



Váše značka	MV-22373-2/OAM-2021	Vážená paní
Sp. zn.	7346/2020/VOP/LH	Mgr. et Mgr. Pavla Novotná
Č. j.	KVOP-11203/2021	ředitelka odboru azylové a migrační politiky
Datum	16. března 2021	Ministerstvo vnitra
		PO BOX 21/OAM
		170 34 Praha 7

Vážená paní ředitelko,

z pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,¹ mj. i oblast cizinců, si Vás dovoluji informovat o závěrech šetření. To jsem zahájila na základě podnětu pana A. (dále také „stěžovatel“), zastoupeného Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Kovářská 4, 190 00 Praha 9. Stěžovatel je žadatelem o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 (dále také „Úmluva z roku 1954“).² Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“) jeho žádost zamítl rozhodnutím ze dne 31. srpna 2020, které nabylo právní moci dne 8. září 2020.³ Stěžovatel proti rozhodnutí podal žalobu.⁴ Prostřednictvím svého právního zástupce neúspěšně požádal o umístění v pobytovém středisku.⁵

Při šetření jsem dospěla k závěru o **pochybení** OAMP i Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále také „SUZ“).⁶ Pochybení spatřuji v tom, že OAMP a SUZ **neumožnily ubytování stěžovatele jakožto žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti v jednom ze svých pobytových středisek**. Tím došlo k porušení § 79 odst. 3 zákona o azylu,⁷ který se analogicky uplatní i na žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti.

Shrnutí případu

Stěžovatel dne 13. listopadu 2020 informoval prostřednictvím svého zástupce SUZ, že využije svého práva na ubytování v azylových zařízeních. Odkázal přitom na rozsudek Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) ze dne 26. října 2020.⁸ Z odpovědi SUZ vyplynulo, že stěžovatel není k ubytování v pobytových střediscích oprávněn. Aby byl

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

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

3 Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. srpna 2020, č. j. MV-93242-42/OAM-2018; viz šetření pod sp. zn. 6925/2019/VOP.

4 Sdělení právního zástupce ze dne 15. prosince 2020.

5 Vyrozmění SUZ ze dne 19. listopadu 2020, č. j. UT-30396/2020.

6 Podle § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

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

8 Č. j. 5 A 168/2019-40; dostupný z www.nssoud.cz.

ubytován, má požádat o určení pobytového střediska, ve kterém má být ubytován, a doložit oprávnění k ubytování pravomocným rozsudkem znějícím na jeho jméno.⁹

Ve vyjádření k šetření¹⁰ jste uvedla, že rozsudek městského soudu se do obecné praxe přístupu žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti k ubytování v pobytových střediscích nepromítá. Rozsudek podle Vašeho názoru opravňuje poskytnout ubytování pouze účastníkům daného řízení a nezakládá žádnou povinnost SUZ či Ministerstva vnitra ve vztahu k ostatním osobám. Stěžovatel nebyl v azylovém zařízení ubytován z tohoto důvodu. Interpretace rozsudku byla odsouhlasena oběma složkami Ministerstva vnitra, SUZ i OAMP.

Ředitel SUZ Mgr. et Mgr. Pavel Bacík ve svém vyjádření¹¹ uvedl, že SUZ se neztotožňuje se závěry městského soudu. Zákon o azylu ani jiný právní předpis neukládá obecnou povinnost a nezakládá nárok osob v řízení o postavení osoby bez státní příslušnosti na ubytování, stravování a případně další poskytované služby v zařízeních, které provozuje SUZ. Nedomnívá se, že by rozsudek mohl být univerzálně aplikovatelný na všechny žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Proti rozsudku městského soudu byla podána kasační stížnost.¹² Není zde žádné přímo aplikovatelné ustanovení právního předpisu, které by ukládalo povinnost ubytovat stěžovatele. V případě, že soud rozhodne o povinnosti ubytování stěžovatele, bude požadavkům soudního rozhodnutí neprodleně vyhověno.

Právní posouzení

Podle § 8 zákona o azylu platí: „Ministerstvo [vnitra] ... 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.

V rámci předchozích šetření se tehdejší veřejná ochránkyně práv podrobně zabývala absencí výslovné právní úpravy vymezení postavení osob bez státní příslušnosti.¹³ Tato absence představuje tzv. pravou (logickou, normativní) mezeru v zákoně.¹⁴ Tento typ mezery je třeba výkladově překlenout s použitím analogie.¹⁵ 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

9 Vyrozumění SUZ ze dne 19. listopadu 2020, sp. zn. UT-30396/2020/02.

10 Vyjádření ze dne 8. února 2021, č. j. MV- 22373-2/OAM-2021.

11 Vyjádření ze dne 11. února 2021, č. j. UT-01656/2021.

12 Po vyjádření ředitele SUZ byl v této věci dne 10. března 2021 již vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 10 Azs 347/2020 – 25, dostupný z www.nssoud.cz.

13 Obdobně srov. např. zprávu o šetření ze dne 17. února 2020, sp. zn. 7081/2019/VOP/AK; dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8438>.

14 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 o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti). MELZER, F. *Metodologie nalézání práva – Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 224–225.

15 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.

(tj. podobný) teleologický základ.¹⁶ Otázku právního postavení žadatelů o přiznání statusu osob bez státní příslušnosti podle § 8 d) zákona o azylu je třeba řešit analogickým uplatněním právního postavení žadatelů o mezinárodní ochranu. Tento závěr potvrdil i Nejvyšší správní soud.¹⁷

Vzhledem k nezbytnosti překlenout absenci právní úpravu *analogií legis* jsem přesvědčena, že **žadatelé o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti mají stejné právní postavení a rozsah práv jako žadatelé o mezinárodní ochranu.**

Podle § 79 odst. 3 zákona o azylu přitom platí, že „[p]obytové středisko slouží k ubytování žadatele o udělení mezinárodní ochrany do doby nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.“ S ohledem na závěr o analogickém postavení žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti tak **pobytové středisko slouží k ubytování obou skupin žadatelů, a to až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o jejich žádosti.** Postavení žadatele o mezinárodní ochranu, a tedy analogicky i postavení žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, má cizinec i po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí, má-li táto žaloba odkladný účinek, nebo do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal.¹⁸

S výše uvedenými závěry se ztotožnil i Městský soud v Praze. Městský soud v citovaném rozsudku ze dne 26. října 2020 konstatoval, že **postup Ministerstva vnitra spočívající v nepřijetí žalobců jakožto žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti v pobytovém středisku byl nezákonným zásahem.** Žalovanému přikázal, aby žalobcům umožnil využít služby ubytování v pobytovém středisku do doby nabytí právní moci rozhodnutí o jejich žádosti o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. V odůvodnění rozsudku **městský soud konstatoval, že pokud zákonodárce nezakotvil úpravu týkající se ubytování osob žádajících o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, jedná se o mezeru v zákoně. Nejvhodnější je podle něj postupovat za pomoci tzv. *analogie legis* a vycházet z § 79 odst. 3 zákona o azylu.** Podle městského soudu nebylo namístě, aby Ministerstvo vnitra nevyužilo postupy upravené zákonem o azylu. Nejvyšší správní soud se poté v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu plně ztotožnil s výkladem a se závěry městského soudu.¹⁹

Výrok rozsudku je závazný pro účastníky řízení, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci.²⁰ Jsem si vědoma toho, že výrok tohoto rozsudku je formálně závazný vůči účastníkům řízení. Z odůvodnění rozsudku však jasně plyne, že argumentace soudu je založena na výkladu příslušné právní úpravy vůči celé dané skupině žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti a soud nevycházel pouze z konkrétních skutkových okolností vázaných na situaci žalobců.

Ke znakům právního státu patří i princip právní jistoty. Tento princip zahrnuje i ochranu práv všech právních subjektů ve stejných případech shodným způsobem a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů. Správní orgán je přitom vázán zásadou postupovat

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

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

18 Ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

19 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2021, č. j. 10 Azs 347/2020 – 25, dostupný z www.nssoud.cz.

20 Ustanovení § 54 odst. 6 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

v obdobných případech obdobně.²¹ Přestože v kontinentálním systému není judikatura formálně závazná, má i normativní sílu.²² Jak uvádí Zdeněk Kühn, pokud judikát dotváří v návaznosti na právní předpis nové normy, specifikuje vágní normy nebo řeší konflikt norem navzájem konfliktních, funguje soudem dotvořená, nebo dokonce vytvořená norma nebo princip jako právo. Sjednocení výkladu v takových typových otázkách je pak nezbytnou podmínkou právní jistoty.²³

Mám za to, že **Ministerstvo vnitra by mělo přistoupit k respektování výkladu zákona učiněného soudem, a to i ve vztahu k ostatním žadatelům o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti.** Výklad zákona učiněný soudem je zcela jednoznačný. Navíc se jedná o výklad, který vychází z předchozí ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (a krajských soudů) o nezbytnosti využití analogie u žadatelů o určení osoby bez státní příslušnosti se žadateli o mezinárodní ochranu a přímo na ni navazuje.²⁴ Závěry soudu tak nepředstavují žádný judikaturní exces z ustáleného právního výkladu a byly následně potvrzeny i Nejvyšším správním soudem.

Pokud stěžovatel podá žalobu na nezákonný zásah, soud by měl v souladu s učiněným výkladem této žalobě vyhovět. To, že stěžovateli nebylo umožněno ubytování, a je fakticky nucen podávat žalobu a dosáhnout potvrzení již učiněného a jednoznačného výkladu ve vztahu k své osobě, považuji za rozporné s principem předvídatelnosti postupu státu a jeho orgánů.

Trvám na tom, že povinnost zajistit ubytování lze dovodit z výkladu samotného zákona o azylu. Tento názor potvrdily i městský soud a Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích. **OAMP a SUZ mají proto povinnost umožnit žadatelům, kteří o to projeví zájem, ubytování v pobytovém středisku.**

V případě stěžovatele jsem proto dospěla k závěru, že OAM a SUZ pochybily, když neumožnily jeho umístění v jednom z pobytových středisek. Pochybení považuji za zásadní s ohledem na extrémně zranitelnou situaci, v níž se v praxi žadatelé o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti ocitají.²⁵

Vážená paní ředitelko, podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv Vás žádám, abyste se k závěrům mého šetření **vyjádřila ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto dopisu.**

Zprávu zasílám se žádostí o vyjádření i řediteli SUZ Mgr. et Mgr. Pavlovi Bacíkovi a rovněž stěžovateli.

Děkuji Vám za spolupráci.

S přátelským pozdravem

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

21 Podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

22 K tomu srov. např. BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 113–117.

23 Tamtéž, s. 109–110.

24 Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, nebo 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-53; dostupné z www.nssoud.cz.

25 UNHCR. Studie o situaci osob bez státní příslušnosti v České republice, 2020. s. 13–14, 39–40; dostupné z <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5fcfc33f4>.