

ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **J. N. S.**, adresa pro doručování: Organizace pro pomoc uprchlíkům, Kovářská 4, Praha 9, zastoupen JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2018, č. j. 14 A 156/2018 - 39,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2018, č. j. 14 A 156/2018 - 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna ustanoveného advokáta JUDr. Maroše Matiaška, LL.M., **se určuje** částkou 6 800 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal dne 22. 2. 2018 u žalovaného žádost o určení statusu podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti vyhlášené pod č. 108/2004 Sb. m. s. (dále též „Úmluva“), a to dle § 8 odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o azylu“). Současně požádal o vydání průkazu žadatele dle § 57 zákona o azylu. Žalovaný na tuto žádost nereagoval, dne 19. 4. 2018 proto žalobce podal žádost o opatření proti nečinnosti ve věci vydání průkazu žadatele, ani na tuto žádost žalovaný nereagoval.

II.

[2] Žalobce podal k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v nevydání průkazu žadatele o mezinárodní

ochranu v rozporu s projevením úmyslu žádat o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. Městský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobci nebylo možno průkaz žadatele podle § 57 zákona o azylu vydat, neboť se nenachází v postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Připustil, že důvodová zpráva k ustanovení § 8 odst. 1 písm. d) zákona o azylu hovoří o možnosti použití mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany při vyřizování žádostí podle Úmluvy. Mechanismus řízení dle městského soudu nelze ztotožňovat s právem žalobce, aby byl vybaven průkazem žadatele o mezinárodní ochranu a s povinností žalovaného takový průkaz žalobci vydat. Městský soud zdůraznil, že průkaz žadatele o mezinárodní ochranu s sebou pro jeho nositele přináší nejen možnost prokázání totožnosti, ale dosvědčuje i postavení žadatele o mezinárodní ochranu, kterému přísluší další práva z tohoto postavení plynoucí. Městský soud připustil neúplnost vnitrostátní právní úpravy, kdy žádný právní předpis nestanoví, zda a jakým potvrzením lze vybavit žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Dle názoru soudu však tento nedostatek nelze z výše uvedených důvodů překlenout tím, že v takové situaci je správní orgán povinen vydat průkaz podle § 57 zákona o azylu, to je průkaz žadatele o mezinárodní ochranu.

III.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Podle stěžovatele 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. 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. Osoby žádající o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti jsou považovány za osoby legálně pobývající na území státu, kde žádost podaly. Namítl, že právní úprava daného řízení je minimalistická, v důsledku čehož je celé řízení netransparentní a svévolné. Z důvodové zprávy plyne, že žadatelé o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti mají v zásadě stejná oprávnění i postavení jako žadatelé o přiznání mezinárodní ochrany. Vydání průkazu žadatele je dle stěžovatele „mechanismem řízení ve věci mezinárodní ochrany“. Poukázal i na závěry rozsudku městského soudu č. j. 10 A 155/2017 - 40, který analogicky dovodil povinnost žalovaného vydat rozhodnutí o žádosti ve lhůtě podle § 27 zákona o azylu, resp. povinnost žalovaného vydat předmětný průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Postup podle § 57 zákona o azylu je jediný možný. Žalobce odmítl možnost, že by měl žalovaný postupovat podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Argumentaci městského soudu o účelovosti stěžovatelovy žádosti o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti označil stěžovatel za irelevantní, neboť o této žádosti v době rozhodování soudu nebylo rozhodnuto. Nevydáním průkazu dochází k pokračujícímu zásahu do práv stěžovatele na rodinný a soukromý život a k diskriminaci a znemožňuje stěžovateli užívat práva podle Úmluvy. V této souvislosti poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost nepovažuje za důvodnou. Odmítl závěry obsažené v rozsudku městského soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 10 A 155/2017 - 40, neboť jej nepovažuje za projev ustálené judikatury. Odmítl zároveň možnost aplikace § 57 zákona o azylu na stěžovatelův případ. Upozornil, že ČR učinila výhradu k čl. 27 a 28 Úmluvy. Podle žalovaného je proto vydání průkazu totožnosti či cestovního dokladu vázáné na udělení trvalého pobytu na území ČR 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. Dodal, že stěžovatel svým přístupem pozbyl veškeré doklady, cestovním dokladem nedisponuje již od roku 2004, o legalizaci zdejšího pobytu usiluje opakovaně žádostmi o mezinárodní ochranu a i v poslední z nich vystupuje jako státní občan Angoly. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Podstatou sporu v nyní posuzované věci je otázka, zda byl žalovaný povinen v řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti stěžovateli vydat identifikační průkaz potvrzující, že je žadatelem v uvedeném řízení.

[7] Nejvyšší správní soud se totožnou právní otázkou již zabýval. Rozsudkem ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 A 56/2018 - 42, ve kterém městský soud, stejně jako v nyní projednávané věci, vyloučil vydání průkazu žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti.

[8] Nejvyšší správní soud neshledal důvod předložit věc rozšířenému senátu zdejšího soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, č. 1792/2009 Sb. NSS) a závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Azs 365/2018 přebírá i pro nyní posuzovanou věc.

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

[10] 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.

[11] 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 osob 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 (k uvedeným závěrům viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74).

[12] 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74).

[13] Jak přitom rovněž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74, *„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.“

[14] Lze souhlasit s tím, že nevydání průkazu může stěžovateli způsobovat komplikace v každodenním životě; 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 (podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74).

[15] Zdejší soud závěrem dává stěžovateli za pravdu, že poukazy městského soudu stran účelovosti stěžovatelovy žádosti o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti byly v dané situaci nepřípadné, neboť o této žádosti v době rozhodování městského soudu nebylo rozhodnuto.

VI.

[16] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná, a proto rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, 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.). O náhradě nákladů ve vztahu k ustanovenému zástupci stěžovatele v řízení o kasační stížnosti již rozhodl Nejvyšší správní soud.

[17] Nejvyšší správní soud 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 v sepsání kasační stížnosti 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. Zástupce stěžovatele (a to ani na výzvu soudu ze dne 21. 11. 2018) nedoložil, že je plátcem DPH, přičemž není povinností soudu toto zjišťovat z úřední povinnosti. Obdobně soud postupoval i ve věci sp. zn. 4 Azs 365/2018. 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 9. dubna 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu