

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyně JUDr. Miluše Doškové a soudce JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **T. R.**, zastoupená JUDr. Bc. Jakubem Šauerem, advokátem se sídlem Moravská 854/2, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2022, č. j. 5 A 123/2021 - 46,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2022, č. j. 5 A 123/2021 - 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného ve věci řízení o žádosti žalobkyně o určení právního statusu podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (dále jen „Úmluva“) podle § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Žalobkyně v podané žalobě namítala, že žalovaný nepostupuje v souladu se zákonem o azylu a judikaturou správních soudů, když jí odmítá vydat průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti analogicky ve smyslu § 57 zákona o azylu. Uvedla, že podala žádost o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti dne 15. 3. 2021, tedy podle zákonné úpravy, která platila do dne 1. 8. 2021. Posléze ode dne 2. 8. 2021 byl § 8 písm. d) zákona o azylu zrušen. Odkázala však na přechodné ustanovení v čl. IV zákona č. 274/2021 Sb., s tím, že jestliže její žádost byla podána přede dnem 2. 8. 2021, platí na

toto řízení podle přechodného ustanovení právní normy účinné v době podání, resp. přijetí žádosti o udělení mezinárodní ochrany. V takovém případě jsou podle žalobkyně uplatnitelné veškeré rozsudky, které se v minulosti zaobíraly analogií řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti a řízení o udělení mezinárodní ochrany.
[3] Žalobkyně odkázala především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74, v němž tento soud stanovil povinnost žalovaného vydat identifikační průkaz žadateli o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Uvedla, že tyto závěry následně Nejvyšší správní soud zopakoval i v rozsudku ze dne 9. 4. 2019, č. j. 7 Azs 488/2018 - 53.

[4] Žalobkyně uvedla, že žalobním návrhem žádá nejen o stanovení povinnosti vydání samotného průkazu, nýbrž zároveň žádá, aby jí byl vydán takový průkaz, který je analogicky totožný s průkazem, který je vydáván žadatelům o udělení mezinárodní ochrany podle § 57 odst. 6 zákona o azylu ve spojení s Přílohou č. 1 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců. Vysvětlila, že v dosavadních řízeních o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti byly vydávány průkazy, které jsou fakticky pouhé papíry velikosti A4, ze kterých jsou seznatelné pouze základní údaje žadatelů. Nejedná se ovšem o jakýkoliv průkaz, o kterém by měly povědomí jakékoliv jiné (a nejen) státní instituce, jako je tomu u průkazu žadatelů o mezinárodní ochranu. Dodala, že pokud zákonodárce nevytvořil jakýkoliv speciální vzor přímo pro žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, je potřeba stále vycházet z analogického použití zákona o azylu.

[5] Městský soud shora citovaným rozsudkem č. j. 5 A 123/2021 - 46 (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[6] Dospěl k závěru, že s ohledem na ustálenou judikaturu není pochyb o tom, že žalobkyně jako žadatelka o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti má, resp. měla právo, aby jí žalovaný vydal průkaz žadatele o přiznání tohoto statusu (analogicky dle § 57 zákona o azylu). Žalovaný tak však ani přes výslovnou žádost žalobkyně neučinil. Soud proto přisvědčil žalobkyni, že v tomto ohledu žalovaný postupoval nesprávně.

[7] Soud se však dále zabýval tím, zda byla žalobkyně tímto nezákonným zásahem žalovaného přímo zkrácena na svých subjektivních právech. Vyšel přitom ze skutečnosti, že ve věci žalobkyně byla situace odlišná od skutkového stavu, za něhož Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozhodl o tom, že nevydání průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud totiž rozhodoval ve své judikatuře za situace, v níž žadatelé o vystavení průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti nedisponovali žádným průkazem totožnosti, což by jim ztěžovalo výkon práv náležejících jim podle Úmluvy. Žalobkyně však měla platný cestovní pas, resp. platný doklad totožnosti. Výše popsané komplikace, které by vznikaly žadatelům o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti v důsledku toho, že žádný doklad totožnosti nemají, tedy v případě žalobkyně nemohly nastat. Žalobkyně byla po celou dobu svého pobytu na území České republiky schopna prokázat svou identitu, mohla komunikovat se státními orgány i jinak fungovat ve svém každodenním životě. Městský soud proto uzavřel, že práva žalobkyně nebyla nezákonným postupem

žalovaného dotčena, resp. nebyla zkrácena takovým způsobem a v takové intenzitě, aby bylo na místě vyhovět žalobě.

II. Shrnutí kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které jej navrhla zrušit z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatelka uvádí, že městský soud nesprávně právně posoudil otázku způsobilosti zásahu žalovaného přímo se dotknout práv stěžovatelky. Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka mohla po celou dobu řízení před žalovaným prokázat svou totožnost, neboť disponovala průkazem neobčana Lotyšska. Městský soud však nezohlednil veškeré okolnosti, které stěžovatelku postihují v případě, že nemá průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Městský soud totiž pominul, že tento průkaz osvědčuje legalitu pobytu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti na území České republiky. Průkazem neobčana Lotyšska může stěžovatelka prokazovat svou totožnost, neprokáže jím však již legalitu pobytu na území České republiky. Nadto Policie ČR nedisponuje databází žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, jako je tomu např. v případě žadatelů o mezinárodní ochranu. Dalším aspektem je skutečnost, že stěžovatelka nemůže bez průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti ani žádat o pracovní povolení, neboť nemůže prokázat, že legálně pobývá na území České republiky.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost **je důvodná** [§ 110 odst. 1 *in principio* s. ř. s.].

[13] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že se nebude zabývat otázkou, zda měl žalovaný povinnost vydat stěžovatelce průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Městský soud totiž dospěl k závěru, že žalovaný tuto povinnost měl, a že pokud tak neučinil, jednal nezákonně. Stěžovatelka přitom tuto skutečnost přirozeně nečiní spornou, neboť městský soud v této části její argumentaci vyhověl.

[14] Nejvyšší správní soud se tak bude zabývat pouze otázkou, zda mohlo být nevydáním předmětného průkazu zasaženo do práv stěžovatelky. V této otázce dává Nejvyšší správní soud plně za pravdu stěžovatelce. Městský soud založil svůj právní názor na skutečnosti, že Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 – 74, a ze dne 9. 4. 2019, č. j. 7 Azs 488/2018 – 53, v nichž rozhodl, že nevydání předmětného průkazu je nezákonným zásahem, vycházel z odlišného skutkového stavu.

V těchto věcech totiž stěžovatel vždy nedisponoval žádným průkazem totožnosti, zatímco stěžovatelka platným průkazem totožnosti disponovala. Na základě této odlišnosti proto městský soud dospěl k závěru, že do práv stěžovatelky nemohlo být zasaženo.

[15] S touto právní úvahou se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. V první řadě je potřeba uvést, že ve své předchozí judikatuře Nejvyšší správní soud nepodmínil nezákonnost nevydání průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti tím, že žadatel nemá žádný průkaz totožnosti. V odůvodnění rozsudku č. j. 4 Azs 365/2018 – 74 se uvádí: „*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*.“

[16] Je pravdou, že Nejvyšší správní soud pak zohlednil i další skutečnosti daného případu, když uvedl, 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*.“ Z citované pasáže však nelze dovozovat, že by Nejvyšší správní soud vymezil vyčerpávající výčet dopadů do práv žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, které nevydání průkazu žadateli způsobuje.

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že průkaz žadateli o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je žalovaný povinen vydat, na základě analogické aplikace § 57 zákona o azylu. Podle § 57 odst. 3 zákona o azylu je pak tento průkaz veřejnou listinou, kterou se prokazuje totožnost jeho držitele, ale také oprávněnost jeho setrvání na území. Oprávněnost setrvání na území svědčí žadateli o mezinárodní ochranu podle § 3d odst. 1 zákona o azylu. Průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti tak je analogicky nejen průkazem totožnosti, ale také průkazem oprávněnosti

setrvání jeho držitele na území podle § 3 odst. 1 zákona o azylu (srov. již citovaný rozsudek č. j. 7 Azs 488/2018 - 53). Nevydání průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti tak zjevně ztěžuje žadatelům možnost prokázat legalitu jejich pobytu na území České republiky.

[18] S tím souvisejícím dalším rozdílem mezi žadatelem o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti s průkazem podle § 57 zákona o azylu a bez něj je, že žadateli bez tohoto průkazu hrozí riziko zajištění podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii“). Riziko zajištění přitom přímo souvisí se schopností cizinců prokázat oprávněnost pobytu na území České republiky – v opačném případě totiž mohou být zajištěni společně se zahájením řízení o jejich vyhoštění. To by sice v případě žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti mělo být zastaveno právě s ohledem na oprávněnost pobytu takového žadatele na území České republiky podle § 3d odst. 1 zákona o azylu, nic to však nemění na skutečnosti, že by byl i žadatel o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti vystaven zásahu v podobě zajištění podle § 27 zákona o Policii a administrativně i fakticky zatížen nezbytností oprávněnost svého pobytu na území prokazovat.

[19] Ostatně k tomu, že zajištění držitele průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je nezákonným zásahem, dospěl i samotný městský soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2020, č. j. 14 A 8/2020 – 28. V tomto rozsudku taktéž městský soud dospěl k závěru, že právě schopnost osvědčit oprávněnost pobytu je jedním ze zásadních atributů průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti.

[20] Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentace městského soudu by mohla být správná, ovšem za předpokladu, že by průkaz, jímž by žadatel o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti disponoval (v tomto případě průkaz neobčana Lotyšska), garantoval stejnou ochranu práv žadatele jako průkaz podle § 57 zákona o azylu. Tato skutečnost však z řízení před městským soudem v nyní projednávané věci nevyplývá (nebyla předmětem zkoumání městským soudem, a proto ani Nejvyšší správní soud ji v tuto chvíli nezkoumal). Nezbývá tak než konstatovat, že nevydání průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti by bylo způsobilé zasáhnout do práv stěžovatelky, pokud by bez takového průkazu ani ve spojení s jiným dokladem, jímž by disponovala, nebyla schopna osvědčit legalitu svého pobytu na území ČR.

[21] Otázkou formátu průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť městský soud s ohledem na skutečnost, že neshledal nezákonný zásah do práv stěžovatelky, tuto otázku neposuzoval a ani stěžovatelka k této otázce v kasační stížnosti nic nenamítá. Posoudit přípustnost a důvodnost požadavku na formát průkazu žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti tak bude v navazujícím řízení úkolem městského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil.

[23] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. pak platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne městský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. září 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu