



## Zpráva o šetření ve věci nevydání průkazu žadatele v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti

---

Pan A., narozený xxxx, bytem yyyy (dále jen „stěžovatel“), zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., podal podnět ve věci nevydání průkazu žadatele v řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále také „ministerstvo“ nebo „OAMP“), stěžovatele doposud neinformovalo o tom, že žádost přijalo a nevydalo mu průkaz žadatele.

Z pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,<sup>1</sup> mj. i oblast cizinců, jsem ve věci zahájila šetření. Věnovala jsem se otázce, zda došlo k nezákonnému postupu OAMP, když neupravil a neosvědčil právní postavení stěžovatele po dobu řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 170d zákona o pobytu cizinců.<sup>2</sup>

### A. Shrnutí závěrů

Zjistila jsem, že OAMP:

- **Pochybil**, když v rámci řízení o žádosti stěžovateli **nepřiznal právní postavení žadatele** o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.
- **Pochybil**, když stěžovateli **odmítl vydat průkaz žadatele**, jímž by se mohl identifikovat a prokázat své právní postavení na území po dobu řízení. Stěžovateli tak fakticky zamezil v přístupu k přijímacím podmínkám a právům spojeným s postavením žadatele, která mu náleží.

OAMP má v případě žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti i nadále **analogicky postupovat dle příslušných ustanovení zákona o azylu** a přiznat jim postavení, jaké zákon o azylu přiznává žadatelům o mezinárodní ochranu.

- Z mezinárodního práva vyplývá nezbytnost zajistit určitá práva žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.
- Zákon o pobytu cizinců postavení žadatelů o přiznání osoby bez státní příslušnosti žádným způsobem neřeší. Je proto nutné tuto mezeru v právní úpravě zaplnit analogií. Je přitom potřeba použít nejbližší (co do obsahu a účelu) právní úpravu.
- Nejbližší právní úprava, která má shodný teleologický základ s právní úpravou postavení žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, je úprava postavení žadatelů o mezinárodní ochranu v zákoně o azylu. Proto je potřeba ji **analogicky použít i v případě žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti**.

---

1 Podle § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o pobytu cizinců“).



- Přijetím stávající právní úpravy došlo k porušení závazků vyplývajících České republice z Mezinárodního paktu o hospodářských sociálních a kulturních právech, konkrétně k porušení zákazu neodůvodněných retrogresivních opatření ve vztahu k již dosažené úrovni práv uznaných paktem.

## **B. Skutková zjištění**

Z podnětu ochránci vyplývá, že stěžovatel měl v úmyslu podat žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 170d zákona o pobytu cizinců. Proto se dne 9. srpna 2021 dostavil na pracoviště OAMP. Pracovník přepážky mu sdělil, že jeho žádost nenabere, protože nemá žádný formulář. Vzhledem k tomu, že žádný formulář pro tento typ žádostí neexistuje, poslal stěžovatel podání poštou spolu se stížností na pracoviště OAMP.

Dne 12. srpna 2021 obdrželo pracoviště OAMP poštovní přepravou žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, stížnost na postup správního orgánu a žádost o zaslání průkazu žadatele. Stěžovatel pro jistotu podal žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti i osobně dne 10. srpna 2021 přímo na oddělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel znovu požádal o vystavení průkazu žadatele podáním, které bylo ministerstvu doručeno dne 3. září 2021.

Stěžovatel v podnětu uvedl, že dosud neobdržel žádné potvrzení o podání žádosti a o čísle jednacím, pod kterým je řízení vedeno. Stěžovatel také neobdržel žádný průkaz, kterým by mohl prokázat, že je žadatelem o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.

V rámci šetření jsem se obrátila na ředitelku OAMP Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou se žádostí o vyjádření k otázce, z jakého důvodu nebyl stěžovateli po podání žádosti vydán průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Poté jsem se dotázala, jak OAMP v návaznosti na novou právní úpravu řeší právní postavení žadatelů a jakým způsobem jim zaručuje práva plynoucí z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 (dále také „Úmluva z roku 1954“)<sup>3</sup> a dalších mezinárodních závazků České republiky.

Ředitelka OAMP ve svém vyjádření ze dne 1. listopadu 2021 uvedla, že s ohledem na výslovnou úpravu řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti v zákoně o pobytu cizinců již neexistuje mezera v zákoně, kterou by bylo třeba zacelovat s použitím analogie zákona o azylu nebo judikatury. Dříve strohá zmínka o použití postupů byla ze zákona o azylu vyňata. Z tohoto důvodu OAMP neuplatňuje analogické postupy podle zákona o azylu dovozené rovněž toliko judikaturou. To znamená, že OAMP nevydává průkaz žadatele o tento status, ale na žádost pouze potvrzení o podané žádosti.

Dále sdělila, že Úmluva z roku 1954 OAMP neukládá zajištění ubytování ani dalších standardů na náklady státu osobám, které žádají o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Na tyto osoby se rovněž nevztahují ani příslušné unijní směrnice, které příslušná práva a oprávnění přiznávají pouze osobám žádajícím o mezinárodní ochranu.

---

<sup>3</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.



OAMP počítá s opětovným vysláním novely zákona o azylu a o pobytu cizinců do legislativního procesu. Součástí novely bude dříve dohodnutý zbytek úpravy postavení žadatelů a osob bez státní příslušnosti. V této souvislosti ředitelka OAMP poznamenala, že OAMP podpořil pozměňovací návrh poslankyně Válkové k zařazení chybějící části úpravy ze sněmovního tisku 1033 do sněmovního tisku 1091. Poslankyně se poté již ke svému návrhu nepřihlásila, a i proto nakonec nebyl součástí přijaté novely.

### C. Právní hodnocení

V následující části zprávy nejprve připomenu<sup>4</sup> mezinárodněprávní úpravu týkající se osob bez státní příslušnosti, ze které vyplývá nezbytnost garance některých základních práv i pro osoby v pozici žadatele o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti. Následně se zabývám aktuální vnitrostátní úpravou řízení a otázkou chybějících právních institutů. Na závěr vyhodnotím nezbytnost použití analogie i za současného právního stavu.

#### C.1 Východiska úpravy postavení osob bez státní příslušnosti

Mezinárodněprávní úprava postavení osob bez státní příslušnosti se řídí Úmluvou z roku 1954. Tato Úmluva je obsahově zcela obdobná Úmluvě o právním postavení uprchlíků (dále také „Ženevská úmluva“).<sup>5</sup> Cílem Úmluvy z roku 1954 je zakotvit mezinárodní ochranu pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou zároveň uprchlíky.<sup>6</sup> Česká republika přistoupila k Úmluvě z roku 1954 dne 19. května 2004. Úmluva z roku 1954 stanovuje právní definici osoby bez státní příslušnosti a určuje základní soubor zásad, jak k nim přistupovat. Úmluva z roku 1954 dále vymezuje určitý minimální standard rozsahu práv, která jsou smluvní státy povinny osobám bez státní příslušnosti poskytnout. Úmluva z roku 1954 vychází ze skutečnosti, že tyto osoby se vlivem absence státní příslušnosti, a tudíž i ochrany jakéhokoli státu, nacházejí ve zranitelném postavení, které vyžaduje, aby jim byla poskytnuta náhradní ochrana ze strany státu, na jehož území se nacházejí. Přestože jednotlivá ustanovení Úmluvy z roku 1954 z většiny nebyla začleněna do vnitrostátních právních předpisů, Úmluva z roku 1954 má ve vnitrostátním právu přímý účinek.<sup>7</sup>

V čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky se stanoví, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Zároveň čl. 10 Ústavy<sup>8</sup> upravuje aplikační

4 Relevantní mezinárodní úpravou se zabývala již tehdejší veřejná ochránkyně práv např. ve zprávě o šetření ze dne 7. března 2019, sp. zn. 5508/2017/VOP/LJ, 5454/2017/VOP/LJ, 7233/2018/VOP/LJ, 2235/2018/VOP/LJ, 56/2019/VOP/LJ, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7114>, nebo ve zprávě o šetření ze dne 8. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8728>.

5 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků.

6 Preambule Úmluvy z roku 1954: „[...] majíce na zřeteli, že Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 se vztahuje pouze na osoby bez státní příslušnosti, které jsou zároveň uprchlíky, a že existuje mnoho osob bez státní příslušnosti, na které se tato Úmluva nevztahuje [...]“

7 Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *Studie o situaci osob bez státní příslušnosti v České republice*. UNHCR, Praha, 2020. ISBN 978-953-95763-7-8. Dostupná z <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5fcfc33f4>.

8 Článek 10: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“



přednost mezinárodní smlouvy v případě, že smlouva stanoví něco jiného než zákon. Za určitých okolností je tak v praxi možné uvedenou absenci úpravy týkající se osob bez státní příslušnosti překlenující za přímého použití textu Úmluvy z roku 1954.<sup>9</sup> **Pro účely tohoto šetření** je třeba vymezit a interpretovat **standard zacházení a rozsah práv, který Úmluva z roku 1954 přiznává osobám, které jsou žadateli** o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti.<sup>10</sup> Do doby, než je právní postavení osoby bez státní příslušnosti ověřeno, je žadatel oprávněn požívat alespoň určitý rozsah práv přiznaných osobám bez státní příslušnosti.<sup>11</sup> Tomu odpovídá skutečnost, že práva vymezená v Úmluvě z roku 1954 nejsou omezena na osoby, které byly státem formálně uznány jako osoby bez státní příslušnosti. Rozsah práv náležející osobám bez státní příslušnosti je Úmluvou z roku 1954 vymezen v závislosti na povaze přítomnosti osoby na území státu a charakteru její vazby na tento stát.<sup>12</sup> Úmluva z roku 1954 je tak založena na postupné gradaci práv osob bez státní příslušnosti, která narůstají s plynutím času a stupněm vazby dotyčné osoby na hostitelský stát.<sup>13</sup> Tehdejší ochránkyně v dřívějších šetřeních podrobně vysvětlila, že Úmluva z roku 1954 rozlišuje celkem pět základních kategorií práv<sup>14</sup> a současně poukázala na chybu v českém překladu Úmluvy z roku 1954.

**Žadatelé o určení osoby bez státní příslušnosti spadají do kategorie osoby „zákonně se zdržující“** (*lawfully in*) na území státu.<sup>15</sup> Dle doporučení UNHCR<sup>16</sup> by osobám, které žádají o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, měl být přiznán stejný standard zacházení jako žadatelům o mezinárodní ochranu.

---

9 UNHCR. *Studie o situaci osob bez státní příslušnosti v České republice*. UNHCR, Praha, 2020. ISBN 978-953-95763-7-8.

10 Shodně srov. zpráva o šetření ze dne 8. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8728>.

11 V tomto ohledu platí analogie s postavením žadatelů o přiznání postavení uprchlíka, jimž svědčí tzv. předpokládaný uprchlický status (*presumptive refugee status*). Srov. např. GOODWIN-GILL, G. S., MCADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 232–233. Dále též HATHAWAY, J. C., FOSTER, M. *The Law of Refugee Status*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 546.

12 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*. 2014, odst. 126; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

13 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*. 2014, odst. 132; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>. UNHCR tento koncept označuje jako „gradaci zacházení“ (*gradations in treatment*) a ve vztahu k Ženevské úmluvě jej označuje za užitečný výchozí bod pro vymezení přijímacích standardů pro žadatele o mezinárodní ochranu. Srov. UNHCR. *Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union*. UNHCR, Geneva, 2000, s. 5-6; dostupné z <http://www.unhcr.org/protection/operations/43662ddb2/reception-standards-asylum-seekers-european-union.html>.

14 Jedná se o práva, která náleží:

- 1) všem osobám bez státní příslušnosti nacházejícím se v jurisdikci příslušného státu,
- 2) osobám bez státní příslušnosti nacházejícím se fyzicky na území příslušného státu (*within their territories*),
- 3) osobám bez státní příslušnosti zákoně se zdržujícím na území příslušného státu (*lawfully in their territories*),
- 4) osobám bez státní příslušnosti zákoně pobývajícím na území daného státu (*lawfully staying in their territories*),
- 5) osobám bez státní příslušnosti schopným prokázat trvalý pobyt (*habitual residence*).

Srov. zpráva o šetření ze dne 8. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8728>.

15 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*. 2014, odst. 135; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

16 Tamtéž.



Výkladem závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954 a dalších mezinárodních závazků České republiky (mimo jiné vyplývajících z článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech) se v uplynulých několika letech opakovaně zabývala judikatura správních soudů. Tato judikatura vznikla v návaznosti na interpretační problémy, které vyvolávala předcházející právní úprava týkající se řízení o přiznání postavení osob bez státní příslušnosti obsažená v § 8 písm. d) zákona o azylu. Závěry těchto rozsudků a jejich argumentace týkající se mezinárodních závazků a z nich vyplývajících základních parametrů právního postavení žadatelů o přiznání postavení osob bez státní příslušnosti jsou nicméně plně relevantní i po změně právní úpravy, neboť vycházejí z obecného (a nadále platného) rozsahu mezinárodněprávních závazků České republiky vůči této kategorii osob. Tuto judikaturu shrnuji v následující části zprávy.

## C.2 Dosavadní judikatura týkající se postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti

Před nabytím účinnosti novely zákona o pobytu cizinců dne 2. srpna 2021 se řízení o žádostech osob bez státní příslušnosti posuzovalo podle § 8 písm. d) zákona o azylu.<sup>17</sup> Dle tohoto ustanovení: „Ministerstvo [...] d) rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.“ Zákon o azylu žádnou další výslovnou právní úpravu tohoto řízení ani právního postavení osob po dobu trvání řízení či po jeho skončení neobsahoval. Na zákonné úrovni se jednalo o nedokonalou právní úpravu, která byla důsledkem pouze minimalistického provedení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954. V důvodové zprávě bylo pouze konstatováno, že pro případy spadající pod § 8 písm. d) zákona o azylu se použijí „mechanismy řízení o mezinárodní ochraně“. Vnitrostátní právní úprava tedy doposud neobsahovala vymezení právního postavení osob bez státní příslušnosti nacházejících se na území. Postavení analogické s postavením žadatelů o mezinárodní ochranu postupně **dovodila judikatura, a to právě s ohledem na absenci výslovné právní úpravy**. Správní soudy dovodily použití procesních i hmotněprávních ustanovení zákona o azylu na řízení o žádosti o přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti na základě analogie.

Na nedostatečnost právní úpravy upozornil Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“), který se k této věci vyjádřil poprvé v rozhodnutí ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, a poté v rozhodnutí ze dne 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-54. NSS dospěl k závěru o nezbytnosti analogie s postavením žadatelů o azyl. Upozornil přitom na to, že argumentaci o analogickém postupu „[...] 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“.<sup>18</sup> Podle tohoto rozhodnutí soudu Úmluva z roku 1954 ukládá státu povinnost identifikovat osoby bez státní příslušnosti s cílem zajistit jim nezbytnou ochranu: „Nejvyšší správní soud v dané souvislosti **poukazuje i na čl. 25 Úmluvy, který žadatelům o přiznání statusu osoby**

17 Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

18 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, odst. 11, a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-53, odst. 11.



**bez státní příslušnosti zakotvuje právo na pomoc ze strany správních orgánů.** Navzdory tomu, že Úmluva z roku 1954 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“ [zvýraznění doplněno]. Soud tedy **dovodil povinnost státu vydat žadateli o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti průkaz žadatele přímo z článku 25 Úmluvy.**

Nejvyšší správní soud uvedl, že v důsledku odepření právního postavení žadatele a nevydání příslušného průkazu došlo k porušení práv dotyčných stěžovatelů chráněných čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech (dále také „EÚLP“). Stěžovatel se, bez faktického přístupu k právnímu postavení žadatele a možnosti toto postavení prokázat, ocitl v tak nepříznivé životní situaci, že práh intenzity požadovaný pro porušení práva na soukromý a rodinný život byl dle soudu dosažen.<sup>19</sup> Soud dále uvedl, že „**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.“<sup>20</sup>

Ve vztahu k čl. 8 EÚLP poukazují rovněž na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“) ve věci *Hoti proti Chorvatsku*,<sup>21</sup> kde soud konstatoval porušení práv chráněných čl. 8 EÚLP v situaci, kdy stát neumožnil osobě bez státní příslušnosti ani po mnoha letech života na území regularizovat pobyt, aby mohla vést soukromý život. ESLP dovodil, že státy mají pozitivní povinnost vyplývající z čl. 8 EÚLP mít k dispozici „účinné a dostupné procedury“, které stěžovateli umožní, aby byl určen jeho pobyt a status s náležitým zohledněním práv plynoucích z ochrany soukromého života dle čl. 8 EÚLP.<sup>22</sup>

Nejvyšší správní soud pak ve svém dalším rozsudku<sup>23</sup> uvedl, že obě mezinárodní smlouvy, Ženevská úmluva a Úmluva z roku 1954, jsou svým obsahem v podstatě „sesterské“ smlouvy a jsou formulovány takřka totožně. Obě úmluvy podle názoru Nejvyššího správního soudu „vycházejí ze snahy zajistit uprchlíkům, resp. osobám bez státní příslušnosti, co největší možnost užívat [...] základních práv a svobod a za tímto cílem jim přiznávají určitý standard ochrany.“ Zároveň zohlednil, že se žadatelé o status osoby bez státní příslušnosti mohou dostat do zranitelného postavení, které odůvodňuje dočasnou pomoc ze strany státu. Právě extrémně **zranitelné postavení a marginalizace žadatelů o status osoby bez státní příslušnosti** je přitom zásadní rovněž ve vztahu k přístupu k žadatelům: „Podle NSS tedy absence státní příslušnosti s sebou nese (potenciální) riziko pro osoby, které se v této situaci nacházejí (byť nejde o ohrožení podobné pronásledování

19 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018.

20 Tamtéž.

21 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. dubna 2018 ve věci *Hoti proti Chorvatsku*, stížnost č. 63311/14.

22 Srov. tamtéž, odst. 141. Skutečnost, že stěžovatel byl osobou bez státní příslušnosti, hrála v hodnocení ESLP významnou roli.

23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2021, sp. zn. 10 Azs 347/2020-25.



v případě mezinárodní ochrany). I v postavení osob bez státní příslušnosti se mohou ocitnout lidé bez finančních prostředků, se zdravotními problémy apod. **Pro tuto skupinu může být, nadto po dobu řízení, kdy ještě jejich status není potvrzen, záruka přístupu do pobytového střediska zcela zásadní pro to, aby se o status mohli účinně ucházet.** Není přitom podstatné, že někteří žadatelé ve skutečnosti osobami bez státní příslušnosti nejsou – to je bez významu i v případě žadatelů o mezinárodní ochranu, z nichž také většina nebude mít na mezinárodní ochranu nárok“ (zvýraznění doplněno). Aby bylo řízení a samotný přístup k němu účinný a efektivní, je potřeba žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti tato práva přiznat. Povinnost států plnit mezinárodní závazky v dobré víře je základním stavebním kamenem mezinárodního smluvního práva (princip *pacta sunt servanda*).<sup>24</sup> Plnění závazků z Úmluvy z roku 1954 v dobré víře přitom vyžaduje v první řadě řádně a účinně identifikovat všechny osoby na území, které spadají do osobního rozsahu Úmluvy z roku 1954. To znamená, že řízení o určení osoby bez státní příslušnosti má být účinné, stejně jako přístup k řízení pro všechny žadatele. Právě tento účinný přístup k samotnému řízení NSS podmínil tím, že žadatelé musí mít s ohledem na své potenciálně zranitelné postavení přístup do pobytového střediska.

Z hlediska postavení osob bez státní příslušnosti v průběhu řízení se Městský soud v Praze specificky vyjádřil i k jejich právu pobytu po dobu řízení. Konstatoval, že by bylo „zcela nelogické a **proti smyslu** jak zákona o azylu, tak **Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, aby osoby, o nichž se vede řízení, zda jsou skutečně osobami bez státní příslušnosti, neměly právo pobytu na území. V takovém případě by ochrana poskytovaná touto úmluvou byla pouze iluzorní**, pokud by žadatelé mohli být před skončením řízení vyhoštěni. V případě kladného posouzení žádosti by poté nijak nemohli ochrany přiznané touto úmluvou požívat, neboť by již předtím byli vyhoštěni. Nakonec **skutečnost, že žadatelé o status osob bez státní příslušnosti pobývají legálně na území, vyplývá i z travaux préparatoires Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti** (viz Příručka UNHCR k ochraně osob bez státní příslušnosti, 2014, s. 48)“<sup>25</sup> (zvýraznění doplněno).

Co se týče **účasti žadatele o status osoby bez státní příslušnosti ve veřejném zdravotním pojištění**, dospěl městský soud v dalším svém rozsudku<sup>26</sup> k závěru, že žadateli o určení statusu osoby bez státní příslušnosti svědčí z hlediska zdravotního pojištění stejné postavení jako žadatelům o udělení mezinárodní ochrany, a proto by žadatelé měli mít po podání žádosti postavení pojistěnce, za kterého pojistné hradí stát. Jak vyplývá ze studie UNHCR o situaci osob bez státní příslušnosti v ČR<sup>27</sup>, řada těchto osob se potýká s krajně ztíženým přístupem ke zdravotní péči v důsledku absence zdravotního pojištění ve spojení s nedostatkem finančního zázemí a hotovosti pro úhradu zdravotní péče.

24 Srov. čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Vyhláška č. 15/1988 Sb., ze dne 4. září 1987, o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

25 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. září 2020, č. j. 14 A 8/2020-28, odst. 23.

26 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. července 2021, č. j. 14 A 131/2020-37.

27 UNHCR. Studie o situaci osob bez státní příslušnosti v České republice. Prosinec 2020. Dostupné z <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5fcfc33f4>.



Nejnověji Městský soud v Praze<sup>28</sup> znovu rozhodl – tentokrát již ve vztahu k současné právní úpravě (srov. dále kapitolu C.3), že **nevydání průkazu žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti žalobci bylo nezákonné. Ministerstvo bylo povinno vydat stěžovateli<sup>29</sup> průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.** Zároveň měl mít možnost jakožto žadatel o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti využít ubytování v pobytovém středisku. Soud potvrdil relevanci judikatury vztahující se k předcházející právní úpravě a konstatoval, že „[a]nalogická aplikace postupů upravených zákonem o azylu na řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti se totiž podle citované judikatury **neodvívá primárně od toho, v jakém zákoně je řízení o žádosti obsaženo, nýbrž od podobnosti postavení žadatelů o určení tohoto statusu s žadatelem o mezinárodní ochranu**“ (zvýraznění doplněno). Soud se zabýval tím, že zákon o pobytu cizinců neobsahuje žádné obdobné postavení, jaké mají osoby bez státní příslušnosti. Zákonná úprava ani neřeší problematiku průkazu žadatele a jeho ubytování v pobytovém středisku. „**Za této situace jsou dány podmínky pro výjimečné použití postupů upravených jiným zákonem**“ (zvýraznění doplněno). Je tedy nezbytné nadále aplikovat zákon o azylu, protože tento je projednáván problematice nejbližší.

### C.3 Současná právní úprava

Zákonodárce novelou zákona o pobytu cizinců č. 274/2021 Sb. vyjmul právní úpravu řízení o žádostech o přiznání statusu osobám bez státní příslušnosti ze zákona o azylu a nově zahrnul úpravu tohoto řízení do § 170d zákona o pobytu cizinců. Tato nová úprava se do novely dostala poslaneckým pozměňovacím návrhem ve sněmovně<sup>30</sup> a neprošla meziresortním připomínkovým řízením. Trpí zásadními nedostatky a obdobnými mezerami, jako tomu bylo u předcházející úpravy v zákoně o azylu. Z průběhu schvalování této novely přitom vyplývá, že nezbytná komplexní úprava řízení a postavení osob bez státní příslušnosti reagující na nedostatky dřívější úpravy byla součástí souběžně předložené novely zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců.<sup>31</sup> Tato úprava prošla diskuzí v rámci meziresortního připomínkového řízení.<sup>32</sup> K přijetí komplexní novely nicméně nedošlo s ohledem na konec volebního období Poslanecké sněmovny. Úprava, která se namísto toho nesystémově dostala do novely zákona o pobytu cizinců č. 274/2021 Sb. přitom znamená z hlediska obsahu zásadní zhoršení situace osob bez státní příslušnosti a nedostatečné provedení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954.

Důvodová zpráva k novele zákona o pobytu cizinců neobsahuje o této části novely, a tedy ani o nové právní úpravě týkající se osob bez státní příslušnosti, žádnou zmínku.<sup>33</sup> Poslanec

28 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. ledna 2022, č. j. 10 A 98/2021-45.

29 Rozsudek se týká přímo stěžovatele.

30 Jednalo se o pozměňovací návrh ke sněmovnímu tisku č. 1091.

31 Sněmovní tisk č. 1033/0.

32 Srov. pozměňovací návrh poslankyně Heleny Válkové, dostupný z <https://www.psp.cz/cgi-bin/win/sqw/historie.sqw?o=8&t=1091>, k pozměňovacímu návrhu č. 7159 („Posílení bezpečnosti České republiky a zrychlení azylového řízení“) poslance Pavla Růžičky k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákon. Sněmovní tisk č. 1091.

33 Důvodová zpráva k zákonu č. 274/2021 Sb., změna zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.





Pustějovský, který připravil dané znění novely, v odůvodnění uvádí, že důvodem předložení je zajištění přijetí změn, které zpřesní procesní postupy „dnes snadno zneužitelného řízení“ o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Nijak přitom nespécifikoval, v čem má ona „snadná zneužitelnost“ spočívat, ani o jaká data toto konstatování opírá.<sup>34</sup> Dále uvedl: „Je cíleně zvoleno zařazení regulace této problematiky do zákona o pobytu cizinců, a to z důvodu jasného odlišení řízení ve věci mezinárodní ochrany a řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, a postavení – pozitivním výsledkem řízení je status podle zákona o pobytu cizinců.“<sup>35</sup>

Zákon o pobytu cizinců tedy aktuálně **obsahuje částečnou úpravu řízení** o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, konkrétně některých jeho procesních aspektů. Ustanovení § 170d odst. 1 upravuje použitelnost správního řádu na řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Odst. 2 konkretizuje, která ustanovení zákona o pobytu cizinců se nepoužijí.<sup>36</sup> Další odstavce vymezují, kdy se řízení zastaví, a upravují možnost využití tlumočnicka. Zákon dále upravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí, prodloužení této lhůty a nabytí právní moci rozhodnutí.<sup>37</sup> V § 33 odst. 3 větě druhé je pak stanoveno, že v případě, že ministerstvo vyhoví žádosti a osobě bez státní příslušnosti přizná tento status, osoba bez státní příslušnosti získá vízum za účelem strpění. Tím je řešeno (byť z hlediska mezinárodních závazků České republiky vůči osobám bez státní příslušnosti zcela nedostatečně<sup>38</sup>) **právní postavení uznaných osob bez státní příslušnosti** po skončení řízení.

Žádné další ustanovení týkající se řízení či právního postavení osob bez státní příslušnosti však v zákoně o pobytu cizinců nenalezneme. Mimo jiné tak zde **zcela chybí jakékoliv ustanovení týkající se postavení žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti a vymezení jeho právního postavení v průběhu řízení**. Právní úprava po novele tak trpí zcela shodným a zásadním nedostatkem jako předcházející právní úprava obsažená v zákoně o azylu. Tento nedostatek přitom ve vztahu k předchozí úpravě výše citovaná judikatura správních soudů považovala za nutný – mj. s ohledem na mezinárodní závazky vůči osobám žádajícím o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti – vyřešit za použití analogie, konkrétně s právním postavením žadatelů o mezinárodní ochranu.

---

34 Z mé úřední činnosti je mi přitom známo, že za dobu téměř šesti let účinnosti předchozí právní úpravy podalo žádost podle § 8 písm. d) zákona o azylu pouze přibližně 20 nebo 30 osob.

35 Pozměňovací návrh poslance Pavla Růžičky k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákon. Sněmovní tisk č. 1091. Dostupný z [https://www.psp.cz/sqw/historie\\_sqw?o=8&t=1091](https://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=8&t=1091).

36 Jedná se o ustanovení § 169 až § 170c s výjimkou § 169j a § 169l.

37 Podle § 170d odst. 5 zákona o pobytu cizinců platí: Rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti vydá ministerstvo bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 6 měsíců od podání žádosti. Tuto lhůtu lze prodloužit až o 6 měsíců, jde-li o věcně nebo právně složitý případ. Podle § 170d odst. 6 zákona o pobytu cizinců platí: Rozhodnutí nabyde právní moci dnem doručení účastníku řízení a nelze proti němu podat odvolání.

38 Institut víza za účelem strpění je nejnižší a nejméně stabilní pobytový institut. Smyslem dlouhodobého víza podle § 33 zákona o pobytu cizinců je strpění pobytu cizince na území České republiky. Cizinec v tu chvíli nemá žádné zákonem aprobované pobytové oprávnění a nemůže vycestovat z území. Jak již podrobně vysvětlila tehdejší ochránkyně v předchozích šetřeních, vízum za účelem strpění neodpovídá požadavkům Úmluvy z roku 1954. Zprávy o šetření ze dne 29. listopadu 2019, sp. zn. 491/2019/VOP, 3450/2019/VOP, 3451/2019/VOP, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8418>.



V následující části zprávy se podrobně věnuji tomu, jaká právní východiska je třeba uplatnit pro zaplnění této mezery v právní úpravě po novele zákona o pobytu cizinců.

#### C.4 Absence právní úpravy postavení žadatelů a použití analogie

##### C.4.1 Existence mezery v zákoně

Vzhledem k předmětu šetření se v této zprávě soustředím na mezeru v právní úpravě týkající se postavení žadatelů po dobu trvání řízení. **Současná právní úprava totiž nijak neřeší otázky právního postavení žadatelů po dobu trvání řízení** o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.

Z vyjádření OAMP vyplývá, že ministerstvo nepovažuje stávající právní úpravu za nedostatečnou. Nepočítá s vydáváním průkazů žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, či jakýmkoli dalším vymezením právního postavení žadatelů během řízení o jejich žádosti.

Na rozdíl od názoru OAMP mám za to, že **absence jakékoli právní úpravy právního postavení žadatelů během řízení je nežádoucí mezerou v právní úpravě, kterou je třeba zaplnit**, aby byly naplněny mezinárodněprávní závazky, které Česká republika vůči této kategorii osob má. Níže vysvětluji důvody, které mě k tomu vedou.

Mezery v zákoně dělíme na pravé a teleologické. O pravou mezeru se jedná v situaci, kdy nelze jedno pravidlo aplikovat bez druhého, které není přítomné. To znamená, že první pravidlo nemá žádnou možnost aplikace, protože předpokládá existenci jiné normy, která však chybí.<sup>39</sup> Teleologická mezera nastává v případě, kdy zde není pravidlo, ale mělo by tu být. Teleologická mezera pak vyplývá ze samotných hodnot a principů právního řádu, kdy soudce je povinen právo dotvořit podle tohoto teleologického pozadí.<sup>40</sup>

Absence výslovné právní úpravy postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti představuje teleologickou mezeru v zákoně. Neexistuje právní úprava, která by se na danou situaci aplikovala. Přitom, jak vyplývá z výkladu obsaženého v částech C.2 a C.1 této zprávy, žadatelé o přiznání právního postavení bez státní příslušnosti nemohou být ponecháni v právním vakuu. Existuje řada práv, která jim vyplývají z mezinárodněprávních závazků České republiky, zejména z Úmluvy z roku 1954 (jak přímo z jednotlivých ustanovení, tak jejich výkladem provedeným soudy), a která je třeba na zákonné úrovni reflektovat.

Jak jsem vysvětlila výše, jedná se například o situaci, kdy se tito žadatelé na území z pohledu mezinárodního práva zdržují zákonně a nemohou být po dobu řízení vyhoštěni (chybí však právní úprava stanovící výslovně toto pravidlo a vymezující postup státních orgánů vůči těmto osobám z hlediska zákonnosti pobytu a ochrany před vyhoštěním během řízení). Správní soudy dále mimo jiné dovodily, že k porušení mezinárodních závazků České republiky dochází mj. nevydáním průkazu žadatele, což má zásadní dopad do práv těchto osob (dosahující v individuálních případech až intenzity porušení čl. 8

39 MELZER, F., *Metodologie nalézání práva – Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 224-225.

40 Tamtéž, s. 227-228.



Evropské úmluvy o lidských právech, každopádně pak porušení čl. 25 Úmluvy z roku 1954), či neumožněním přístupu do pobytového střediska (neboť s ohledem na zranitelnou situaci části žadatelů je tím ohrožen samotný přístup k řízení a jeho účinné provedení, což je v rozporu se samotným předmětem a účelem Úmluvy z roku 1954 a má dopad na řádné provedení všech závazků).

Pokud právní úprava žádnou z výše uvedených skutečností a situací nereflektuje a **neobsahuje pravidla upravující postup správních orgánů vůči těmto osobám a jejich právní postavení, přestože je to nezbytné, jedná se o mezeru v zákoně.**

Tato absence úpravy právního postavení žadatelů o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti přitom existovala již v předchozí právní úpravě, přičemž konstantní judikatura správních soudů s odkazem na mezinárodní závazky státu vůči žadatelům dovodila nutnost zaplnění této mezery pomocí analogie. **V případě nové právní úpravy, která trpí zcela stejným nedostatkem jako úprava předchozí a postavení žadatelů nijak neupravuje, se rovněž jedná o mezeru v zákoně.**

#### C.4.2 Zaplnění mezery pomocí analogie legis

Dále je třeba se zabývat tím, jakým způsobem na existenci této mezery v zákoně reagovat. Domnívám se, že je namístě **použití analogie legis.**

O použití analogie se obecně hovoří v případě, kdy existují v právu mezery, které je potřeba vyplňovat. Podstata analogie spočívá obecně v tom, že norma je použita na skutkovou podstatu, zákonem jasně neřešenou, za podmínky, že: 1) podstatné rysy této skutkové podstaty jsou blízce podobné s tou, s níž zákon spojuje nějaké právní následky; 2) skutková podstata, na níž má být aplikována norma analogicky, se liší od výslovně právně řešené jen v podružných znacích; 3) existuje sociální potřeba pro takový postup.<sup>41</sup> Tzv. *analogie legis* vychází z použití dané právní úpravy i na případy, které její dikce výslovně nezahrnuje, jestliže oba případy mají „alespoň v podstatných bodech stejný (tj. podobný) teleologický základ“.<sup>42</sup> Ustanovení nemusí být ze stejného předpisu, ovšem s relativní normativní blízkostí stoupá přesvědčivost argumentu. Je tedy třeba **použít nejbližší (co do obsahu a účelu) ustanovení právního řádu.**

Stejně tak uvádí Nejvyšší soud: „Nepravá otevřená teleologická mezera pak je taková, kdy zákonný text vyjadřuje méně, než odpovídalo smyslu jeho regulace. Právní norma dopadá pouze na určitou skutkovou podstatu, a nikoliv na skutkovou podstatu jinou, a neexistuje přitom rozumný důvod, proč by se na tuto obdobnou skutkovou podstatu neměla použít. Jde o argumentaci podobností, přičemž platí, že kde je stejný smysl a účel, má být stejná úprava.“<sup>43</sup>

41 Srov. ELIÁŠ, K.: Obdoba (poznámky k analogii v právu). *Právník*. 2/2003, str. 98 opak. cit. v MATES, P. Analogie ve správním právu .

42 Srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva – Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 245 a násl.

43 Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. března 2018, sp. zn. 22 Cdo 155/2018.



#### C.4.2.1 Nemožnost analogického využití zákona o pobytu cizinců

V posuzovaném případě nelze na chybějící úpravu právního postavení žadatelů o status osoby bez státní příslušnosti použít žádný z institutů zákona o pobytu cizinců, a to z následujících důvodů.

Zákon o pobytu cizinců v § 1 odst. 2 stanoví, že cizincem se rozumí každá fyzická osoba, která není státním občanem České republiky. Podle této definice tedy spadá osoba bez státní příslušnosti z hlediska českého cizineckého práva do kategorie cizince.<sup>44</sup> Její postavení se však zásadním způsobem liší od postavení cizinců žádajících o povolení k pobytu v jiných typech řízení upravených v zákoně o pobytu cizinců.

Jedním z hlavních důvodů je, že žadatelé o jiná pobytová oprávnění dle zákona o pobytu cizinců žádají ze zahraničí,<sup>45</sup> tedy v situaci, kdy se ještě nenacházejí na území České republiky. V průběhu řízení tak není nutné jejich postavení specificky upravovat (zvláště je upravena fikce pobytu pouze u žádostí rodinných příslušníků občanů Evropské unie<sup>46</sup>). Pokud pak již pobývají na území a žádají o prodloužení<sup>47</sup> stávajícího pobytového oprávnění, či o jiný typ<sup>48</sup> pobytového oprávnění, není v takovém případě nezbytné jejich právní postavení po dobu řízení specificky upravovat, jelikož na základě zákonné fikce požívají po dobu řízení práva jakožto držitelé stávajícího pobytového oprávnění.<sup>49</sup> To znamená, že cizinci nemusí po skončení platnosti víza k pobytu území České republiky opustit a mohou zde legálně pobývat i po dobu, kdy je jejich žádost projednávána.

Oproti výše uvedené situaci ostatních cizinců jsou žadatelé o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ve zcela zvláštní situaci. Žadatelé podávají své žádosti výlučně na území České republiky a ve většině případů nejsou držiteli cestovního pasu, který je

---

45 Ustanovení § 53 zákona o pobytu cizinců upravuje podávání žádostí o udělení dlouhodobého víza, které se podává na zastupitelském úřadu (ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě, jež vydal cestovní doklad, nebo ve státě, ve kterém má povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt). O dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny je také nutno požádat na zastupitelském úřadu dle § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Stejně tak žádost o dlouhodobý pobyt za účelem studia je nutno podat na zastupitelském úřadě dle § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

46 Dle § 87y zákona o pobytu cizinců, cizinec, který podal žádost o povolení k přechodnému pobytu nebo trvalému pobytu jako rodinný příslušník občana EU, může zůstat na území ČR do doby, než bude rozhodnuto o jeho žádosti. Oprávnění pobývat na území po podání žádosti osvědčí Ministerstvo vnitra vízovým štítkem, který vylepí do cestovního pasu cizince.

47 Srov. § 44a zákona o pobytu cizinců. Tato žádost se podává ministerstvu na území.

48 Srov. § 45 zákona o pobytu cizinců. Podle něho cizinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu a hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Podmínky pro podání žádosti o změnu účelu pobytu jsou v zákoně stanoveny jednak obecně pro všechny oprávněné držitele povolení k dlouhodobému pobytu a jednak speciálně pro držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny a držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území.

49 Srovnej § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo o prodloužení doby jeho platnosti je cizinec povinen podat nejpozději před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nejdříve však 120 dnů před uplynutím jeho platnosti. Podle odst. 3, pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.



třeba předložit k žádosti o jakékoliv pobytové oprávnění. Nejvyšší správní soud<sup>50</sup> pak vyložil, že „osoby bez státní příslušnosti nejsou „běžnými“ migranty. Na území České republiky se nemusí pohybovat na základě vlastního přání či vlastních plánů, ale i v důsledku souhry různých životních okolností [...]. Na rozdíl od jiných migrantů tak nemají (resp. nemusí mít) zemi, do které by se mohli vrátit, pokud se jim nepodaří legalizovat svůj pobyt (tím se liší například od jiných migrantů, kteří mohou využít víza za účelem strpění – osoby bez státní příslušnosti tuto zemi nemají vůbec, u ostatních migrantů půjde spíše o dočasnou překážku). Na státu, ve kterém se nacházejí, jsou osoby bez státní příslušnosti ve velké míře závislé (nechtějí-li se přesouvat, a to i nelegálně, do jiného státu): nejenom na tom, zda jim formálně poskytne určité zázemí, ale i na tom, jak se s osobami v jejich postavení fakticky vypořádají úřady této země.“ Tyto osoby se ocitají v dlouhodobém neregulérním postavení. Bez legálního pobytu nemohou vstoupit na trh práce. Ztráta stabilního příjmu a absence osobních dokladů ohrožuje možnost získat a udržet si bydlení. Osoby bez státní příslušnosti, které nemají k dispozici zdroje pomoci, se tak stávají závislými na nelegálních formách zaměstnávání, bydlí v provizorních podmínkách, případně končí na ulici.<sup>51</sup> Osoby bez státní příslušnosti potřebují specifickou úpravu postavení žadatele, která je vázána přímo na dobu trvání samotného řízení a reaguje na výše uvedené problémy, kterým osoby bez státní příslušnosti v praxi často čelí. Zákon o pobytu cizinců neumí reagovat na životní situaci žadatelů u tohoto typu žádostí. Pobytový status těchto osob není žádným způsobem upraven.

Na situaci těchto osob nelze aplikovat ani analogii s vízem za účelem strpění. Vízum za účelem strpění představuje specifické pobytové oprávnění, které stojí mimo pomyslnou řadu pobytových oprávnění od krátkodobého víza po povolení k trvalému pobytu.<sup>52</sup> Žadatelé o toto vízum také nemají žádné pobytové oprávnění po dobu řízení a nedisponují během něj žádnými jinými právy. Vízum za účelem strpění slouží spíše k řešení výjimečných (a dočasných) situací na straně cizince<sup>53</sup> a zároveň nemá fungovat k překlenutí období bez pobytového oprávnění.<sup>54</sup> Zásadním rozdílem však je, že žadatelé o vízum za účelem strpění nejsou mezinárodněprávně chráněnou skupinou. Institut víza za účelem strpění má jiný účel a charakter než institut přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Žadatelé o vízum za účelem strpění nepředstavují homogenní skupinu vykazující specifické rysy zranitelnosti, jako je tomu u osob bez státní příslušnosti, a neexistuje mezinárodněprávní norma, která by se na ně jako na skupinu vztahovala.

---

50 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2021, č. j. 10 Azs 347/2020-25, bod. 24-25.

51 UNHCR. *Studie o situaci osob bez státní příslušnosti v České republice*. © UNHCR, Praha, 2020. ISBN 978-953-95763-7-8.

52 STEHLÍK, Josef. Posuzování přiměřenosti dopadu neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění do soukromého a rodinného života cizince. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 131.

53 Podle důvodové zprávy k zákonu č. 326/1999 Sb. bylo vízum za účelem strpění pobytu zavedeno jako reakce na aplikační problémy praxe. Vízum za účelem strpění pobytu bude udělováno v případech, kdy bude objektivně vyloučeno vycestování cizince (např. je dlouhodobě upoután na lůžko a převoz nelze realizovat, čekání na dopravní spoj). Doba platnosti víza bude vázána na dobu existence překážky pro vycestování.

54 Délka řízení u víza za účelem strpění je 30 dnů a navíc existuje předpoklad, že po dobu řízení budou pobývat na území na výjezdní příkaz. U žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je délka řízení 6 měsíců.



Stejně tak nelze ze zákona o pobytu cizinců pro účel analogie vycházet ve vztahu k vydání průkazu žadatele. Zákon o pobytu cizinců neobsahuje institut průkazu žadatele v žádném řízení. Upravuje pouze potvrzení o podané žádosti. Toto potvrzení však nemá parametry dokumentu, kterým lze prokázat totožnost žadatele. Zákon o pobytu cizinců v jiných typech řízení totiž a *priori* předpokládá, že cizinec má cestovní doklad, který je náležitostí žádosti o jakékoliv pobytové oprávnění. V případě kladného vyřízení žádosti o pobyt získá cizinec doklad o povolení k pobytu.<sup>55</sup> Oproti tomu osoby bez státní příslušnosti obvykle nemají platný doklad totožnosti, kterým by mohli vůči státním orgánům prokazovat svou identitu. Smyslem průkazu žadatele v případě žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti je nejen prokázání totožnosti žadatele a umožnění prokazování totožnosti v kontaktu se státními orgány, ale má řešit i praktické potřeby v běžném životě. Absence dokladu, kterým by se daná osoba mohla prokázat, má fatální důsledky i v jejich každodenním životě.<sup>56</sup> Žadatel pak má problém nejen s identifikací, ale i s dostupností řady dalších práv a služeb (jde např. o možnost přebírat poštu, zřídit bankovní účet, uzavřít nájemní smlouvu apod.).

Absenci jakéhokoli dokladu totožnosti u žadatelů o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti není v tomto případě možné řešit s pomocí analogie s institutem potvrzení o podané žádosti, které je obvykle vydáváno v jiných řízeních dle zákona o pobytu cizinců. Potvrzení o probíhající řízení pravděpodobně může sloužit pro základní doložení postavení žadatele. Není však doprovázeno žádným poučením a vysvětlením právního postavení a rozsahu práv spojených s postavením žadatele. Především však není průkazem, kterým lze identifikovat osobu a prokázat totožnost žadatele. A svou povahou ani vzhledem se v ničem nepodobá průkazu, který OAMP standardně vydává žadatelům o mezinárodní ochranu. Potvrzení o podání žádosti zjevně nesplňuje náležitosti průkazu totožnosti.

Jak jsem vysvětlila výše, tito žadatelé se na území zdržují zákonně. Absence úpravy jejich postavení v zákoně o pobytu cizinců a úpravy vydávání průkazů žadatele má zásadní dopad do jejich práv. **Pouhé potvrzení o podané žádosti není dostačující.**

Můžeme shrnout, že zákon o pobytu cizinců obecně nepočítá se zcela specifickou situací osob bez státní příslušnosti. Z hlediska zákona o pobytu cizinců spadají osoby bez státní příslušnosti pod obecnou kategorii cizinců, aniž by byla jakkoliv reflektována jejich specifická situace. Tyto osoby nemají z povahy svého postavení platný cestovní doklad a nemají státoobčanskou vazbu k žádnému státu, kam by se mohly vrátit. Jejich postavení (včetně postavení žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti) z důvodu této zranitelné situace reguluje mezinárodní právo. **Žádný z institutů upravených v zákoně o pobytu cizinců přitom neumožňuje zohlednit uvedená specifika tak, aby je bylo možno využít v rámci *analogie legis* jako právní pravidlo, které je co do obsahu a účelu nejbližší.**

---

55 Srov. úpravu průkazu o povolení k pobytu v případě trvalého nebo dlouhodobého pobytu, § 117a zákona o pobytu cizinců.

56 Blíže srov. UNHCR. *Studie o situaci osob bez státní příslušnosti v České republice*. UNHCR, Praha, 2020. ISBN 978-953-95763-7-8.



#### C.4.2.2 Nutnost využití zákona o azylu

Jak plyne z výše uvedeného, ustanovení zákona o pobytu cizinců nelze v daném případě využít pro vyplnění mezery týkající se postavení žadatelů. Podle *analogie legis* je třeba na danou situaci aplikovat právní normu, která se vztahuje na situaci podobnou, neboť pro danou situaci žádná právní norma stanovena není. Proto je třeba hledat jiné právní pravidlo se shodným teleologickým základem, co do obsahu a účelu nejbližší, které je schopno účinně zaplnit mezeru v zákoně. Zároveň toto pravidlo musí splňovat podmínku, že neexistuje rozumný důvod, proč by se na tuto obdobnou skutkovou podstatu neměla norma použít. Jde o již zmíněnou argumentaci podobností, přičemž platí, že kde je stejný smysl a účel, má být stejná úprava.

Tyto podmínky splňuje úprava zákona o azylu, a je tedy potřebné postavení těchto osob řešit i **nadále analogickým uplatněním právního postavení žadatelů o mezinárodní ochranu.**

Důvodem je shodný teleologický základ, který je dán blízkou provázaností mezinárodních právních režimů upravujících právní postavení těchto skupin osob, konkrétně Ženevské úmluvy a Úmluvy z roku 1954. Společná historie přípravných prací, totožná struktura obou úmluv a shodné znění většiny jejich textu jsou významné pro výklad Úmluvy z roku 1954. Provázání řízení o mezinárodní ochraně a řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti se odráží v Příručce UNHCR i odborné literatuře. Autoři v odborné literatuře poukazují na mnohé podobnosti obou řízení.<sup>57</sup> NSS ve své judikatuře taktéž dospěl k závěru, že přestože se jedná o dva samostatné mezinárodní dokumenty, „je jejich úzký vzájemný vztah nepochybný a je zřejmé, že při interpretaci Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti lze zcela jednoznačně vycházet z výkladu vztahujícího se právě k Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která tvořila základ pro její zpracování“.<sup>58</sup>

Také Městský soud v Praze<sup>59</sup> využil institutu analogie s úpravou zákona o azylu, když potvrdil judikaturu vztahující se k předcházející právní úpravě, která z této analogie vycházela. Zdůraznil, že „[c]ílem Úmluvy bylo upravit (srovnatelné) ochranné mechanismy pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou současně uprchlíky.“ Svě závěry opřel přímo o Úmluvu z roku 1954, když potvrdil, že povinnost vydat osobám v postavení žadatele průkaz žadatele plyne z čl. 25 Úmluvy z roku 1954. Ve vztahu k povinnosti umožnit ubytování v pobytovém středisku soud připustil, že článek 21 Úmluvy, který upravuje otázku bydlení, se na žadatele o status osoby bez státní příslušnosti nevztahuje. Nepovažoval to však za rozhodující, a to právě s poukazem na podobnost Úmluvy z roku 1954 s Ženevskou úmluvou. Ani Ženevská úmluva dříve na postavení žadatelů

---

57 Jak shrnuje Gábor Gyulai: „Ochrana osob bez státní příslušnosti sdílí mnoho společných vlastností s ochranou uprchlíků, včetně velmi podobné mezinárodněprávní úpravy a společné historie jejího vytváření, stejně jako neexistence potřebné ochrany své ‚vlastní‘ země původu. To znamená, že v zemích, kde problém bezdomovectví vyvstává primárně v migračním kontextu (jako je tomu u většiny průmyslově vyspělých států), je možné se v mnohém inspirovat azylovou procedurou a její úpravou.“ GYULAI, G. The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection regime. In: EDWARDS, A., VAN WAAS, L. (eds.) *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 124.

58 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2012, sp. zn. 6 Ads 67/2012, odst. 29. Srov. také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. listopadu 2017, č. j. sp. 10 A 155/2017-40.

59 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. ledna 2022, sp. zn. 10 A 98/2021-45.



o mezinárodní ochranu nepamatovala, přesto však Česká republika upravuje postavení žadatelů o mezinárodní ochranu.<sup>60</sup>

Zajištěním důstojných podmínek k životu po dobu řízení žadatelům „umožňuje, aby mohli skutečně a účinně využít ochrany, kterou se Česká republika zavázala poskytnout“. **Zdůraznil též shodný mezinárodněprávní základ úpravy týkající se uprchlíků a osob bez státní příslušnosti**, který konstantně zdůrazňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, a odkázal i na tomu odpovídající doporučení UNHCR. Uvedl, že Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že osoby bez státní příslušnosti nejsou „běžnými“ migranty, na území České republiky se nemusí pohybovat na základě vlastního přání či vlastních plánů, ale i v důsledku souhry různých životních okolností. Na rozdíl od jiných migrantů nemají (resp. nemusí mít) zemi, do které by se mohli vrátit, a jsou ve velké míře závislí na státu, ve kterém se nacházejí (nejenom na tom, zda jim formálně poskytne určité zázemí, ale i na tom, jak se s osobami v jejich postavení fakticky jeho úřady vypořádají).

**Zákon o azylu je tedy tím předpisem, který nejlépe reaguje na problémy postavení osob bez státní příslušnosti.** Městský soud v Praze<sup>61</sup> k tomu uvedl: „Zákon o pobytu cizinců přitom neupravuje postavení žádných osob, které by byly v obdobném postavení jako apatridé; postavení osob v takřka shodném postavení naopak upravuje zákon o azylu, jenž se v duchu mezinárodních závazků České republiky i logiky vnitrostátní úpravy právě z tohoto důvodu na řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti dříve aplikoval.“ Uvedený rozsudek zároveň zpochybnil logiku i systematiku přenesení dané úpravy ze zákona o pobytu cizinců do zákona o azylu: „Samotné přesunutí kusé úpravy řízení o této žádosti ze zákona o azylu do zákona o pobytu cizinců nemělo na posouzení věci žádný vliv. Soud k němu jen pro úplnost podotýká, že důvody této změny, provedené spolu s jinými zákonem č. 274/2021 Sb., nejsou v důvodové zprávě k zákonu nijak vysvětleny (lépe řečeno se důvodová zpráva o této změně vůbec nezmiňuje), a to ačkoli je jinak pojata dosti podrobně a důkladně, a lze o nich proto pouze spekulovat. V každém případě je zřejmé, že ani z **pohledu žalovaného se touto změnou na povaze řízení ničeho nezměnilo**, neboť – jak výstižně poukázal žalobce – o žádostech o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti nadále rozhoduje Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, oddělení mezinárodní ochrany [...]“ (zvýraznění doplněno).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žadatelé o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti mají mít vzhledem k analogické aplikaci ustanovení zákona o azylu zcela shodné postavení jako žadatelé o mezinárodní ochranu, přičemž se na ně analogicky aplikují všechna příslušná zákonná ustanovení, která dopadají na žadatele o mezinárodní ochranu. Mimo jiné by tak měl OAMP v souladu s § 57 zákona o azylu vydávat žadatelům o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti průkaz žadatele odpovídající parametrům průkazu žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu přílohy č. 1 k vyhlášce provádějící zákon o azylu.<sup>62</sup> Průkaz žadatele má prokazovat analogické právní postavení a rozsah práv, jaké náleží dle zákona o azylu žadatelům o mezinárodní ochranu. Nemusí

60 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. ledna 2022, sp. zn. 10 A 98/2021-45.

61 Tamtéž, bod 24.

62 Vyhláška č. 328/2015 Sb., ze dne 3. prosince 2015, kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.





se jednat o doklad, který je naprosto identický s průkazem žadatele o mezinárodní ochranu. K odlišení obou průkazů postačí rozdílné označení jejich názvu – může být nazván například „průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti“, jak uvedl Nejvyšší správní soud.<sup>63</sup> Žadatelé o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti dále mají mít stejně jako žadatelé o mezinárodní ochranu právo na ubytování podle § 79 odst. 3 zákona o azylu. Stejně tak je zákonnou součástí právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu přístup do veřejného zdravotního pojištění, který má být rovněž garantován i osobám žádajícím o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti.

### C.5 Snížení standardu ochrany osob bez státní příslušnosti

Ačkoli jsem dospěla k závěru, že na postavení žadatelů je potřeba nadále aplikovat příslušná ustanovení zákona o azylu, ráda bych se v této zprávě rovněž vyjádřila ke zhoršení postavení osob bez státní příslušnosti, ke kterému došlo výše zmíněnou novelou zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců. Rovněž v této souvislosti mám totiž za to, že mohlo dojít k porušení mezinárodních závazků České republiky.

Z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech<sup>64</sup> (dále také „Pakt“) vyplývá, že se státy zavazují „*podniknout při maximálním využití svých zdrojů samostatně, i prostřednictvím mezinárodní součinnosti a spolupráce kroky hospodářské a technické k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v tomto Paktu, a to všemi vhodnými prostředky, včetně přijetí zákonodárných opatření.*“<sup>65</sup>

Hlavní povinností států je podniknout postupné kroky k plné realizaci práv uznaných v Paktu. Pojem postupné realizace znamená, že plné realizace všech hospodářských, sociálních a kulturních práv zpravidla nebude možné dosáhnout v krátkém časovém období. Tato flexibilita je pružným nástrojem reflektujícím obtíže států spojené se zajištěním plného uskutečnění hospodářských, kulturních a sociálních práv. Nicméně skutečnost, že k realizaci bude docházet postupně, neznamená, že zbavuje stát tohoto závazku.<sup>66</sup> Ten má stále povinnost postupovat k tomuto cíli co nejrychleji a nejúčinněji, jak je to jen možné.

Součástí závazků plynoucích z Paktu je rovněž princip zákazu retrogrese (tzv. doktrína *stand-still*). Z tohoto principu plyne, že jakákoli záměrně retrogresivní opatření snižující již jednou dosaženou úroveň uskutečnění práv uznaných v tomto Paktu, vyžadují co **nejpečlivější zvážení a musí být plně odůvodněna**. Důkazní břemeno při posuzování, zda stát při zavádění takových retrogresivních opatření zvážil všechny alternativy a zda jsou tato opatření ve vztahu k právům obsaženým v Paktu ospravedlnitelná, leží na členských státech. Každý smluvní stát má přitom podle názoru Výboru OSN

63 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, odst. 11.

64 Vyhláška ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, č. 120/1976 Sb.

65 Článek 2 Paktu.

66 Srov. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Obecný komentář č. 3 (1990) – Povaha závazků smluvních států. General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), odst. 9. Dostupné z [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en).



pro hospodářská, sociální a kulturní práva minimální základní povinnost (*minimum core obligation*) zajistit alespoň minimální základní úroveň (*minimum essential levels*) každého práva v Paktu.<sup>67</sup>

Pokud změnu právní úpravy týkající se osob bez státní příslušnosti provedenou novelou zákona o pobytu cizinců č. 274/2021 Sb. podrobíme hodnocení ve světle těchto závazků a principu zákazu retrogrese, domnívám se, že je třeba dospět k závěru o jejich porušení.

Je zřejmé, že uvedená právní úprava zamýšlela zhoršit postavení a rozsah práv žadatelů o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti (i když jsem přesvědčena, že z právního hlediska ke zhoršení nakonec nedošlo, resp. nemá dojít vlivem přetrvávající existence mezery v zákoně, která musí být zaplněna analogií). Novela přenesla právní základ řízení o určení osoby bez státní příslušnosti ze zákona o azylu do zákona o pobytu cizinců, aby tím přerušila dosavadní zakotvení úpravy v zákoně o azylu a s ním spojený závazný výklad správních soudů, který žadatelům v rámci zákona o azylu přiznával shodné postavení jako žadatelům o mezinárodní ochranu. Žadatelé o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti tak novelou přišli o většinu práv, která jim dříve náležela a které jim potvrdily správní soudy ve své rozhodovací činnosti (právo setrvat na území po dobu řízení, právo získat průkaz žadatele, právo na ubytování v pobytovém středisku SUZ, právo být účastníky veřejného zdravotního pojištění, možnost být zaměstnán po šesti měsících ode dne podání žádosti apod.). Řada těchto garancí má přitom odraz v jednotlivých právech uznaných Paktem.<sup>68</sup> Lze tedy uzavřít, že svým obsahem a dopadem se **jedná o novelu, která zahrnovala zavedení retrogresivních opatření ve vztahu k právům uznaným Paktem.**

Ve vztahu ke změně právní úpravy týkající se osob bez státní příslušnosti přitom novela nebyla doprovázena vůbec žádným odůvodněním vymezujícím nezbytnost zavedení retrogresivních opatření a zvážením relevantních alternativ, jak vyžadují závazky plynoucí z Paktu. Jak upozornil rovněž Městský soud v Praze, důvodová zpráva se o této změně vůbec nezmiňuje, ačkoli je jinak pojata velmi podrobně. Poslanec Pustějovský, který návrh připravil, pak svůj návrh zdůvodnil pouze ničím nepodloženým konstatováním o „dnes snadno zneužitelném řízení“, které je třeba přesunout do zákona o pobytu cizinců. Jak uvádím výše, retrogresivní opatření ve vztahu k již dosažené úrovni uskutečnění práv uznaných v Paktu vyžadují **co nejpečlivější zvážení a musí být plně odůvodněna**. Důkazní břemeno přitom leží na členských státech. Předmětná novela tyto požadavky jednoznačně **nesplňuje**.

Mám tedy za to, že **neodůvodněné zhoršení již jednou dosaženého standardu práv žadatelů o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti je v rozporu s Paktem**. Implementací předmětné novely, kterou ministerstvo interpretuje způsobem nezohledňujícím v ní existující mezeru v zákoně a nutnost jejího zaplnění pomocí analogie se zákonem o azylu, tak dochází rovněž k porušení závazků plynoucích z Paktu.

Lze proto důrazně apelovat na to, aby v **rámci nadcházející novely** zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců ministerstvo coby legislativní garant pro danou oblast věnovalo **pečlivou**

67 Tamtéž.

68 Jedná se zejména o práva uvedená v čl. 10 až 12 Paktu.



**pozornost závazkům vyplývajícím z Paktu a principu zákazu retrogrese.** Právní úpravu týkající se osob bez státní příslušnosti je třeba vymezit tak, aby neznamenal neodůvodněné (z hlediska standardů Paktu, jak je výkladově vymezuje Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva) zavedení retrogresivních opatření ve vztahu k této skupině osob. Referenčním rámcem pro úroveň již jednou dosažených práv uznaných Paktem je přitom v tomto případě právní postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Jedná se o standard, který žadatelům o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti náležel v rámci dřívější právní úpravy (a jak vyplývá z výše uvedené argumentace a nedávného rozhodnutí Městského soudu v Praze, má jim dle výkladu správního soudu náležet i za stávající právní úpravy).

Zároveň doporučuji, aby s ohledem na transparentnost a přesvědčivost odůvodnění budoucí právní úpravy z hlediska závazků podle Paktu, ministerstvo na svých webových stránkách průběžně **zveřejňovalo statistiku týkající se řízení o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti** za jednotlivé roky od doby jeho zavedení, stejně jako zveřejňuje statistiku týkající se řízení o mezinárodní ochraně.

#### C.6 Aplikace na posuzovaný případ

Jak jsem již uvedla, zákon o pobytu cizinců neřeší otázky právního postavení osob po dobu trvání řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. V takovém případě je nezbytné analogicky vycházet z dalšího nejbližšího předpisu. Tím je zákon o azylu a právní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu.

Zákon o azylu ukládá ministerstvu v § 57 vydat žadateli průkaz. Rovněž z čl. 25 Úmluvy z roku 1954 vyplývá povinnost OAMP „identifikovat žadatele takovým způsobem, aby jim mohla být zajištěna nezbytná ochrana podle Úmluvy.“<sup>69</sup> Nejvyšší správní soud k povinnosti státu vydat průkaz dříve konstatoval: „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.“<sup>70</sup>

V šetřeném případě stěžovatel neobdržel potvrzení o podání žádosti ani potvrzení o probíhající řízení. I pokud by takovým dokumentem disponoval, musím zopakovat závěry předchozího šetření.<sup>71</sup> Vydávané potvrzení o probíhající řízení nemá formát odpovídající průkazu žadatele o mezinárodní ochranu, k čemuž směřuje povinnost analogické aplikace ustanovení zákona o azylu vztahujících se na žadatele o mezinárodní ochranu. Lze se proto domnívat, že státní orgány a další subjekty, s nimiž žadatelé vstoupí v kontakt, budou uvedený dokument považovat pouze za osvědčení o podání žádosti,

69 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-54, odst. 12, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, odst. 10.

70 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, odst. 10.

71 Srov. např. zpráva o šetření ze dne 8. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8728>.



nikoli za průkaz žadatele, jenž by prokazoval identifikaci dotyčné osoby a analogické právní postavení a rozsah práv, jaké náleží dle zákona o azylu žadatelům o mezinárodní ochranu. Negativní důsledky nevydání průkazu žadatele spočívající v praktických obtížích žadatelů získat například zdravotní pojištění či bydlení, na které poukázal NSS, tak tímto postupem OAMP nemohou být zhojeny.

Domnívám se proto, že ministerstvo mělo po podání žádosti vydat cizinci průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. **Povinnost státu vydat průkaz žadateli lze dovozovat i v případě přesunu příslušné právní úpravy do zákona o pobytu cizinců.** Totéž platí i pro všechna další práva spjatá s právním postavením žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, resp. analogicky žadatele o přiznání mezinárodní ochrany.

#### **D. Informace o dalším postupu**

**Ministerstvo pochybilo, když** v rámci řízení o žádosti podle § 170d zákona o pobytu cizinců **stěžovateli nepřiznalo postavení žadatele o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti, jež by bylo ekvivalentem právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu**, jak je vymezeno v zákoně o azylu. Postupem, kdy OAMP nijak nevybavil je průkazem žadatele, který by jim umožnil komunikovat se státními orgány a získat přístup k dalším právům, se tak dopustil rovněž porušení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954 a rovněž porušení práva stěžovatele na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 EÚLP. OAMP stěžovateli nevydal průkaz žadatele a v důsledku toho stěžovateli fakticky zamezil v přístupu k dalším právům spojeným s postavením žadatele.

Zprávu o šetření zasílám ředitelce odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra Mgr. et Mgr. Pavle Novotné a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 26. dubna 2022

Mgr. Monika Šimůnková v. r.  
zástupkyně veřejného ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)