ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **H. A. A.**, zast. JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem, se sídlem U Klavírky 1351/8, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 A 56/2018 - 42,

takto:

**I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 A 56/2018 - 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**II.** Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Maroši Matiaškovi, LL.M., advokátovi **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti v částce 6.800 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

## Odůvodnění:

### I. Dosavadní průběh řízení

[1] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 A 56/2018 - 42, zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v nevydání průkazu žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti vyhlášené pod č. 108/2004 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva“). Podle soudu byla mezi žalobcem a žalovaným sporná otázka, zda měl žalovaný postupovat podle § 57 zákona o azylu i v případě žalobcovy žádosti za situace, kdy žádný vnitrostátní předpis ani Úmluva neobsahují pravidla pro potvrzení podání žádostí podle Úmluvy. Soud konstatoval, že rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy spadá do

působnosti žalovaného, avšak zároveň se nejedná o řízení o udělení mezinárodní ochrany. Navázal, že zde existuje spíše dílčí spojitost mezi řízením o udělení mezinárodní ochrany a řízením podle Úmluvy s tím, že v obou případech se směřuje k vydání určitého dokladu totožnosti, byť v řízení o mezinárodní ochraně není vydání průkazu tímto primárním cílem. Při podrobnějším pohledu se však obě řízení od sebe liší, a to zejména ve skutečnosti, že průkaz jen osvědčuje apatriditu osoby, nicméně daný průkaz ji bez dalšího neopravňuje k pobytu na území České republiky. Primárním cílem je pouze právě vydání onoho dokladu. Nelze proto dovodit, že by existovala povinnost žalovaného vydat průkaz žadatele již ve fázi řízení o vydání průkazu podle Úmluvy. Podle soudu analogická aplikace § 57 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, není přiléhavá a uplatní se zde obecná úprava podání žádostí podle správního řádu, která však nepředpokládá vydání dokladu pro osobu, která podala žádost. Žalovaný tedy v případě podané žádosti rozhodne tak, že vydá buď průkaz totožnosti, nebo cestovní doklad, ale průkaz osvědčující vedení řízení nevydává. Soud odlišil projednávanou věc od věci vedené pod sp. zn. 10 A 155/2017, kde soud posuzoval žalobu směřující proti nečinnosti žalovaného při vydávání již samotného průkazu ve smyslu Úmluvy. Soud sice v naposledy uvedené věci učinil úvahu o analogickém využití § 57 zákona o azylu i pro vydání průkazu žadatele, avšak nad rámec svého vlastního posouzení věci s tím, že nyní k takovému postupu neshledal důvody, resp. oporu v právních předpisech. Ve vztahu k nyní posuzované věci přitom soud poukázal na to, že žalobce disponuje cestovním dokladem vydaným Ministerstvem vnitra i cestovním dokladem státu Libanon, a uzavřel, že nemá žádné podklady pro závěr, že by žalobce neměl k dispozici žádný osobní doklad prokazující jeho totožnost a oprávněnost pobytu na území České republiky.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[2] Proti uvedenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. Namítl, že nevydáním průkazu žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti došlo ze strany žalovaného k nezákonnému zásahu do jeho práv. Povinnost vydat takový průkaz stěžovatel dovodil na základě analogické aplikace § 57 zákona o azylu. Upozornil přitom, že Česká republika je smluvním státem Úmluvy a zavázala se k ochraně a pomoci osob bez státní příslušnosti. Byť postavení cizinců podléhá vnitrostátní úpravě, je potřeba respektovat i obecně platné zásady mezinárodního práva. Doplnil, že má právo na pomoc ze strany správních orgánů garantované čl. 25 Úmluvy s tím, že Úmluva ukládá státu povinnost identifikovat osoby bez státní příslušnosti s cílem zajistit jim nezbytnou ochranu. Konkrétní požadavky v dané souvislosti obsahuje příručka UNHCR k ochraně osob bez státní příslušnosti. Poukázal na to, že osoby žádající o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti jsou považovány za osoby legálně pobývající na území státu, kde žádost podaly, a proto požádal i o vydání průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Namítl, že právní úprava daného řízení je minimalistická, v důsledku čehož je celé řízení netransparentní a svévolné. Setrval přitom na názoru, že žadatelé o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti mají v zásadě stejná oprávnění i postavení jako žadatelé o přiznání mezinárodní ochrany. Rozdílný přístup by byl diskriminační, což potvrdil i Ústavní soud Belgie v roce 2009. Shodný přístup k oběma skupinám žadatelů požaduje i zákonodárce, jak plyne z příslušné důvodové zprávy. Podotkl rovněž, že žalovaný více než 10 měsíců nerozhodl o žádné z žádostí o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Poukázal v dané souvislosti na závěry obsažené v rozsudku Městského

soudu v Praze sp. zn. 10 A 155/2017, který analogicky dovodil povinnost žalovaného vydat rozhodnutí o žádosti ve lhůtě podle § 27 zákona o azylu i povinnost žalovaného vydat předmětný průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Postup podle § 57 zákona o azylu je jediný možný, přičemž nelze připustit, aby žalovaný využil jen ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují. Žalobce zcela odmítl možnost, že by měl žalovaný postupovat podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Zdůraznil, že v současnosti nemá k dispozici žádný platný průkaz totožnosti, což platilo i v okamžiku vydání napadeného rozsudku. Nevydáním průkazu přitom dochází k pokračujícímu zásahu do práv stěžovatele na soukromý život, což v souvislosti s absencí průkazu totožnosti dovodil i Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Poukázal přitom na rozhodnutí ve věci Hoti proti Chorvatsku, kde ESLP v případě osob bez státní příslušnost dovodil, že nejistá situace osob bez identifikačních průkazů představuje zásah do práva na soukromý a rodinný život. Poukázal v daném ohledu i na obdobné závěry plynoucí z rozhodnutí ESLP ve věci Smirnova proti Rusku. V důsledku nevydání průkazu nemůže stěžovatel vykonávat práva garantovaná Úmluvou, jako je právo na samostatně výdělečnou činnost, popř. svobodně si vybrat místo bydlení, neboť tato práva nejsou bez identifikačního průkazu realizovatelná. Stěžovatel proto navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 A 56/2018 - 42, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že uplatněné kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Odmítl přitom závěry obsažené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017, č. j. 10 A 155/2017 - 40, na které poukazoval stěžovatel. Naposledy uvedený rozsudek nepovažuje žalovaný za projev ustálené judikatury. Odmítl zároveň možnost aplikace § 57 zákona o azylu na stěžovatelův případ. Upozornil na to, že Česká republika učinila výhradu ke čl. 27 a 28 Úmluvy. Podle žalovaného je proto vydání průkazu totožnosti či cestovního dokladu vázáné na udělení trvalého pobytu na území České republiky v souladu s mezinárodními i vnitrostátními předpisy. Připomněl, že Úmluva ani zákon o azylu neupravují vydávání jakéhokoliv průkazu pro žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Žalovaný rovněž upozornil na to, že závěr, zda je žadatel osobou bez státní příslušnosti, lze učinit až v rámci příslušného řízení. V dané souvislosti žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, č. j. 6 Azs 80/2006 - 64. Žalovaný proto navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

## III. Posouzení kasační stížnosti

[4] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se stěžovatelem, že mu žalovaný byl povinen v řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti vydat identifikační průkaz potvrzující, že je žadatelem v uvedeném řízení.

[7] Podle § 8 písm. d) zákona o azylu, Ministerstvo vnitra *„rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.“*

[8] Toto ustanovení zakládá pravomoc žalovaného rozhodovat o žádostech podaných podle Úmluvy, což žalovaný ostatně nijak nerozporuje. Spornou otázku představuje, jaký procesní postup a právní předpis měl při posuzování žádosti žalovaný zvolit, resp. zda bylo na místě aplikovat zákon o azylu jako takový, zejména pak § 57, který předpokládá vydání průkazu potvrzující vedení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

[9] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že žalovaný měl v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti postupovat podle zákona o azylu a analogicky ve smyslu jeho § 57 vydat stěžovateli průkaz žadatele. Bylo by značně nelogické, aby zákonodárce v zákoně o azylu na jednu stranu zmocnil žalovaného k projednávání určitého druhu žádostí a na druhou stranu tím měl v úmyslu zcela vyloučit možnost žalovaného při posuzování takovéto žádosti využít procesní postupy podle zákona o azylu. Ostatně sám zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 314/2015 Sb., který zakotvil § 8 písm. d) zákona 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*.“ V takovém případě proto bylo namístě, aby žalovaný postupoval analogicky podle § 57 zákona o azylu a stěžovateli průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti vydal. Lze přitom upozornit, že nastíněnou argumentaci podporuje i Příručka UNHCR k ochraně osoby bez státní příslušnosti, podle které jsou práva podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti 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 nebylo namístě, aby žalovaný zcela odlišil žádost stěžovatele od žadatelů o mezinárodní ochranu, a nevyužil tudíž postupy upravené zákonem o azylu. Nejvyšší správní soud v dané souvislosti souhlasí se stěžovatelem, 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 nepřihlížet k pravidlům stanoveným zákonem o azylu, jinými slovy volit si procesní i hmotněprávní pravidla *ad hoc* a tím pádem netransparentně.

[10] Nejvyšší správní soud v dané souvislosti poukazuje i na čl. 25 Úmluvy, který žadatelům o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti zakotvuje právo na pomoc ze strany správních orgánů. Navzdory tomu, že Úmluva *výslovně* nezakotvuje povinnost smluvního státu vydat průkaz žadatele v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, lze nepochybně dovozovat povinnost státu identifikovat žadatele takovým způsobem, aby jim mohla být zajištěna nezbytná ochrana podle Úmluvy. Lze přisvědčit stěžovateli, že bez dokladu totožnosti není schopen prokázat svou identitu, nemůže tudíž komunikovat se státními orgány a velmi obtížně může získat např. zdravotní pojištění či bydlení. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě žádostí o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je namístě postupovat podle zákona o azylu, lze konstatovat, že se na stěžovatele vztahují přiměřeně i další ustanovení zákona o azylu. Proto po dobu vedení řízení stěžovatel na území České republiky pobýval oprávněně, a to

na základě § 3d odst. 1 zákona o azylu. V takové situaci je podle Nejvyššího správního soudu i v zájmu žalovaného řádně identifikovat osoby, které jsou účastníky daného řízení. Soud v napadeném rozsudku zcela přehlédl skutečnost, že stěžovatel nedisponoval žádným oficiálním dokladem totožnosti a průkaz žadatele v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti tak pro něj mohl být jediným dokladem, který by umožnil jeho řádnou identifikaci a prokázání, že na území České republiky pobývá oprávněně. Stěžovatelův dřívější cestovní doklad byl konzulárním úřadem Libanonu zneplatněn ustřižením pravého horního rohu a vyznačením otisku razítka „neplatné“, a to již v roce 2009. Další cestovní průkaz stěžovatele vydaný žalovaným přitom pozbyl platnosti dne 8. 4. 2018, přičemž od tohoto okamžiku stěžovatel neměl k dispozici žádný doklad, kterým by se mohl identifikovat.

[11] Podle Nejvyššího správního soudu nebyla na místě ani úvaha o nemožnosti vydat příslušný průkaz z toho důvodu, že Česká republika učinila výhradu k čl. 27 a 28 Úmluvy. Tato ustanovení se týkají již věcného posuzování žádosti samé, a nelze tudíž dovozovat, že by učinění výhrady k těmto ustanovením bránilo žalovanému vydat požadovaný průkaz. 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 i povinnosti.

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že nevydání průkazu mu způsobuje závažné komplikace v každodenním životě a lze v tomto postupu shledat i zásah do jeho práva na rodinný a soukromý život. Jak bylo naznačeno výše, bez průkazu osvědčujícího jeho totožnost stěžovatel může jen velmi obtížně získat bydlení, popř. bezproblémově komunikovat s jinými správními orgány. Navzdory tomuto závěru se však Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem stěžovatele, že by mu nevydání průkazu bránilo vykonávat práva ve smyslu Úmluvy. Zde Nejvyšší správní soud uvádí, že Úmluva garantuje primárně práva těm osobám, u nichž je zjištěno, že se jedná o osobu bez státní příslušnosti. Jinými slovy tato práva je na místě garantovat až v tom okamžiku, kdy je žalovaným skutečně potvrzeno, že je žadatel osobou bez státní příslušnosti. Nelze tedy dovozovat, že by Úmluva stěžovateli již v průběhu řízení garantovala bez dalšího právo na samostatnou výdělečnou činnost, popř. na svobodu pohybu. V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud neshledal zásah žalovaného do práv stěžovatele garantovaných Úmluvou. Uvedený závěr však podle Nejvyššího správního soudu nebrání tomu, aby takováto práva žadatelům byla případně přiznána vnitrostátní úpravou. Odkaz žalovaného na rozsudek ze dne 10. 1. 2007, č. j. 6 Azs 80/2006 - 64, není příléhavý, neboť v dané věci se Nejvyšší správní soud zabýval rozborem postavení osob bez státní příslušnosti v souvislosti s žádostí o udělení mezinárodní ochrany.

## IV. Závěr

[13] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s větou první před středníkem § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 A 56/2018 - 42, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu

vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přiznal ustanovenému zástupci stěžovatele odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti, která se skládá z částky 6.200 Kč za dva úkony právní služby spočívající v převzetí zastoupení a poradě ve věci ze dne 3. 1. 2019 a v sepsání kasační stížnosti ze dne 7. 1. 2019 podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, a z částky 600 Kč za s tím související dva režijní paušály (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu), celkem tedy 6.800 Kč. Ustanovenému zástupci žalobce tedy náleží odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 6.800 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu v obvyklé lhůtě. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát, jak vyplývá z ustanovení § 35 odst. 9 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 12. března 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu