



Zpráva o šetření ve věci právního postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti

Zahájila jsem šetření z vlastní iniciativy ve věci právního postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu.¹ K zahájení šetření mě vedly poznatky týkající se toho, že Ministerstvo vnitra těmto osobám během řízení nepřiznalo žádné právní postavení v souvislosti s probíhajícím řízením. Zároveň během doby, kdy bylo vedeno toto řízení, došlo k opakovanému zajišťování některých z těchto žadatelů za účelem správního vyhoštění.

Případ, jímž jsem se v šetření zabývala, se týká pana A., nar. xxxx, bez státní příslušnosti (dále jej označuji jako „stěžovatele“, přestože jsem šetření nezahájila na jeho podnět). Stěžovatel podal dne 17. února 2017 žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, o níž Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále také „OAMP“), dosud nerozhodlo.² Stěžovateli bylo v České republice v minulosti opakovaně uloženo správní vyhoštění a rovněž trest vyhoštění z důvodu maření výkonu úředního rozhodnutí (dříve uloženého rozhodnutí o správním vyhoštění). Stěžovatel na základě těchto rozhodnutí nevycestoval, neboť nemá cestovní pas a iránská ambasáda mu jej odmítá vydat, neboť jej neeviduje jako svého občana. Jeho vycestování do Íránu proto není možné, což se potvrdilo v rámci několika neúspěšných snah cizinecké policie o nucenou realizaci jeho vyhoštění. Ministerstvo vnitra stěžovateli po podání žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu nevydalo žádný doklad vymezující jeho právní postavení, a ani jinak neupravilo jeho právní status po dobu řízení. Po podání žádosti byl v důsledku toho stěžovatel mimo jiné dvakrát opětovně zajištěn cizineckou policií za účelem realizace správního vyhoštění, což vyplynulo z rozhodnutí o zajištění cizinců, která jsou mi zasílána v souladu s § 178d odst. 2 zákona o pobytu cizinců.³

Šetřila jsem zákonnost postupu OAMP ve vztahu k vymezení právního postavení stěžovatele jako žadatele podle § 8 písm. d) zákona o azylu. Konkrétně jsem se zabývala tím, zda OAMP pochybil, když stěžovateli žádným způsobem neupravil jeho postavení po dobu řízení o žádosti (část C.1.3 této zprávy). Za tím účelem bylo nejprve třeba zodpovědět otázku, jakou právní úpravou se postavení žadatelů podle § 8 písm. d) zákona o azylu řídí. Tuto otázku jsem hodnotila ve světle závazků plynoucích České republice z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 (dále také „Úmluva z roku 1954“)⁴ a následně z hlediska vnitrostátní právní úpravy (část C.1.1 a C.1.2 této zprávy). Dále jsem se podrobněji zabývala otázkou zajištění osob, které jsou žadatelé o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti (část C.2 této zprávy).

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

2 Stěžovatelem namítanými průtahy v tomto řízení se zabývám v samostatném šetření vedeném pod sp. zn. VOP/5454/2017/LJ.

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

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



Po zahájení šetření jsem na základě informací, kterými disponuji z dalších šetření týkajících se osob bez státní příslušnosti,⁵ zjistila, že Ministerstvo vnitra v otázce právního postavení žadatele podle § 8 písm. d) zákona o azylu postupovalo stejným způsobem rovněž ve všech ostatních případech osob, které tuto žádost podaly. Rovněž u dalšího z těchto žadatelů došlo v průběhu řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu k jeho (opakovanému) zajištění cizineckou policií za účelem správního vyhoštění.⁶ Závěry mého šetření tak přesahují individuální rámec případu stěžovatele a jsou relevantní pro obecný postup OAMP a cizinecké policie ve vztahu ke všem žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu.

A. Shrnutí závěrů

Zákon o veřejném ochránci práv mi svěřil působnost mimo jiné k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před nečinností úřadů.⁷ OAMP je ve smyslu zákona o veřejném ochránci práv takovým úřadem. Věnovala jsem se otázce, zda došlo k nezákonnému postupu OAMP, když opomenul jakkoli upravit a osvědčit právní postavení stěžovatele po dobu řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu.

Zjistila jsem, že **OAMP pochybil, neboť** v rámci řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu **stěžovateli nepřiznal právní postavení žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, jež by bylo ekvivalentem právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu.** V důsledku toho:

- Stěžovateli nevydal průkaz žadatele, jímž by se mohl identifikovat a prokázat své právní postavení na území po dobu řízení, a stěžovateli tak fakticky zamezil v přístupu k přijímacím podmínkám a právům spojeným s postavením žadatele, která mu měla náležet (jako je mimo jiné přístup do veřejného zdravotního pojištění nebo možnost vykonávat zaměstnání). Nepřiznáním právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu porušil svou povinnost zaplnit mezeru v zákoně, vyložit otázku právního postavení osob žádajících podle § 8 písm. d) zákona o azylu za použití analogie, a přiznat tak stěžovateli postavení, jaké zákon o azylu přiznává žadatelům o mezinárodní ochranu. Vedle toho nevydáním průkazu žadatele a ponecháním stěžovatele v marginalizovaném postavení bez možnosti svou situaci řešit rovněž porušil právo stěžovatele na soukromý a rodinný život chráněné čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech (dále také „EÚLP“).⁸ Postup OAMP měl rovněž

5 Jedná se zejména o šetření vedená pod sp. zn. 5508/2017/VOP/LJ, 5454/2017/VOP/LJ, 7233/2018/VOP/LJ, 2235/2018/VOP/LJ, 56/2019/VOP/LJ a 5093/2018/VOP/LJ.

6 Pan B., nar. xxxx, podal žádost podle § 8 d) zákona o azylu v březnu 2017. V minulosti mu bylo opakovaně uloženo správní i trestní vyhoštění, která se nikdy nepodařilo realizovat, neboť se jedná o osobu bez státní příslušnosti, které žádná země nechce vydat cestovní doklad a přijmout ji na své území (jedná se o občana bývalého Sovětského svazu). V červnu 2018 mu bylo v době trvání řízení o jeho žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu uloženo další správní vyhoštění. V červenci 2018 policie rozhodla o jeho zajištění, které bylo v říjnu 2018 prodlouženo o dalších 90 dnů. Žadatel tak strávil opětovně 6 měsíců v zajištění, aniž se podařilo naplnit jeho účel. Rozhodnutí o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, v němž Ministerstvo vnitra potvrdilo, že pan B. je osobou bez státní příslušnosti, bylo vydáno dne 15. dubna 2019.

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

8 Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.



za následek porušení závazků státu plynoucích z Úmluvy z roku 1954 (část C.1 této zprávy).

- Došlo k opakovanému nezákonnému zajištění stěžovatele ze strany cizinecké policie, neboť ta jej na základě výše vymezeného chybného postupu OAMP mylně pokládala za osobu neoprávněně pobývající na území navzdory probíhajícímu řízení podle § 8 písm. d) zákona o azylu. Postup cizinecké policie byl v konečném důsledku nezákonný, neboť vůči stěžovateli postupovala dle úpravy zákona o pobytu cizinců týkající se správního vyhoštění, která je transpozicí návratové směrnice, přestože stěžovatel v dané době do rozsahu směrnice ve smyslu jejího čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 2 nespadal (část C.2.1 této zprávy).

Zjistila jsem dále, že **cizinecká policie pochybila tím, že stěžovatele v průběhu roku 2018 opakovaně zajistila** za účelem správního vyhoštění, **přestože v jeho případě neexistoval reálný předpoklad naplnění účelu zajištění, a porušila tak práva stěžovatele chráněná čl. 5 EÚLP** (část C.2.2 této zprávy).

B. Skutková zjištění

Stěžovatel přicestoval do České republiky v roce 1997. Po příjezdu a následně ještě několikrát neúspěšně žádal o mezinárodní ochranu. Z důvodu neopuštění České republiky po skončení těchto řízení mu bylo v roce 2007 uloženo správní vyhoštění.⁹ Následně mu byl v letech 2010, 2011 a 2012 opakovaně uložen trest vyhoštění z důvodu maření dříve uloženého vyhoštění a stěžovatel byl z téhož důvodu rovněž odsouzen k trestu odnětí svobody v délce jednoho roku.¹⁰ V roce 2013 mu bylo uděleno další správní vyhoštění,¹¹ později téhož roku rozhodl trestní soud o dalším trestu vyhoštění a stěžovatel byl umístěn do vyhošťovací vazby.¹²

Stěžovatel na základě těchto rozhodnutí nevycestoval, neboť nemá cestovní pas (nikdy jej neměl) a iránská ambasáda mu jej dlouhodobě odmítá vydat. Stěžovatel se podle všeho během svého pobytu v České republice stal osobou bez státní příslušnosti v návaznosti na reformu iránského registru občanů z roku 2004, který jej z důvodu jeho mnohaleté nepřítomnosti na území již po této reformě neeviduje jako občana. Zastupitelský úřad Íránu proto odmítá stěžovatele identifikovat a vydat mu cestovní doklad, což znemožňuje jeho vycestování. V rámci propuštění stěžovatele z vyhošťovací vazby v roce 2014 (stěžovatel v ní strávil téměř 11 měsíců¹³) uvedl Obvodní soud pro Prahu 4,¹⁴ že v rámci projednání věci byla jako důkaz předložena „zpráva cizinecké policie ze dne 6. 5. 2014, podle níž prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí obdržela cizinecká policie negativní stanovisko iránských orgánů ve věci vystavení cestovních dokladů pro odsouzeného. Z důvodu nedostatku informací nemohou vystavit odsouzenému

9 Rozhodnutím ze dne 31. července 2007 uložila cizinecká policie stěžovateli správní vyhoštění v délce deseti let.

10 Trest vyhoštění v délce pěti let uložil Obvodní soud pro Prahu 1 trestním příkazem ze dne 28. března 2010, k trestu odnětí svobody byl stěžovatel odsouzen dne 2. listopadu 2010. Následně byl stěžovatel dne 19. července 2011 odsouzen za padělání a pozměnění listiny a za maření dříve uloženého vyhoštění k souhrnnému trestu odnětí svobody v délce sedmi měsíců a k propadnutí věci (identifikační karty Rumunska). Další trest vyhoštění v délce dvou let stěžovateli uložil Obvodní soud pro Prahu 4 trestním příkazem ze dne 3. června 2012.

11 Rozhodnutím ze dne 22. dubna 2013 uložila cizinecká policie stěžovateli správní vyhoštění v délce tří let.

12 Trestním příkazem ze dne 27. července 2013 rozhodl Obvodní soud pro Prahu 4 o trestu vyhoštění v délce tří let.

13 Stěžovatel byl do vyhošťovací vazby vzat dne 28. července 2013, propuštěn byl dne 17. června 2014.

14 Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 17. června 2014, sp. zn. 2 T 147/2013.



cestovní doklady k návratu do Íránu. Dle zprávy Interpolu není odsouzený veden v íránském registru obyvatel a není potvrzeno, zda je jeho státní příslušnost opravdu íránská“.

Stěžovatel v mezidobí s ohledem na bezvýchodnost situace ještě několikrát neúspěšně znovu žádal o udělení mezinárodní ochrany, naposledy v roce 2015.¹⁵ V roce 2016 mu bylo uloženo další správní vyhoštění.¹⁶ Dne 17. února 2017 podal stěžovatel žádost o určení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, který byl do zákona rok před tím včleněn novelou zákona o azylu.¹⁷ OAMP o žádosti dosud nerozhodl (v jiném svém šetření jsem shledala, že se OAMP v řízení dopustil nezákonných průtahů, když bezmála dva roky po podání žádosti v řízení neučinil žádný úkon¹⁸).

Po podání žádosti OAMP stěžovateli nevydal průkaz žadatele, a ani jej nepoučil o jeho právním postavení a rozsahu práv, která mu jako žadateli náleží. Stěžovatel byl následně kontrolován cizineckou policií v Praze, přičemž nepředložil žádný platný doklad ani povolení k pobytu. Cizinecká policie rozhodla o zajištění stěžovatele na 90 dnů za účelem dříve uloženého správního vyhoštění z roku 2016.¹⁹ K zajištění došlo přesto, že stěžovatel byl v té době žadatelem o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu. Dle informací od právního zástupce se stěžovatel po převozu do zařízení pro zajištění cizinců pokusil o sebevraždu a následně byl přibližně dva týdny hospitalizován v psychiatrické nemocnici.

Dne 26. dubna 2018 o případu stěžovatele hovořili pověřeni pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv²⁰ v rámci pracovního jednání s vedoucí oddělení pobytového režimu cizinců Ředitelství služby cizinecké policie plk. Mgr. Soňou Szelesovou. Diskutovali otázku zákonnosti zajištění stěžovatele, když stěžovatel byl v té době žadatelem o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954. Mgr. Szelesová uvedla, že cizinecká policie sama nemůže posoudit zákonnost pobytu osoby, která spadá pod zákon o azylu, neboť je povinna se v této otázce řídit stanoviskem OAMP. Pokud by OAMP stěžovateli vydal průkaz žadatele či jinak osvědčil oprávněnost jeho pobytu po dobu řízení, cizinecká policie by se tím řídila a stěžovatele nezajistila. Jestliže to však OAMP neučinil, cizinecké policii nezbyvá než ve vztahu k oprávněnosti pobytu vycházet z informací v CIS a usilovat o realizaci dříve uloženého správního vyhoštění.

S ohledem na tyto skutečnosti jsem se rozhodla zahájit šetření z vlastní iniciativy. Dne 2. května 2018 jsem se prostřednictvím pověřené zaměstnankyně Kanceláře

15 Celkem stěžovatel žádal o udělení mezinárodní ochrany osmkrát, z jiných šetření vedených v jeho věci (sp. zn. VOP/5454/2017/LJ a sp. zn. VOP/4858/2014/LJ) mám k dispozici informace o jeho první žádosti o mezinárodní ochranu ze dne 15. listopadu 1997, druhé žádosti o mezinárodní ochranu ze dne 14. prosince 2000 (řízení o ní bylo zastaveno dne 22. srpna 2001), třetí žádosti o mezinárodní ochranu ze dne 1. března 2002 (řízení o ní bylo zastaveno dne 26. února 2003), čtvrté žádosti ze dne 7. září 2005 (dne 18. května 2007 OAMP rozhodl o neudělení mezinárodní ochrany), šesté žádosti ze dne 6. srpna 2012 (řízení o ní bylo zastaveno dne 26. září 2012), sedmé žádosti podané dne 23. dubna 2013 (řízení o ní bylo zastaveno dne 10. června 2013) a osmé žádosti ze dne 18. srpna 2014 (řízení o ní bylo zastaveno dne 25. května 2015).

16 Rozhodnutím ze dne 24. července 2016 uložila cizinecká policie stěžovateli správní vyhoštění v délce dvou let.

17 Jedná se o novelu provedenou zákonem č. 314/2015 Sb., který do zákona doplnil § 8 písm. d) a vymezil působnost Ministerstva vnitra rozhodovat o těchto žádostech.

18 Srov. zprávu o šetření ze dne 7. března 2019 ve věci sp. zn. VOP5454/2017/LJ.

19 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 5. dubna 2018, čj. KRPA-126084-17/ČJ-2018-000022.

20 Jednání se zúčastnili JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Linda Janků, Ph.D., a Mgr. Hana Lupačová, Ph.D.



veřejného ochránce práv obrátila na ředitelku OAMP Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou a požádala ji ve lhůtě do 15 dnů od doručení mého dopisu o zodpovězení následujících otázek:

- Z jakého důvodu nebyl stěžovateli po podání žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu vydán průkaz žadatele o mezinárodní ochranu ani nebylo jiným způsobem ošetřeno právo stěžovatele setrvat na území po dobu řízení?
- Jakým způsobem OAMP přistupuje k řešení právního postavení osob, které jsou žadateli o určení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu? Dle jakého právního výkladu OAMP tuto otázku posuzuje, s ohledem na absenci výslovné úpravy této otázky v zákoně o azylu, a jakým způsobem těmto osobám garantuje uplatnění práv, která jim – některá z nich již jako žadatelům – náleží dle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954?
- Jakým způsobem OAMP reflektoval rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 10 A 155/2017, ze dne 29. listopadu 2017, který vyslovil závěr, podle něhož těmto osobám náleží postavení žadatele o mezinárodní ochranu a má jim být vydán průkaz žadatele ve smyslu zákona o azylu? Konkrétně soud uvedl, že „stejně jako v případě žadatele o mezinárodní ochranu nelze po dobu, kdy probíhá řízení o žádosti o určení statusu podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, žadatele ponechat v absolutním právním vakuu. Za tímto účelem je třeba v souladu s úmyslem zákonodárce v nezbytné míře přiměřeně aplikovat i další ustanovení zákona o azylu, která se vztahují na žadatele o mezinárodní ochranu. Především je namístě žadateli o určení statusu osoby bez státní příslušnosti vydat průkaz žadatele podle § 57 zákona o azylu. Lze totiž předpokládat, že osoba bez státní příslušnosti nemá k dispozici žádný platný průkaz totožnosti, čímž jí může být de facto znemožněno v běžném styku prokazovat svou totožnost a komunikovat se státními orgány (...)“

Ve stanovené lhůtě ani v dalším měsíci po jejím uplynutí jsem požadované vyjádření neobdržela. Dne 20. června 2018 jsem se proto obrátila na prvního náměstka ministra vnitra JUDr. Ing. Jiřího Nováčka s žádostí o zjednání nápravy. Požádala jsem jej zároveň o zaslání kopie části spisu o žádosti stěžovatele od února 2018 (kopie spisu k únoru 2018 mi byla již dříve OAMP poskytnuta v rámci jiného šetření²¹).

Dne 20. června 2018 jsem obdržela odpověď ředitelky OAMP. V odpovědi na první z mnou položených otázek uvedla, že zákon o azylu „vylučuje vydání průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany osobě, která není takovým žadatelem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu“. Dále uvedla, že vydání průkazu žadatele o mezinárodní ochranu by v takové situaci bylo rovněž porušením unijního práva, konkrétně procedurální,²² kvalifikační²³ a přijímací²⁴ směrnice. Na otázku, proč nebylo ani jiným

21 Šetření vedené pod sp. zn. VOP/5454/2017/LJ.

22 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění).

23 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 (přepřacované znění).



způsobem ošetřeno právo stěžovatele setrvat na území po dobu řízení, ředitelka OAMP uvedla, že dle názoru OAMP nelze v tomto ohledu vycházet z příslušného ustanovení zákona o azylu,²⁵ neboť to se rovněž týká pouze žadatelů o mezinárodní ochranu, a nikoliv osob, které žádají o přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti. Přiznání práva setrvat na území po dobu řízení i těmto žadatelům by tak dle OAMP „bylo opětovně porušením zákona i příslušných evropských předpisů upravujících problematiku mezinárodní ochrany“.

Na druhou otázku týkající se řešení právního postavení osob, které jsou žadateli o určení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu, a toho, jakým způsobem OAMP těmto osobám garantuje uplatnění práv, která jim náležejí dle Úmluvy z roku 1954, ředitelka OAMP uvedla, že „se nedomnívá, že Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 zaručuje osobám, které žádají o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti v České republice, aby jim byla zajištěna možnost legálního setrvání na území České republiky po dobu probíhajícího řízení na základě jakkoliv specifického statusu“. Upozornila, že „osoba, která se domnívá, že nemá žádnou státní příslušnost, může o příslušný status požádat OAMP MV ČR bez ohledu na to, na základě jakého pobytového statusu v České republice aktuálně pobývá, neboť tato skutečnost nemá na posouzení její žádosti naprosto žádný vliv. Zákon o azylu pouze umožňuje aplikovat na příslušné řízení o určení osoby bez státní příslušnosti vhodnější procesní mechanismy, než stanoví správní řád“.

Dále uvedla, že skutečnost, že někteří žadatelé žádají o status osoby bez státní příslušnosti až v případě, kdy již nemají žádné legální pobytové oprávnění k pobytu na území České republiky, nemůže být dle OAMP „důvodem, aby jim bylo přiznáno jakékoliv pobytové oprávnění nad rámec existující právní úpravy“. Tyto osoby mohou dle ředitelky OAMP využít některý z institutů zákona o pobytu cizinců, avšak musejí o ně „v souladu s příslušnými podmínkami zákona požádat, když toto osobě rozhodně zákon o pobytu cizinců ani zákon o azylu automaticky nepřiznávají“. Závěrem konstatovala, že dle názoru OAMP Úmluva z roku 1954 „nevyžaduje po jednotlivých signatářských státech zajištění dokladů, pobytového oprávnění a dalších práv konkrétním osobám do doby, než je skutečně a objektivně určen jejich status osoby bez státní příslušnosti, ale vztahuje se pouze na dobu po tomto určení, ať již ze strany České republiky nebo jiných států Úmluvy či subjektů mezinárodního práva. Samostatnou kapitolou je výhrada České republiky učiněná k této úmluvě.“

V odpovědi na poslední otázku týkající se reflexe rozsudku Městského soudu v Praze, sp. zn. 10 A 155/2017, ze dne 29. listopadu 2017, ředitelka OAMP odkázala na svou odpověď na první z položených otázek a dále upozornila na usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 56/2018-28, ze dne 14. března 2018, kterým soud zamítl návrh na předběžné opatření v podobě vydání průkazu žadatele s tím, že tuto povinnost v případě osob žádajících o status osoby bez státní příslušnosti OAMP automaticky nemá.

Dne 29. června 2018 jsem obdržela odpověď prvního náměstka ministra vnitra, v níž uvedl, že ředitelka OAMP mi již odpověď na moji výzvu zaslala. V reakci na moji žádost o dodání

24 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění).

25 Jedná se o § 3d zákona o azylu, který stanoví právo žadatele setrvat na území po dobu řízení o jeho žádosti o mezinárodní ochranu.



kopie nové části spisu uvedl, že od února 2018 ve spisu stěžovatele není evidována žádná nová písemnost.²⁶

Zajištění stěžovatele z dubna 2018 následně cizinecká policie v červnu 2018 prodloužila o dalších 90 dnů.²⁷ Stěžovatel se v průběhu zajištění přihlásil do programu dobrovolných návratů, navrácení stěžovatele se však nepodařilo realizovat, neboť íránský zastupitelský úřad i nadále odmítal stěžovateli vydat cestovní doklad. Zajištění ukončilo dne 1. srpna 2018 (po bezmála čtyřech měsících) rozhodnutí soudu, který zrušil rozhodnutí policie o prodloužení zajištění z důvodu absence reálného předpokladu realizace účelu zajištění a s tím souvisejícího nedostatečného odůvodnění rozhodnutí. Soud zároveň uvedl, že i pokud by policie shledala naplnění reálného předpokladu realizace vyhoštění, stěžovatel neměl být zajištěn, neboť bylo namísto v jeho případě uložit alternativu k zajištění v podobě uložení povinnosti hlásit se policii ve stanovené době.²⁸

Při propuštění ze zajištění byl stěžovateli vydán výjezdní příkaz na dobu 30 dnů. Když se den po vypršení jeho platnosti dne 31. srpna 2018 dostavil na pracoviště cizinecké policie za účelem vystavení nového dokladu, cizinecká policie jej opětovně zajistila na 90 dnů.²⁹ Po intervenci právního zástupce stěžovatele, moji³⁰ a UNHCR policie následně sama rozhodla o ukončení zajištění stěžovatele a uložení alternativy k zajištění.³¹

Stěžovatel se v mezidobí obrátil na Městský soud v Praze s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v řízení o jeho žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu a zároveň s žalobou na nezákonný zásah z důvodu, že OAMP stěžovateli nevydal průkaz žadatele o určení osoby bez státní příslušnosti. O žalobě Městský soud rozhodl dne 17. června 2019, jeho závěry obsahově shrnuji dále v části C.1.3 této zprávy.³²

S ohledem na nedostatečnost a nejednoznačnost vnitrostátní právní úpravy řízení o žádostech podle § 8 písm. d) zákona o azylu jsem se v rámci šetření rovněž obrátila na české zastoupení Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále také „UNHCR“), který je pověřen státům poskytovat podporu při implementaci, výkladu a aplikaci Úmluvy z roku 1954.³³ Požádala jsem jej o odborné vyjádření k otázce, jaké právní postavení

26 Dále sdělil, že: „[p]říslušný odbor aktuálně prostudovává rozsáhlý spisový materiál a související národní i mezinárodní legislativu na uvedenou problematiku s cílem vydat v co nejkratší době rozhodnutí ve věci žádosti výše jmenovaného o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. Tato činnost nemůže být samozřejmě z objektivních důvodů do spisového materiálu zaznamenána.“

27 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 29. června 2018, čj. KRPA-126084-40/ČJ-2018-000022.

28 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. srpna 2018, sp. zn. 1 A 68/2018.

29 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 1. září 2018, čj. KRPA-328218-16/ČJ-2018-000022.

30 Šetření vedeno pod sp. zn. VOP/5924/2018/LJ.

31 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 6. září 2018, čj. KRPA-328218-31/ČJ-2018-000022.

32 Stěžovatel žalobu podal dne 28. června 2018, řízení o žalobě je vedeno pod sp. zn. 5A 154/2018. Dne 23. července 2018 Městský soud v Praze usnesením zamítl návrh na vydání předběžného opatření ve věci vydání průkazu žadatele, který stěžovatel podal současně s žalobou.

33 Mandát UNHCR ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti a Úmluvě z roku 1954 byl založen rezolucí Valného shromáždění OSN č. A/RES/50/152, ze dne 9. února 1996, a následně rozvinut v závěrech Výkonného výboru UNHCR (ExCom), *Conclusion on Identification, Prevention nad Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*, No. 106 (LVII), odst. (x). Blíže k mandátu UNHCR ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti srov. též např. MANLY, M. UNHCR's mandate and activities to address statelessness. In EDWARDS, A. a Van WAAS, L. (eds.). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge University Press, 2014, s. 88–115.



a rozsah práv by měl žadatel požívat po dobu řízení o jeho žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti z hlediska práv zakotvených v Úmluvě z roku 1954. Stanovisko, které jsem od UNHCR obdržela,³⁴ obsahově shrnuji dále v částech C.1.1 a C.2.1 této zprávy.

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 Právní postavení žadatele o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti

Abych mohla posoudit, zda byl postup OAMP vůči stěžovateli zákonný, je nejprve nutné určit, jakou právní úpravou se otázka právního postavení osob žádajících o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954 řídí. Tato otázka není s ohledem na nedostatečnost právní úpravy vztahující se k řízení podle § 8 písm. d) zákona o azylu na první pohled jednoznačná a k jejímu zodpovězení je třeba dospět výkladem. V následující části zprávy proto postupně rozebírám nejprve relevantní mezinárodněprávní úpravu (část C.1.1) a následně vnitrostátní právní úpravu (část C.1.2). Po zodpovězení otázky pak následně přistupuji k hodnocení jejího dodržení ze strany OAMP (část C.1.3).

C.1.1 Mezinárodní právní úprava postavení osob, které jsou žadateli o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti

Mezinárodněprávní úprava právního postavení osob bez státní příslušnosti se řídí Úmluvou o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954. Jedná se o „sesterskou“ úmluvu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků (dále také „Ženevská úmluva“),³⁵ 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. Později se zástupci států rozhodli, že úpravu rozdělí do dvou samostatných smluv, přičemž dřívější finalizace se dočkala úmluva týkající se uprchlíků.³⁶ 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. Panovala shoda na tom, že uprchlíci i osoby bez státní příslušnosti sdílejí obdobnou potřebu ochrany.³⁷ Cílem Úmluvy z roku 1954 je zakotvit mezinárodní ochranu pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou zároveň uprchlíky.³⁸

34 Stanovisko ze dne 28. května 2018

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

36 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>.

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

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



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 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“.³⁹ To má praktický význam, neboť historicky byla Úmluvě z roku 1954 věnována v praxi států nepoměrně menší pozornost než Ženevské úmluvě (změna v tomto ohledu nastává až v posledních letech⁴⁰), takže množství odborných textů, výkladových stanovisek UNHCR a příkladů praxe států vztahujících se k Úmluvě z roku 1954 je – na rozdíl od Ženevské úmluvy – prozatím poměrně omezené.

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 1980.⁴¹ Východiskem je princip *pacta sunt servanda*, tedy že platné smlouvy zavazují smluvní strany, které smlouvu musejí vykládat a plnit v dobré víře.⁴² Čl. 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.⁴³ Do výkladu jednotlivých ustanovení Úmluvy z roku 1954 je proto nezbytné promítnout mimo jiné její celkový převládající humanitární účel a záměr garance určitého standardu zacházení osobám bez státní příslušnosti, které potřebují ochranu.⁴⁴ Tento účel úmluvy vyplývá jednoznačně z textu její preambule.⁴⁵

39 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2012, sp. zn. 6 Ads 67/2012, odst. 29.

40 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>.

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

42 Srov. čl. 26 a čl. 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.

43 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.

44 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.

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



Úmluva z roku 1954 vymezuje minimální standard rozsahu práv, která jsou smluvní státy povinny osobám bez státní příslušnosti poskytnout. 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 žadateli** o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti. Budu při tom vycházet z výše vymezených výkladových východisek vztahujících se k interpretaci Úmluvy z roku 1954.

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 1954.⁴⁶ Do doby, než je právní postavení osoby bez státní příslušnosti ověřeno, je tak žadatel oprávněn požívat alespoň určitý rozsah práv přiznaných osobám bez státní příslušnosti.⁴⁷ Tomu odpovídá skutečnost, že práva vymezená v Úmluvě z roku 1954 nejsou omezena na osoby, které byly státem formálně uznány jako osoby bez státní příslušnosti. Rozsah práv náležející osobám bez státní příslušnosti je namísto toho Úmluvou z roku 1954 vymezen v závislosti na povaze přítomnosti osoby na území státu a charakteru její vazby na tento stát.⁴⁸ 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.⁴⁹

Úmluva z roku 1954 rozlišuje celkem pět základních kategorií práv, která náleží:

- 1) všem osobám bez státní příslušnosti nacházejícím se v jurisdikci příslušného státu,⁵⁰
- 2) osobám bez státní příslušnosti nacházejícím se fyzicky na území příslušného státu (*within their territories*),⁵¹
- 3) osobám bez státní příslušnosti zákonně se zdržujícím na území příslušného státu (*lawfully in their territories*),⁵²

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

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

48 Tamtéž, odst. 126.

49 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>.

50 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).

51 Do této kategorie náleží čl. 4 (svoboda vyznání) a čl. 27 (doklad totožnosti). K čl. 27 učinila Česká republika při přistoupení k Úmluvě z roku 1954 výhradu (nepřesně označenou jako prohlášení), podle níž průkazy totožnosti podle čl. 27 budou vydávány pouze osobám bez státní příslušnosti, kterým byl v České republice povolen trvalý pobyt. Plný text výhrady je dostupný z https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en.



- 4) osobám bez státní příslušnosti zákonně pobývajícím na území daného státu (*lawfully staying in their territories*)⁵³ a
- 5) osobám bez státní příslušnosti schopným prokázat trvalý pobyt (*habitual residence*).⁵⁴

V této souvislosti je třeba upozornit na **chybu v českém překladu Úmluvy** z roku 1954, který je zveřejněn ve Sbírce mezinárodních smluv.⁵⁵ 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 1954.⁵⁶

Žadatelé o určení osoby bez státní příslušnosti spadají do třetí z výše vymezených kategorií. Z pohledu Úmluvy z roku 1954 se proto jedná o osoby „zákonně se zdržující“ (*lawfully in*, ve francouzském jazykovém znění *se trouvant régulièrement*, ve španělském jazykovém znění *que se encuentre legalmente en el territorio*) na území státu. Náleží jim proto přinejmenším ta práva, která jsou garantována v následujících ustanoveních Úmluvy z roku 1954: čl. 4 (svoboda vyznání), čl. 12 (osobní status), čl. 13 (movitý a nemovitý majetek), čl. 16 odst. 1 (přístup k soudům), čl. 18 (samostatná výdělečná činnost), čl. 20 (přídělový systém), čl. 22 (vzdělání), čl. 25 (správní pomoc), čl. 26 (svoboda pohybu), čl. 27 (doklad totožnosti), čl. 31 (ochrana před vyhoštěním) a čl. 32 (naturalizace).

UNHCR řadí v Příručce pro ochranu osob bez státní příslušnosti (dále také „Příručka UNHCR“) žadatele o určení osoby bez státní příslušnosti do kategorie zákonně se zdržujících osob ve smyslu Úmluvy z roku 1954.⁵⁷ UNHCR upozorňuje, že tento výklad odpovídá úmyslu tvůrců textu Úmluvy, jenž je zachycen v záznamech z přípravných prací.⁵⁸ Pobyt osob žádajících o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti by tak měl být

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

53 Do této kategorie náleží čl. 15 (sdružovací právo), čl. 17 (zaměstnání), čl. 19 (svobodná povolání), čl. 21 (bydlení), čl. 23 (veřejná podpora), čl. 24 (pracovněprávní předpisy a sociální zabezpečení) a čl. 28 (cestovní doklady). Rovněž k čl. 28 učinila Česká republika při přistoupení k Úmluvě z roku 1954 výhradu, podle níž cestovní doklady podle čl. 28 budou vydávány pouze osobám bez státní příslušnosti, kterým byl v České republice povolen trvalý pobyt.

54 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).

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

56 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.

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

58 Diskuze zástupců smluvních stran vymezila shodu na tom, že za osoby nezdržující se zákonně na území státu mají být z hlediska Úmluvy považovány pouze osoby, které nepožádaly o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, anebo osoby, jimž byla žádost o přiznání tohoto postavení zamítnuta. Naopak osoba, která o přiznání tohoto postavení požádala a o jejíž žádosti ještě nebylo rozhodnuto, má být pokládána za osobu zákonně se zdržující. V podrobnostech srov. UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, poznámka pod čarou č. 81.



po dobu řízení o této žádosti považován za oprávněný ve smyslu Úmluvy.⁵⁹ Tento výklad nachází podporu rovněž mezi experty⁶⁰ a jeho uplatnění nalezneme též v nedávné praxi některých států.⁶¹ Odpovídá rovněž tomu, že s ohledem na předmět a účel Úmluvy je třeba rozsah a standard práv přiznávaný osobám nevykládat restriktivně, ale usilovat o výklad odpovídající cílům vymezeným v preambuli, kterými je zlepšit postavení osob bez státní příslušnosti a zajistit, aby osoby bez státní příslušnosti užívaly základních práv a svobod „v co nejširší míře“.

Je přitom třeba mít na paměti, 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.⁶² UNHCR doporučuje, aby byl osobám žádajícím o právní postavení osoby bez státní příslušnosti poskytnut stejný standard zacházení, jaký se v daném státě přiznává žadatelům o mezinárodní ochranu.⁶³

Výše naznačený výklad je uplatňován rovněž ve vztahu k postavení žadatelů dle Ženevské úmluvy, z jejíž interpretace lze pro účel Úmluvy z roku 1954 rovněž vycházet. Odborná literatura se shoduje na tom, že osoby žádající o přiznání postavení uprchlíka jsou rovněž pokládány za osoby náležející do kategorie zákonně se zdržujících (*lawfully in*) na území státu ve smyslu Ženevské úmluvy. J. Hathaway vymezuje celkem tři situace, za nichž uprchlík spadá do kategorie „zákonně se zdržujícího“ v hostitelské zemi, přičemž jednou z nich je doba, po kterou je rozhodováno o jeho žádosti o přiznání postavení uprchlíka.⁶⁴ Dle A. Grahl-Madsena zahrnuje kategorie „zákonně se zdržujících“ osob ve smyslu Ženevské úmluvy všechny uprchlíky fyzicky přítomné na území za předpokladu, že jejich

59 Oproti tomu v případě osoby, která se na území nachází bez oprávnění k pobytu a odmítne vstoupit do řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, tento závěr neplatí. UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 135.

60 Srov. např. *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. 11 a 23; dostupné z <https://www.refworld.org/pdfid/4d9022762.pdf>. Dále BATCHELOR, C. The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Implementation Within the European Union Member States and Recommendations for Harmonization. *Refugee*, 2005, Vol. 22, No. 2, s. 42. Dále GYULAI, G. The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection régime. In: EDWARDS, A. a Van WAAS, L. (eds.). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 133–135.

61 Výslovně tento princip inkorporuje právní úprava řízení o určení osob bez státní příslušnosti přijatá v posledních letech například v Moldávii, Gruzii či na Filipínách. Srov. European Network on Statelessness. *Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons*. 2013, s. 17–18; dostupné z <https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/Statelessness%20determination%20and%20the%20protection%20status%20of%20stateless%20persons%20ENG.pdf>.

62 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.

63 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 145.

64 Dalšími dvěma situacemi jsou případ, kdy je osobě povolen vstup na území (i kdyby se mělo jednat pouze o několik hodin), a dále situace, kdy se příslušný smluvní stát rozhodne neprovést formální uznání osoby za uprchlíka dle úmluvy, včetně případů, kdy jsou formální řízení o určení právního postavení uprchlíka suspendována ve prospěch poskytnutí režimu dočasné ochrany. Srov. HATHAWAY, J. C. *Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 657.



přítomnost není nezákonná (*unlawfull*).⁶⁵ Upozorňuje přitom, že uprchlíci se mohou „zákonně“ nacházet na území pro určité účely a zároveň na něm mohou být „nezákonně“ pro jiné účely – mohou se tak nacházet na území nezákonně z pohledu cizineckého práva dané země, ale jejich pobyt je zákonný z pohledu mezinárodního uprchlického práva a Ženevské úmluvy.⁶⁶ Dle autora je tak při výkladu pojmu třeba vycházet ze samotné Ženevské úmluvy a jejího předmětu a účelu, a nikoli z vnitrostátních imigračních pravidel kategorizujících zákonný a nezákonný vstup či pobyt. K obdobnému závěru dospívá také A. Edwards, podle níž je navíc z kontextu vymezení standardu zákonně pobývajících osoby (*lawfully in*) v Ženevské úmluvě zřejmý imperativ nevykládat tento standard restriktivně. Tato autorka rovněž dovozuje, že uvedená kategorie zahrnuje také žadatele o přiznání postavení uprchlíka.⁶⁷

UNHCR ve svém vyjádření, které jsem obdržela v rámci šetření, potvrdilo výše uvedená východiska vymezená v Příručce UNHCR a zdůraznilo, že žadatelé o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti mají být po dobu řízení pokládáni za zákonně se zdržující (*lawfully in*) na území ve smyslu Úmluvy z roku 1954, přičemž je třeba mít na paměti, že na rozsah jejich práv dopadají rovněž další mezinárodní lidskoprávní závazky daného státu. Zdůraznilo rovněž doporučení, podle něhož s ohledem na prakticky shodný obsah a historii obou úmluv je vhodné, aby s žadateli o přiznání postavení osob bez státní příslušnosti bylo v konkrétní zemi zacházeno stejně jako s žadateli o přiznání postavení uprchlíka.

C.1.2 Vnitrostátní právní úprava postavení osob, které jsou žadateli o určení osoby bez státní příslušnosti

Dle 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 obzvláště nešťastnou s ohledem na zranitelnost osob bez státní příslušnosti a dosavadní minimální zkušenost s ochranou práv těchto osob v českém právním prostředí.⁶⁸ Absence jasné právní úpravy vymežující dopad podání žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu na právní postavení žadatele, díky které by cizinec mohl s odpovídající mírou právní jistoty předjímat další postup správních orgánů vůči své osobě

65 Zahrnuje krátkodobě pobývajících osoby i osoby, které zemí pouze projíždějí. Srov. GRAHL-MADSEN, A. *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2–11, 13–37)*. UNHCR, 1997, komentář k čl. 18; dostupné z <http://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>.

66 GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law. Vol. I. Refugee Character*. Leyden: A. W. Stijthoff, 1972, s. 359, 360. Citováno v EDWARDS, A. Article 18 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. 977. Dle autora není přípustné, aby státy mohly dle libosti ukončit či nepřiznat zákonný pobyt uprchlíka na území a odepřít mu výhody plynoucí z článků Ženevské úmluvy, které tento standard používají. Tamtéž, s. 361. Citováno tamtéž.

67 EDWARDS, A. Article 18 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. 978.

68 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.



v průběhu řízení o žádosti, přitom může mít negativní dopad i na samotný přístup osob bez státní příslušnosti k tomuto řízení a následně k ochraně plynoucí z Úmluvy z roku 1954, neboť tato nejistota může dotyčné osoby odrazovat od toho, aby žádost vůbec podaly.⁶⁹ 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, včetně úpravy právního postavení žadatelů po dobu řízení a po jeho skončení. **Do doby, než bude přijata tato právní úprava, je nutno absenci výslovné úpravy překlenout výkladem.**

Absence výslovné právní úpravy vymezení právního postavení osob, které jsou žadateli o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, představuje tzv. pravou (logickou, normativní) mezeru v zákoně.⁷⁰ Tento typ mezery je třeba výkladově překlenout s použitím analogie.⁷¹ 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“.⁷² V daném případě je otázkou právního postavení osob, které jsou žadateli o určení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 d) zákona o azylu, **třeba řešit analogickým uplatněním právního postavení žadatelů o mezinárodní ochranu** vymezeným v zákoně o azylu. Shodný teleologický základ je dán jednak blízkou provázaností mezinárodních právních režimů upravujících právní postavení těchto skupin osob, jak vysvětluji výše, 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“.⁷³

Výše uvedený závěr potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud, který o této otázce dvakrát rozhodoval v březnu a v dubnu 2019.⁷⁴ V obou případech dal za pravdu stěžovatelům – žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. **Nejvyšší správní soud** konstatoval nezákonnost postupu Ministerstva vnitra, které těmto osobám odmítalo

69 Situaci, kdy existují okolnosti způsobující právní či faktické bariéry v přístupu k řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, je třeba pokládat za rozpornou s principem plnění závazků z mezinárodních smluv v dobré víře. Příručka UNHCR zdůrazňuje význam přístupu osob k řízení o určení osoby bez státní příslušnosti a doporučuje aktivní šíření informací o existenci tohoto řízení a jeho podmínkách ze strany států implementujících Úmluvu z roku 1954 tak, aby osoby potenciálně spadající pod rozsah Úmluvy mohly tohoto řízení využít. Srov. UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 68.

70 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.

71 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.

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

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

74 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018.



přiznat během řízení o jejich žádostech podle § 8 písm. d) zákona o azylu jakékoli právní postavení a nereagovalo na jejich žádosti o vydání průkazu žadatele. Nejvyšší správní soud 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 d) zákona o azylu, ale rovněž ve vztahu k právům žadatelů.**

Ministerstvo vnitra tak mělo dle Nejvyššího správního soudu v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti postupovat podle zákona o azylu a analogicky ve smyslu jeho § 57⁷⁵ vydat stěžovatelům průkaz žadatele. Výslovně uvedl, že „**by bylo nespravedlivé, aby si žalovaný mohl vybrat pro aplikaci pouze ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, [...] jinými slovy volit si procesní i hmotněprávní pravidla *ad hoc*, a tím pádem netransparentně.**“⁷⁶ Svůj závěr Nejvyšší správní soud rovněž podpořil odkazem na důvodovou zprávu, podle níž se v řízení o žádostech podle § 8 písm. d) zákona o azylu použijí mechanismy řízení o mezinárodní ochraně. Odkázal rovněž na čl. 25 Úmluvy z roku 1954 a Příručku UNHCR, „podle které jsou práva podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti formulována téměř totožně s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, a proto se **doporučuje, aby se jednotlivcům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o azyl.**“⁷⁷

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že: „[n]avzdory tomu, že Úmluva *výslovně* nezakotvuje povinnost smluvního státu vydat průkaz žadatele v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, lze nepochybně dovozovat povinnost státu identifikovat žadatele takovým způsobem, aby jim mohla být zajištěna nezbytná ochrana podle Úmluvy. Lze přisvědčit stěžovateli, že bez dokladu totožnosti není schopen prokázat svou identitu, nemůže tudíž komunikovat se státními orgány a velmi obtížně může získat např. zdravotní pojištění či bydlení.“⁷⁸ Nejvyšší správní soud následně dovedl, že v důsledku odepření právního postavení žadatele a nevydání příslušného průkazu došlo k porušení práv dotyčných stěžovatelů chráněných čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech. Stěžovatelé se bez faktického přístupu k právnímu postavení žadatele a možnosti toto postavení prokázat ocitli v tak nepříznivé životní situaci, že práh intenzity požadovaný pro porušení práva na soukromý a rodinný život byl dle soudu dosažen.⁷⁹

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že osoby žádající o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu mají mít na základě uplatnění *analogie legis* stejné právní postavení a rozsah práv jako žadatelé o mezinárodní ochranu dle úpravy v zákoně o azylu. Jedná se mimo jiné o právo být

75 Srov. § 57 odst. 1 zákona o azylu: „Ministerstvo vydá žadateli o udělení mezinárodní ochrany průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 3 dnů od poskytnutí údajů k žádosti o udělení mezinárodní ochrany.“

76 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 9, a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, odst. 11 (zdůraznění doplněno).

77 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 9, a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, odst. 11 (zdůraznění doplněno).

78 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 10.

79 Soud uvedl, že „souhlasí se stěžovatelem, že nevydání průkazu mu způsobuje závažné komplikace v každodenním životě a lze v tomto postupu shledat i zásah do jeho práva na rodinný a soukromý život. Jak bylo naznačeno výše, bez průkazu osvědčujícího jeho totožnost stěžovatel může jen velmi obtížně získat bydlení, popř. bezproblémově komunikovat s jinými správními orgány“. Srov. tamtéž, odst. 12.



pojištěn v rámci veřejného zdravotního pojištění, být ubytován v pobytových střediscích provozovaných Správou uprchlických zařízení či vykonávat zaměstnání po 6 měsících od podání žádosti.

Na uvedenou judikaturu následně odkázal rovněž Městský soud v Praze, který v červnu 2019 vydal rozhodnutí o obdobné právní otázce, tentokrát konkrétně v případě stěžovatele.⁸⁰ Soud rovněž dospěl k závěru, že postup OAMP, který nevydal stěžovateli průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti podle § 57 zákona o azylu, byl nezákonný, a přikázal mu průkaz stěžovateli vydat.

Ve vztahu k závazkům vyplývajícím ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti z čl. 8 EÚLP poukazují rovněž na nedávný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“) ve věci *Hoti proti Chorvatsku*,⁸¹ kde soud konstatoval porušení práv chráněných čl. 8 EÚLP v situaci, kdy stát neumožnil osobě bez státní příslušnosti ani po mnoha letech života na území regularizovat pobyt, aby mohla vést soukromý život. ESLP dovedil, že státy mají pozitivní povinnost vyplývající z čl. 8 EÚLP mít k dispozici „účinné a dostupné procedury“, které stěžovateli umožní, aby byl určen jeho pobyt a status s náležitým zohledněním práv plynoucích z ochrany soukromého života dle čl. 8 EÚLP.⁸²

C.1.3 Aplikace na případ stěžovatele

S ohledem na výše uvedené dospívám k závěru, že **Ministerstvo vnitra pochybilo, když** v rámci řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu **stěžovateli nepřiznalo postavení žadatele o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti, jež by bylo ekvivalentem právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu**, jak je vymezeno v zákoně o azylu. OAMP stěžovateli nevydal průkaz žadatele, jímž by se mohl identifikovat a prokázat své právní postavení na území po dobu řízení, a stěžovateli tak v důsledku fakticky zamezil v přístupu k právům spojeným s postavením žadatele, která mu náležela s ohledem na nutnost zaplnění mezery právní úpravy a uplatnění analogie s postavením žadatele o mezinárodní ochranu dle zákona o azylu. Nejenže OAMP průkaz žadatele stěžovateli nevydal z vlastní iniciativy, nijak nereagoval ani na žádost stěžovatele o jeho vydání.

Pasivitu správního orgánu v této otázce a jeho nekomunikaci se stěžovatelem považuji za obzvláště problematickou v situaci, kdy právní úprava týkající se řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu a právního postavení osob, které tuto žádost podaly, je sama o sobě zcela nedostačující, nejednoznačná a její nedostatky je nutno složitě překlénout výkladem. OAMP stěžovatele po podání žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu nijak neinformoval o jeho právním postavení a nesnažil se kompenzovat nedostatečnost právní úpravy a její dopady do právní jistoty stěžovatele, navzdory následné snaze stěžovatele své právní postavení vyjasnit prostřednictvím žádosti o vydání průkazu žadatele. Namísto toho jej OAMP ponechal v nejistotě a bez účinného přístupu k právům, která stěžovateli náležela.

⁸⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. června 2019, sp. zn. 5 A 154/2018.

⁸¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. dubna 2018 ve věci *Hoti proti Chorvatsku*, stížnost č. 63311/14.

⁸² Srov. tamtéž, odst. 141. Skutečnost, že stěžovatel byl osobou bez státní příslušnosti, hrála v hodnocení ESLP významnou roli.



Kromě toho, že OAMP v rámci vnitrostátního práva porušil povinnost vymezit právní postavení stěžovatele za využití *analogie legis* (viz část C.1.2 této zprávy) a stěžovateli tak přiznat postavení analogické s postavením žadatele o mezinárodní ochranu dle zákona o azylu, dopustil se svým postupem vůči stěžovateli rovněž porušení závazků plynoucích z čl. 8 EÚLP a z Úmluvy z roku 1954.

Mimořádně obtížná životní situace, v níž se stěžovatel dlouhodobě nacházel a v níž ho výše popsaný nezákonný postup OAMP ponechal, představuje rovněž **porušení práva stěžovatele na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 EÚLP**. Stěžovatel se na území dlouhodobě nacházel bez jakéhokoli identifikačního dokladu, možnosti získat bydlení či zdravotní pojištění a bez možnosti účinného přístupu k řešení jeho pobytové situace tak, aby zde mohl vést soukromý život. Zároveň jako osoba bez státní příslušnosti z území ani nemohl vycestovat, jak vyplývá mimo jiné z řady neúspěšných snah o realizaci vyhoštění stěžovatele. Nevydáním průkazu žadatele OAMP stěžovatele nadále ponechal v bezprizorní situaci, kterou nemohl svými silami nijak řešit. O závažných psychických dopadech marginalizovaného postavení, v němž se stěžovatel dlouhodobě nacházel, svědčí mimo jiné skutečnost, že se po svém dalším zajištění v dubnu 2018 pokusil o sebevraždu a následně byl hospitalizován v psychiatrické nemocnici. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku v jiném případě týkajícím se žadatele podle § 8 písm. d) zákona o azylu, který se nacházel v obdobné životní situaci jako stěžovatel, dovedl zásah do práv chráněných čl. 8 EÚLP.⁸³ S ohledem na výše popsané okolnosti se domnívám, že rovněž v případě stěžovatele byl práh vymezující porušení práv chráněných čl. 8 EÚLP překročen.

Z níže uvedených důvodů se neztotožňuji ani s dalšími argumenty ředitelky OAMP uvedenými v odpovědi na moje dotazy.

V prvé řadě **nelze souhlasit s tím, že vydání průkazu žadatele osobám, které podaly žádost podle § 8 písm. d) zákona o azylu by znamenalo porušení unijních předpisů v oblasti azylového acquis**. Obecně připomínám, že osoba žádající o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954 je rovněž osobou žádající o mezinárodní ochranu v širším významu tohoto pojmu ve smyslu mezinárodního práva (s ohledem na obsahovou příbuznost Úmluvy z roku 1954 s Ženevskou úmluvou, které obě stanoví subsidiární ochranu pro osoby, které ji z různých důvodů potřebují). OAMP přitom nic nebrání vydat žadatelům podle § 8 písm. d) zákona o azylu průkaz žadatele odpovídající parametrům průkazu žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu přílohy č. 1 k vyhlášce provádějící zákon o azylu,⁸⁴ aniž se muselo jednat o doklad identický s průkazem žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu unijního azylového práva. K odlišení obou průkazů postačí rozdílné označení jejich názvu, kdy průkaz žadatele podle § 8 písm. d) zákona o azylu může být nazván například „průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti“, jak uvedl Nejvyšší správní soud.⁸⁵ Vydání takového průkazu přitom nemá souvislost se závazky plynoucími z unijního práva, neboť se jedná o identifikační dokument ve smyslu vnitrostátního práva.

⁸³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 12.

⁸⁴ Vyhláška č. 328/2015 Sb., ze dne 3. prosince 2015, kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, odst. 11.



Nelze se ztotožnit ani s tím, že dle stanoviska ředitelky OAMP Úmluva z roku 1954 nepřiznává žádná práva žadatelům o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti. Jak plyne z rozboru v části C.1.1 této zprávy, Úmluva z roku 1954 osobám, které jsou žadateli, **naopak přiznává celou řadu práv**, a to až do třetího „stupně“ charakteru jejich vazby na území státu, jenž je vymezen standardem zákonně se zdržující osoby (*lawfully in*) ve smyslu Úmluvy. Na osoby, které jsou žadateli o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, tak mimo jiné dopadá právní úprava čl. 31 Úmluvy z roku 1954 týkající se vyhoštění (k této otázce viz dále část C.2 této zprávy), čl. 18 Úmluvy týkající se práva svobodného podnikání⁸⁶ a rovněž právo na pomoc ze strany státních orgánů vymezené v jejím čl. 25. Skutečnost, že úprava čl. 25 Úmluvy z roku 1954 dopadá rovněž na osoby, které jsou žadateli o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti, potvrdil i Nejvyšší správní soud ve výše citované judikatuře, když dovodil, že ze závazků plynoucích z tohoto článku mimo jiné vyplývala povinnost OAMP „identifikovat žadatele takovým způsobem, aby jim mohla být zajištěna nezbytná ochrana podle Úmluvy.“⁸⁷ Postupem, kdy **OAMP** nijak nevymezil právní postavení žadatelů podle § 8 písm. d) zákona o azylu a nevybavil je průkazem žadatele, který by jim umožnil komunikovat se státními orgány a získat přístup k dalším právům, **se tak dopustil rovněž porušení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954.**

Výše uvedená pochybení OAMP by měla být do budoucna zhojena v důsledku následování výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Specificky ve vztahu ke stěžovateli by pak pochybení OAMP mělo být zhojeno na základě vykonání rozsudku Městského soudu v Praze z července 2019, na který výše rovněž odkazují. **Mám nicméně pochybnosti o tom, jakým způsobem OAMP své povinnosti vůči žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti v praxi naplňuje.**

Z poznatků, kterými disponuji v rámci dalších šetření týkajících se případů osob bez státní příslušnosti, je mi známo, že OAMP vydal prozatím dvěma žadatelům list papíru formátu A4, který je nazván jako „průkaz žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti“. Nejedná se o formát průkazu, který by svou povahou odpovídal dokladu, jenž je vydáván žadatelům o mezinárodní ochranu.⁸⁸ Dokument, který dotyční žadatelé obdrželi, pravděpodobně může sloužit pro jejich základní identifikaci a prokázání totožnosti v různých životních situacích. Není však doprovázen žádným poučením a vysvětlením právního postavení a rozsahu práv spojených s postavením žadatele a tímto průkazem, které OAMP standardně vydává žadatelům o mezinárodní ochranu. Podobné poučení není dostupné ani na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Na vydávaném

⁸⁶ Čl. 18 Úmluvy z roku 1954 stanoví, že smluvní státy se zavazují poskytovat osobě bez státní příslušnosti zákonně se zdržující na jejich území zacházení co nejpříznivější, a v žádném případě ne méně příznivé, než jaké je poskytováno obecně cizincům za stejných okolností, pokud jde o právo pracovat samostatně v zemědělství, průmyslu, řemesle a obchodu a zřizovat obchodní a průmyslové společnosti. Pojem „za stejných okolností“, jenž je součástí vymezení řady práv garantovaných Úmluvou z roku 1954, je definován v čl. 6 Úmluvy z roku 1954 a „znamená, 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.“

⁸⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, odst. 12, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 10.

⁸⁸ Srov. přílohu 1 vyhlášky č. 328/2015 Sb., ze dne 3. prosince 2015, kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, v níž je uveden vzor průkazu žadatele o mezinárodní ochranu.



„průkazu“ je uveden pouze následující text: „Tímto se potvrzuje, že výše jmenovaný podal na území České republiky žádost podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, o níž se podle § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění, vede řízení.“

S ohledem na absenci jednoznačné zákonné úpravy vymezující právní postavení žadatelů o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti, **považuji výše uvedenou podobu vydávaného průkazu za nedostatečnou implementaci povinnosti uložené OAMP citovanými rozsudky soudů.** Vydávaný „průkaz“ nemá formát odpovídající průkazu žadatele o mezinárodní ochranu, k čemuž směřuje povinnost analogické aplikace ustanovení zákona o azylu vztahujících se na žadatele o mezinárodní ochranu. Nemá dokonce ani podobu odpovídající formátu jiných průkazů vydávaných cizincům dle zákona o pobytu cizinců. Svou povahou a obsahem sdělení, které je na něm uvedeno, naopak odpovídá spíše pouze potvrzení o podání žádosti o některý z typů pobytových oprávnění, která vydává OAMP, případně potvrzení o vedení správního vyhoštění, které vydává cizinecká policie (v zásadě jediným rozdílem je, že na „průkazu“ žadatelů o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti je vytištěna jejich fotografie). Lze se proto domnívat, že státní orgány a další subjekty, s nimiž žadatelé vstoupí v kontakt, budou uvedený dokument považovat pouze za osvědčení o podání žádosti, nikoli za průkaz žadatele, jenž by prokazoval analogické právní postavení a rozsah práv, jaké náleží dle zákona o azylu žadatelům o mezinárodní ochranu.

Negativní důsledky nevydání průkazu žadatele spočívající v praktických obtížích žadatelů získat například zdravotní pojištění či bydlení, na které poukázal Nejvyšší správní soud, tak tímto postupem OAMP, dle mého názoru, nejsou zhojeny. **Lze očekávat, že žadatelé, kteří tímto dokumentem disponují, se s ohledem na jeho nestandardní podobu a absenci bližšího písemného vysvětlení rozsahu práv, který se s ním pojí, i nadále budou setkávat s praktickými obtížemi při snaze o přístup k právům zaručeným v rámci postavení žadatele o mezinárodní ochranu.** To potvrzuje rovněž obsah jednoho z podnětů, který jsem v nedávné době obdržela, a podle něhož žadatel podle § 8 písm. d) zákona o azylu, který disponuje tímto „průkazem“, neuspěl ve snaze zaregistrovat se jako pojištěnec veřejné zdravotní pojišťovny. Pojišťovna jej odmítla i přesto, že přístup do veřejného zdravotního pojištění je zákonnou součástí právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu, a na základě uplatnění analogie tedy rovněž zákonnou součástí právního postavení žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu.

Považuji proto za vhodné, aby OAMP v rámci naplnění požadavků výše uvedené judikatury vydal všem osobám, s nimiž vede řízení podle § 8 písm. d) zákona o azylu, z úřední povinnosti průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, který bude svou podobou a formátem analogický k průkazu žadatele o mezinárodní ochranu, jenž je vymezen v prováděcí vyhlášce k zákonu o azylu. Zároveň pokládám za nezbytné, aby OAMP žadatelům podle § 8 písm. d) zákona o azylu vydával poučení vysvětlující jejich právní postavení a rozsah práv, tak jako je tomu v případě žadatelů o mezinárodní ochranu. Text tohoto poučení by měl být rovněž zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva vnitra, kde jsou dostupná ostatní poučení a další materiály pro žadatele o mezinárodní ochranu.



C.2 Zajištění za účelem správního vyhoštění

C.2.1 Zajištění za účelem správního vyhoštění v době, kdy probíhá řízení o určení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu

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.⁸⁹ Čl. 31 Úmluvy z roku 1954 je přitom vymezen standardem „zákonně se zdržující“ (*lawfully in*) osoby bez státní příslušnosti, a dopadá tedy rovněž na žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti (viz část C.1.1 této zprávy).

Příručka UNHCR stanoví, že s ohledem na to, že osobám, které žádají o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, svědčí ochrana před vyhoštěním podle čl. 31 Úmluvy, je třeba se vyvarovat pokračování v případném řízení o vyhoštění nebo činění kroků za účelem realizace dříve uloženého vyhoštění po dobu řízení o určení osoby bez státní příslušnosti.⁹⁰ Tento závěr tak dopadá rovněž na otázku zajištění žadatele po dobu řízení. Příručka výslovně stanoví, že řízení o určení osoby bez státní příslušnosti má mít suspenzivní efekt vůči řízení o vyhoštění do doby, než je řízení o určení osoby bez státní příslušnosti ukončeno.⁹¹ UNHCR ve svém vyjádření, které jsem obdržela v rámci šetření, potvrdilo výše uvedená východiska a uvedlo, že ochrana plynoucí z čl. 31 Úmluvy z roku 1954 „zahrnuje povinnost státu zdržet se realizovat vyhoštění osoby z území státu, dokud není rozhodnuto o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti“.⁹²

Na úrovni unijního práva je oblast vyhoštění upravena v návratové směrnici, která je transponována (mimo jiné) v úpravě správního vyhoštění v zákoně o pobytu cizinců. Návratová příručka Evropské komise uvádí, že osoby, které mají v souladu s vnitrostátním právem právo pobývat na území po dobu řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, **nejsou osobami s „neoprávněným pobytem“** ve smyslu čl. 3 odst. 2 návratové směrnice.⁹³ Na tyto osoby se tak **nevztahuje návratová směrnice** a po dobu řízení o určení osoby bez státní příslušnosti tudíž vůči dotyčné osobě nelze činit kroky v rámci řízení o navrácení.

V podmínkách České republiky dopadají výše uvedená východiska na osoby, které jsou žadateli o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu. Po dobu řízení o žádosti mají postavení analogické s postavením žadatele

89 Nejvyšší správní soud zároveň dovedl, 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, čj. 9 Azs 361/2017-33.

90 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 72.

91 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 135, poznámka pod čarou č. 82.

92 „The protection from expulsion includes an obligation to **refrain from removing an individual from the territory** of that State pending the outcome of the determination process so that procedures are fair and effective, and procedural guarantees upheld.“ (zdůraznění doplněno)

93 „Níže uvedené kategorie osob se nepovažují za neoprávněně pobývací osoby, jelikož v dotčeném členském státě mají oprávnění k pobytu (jež může být pouze dočasné): [...] osoby bez státní příslušnosti pobývací v členském státě, v němž podle vnitrostátního práva požívají práva pobytu během identifikace osob bez státní příslušnosti.“ Doporučení Komise (EU) 2017/2338, ze dne 16. listopadu 2017, o zavedení společné „příručky k navrácení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navrácením osob, s. 89.



o mezinárodní ochranu, což mimo jiné zahrnuje rovněž právo setrvat na území po dobu řízení, včetně navazujícího soudního přezkumu.⁹⁴ Výslovně to potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud, když uvedl, že „[...] po dobu vedení řízení stěžovatel na území České republiky pobýval oprávněně, a to na základě § 3d odst. 1 zákona o azylu.“ Žadatelé o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu tak nespádají pod kategorii „neoprávněně pobývajících“ cizinců ve smyslu návratové směrnice. Tomu odpovídá skutečnost, že se na tyto žadatele (stejně jako na žadatele o mezinárodní ochranu) nevztahuje zákon o pobytu cizinců, který sám tyto žadatele ze své působnosti vyjímá.⁹⁵ **Po dobu řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu proto policie vůči těmto osobám nemůže činit kroky ve věci řízení o správním vyhoštění, ani takovou osobu zajistit dle zákona o pobytu cizinců za účelem realizace dříve uloženého správního vyhoštění.** Jestliže tak policie činila v případě stěžovatele a opakovaně jej v průběhu řízení o jeho žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti zajistila dle zákona o pobytu cizinců za účelem realizace dříve uloženého správního vyhoštění, jednalo se tedy o nezákonný postup.

S ohledem na výše uvedené se nabízí otázka, zda lze vůči žadatelům o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu uvažovat o analogickém uplatnění právní úpravy zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu. Tato otázka může vyvstat s ohledem na to, že tito žadatelé mají na základě uplatnění analogie právní postavení odpovídající žadatelům o mezinárodní ochranu (viz část C.1.2 této zprávy). Na základě níže uvedených důvodů se domnívám, že **analogické uplatnění právní úpravy zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu není** ve vztahu k žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti za **stávající právní úpravy možné**, neboť by bylo porušením závazků plynoucích z čl. 5 EÚLP.

Zbavení svobody představuje závažný zásah do práv jednotlivce a zákonnost takového zásahu je třeba mimo jiné hodnotit ve světle závazků plynoucích z čl. 5 EÚLP.⁹⁶ Čl. 5 této úmluvy poskytuje ochranu před svévolnými zásahy do práva na osobní svobodu. Stanoví podmínky, za nichž může k tomuto zásahu dojít, a v čl. 5 odst. 1 zároveň taxativně upravuje, z jakých důvodů mohou být osoby zbaveny svobody.⁹⁷ Dle návětí čl. 5 odst. 1 EÚLP musí ke každému zbavení svobody dojít **„v souladu s řízením stanoveným zákonem“**. Jinými slovy, musí jít o „zákonné“ zbavení svobody. Při posouzení požadavku řízení stanoveného zákonem ESLP zkoumá, zda zbavení svobody má podklad ve vnitrostátních procesních a hmotněprávních předpisech, zda vnitrostátní orgány postupovaly podle těchto předpisů a zda řízení zaručovalo ochranu před svévolí.⁹⁸ Svévůli přitom ESLP vnímá širěji než jen jako souladnost s vnitrostátními zákony.

94 Srov. § 3d odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

95 Srov. § 2 zákona o pobytu cizinců: „Tento zákon se nevztahuje na cizince, který: a) je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, [...] nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak, [...]“

96 Kromě vázanosti České republiky samotnou Evropskou úmluvou o lidských právech vyplývá tato povinnost rovněž z ustanovení čl. 6 Listiny základních práv EU ve spojení s jejím čl. 52 odst. 3, který stanoví, že „[p]okud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

97 Viz znění čl. 5 odst. 1 Úmluvy: „Nikdo nesmí být zbaven svobody **kromě** následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: [...]“ (důraz doplněn).

98 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. července 2013, *Suso Musa proti Maltě*, stížnost č. 42337/12, odst. 92.



V rámci kritéria „zákonnosti“ ESLP mimo jiné zkoumá **též kvalitu právní úpravy**, tedy zda je dostatečně dostupná a přesná, resp. předvídatelná.⁹⁹ Uvedená kritéria mají zaručit právní jistotu zadržovaných osob a zabránit nebezpečí svévole. ESLP zdůrazňuje, že v případech týkajících se zbavení svobody je „obzvlášť podstatné, aby byla dodržena obecná zásada právní jistoty. Je proto zásadní, aby byly jasně definovány podmínky, za kterých dle vnitrostátního práva může dojít ke zbavení svobody, a aby samotná tato právní úprava byla předvídatelná z hlediska své aplikace, a tím naplňovala požadavek ‚zákonnosti‘ stanovený Úmluvou, jenž požaduje, aby byla právní úprava dostatečně určitá tak, aby se předešlo jakémukoli riziku svévole.“¹⁰⁰

V různých případech ESLP konstatoval neexistenci právního podkladu pro zbavení svobody,¹⁰¹ nebo sice existenci právního podkladu, ale nedostatečnou kvalitu takové právní úpravy.¹⁰² ESLP se již zabýval i situací, kdy důvod pro zbavení svobody nebyl pro určitou situaci právní úpravou výslovně stanoven, ale státní orgány jej v kontextu vnitrostátního práva dovodily na základě uplatnění analogie. ESLP takové zbavení svobody označil za porušující závazky plynoucí z EÚLP, neboť takový právní základ zbavení svobody nenaplnuje požadavek kritéria „zákonnosti“, jak vyplývá z čl. 5.¹⁰³

S ohledem na výše uvedené jsem přesvědčena, že **v případě analogické aplikace** právní úpravy zbavení svobody vztahující se na žadatele o mezinárodní ochranu vůči žadatelům dle § 8 písm. d) zákona o azylu **by nebyl naplněn požadavek zákonosti takového zbavení svobody ve smyslu čl. 5 EÚLP** z hlediska kvality právní úpravy, na jejímž základě by ke zbavení svobody došlo. Domnívám se proto, že za stávající právní úpravy není možné žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti během řízení o jeho žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu zajistit na základě § 46a zákona o azylu. Stejně tak pokud by žádost podle § 8 písm. d) zákona o azylu podal již době svého zajištění dle zákona o pobytu cizinců, není možné v zajištění takového žadatele pokračovat (ať už v rámci jeho „přezajištění“ podle § 46a zákona o azylu, nebo nového rozhodnutí o zajištění podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců).¹⁰⁴

99 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. června 1996, *Amuur proti Francii*, stížnost č. 19776/92, odst. 50. Někdy se kritérium „přesnosti“ objevuje také pod označením „předvídatelnost“, případně se objevují všechna tři kritéria: „sufficiently accessible, clear, foreseeable“.

100 („... it is particularly important that the general principle of legal certainty be satisfied. It is therefore essential that the conditions for deprivation of liberty under domestic law be clearly defined and that the law itself be foreseeable in its application, so that it meets the standard of ‚lawfulness‘ set by the Convention, a standard which requires any law to be sufficiently precise to avoid all risk of arbitrariness.“) Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. ledna 2008, *Riad a Idiab proti Belgii*, stížnosti č. 29787/03 a 29810/03, odst. 72

101 Srov. *Riad a Idiab proti Belgii*, odst. 72 a 77. Srov. též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2003, *Shamsa proti Polsku*, stížnosti č. 45355/99 a 45357/99.

102 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. července 2000, *Ječius proti Litvě*, stížnost č. 34578/97, odst. 59.

103 Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 3. 2001, *Dougoz proti Řecku*, stížnost č. 40907/98, odst. 57.

104 Úprava § 46a zákona o azylu, která vymezuje důvody a podmínky zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, se vztahuje jednak na žadatele, který dříve zajištěn nebyl, tak i na žadatele, který podá žádost o mezinárodní ochranu v době, kdy je zajištěn dle zákona o pobytu cizinců. V tomto případě samotné podání takové žádosti není podle § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců důvodem pro ukončení zajištění. Do pěti dnů od podání žádosti o mezinárodní ochranu může Ministerstvo vnitra rozhodnout o zajištění (tzv. „přezajištění“) dotyčného žadatele na základě § 46a zákona o azylu. Pokud tak neučiní, policie může do dalších tří dnů vydat nové rozhodnutí o zajištění, pokud jsou naplněny důvody podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Pokud ani jedno z těchto rozhodnutí není vydáno, musí být žadatel ze zajištění propuštěn.



Tento stav je důsledkem absence právní úpravy právního postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu. Ve vztahu k vymezení právního postavení osob, které jsou žadateli ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu, je třeba tento nedostatek právní úpravy kompenzovat uplatněním analogie, jak je rozvedeno výše v části C.1.1 této zprávy a jak rovněž opakovaně potvrdil Nejvyšší správní soud. Přistoupil tak ke zhojení existující mezery v zákoně a situace, jež měla dle jeho hodnocení mimo jiné za následek porušení čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech vůči těmto žadatelům. Ve vztahu k rozhodování o zbavení svobody však možnost použití analogie naráží na výše popsané limity dané ochranou práva na svobodu v souladu s čl. 5 Evropské úmluvy o lidských právech. **Do doby, než bude přijata právní úprava** vymezující právní postavení žadatelů podle § 8 písm. d) zákona o azylu, která jednoznačně upraví i případnou otázku zákonných důvodů a podmínek jejich zajištění, **tak zajištění těchto žadatelů není z hlediska zákona možné.**

C.2.2 Požadavek reálného předpokladu naplnění účelu zajištění

I pokud by však v zákoně byl dán jednoznačný právní základ umožňující zajištění osoby po dobu řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu, je třeba mít na paměti, že do otázky zákonnosti zajištění se promítají rovněž další požadavky vyplývající z čl. 5 EÚLP. Jedním z nich je existence reálného předpokladu naplnění účelu zajištění jako jedné z podmínek zákonnosti zbavení svobody. V případě osob bez státní příslušnosti přitom ESLP vymezuje specifická hlediska, která správní orgán musí do rozhodování o zajištění takové osoby promítat. Domnívám se, že rozhodnutí o zajištění stěžovatele, která cizinecká policie vydala v době, kdy probíhalo řízení o žádosti stěžovatele podle § 8 písm. d) zákona o azylu,¹⁰⁵ tato hlediska nezohledňovala a **k zajištění stěžovatele tak v roce 2018 opakovaně došlo v rozporu s čl. 5 EÚLP.** V případě jednoho z posuzovaných rozhodnutí o zajištění tento závěr potvrdil rovněž správní soud, který rozhodnutí z toho důvodu také zrušil.¹⁰⁶

Aby nebylo zbavení svobody svévolné, musí být dle čl. 5 EÚLP mimo jiné **těsně spjata se svým cílem.** Pokud je osoba zbavena svobody za účelem vykonání rozhodnutí o vyhoštění, zkoumá ESLP, zda státní orgány provádějí řízení o vyhoštění s **náležitou péčí (due diligence).**¹⁰⁷ Příslušné orgány tedy musejí činit potřebné kroky, aby zajistily realizaci účelu zbavení svobody, tedy vyhoštění nebo vydání (případně předání do jiného členského státu v rámci dublinského řízení). Pokud je však vyhoštění **prakticky nerealizovatelné**, například z důvodu neochoty cizího státu dotčenou osobu přijmout na své území, zbavení svobody může ztratit své ospravedlnění i přesto, že příslušné orgány vyvíjejí v řízení určitou aktivitu.¹⁰⁸ Tento závěr potvrdil velký senát ESLP v rozsudku ve věci *A. a ostatní proti Velké*

105 Jedná se o rozhodnutí cizinecké policie z dubna, června a září 2018, která jsou citována v části B. této zprávy.

106 Výše citovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. srpna 2018, sp. zn. 1 A 68/2018.

107 Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996, *Chahal proti Spojenému království*, Reports 1996-V, nebo rozsudek velkého senátu ze dne 9. 10. 2003, *Slivenko proti Lotyšsku*, stížnost č. 48321/99, odst. 146.

108 Tamtéž, s odkazem na rozsudek ze dne 8. 10. 2009, *Mikolenko proti Estonsku*, stížnost č. 10664/05, odst. 64–68, nebo rozhodnutí ze dne 4. 10. 2001, *Agnissan proti Dánsku*, stížnost č. 39964/98, oddíl 2. Příkladem situace, kdy zbavení svobody cizince ztratilo opodstatnění, je například případ stěžovatelky Efremidze, která byla zadržována v Řecku s cílem vyhoštění do Gruzie. Úřady zpočátku činily kroky směřující k jejímu vyhoštění, v daném případě požádaly o cestovní doklad gruzínskou ambasádu. Poté, co ambasáda na jejich žádost o vydání dokladu pro stěžovatelku nereagovala, nicméně nepodnikaly žádné další kroky, a stěžovatelku pustily na svobodu



Británii,¹⁰⁹ kdy shledal nezákonným zbavení svobody cizince za účelem vyhoštění, neboť „[n]ic nenasvědčovalo tomu, že by v průběhu doby, po kterou byli stěžovatelé zajištěni, [...] existoval jakýkoliv **reálný předpoklad** (*realistic prospect, perspective réaliste*), **že budou moci být vyhoštěni** [...]“¹¹⁰

Aplikaci kritéria reálného předpokladu naplnění účelu zajištění jako součásti hodnocení zákonnosti zajištění ve smyslu čl. 5 EÚLP potvrdil ve své judikatuře rovněž Nejvyšší správní soud, když dovodil, že správní orgán musí při zbavení svobody posuzovat, nakolik je pravděpodobné, že se uskuteční zákonný účel tohoto zbavení svobody.¹¹¹ Dospěl přitom k závěru, že: „[o] zajištění cizince **nelze rozhodnout, pokud zákonný účel** omezení osobní svobody cizince **nebude pravděpodobně možné uskutečnit**. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.“¹¹²

Obsah pojmu reálný předpoklad vyhoštění je v judikatuře vymezen pomocí neurčitých pojmů. Obecně však lze říci, že tento požadavek soudy považují za naplněný tehdy, pokud naplnění účelu zajištění bude moci být **pravděpodobně** realizováno. Dle Soudního dvora EU reálný předpoklad pro vyhoštění: „neexistuje, **jestliže se zdá nepravděpodobné** (*it appears unlikely*), že dotyčný bude [...] přijat ve třetí zemi.“¹¹³ Podobně i ESLP hovoří o porušení čl. 5 EÚLP z důvodu „**pravděpodobné absence reálného předpokladu** pro jeho vyhoštění.“¹¹⁴ S kritériem pravděpodobnosti pracuje také Nejvyšší správní soud, podle něhož bude zajištění nezákonné „v případech, kdy bude již v době rozhodování správního orgánu o zajištění cizince **zřejmé či pravděpodobné, že účel zajištění**, tj. správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince, **nebude moci být realizován**“.¹¹⁵ O míře pravděpodobnosti ukazující na existenci reálného předpokladu soudy vždy rozhodují s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Například britský Odvolací soud požadovanou míru pravděpodobnosti vymezil jako existenci alespoň „určité vyhlídky“ (*some prospect*), že bude osoba vyhoštěna během rozumné doby, přičemž musí existovat více než pouhá „naděje“ (*hope*), že prováděné kroky za účelem vyhoštění přinesou požadovaný výsledek.¹¹⁶

po uplynutí více než dvou měsíců, kdy uplynula maximální doba pro zbavení svobody ze zákona. Viz rozsudek ze dne 21. 6. 2011, *Efremidze proti Řecku*, stížnost č. 33225/08, odst. 55–57.

109 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 2009, *A. a ostatní proti Velké Británii*, stížnost č. 3455/05.

110 Tamtéž, odst. 167 (zdůraznění doplněno).

111 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS.

112 Tamtéž (zdůraznění doplněno).

113 Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 30. 11. 2009, *Kadzoev*, C-357/09, bod 67 (zdůraznění doplněno). Pojem „reálný“ (*reasonable, realistic*) pak Soudní dvůr EU vymezil rovněž jen neurčitě, když uvedl, že „**pouze skutečný předpoklad, že může dojít k úspěšnému vyhoštění** [...], **odpovídá reálnému předpokladu** pro vyhoštění a [...] tento neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotyčný bude [...] přijat ve třetí zemi.“ Srov. tamtéž, výrok č. 5 (zdůraznění doplněno).

114 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 7. 2010, *Louled Massoud proti Maltě*, stížnost č. 24340/08, odst. 66 (zdůraznění doplněno).

115 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, odst. 24 (zdůraznění doplněno).

116 Viz Fundamental Rights Agency. *Detention of third country nationals in return procedures*, s. 24–25. [citováno 28. 8. 2015]; dostupné z http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1054-detention-third-country-nationals-report-092010_en.pdf, odkazující na rozsudek UK Court of Appeal, *R (on the application of I) v. SSHD* [2002] EWCA Civ 888, odst. 37–38.



V případě osob bez státní příslušnosti je naplnění požadavku existence reálného předpokladu vyhoštění obecně silně zpochybněno tím, že zpravidla neexistuje stát, který by byl ochoten (či dokonce povinen) dotyčnou osobu přijmout na své území.¹¹⁷ V této souvislosti se zároveň projevuje význam zavedení účinného řízení o určení osob bez státní příslušnosti.¹¹⁸ Jedná se o nejúčinnější prevenci porušení čl. 5 EÚLP v důsledku zajištění osob, u nichž ve skutečnosti neexistuje reálný předpoklad vyhoštění s ohledem na jejich status osoby bez státní příslušnosti. Stát se možností včasné a účinné identifikace osob bez státní příslušnosti zároveň může vyhnout vynaložení značných finančních nákladů spojených s vedením opakovaných správních (a často i trestních) řízení o vyhoštění, opakovaným neúspěšným snahám o realizaci těchto rozhodnutí a mnohaměsíčním zajištěním takové osoby. Případ stěžovatele tento problém jednoznačně ilustruje.

ESLP se již opakovaně zabýval otázkou zajištění osob bez státní příslušnosti za účelem vyhoštění ve světle požadavku existence reálného předpokladu naplnění účelu zajištění dle čl. 5 EÚLP. Zásadním je v tomto ohledu rozsudek ve věci *Kim proti Rusku*,¹¹⁹ ve kterém ESLP konstatoval porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP ze strany Ruské federace vůči stěžovateli původem z Uzbekistánu, který byl zajištěn za účelem správního vyhoštění, a v průběhu komunikace s uzbeckým zastupitelským úřadem vyplynulo, že je osobou bez státní příslušnosti. ESLP konstatoval, že od okamžiku, kdy uzbecká ambasáda sdělila ruským orgánům, že stěžovatel není občanem Uzbekistánu a odmítla jeho převzetí, již zajištění stěžovatele nenaplněvalo požadavky čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP. Ruské orgány totiž již tehdy získaly informaci o tom, že neexistoval reálný předpoklad vyhoštění stěžovatele do Uzbekistánu, protože nebyl jeho občanem. Zajištění stěžovatele však neukončily, a nezačaly ani usilovat o přijetí stěžovatele ze strany nějaké třetí země.¹²⁰

ESLP v rozsudku zdůraznil obzvlášť zranitelnou situaci stěžovatele coby osoby bez státní příslušnosti.¹²¹ Zároveň uvedl, že kromě toho, že stěžovatel je osobou bez státní příslušnosti, nedisponuje ani žádným oprávněním k pobytu dle ruského vnitrostátního práva. Po svém propuštění ze zajištění tak stěžovatel nadále zůstane v neregulérním postavení a hrozí, že bude opakovaně čelit dalšímu postihu za spáchání pobytového přestupku, jenž dle ruského práva zahrnuje finanční sankci a uložení správního vyhoštění.¹²² ESLP proto dovodil, že je nezbytné, aby Ruská federace stěžovateli umožnila

117 Na skutečnost, že osoby bez státní příslušnosti – pokud nejsou identifikovány a není jim poskytnut odpovídající ochranný status v souladu s Úmluvou z roku 1954 – v praxi čelí značnému riziku opakovaného zajištění, jehož účel nemůže být naplněn, neboť zpravidla neexistuje stát, který by takovou osobu měl přijmout, upozorňuje řada odborných stanovisek. Srov. např. Fundamental Rights Agendy (FRA). *Detention of third-country nationals in return procedures*. 2010, s. 25; dostupné z https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1306-FRA-report-detention-december-2010_EN.pdf. Dále např. European Network on Statelessness. *Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention: An Agenda for Change*. 2017; dostupné z https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockeInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf.

118 UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*, odst. 115.

119 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. července 2014 ve věci *Kim proti Rusku*, stížnost č. 44260/13.

120 Tamtéž, odst. 52.

121 Uvedl, že s ohledem na tento status nemohl využít konzulární pomoci žádného státu a nedisponoval ani zázemím v Rusku, takže čelil obtížím při vyhledání a zajištění právní pomoci. Státní orgány zároveň nepodnikly žádnou snahu o urychlení postupu snah o vyhoštění stěžovatele a neposupovaly s náležitou péčí za účelem ochrany jeho práv chráněných čl. 5 EÚLP. Srov. tamtéž, odst. 54.

122 Tamtéž, odst. 73.



využít postup, který jej ochrání před opakovaným zajištěním v souvislosti se sankcí uloženou za spáchání pobytového přestupku, který bude spjat se skutečností, že stěžovatel je osobou bez státní příslušnosti.¹²³

Z uvedeného vyplývá, že stát je v takové situaci povinen ukončit zajištění osoby bez státní příslušnosti s ohledem na absenci reálného předpokladu vyhoštění. Zároveň je povinen následně podniknout aktivní kroky k prevenci toho, že takové osobě bude v budoucnu uloženo opakované správní vyhoštění nebo zajištění za účelem jeho realizace. Namísto toho je třeba umožnit jí nějakým způsobem její neregulární postavení na území státu řešit.

Z okolností případu stěžovatele popsanych v části B. této zprávy je zřejmé, že požadavky vyplývající z judikatury ESLP ve vztahu k existenci reálného předpokladu vyhoštění ani specifické záruky plynoucí z toho, že stěžovatel je osobou bez státní příslušnosti, jejíž vycestování není možné, nebyly v případě stěžovatele naplněny. Cizinecká policie měla navzdory tehdejší neexistenci řízení o určení osoby bez státní příslušnosti již nejpozději od roku 2014 jednoznačnou informaci o tom, že stěžovatel je osobou bez státní příslušnosti. V rámci bezmála roční (marné) snahy o realizaci trestu vyhoštění stěžovatele získala potvrzení o tom, že stěžovatel nebyl identifikován jako iránský státní příslušník, Írán jej neeviduje v registru obyvatel a nepotvrdil jeho totožnost.¹²⁴ Navzdory tomu poté v roce 2016 znovu rozhodla o správním vyhoštění a v roce 2018 o opakovaném zajištění stěžovatele, aniž tyto skutečnosti ve svém rozhodování zohlednila. S ohledem na výše uvedené uzavírám, že **cizinecká policie se svým postupem vůči stěžovateli opakovaně dopustila porušení jeho práv chráněných čl. 5 EÚLP.**

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 zjištěním uvedeným ve zprávě.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 8. srpna 2019

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

¹²³ Tamtéž, odst. 74.

¹²⁴ FSrov. výše citované vyjádření Ministerstva zahraničních věcí a Interpolu, na které odkázal Obvodní soud pro Prahu 4 v usnesení ze dne 17. června 2014 o ukončení vyhošťovací vazby stěžovatele (sp. zn. 2 T 147/2013).