řízení ve věci mezinárodní ochrany¹⁹⁾ a další řízení vedená podle tohoto zákona,
 - c) práva a povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, azylanta, osoby požívající doplňkové ochrany na území a cizince, o kterém to stanoví tento zákon,
 - d) působnost Ministerstva vnitra (dále jen "ministerstvo") a Policie České republiky (dále jen "policie") v této oblasti státní správy,
 - e) státní integrační program,
 - f) azylová zařízení.
19. Podle § 8 písm. d) zákona o azylu platí, že ministerstvo vnitra rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.
20. Podle § 59 odst. 1 zákona o azylu platí, že *průkaz povolení k pobytu je veřejnou listinou vydávanou azylantovi a osobě požívající doplňkové ochrany.*

21. Podle § 76 zákona o azylu platí, že *azylant má trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců na území České republiky na území po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.*
22. Se žalobcem lze souhlasit v tom, že právní úprava zakotvená v ustanovení § 8 písm. d) zákona o azylu, podle níž platí, že *„Ministerstvo rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti“*, zmocňuje žalovaného k projednávání žádosti podané podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Jak vyplývá též ze žalobcem odkazované důvodové zprávy k této právní úpravě, *„(p)ro 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.“* Nutno zdůraznit, že uvedené ustanovení má parametry ryze procesní normy, jelikož neupravuje ani se nepřímě nedotýká hmotněprávních podmínek, za nichž má být následně realizováno postavení osoby, které je přiznán status osoby bez státní příslušnosti. Své místo má tedy pouze analogická aplikace těch ustanovení zákona o azylu, kde jsou upraveny postupy pro řízení o žádosti a s nimi spojené (z procesního hlediska) dočasné atributy přiznané žadateli o určení jeho statusu azylanta či osoby požívající doplňkové ochrany. Ani úmyslem zákonodárce totiž nebylo tímto ustanovením jakkoli predikovat konkrétní práva a povinnosti, kterými by určil a ohraničil status osoby bez státní příslušnosti. Pokud se žalobce dovolával závěrů, k nimž dospěl NSS v rozhodnutí ze dne 12. 3. 2019 č.j. 4 Azs 365/2018-74 (tj. ve věci, v níž se sám žalobce domáhal vydání průkazu žadatele o status osoby bez státní příslušnosti), je třeba připomenout, že NSS dovodil analogický postup pouze ve vztahu k aplikaci § 57 zákona o azylu, nikoli (také) k aplikaci úpravy hmotněprávního postavení azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany ve smyslu § 59 odst. 1 zákona o azylu. Ostatně NSS ve zmíněném rozhodnutí také uvedl, že: *„Vydání průkazu žadatele nebránila ani skutečnost, že cílem celého řízení bylo vydání průkazu potvrzujícího, že je stěžovatel osobou bez státní příslušnosti. Podle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že se jedná o dva zcela rozdílné průkazy, kdy jejich řádní držitelé mají odlišné postavení a v důsledku tohoto i různá práva a povinnosti“* (zdůraznění přidáno Městským soudem v Praze). NSS tedy nevyslovil, že obdobná analogie je na místě i při zodpovězení otázky týkající se rozsahu práv a povinností cizince s přiznaným statutem osoby bez státní příslušnosti.
23. Jelikož výslovná právní úprava konkrétního postavení osob, jimž byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti, v zákoně o azylu či jiné právní normě skutečně absentuje, je nutno posoudit, zda se jedná o mezeru v zákoně nebo o úmysl zákonodárce. Existence mezery v zákoně je přitom podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu a nastává tehdy, když zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009 č.j. 8 As 7/2008-116). Zároveň je nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O mezeru pravou se jedná v situaci, kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013 č.j. 1 As 21/2010-65). Obsahem mezery

nepravé je pak neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principů rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06).

24. Jak již Městský soud v Praze konstatoval v rozsudku ze dne 29. 4. 2020 č.j. 6 A 99/2019 - 38, zákon o azylu ani jiný právní předpis postavení osob s přiznaným statusem osob bez státní příslušnosti výslovně neupravuje, tuto chybějící úpravu ovšem nelze považovat za zákonodárcem nezamýšlenou, tzv. pravou (normativní) mezeru v zákoně. Úmluva o právním postavení uprchlíků předpokládá existenci právního vymezení postavení osob s přiznaným statusem osob bez státní příslušnosti v právních úpravách vnitrostátních. Právní úprava v právním řádu České republiky sice není pro osoby bez státní příslušnosti formulována výslovně, dle názoru soudu ji však přesto lze v právním řádu České republiky nalézt, a to za pomoci výkladových pravidel. Konkrétně lze vymezení postavení osob bez státní příslušnosti dovodit z § 1 odst. 2 ZPC, kde je uvedeno, že „*cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie*“, ve spojení s § 2 téhož zákona, kde je uvedeno, že zákon „*se nevztahuje na cizince, který a) je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak, b) pobývá na území na základě zvláštního právního předpisu upravujícího přechodný pobyt cizích ozbrojených sil na území, c) požádal Českou republiku o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území, a cizince, který pobývá na území na základě uděleného oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak.*“ Z uvedených právních norem soud dovozuje, že žalobce je cizincem, neboť není státním občanem České republiky (včetně občana Evropské unie), a vztahuje se na něj ZPC, protože nesplňuje žádnou z výlukových podmínek vymezených v § 2 ZPC.
25. Není sporu o tom, že Česká republika svým přistoupením k Úmluvě přijala závazek upravit a zlepšit postavení osob bez státní příslušnosti alespoň v minimálním standardu zacházení s těmito osobami a rozsahu jejich práv tak, jak jej Úmluva stanovila. Zároveň ale nelze přehlížet, že samotná Úmluva nezakotvila povinnost smluvních států přiznat osobám bez státní příslušnosti pobytové oprávnění, resp. ponechává na smluvních stranách konkrétní volbu způsobu, jakým docílí naplnění jednotlivých závazků plynoucích z Úmluvy. Soud se na tomto místě plně ztotožňuje s posouzením skutkově i právně obdobné věci učiněné Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 29. 4. 2020 č.j. 6 A 99/2019 - 38, na který žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal. Výkladem ustanovení § 1 odst. 2 a § 2 ZPC je totiž nutno dospět k jednoznačnému závěru, že cizinec, jemuž byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti, není vyloučen z působnosti ZPC jakožto normy upravující podmínky pobytu cizinců na území ČR. Soud přitom vychází z přesvědčení, že zákonodárce vědomě neupravoval zvláštní podmínky pobytu osob bez státní příslušnosti způsobem, jakým to učinil ve vztahu k azylantům či osobám s přiznanou doplňkovou ochranou v zákoně o azylu, a se zřejmým záměrem ponechal tuto kategorii cizinců v působnosti ZPC. Jestliže Úmluva ve svém čl. 7 odst. 1 zakotvila, že *smluvní stát poskytne osobám bez státní příslušnosti stejné zacházení, jaké se poskytuje cizincům obecně, neobsahuje-li Úmluva ustanovení příznivější*, nepochybně tím nastavila minimální hranici standardu zacházení a rozsahu práv pro osoby bez státní příslušnosti. Česká republika tedy jako smluvní strana Úmluvy dostala svému závazku plynoucímu z Úmluvy, neboť osoby bez státní příslušnosti nevyňala z působnosti právní normy, která

(obecně) upravuje práva a povinnosti cizinců vstupujících a pobývajících na území ČR. Byť je osoba bez státní příslušnosti povinna vyvinout vlastní aktivitu a o příslušné pobytové oprávnění sama požádat, pakliže chce na území (legálně) setrvat (na rozdíl od osoby, které je přiznána mezinárodní ochrana ve formě azylu a které ze zákona náleží právo trvalého pobytu), nepředstavuje tato skutečnost porušení závazků plynoucích z Úmluvy, neboť nejde o vybočení ze standardu zacházení poskytovaného cizincům obecně. Úmysl nevytvářet samostatnou (hmotněprávní) úpravu pro osoby bez státní příslušnosti, resp. úmysl podrobit tyto osoby režimu ZPC, zákonodárce nepřímou vyjádřil i prostřednictvím výhrad, s nimiž Česká republika přistoupila k Úmluvě, a to zejména ve vztahu k závazku podle čl. 27 a čl. 28 Úmluvy, jelikož vydání průkazů totožnosti či cestovních dokladů osobám bez státní příslušnosti Česká republika výslovně podmínila povolením trvalého pobytu těmto osobám podle vnitrostátních právních předpisů. Soud k tomu dodává, že i nejnižší pobytový standard, který je spojen s udělením víza za účelem strpění, zajišťuje osobě bez státní příslušnosti legální pobyt na území, byť v nižším rozsahu práv než ostatní (vyšší) pobytová oprávnění, přičemž nikterak nevylučuje získání příznivějšího (tj. i nejvyššího) pobytového statusu v budoucnu za předpokladu splnění zákonných podmínek pro jeho udělení, neboli i takové pobytové oprávnění vytváří prostor pro (trvalou) sociální a ekonomickou integraci osoby bez státní příslušnosti směřující k naturalizaci, tj. k získání státního občanství. Závazek vyplývající pro Českou republiku z čl. 31 Úmluvy týkající se nevyhoštění osob bez státní příslušnosti tím není porušen, resp. jakkoli dotčen, neboť právo těchto osob pobývat na území a nebýt vyhoštěn zaručuje i uvedené pobytové oprávnění s nízkým standardem práv. Nutno podotknout, že čl. 31 Úmluvy nestanoví absolutní povinnost smluvních států nevyhostit osoby bez státní příslušnosti, nýbrž vyhrazuje právo smluvní strany chránit národní bezpečnost nebo veřejný pořádek v případě, že takový důvod nastane u osoby bez státní příslušnosti. Soud zcela nerozumí poukazu žalobce na širší výklad pojmu „vyhoštění“ v oblasti mezinárodního práva a pokládá jej za bezpředmětný, neboť v žalobcově případě žádné takové opatření, které by vedlo k jeho nucenému opuštění území České republiky, přijato nebylo. Naopak ze spisového materiálu je zřejmé, že vízum za účelem strpění bylo žalobci uděleno na základě závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 17.4.2019, v němž odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra konstatoval, že vycestování žalobce není možné s ohledem na to, že mu byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti a mohlo by dojít k porušení mezinárodních závazků z oblasti ochrany osob bez státní příslušnosti, zejména samotné Úmluvy.

26. Pokud jde o žalobcem namítanou materiální podobnost postavení uprchlíka a osoby bez státní příslušnosti, soud rovněž odkazuje na argumentaci obsaženou v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020 č.j. 6 A 99/2019-38, která se této otázce věnuje: *„Účelem Úmluvy o právním postavení uprchlíků je především automaticky zajistit základní práva a zabránit vrácení do země, kde uprchlíkům hrozí pronásledování. Proto je podle názoru městského soudu namísto zajistit těmto osobám ochranu formou povolení k trvalému pobytu. Účelem Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti je zajistit možnost požívat lidských práv bez diskriminace tím, že jsou jim poskytnuty průkazy totožnosti a cestovní doklady a jsou zaručeny minimální standardy zacházení. V případě těchto osob chybí prvek hrozby pronásledování, proto dle mínění soudu není nezbytné volit totožnou vysokou formu ochrany, jaká je zajištěna uprchlíkům. (...) Podle názoru městského soudu odlišný postup správních orgánů vůči oběma porovnávaným skupinám cizinců má rozumný smysl, neboť je*

projevem odlišností obou Úmluv, a městský soud nespatřuje, že by tímto odlišným přístupem bylo nezákonně zasaženo do žalobcových práv. Městský soud v Praze dále poukazuje na odlišnost spočívající v tom, že principem ochrany uprchlíků je poskytnout ochranu před pronásledováním pouze po dobu, po kterou je to třeba - primární odpovědnost za ochranu svých občanů má totiž stát jejich státní příslušnosti. Azyl tedy při změně okolností může být odejmut (ust. § 17 zákona o azylu). Naproti tomu ochrana osobám bez státní příslušnosti je poskytována bez takového časového omezení. Tento rozdíl by při vyhovění žalobě ve svém důsledku znamenal, že žalobce jakožto osoba bez státní příslušnosti by se ocitl ve výhodnějším postavení než azylanti a osoby požívající doplňkové ochrany, neboť přiznané pobytové oprávnění, kterého se žalobce žalobou domáhá, by mu bylo poskytnuto na dobu neurčitou bez předpokladu revize v budoucnu. Městský soud je toho názoru, že takový odlišný postup nebyl zákonodárcem zamýšlen, a ani k němu není spravedlivého důvodu.“

27. Vzhledem k výše popsaným rozdílům mezi postavením uprchlíka a postavením osoby bez státní příslušnosti nelze přisvědčit ani námitce žalobce, že žalovaným zvolený postup je neodůvodněným nerovným zacházením a porušením zásady rovnosti všech osob před zákonem, v důstojnosti a právech ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobce, který není uprchlíkem, azylantem či osobou, které byla přiznána doplňková ochrana dle zákona o azylu, si zkrátka nemůže nárokovat práva, která náleží těmto skupinám osob.
28. Soud nepřisvědčil ani argumentaci, kterou žalobce opřel o znění čl. 17 odst. 2 a čl. 23 Úmluvy a navazující vnitrostátní úpravu obsaženou v zákoně o zaměstnanosti, zákoně o státní sociální podpoře a zákoně o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Čl. 17 odst. 2 Úmluvy zavazuje smluvní státy k tomu, aby s porozuměním posuzovaly možnost sbližovat práva všech osob bez státní příslušnosti, týkající se placeného zaměstnání, s právy občanů. Vnitrostátní právní úprava zakotvená v § 98 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, podle níž platí, že (pouze) cizinec s trvalým pobytem má na trhu práce stejné postavení jako státní občan, tj. nepotřebuje ke svému pracovnímu uplatnění na území ČR povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu či modrou kartu, není v rozporu s čl. 17 odst. 2 Úmluvy, resp. nelze z této úpravy analogicky dovozovat, že osobám bez státní příslušnosti je třeba přiznat ex officio oprávnění k trvalému pobytu. Za podmínek stanovených ZPC může i osoba bez státní příslušnosti dosáhnout na příslušné pracovní povolení, neboli přístup k placenému zaměstnání je i pro osoby bez státní příslušnosti otevřen. K čl. 23 Úmluvy, podle kterého platí, že pokud jde o veřejnou podporu a pomoc, budou smluvní státy s osobami bez státní příslušnosti zacházet stejně jako se svými občany, je třeba uvést, že Česká republika přistoupila k tomuto článku s výhradou, že tento bude aplikován v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní právní předpisy České republiky. Nadto lze konstatovat, že jakkoli je nárok na dávky státní sociální podpory či dávky poskytované osobám se zdravotním postižením podle vnitrostátní právní úpravy podmíněn trvalým pobytem těchto osob, nepředstavuje tato skutečnost sama o sobě důvod, na základě kterého by bylo možno dospět k nutnosti analogické aplikace ustanovení § 76 zákona o azylu ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti.
29. Jak již soud konstatoval v rozsudku ze dne 29. 4. 2020 č.j. 6 A 99/2019-38, je seznámen se stanoviskem Veřejného ochránce práv ze dne 29. 11. 2019, č. j. KVOP-53065/2019 zformulovaným ve Zprávě o šetření ve věci právního postavení osob bez státní

příslušnosti, a je si vědom, že Veřejný ochránce práv má na posuzovanou právní otázku odlišný právní názor. Městský soud v Praze shodně s tímto právně nezávazným stanoviskem připouští, že jasnější vymezení postavení osob bez státní příslušnosti v právním řádu České republiky je žádoucí. De lege ferenda by jistě bylo vhodné, aby zákonodárce upravil ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti speciální procesní či hmotněprávní instituty, které posílí právní jistotu těchto osob, a to zejména pro období, než bude posouzena jejich žádost o udělení prvního pobytového oprávnění. Soud však má za to, že i přes chybějící právní úpravu se žalobci v posuzovaném případě dostalo dostatečné subsidiární mezinárodní ochrany formou strpění, argumentaci Veřejného ochránce práv považuje za vypořádanou výše uvedeným odůvodněním a je přesvědčen, že tato argumentace neobstojí z hlediska posouzení, zda byl postup žalovaného vůči žalobci nezákonným zásahem či nikoli.

30. Soud uzavírá, že žalovaný nepostupoval vůči žalobci nezákonně, neboť pro vydání průkazu o povolení k trvalému pobytu poté, co bylo vyhověno žádosti žalobce o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti, nebyl dán zákonný podklad. Soud proto žalobu podle § 87 odst. 3 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak učinil bez nařízení ústního jednání.
31. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 31. srpna 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu