



Zpráva o šetření ve věci právního postavení osob bez státní příslušnosti

Obrátilo se na mě postupně několik stěžovatelů kvůli postupu Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále také „OAMP“), a postupu Policie České republiky – Krajského ředitelství hl. m. Prahy, potažmo Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie (dále také „cizinecká policie“), v souvislosti s přiznáním statusu osoby bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954¹ (dále také „Úmluva z roku 1954“ nebo „Úmluva“) podle § 8 písm. d) zákona o azylu.²

Prvním z nich je pan A., nar. xxx (dále také „stěžovatel A.“), dalším je paní B., nar. yyy (dále také „stěžovatelka B.“), oba zastoupeni Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Kovářská 939/4, 190 00 Praha 9. Třetím stěžovatelem je pan C., nar. zzz (dále také „stěžovatel C.“), zastoupen advokátem Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., Radil & Schmidt, advokátní kancelář, s. r. o., se sídlem Ověnecká 79/33, 170 00 Praha 7.

OAMP všechny stěžovatele svými rozhodnutími uznal jako osoby bez státní příslušnosti ve smyslu čl. 1 Úmluvy z roku 1954. Stěžovatelé současně s uznáním osobou bez státní příslušnosti nezískali od OAMP žádný pobytový status ani práva. Pracovníci OAMP je při předání rozhodnutí pouze informovali o nezbytnosti dostavit se na cizineckou policii za účelem řešení správního vyhoštění z České republiky a pro úpravu svého dalšího pobytu na území využít právní instituty zákona o pobytu cizinců³ v souladu se všemi podmínkami stanovenými pro žádosti o jednotlivá pobytová oprávnění a cestovní doklady. Všem stěžovatelům následně cizinecká policie uložila správní vyhoštění s tím, že se na ně vztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelé následně požádali o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění a cestovní průkaz totožnosti. Všem stěžovatelům byly ke dni vydání této zprávy vízum i cestovní průkaz totožnosti vydány.

Šetřila jsem zákonnost postupu OAMP při uznání stěžovatelů osobami bez státní příslušnosti. Konkrétně jsem se zabývala hodnocením postupu, kdy OAMP stěžovatelům vydal rozhodnutí o uznání osobou bez státní příslušnosti bez současného přiznání pobytového oprávnění a odpovídajících práv (části C.1 až C.3 této zprávy). Věnovala jsem se rovněž zákonnosti postupu cizinecké policie, která stěžovatelům jako osobám bez státní příslušnosti uložila správní vyhoštění podle § 119 zákona o pobytu cizinců (část C.4 této zprávy).

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

2 Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

3 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



Závěry mého šetření přesahují individuální rámec případů stěžovatelů, neboť šetřené případy zachycují obecnou praxi OAMP ve vztahu k osobám, které jsou uznány osobami bez státní příslušnosti. Ze své úřední činnosti mám informace i o dalších případech, kdy příslušné správní orgány postupovaly obdobně. Moje závěry jsou proto systémového charakteru a **jsou relevantní pro obecný postup OAMP a cizinecké policie ve vztahu ke všem uznaným osobám bez státní příslušnosti.**

A. Shrnutí závěrů

Zjistila jsem, že **OAMP pochybil, když v případě stěžovatelů uznaných jako osoby bez státní příslušnosti analogicky neuplatnil § 76 zákona o azylu. Stěžovatelům tudíž od okamžiku vydání rozhodnutí, kterým byli uznáni za osoby bez státní příslušnosti, nebyl v důsledku nezákonného postupu OAMP přiznán trvalý pobyt na území (část C.1 této zprávy).**

- Cizinci, kteří byli uznáni jako osoby bez státní příslušnosti, mají mít s ohledem na stávající mezeru v zákoně, kterou je OAMP povinen zaplnit na základě uplatnění *analogie legis*, stejné právní postavení a rozsah práv jako osoby, kterým byl udělen azyl. V případě uznání cizince jako osoby bez státní příslušnosti je namíste analogicky použít § 76 zákona o azylu. Ten stanoví, že azylant má po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Analogicky má tedy i osoba bez státní příslušnosti po dobu platnosti rozhodnutí ve věci státní příslušnosti trvalý pobyt.
- V šetřených případech stěžovatelé společně s rozhodnutím o uznání za osoby bez státní příslušnosti nezískali žádné pobytové oprávnění. OAMP je naopak poučil, že s vydaným rozhodnutím nejsou spojena žádná práva. Teprve v návaznosti na později uložené rozhodnutí o správním vyhoštění, ve kterém cizinecká policie konstatovala nemožnost vycestování, jim OAMP po podání příslušné žádosti vydal vízum za účelem strpění.
- OAMP proto pochybil, když v případě cizinců uznaných jako osoby bez státní příslušnosti porušil svou povinnost zaplnit mezeru v zákoně a analogicky neuplatnil § 76 zákona o azylu. Tyto osoby tak nebyly automaticky od doby vydání rozhodnutí o uznání za osoby bez státní příslušnosti pokládány za držitele trvalého pobytu s tomu odpovídajícím rozsahem práv. Kromě jiného jim tak nebyl vystaven průkaz o povolení k pobytu ve smyslu § 59 zákona o azylu a nemohli požádat ani o vydání cestovního dokladu podle § 61 zákona o azylu.

Dále jsem zjistila, že OAMP se svým postupem vůči stěžovatelům dopustil **rovněž porušení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954.**

- Přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je deklaratorním aktem. **Práva plynoucí z Úmluvy z roku 1954 ve vztahu k uznaným osobám bez státní příslušnosti je proto namíste garantovat nejpozději v okamžiku, kdy je potvrzeno, že je žadatel osobou bez státní příslušnosti.** OAMP však osobám bez státní příslušnosti automaticky s tímto rozhodnutím nepřiznává žádné pobytové oprávnění ani další práva. Do doby



případného rozhodnutí o udělení víza za účelem strpění tak osoby bez státní příslušnosti pobývají na území bez jakékoli úpravy jejich právního postavení a faktické možnosti požívat práva plynoucí z Úmluvy z roku 1954 (pokud již z dřívějšíka nepožívají jiné odpovídající pobytové oprávnění na odlišném právním základě). Stěžovatelé tak v důsledku postupu OAMP neměli praktický přístup k těmto právům, a byla jim tak odepřena ochrana plynoucí z Úmluvy z roku 1954. V jejich konkrétních případech se přitom jednalo o dobu v rozpětí dvou až tří měsíců. **OAMP proto pochybil, když neumožnil stěžovatelům plný přístup k právům plynoucím z Úmluvy z roku 1954 nejpozději od okamžiku rozhodnutí o uznání za osoby bez státní příslušnosti** (viz část C.2 této zprávy). Přinejmenším v případě stěžovatelů A. a C. mám rovněž za to, že OAMP svým postupem v důsledku mohl porušit rovněž právo stěžovatelů na soukromý a rodinný život chráněné čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

- Úmluva z roku 1954 přiznává osobám bez státní příslušnosti, jimž bylo vydáno rozhodnutí o uznání osobami bez státní příslušnosti, obsáhlý výčet práv spojený se standardem zákonně pobývajících osob (*lawfully staying*). **Stěžovatelé tak mají mít přístup k právům plynoucím z Úmluvy z roku 1954, a to v rozsahu, ve kterém je tato Úmluva zaručuje.** Nejenže se tak nestalo již okamžikem jejich uznání za osoby bez státní příslušnosti, ale ani později. **Vízum za účelem strpění, které jim bylo vydáno, totiž tomuto rozsahu práv neodpovídá.** Představuje nejnižší a nejméně stabilní typ pobytu, který zákon o pobytu cizinců upravuje. Jeho vymezení a rozsah práv s ním spojených v plné míře neodpovídá požadavkům Úmluvy z roku 1954. OAMP proto **pochybil, když stěžovatelům umožnil získat pouze vízum za účelem strpění, které svou povahou a rozsahem práv neodpovídá standardům zakotveným v Úmluvě z roku 1954** (viz část C.3 této zprávy).

Zjistila jsem rovněž, že **cizinecká policie pochybila, když stěžovatelům uložila správní vyhoštění bez toho, aby posoudila podmínky pro uložení správního vyhoštění ve smyslu Úmluvy z roku 1954** (část C.4 této zprávy).

- Z čl. 31 Úmluvy z roku 1954 plyne, že stát nemůže osobu bez státní příslušnosti vyhostit, s výjimkou důvodů národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Tyto důvody je přitom třeba vykládat autonomně v kontextu Úmluvy z roku 1954.
- Stěžovatelé byli vyhoštěni z důvodů vymezených v § 119 zákona o pobytu cizinců bez toho, aby cizinecká policie zvažovala, zda jejich jednání představuje ohrožení národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku ve smyslu čl. 31 Úmluvy z roku 1954.
- Cizinecká policie tak pochybila, když neaplikovala přímo účinnou úpravu plynoucí z Úmluvy z roku 1954.



B. Skutková zjištění

B.1 Shrnutí případů

Stěžovatele A. OAMP svým rozhodnutím ze dne 28. března 2019 nadepsaným jako „rozhodnutí ve věci státní příslušnosti“ uznal osobou bez státní příslušnosti.⁴ Závěr odůvodnění tohoto rozhodnutí obsahoval následující sdělení: „Správní orgán uzavírá, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění, obsahuje právní instituty, o které může osoba, která žádá o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, po jeho přiznání využít jak pro zajištění si legálního pobytu v České republice, tak získání příslušných dokladů, případně vyřízení si otázky případných řízení o vyhoštění z České republiky s příslušnými policejními složkami. Je ale nutné o tato pobytová oprávnění, právní instituty a doklady v souladu s příslušnými podmínkami zákona požádat a podstoupit příslušné správní řízení.“ Pracovníci OAMP stěžovateli při předání rozhodnutí doporučili, aby se dostavil na cizineckou policii, která mu vydá rozhodnutí o správním vyhoštění s konstatováním existence překážek vycestování, a následně bude moci požádat o vízum za účelem strpění.

Stěžovatel se ihned po převzetí rozhodnutí, tj. dne 15. dubna 2019, dostavil na cizineckou policii, kde byl od 18:10 h zajištěn podle zákona o policii.⁵ Ze zajištění byl propuštěn následující den odpoledne, tj. dne 16. dubna 2019. Cizinecká policie mu současně uložila správní vyhoštění z důvodu opakovaného porušení zákona o pobytu cizinců a maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí.⁶ Dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanovila v délce tří let.⁷ Rozhodnutí se opíralo o dříve uložená správní a trestní vyhoštění, která stěžovatel nenaplnil, neboť jakožto osoba bez státní příslušnosti nemohl fakticky vycestovat. Z rozhodnutí rovněž vyplynulo, že se na stěžovatele podle závazného stanoviska OAMP vztahují důvody znemožňující vycestování.⁸ Následující den požádal stěžovatel o vízum za účelem strpění a o cestovní průkaz totožnosti.

Stěžovateli bylo poté vydáno vízum za účelem strpění na dobu jednoho roku. Vízum si spolu s cestovním průkazem totožnosti vyzvedl dne 4. června 2019, tedy více než dva měsíce poté, co byl uznán osobou bez státní příslušnosti.

Stěžovatelku B. uznal OAMP osobou bez státní příslušnosti rozhodnutím ze dne 5. března 2019.⁹ Stěžovatelka byla při předání rozhodnutí dne 26. března 2019 poučena, že zákon o pobytu cizinců obsahuje právní instituty, o které může osoba bez státní příslušnosti

4 Rozhodnutí OAMP ze dne 28. března 2019, č. j. MV-116362-20/OAM-2017.

5 Podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

6 Podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců.

7 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení bytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 16. dubna 2019, č. j. KRPA-152790-20/ČJ-2019-000022-SV.

8 Viz závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince ze dne 16. dubna 2019, ev. č. ZS48234. V závazném stanovisku OAMP konstatoval, že s ohledem na novou skutečnost, tedy přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, by v případě nuceného vycestování stěžovatele mohlo dojít k porušení mezinárodních závazků z oblasti ochrany osob bez státní příslušnosti, zejména samotné Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

9 Rozhodnutí OAMP ze dne 5. března 2019, č. j. MV-7227-5/OAM-2019.



případně požádat pro zajištění svého pobytu na území či získání příslušných dokladů. Obdobně jako u stěžovatele A. jí pracovníci OAMP doporučili, ať se dostaví na cizineckou policii, která jí uloží správní vyhoštění. Následně měla stěžovatelka požádat o vízum za účelem strpění.

Po převzetí rozhodnutí ve věci státní příslušnosti se stěžovatelka dne 28. března 2019 dostavila na cizineckou policii, kde byla po celé odpoledne (od 13:50 do 20:15 h) zajištěna v souladu se zákonem o policii.¹⁰ Rozhodnutím ze dne 5. dubna 2019¹¹ jí pak cizinecká policie uložila správní vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu.¹² Stěžovatelka podle policie neprokázala, že na území pobývala oprávněně přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum. Doba, po kterou není možné umožnit cizinci vstup na území, byla stanovena na 1 rok. Z rozhodnutí dále vyplynulo, že se na stěžovatelku na základě závazného stanoviska OAMP vztahují důvody znemožňující vycestování.¹³ Proti uvedenému rozhodnutí stěžovatelka nepodala odvolání, protože chtěla co nejdříve zlegalizovat svůj pobyt. Následně požádala o vízum za účelem strpění a cestovní průkaz totožnosti.

Vízum za účelem strpění i cestovní průkaz totožnosti jí byly vydány s platností od 29. května 2019, tedy bezmála tři měsíce od vydání rozhodnutí o uznání osobou bez státní příslušnosti.

Stěžovatele C. uznal OAMP jako osobu bez státní příslušnosti rozhodnutím ze dne 15. ledna 2019.¹⁴ Stěžovatel byl při převzetí rozhodnutí nejdříve obecně informován, že samotné rozhodnutí ho neopravňuje k pobytu na území České republiky. Pracovník OAMP mu poté sdělil, že může podat žádost o nové rozhodnutí ve věci správního vyhoštění, které mu bylo již dříve uloženo, a následně požádat o vízum za účelem strpění.

Po podání žádosti o nové rozhodnutí cizinecká policie stěžovateli opakovaně uložila správní vyhoštění,¹⁵ přičemž doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, byla stanovena na 2 roky.¹⁶ V návaznosti na závazné stanovisko OAMP¹⁷ cizinecká policie v rozhodnutí uvedla, že se na cizince vztahují důvody znemožňující vycestování. OAMP následně

10 Podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona o policii.

11 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 5. dubna 2019, č. j. KRPA-128726-17/ČJ-2019-000022-SV.

12 Podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.

13 Viz závazné stanovisko k možnosti vycestování ze dne 3. dubna 2019, ev. č. ZS47853. V závazném stanovisku OAMP konstatoval, že s ohledem na novou skutečnost, tedy přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, by v případě nuceného vycestování stěžovatelky mohlo dojít k porušení mezinárodních závazků z oblasti ochrany osob bez státní příslušnosti, zejména samotné Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

14 Rozhodnutí OAMP ze dne 15. ledna 2019, č. j. MV-7229-5/OAM-2019.

15 Podle § 119 odst. 1 písm. c) bodů 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, tj. zaměstnání bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání a neprokázání, že cizinec pobývá na území po dobu, po kterou je na tomto území oprávněn pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum.

16 Rozhodnutí Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie, Příjímacího střediska cizinců Zastávka, ze dne 27. února 2019, č. j. CPR-12298-45/ČJ-2017-931200-SV.

17 Viz závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince ze dne 27. února 2019, ev. č. ZS47079.



v přezkumném řízení rozhodnutí o správním vyhoštění zrušil a věc vrátil k novému projednání.¹⁸ Důvodem bylo, že namísto nového rozhodnutí ve smyslu § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, o které stěžovatel požádal, mu cizinecká policie v rozporu s § 101 písm. e) správního řádu¹⁹ vydala další rozhodnutí o správním vyhoštění. Po obdržení nového rozhodnutí podle § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců požádal stěžovatel o vízum za účelem strpění.

Vízum za účelem strpění bylo stěžovateli uděleno na období od 29. dubna 2019 do 29. dubna 2020, tedy tři a půl měsíce po uznání osobou bez státní příslušnosti.

B.2 Vyjádření správních orgánů

S ohledem na tyto skutečnosti jsem se rozhodla zahájit šetření. Dne 20. června 2019 jsem se prostřednictvím pověřené zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv obrátila na ředitelku OAMP Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou (dále také „ředitelka OAMP“) a požádala ji o vyjádření k situaci stěžovatelů. Své dotazy jsem směřovala na typ pobytového oprávnění, které OAMP uděluje uznaným osobám bez státní příslušnosti, na důvody neudělení pobytového oprávnění společně s rozhodnutím o určení osoby bez státní příslušnosti, na zajištění materiálních práv z Úmluvy z roku 1954, včetně závazku k usnadnění asimilace a naturalizace osob bez státní příslušnosti, a na typ cestovního dokladu vydávaný osobám bez státní příslušnosti. Současně jsem se dotazovala na zohlednění předchozích správních vyhoštění a praxi vydávání závazných stanovisek, podle kterých se na osobu bez státní příslušnosti vztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

Dne 11. července 2019 jsem obdržela **odpověď ředitelky OAMP**. Z jejího vyjádření plyne, že pokud je osoba uznána za osobu bez státní příslušnosti, vydává se „dle situace vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění na území podle § 33 odst. 1 písm. a) nebo § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Vízum za účelem strpění je titulem, na jehož základě mohou osoby realizovat patřičná práva z Úmluvy. Vzhledem k tomu, že jde o standardní postup podle zákona o pobytu cizinců, je nutné dodržet postupy, které vedou k vydání víza. Proto se nevydává automaticky po přiznání statusu“. Ředitelka OAMP dále sdělila, že „[o]statně ani průkaz o povolení k pobytu jiným cizincům nebo poživatelům mezinárodní ochrany není možné vydat současně s předáním/doručením rozhodnutí“. K postupu při vydání víza za účelem strpění osobám bez státní příslušnosti uvedla, že k vydání víza je nutná aktivita dotčeného cizince, neboť jde o řízení o žádosti. „[I]nterní postupy pak předpokládají vydání víza bez zbytečného odkladu, protože jde o skutkově jasné situace; tímto je minimalizována doba od vydání rozhodnutí do doby převzetí titulu, který cizince oprávní k realizaci jeho práv.“

K otázce cestovního dokladu ředitelka OAMP sdělila, že „osobám je vydáván cestovní průkaz totožnosti, a to i přes výhradu učiněnou k čl. 27 a 28 Úmluvy. Je tomu tak z toho důvodu, že bez tohoto dokladu by osoby nemohly realizovat práva plynoucí jim z Úmluvy“.

¹⁸ Rozhodnutí OAMP ze dne 15. května 2019, č. j. MV-67412-3/OAM-2019.

¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



Dále uvedla, že „[p]ři interním nastavování postupů byly specificky diskutovány situace, kdy je cizinci uloženo správní nebo trestní vyhoštění“. V případě správního vyhoštění je využíván institut důvodů znemožňujících vycestování podle § 120a zákona o pobytu cizinců. Doplnila, že novela zákona o pobytu cizinců účinná od 31. července 2019, která z § 179 zákona o pobytu cizinců vypustila písm. d) upravující situace, kdy je vycestování v rozporu s mezinárodními závazky, „se stávající praxe nedotkne, u závazných stanovisek bude postupováno stejně, bude však zřejmě odkazováno přímo na Úmluvu“. K řešení situace střetu s trestem vyhoštění není OAMP kompetentní, ředitelka OAMP si nicméně vyžádala stanovisko Ministerstva spravedlnosti, které v době vyjádření neměla k dispozici.

O **vyjádření** jsem požádala i **ředitele cizinecké policie** plk. Mgr. Milana Majera (dále také „ředitel ŘSCP“). Dne 22. října 2019 jsem obdržela jeho odpověď. V ní ředitel ŘSCP uvádí, že „cizinecká policie plně respektuje čl. 31 Úmluvy z roku 1954“. Ten „jasně stanoví, že smluvní státy nevyhostí s výjimkou důvodů národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, osoby bez státní příslušnosti **oprávněně se zdržující na jejich území**“. Stěžovatel A. i stěžovatelka B. se podle ředitele ŘSCP „v době zahájeného řízení o správním vyhoštění na území České republiky zdržovaly neoprávněně“.

Ředitele ŘSCP jsem se konkrétně dotázala na to, jakým způsobem se do rozhodovací praxe promítl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č. j. 9 Azs 361/2017-33, který se věnuje otázce vyhoštění osoby bez státní příslušnosti. K tomu ředitel ŘSCP uvedl, že ŘSCP je s uvedeným rozsudkem seznámeno, ale je názoru, že nedopadá na šetřené případy, jelikož se jedná odlišnou situaci.

K dotazu na upravení postupu cizinecké policie v souvislosti s řízením o určení statusu osoby bez státní příslušnosti ředitel ŘSCP sdělil, že postup byl „upraven metodicky po dohodě OAMP a současně byl upraven i postup v některých případech po udělení statutu osoby bez státní příslušnosti“. Další podrobnosti příslušného metodického postupu ředitel ŘSCP nesdělil.

Po shromáždění výše uvedených materiálů a informací jsem dospěla k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými podle § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, již není třeba.

C. Právní hodnocení

C.1 Postavení osoby bez státní příslušnosti (uplatnění analogie k pobytu azylanta)

C.1.1 Vnitrostátní právní úprava postavení osob bez státní příslušnosti

Podle ustanovení § 8 zákona o azylu: „Ministerstvo [vnitřní] ... 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 neobsahuje**.

Jedná se o nedokonalou právní úpravu, která je důsledkem pouze minimalistického provedení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954. Mezeru v zákoně považuji v tomto



ohledu za obzvlášť nešťastnou s ohledem na zranitelnost osob bez státní příslušnosti a dosavadní minimální zkušenost s ochranou práv těchto osob v českém právním prostředí.²⁰ Absence jasné právní úpravy postavení osob, kterým bylo přiznáno postavení osoby bez státní příslušnosti, může osoby odrazovat od podání žádosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954 a ponechává prostor pro libovůli řešení situace osob bez státní příslušnosti. Považuji proto za nezbytné, aby Ministerstvo vnitra jako gestor zákona o azylu při nejbližší nadcházející novele předložilo komplexní a transparentní právní úpravu řízení o určení osob bez státní příslušnosti vedeného na základě žádosti podané podle § 8 písm. d) zákona o azylu a právního postavení osob, kterým byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954. Do doby, než bude přijata tato právní úprava, je nutno absenci výslovné úpravy překlenout výkladem.

Absence výslovné právní úpravy vymezení právního postavení osob bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu **představuje tzv. pravou (logickou, normativní) mezeru v zákoně.**²¹ Tento typ mezery je **třeba výkladově překlenout s použitím analogie.**²² V daném případě se jedná o *analogii legis*, která 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“.²³ V předmětném případě je otázka právního postavení osob bez státní příslušnosti podle § 8 d) zákona o azylu **třeba řešit analogickým uplatněním právního postavení azylantů** vymezeným v zákoně o azylu. Shodný teleologický základ je dán jednak blízkou provázaností mezinárodních právních režimů upravujících právní postavení těchto skupin osob (srov. dále část C.2 této zprávy) a zároveň tomu odpovídající systematikou vnitrostátní právní úpravy, kdy je řízení o žádostech podle Úmluvy z roku 1954 zařazeno do úpravy zákona o azylu, stejně jako řízení o žádostech podle Ženevské úmluvy. Sama důvodová zpráva k § 8 písm. d) zákona o azylu přitom předpokládá, že pro řízení o žádostech podle § 8 písm. d) zákona o azylu „se použijí mechanismy řízení ve věci mezinárodní ochrany“.²⁴ Tento závěr nelze vztáhnout pouze na samotný průběh řízení, ale i na právní dopady rozhodnutí o určení osoby bez státní příslušnosti.

20 Srov. JANKŮ, L. Postavení a ochrana osob bez státního občanství v České republice. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.). *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015. s. 256–257, 281 a násl.

21 Ta nastává tehdy, pokud jedna norma (v tomto případě Úmluva z roku 1954) předpokládá existenci jiné normy, která však chybí (zde úpravy právního postavení žadatelů po dobu řízení tak, aby jim byla zaručena práva plynoucí z Úmluvy). MELZER, F. *Metodologie nalézání práva – Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 224–225.

22 Analogie je nástrojem pro uzavření tzv. právních mezer. Znamená „nalézání práva v oblasti mimo rozsah pojmu, a to tím, že spojuje právní následky (dispozice) norem s případy, které nejsou zahrnuty do jejich jazykového vyjádření v právních předpisech“. Tamtéž, s. 430–431. Dále srov. VEČEŘA, M. Soudcovské dotváření práva. In GERLOCH, A., TRYZNA, J., WINTR, J. (eds.) *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 221 a násl.

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

24 Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým bylo do § 8 zákona o azylu doplněno písm. d).



Výše uvedený závěr lze dovodit i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud v kontextu posuzování právního postavení žadatelů o uznání statusu osoby bez státní příslušnosti dovedl nutnost uplatnit analogicky ustanovení zákona o azylu týkající se postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Výslovně přitom konstatoval, 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**“²⁵ (důraz doplněn). Nejvyšší správní soud tak konstatoval **povinnost Ministerstva vnitra uplatnit analogii s úpravou zákona o azylu** týkající se mezinárodní ochrany nejen ve vztahu k procesním aspektům řízení o žádostech o určení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, ale **rovněž ve vztahu k hmotněprávním pravidlům**. Nejvyšší správní soud přímo uvedl, že „[z]a situace, kdy Nejvyšší správní soud dovedl, že v případě žádosti 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**.“²⁶

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze logicky dovodit, že s ohledem na absenci výslovné právní úpravy jejich právního postavení **mají mít osoby, které byly uznány osobami bez státní příslušnosti**, na základě uplatnění *analogie legis* **stejně právní postavení a rozsah práv jako osoby, kterým byl udělen azyl**. Není přípustné, aby si správní orgán vybíral *ad hoc* pouze ta ustanovení, která mu vyhovují, a tedy na řízení a postavení žadatele uplatňoval ustanovení zákona o azylu, avšak ohledně právního postavení osob, které byly uznány osobami bez státní příslušnosti, tuto úpravu neaplikoval.

Odlišný výklad by za stávající absence právní úpravy dané otázky vedl k absurdnímu důsledku, kdy po dobu řízení o žádosti o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti má žadatel právní postavení analogické s žadatelem o mezinárodní ochranu, včetně příslušného rozsahu práv a vydání průkazu žadatele ve smyslu § 57 zákona o azylu. **Okamžikem, kdy by mu bylo v řízení o jeho žádosti vyhověno**, a správní orgán by vydal rozhodnutí, kterým mu přizná právní postavení osoby bez státní příslušnosti, **by však žadatel o již dosažený standard práv**, která během řízení požíval, stejně jako o platný průkaz totožnosti (průkaz žadatele) **přišel, a jeho právní postavení by se v důsledku vydaného pozitivního rozhodnutí paradoxně zásadně zhoršilo**.

Uvedené závěry vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu mají navíc oporu v mezinárodním právu, ze kterého plyne rovněž jasná analogie statusu uprchlíka a statusu osoby bez státní příslušnosti (podrobněji viz část C.2.1 této zprávy).

V případě uznání cizince jako osoby bez státní příslušnosti je tedy namístě analogicky použít § 76 zákona o azylu, ze kterého plyne, že azylant má trvalý pobyt ve smyslu zákona

25 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, odst. 9, a 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-53, odst. 11.

26 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018, odst. 9, a 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018, odst. 10 (důraz doplněn).



o pobytu cizinců na území České republiky na území po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu. Analogicky tak rovněž **osoba bez státní příslušnosti má trvalý pobyt** ve smyslu zákona o pobytu cizinců na území České republiky **po dobu platnosti rozhodnutí o uznání osobou bez státní příslušnosti**. Toto právo jí náleží přímo ze zákona, aniž o jeho přiznání musela zvlášť žádat. Uznané osobě bez státní příslušnosti pak má OAMP podle § 59 zákona o azylu vydat průkaz o povolení k pobytu a na žádost podle § 61 zákona o azylu též cestovní doklad.

C.1.2 Aplikace na šetřené případy

V šetřené věci byli stěžovatelé pracovníky OAMP poučeni o nezbytnosti požádat o pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců, a to za stejných podmínek, jaké musejí podle tohoto zákona splnit všichni ostatní cizinci. Z podnětů plyne, že při předání rozhodnutí pracovníci OAMP stěžovatele informovali, že jim z vydávaného rozhodnutí nevyplynou žádná práva, a ohledně dalšího řešení jejich pobytové situace je odkázali na cizineckou policii, za účelem řešení správního vyhoštění, a obecně na možnosti plynoucí ze zákona o pobytu cizinců. V případě stěžovatele A. pak byla obecná informace o nezbytnosti požádat o pobytová oprávnění a doklady v souladu s příslušnými podmínkami zákona o pobytu cizinců obsažena přímo v závěru odůvodnění rozhodnutí. Požadavek OAMP o nezbytnosti požádat o vízum za účelem strpění vyplynul i z vyjádření ředitelky OAMP, která sdělila, že k vydání víza za účelem strpění je nutná aktivita cizince, jelikož jde o standardní postup podle zákona o pobytu cizinců, a je proto nutné dodržet postupy, které vedou k vydání víza.

Podle praxe nastavené OAMP vůči uznaným osobám bez státní příslušnosti je předpokladem pro udělení víza za účelem strpění vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. V rámci řízení o správním vyhoštění Ministerstvo vnitra uznaným osobám bez státní příslušnosti nejprve vydává negativní závazné stanovisko k možnosti vycestování²⁷ a konstatuje existenci překážek k vycestování z důvodu rozporu s mezinárodními závazky České republiky.²⁸ Na základě negativního závazného stanoviska vydaného v rámci řízení o správním vyhoštění je pak možné získat vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.²⁹ Po dobu řízení o žádosti o vydání víza za účelem strpění přitom žadatel nemá právo pobývat na území a jeho právní postavení není upraveno.

27 Závazné stanovisko Ministerstva vnitra je standardní součástí řízení ve věci správního vyhoštění. Zákon stanoví výjimky pouze pro vyhoštění na hraničním přechodu, vyhoštění v případě, že cizinec pochází z bezpečné země původu (a neuvádí skutečnosti o hrozbě vystavení skutečnému nebezpečí) a pokud jde o občana EU. Srov. § 120a zákona o pobytu cizinců.

28 Vydávání negativního stanoviska k možnosti vycestování osob bez státní příslušnosti je v praxi OAMP patrně spojeno pouze s případy, kdy osobě bylo vydáno rozhodnutí o uznání osobou bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, a nesouvisí se samotnou skutečností, že osoba je bez státní příslušnosti ve smyslu čl. 1 Úmluvy z roku 1954. V případě osob bez státní příslušnosti, kterým apatristmus nebyl osvědčen rozhodnutím vydaným podle § 8 písm. d) zákona o azylu (mj. z důvodu teprve nedávného zavedení příslušné úpravy), totiž, dle mých poznatků, v minulosti OAMP překážky vycestování v závazných stanoviscích neshledal.

29 Podle tohoto ustanovení „[m]inisterstvo dále udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci, jehož vycestování z území není možné (§ 120a)“.



Výše popsaný postup je **porušením povinnosti OAMP uplatnit analogický výklad právního postavení uznaných osob bez státní příslušnosti s postavením azylanta podle příslušných ustanovení zákona o azylu**. S ohledem na stávající právní úpravu § 76 zákona o azylu by měla mít osoba bez státní příslušnosti po dobu platnosti rozhodnutí ve věci státní příslušnosti trvalý pobyt. Ředitelka OAMP ve vyjádření upozornila, že průkaz o povolení k pobytu cizinců není možné vydat ani držitelům mezinárodní ochrany současně s předáním/doručením rozhodnutí. K tomu uvádím, že nevyžaduji, aby byl osobám bez státní příslušnosti vydán průkaz o povolení pobytu ve smyslu § 59 zákona o azylu ihned souběžně s rozhodnutím. Takový postup se neuplatní ani u azylantů. Stejně jako u azylantů je však třeba, aby i u osob bez státní příslušnosti bylo zřejmé, že mají ze zákona přiznán trvalý pobyt po dobu platnosti rozhodnutí podle § 76 zákona o azylu, a OAMP vůči nim postupoval tomu odpovídajícím způsobem.

Uzavírám proto, že **OAMP pochybil, když nepostupoval podle § 76 zákona o azylu a stěžovatelům s rozhodnutím ve věci státní příslušnosti nepřiznal existenci práva trvalého pobytu, ani jim následně nevydal průkaz o povolení k pobytu ve smyslu § 59 zákona o azylu a neumožnil požádat o cestovní doklad ve smyslu § 61 zákona o azylu**.

Dodávám, že z čl. 28 Úmluvy z roku 1954 plyne povinnost státu vydat osobě bez státní příslušnosti zákonně pobývajícím na území **cestovní doklady**. Cestovním dokladem ve smyslu tohoto ustanovení se přitom rozumí cestovní doklad v souladu s přílohou k Úmluvě z roku 1954. Takový cestovní doklad obsahuje informace, že držitel je osobou bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy, a obsahuje další náležitosti stanovené touto přílohou.

K čl. 28 Úmluvy z roku 1954 uplatnila Česká republika výhradu, podle které tento cestovní doklad „bude vydáván osobám bez státní příslušnosti, jimž byl povolen trvalý pobyt na území České republiky v souladu s jejími vnitrostátními právními předpisy“. S ohledem na výše uvedené závěry dovozují, že vnitrostátní právní předpisy prostřednictvím § 76 zákona o azylu stanoví požívání práva trvalého pobytu uznaným osobám bez státní příslušnosti po dobu platnosti příslušného rozhodnutí. Česká republika je proto povinna vůči těmto osobám aplikovat rovněž čl. 28 Úmluvy z roku 1954 a vydat jim cestovní doklad.

Ředitelka OAMP mě ve svém vyjádření informovala, že osobám bez státní příslušnosti je (navzdory zmíněné výhradě k čl. 28) vydáván cestovní průkaz totožnosti i bez vazby na trvalý pobyt, jelikož bez tohoto dokladu by osoby nemohly realizovat práva plynoucí jim z Úmluvy z roku 1954. K tomu uvádím, že cestovní průkaz totožnosti nenaplnuje požadavky stanovené přílohou, proto se nejedná o cestovní doklad ve smyslu čl. 28 Úmluvy z roku 1954. Naplnění požadavků čl. 28 Úmluvy z roku 1954 namísto toho odpovídá postup podle § 61 zákona o azylu, který upravuje vydání cestovního dokladu azylantům.

C.2 Nabytí práv spojených se statusem osoby bez státní příslušnosti

Pochybení OAMP vymezené v části C.1 této zprávy je důsledkem nedostatečné právní úpravy³⁰ a spočívá v porušení povinnosti OAMP za situace existující mezery v zákoně

30 Za absenci ucelené právní úpravy vztahující se k právnímu postavení osob bez státní příslušnosti a řízení o jejich určení (*statelessness determination procedure*) je Česká republika opakovaně kritizována mimo jiné mezinárodními



analogicky použít příslušná ustanovení zákona o azylu. V následující části se dále zaměřím na slučitelnost stávající praxe OAMP s Úmluvou z roku 1954, a to hlediska dvou aspektů. Nejprve se budu zabývat povahou rozhodnutí ve věci státní příslušnosti a tím, od kterého momentu plynou osobě bez státní příslušnosti práva garantovaná Úmluvou z roku 1954 (část C.2 této zprávy). Následně se budu podrobněji zabývat rozsahem práv náležejících uznaným osobám bez státní příslušnosti podle Úmluvy z roku 1954 a tím, zda stávající praxe OAMP, zejména pak udělované vízum za účelem strpění, dostatečně naplňuje tyto závazky (část C.3 této zprávy).

C.2.1 Mezinárodní právní úprava postavení osob bez státní příslušnosti

Mezinárodněprávní úprava právního postavení osob bez státní příslušnosti se řídí Úmluvou z roku 1954. Jedná se o „sesterskou“ úmluvu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků (dále také „Ženevská úmluva“),³¹ která byla přijata o tři roky dříve v roce 1951. Znění naprosté většiny jejich ustanovení je shodné, stejně jako historie přípravných prací na textu obou úmluv. Původně se počítalo s přijetím úpravy ve vztahu k uprchlíkům i osobám bez státní příslušnosti v rámci jedné společné úmluvy. Panovala shoda na tom, že uprchlíci i osoby bez státní příslušnosti sdílejí obdobnou potřebu ochrany.³² Později se zástupci států rozhodli, že úpravu rozdělí do dvou samostatných smluv, přičemž dřívější finalizace se dočkala úmluva týkající se uprchlíků.³³ Obsah těch ustanovení, která jsou pro obě úmluvy společná (týkají se především vymezení jednotlivých práv osob spadajících pod rozsah úmluvy), přitom již při pozdějším dokončování textu Úmluvy z roku 1954 znovu věcně debatován nebyl a zástupci států rozhodli o převzetí obsahu úpravy dohodnuté ve vztahu k Ženevské úmluvě.³⁴ Cílem Úmluvy z roku 1954 je zakotvit mezinárodní ochranu pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou zároveň uprchlíky.³⁵

Společná historie přípravných prací, totožná struktura obou úmluv a shodné znění většiny jejich textu jsou významné pro výklad Úmluvy z roku 1954. Znamenají totiž, že **je při něm**

monitorovací tělesy na ochranu lidských práv, konkrétně v roce 2018 Výborem OSN proti mučení a v roce 2019 Výborem OSN pro odstranění všech forem rasové diskriminace. Srov. Committee against Torture. *Concluding observations on the sixth periodic report of Czechia*. (CAT/C/CZE/CO/6), 6 June 2018, odst. 22–23. Dále srov. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth periodic reports of Czechia*. (CERD/C/CZE/CO/12-13), 19 September 2019, odst. 27–28.

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

32 Blíže srov. FOSTER M., LAMBERT, H. *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 41, 43–46.

33 Blíže k historii přijetí textu Úmluvy z roku 1954 viz GOODWIN GILL, G. S. *Introductory Note on the Convention relating to the Status of Stateless Persons*. *Audiovisual Library of International Law* [online]; dostupné z <http://legal.un.org/avl/ha/refugees.html>.

34 Jedinou výjimku představují čl. 15 (sdružovací právo) a čl. 17 (právo vykonávat placené zaměstnání), které mají v Úmluvě z roku 1954 oproti Ženevské úmluvě odlišný, o něco nižší standard vymezení jejich rozsahu. Blíže srov. FOSTER, M., LAMBERT, H. *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 43.

35 Srov. preambuli Úmluvy z roku 1954: „[...] majíce na zřeteli, že Úmluva o právním postavení uprchlíků z 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, [...]“.



možné vycházet z výkladu, jenž byl rozvinut k ekvivalentním ustanovením Ženevské úmluvy. Tento závěr potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud, když uvedl, 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“.³⁶ To má praktický význam, neboť historicky byla Úmluvě z roku 1954 věnována v praxi států menší pozornost než Ženevské úmluvě (změna v tomto ohledu nastává až v posledních letech³⁷), takže množství odborných textů, výkladových stanovisek UNHCR a příkladů praxe států vztahujících se k Úmluvě z roku 1954 je oproti Ženevské úmluvě dosud menší.

Obecně platí, že při výkladu Úmluvy z roku 1954 je třeba postupovat v souladu s pravidly výkladu mezinárodních smluv, jež jsou zakotveny ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1980.³⁸ Východiskem je princip *pacta sunt servanda*, tedy že platné smlouvy zavazují smluvní strany, které smlouvu musejí vykládat a plnit v dobré víře.³⁹ Článek 31 Vídeňské úmluvy pak vymezuje základní obecné pravidlo výkladu, podle něhož musí být mezinárodní smlouva a její jednotlivá ustanovení vykládána: 1) v souladu obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě, 2) v jejich celkové souvislosti, a 3) s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.⁴⁰ Do výkladu jednotlivých ustanovení Úmluvy z roku 1954 je proto nezbytné promítnout mimo jiné její celkový převládající humanitární účel a záměr zajištění určitého standardu zacházení osobám bez státní příslušnosti.⁴¹ Tento účel úmluvy vyplývá jednoznačně z textu její preambule, podle které smluvní strany „[...] stvrzují zásadu, že všichni lidé mají požívat základních práv a svobod bez diskriminace, [...] že Organizace spojených národů při různých příležitostech projevila svůj **hluboký zájem o osoby bez státní příslušnosti** a snažila se zajistit, **aby osoby bez státní příslušnosti tato**

36 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2012, č. j. 6 Ads 67/2012, odst. 29 (důraz doplněn.)

37 Viz VAN WAAS, L. The UN Statelessness Conventions. In EDWARDS, A., Van WAAS, L. (eds.) *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 78–82. Srov. též globální kampaň UNHCR „I Belong“ pro období 2014–2024 s cílem ukončit celosvětově apatristmus do roku 2024. Blíže viz UNHCR. *#IBelong Campaign to End Statelessness* [online]; dostupné z <https://www.unhcr.org/ibelong-campaign-to-end-statelessness.html>.

38 Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 4. září 1987, č. 5/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

39 Srov. čl. 26 a 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Zásada *pacta sunt servanda* je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky, podle něhož „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“ Zároveň platí, že státy se nemohou dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy, což je stanoveno v čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

40 Srov. čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy. Spolu s celkovou souvislostí výrazů uvedených ve smlouvě (čl. 31 odst. 2) má být zohledněna rovněž pozdější dohoda nebo praxe stran zakládající dohodu ohledně výkladu smlouvy, stejně jako jakákoli relevantní pravidla mezinárodního práva použitelná mezi stranami (čl. 31 odst. 3). Čl. 32 Vídeňské úmluvy pak vymezuje doplňkové prostředky výkladu (například záznamy z přípravných prací na smlouvě či okolnosti, za nichž byla smlouva uzavřena), které lze využít buď pro potvrzení významu vyplývajících z použití pravidel podle čl. 31, nebo v případě, že výklad podle čl. 31 je nejednoznačný nebo nesmyslný.

41 Převládající humanitární předmět a účel je obecně akceptován rovněž v rámci výkladu Ženevské úmluvy. Srov. např. HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 53, dále GOODWIN-GILL, G., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 7–8, či FOSTER, M. *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 43–47, 58.



základní práva a svobody v co nejširší míře užívaly, [...] že je žádoucí upravit a zlepšit postavení osob bez státní příslušnosti mezinárodní smlouvou [...]“ (důraz doplněn).

Úmluva z roku 1954 vymezuje minimální standard rozsahu práv, který jsou smluvní státy povinny osobám bez státní příslušnosti poskytnout. Úprava 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. Pro účel tohoto šetření je třeba vymezit a interpretovat **standard zacházení a rozsah práv, který Úmluva z roku 1954 přiznává osobám, které jsou uznanými osobami bez státní příslušnosti**. Budu při tom vycházet z výše vymezených výkladových východisek vztahujících se k interpretaci Úmluvy z roku 1954.

Platí, že přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti je – obdobně jako přiznání postavení uprchlíka – **deklaratorním aktem**. Jednotlivec se stává osobou bez státní příslušnosti již **okamžikem naplnění podmínek definice osoby bez státní příslušnosti** vymezené v čl. 1 odst. 1 Úmluvy z roku 1954.⁴² Tomu odpovídá skutečnost, že práva vymezená v Úmluvě z roku 1954 nejsou svou formulací omezena na osoby, které byly státem formálně uznány jako osoby bez státní příslušnosti.

Rozsah práv náležejících osobám bez státní příslušnosti je namísto toho Úmluvou z roku 1954 vymezen v závislosti na povaze a délce přítomnosti osoby na území státu a charakteru její vazby na tento stát.⁴³ Úmluva z roku 1954 je tak (stejně jako Ženevská úmluva) založena na postupné gradaci práv osob bez státní příslušnosti, která narůstají s plynutím času a stupněm vazby dotyčné osoby na hostitelský stát.⁴⁴

Úmluva z roku 1954 rozlišuje celkem pět základních kategorií vymezujících vztah dotyčné osoby k území hostitelského státu. V návaznosti na ně přiznává jednotlivá práva:

- 1) všem osobám bez státní příslušnosti nacházejícím se v jurisdikci příslušného státu,⁴⁵
- 2) osobám bez státní příslušnosti nacházejícím se fyzicky na území příslušného státu (*within their territories*),⁴⁶

42 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*. 2014, odst. 16; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

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

44 Tamtéž, odst. 132. 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>.

45 Do této kategorie náleží čl. 12 (osobní status), čl. 13 (movitý a nemovitý majetek), čl. 16 odst. 1 (přístup k soudům), čl. 20 (přídělový systém), čl. 22 (vzdělání), čl. 25 (správní pomoc) a čl. 32 (naturalizace).

46 Do této kategorie náleží čl. 4 (svoboda vyznání) a čl. 27 (doklad totožnosti).



- 3) osobám bez státní příslušnosti **zákonně se zdržujícím** na území příslušného státu (*lawfully in their territories*),⁴⁷
- 4) osobám bez státní příslušnosti **zákonně pobývajícím** na území daného státu (*lawfully staying in their territories*),⁴⁸ a
- 5) osobám bez státní příslušnosti schopným prokázat trvalý pobyt (*habitual residence*).⁴⁹

V této souvislosti je třeba upozornit na **chybu v českém překladu Úmluvy** z roku 1954, který je zveřejněn ve Sbírce mezinárodních smluv.⁵⁰ Zatímco Úmluva rozlišuje postavení osob bez státní příslušnosti **zákonně se zdržujících** (*lawfully in*) a **zákonně pobývajících** (*lawfully staying*) na území státu, český překlad Úmluvy mezi těmito dvěma kategoriemi nerozlišuje a oba pojmy překládá shodně jako osoby bez státní příslušnosti „oprávněně se zdržující“ na území. **To může vést ke zcela zavádějícímu výkladu personálního dosahu příslušných práv garantovaných úmluvou.** Pro správnou interpretaci dotyčných ustanovení je proto nezbytné vycházet výhradně z **autentických jazykových verzí** Úmluvy z roku 1954.⁵¹

Osoby, kterým byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti, obecně spadají do čtvrté z výše vymezených kategorií.⁵² Z pohledu Úmluvy z roku 1954 se proto jedná o osoby „**zákonně pobývajících**“ (*lawfully staying*, ve francouzském jazykovém znění *se résident régulièrement*, ve španělském jazykovém znění *residan legalmente*) na území státu. Této kategorii osob bez státní příslušnosti Úmluva z roku 1954 **přiznává široký okruh práv** (jedná se v zásadě o všechna práva garantovaná Úmluvou s výjimkou dvou specifických oprávnění, která jsou vyhrazena až pro poslední, pátou kategorii tvořenou osobami, které mohou prokázat trvalý pobyt na území).⁵³ Konkrétnímu výčtu a obsahu těchto práv náležejících uznaným osobám bez státní příslušnosti v rámci čtvrté z výše vymezených kategorií se podrobně věnuji dále v části C.3 této zprávy.

Na závěr o zařazení do kategorie „zákonně pobývajících osob“ ve smyslu Úmluvy z roku 1954 nemá vliv skutečnost, že příslušná osoba není držitelem pobytového oprávnění.

47 Do této kategorie náleží čl. 18 (samostatná výdělečná činnost), čl. 26 (svoboda pohybu) a čl. 31 (ochrana před vyhoštěním).

48 Do této kategorie náleží čl. 15 (sdružovací právo), čl. 17 (zaměstnání), čl. 19 (svobodná povolání), čl. 21 (bydlení), čl. 23 (veřejná podpora), čl. 24 (pracovníprávní předpisy a sociální zabezpečení) a čl. 28 (cestovní doklady).

49 Do této kategorie náleží čl. 14 (autorská práva a duševní vlastnictví) a čl. 16 odst. 2 (právo na právní pomoc v souvislosti s přístupem k soudu).

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

51 Autentická jazyková znění Úmluvy z roku 1954 jsou tři: anglické, francouzské a španělské. V tomto ohledu je dán rozdíl oproti Ženevské úmluvě, jejíž autentická jazyková znění jsou pouze v angličtině a francouzštině.

52 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*. 2014, odst. 137; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

53 Jedná se o práva vymezená v čl. 14 (autorská práva a duševní vlastnictví) a čl. 16 odst. 2 (právo na právní pomoc v souvislosti s přístupem k soudu) Úmluvy z roku 1954.



Příručka UNHCR pro ochranu osob bez státní příslušnosti (dále také „Příručka UNHCR“) totiž stanoví, že **jednotlivec uznaný jako osoba bez státní příslušnosti** v návaznosti na určovací řízení, který však nemá pobytové oprávnění, **bude obecně osobou zákonně pobývajícím na území státu ve smyslu Úmluvy z roku 1954**, a to již pouze s ohledem na dobu, kterou již v zemi strávil v rámci trvání řízení o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti.⁵⁴ Pojem „zákonně pobývajícím“ musí být vykládán jako autonomní pojem použitý Úmluvou z roku 1954 (a Ženevskou úmluvou), v souladu s výše popsány výchozími východiskami pro výklad mezinárodních smluv. Je třeba jej vykládat spíše široce, jak odpovídá významu francouzského pojmu „*résidant régulièrement*“, přičemž je určující faktický, déleodobější a státem určitým způsobem aprobovaný (či s vědomím státních orgánů tolerovaný) pobyt.⁵⁵ Jak přitom upozorňuje UNHCR, výklad, který by státům umožnil vyhnout se poskytnutí práv a výhod spojených se standardem „zákonně pobývajícím“ osobou tím, že se rozhodnou uprchlíkovi pobývajícím na jejich území neregularizovat pobyt, a tím mu tato práva trvale odeprít, není v souladu s úmyslem tvůrců Ženevské úmluvy.⁵⁶ Totéž platí rovněž ve vztahu k Úmluvě z roku 1954.

Výkladem Úmluvy z roku 1954 je nicméně třeba dospět k tomu, že **pokud stát uzná jednotlivce jako osobu bez státní příslušnosti, měl by mu zároveň poskytnout zákonný pobytový status**, který je spojen s příslušným standardem zacházení plynoucím z Úmluvy z roku 1954. To potvrzují expertní názory⁵⁷ a jednoznačně to vyplývá i z doporučení UNHCR. Přestože totiž Úmluva z roku 1954 výslovně nestanoví povinnost přiznat osobám bez státní příslušnosti právo pobytu, tuto povinnost **lze dovodit implicitně s ohledem na předmět a účel smlouvy**.⁵⁸ Dle UNHCR „získání postavení osoby bez státní příslušnosti hraje významnou roli pro zvýšení garance dodržení lidských práv osob bez státní

54 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*. 2014, odst. 137: „Individuals recognised as stateless following a determination procedure but to whom no residence permit has been issued will generally be ‚lawfully staying‘ in a State party **by virtue of the length of time already spent in the country awaiting a determination.**“ (důraz doplněn).

55 Blíže k výkladu tohoto pojmu v kontextu Ženevské úmluvy srov. JANKŮ, L. Článek 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice: rozpor s Úmluvou o právním postavení uprchlíků? In: POŘÍZEK, P., JÍLEK, D. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Wolters Kluwer ČR, 2017.

56 UNHCR. „*Lawfully Staying*“ – A Note on Interpretation, 3. 5. 1988, odst. 16; dostupné z <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>. UNHCR proto v této souvislosti vymezuje koncept tzv. implicitní zákonnosti pobytu uprchlíka (*implicit lawfulness*) a dovozuje, že nepovolený (*unauthorized*) pobyt může v závislosti na okolnostech představovat zákonný (*lawful*) pobyt. Odkazuje přitom rovněž na výklad A. Grahl-Madsena, který dovozuje, že přestože „zákonnost“ (*lawfulness*) pobytu uprchlíka musí být za normálních okolností explicitní, existují rovněž situace, kdy může být pouze implicitní. V tomto kontextu se tak pobyt uprchlíka může z hlediska určitých právních ustanovení jevit na první pohled jako nezákonný, avšak ve světle širšího právního rámce může být zákonným. GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law. Vol. II*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1966, s. 350, citováno z UNHCR. „*Lawfully Staying*“ – A Note on Interpretation, op. cit., odst. 16.

57 Srov. *Expert Meeting: Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons. Summary Conclusions*. Expert meeting convened by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Open Society Justice Initiative, Geneva, Switzerland, 6-7 December, 2010 in the context of the 50th anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, odst. 25 a 26; dostupné z <https://www.refworld.org/pdfid/4d9022762.pdf>.

58 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 147. Srov. též BIANCHINI, K. *Protecting Stateless Persons*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2018, s. 239.



příslušnosti, zejména prostřednictvím přístupu k bezpečnému právnímu postavení (*secure legal status*) a požívání práv zakotvených pro osoby bez státní příslušnosti v Úmluvě z roku 1954⁵⁹. „Bez přiznání práva pobytu čelí osoba i nadále riziku nejistoty a odepření práv zaručených Úmluvou z roku 1954 a mezinárodním právem lidských práv.“⁶⁰ Důvodem je praktická provázanost možnosti účinného požívání většiny těchto práv s tím, že osoba má zároveň upraven pobytový status na území.

Tomu odpovídá i praxe států. V zásadě všechny státy, které upravují řízení o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti, výše uvedená východiska respektují a s přiznáním právního postavení osoby bez státní příslušnosti zároveň udělují těmto osobám status zahrnující pobytové oprávnění umožňující účinný přístup k požívání práv podle Úmluvy z roku 1954.⁶¹ Obdobný postup je ostatně v praxi států běžně spojen též s přiznáním právního postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy. Ani ta výslovně nestanoví povinnost přiznat uprchlíkům právo pobytu, i přesto je však státy uznaným uprchlíkům standardně přiznávají, a to rovněž s ohledem na výše uvedenou implicitní povinnost tak učinit, kterou lze z Ženevské úmluvy dovodit výkladem.⁶²

Nad rámec výše uvedeného dodávám, že **Úmluva z roku 1954** (stejně jako Ženevská úmluva) zakotvuje pouze **minimální standard zacházení a rozsah práv**, jež jsou smluvní státy zavázány osobám bez státní příslušnosti poskytnout. Státy jej však mohou libovolně rozšířit, přičemž **je třeba zohlednit rovněž následný vývoj mezinárodních (lidskoprávních) závazků**, které mají dopad na ochranu a rozsah práv osob bez státní příslušnosti, který je stát povinen těmto osobám poskytnout.⁶³ Naprostá většina těchto práv přitom není svým personálním rozsahem omezena a náleží každému, kdo se nachází na území a v jurisdikci daného státu.⁶⁴

59 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 9.

60 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 147 (důraz doplněn).

61 Srov. např. European Network on Statelessness. *Amicus curiae submitted by the European Network on Statelessness to the Borgating Court of Appeal in Norway, in case number 17-073503ASD-BORG/01*, 25. 5. 2018; dostupné z <http://www.refworld.org/docid/5b361e374.html>. Srov. též *Expert Meeting: Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons. Summary Conclusions*. Expert meeting convened by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Open Society Justice Initiative, Geneva, Switzerland, 6–7 December, 2010 in the context of the 50th anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, odst. 26; dostupné z <https://www.refworld.org/pdfid/4d9022762.pdf>. Dále též GYULAI, G. The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection régime. In: EDWARDS, A., Van WAAS, L. (eds.). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 126.

62 Srov. např. GOODWIN-GILL, G., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 528–529.

63 Blíže srov. např. MOLNÁR, T. Stateless Persons under International Law and EU Law: a Comparative Analysis Concerning their Legal Status, with Particular Attention to the Added Value of the EU Legal Order. *Acta Juridica Hungarica*, 2010, Vol. 51, No. 4, s. 295 a násl. Autor upozorňuje mj. na závazky ve vztahu ke konzulární ochraně či sociálním právům.

64 Blíže k výkladovému a aplikačnímu významu mezinárodního práva lidských práv pro ochranu práv uprchlíků, resp. osob bez státní příslušnosti, srov. např. HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 120–123.



V této souvislosti poukazují mimo jiné na závazky vyplývající ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti z **čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod** (dále také „EÚLP“). Evropský soud pro lidská práva (dále také „ESLP“) ve věci *Hoti proti Chorvatsku*,⁶⁵ 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 dovedl, že státy mají pozitivní povinnost vyplývající z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod 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 podle čl. 8 EÚLP.⁶⁶ V českém prostředí pak porušení závazků plynoucích z čl. 8 EÚLP ve vztahu k osobě bez státní příslušnosti shledal Nejvyšší správní soud v důsledku postupu OAMP, který osobě žádající o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti po zahájení řízení o žádosti nevydal průkaz žadatele, a znemožnil jí tak fakticky účinné požívání jejích práv.⁶⁷

C.2.2 Aplikace na šetřené případy – okamžik přístupu k požívání práv garantovaných Úmluvou z roku 1954

Jak jsem popsala výše, OAMP stěžovatelům s rozhodnutím ve věci státní příslušnosti nepřiznal pobytové oprávnění ani jiná práva. Stěžovatelé byli pouze poučeni, že mohou dále využít právní instituty vymezené v zákoně o pobytu cizinců. V praxi jim pracovníci OAMP doporučili, aby se dostavili na cizineckou policii, kde jim bude uděleno správní vyhoštění, ve kterém bude konstatována nemožnost vycestování. Následně budou moci požádat o vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Toto vízum za účelem strpění jim posléze bylo uděleno.

Všichni stěžovatelé získali výše popsaným postupem, který OAMP v praxi nastavil, vízum za účelem strpění a cestovní průkaz totožnosti **až s odstupem několika měsíců** po vydání rozhodnutí ve věci státní příslušnosti. V případě stěžovatele A. se jednalo o více než dva měsíce, v případě stěžovatelky B. bezmála tři měsíce a v případě stěžovatele C dokonce tři a půl měsíce ode dne, kdy byl uznán osobou bez státní příslušnosti. **V mezidobí** mezi vydáním rozhodnutí o jejich žádosti a získáním víza za účelem strpění se tak **stěžovatelé nacházeli v právním vakuu, aniž by bylo vymezeno jejich právní postavení** a byl jim vydán doklad totožnosti. Po tuto dobu tedy neměli zajištěn ani účinný přístup k právům plynoucím z Úmluvy z roku 1954.

Uvedený postup OAMP měl za **následek porušení práv stěžovatelů garantovaných Úmluvou z roku 1954**. Jak jsem uvedla výše, přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti je deklaratorním aktem. Osobu státem formálně uznanou jako osobu bez státní příslušnosti je zároveň třeba obecně považovat za osobu zákonně pobývající (*lawfully staying*) na území ve smyslu Úmluvy z roku 1954. **Nejpozději v momentě přiznání**

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

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

67 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018, odst. 12.



právního postavení osoby bez státní příslušnosti by tak dotyčná osoba měla mít **plný přístup k právům, které Úmluva z roku 1954 zaručuje** osobám bez státní příslušnosti zákonně pobývajícím na území státu. Rovněž Nejvyšší správní soud konstatoval, že práva plynoucí z Úmluvy z roku 1954 je namíste garantovat od okamžiku, kdy je potvrzeno, že je žadatel osobou bez státní příslušnosti.⁶⁸

Stávající praxe OAMP ale okamžitý přístup k těmto právům neumožňuje, a to v praxi dokonce ještě po řadu týdnů ode dne přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti. Z vyjádření ředitelky OAMP vyplynulo, že interní postupy předpokládají vydání víza bez zbytečného odkladu, protože jde o skutkově jasné situace. Tím má být minimalizována doba od vydání rozhodnutí do doby převzetí titulu, který cizince oprávní k realizaci jeho práv. Šetřené případy ale ukazují, že mezi vydáním rozhodnutí ve věci státní příslušnosti a převzetím víza za účelem strpění mohou fakticky uplynout dva nebo tři měsíce, a to i v situaci, kdy dotyčná osoba svou situaci začne řešit neprodleně po převzetí rozhodnutí ve věci státní příslušnosti. Po celou dobu přitom osoba bez státní příslušnosti zůstává v právním vakuu, bez faktického přístupu k právům, která jí plynou z Úmluvy z roku 1954, popřípadě dalších mezinárodních lidskoprávních závazků.

Z těchto důvodů jsem dospěla k závěru, že **OAMP pochybil, když stěžovatelům nezajistil požívání plného rozsahu práv požadovaných Úmluvou z roku 1954 současně s vydáním rozhodnutí ve věci státní příslušnosti.**

Přínejmenším v případě stěžovatelů A. a C. mám rovněž za to, že se OAMP svým postupem mohl dopustit rovněž **porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života podle čl. 8 EÚLP**. Skutkové okolnosti jejich obtížné životní situace, v níž se, podle mých informací, dlouhodobě nacházeli v důsledku nepřiznání odpovídajícího právního postavení ze strany OAMP během řízení o jejich žádosti podle § 8 písm. a) zákona o azylu i poté, co byli uznáni osobami bez státní příslušnosti, jsou velmi obdobné těm okolnostem, které vedly Nejvyšší správní soud k závěru o porušení čl. 8 EÚLP ve výše zmíněném rozsudku.⁶⁹ OAMP v důsledku svého postupu stěžovatele v uvedené situaci ponechal ještě několik měsíců poté, co již vydal rozhodnutí ve věci státní příslušnosti (v případě stěžovatele A. se jednalo o více než dva měsíce, v případě stěžovatele C. pak dokonce o tři a půl měsíce). Domnívám se proto, že se tím OAMP mohl vůči těmto stěžovatelům dopustit též porušení čl. 8 EÚLP.

Dále jsem dospěla k závěru, že **postup OAMP**, v rámci něhož byly uznané osoby bez státní příslušnosti při předání rozhodnutí pouze velice obecně odkázány na instituty zákona o pobytu cizinců, o které musejí požádat, **neodpovídá právu na pomoc správních orgánů**, které je zakotveno v **čl. 25 Úmluvy z roku 1954**. V souladu s tímto ustanovením je stát povinen obecně poskytovat všem osobám bez státní příslušnosti správní pomoc a asistenci. Pomoc správních orgánů ve smyslu čl. 25 odst. 1 Úmluvy z roku 1954 je přitom třeba vykládat široce. Zahrnuje jak vydání dokladů nebo osvědčení, tak i jiné formy pomoci

68 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-58, odst. 14.

69 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018, odst. 12.



– jako např. korespondenci, doporučení, poradenství nebo osobní asistenci.⁷⁰ Zároveň má správní orgán povinnost vykládat mezinárodní smlouvu v souladu se zásadou efektivity tak, aby bylo zajištěno účinné uplatnění jejích ustanovení.

Úkolem správního orgánu by tedy mělo být zajistit osobám bez státní příslušnosti účinnou pomoc při zajištění přístupu k jejich právům plynoucím z Úmluvy z roku 1954. Uvedené platí tím spíše za absence jakékoli výslovné zákonné úpravy právního postavení osob bez státní příslušnosti a nutnosti složitě zaplňovat stávající mezeru v zákoně výkladem, což má velmi negativní dopad na právní jistotu dotyčných osob. Za takové situace pokládám za odpovídající jak závazkům plynoucím z čl. 25 Úmluvy z roku 1954, tak z obecného principu dobré správy, aby správní orgán svým postupem usiloval v maximální možné míře alespoň o zmírnění těchto nedostatků a napomohl osobám bez státní příslušnosti k řešení jejich konkrétní situace a účinnému přístupu k jejich právům. Poučení odkazující pouze obecně na instituty zákona o pobytu cizinců (v případě stěžovatele A. obsažené v rozhodnutí, v případě ostatních stěžovatelů sdělené pouze ústně při předání rozhodnutí) rozhodně nelze považovat za postup odpovídající plnění povinnosti uložené čl. 25 Úmluvy z roku 1954 v dobré víře. Dodávám, že samotný obsah poskytovaného poučení nadto odporuje i čl. 6 Úmluvy z roku 1954 (srov. dále část C.3 této zprávy).

Za **obzvláště zásadní** pak považuji toto pochybení **ve světle skutkových okolností případu stěžovatelky B.** Postup, na který pracovníci OAMP stěžovatele při předání rozhodnutí obecně odkázali, zahrnoval kontaktování cizinecké policie za účelem uložení správního vyhoštění, které mělo posléze vyústit v udělení víza za účelem strpění podle § 33 odst. 3 zákona o azylu. Pokud odhlédneme od mých závěrů uvedených v části C.1 této zprávy a přistoupili bychom na tezi zastávanou OAMP, podle níž bylo namísto situaci uznaných osob bez státní příslušnosti řešit s využitím pobytových institutů zákona o pobytu cizinců, pak platí, že uvedený postup směřující k získání víza podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je jediným možným řešením v případě osob, které jsou uvedeny v evidenci nežádoucích osob.⁷¹ V případě, že osoba v této evidenci vedena není, však nic nebrání ani udělení dlouhodobého víza za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodů, že dotyčnému „ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá“. Ostatně i ředitelka OAMP ve svém vyjádření uvedla, že osobám bez státní příslušnosti je „podle situace“ vydáváno vízum podle § 33 odst. 1 písm. a) nebo podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

Zatímco stěžovatelé A. a C. byli ke dni, kdy jim bylo vydáno rozhodnutí o uznání osobami bez státní příslušnosti, evidováni v evidenci nežádoucích osob,⁷² stěžovatelka B. **nikdy**

70 Viz např. UNHCR. *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)* [online]. Říjen 1997 [cit. 3. listopadu 2019]; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>.

71 Srov. § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „Dlouhodobé vízum, s **výjimkou víza** k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu **podle § 33 odst. 3**, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže ... c) je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob“ (důraz doplněn).

72 V obou případech tak tomu bylo v důsledku dříve vydaných rozhodnutí o vyhoštění, která jim byla vydána poté, co vlivem svého postavení osob bez státní příslušnosti nevystěhovali ve stanovené době z území České republiky.



v evidenci nežádoucích osob vedena nebyla. V minulosti jí nebylo uloženo žádné správní ani trestní vyhoštění a ke dni vydání rozhodnutí o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti na území pobývala oprávněně na základě § 3d odst. 1 zákona o azylu s ohledem na probíhající řízení o žádosti o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti.⁷³ V jejím případě tak nebyl dán žádný důvod, aby ji OAMP i přesto odkázal na postup směřující k získání víza za účelem strpění podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelku přitom vůbec nepoučil o možnosti podat rovnou u OAMP žádost o vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a nenabídl jí za účelem podání této žádosti ani potřebnou asistenci tak, aby mohla toto vízum získat co nejdříve. Namísto toho ji odkázal na cizineckou policii s instrukcí, aby si nechala uložit správní vyhoštění, v rámci něhož budou konstatovány překážky vycestování. To dokládá i výpověď, kterou stěžovatelka B. uvedla do protokolu o výsledku na cizinecké policii v rámci řízení o správním vyhoštění: „Chtěla bych si vše zařídit tak, abych tu byla oprávněně ... Proto musím dostat vyhoštění, abych mohla požádat o vízum strpění.“⁷⁴ Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelka vůbec nebyla informována o možnosti požádat o vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

I pokud by tedy situace uznaných osob bez státní příslušnosti měla být řešena s využitím pobytových institutů zákona o pobytu cizinců, uvedený postup OAMP v případě stěžovatelky B. svědčí o tom, že správní orgán **úmyslně nevolí cestu, která šetří práva osob bez státní příslušnosti** a která může nejúčinněji přispět k požívání jejich práv v souladu s Úmluvou z roku 1954. Svým postupem OAMP naopak v důsledku zapříčinil to, že stěžovatelka B. byla v rámci řízení o správním vyhoštění zbavena svobody podle § 28 zákona o policii a bylo jí uloženo rozhodnutí o správním vyhoštění. Proti tomuto rozhodnutí se nadto neodvolala, neboť uložení správního vyhoštění jí bylo prezentováno jako jediná možná cesta k úpravě pobytového statusu na území.

C.3 Rozsah práv spojených se statusem osoby bez státní příslušnosti

Kromě vymezení okamžiku přístupu k odpovídajícímu rozsahu práv podle Úmluvy z roku 1954 jsem se zabývala i rozsahem práv spojených se statusem osoby bez státní příslušnosti a tím, zda vízum za účelem strpění, které bylo stěžovatelům nakonec vydáno (bez ohledu na to, kdy k tomu došlo), může naplnit závazky plynoucí z Úmluvy z roku 1954.

C.3.1 Obecný rozsah a vymezení práv plynoucích z Úmluvy z roku 1954

Jak jsem již uvedla v části C.2.1 této zprávy, přestože Úmluva z roku 1954 explicitně neupravuje povinnost udělit osobě bez státní příslušnosti **povolení k pobytu**, udělení takového oprávnění naplňuje cíl a účel Úmluvy a tuto povinnost lze z Úmluvy dovodit implicitně. Jak konstatoval i Nejvyšší správní soud, „[ú]čelem Úmluvy je především upravit a zlepšit právní postavení osob bez státní příslušnosti a zajistit jim co nejširší výkon jejich základních práv a svobod. Toho se mělo dosáhnout právě tím, že osobám bez státní

⁷³ K oprávněnosti pobytu žadatelů podle § 8 písm. d) zákona o azylu po dobu řízení na základě § 3d zákona o azylu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018, odst. 10.

⁷⁴ Srov. protokol o výsledku ze dne 28. března 2019.



příslušnosti **bude přiznán „status osoby bez státní příslušnosti“, který jim umožní získat stabilní právní postavení**, doklady totožnosti a další základní prostředky jejich ochrany ...“⁷⁵ Rovněž z příručky UNHCR plyne, že bez pobytového oprávnění existuje riziko přetrvávající nejistoty a jednotlivec fakticky nemůže plně požívat práv plynoucích z Úmluvy z roku 1954.⁷⁶

Příručka UNHCR se zároveň vyjadřuje i k povaze a parametrům pobytového oprávnění, které by státy uznaným osobám bez státní příslušnosti měly udělit. **UNHCR doporučuje státům udělit uznaným osobám bez státní příslušnosti pobytové oprávnění s minimální dobou platnosti pobytu v délce dvou let, preferovaná doba platnosti je však pět let.** Pobytové oprávnění musí být v každém případě prodloužitelné a umožňovat zjednodušenou naturalizaci, jak požaduje čl. 32 Úmluvy z roku 1954.⁷⁷ Obdobně se vyjadřuje rovněž odborná literatura. Například K. Bianchi uvádí, že za smysluplný ochranný status, který má být osobě bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954 poskytnut, je třeba považovat pouze trvalý pobyt, který obvykle umožňuje pracovat, mít přístup k sociálnímu systému a žít v zemi bez časových limitací.⁷⁸ G. Gyulai v této souvislosti pokládá za nejúčinnější cestu vytvoření zvláštního ochranného právního statusu pro osoby uznané jako osoby bez státní příslušnosti, obdobně jako je tomu v případě uprchlíků.⁷⁹

Tomu v zásadě **odpovídá i praxe smluvních stran Úmluvy z roku 1954.** Valná většina států, které vnitrostátně upravují řízení o určení osob bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954, přiznává uznaným osobám bez státní příslušnosti trvalý pobyt či jeho ekvivalent v podobě dlouhodobého pobytu, k jehož obnovování dochází po několika letech.⁸⁰ Pro ilustraci lze odkázat například na slovenskou právní úpravu, podle níž je skutečnost, že je žadatel osobou bez státní příslušnosti, svébytným důvodem pro udělení trvalého pobytu.⁸¹

Z hlediska výčtu konkrétních práv, která Úmluva z roku 1954 přiznává osobám v postavení stěžovatelů, platí, že **osoby, kterým byl přiznán status** osoby bez státní příslušnosti,

75 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2012, č. j. 6 Ads 67/2012-37 (důraz doplněn).

76 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 147.

77 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 148: „It is therefore recommended that States grant persons recognised as stateless a residence permit valid for at least two years, although permits for a longer duration, such as five years, are preferable in the interests of stability. Such permits are to be renewable, providing the possibility of facilitated naturalization as prescribed by Article 32 of the 1954 Convention.“

78 Srov. BIANCHINI, K. *Protecting Stateless Persons*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2018, s. 246.

79 GYULAI, G. The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection régime. In: EDWARDS, A., Van WAAS, L. (eds.). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 126.

80 Pro přehled praxe jiných států srov. např. BIANCHINI, K. *Protecting Stateless Persons*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2018, s. 240 a násl. Dále též European Network on Statelessness. *Amicus curiae submitted by the European Network on Statelessness to the Borgating Court of Appeal in Norway, in case number 17-073503ASD-BORG/01*, 25. 5. 2018; dostupné z <http://www.refworld.org/docid/5b361e374.html>.

81 Srov. § 45a odst. 1 písm. a) zákona č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



obecně spadají do **kategorie zákonně pobývajících osob na území ve smyslu Úmluvy z roku 1954**, jak vysvětluji výše v části C.2.1. této zprávy. Zákonně pobývajícím (*lawfully staying*) osobám bez státní příslušnosti Úmluva z roku 1954 garantuje sdružovací právo (čl. 15), právo na zaměstnání (čl. 17), právo na výkon svobodného povolání (čl. 18), bydlení (čl. 21), veřejnou podporu (čl. 23), pracovněprávní práva a přístup k sociálnímu zabezpečení (čl. 24) a právo na cestovní doklady (čl. 28). Vedle toho pak těmto osobám logicky náleží rovněž všechna další práva, která Úmluva přiznává osobám bez státní příslušnosti v rámci prvních tří (nižších) kategorií vymezených výše v části C.2.1. této zprávy, tedy obecně osobám, které (ještě) nebyly formálně uznány osobami bez státní příslušnosti v rámci příslušného řízení. Konkrétně se jedná o svobodu vyznání (čl. 4), osobní status (čl. 12), movitý a nemovitý majetek (čl. 13), přístup k soudům (čl. 16 odst. 1), samostatnou výdělečnou činnost (čl. 18), přidělový systém (čl. 20), vzdělání (čl. 22), správní pomoc (čl. 25), svobodu pohybu (čl. 26), doklad totožnosti (čl. 27), převod majetku (čl. 30), ochranu před vyhoštěním (čl. 31) a usnadnění naturalizace (čl. 32). Osoby v postavení stěžovatelů tedy Úmluva z roku 1954 opravňuje k požívání všech uvedených práv.

Pro posouzení konkrétního vymezení obsahu těchto práv je relevantní nejen pouze jejich výčet, ale rovněž **standard zacházení**, který jednotlivé články Úmluvy z roku 1954 ve **vztahu k těmto právům** stanoví. Ve svém čl. 7 stanoví Úmluva z roku 1954 vynětí osob bez státní příslušnosti z reciprocity a v čl. 7 odst. 1 vymezuje obecné „zbytkové“ pravidlo, podle něhož „stát poskytne osobám bez státní příslušnosti stejné zacházení, jaké se poskytuje cizincům obecně, neobsahuje-li Úmluva ustanovení příznivější“. Jak však upozorňuje J. Hathaway, vymezení standardu práv prostřednictvím odkazu na zacházení s cizinci obecně může ke smysluplné ochraně práv uprchlíků (resp. osob bez státní příslušnosti) přispět pouze omezeně, s ohledem na jejich specifickou situaci, kdy nemohu využít ochrany své domovské země.⁸² Ve vztahu ke konkrétním právům proto Úmluva z roku 1954 stanoví několik režimů zacházení, resp. forem vymezení rozsahu požívání dotyčných práv:

- 1) **Národní režim zacházení**, podle něhož má být osobám bez státní příslušnosti ve vztahu k požívání dotyčných práv poskytnuto přinejmenším **stejně zacházení jako občanům** příslušného státu (*the same treatment as nationals*, popř. *at least as favourable as that accorded to their nationals*). Tento standard zacházení Úmluva garantuje ve vztahu k čl. 4 (svoboda vyznání), čl. 20 (přidělový systém), čl. 22 odst. 1 (přístup k základnímu vzdělání), čl. 23 (veřejná podpora), čl. 24 odst. 1 (pracovněprávní práva a přístup k sociálnímu zabezpečení) a kromě toho jej v čl. 17 odst. 2 doporučuje rovněž ve vztahu k právu na zaměstnání.
- 2) Režim vymezený jako **zacházení „co nejpríznivěji, rozhodně ne méně příznivě, než jak za stejných okolností zacházejí s cizinci obecně“** (*as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally*

⁸² HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 193.



in the same circumstances).⁸³ Tento standard rozsahu přiznaných práv Úmluva zakotvuje v čl. 13 (movitý a nemovitý majetek), čl. 15 (sdružovací právo), čl. 17 (právo na zaměstnání), čl. 18 (samostatná výdělečná činnost), čl. 19 (svobodná povolání), čl. 21 (bydlení) a čl. 22 odst. 2 (přístup k vyšším stupňům vzdělání).

- 3) **Absolutní požívání vymezených práv**, aniž by pro vymezení daného standardu byl použit nějaký komparátor. Tímto způsobem Úmluva z roku 1954 garantuje požívání práv vymezených v čl. 12 (osobní status), čl. 25 (správní pomoc), čl. 26 (svoboda pohybu), čl. 27 (doklad totožnosti), čl. 28 (cestovní doklad), čl. 30 (převody majetku), čl. 31 (vyhoštění) a čl. 32 (naturalizace).

Pro účel následujícího rozboru považuji za potřebné blíže osvětlit zejména **výklad** druhého z výše vyjmenovaných standardů, tedy **zacházení „co nejpříznivěji, rozhodně ne méně příznivě, než jak za stejných okolností zacházejí s cizinci obecně“**.

Z historie přípravných prací vyplývá, že úmyslem tvůrců Úmluvy z roku 1954 (resp. Ženevské úmluvy) bylo tímto standardem vymezit **příznivější režim zacházení s uprchlíky a osobami bez státní příslušnosti, než je to tomu u cizinců obecně**. Uvedený standard státům umožňuje vyjmout osoby bez státní příslušnosti z preferenčního zacházení, které je specificky poskytováno pouze určité vymezené skupině cizinců na základě mezistátních dohod (například takových, které zakládají ekonomickou či politickou unii).⁸⁴ Úmyslem tvůrců úmluvy nicméně bylo omezit toto vynětí z příznivějšího zacházení pouze na situace týkající se těchto speciálních preferenčních režimů zavedených pro určité kategorie cizinců. Proto je dotýčný standard zacházení ve své úvodní části formulován zněním „co nejpříznivěji“, které vyžaduje osobám bez státní příslušnosti poskytnout více než pouhou nediskriminaci ve vztahu k ostatním cizincům. Uvedený standard zacházení by měl osobám bez státní příslušnosti zaručit **přínejmenším takový rozsah práv, který je v daném státě přiznáván většině cizinců**, s výjimkou těch spadajících pod již zmíněné specifické preferenční režimy.⁸⁵ V obecnější rovině pak pojem „co nejpříznivěji“ pro státy **nadto** znamená **v dobré víře zvážit neuplatnění některých limitů a omezení**, které jsou vůči cizincům obecně použitelné.⁸⁶

83 Ve francouzském jazykovém znění Úmluvy „aussi favorable que possible et de tout façon, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en general“, ve španělském jazykovém znění Úmluvy „más favorable posible, en ningún caso, menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general“.

84 Srov. HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 197: „The adoption of the ‘aliens generally’ baseline standard was intended to avoid any assertion that the general duty includes the obligation to grant refugees **special rights reserved for preferred aliens**, for example the citizens of countries affiliated in an economic or political union.“ (důraz doplněn).

85 Srov. HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 198–199. Dále srov. UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons. Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session: Summary Record of the Thirty-Sixth Meeting Held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 15 August 1950, at 3 p.m., 25 September 1950. E/AC.32/SR.36 [online]; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/3ae68c184.html>.

86 Srov. HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 200.



Vedle toho je třeba věnovat pozornost rovněž další části formulace dotyčného standardu, která hovoří o obecném zacházení s cizinci za stejných okolností. Výraz „**za stejných okolností**“ má v kontextu Úmluvy z roku 1954 specifický význam, který je vymezen čl. 6 Úmluvy z roku 1954. Ten jej definuje tak, že „osoba bez státní příslušnosti **musí vyhovět všem požadavkům** (včetně požadavků na délku a podmínky přechodného nebo trvalého pobytu), kterým by, aby určitého práva požíval, musel daný jednotlivec vyhovět, kdyby osobou bez státní příslušnosti nebyl, **s výjimkou požadavků, kterým vzhledem k jejich povaze osoba bez státní příslušnosti vyhovět nemůže**“ (důraz doplněn).

Toto vymezení (shodně formulový článek je obsažen i v Ženevské úmluvě) se snaží nalézt rovnováhu mezi obecným pravidlem stejného zacházení jako s ostatními cizinci (jak v pozitivním, tak v negativním slova smyslu) na straně jedné a nezbytností odlišit postavení osob bez státní příslušnosti s ohledem na specifické okolnosti jejich situace na straně druhé.⁸⁷ Čl. 6 Úmluvy z roku 1954 tak zavazuje státy zohlednit skutečnost, že osoby bez státní příslušnosti (stejně jako uprchlíci) obecně nemohou naplnit některé požadavky pro uplatnění svých práv,⁸⁸ případně jsou při jejich plnění znevýhodněni (přínejmenším po nějakou dobu).⁸⁹ Jeho účelem je ozřejmit, že **přístup k osobám bez státní příslušnosti a k ostatním cizincům nemůže být zcela shodný, a to z důvodu specifického postavení a situace osob bez státní příslušnosti.**⁹⁰ Ty jsou spojeny se samotnou podstatou apatristu (tedy situace, kdy osoba není státním příslušníkem žádného státu).

Možnost států asimilovat standard zacházení s osobami bez státní příslušnosti se standardem, který je uplatňován vůči cizincům obecně, je tak omezena kromě výše popsaných mantinelů rovněž specifickým vymezením pojmu „za stejných okolností“. V rámci zajištění přístupu osob bez státní příslušnosti k příslušným právům vymezeným tímto standardem zacházení (typicky zaměstnání nebo samostatná výdělečná činnost) je tak stát zavázán upustit od podmínek, které jsou pro tyto osoby obtížně splnitelné, resp. fakticky nedosažitelné. Příkladem může být upuštění od mechanické aplikace

87 Srov. HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 208. Dále MARX, R., MACHTS, F. Article 6 1951 Convention. In: ZIMMERMANN, A. (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 708.

88 Srov. MARX, R., MACHTS, F. Article 6 1951 Convention. In: ZIMMERMANN, A. (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 711–712.

89 Příkladem situace, kdy může být osoba znevýhodněna ve srovnání s cizinci obecně, je např. délka pobytu na určitém místě, požadavek na přezkoušení kvalifikace apod. Příkladem požadavků, jejichž splnění může být pro osoby bez státní příslušnosti nebo uprchlíky fakticky nemožné, je např. doložení dosažené vzdělání, certifikace, doložení rodného listu.

90 MARX, R., MACHTS, F. Article 6 1951 Convention. In: ZIMMERMANN, A. (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 713.



pravidel týkajících se délky předchozího pobytu⁹¹ nebo upuštění od požadavku na doložení rodného listu či jiného osvědčení ze země původu.

C.3.2 Rozsah práv spojených s vízem za účelem strpění a jeho zhodnocení z hlediska závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954

Obecné úvahy

Vízum za účelem strpění, které bylo všem stěžovatelům nakonec uděleno, představuje z hlediska právního postavení **nejnižší a nejméně stabilní pobytový institut, který zákon o pobytu cizinců zná**. Pobytová oprávnění za účelem strpění jsou specifickými pobytovými tituly. Zákonodárce jimi řeší mimořádné situace, například nemožnost vycestovat pro překážku na vůli nezávislou, nebo nutnost účasti na trestním řízení.⁹² Vízum za účelem strpění se cizinci uděluje v konkrétních zákonem vymezených případech, kdy mu nesvědčí žádné jiné oprávnění k pobytu, ale nelze po něm spravedlivě požadovat, aby opustil území. Výjimečnost strpěcího pobytového oprávnění mimo jiné vyjadřuje **velmi omezená možnost změnit účel pobytu oproti obecnému nastavení** této možnosti v zákoně o pobytu cizinců. Cizinec, který pobývá na území České republiky na dlouhodobé vízum (nebo následně dlouhodobý pobyt) za účelem strpění, tak musí pro možnost požádat o jiné pobytové oprávnění splnit velmi přísnou podmínku **nejméně 3 let nepřetržitého pobytu na území** (jedná se přitom o pobyt absolutně nepřetržitý).⁹³

Parametry víza za účelem strpění neodpovídají doporučení UNHCR ohledně pobytového statusu, který by měly státy uznávat osobám bez státní příslušnosti na svém území přiznávat. Zatímco UNHCR doporučuje minimální dobu platnosti pobytového oprávnění v délce dvou let,⁹⁴ vízum za účelem strpění je podle zákona možné udělit pouze na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však na 1 rok.⁹⁵ Osoba bez státní příslušnosti tak zůstává ve **značné nejistotě** ohledně své budoucí situace po uplynutí doby platnosti víza. Jedná se zároveň o **výrazně nižší standard, než** jaký je přiznáván **uznaným uprchlíkům**. To lze považovat za obecně problematické jak z hlediska doporučení UNHCR, tak i z hlediska analogického vymezení ochranného statusu uprchlíka a osoby bez státní

91 HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 208.

92 Viz § 33 zákona o pobytu cizinců.

93 Viz § 42 odst. 2, § 42d odst. 1, § 42f odst. 2, § 42g odst. 5, § 42i odst. 3 a § 42n odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Výjimkou jsou pobytová oprávnění, která představují implementaci unijních právních předpisů. Cizinec pobývajícím na území na základě strpění tak může bez omezení požádat o přechodný pobyt rodinného příslušníka v návaznosti na směrnici 2004/38/ES (viz § 87b zákona o pobytu cizinců). Již po šesti měsících pobytu na základě víza za účelem strpění může cizinec žádat též o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, pokud naplňuje podmínky směrnice 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (viz § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců).

94 UNHCR doporučuje minimální dobu platnosti pobytu v délce dvou let, preferovaná doba platnosti je však pět a více let, přičemž s uděleným povolením by měla být rovněž spojena zrychlená možnost naturalizace v souladu s čl. 32 Úmluvy. UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*. Geneva, 2014, odst. 148.

95 Ustanovení § 33 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.



příslušnosti v Úmluvě z roku 1954 a v Ženevské úmluvě.⁹⁶ Na nedostačující povahu strpěcího režimu pro osoby bez státní příslušnosti **upozorňují rovněž odborníci**. Jak zdůrazňuje K. Bianchi ve své studii o implementaci závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954, pobyt za účelem strpění nepředstavuje odpovídající formu ochrany, kterou je osobám bez státní příslušnosti třeba udělit, a nelze jej považovat za výraz skutečné snahy státu dostát v dobré víře svým závazkům z Úmluvy z roku 1954.⁹⁷

Udělení víza za účelem strpění podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců **uznaným osobám bez státní příslušnosti navíc postrádá jasný právní rámec**, jelikož je navázáno na uložené správní vyhoštění a v závazném stanovisku konstatovanou překážku vycestování. K praxi ukládání správního vyhoštění se vyjadřuji níže (viz část C.4). Samotné řešení situace osob bez státní příslušnosti prostřednictvím konstatování překážky vycestování však považuji za právně problematické.

V šetřených případech OAMP dovozoval nemožnost vycestování z hrozící vážné újmy, pod kterou ustanovení § 179 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců řadilo s účinností do 30. července 2019 i případný rozpor s mezinárodními závazky České republiky. S účinností od 31. července 2019 se nicméně podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců za skutečné nebezpečí, které znemožňuje vycestování cizince, považuje pouze „navrácení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“.⁹⁸ Ředitelka OAMP ve svém vyjádření uvedla, že novela zákona o pobytu cizinců se stávající praxe nijak nedotkne, neboť nově bude v těchto případech „zřejmě odkazováno přímo na Úmluvu“. Nastalou situaci však považuji za **další snížení právní jistoty a předvídatelnosti postupu OAMP** z hlediska možnosti uznaných osob bez státní příslušnosti řešit v rámci stávajícího nastavení praxe OAMP svou pobytovou situaci.

Nad rámec výše uvedeného dodávám, že praxe OAMP spoléhající se na konstatování překážek vycestování je do jisté míry právně nejednoznačná rovněž z hlediska samotného důvodu shledání těchto překážek. Byť je naplnění práv plynoucích z Úmluvy z roku 1954 nepochybně mezinárodním závazkem České republiky, nejsem plně přesvědčena o tom, že přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti představuje ve všech případech automaticky překážku vycestování ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců. Ze samotné Úmluvy z roku 1954 totiž neplyne absolutní zákaz vyhoštění. Samotná skutečnost, že cizinec je osobou bez státní příslušnosti, tak bez dalšího nemusí nutně představovat překážku vyhoštění, pokud budou naplněny důvody vyhoštění, které upravuje čl. 31

96 V této souvislosti odkazují na rozhodnutí belgického Ústavního soudu, který na základě analogie obsahu a cíle úpravy Úmluvy z roku 1954 a Ženevské úmluvy dospěl k závěru o diskriminační povaze vnitrostátní úpravy, která osobám bez státní příslušnosti nepřiznávala automaticky spolu s přiznáním statusu podle Úmluvy z roku 1954 stejné právo pobytu jako uprchlíkům. Srov. rozhodnutí Ústavního soudu Belgie ze dne 17. 12. 2009, č. 198/2009; dostupné ve francouzštině z <http://www.const-court.be/public/f/2009/2009-198f.pdf>.

97 Srov. BIANCHINI, K. *Protecting Stateless Persons*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2018, s. 246: „tolerated stay ... does not represent an adequate form of protection. It is not a genuine effort to comply with the obligations of the 1954 Convention.“

98 Novelizace provedená zákonem č. 176/2019 Sb.



Úmluvy z roku 1954, a pokud bude zároveň toto vyhoštění možné i z hlediska dalších mezinárodních závazků (podrobněji viz část C.4).

Vízum za účelem strpění je problematické i z toho titulu, že fakticky zásadním způsobem omezuje svobodu pohybu osob bez státní příslušnosti. Podle § 62 odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí, že „[p]o **vycestování cizince z území zanikne platnost víza** k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území“. To zásadně snižuje právní jistotu a použitelnost tohoto pobytového titulu pro dlouhodobé řešení situace dotčené osoby bez státní příslušnosti. Z Úmluvy z roku 1954 ale neplynou žádná povolená omezení týkající se svobody pohybu a cestování uznaných osob bez státní příslušnosti. Naopak účelem vymezení povinnosti vydávat osobám bez státní příslušnosti cestovní doklady podle Úmluvy z roku 1954 bylo umožnit vycestování osob bez státní příslušnosti za hranice.⁹⁹ Úmluva z roku 1954 tak reflektuje praktické obtíže, kterým osoby bez státní příslušnosti při snaze o cestování čelí. Vízum za účelem strpění však **namísto zmírnění těchto obtíží naopak klade** osobám bez státní příslušnosti **další zásadní překážku**. Jestliže platnost víza za účelem strpění pobytu na území zaniká s vycestováním z území, dotčená osoba tak tímto v případě podniknutí jakékoli (byť jednodenní) cesty do zahraničí ztratí jakýkoli právní status, a tím i přístup k právům, která jí náleží.¹⁰⁰ Podobný následek pokládám **z hlediska Úmluvy z roku 1954 za nepřijatelný** a rozporný se samotným předmětem a účelem této smlouvy.

Posouzení z hlediska konkrétních práv garantovaných Úmluvou z roku 1954

Mám za to, že **vízum za účelem strpění nenaplnuje v konkrétních aspektech rozsah práv**, která uznaným osobám bez státní příslušnosti náleží **podle Úmluvy z roku 1954**. Níže se věnuji podrobnějšímu rozboru některých z nich.

V případě **veřejné podpory, tedy sociální pomoci** garantované čl. 23 Úmluvy z roku 1954, se uplatňuje národní režim zacházení, takže osobám bez státní příslušnosti zákonně pobývajícím na území musí být poskytnuto **stejně zacházení jako občanům České republiky**. Z čl. 23 Úmluvy z roku 1954 tak plyne plný přístup osob bez státní příslušnosti k materiální podpoře s tím, že Úmluva ukládá zajištění veřejné podpory pouze v případě, že ji poskytuje svým vlastním občanům.¹⁰¹ V unijním azylovém *acquis* odpovídá povinnosti plynoucí z čl. 23 Úmluvy z roku 1954 ustanovení čl. 29 odst. 1 kvalifikační směrnice,¹⁰²

99 Srov. např. VEDSTED HANSEN, J. Article 28 1951 Convention. In ZIMMERMANN, A. (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 1182–1183.

100 Ustanovení § 62 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

101 HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 807–808.

102 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU, ze dne 13. prosince 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění).



který zaručuje osobám požívajícím mezinárodní ochrany poskytování stejné sociální péče, jaká je poskytována státním občanům daného členského státu.¹⁰³

Stejný režim zacházení jako s vlastními občany pak Úmluva z roku 1954 vymezuje **rovněž** v čl. 24, který upravuje **použitelnost pracovněprávních předpisů a přístup k sociálnímu zabezpečení**.¹⁰⁴ Ochranu plynoucí z pracovněprávních předpisů a přístup k sociálnímu zabezpečení je z hlediska Úmluvy z roku 1954 třeba vykládat v širokém slova smyslu.¹⁰⁵ Pro osoby bez státní příslušnosti zákonně pobývajících na území přitom musí být stejná jako pro občany příslušného státu.

Ustanovení čl. 24 a 23 Úmluvy z roku 1954 se doplňují, jelikož v zemích s fungujícím systémem sociálního zabezpečení vyplňuje systém veřejné podpory (sociální pomoci) pouze případné mezery systému sociálního zabezpečení.¹⁰⁶

Česká republika uplatnila k čl. 23 a 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy z roku 1954, tedy k ustanovením týkajícím se veřejné podpory a přístupu k sociálnímu zabezpečení, **výkladové prohlášení**, podle kterého každý z těchto článků „bude aplikován v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní právní předpisy České republiky“. Domnívám se, že dané prohlášení je ve skutečnosti skrytou výhradou. Rozdíl mezi oběma instituty tkví v tom, že výkladové prohlášení „zamýšlí specifikovat či vyjasnit význam či dopad smlouvy nebo jejích určitých ustanovení“,¹⁰⁷ aniž mělo za cíl pozměnit účinky příslušného ustanovení ve vztahu k danému státu. Pokud však toto „vyjasnění“ významu či dopadu ustanovení úmluvy může ovlivnit právní účinek těchto ustanovení, je třeba takové výkladové

103 Srov. HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 806.

104 Článek 24 odst. 1 Úmluvy z roku 1954 stanoví: „Smluvní státy budou s osobami bez státní příslušnosti zákonně pobývajících na jejich území zacházet stejně jako se svými občany ve věcech, které se týkají:

(a) Odměňování včetně rodinných přídatků, pokud jsou součástí odměňování, pracovní doby, úpravy práce přesčas, placené dovolené, omezení domácí práce, minimální věkové hranice pro zaměstnání, učebního poměru a odborné přípravy, práce žen a mladistvých a využívání výhod plynoucích z kolektivního vyjednávání, v rozsahu, v jakém jsou tyto otázky upraveny zákony nebo nařízeními nebo spadají pod kontrolu správních orgánů;

(b) Sociálního zabezpečení (právní předpisy týkající se pracovních úrazů, nemocí z povolání, mateřství, nemoci, invalidity, stáří, úmrtí, nezaměstnanosti, rodinných závazků a jakékoli další nepředvídané události, na kterou se podle zákonů a nařízení vztahuje sociální zabezpečení) s těmito omezeními:

(i) mohou existovat přiměřené úpravy týkající se zachování nabytých práv nebo práv právě nabývaných;

(ii) vnitrostátní právní předpisy země trvalého pobytu mohou stanovit zvláštní úpravy týkající se sociálních dávek nebo jejich částí plně hrazených z veřejných fondů a dávek vyplácených osobám, které nesplňují příspěvků se týkající podmínky přiznání řádného důchodu.“

105 LESTER, E. Article 24 1951 Convention. In ZIMMERMANN, A. (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 1070.

106 LESTER, E. Article 23 1951 Convention. In ZIMMERMANN, A. (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 1046.

107 Srov. bod 1.2. Příručky k praxi výhrad k mezinárodním smlouvám. *Guide to Practice on Reservations to Treaties*. Doc. A/66/10/Add.1, United Nations, Report of the International Law Commission, Sixty-third session, (26 April-3 June and 4 July-12 August 2011), General Assembly Official Records, New York, 2011.



prohlášení kvalifikovat jako skrytou výhradu.¹⁰⁸ K čl. 23 i 24 Úmluvy z roku 1954 je v souladu s jejím čl. 38 obecně dovoleno činit výhrady. Volnost států ve formulaci výhrad k mezinárodním smlouvám, kterých jsou smluvními stranami, však z hlediska mezinárodního práva není neomezená.

Vídeňská úmluva o smluvním právu ve svém čl. 19 písm. c) státům zapovídá učinit výhradu, jestliže je „taková výhrada neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy“. Posouzení platnosti a slučitelnosti konkrétní výhrady ve světle tohoto pravidla závisí na výkladu a individuálních okolnostech jednotlivých případů. Obecně však platí, že jedním z východisek pro takové posouzení je skutečnost, že výhrady (či výkladová prohlášení) nesmějí být formulovány obecně. Výhrady musejí být „konkrétní a transparentní“ a přesně vymezovat svůj rozsah a vztah k dotyčným ustanovením smlouvy.¹⁰⁹ Rovněž ESLP opakovaně dovodil neplatnost konkrétních výhrad učiněných smluvními stranami EÚLP z důvodu, že byly „příliš vágní či široké na to, aby bylo možné určit jejich přesný význam a rozsah“.¹¹⁰ Výhrady by zároveň neměly usilovat o popření autonomního významu pojmů užitých ve smlouvě tím, že je prohlásí za „identické či proveditelné pouze do té míry, jak to odpovídá existujícím předpisům vnitrostátního práva“, ani by „neměly snižovat závazky plynoucí ze smlouvy až na úroveň, která existovala již dříve v souladu s vnitrostátním právem“.¹¹¹ Mám za to, že uvedená výkladová prohlášení, resp. výhrady České republiky k čl. 23 a 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy z roku 1954, naplňuje všechny výše uvedené indikátory svědčící o její nepřípustnosti z hlediska pravidel mezinárodního smluvního práva. V důsledku toho by k jejich obsahu při výkladu závazků vyplývajících pro Českou republiku z daných ustanovení Úmluvy z roku 1954 **nemělo být přihlédnuto**.¹¹²

108 Blíže viz AUST, A. *Modern Treaty Law and Practice*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 126–131. Dále též např. De FROUVILLE, O. Practice by States in regard to reservations and declarations. In *Ratification and Implementation of the ICCPR, and Right to Health: Dialogue Seminar*. The Hague, 8–9 November 2004, s. 1–2; dostupné z <http://www.nuigalway.ie/sites/eu-china-humanrights/seminars/ds0411.php>. Dále též viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. dubna 1988, ve věci *Belilos proti Švýcarsku*, stížnost č. 10328/83.

109 Srov. UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant*, 4 November 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, odst. 19; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/453883fc11.html>.

110 Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 29. dubna 1988, ve věci *Belilos proti Švýcarsku*, stížnost č. 10328/83, odst. 55. Blíže k judikatuře ESLP a dalšímu rozboru neslučitelnosti výhrad k lidskoprávním smlouvám srov. např. MÉGRET, F. Nature of Obligations. In MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. (eds.). *International Human Rights Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press 2018, s. 93–97.

111 UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant*, 4 November 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, odst. 19; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/453883fc11.html>.

112 Ve vztahu k lidskoprávním (normativním) smlouvám tento závěr (tzv. *severability doctrine*) dovozuje mj. Výbor OSN pro lidská práva. Srov. UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant*, 4 November 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, odst. 18; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/453883fc11.html>. Obecně srov. též SWAINE, E. T. Treaty Reservations. In: HOLLIS, D. B. (ed.) *The Oxford Guide to Treaties*. Oxford: Oxford University Press 2012, s. 294 a násl.



Držitelé víza za účelem strpění nemají obecně přístup k sociálním službám a k dávkám v hmotné nouzi.¹¹³ Osoby bez státní příslušnosti nejsou uvedeny v okruhu oprávněných osob pro přístup k sociálním službám a k dávkám v hmotné nouzi, na rozdíl od osob, které získaly azyl nebo doplňkovou úpravu, které příslušné zákony výslovně zmiňují.¹¹⁴

Problematický je i **přístup ke zdravotnímu pojištění**. Osoby s uděleným vízem za účelem strpění jsou obecně odkázány na systém komerčního zdravotního pojištění cizinců, který je fakticky nedostupný, pokud osoba nedisponuje finančními prostředky k zakoupení pojistky, nebo trpí zdravotními problémy, které mohou pojišťovnu vést k odmítnutí uzavřít pojistnou smlouvu.¹¹⁵ Účastníky veřejného zdravotního pojištění se mohou stát pouze zcela výjimečně na základě § 48 zákona o pobytu cizinců v případě, že OAMP v jejich případě shledá naplnění podmínky, že úhradu poskytovaných zdravotních služeb „nelze zajistit jiným způsobem“.¹¹⁶

Obdobně problematický je **přístup k zaměstnání**. Držitel víza za účelem strpění má přístup k zaměstnání pouze s platným povolením k zaměstnání.¹¹⁷ Přístup osob bez státní příslušnosti k zaměstnání **je tak zaručen na nejnižší možné úrovni** a neodpovídá standardu co nejpříznivějšího zacházení, který je z hlediska Úmluvy roku 1954 doporučen. Co nejpříznivější zacházení by v tomto případě znamenalo upuštění od nezbytnosti získat povolení k zaměstnání, a to ať již samotným udělením trvalého pobytu, nebo explicitním vynětím z této povinnosti, jako je to u osob, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana.¹¹⁸ Přístup k zaměstnání v rámci víza za účelem strpění však plně neodpovídá dokonce ani standardu obecně uplatňovanému vůči většině cizinců. Cizinci s vízem za účelem strpění jsou zahrnuti do kategorie cizinců, u nichž zákon o zaměstnanosti upravuje mírnější podmínky pro vydání povolení k zaměstnání a upouští od splnění

113 Viz okruh oprávněných osob, jak je upravuje § 4 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a § 5 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 4 odst. 3 zákona o sociálních službách mají přístup pouze k omezenému výčtu sociálních služeb, upravených konkrétně v § 57 (azylové domy), § 59 až 63 (kontaktní centra, krizová pomoc, intervenční centra, nízkoprahová centra, noclehárny) a § 69 (terénní programy). Z dávek v hmotné nouzi za určitých okolností připadá do úvahy pouze mimořádná okamžitá pomoc, která za určitých podmínek není navázána na trvalý pobyt nebo zjišťování bydliště (viz § 5 odst. 2–5 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

114 Viz § 4 odst. 1 zákona o sociálních službách a § 5 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

115 K deficitům stávajícího nastavení systému komerčního zdravotního pojištění cizinců srov. mj. *Stanovisko veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona o soukromém zdravotním pojištění cizinců při pobytu na území České republiky a o změně zákona o pobytu cizinců* (č. j. předkladatele 24300/14). 11. 7. 2014; dostupné z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/2014/PDCJ1968-2014_MLP_cizinci-zdrav-pojisteni.pdf. Dále též srov. má legislativní doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky za rok 2014. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejné ochránkyně práv za rok 2014*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 13;

dostupné z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2014.pdf.

116 Restriktivním přístupem OAMP k výkladu této podmínky v praxi jsem se zabývala v šetření vedeném pod sp. n. 6569/2016/VOP.

117 Srov. § 89 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o zaměstnanosti“), a § 97 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

118 Viz § 98 písm. c) zákona o zaměstnanosti.



podmínky, že volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak.¹¹⁹ Na rozdíl od cizinců obecně však držitelé víza za účelem strpění mají fakticky zhoršený přístup k zaměstnání s ohledem na nestabilitu a omezenou dobu platnosti tohoto pobytového institutu a dále s ním spojenou nemožnost žádat (až na výjimky) o jiné typy pobytu na území.¹²⁰

Vízum za účelem strpění zároveň nepředstavuje ani naplnění **závazku co nejvíce usnadňovat asimilaci a naturalizaci osob bez státní příslušnosti** ve smyslu čl. 32 Úmluvy z roku 1954. Pokud je totiž osobě bez státní příslušnosti uděleno vízum za účelem strpění, naplní standardní podmínky pro udělení státního občanství nejdříve za 10 let od získání víza za účelem strpění, a to za předpokladu, že bude pobývat na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění,¹²¹ a následně získá povolení k trvalému pobytu.¹²² Ve vztahu k uznaným uprchlíkům je oproti tomu ekvivalentní ustanovení Ženevské úmluvy do právního řádu promítnuto prostřednictvím § 76 zákona o azylu, kdy s okamžikem udělení azylu se azylant stává držitelem trvalého pobytu. Tím je jeho cesta k naplnění zákonných podmínek pro získání státního občanství o pět let kratší, než je tomu v případě uznaných osob bez státní příslušnosti.¹²³

Z výše uvedeného plyne, že vízum za účelem strpění představuje pro osoby bez státní příslušnosti obecně velmi nízký standard práv, který je spojen s jejich „strpěním“ na území. Rozsah práv spojených s vízem za účelem strpění **nepředstavuje adekvátní formu ochrany a není výrazem skutečné snahy dostát v dobré víře závazkům plynoucím z Úmluvy z roku 1954.**¹²⁴ V řadě výše uvedených ohledů nenaplnuje ani minimální standard práv požadovaný konkrétními ustanoveními Úmluvy z roku 1954. Ve svém důsledku tak má za následek porušení práv stěžovatelů plynoucích z Úmluvy z roku 1954.

Dospěla jsem tedy k závěru, že **OAMP pochybil, když stěžovatelům udělil vízum za účelem strpění, které neodpovídá rozsahu práv, která osobám v postavení stěžovatelů přiznává**

119 Viz § 92 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, který uvedenou výjimku stanoví pro cizince uvedené v § 95 a 97 příslušného zákona.

120 Nemohou tak mimo jiné požádat o zaměstnaneckou kartu na území. Srov. § 42g odst. 5 věty druhé zákona o pobytu cizinců.

121 Viz § 68 odst. 3 písm. e) zákona o pobytu cizinců, podle kterého se doba pobytu na území na vízum za účelem strpění pobytu na území do doby nezbytné pro získání trvalého pobytu započítává, pouze pokud cizinec následně na území pobýval na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydané podle § 43 zákona o pobytu cizinců.

122 O státní občanství může standardně požádat po pěti letech od získání trvalého pobytu na území. Viz § 14 odst. 1 písm. a) zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky).

123 Azylanti i osoby bez státní příslušnosti mohou vedle toho využít možnosti žádat o prominutí podmínky pěti let trvalého pobytu ve smyslu čl. 15 odst. 1 písm. h) zákona o státním občanství České republiky. Na vyhovění této žádosti však není právní nárok. Nadále přitom platí, že zatímco azylant však může díky § 76 zákona o azylu tuto žádost podat již fakticky ihned po získání azylu, osoba bez státní příslušnosti se o to může pokusit teprve po pěti letech, kdy nejdříve může z víza za účelem strpění dosáhnout na získání trvalého pobytu podle zákona o pobytu cizinců.

124 Viz i BIANCHINI, K. *Protecting Stateless Persons*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2018, s. 246.



Úmluva z roku 1954. OAMP se tak dopustil porušení Úmluvy z roku 1954 z hlediska materiálního zajištění přístupu stěžovatelů k těmto právům.

C.4 Správní vyhoštění osoby bez státní příslušnosti

C.4.1 Možnost vyhoštění osoby bez státní příslušnosti

Úmluva z roku 1954 upravuje otázku vyhoštění osob bez státní příslušnosti v čl. 31, který stanoví, že stát **nemůže osobu bez státní příslušnosti vyhostit, s výjimkou důvodů národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku**. Tyto důvody je přitom třeba **vykládat autonomně v kontextu Úmluvy** z roku 1954 s využitím výše vymezených pravidel výkladu mezinárodních smluv.¹²⁵ Z Úmluvy z roku 1954 tudíž nevyplývá absolutní zákaz vyhoštění osoby bez státní příslušnosti. Osobu bez státní příslušnosti lze ale vyhostit pouze z důvodů stanovených Úmluvou,¹²⁶ tedy z důvodů národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku.

Obsah čl. 31 Úmluvy z roku 1954 reprodukuje čl. 32 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, lze proto vycházet z výkladu věnovanému možnosti vyhoštění v kontextu této Úmluvy. Čl. 31 Úmluvy z roku 1954 je vymezen standardem „zákonně se zdržující“ (*lawfully in*, v českém překladu „oprávněně se zdržující“) osoby bez státní příslušnosti a kromě osob, kterým byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti, tak dopadá i na osoby, které žádají o přiznání osoby bez státní příslušnosti.¹²⁷

K **důvodům národní bezpečnosti** ve smyslu čl. 31 Úmluvy z roku 1954 uvádí odborná literatura, že se jedná o situaci, kdy přítomnost osoby nebo její aktivity vedou (přímo, nebo nepřímo) k objektivně důvodné, reálné možnosti podstatné újmy základních zájmů hostitelského státu, včetně rizika ozbrojeného útoku na území nebo občany či ohrožení demokratického zřízení.¹²⁸ Výjimka umožňující vyhoštění musí být objektivně odůvodněná, ustanovení Úmluvy z roku 1954 ale neobsahuje požadavek na odsouzení příslušné osoby.¹²⁹

Důvody veřejného pořádku pak směřují primárně na možnost vyhostit cizince, který představuje zásadní riziko pro bezpečnost a ochranu zájmů jejich občanů. Zatímco důvody národní bezpečnosti tak směřují primárně na hrozby z vně státu, veřejný pořádek je obecnou kategorií se zaměřením na význam vnitřní bezpečnosti státu.¹³⁰ Důvody

125 Nejvyšší správní soud zároveň dovodil, že s ohledem na absenci promítnutí obsahu čl. 31 Úmluvy z roku 1954 do vnitrostátní právní úpravy je třeba při rozhodování o správním vyhoštění osob bez státní příslušnosti vycházet přímo z Úmluvy, která má aplikační přednost před zákonem (§ 121 zákona o pobytu cizinců se tak při vyhošťování osoby bez státní příslušnosti neaplikuje z důvodu jeho odlišnosti od ustanovení Úmluvy). Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č. j. 9 Azs 361/2017-33.

126 Srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2011, č. j. 1 As 72/2011-75.

127 Podrobněji srov. též zprávu o šetření ze dne 1. srpna 2019 vydanou v šetření, které vedu pod sp. zn. 2959/2018/VOP. Tuto zprávu má ŘSCP již k dispozici.

128 Viz HATHEWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 679 nebo BIANCHINI, K. *Protecting Stateless Persons*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2018, s. 104.

129 Tamtéž.

130 HATHEWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 680.



veřejného pořádku tak mohou být naplněny, pokud osoba bez státní příslušnosti spáchala závažný trestný čin, vážně narušila společenské normy nebo se zatvrzele odmítá podrobit zákonům.¹³¹ Na výkladu termínu „veřejný pořádek“ nebyla od počátku jednoznačná shoda. Široká shoda byla na tom, že tento pojem jednoznačně nezahrnuje osoby potřebující sociální pomoc, naopak se každopádně vztahuje na závažnou trestní činnost.¹³² Obdobně byla shoda na tom, že veřejný pořádek by měl být vykládán restriktivně a měl by se vztahovat pouze na závažnou trestnou činnost (nikoli jakýkoli trestný čin). Jiné důvody, jako zásahy veřejné morálky nebo společenských norem příslušné země, mohou být důvodem vyhoštění pouze ve skutečně závažných případech.¹³³ Tomu odpovídá i výkladové stanovisko UNHCR z roku 1977 k čl. 32 Ženevské úmluvy, které zdůrazňuje nezbytnost restriktivního výkladu tohoto článku a podle něhož by k vyhoštění měl stát přistoupit pouze za výjimečných okolností.¹³⁴

Lze tedy shrnout, jak to ostatně již učinil i Nejvyšší správní soud,¹³⁵ že v případě vyhoštění osoby bez státní příslušnosti nemůže cizinecká policie vycházet pouze ze zákonné úpravy, neboť musí **aplikovat ustanovení Úmluvy z roku 1954**. Pokud dospěje k závěru, že vyhoštění osoby bez státní příslušnosti je s Úmluvou z roku 1954 v souladu, musí tento závěr **řádně zdůvodnit**. Výroková část rozhodnutí o vyhoštění musí obsahovat **výslovný odkaz na Úmluvu** a objasnění úvah správního orgánu o její aplikaci. Důvodem vyhoštění osoby bez státní příslušnosti mohou přitom být pouze důvody národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, které je nezbytné vykládat autonomně.

C.4.2 Aplikace výše uvedených principů na projednávaný případ

Stěžovateli A. uložila cizinecká policie správní vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců, tj. z důvodu, že opakovaně porušoval právní předpis nebo mařil výkon soudních či správních rozhodnutí. Toto jednání měl naplnit tím, že v roce 2011 mu bylo uloženo správní vyhoštění z důvodu nelegálního zaměstnání a neoprávněného pobytu. Na základě tohoto rozhodnutí mu pak byly uloženy další tresty.¹³⁶ Stěžovatelce B. cizinecká policie uložila správní vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu neoprávněného pobytu, k němuž mělo docházet od roku 2009 od roku 2019.¹³⁷ Stěžovateli C. pak cizinecká policie

131 HATHEWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 680.

132 Davy, U. Article 32 1951 Convention. In ZIMMERMANN, A. (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 1321.

133 HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 687–686.

134 UNHCR. *Note on Expulsion of Refugees EC/SCP/3* [online]. 24. srpna 1977 [cit. 16. srpna 2019]; dostupné z <https://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cbf14/note-expulsion-refugees.html>.

135 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č. j. 9 Azs 361/2017-33, odst. 30.

136 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 16. dubna 2019, č. j. KRPA-152790-20/ČJ-2019-000022-SV, s. 4.

137 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 5. dubna 2019, č. j. KRPA-128726-17/ČJ-2019-000022-SV.



uložila správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodů 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu zaměstnání bez platného oprávnění a z důvodu neoprávněného pobytu (podrobnější odůvodnění v rozhodnutí absentuje).¹³⁸

V ani jednom ze šetřených případů správní orgán nepostupoval v souladu s Úmluvou z roku 1954, jelikož neposuzoval důvody umožňující vyhoštění plynoucí z jejího čl. 31. Cizinecká policie postupovala pouze podle vnitrostátní právní úpravy a jak je patrné z odůvodnění rozhodnutí, použití Úmluvy z roku 1954 pro účely rozhodnutí o správním vyhoštění vůbec nezvažovala. Z vyjádření ředitele ŘSCP vyplynulo, že cizinecká policie plně respektuje čl. 31 Úmluvy z roku 1954. Ten se však vztahuje na osoby oprávněně zdržující se na území příslušného státu, přičemž stěžovatel A. a stěžovatelka B. se podle vyjádření ředitele ŘSCP na území v době zahájeného řízení o správním vyhoštění zdržovali neoprávněně. S tímto závěrem se neztotožňuji. Jak jsem uvedla výše (viz část C.2.1), **cizince uznané jako osoby bez státní příslušnosti je nezbytné z hlediska Úmluvy z roku 1954 považovat za osoby zákonně pobývající na území.** Vyjádření ředitele ŘSCP zcela pomíjí tuto skutečnost a nezbytnost reflektovat mezinárodní závazky i ve vztahu k závěru o oprávněnosti pobytu.

K mému dotazu na dopady výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č. j. 9 Azs 361/2017-33, pak ředitel ŘSCP uvedl, že uvedený rozsudek zcela nedopadá na mnou šetřené případy, jelikož se jedná o odlišnou situaci cizinců. Uznávám, že skutkové okolnosti projednávané věci byly odlišné od mnou šetřených případů. To však **nic nemění na závěru Nejvyššího správního soudu, že cizinecká policie v případě osob bez státní příslušnosti nemůže vycházet pouze ze zákonné úpravy, ale musí především aplikovat ustanovení Úmluvy z roku 1954.** Pokud dospěje k závěru, že vyhoštění cizince je s jejími požadavky v souladu, musí tento závěr řádně zdůvodnit.¹³⁹ Z vyjádření ředitele ŘSCP plyne, že v případě stěžovatelů bylo vyhoštění souladné s Úmluvou z roku 1954, protože se nejednalo o osoby bez státní příslušnosti oprávněně se zdržující na území. Jak jsem uvedla výše, s tímto důvodem se neztotožňuji. Pokud však k němu cizinecká policie dospěla, a tím pádem dospěla k závěru o možnosti uložit správní vyhoštění, měla tyto své úvahy v každém případě **promítnout do odůvodnění správního rozhodnutí.** Z odůvodnění rozhodnutí ale neplyne, že by Úmluva z roku 1954 byla při ukládání správního vyhoštění vůbec zvažována a že by se správní orgán podrobněji zabýval tím, zda lze pobyt stěžovatelů považovat z hlediska čl. 31 Úmluvy za oprávněný, či nikoli.

Dospěla jsem proto k závěru, že **policie pochybila, když rozhodnutí o správním vyhoštění založila pouze na důvodech plynoucích ze zákona o pobytu cizinců, i když měla přednostně aplikovat Úmluvu z roku 1954.**

Nad rámec uvedeného dodávám, že v případě stěžovatelů lze pochybovat i o věcném naplnění důvodů pro uložení vyhoštění osoby bez státní příslušnosti tak, jak plynou z čl. 31

138 Rozhodnutí Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie, Příjímacího střediska cizinců Zastávka ze dne 27. února 2019, č. j. CPR-12298-45/ČJ-2017-931200-SV.

139 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č. j. 9 Azs 361/2017-33, odst. 30.



Úmluvy z roku 1954. Mám za to, že porušení právních předpisů spojené s jejich postavením osoby bez státní příslušnosti a faktickou nemožností návratu do země původu **nemohou naplnit práh závažnosti, který by bylo možné definovat jako důvody národní bezpečnosti nebo důvody veřejného pořádku.** Zcela jednoznačný je tento závěr u pobytu cizinců na území České republiky bez příslušného oprávnění. To platí tím spíše, že působnost Ministerstva vnitra pro posuzování žádostí podle Úmluvy z roku 1954 byla do zákona doplněna až s účinností od prosince 2015.¹⁴⁰ Reálně pak začal OAMP vydávat rozhodnutí o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti až k počátku roku 2019.¹⁴¹ Osoby bez státní příslušnosti tedy do té doby neměly možnost formálního uznání jejich faktické situace a nemohly zlegalizovat svůj pobyt na území.

Jsem však přesvědčena, že pod důvody veřejného pořádku nelze podřadit ani trestnou činnost cizince, která spočívá výhradně v maření rozhodnutí o správním vyhoštění, uloženým z důvodu pobytu na území bez příslušného oprávnění. Tato trestná činnost je úzce navázána na nemožnost legalizace pobytu a faktickou nemožnost návratu do země původu (jejíž občanství cizinec pozbyl, nebo jejíž občanství nikdy nenabyl). Jak jsem uvedla výše, důvody veřejného pořádku je nezbytné vykládat restriktivně, přičemž zahrnují zejména závažnou trestnou činnost (nikoli jakékoli trestné činy). Trestná činnost stěžovatele A. spočívala v maření správního vyhoštění, tedy v situaci přímo vyplývající ze skutečnosti, že právní řád mu dlouhodobě neumožňoval formální přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti a související regularizaci pobytu. V takovém případě nelze trestnou činnost označit za závažnou trestnou činnost představující zásadní riziko pro bezpečnost a ochranu zájmů občanů České republiky.

D. Informace o dalším postupu

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 řediteli služby cizinecké policie plk. Mgr. Milanu Majerovi a rovněž jej žádám, aby se ve lhůtě **30 dnů od jejího doručení** vyjádřil ke zjištěným uvedeným ve zprávě.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

140 Viz zákon č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

141 Srov. moje závěry v šetřeních týkajících se průtahů OAMP v řízení o těchto žádostech, vedených pod sp. zn. 5508/2017/VOP, 5454/2017/VOP, 7233/2018/VOP, 2235/2018/VOP a 56/2019/VOP.



Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN

Sp. zn.: 491/2019/VOP/LJ,
3450/2019/VOP/AK,
3451/2019/VOP/AK

Brno 29. listopadu 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)