



V Brně dne 14. prosince 2020  
Sp. zn.: 33/2020/SZD/AK  
Č. j.: KVOP-52482/2020

## Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky o nedosažení nápravy zjištěných pochybení úřadu

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je ochránce povinen vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad neprovedl opatření k nápravě, k nimž ho ochránce vyzval na základě ustanovení § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

### I. Podnět ochránci

V roce 2019 se na tehdejší veřejnou ochránkyni práv Mgr. Annu Šabatovou, Ph.D., postupně obrátili tři stěžovatelé V. P., O. L. a M. A. (dále jen „stěžovatelé“). Jejich podněty směřovaly na postup Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, který svým rozhodnutím uznal stěžovatele jako osoby bez státní příslušnosti ve smyslu čl. 1 Úmluvy o právním postavení osoby bez státní příslušnosti z roku 1954<sup>1</sup> (dále jen „Úmluva z roku 1954“). Stěžovatelé současně s uznáním osobou bez státní příslušnosti nezískali žádný pobytový status ani práva. Všem stěžovatelům následně cizinecká policie uložila správní vyhoštění s tím, že se na ně vztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců.<sup>2</sup> Stěžovatelé následně požádali o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění a cestovní průkaz totožnosti. Vízum za účelem strpění získali v rozmezí dvou až tří měsíců od vydání rozhodnutí o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. V šetření se moje předchůdkyně zabývala zákonností postupu Ministerstva vnitra při uznání stěžovatelů osobami bez státní příslušnosti bez současného přiznání pobytového oprávnění a odpovídajících práv v rozsahu zákona o azylu a Úmluvy z roku 1954.

### II. Právní východiska

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 neobsahuje žádnou další výslovnou právní úpravu tohoto řízení ani právního postavení osob po dobu trvání řízení či po jeho skončení. Jedná se o nedokonalou právní úpravu, která je důsledkem pouze minimalistického provedení závazků plynoucích z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954,<sup>3</sup> již je Česká republika vázána.

---

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

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

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

Absence výslovné právní úpravy postavení osob bez státní příslušnosti představuje tzv. pravou mezeru v zákoně. Tu je potřeba výkladově překlenout s použitím analogie, která vychází z použití dané právní úpravy i na případy, které její dikce výslovně nezahrnuje. V předmětném případě je otázkou právního postavení osob bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu třeba řešit analogickým uplatněním právního postavení azylantů vymezeným v zákoně o azylu. Tento závěr nelze vztáhnout pouze na samotný průběh řízení, ale i na právní dopady rozhodnutí o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.

Daný závěr je možné dovodit i z judikatury Nejvyššího správního soudu, který v kontextu posuzování právního postavení žadatelů o přiznání postavení osob bez státní příslušnosti konstatoval nutnost analogicky uplatnit ustanovení týkající se žadatelů o mezinárodní ochranu. Výslovně přitom uvedl, že „by bylo nespravedlivé, aby si žalovaný mohl vybrat pro aplikaci pouze ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, tedy využít pravomoci k posouzení žádosti a příslušné řízení provést, ale zároveň nepřihlížet k pravidlům stanoveným zákonem o azylu, jinými slovy, volit si procesní i hmotněprávní pravidla ad hoc, a tím pádem netransparentně“.<sup>4</sup> Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze logicky dovodit, že s ohledem na absenci výslovné právní úpravy jejich právního postavení mají mít osoby, které byly uznány osobami bez státní příslušnosti, na základě uplatnění *analogie legis* stejné právní postavení a rozsah práv jako osoby, kterým byl udělen azyl. Není přípustné, aby si správní orgán vybíral *ad hoc* pouze ta ustanovení, která mu vyhovují, a tedy na řízení a postavení žadatele uplatňoval ustanovení zákona o azylu, avšak ohledně právního postavení osob, které byly uznány osobami bez státní příslušnosti, tuto úpravu neaplikoval.

V případě uznání cizince jako osoby bez státní příslušnosti je tedy namíste analogicky použit § 76 zákona o azylu, ze kterého plyne, že azylant má trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců na území České republiky na území po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu. Analogicky tak má rovněž osoba bez státní příslušnosti trvalý pobyt po dobu platnosti příslušného rozhodnutí.

### III. Pochybení úřadu

Ve zprávě o šetření ze dne 29. listopadu 2020 dospěla moje předchůdkyně k závěru o pochybení Ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra pochybilo, když v případě stěžovatelů uznaných jako osoby bez státní příslušnosti analogicky neuplatnilo § 76 zákona o azylu. Stěžovatelům tudíž od okamžiku vydání rozhodnutí, kterým byli uznáni za osoby bez státní příslušnosti, nebyl v důsledku nezákonného postupu Ministerstva vnitra přiznán trvalý pobyt na území.

Dále zjistila, že Ministerstvo vnitra se svým postupem vůči stěžovatelům dopustilo rovněž porušení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954. Přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je totiž deklaratorním aktem, a práva plynoucí z Úmluvy z roku 1954 ve vztahu k uznaným osobám bez státní příslušnosti je proto nezbytné garantovat nejpozději v okamžiku, kdy je potvrzeno, že je žadatel osobou bez státní příslušnosti. Ministerstvo vnitra však osobám bez státní příslušnosti automaticky s tímto rozhodnutím nepřiznává

---

<sup>4</sup> 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.

žádné pobytové oprávnění ani další práva. Ministerstvo vnitra tedy pochybilo, když neumožnilo stěžovatelům plný přístup k právům plynoucím z Úmluvy z roku 1954 nejpozději od okamžiku rozhodnutí o uznání za osoby bez státní příslušnosti. Moje předchůdkyně rovněž konstatovala, že vízum za účelem strpění, které jim Ministerstvo vnitra posléze vydalo, neodpovídá rozsahu práv plynoucích z Úmluvy z roku 1954. Představuje nejnižší a nejméně stabilní typ pobytu, který zákon o pobytu cizinců upravuje. Ministerstvo vnitra proto pochybilo, když stěžovatelům umožnilo získat pouze vízum za účelem strpění, které svou povahou a rozsahem práv neodpovídá standardům zakotveným v Úmluvě z roku 1954.

#### **IV. Závěrečné stanovisko ochránce a návrh opatření k nápravě**

Ministerstvo vnitra na základě zprávy o šetření nepřijalo žádné opatření k nápravě. Současně se věcně nevyjádřilo k většině zjištěných pochybení a neposkytlo k nim žádné právně relevantní vysvětlení stávajícího postupu. Moje předchůdkyně proto setrvala na svých závěrech a dne 27. ledna 2020 vydala závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě.

Jako opatření k nápravě navrhla, aby Ministerstvo vnitra u osob uznaných za osoby bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954 aplikovalo § 76 zákona o azylu a vydávalo těmto osobám průkaz o povolení k trvalému pobytu. Současně je nezbytné průkaz dodatečně vydat všem osobám, které ministerstvo doposud uznalo jako osoby bez státní příslušnosti. V důsledku analogického uplatnění § 76 zákona o azylu jsou totiž osoby uznané jako osoby bez státní příslušnosti ex lege držiteli povolení k trvalému pobytu.

#### **V. Vyjádření úřadu**

Ministr vnitra se k závěrečnému stanovisku vyjádřil dne 19. února 2020. Se závěrem o pochybení Ministerstva vnitra a nutnosti nahlížet na osoby bez státní příslušnosti jako na osoby s trvalým pobytem se neztotožnil. Uvedl, že tento závěr podle něj nemá oporu v zákonné úpravě, ani samotné Úmluvě z roku 1954. Vízum za účelem strpění pobytu na území považuje za typově i obsahově dostatečný nástroj k zajištění minimálních práv plynoucích z Úmluvy. Za adekvátní opatření k nápravě považuje podrobnější úpravu řízení a postavení osob bez státní příslušnosti v novele zákona o pobytu cizinců.

Dne 1. října 2020 proběhlo jednání zástupkyně veřejného ochránce práv s prvním náměstkem ministra vnitra pro řízení sekce vnitřní bezpečnosti a policejního vzdělávání JUDr. Ing. Jiřím Nováčkem, jehož cílem byla snaha dosáhnout shody v dané otázce. V rámci jednání však ministerstvo setrvalo na svých závěrech a potvrdilo, že navržená opatření k nápravě nepřijme.

#### **VI. Shrnutí**

S vyjádřením ministra vnitra se neztotožňuji. Závěry obsažené ve zprávě o šetření se opírají jak o vnitrostátní právní úpravu a nezbytnost použití analogie s azylanty, tak o mezinárodní právo a komplexní rozbor práv plynoucích z Úmluvy z roku 1954. Závěry týkající se použití analogie jsou dostatečně podepřeny již existující judikaturou Nejvyššího správního soudu, která za stávající minimalistické právní úpravy poukazuje na nemožnost *ad hoc* volby

vybraných ustanovení zákona o azylu. Návrh novely zákona o pobytu cizinců pak nepovažuji za dostatečné opatření k nápravě, jelikož žádným způsobem neřeší situaci již uznaných osob bez státní příslušnosti a osob, které jimi budou uznány do doby případného vstupu novely v účinnost. Ministerstvo vnitra tedy odmítlo provést navrhovaná opatření k nápravě. V důsledku této skutečnosti **je stávající postup Ministerstva vnitra vůči uznaným osobám bez státní příslušnosti nezákonný, jelikož pomíjí nezbytnost analogické aplikace hmotněprávních ustanovení zákona o azylu. Je navíc i v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.** Proto plním svou povinnost vyzoomět vládu České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
veřejný ochránce práv  
(vyrozumění je opatřeno elektronickým podpisem)

### Přílohy

1. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 29. listopadu 2020, sp. zn. 491/2019/VOP/LJ, 3450/2019/VOP/AK a 3451/2019/VOP/AK
2. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 27. ledna 2020, sp. zn. 491/2019/VOP/LJ, 3450/2019/VOP/AK a 3451/2019/VOP/AK
3. vyjádření ministra vnitra ze dne 19. února 2020