



Zpráva o šetření ve věci vydání cizineckého pasu

Pan A., nar. xxxx (dále také „stěžovatel“), st. přísl. Syrská arabská republika, v červenci 2017 požádal odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“) o vydání cizineckého pasu. Ke své žádosti přiložil čestné prohlášení, že cestovní pas z válkou zničené Sýrie nemůže získat, do České republiky přicestoval bez platného cestovního pasu, a protože mu byla udělena doplňková ochrana, nemůže kontaktovat syrskou ambasádu v České republice.

OAMP zamítl stěžovatelovu žádost s tím, že neprokázal splnění podmínek pro vydání cizineckého pasu. Konkrétně nedoložil, že si nemůže cestovní doklad opatřit nezávisle na své vůli. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále také „komise“) jako odvolací orgán rozhodnutí OAMP potvrdila.

Šetření podnětu stěžovatele jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka ujala já, neboť na mě přenesl některé oblasti své působnosti¹, mj. i oblast cizineckého práva, kam podnět spadá.

A. Shrnutí závěrů

V rámci šetření jsem zjistila, že **OAMP i komise v rámci řízení o vydání cizineckého pasu pochybily, pokud nevzaly za dostačující stěžovatelem doložené čestné prohlášení a písemnosti. Nedůvodně po něm požadovaly prokázání, že si cestovní doklad nemůže nezávisle na své vůli opatřit zejména tím, že kontaktuje zastupitelský úřad Syrské arabské republiky v České republice (část C.2).**

Pochybení jsem naopak neshledala v tom, že OAMP vyzval stěžovatele, aby se před udělením povolení k trvalému pobytu vzdal doplňkové ochrany (část C.1).

Zároveň žádám, aby OAMP vhodně poučoval cizince o možnosti požádat o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropské unii podle § 53d zákona o azylu² (část C.1).

B. Skutková zjištění

B.1 Skutková zjištění na základě správního spisu žadatele

Stěžovatel dne 27. července 2017 požádal o vydání cizineckého pasu. Žádost podal jako držitel povolení k trvalému pobytu na území České republiky, které mu bylo uděleno s platností od 21. července 2017. O vydání povolení k trvalému pobytu požádal jako držitel doplňkové ochrany, kterou mu OAMP udělil s platností od 3. září 2012 a opakovaně prodlžoval (naposledy s platností do 3. září 2017). Před převzetím rozhodnutí o udělení povolení k trvalému pobytu a přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropské unii (dále také „postavení rezidenta“) vyzval OAMP stěžovatele k tomu, aby se vzdal udělené doplňkové ochrany. Na základě výzvy se stěžovatel doplňkové ochrany vzdal.

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

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



V řízení o vydání cizineckého pasu OAMP vyzval stěžovatele k doplnění žádosti. Ve výzvě uvedl, že dle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců³ ministerstvo vydá cizinecký pas na žádost cizince, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, nemá platný cestovní doklad a doloží, že si jej nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opatřit. OAMP dále uvedl, že stěžovatel k žádosti předložil čestné prohlášení o nemožnosti si obstarat cestovní doklad v zemi původu. Stěžovatel ale nedoložil, zda kontaktoval zastupitelský úřad svého domovského státu s žádostí o řešení jeho situace a vydání nového cestovního dokladu. K prokázání těchto skutečností OAMP stěžovatele vyzval.

V reakci na výzvu OAMP stěžovatel doložil přípis: „Jsem si vědom, že dle ustanovení § 113 odst. 7 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. jsem povinen doložit platný cestovní doklad. Nacházím se bohužel v komplikované situaci. V mé rodné Sýrii je válka, proto získání dokumentu z válkou zničené země je nemožné. Jsem kurdské národnosti, pro nás je mnohem obtížnější získávat takové dokumenty než pro arabské občany z domovského státu. Přicestoval jsem do České republiky bez platného cestovního dokladu. Byla mi udělena doplňková ochrana, nemohu proto navštívit zastupitelské úřady mé vlasti v České republice. Žiji v České republice 6 let a úspěšně jsem se integroval do české společnosti. Prosím o prominutí tohoto požadavku z Vaší strany a kladné vyřízení mé žádosti.“

OAMP žádost stěžovatele o vydání cizineckého pasu zamítl pro nesplnění podmínky uvedené v § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. srpna 2017.⁴ V odůvodnění OAMP mimo jiné uvádí, že stěžovatel neprokázal splnění podmínek pro vydání cizineckého pasu dle § 113 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Pro prokázání splnění podmínek dle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců „[...] nepředložil doklad o skutečnosti, že si cestovní doklad nemůže opatřit nezávisle na své vůli. Samotná prohlášení o nemožnosti si zajistit cestovní doklad blíže nedoložené nemají o sobě téměř žádnou vypovídající hodnotu a jsou v právním smyslu listinami soukromými a nemají způsobilosti v intencích § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, poskytnout důkaz.“

Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti podal stěžovatel odvolání. V rámci odvolacího řízení doložil arabský text spolu s českým překladem bez úředního ověření. Jde o sdělení Ministerstva vnitra Syrské arabské republiky, informačního oddělení politické bezpečnosti v Aleppu. Podle sdělení byl na stěžovatele pro jeho politické aktivity dne 16. března 2011 vydán rozkaz ke spolupráci bezpečnostních složek k zatčení stěžovatele a jeho předání k soudnímu procesu. Stěžovatel připojil vyjádření, že z dokladu lze dovodit, že si není schopen vyřídit cestovní doklad z důvodů nezávislých na jeho vůli, neboť je na území Sýrie hledanou osobou. Situace se nezměnila od doby, kdy mu byla udělena doplňková ochrana a kdy mu byl vydán dne 14. ledna 2016 cizinecký pas.⁵

Komise odvolání jako nedůvodné zamítl.⁶ V odůvodnění rozhodnutí argumentovala tím, že v případě žádosti o vydání cizineckého pasu jde o řízení na návrh. Je tedy na žadateli,

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

4 Rozhodnutí OAMP ze dne 2. 10. 2017, č. j. OAM-28068-10/CD-2017.

5 Dle obsahu cizineckého informačního systému k 2. 8. 2017 (výpis z evidence cizinců je součástí obsahu spisu zaslaného spolu s vyjádřením ředitelky OAMP) byl tento cestovní doklad stěžovatele zneplatněn.

6 Rozhodnutí komise ze dne 30. 7. 2018, č. j. MV-140140-4/SO-2017.



aby tvrdil rozhodné skutečnosti, předložil potřebné doklady, případně navrhl důkazy na podporu svých tvrzení. Stěžovatel v řízení dostatečně neprokázal, že si cestovní doklad nemůže nezávisle na své vůli opatřit. Dále komise nepřihlédla ke sdělení Ministerstva vnitra Syrské arabské republiky, které stěžovatel doložil v rámci odvolacího řízení, neboť nesplňovalo podmínky § 16 odst. 2 správního řádu.⁷ Současně komise upozornila na zásadu koncentrace řízení s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu s tím, že není patrné, kdy byl stěžovatelem předložený doklad vydán, a proč jej nemohl uplatit v řízení již dříve.⁸

B.2 Reakce správních orgánů na výzvu k vyjádření

V rámci šetření ve věci jsem se obrátila na ředitelku OAMP a předsedu komise. Vysvětlení jsem požadovala v těchto otázkách:

- Za jakých okolností dostačuje v řízení o vydání cizineckého pasu čestné prohlášení cizince pro prokázání překážek na vůli nezávislých, jež brání opatřit si cestovní doklad? Z jakého důvodu vyhodnotila komise čestné prohlášení stěžovatele jako nedostatečné k prokázání podmínky podle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců?
- Přihlížíte při hodnocení čestného prohlášení a jeho způsobilosti prokázat důvody na vůli cizince nezávislé ke specifickým okolnostem, jako je například fakt, že jde o cizince s původně udělenou doplňkovou ochranou, které se musel vzdát před udělením povolení k trvalému pobytu?
- Z jakého právního titulu požaduje OAMP před pravomocným ukončením řízení o vydání povolení k trvalému pobytu, aby se osoba požívající mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany této ochrany vzdala?

V reakci ředitelka OAMP Mgr. et Mgr. Pavla Novotná uvedla následující podstatná stanoviska. V řízení o žádosti o vydání cizineckého pasu nese cizinec podle zákona o pobytu cizinců důkazní břemeno v prokázání, že si nemůže z důvodů na vůli nezávislých cestovní doklad opatřit. Na řízení o vydání cizineckého pasu se ve smyslu § 168 zákona o pobytu cizinců vztahuje i druhá část správního řádu, proto je třeba doložit důvody na vůli nezávislé především listinou. Zákon o pobytu cizinců výslovně neumožňuje prokázání splnění podmínek § 113 odst. 6 písm. a) nahradit čestným prohlášením. Takové prohlášení nelze považovat za důkaz, ale pouze za tvrzení, jehož obsah musí cizinec prokázat.

Dle § 52 správního řádu jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Splnění této povinnosti Ministerstvo vnitra po cizinci nepožaduje pouze tam, kde je mu z úřední činnosti známo, že skutečně nemůže cestovní doklad získat. V případě Syrské arabské republiky je však z úřední činnosti známo, že jsou cestovní doklady jejím

7 Podle § 16 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého, pokud správní orgán nesdělí účastníkovi řízení, že takovýto překlad nevyžaduje.

8 Podle § 82 odst. 4 správního řádu k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.



občanům vydávány a že o jejich vydání mohou požádat i na území České republiky u zastupitelského úřadu Syrské arabské republiky v Praze.

Skutečnost, že cizinec byl v minulosti osobou požívající doplňkové ochrany, nelze v řízení o žádosti o vydání cizineckého pasu nijak zohlednit, neboť platná právní úprava Ministerstvu vnitra takovou možnost neposkytuje a obdobně mu ani v tomto smyslu neukládá žádnou povinnost.

Ředitelka OAMP dále připomněla, že ve smyslu § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců se tento zákon nevztahuje na osoby požívající doplňkové ochrany. Pokud jde o tyto osoby, zákon o pobytu cizinců jim pouze umožňuje v § 69 odst. 5 při splnění daných podmínek podat žádost o udělení povolení k trvalému pobytu Ministerstvu vnitra na území České republiky, avšak dále již nestanoví, že jim lze povolení k trvalému pobytu udělit. Aby tedy mohl cizinec, kterému byla přiznána doplňková ochrana, povolení k trvalému pobytu získat, je jeho výslovné a písemné vzdání se práva doplňkové ochrany nezbytné, jinak by na jeho osobu nebylo možno vztáhnout působnost zákona o pobytu cizinců, a tedy ani udělit mu povolení k trvalému pobytu. Zůstává tak na volbě cizince, na základě kterého pobytového oprávnění na území České republiky bude zůstat.

Podle tehdejšího předsedy komise JUDr. Petra Voříška, Ph.D., má cizinec v řízení o vydání cizineckého pasu povinnost splnit jedinou podmínku, a to prokázat, že si nemůže nezávisle na své vůli opatřit platný cestovní doklad. Ke svému prohlášením stěžovatel nedoložil žádné doklady, a proto orgán prvního stupně přistoupil k zamítnutí jeho žádosti. Za doložení důvodů nelze považovat prosté tvrzení ve formě čestného prohlášení. O udělení doplňkové ochrany se stěžovatel pouze zmínil a další skutečnosti stran pobytového statusu nenamítal. Správní orgán se tedy danou zmínkou nezabýval. Navíc jde o informaci známou z úřední činnosti. Ovšem žádná námitka není způsobilá zvrátit výsledek řízení, pokud není splněna jediná základní podmínka pro vyhovění žádosti. K doložené písemnosti v rámci odvolacího řízení nemohla komise přihlížet jednak vzhledem k zásadě koncentrace řízení⁹ a také pro nesplnění zákonných požadavků na formu písemností dokládanych ve správním řízení. V otázce právního titulu, na jehož základě OAMP požaduje před pravomocným ukončením řízení o vydání povolení k trvalému pobytu vzdání se doplňkové ochrany, JUDr. Voříšek, Ph.D., odkázal na § 2 zákona o pobytu cizinců.

B.3 Opakovaně neúspěšná žádost stěžovatele

Stěžovatel následně podal dne 27. listopadu 2019 opětovně žádost o vydání cizineckého pasu. Oproti předchozí žádosti připojil obšírnější argumentaci, proč si nemůže cestovní doklad opatřit, doložil úředně ověřený překlad již zmiňovaného policejního dokumentu vydaného syrskými úřady. Dále doložil rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, podle kterého mu byla udělena doplňková ochrana na základě § 14a zákona o azylu.

OAMP žádost stěžovatele opět zamítl pro nesplnění podmínky uvedené v ustanovení § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí odůvodnil tím, že z doložených dokladů nevyplývá, že by stěžovatel nemohl požadovat vydání cestovního dokladu na Velvyslanectví Syrské arabské republiky v České republice.¹⁰ Komise rozhodnutí OAMP

⁹ Jde o zmiňované podmínky dané § 82 odst. 4 správního řádu (zásada koncentrace řízení) a § 16 odst. 2 (formálnosti písemností vyhotovených v cizím jazyce).

¹⁰ Rozhodnutí OAMP ze dne 31. ledna 2020, č. j. OAM-46214-10/CD-2019.



potvrdila.¹¹ Ztotožnila se s názorem OAMP, že stěžovatel neprokázal nemožnost opatřit si cestovní doklad na syrské ambasádě v České republice. Podle komise byla stěžovateli doplňková ochrana udělena z důvodu bezpečnostní situace v zemi, nikoliv pro hrozbu vážné újmy v případě kontaktu s orgány domovského státu. K syrskému policejnímu dokumentu z roku 2011 nelze podle komise v současnosti přihlížet.

C. Právní hodnocení

C.1 Poučení o možnosti požádat o přiznání postavení rezidenta podle § 53d zákona o azylu

Považuji za vhodné nejprve objasnit otázku možného souběhu mezinárodní ochrany a přiznání postavení rezidenta. Cizinec může požádat o přiznání postavení rezidenta podle zákona o pobytu cizinců i podle zákona o azylu. Při přiznání postavení rezidenta v rámci azylového zákona však nepřijde o udělenou doplňkovou ochranu a práva z ní vyplývající. To se projeví mimo jiné v procesním postavení cizince v řízení o žádosti o vydání cizineckého pasu.

Je tedy důležité, aby OAMP informoval cizince o možnosti požádat o přiznání postavení rezidenta podle zákona o azylu. K chybějícímu poučení a následnému vzdání se doplňkové ochrany z formálních důvodů by měl OAMP přihlédnout v rámci posouzení žádosti o vydání cizineckého pasu.

C.1.1 Nepřípustnost souběhu doplňkové ochrany podle zákona o azylu a vydání trvalého pobytu s přiznáním postavení rezidenta podle zákona o pobytu cizinců

Zákon o azylu působí vůči zákonu o pobytu cizinců jako *lex specialis*. Komentář k zákonu o azylu k tomu uvádí: „... je třeba mít na paměti, že ZPC nelze na postavení žadatele, azylanta a osoby požívající doplňkové ochrany aplikovat bez výslovného odkazu v AZ nebo ZPC.“¹² **Zákon o pobytu cizinců** k tomu v § 2 písm. a) uvádí, že **se nevztahuje na cizince, který je** žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo **osobou požívající doplňkové ochrany**, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.

Výjimku avizovanou v § 2 písm. a) stanovuje zákon o pobytu cizinců pro cizince jako žadatele o povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 68 zákona. Konkrétně se výjimka projeví v § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců, kde stojí, že žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá nepřetržitě 5 let a v době podání žádosti **pobývá na území na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu** (tj. zákona o azylu).¹³

Zákon o pobytu cizinců tedy umožňuje cizinci požívajícímu doplňkové ochrany toliko podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu a vystupovat jako účastník řízení.

11 Rozhodnutí komise ze dne 23. dubna 2020, č. j. MV-43407-4/SO-2020.

12 David Kosař in: KOSAŘ D., MOLEK P., HONUSKOVÁ V., JURMAN M., LUPAČOVÁ H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha. Wolters Kluwer ČR, 2010. 736 stran, ISBN 978-80-7357-476-5, s. 491.

13 Dále ustanovení 68 odst. 1 ve spojení s odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců uvádí, že povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let. **Do doby pobytu se započítává doba pobytu v postavení azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany** podle zákona o azylu.



Ovšem po kladném vyřízení žádosti již neumožňuje obdržet povolení k trvalému pobytu a přiznání postavení rezidenta¹⁴ bez toho, že by se cizinec před jeho udělením vzdal doplňkové ochrany. Cizinec by se jako držitel povolení k trvalému pobytu a doplňkové ochrany pohyboval současně v azylovém i pobytovém právním režimu. Zákon o pobytu cizinců zásadně dbá na oddělení těchto právních režimů.¹⁵ **Souběh doplňkové ochrany podle zákona o azylu a povolení k trvalému pobytu s přiznáním postavení rezidenta podle zákona o pobytu cizinců není možný.**

C.1.2 Souběh doplňkové ochrany a přiznání postavení rezidenta podle § 53d zákona o azylu ve světle rezidentské směrnice¹⁶

Rezidentská směrnice¹⁷ v článku 8 odst. 4 **připouští, aby bylo osobě s poskytnutou mezinárodní ochranou přiznáno postavení rezidenta.**¹⁸

Rezidentská směrnice předpokládá **souběh doplňkové ochrany a povolení k pobytu rezidenta**. Český zákonodárce umožnil realizovat tuto situaci novelizovaným ustanovením **§ 53d zákona o azylu.**¹⁹ Aniž by se cizinec s udělenou doplňkovou ochranou ocitl současně v režimu zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu, může mu správní orgán k doplňkové ochraně současně přiznat postavení rezidenta podle zákona o azylu. Podmínky pro přiznání postavení rezidenta vymezují zákon o pobytu cizinců i zákon o azylu totožně, neboť v obou případech vychází jejich ustanovení z rezidentské směrnice.²⁰ Stejně tak přiznané postavení rezidenta přináší cizinci v obou případech tatáž oprávnění.²¹

OAMP tak může s odkazem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců postavit cizince před volbu mezi udělením povolení k trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců

14 Podle § 83 zákona o pobytu cizinců **Ministerstvo vnitra v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu přizná cizinci právní postavení rezidenta**. Cizinec musí splnit podmínky § 83 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tytéž podmínky však cizinec musí splnit pro získání povolení k trvalému pobytu po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.

15 Jako příklad uvádím § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, dle něhož se usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zvláštního právního předpisu (tzn. podle zákona o azylu).

16 Směrnice Rady 2003/109/ES, ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

17 Ve znění novelizovaném směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU, ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany.

18 V článku 8 odst. 4 stojí: „Jestliže členský stát **vydá povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU státnímu příslušníkovi třetí země, jemuž poskytl mezinárodní ochranu**, zapíše do tohoto povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU pod hlavičku ‚Poznámky‘ tuto poznámku: ‚Mezinárodní ochrana poskytnuta [název členského státu] dne [datum]‘.“ (zvýraznění doplněno)

19 Ustanovení § 53d zákona o azylu znamená implementaci **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU**. Tato směrnice novelizovala směrnici Rady 2003/109/ES a mimo jiné **rozšířila působnost rezidentské směrnice také na osoby požívající mezinárodní ochrany**.

20 Tato směrnice byla původně včleněna do zákona o pobytu cizinců a na osoby požívající mezinárodní ochrany se nevztahovala. K rozšíření směrnice i na tuto kategorii cizinců došlo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU. České právo nad rámec směrnice umožňovalo osobám s uděleným azylem či doplňkovou ochranou započítat dobu jejich pobytu pro účely udělení trvalého pobytu již předtím (srov. § 68 odst. 2, ve znění účinném do 30. 4. 2013), jestliže se na ně již nevztahoval zákon o azylu: „pokud se na cizince tento zvláštní právní předpis již nevztahuje.“

21 Článek 11 rezidentské směrnice vyjmenovává oblasti, ve kterých je přiznáno dlouhodobě pobývajícím rezidentům rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu. Jde například o oblast přístupu k zaměstnání, vzdělávání, v otázkách sociálního zabezpečení, daní či přístupu ke zboží a službám.



a zachováním doplňkové ochrany podle zákona o azylu. **OAMP nepochybil, pokud vyzval stěžovatele, aby se před udělením povolení k trvalému pobytu vzdal doplňkové ochrany.**

C.1.3 Poučení OAMP o možnosti požádat o přiznání postavení rezidenta podle § 53d zákona o azylu

Cizinec může alternativně požádat buď o vydání povolení k trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců, nebo o přiznání postavení rezidenta podle zákona o azylu. **Považuji za důležité, aby OAMP poučil cizince požávajícího doplňkové ochrany o možnosti požádat o přiznání postavení rezidenta i v režimu zákona o azylu.** Z mojí úřední činnosti je mi známo, že jde o možnost, o níž cizinci většinou nemají povědomí.

Vzdání se doplňkové ochrany může mít v konkrétních situacích pro cizince zásadní dopad. Cizinci z titulu udělené mezinárodní ochrany náleží řada oprávnění.²² Jako jeden z příkladů důsledků vzdání se doplňkové ochrany může posloužit stěžovatelovo horší postavení v žádosti o vydání cizineckého pasu. Dále platí, že osoby s udělenou mezinárodní ochranou mají právo účastnit se státního integračního programu.²³ Orgány veřejné moci nejsou oprávněny od údajných původců pronásledování nebo vážné újmy získávat o držitelích mezinárodní ochrany jakékoliv informace. Stejně tak nemohou původcům pronásledování takové informace o držitelích mezinárodních ochrany sdělovat.²⁴ Osoby s udělenou mezinárodní ochranou jsou podle mezinárodních smluv²⁵ (potažmo práva Evropské unie²⁶) chráněny před jakýmkoliv navrácením do země původu. Pro cizince je zásadní postavení osoby s udělenou mezinárodní ochranou i v extradičním řízení.²⁷

Pro motivaci cizince, aby požádal o přiznání postavení rezidenta podle zákona o azylu, může být rozhodující § 53e odst. 3 zákona.²⁸ Z ustanovení plyne, že **pokud cizinec již nepoživá doplňkové ochrany, avšak trvá jeho postavení rezidenta, zákon o azylu**

22 To vyplývá i z bodu 7 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU, kde stojí: „Rovným zacházením s osobami, které požívají mezinárodní ochrany v členském státě, který jim mezinárodní ochranu poskytl, by neměla být dotčena práva o výhody zaručené směrnicí 2004/83/ES a Úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, ve znění protokolu podepsaného v New Yorku dne 31. ledna 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).“

23 Ve smyslu § 68 až 70 zákona o azylu.

24 Srovnej § 19 odst. 2 zákona o azylu.

25 Podle článku 33 odst. 1 Ženevské úmluvy žádný členský stát nevyhostí nebo jakýmkoliv způsobem nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. S tímto ustanovením souvisí i článek 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

26 Podle článku 21 odst. 1 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 obsahu poskytnuté ochrany (tzv. kvalifikační směrnice), členské státy dodržují zásadu nenavrácení v souladu se svými mezinárodními závazky.

27 Podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů, vydání osoby do cizího státu je nepřípustné, pokud jde o osobu, které byla v České republice udělena mezinárodní ochrana, a to v rozsahu ochrany poskytnuté této osobě jiným právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou.

28 V § 53e odst. 3 zákona o azylu stojí: „Došlo-li k zániku nebo odnětí azylu nebo doplňkové ochrany a právní postavení rezidenta na území trvá, je rezident oprávněn trvale pobývat na území podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky.“



přímo (ex lege) stanovuje vznik oprávnění k trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců.²⁹ K zániku postavení rezidenta dojde při odnětí nebo neprodloužení doplňkové ochrany pouze ve specifických situacích (například uvedení nepravdivých údajů, použití padělaných dokladů, trestné činnosti či nebezpečí pro stát).³⁰ Právní postavení rezidenta cizinci tedy mimo jiné nezanikne při neprodloužení doplňkové ochrany z důvodu uklidnění situace v zemi původu.³¹

V rámci šetření jsem se zabývala otázkou, zda OAMP stěžovatele poučil o možnosti požádat o přiznání postavení rezidenta podle zákona o azylu. Stěžovatel uvedl pouze to, že před obdržetím povolení k trvalému pobytu „vyplňoval papír, že doplňková ochrana zaniká“. Stěžovatelovu sdělení odpovídají informace na webových stránkách Ministerstva vnitra. Na nich lze najít poučení, které OAMP předává žadatelům o mezinárodní ochranu a poučení při udělení mezinárodní ochrany (ve formě azylu i doplňkové ochrany). Ani v jednom z poučení není zmíněna možnost podat žádost o přiznání postavení rezidenta ve smyslu zákona o azylu.³² Vzhledem k dopadům vzdání se doplňkové ochrany považují tento stav za problematický.

Jsem si vědoma, že poučení správního orgánu nemůže ani nemá nahrazovat právní poradenství. Z důvodu zásadních dopadů vzdání se doplňkové ochrany však považují za důležité, aby se cizinci od správního orgánu dostalo upozornění o alternativě k povolení k trvalému pobytu. Proto **žádám, aby OAMP vhodně poučoval cizince o možnosti požádat o přiznání postavení rezidenta podle § 53d zákona o azylu.** Cizinec by měl obdržet základní informace tak, aby byl motivován zvážit výběr mezi povolením k trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců a přiznáním postavení rezidenta podle § 53d zákona o azylu. V rámci poučení považují za vhodné upozornit na důležité důsledky vzdání se doplňkové ochrany a na související ustanovení § 53e odst. 3 zákona o azylu.

C.2 Posouzení splnění podmínek § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců

Ředitelka OAMP i tehdejší předseda komise shodně uvedli, že stěžovatel neprokázal splnění podmínky pro vydání cizineckého pasu uvedené v § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že si nemůže cestovní doklad opatřit z důvodů nezávislých na jeho vůli.

C.2.1 Opuštění azylového právního režimu z důvodu udělení povolení k trvalému pobytu

V první řadě považují za důležité zdůraznit, že **režim zákona o azylu stěžovatel opustil právě a pouze kvůli nutnosti vzdát se doplňkové ochrany pro možnost udělení povolení k trvalému pobytu na základě zákona o pobytu cizinců.** OAMP stěžovateli doplňkovou ochranu neodňal rozhodnutím na základě § 17a zákona o azylu, tedy například z důvodu,

29 Srovnej CHMELÍČKOVÁ, N.; VOTOČKOVÁ, V.; Zákon o azylu. Praktický komentář. Zrušení a zánik statusu dlouhodobě pobývajících rezidentů (§53e). In: ASPI pro Windows verze 10.0 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 10. 2019].

30 To vyplývá z § 52e odst. 2 s odkazem na § 17a odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o azylu.

31 Ustanovení § 53e odst. 2 s odkazem na § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

32 Informace dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/nase-hlavni-temata-mezinarodni-ochrana-mezinarodni-ochrana.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>. Zde je možné najít informace pro osoby, kterým byla udělena mezinárodní ochrana formou azylu (<https://www.mvcr.cz/migrace/soubor/poucen-pro-azylanty-pdf.aspx>) i informace pro osoby, kterým byla udělena mezinárodní ochrana formou doplňkové ochrany (<https://www.mvcr.cz/migrace/soubor/poucen-pro-osoby-s-doplňkovou-ochranou-pdf.aspx>).



že zanikly okolnosti, které vedly k udělení doplňkové ochrany.³³ Situace v zemi původu stěžovatele se nijak nezlepšila. To dokládají například aktuální informace na webových stránkách Ministerstva zahraničních věcí³⁴ či zprávy v médiích.³⁵ OAMP také do současnosti běžně uděluje syrským občanům některou z forem mezinárodní ochrany.³⁶

Protože se stěžovatel de facto z formálních důvodů vzdal doplňkové ochrany, dostal se při podání žádosti o vydání cizineckého pasu do výrazně horšího procesního postavení. Připomínám, že OAMP stěžovatele nepoučil o tom, že jako o alternativu k povolení k trvalému pobytu může požádat o přiznání postavení rezidenta ve smyslu § 53d zákona o azylu bez nutnosti vzdát se doplňkové ochrany. **Tyto skutečnosti měl OAMP zohlednit při posouzení jeho žádosti o vydání cizineckého pasu.**

C.2.2 Požadavek OAMP kontaktovat úřady země původu stěžovatele

Ředitelka OAMP uvedla, že stěžovatel neprokázal, že by nemohl získat cestovní doklad. Upozornila, že občané Syrské arabské republiky mohou požádat o vydání cestovního dokladu u zastupitelského úřadu Syrské arabské republiky v Praze. Na tento argument nemohu přistoupit. Obecně vzato nerozporuji, že občané Syrské arabské republiky mohou na syrské ambasádě v Praze úspěšně požádat o vydání osobních dokladů. Z podstaty věci však vyplývá, že osoba, již byla (byť v minulosti) udělena nějaká z forem mezinárodní ochrany, bude mít zcela legitimní obavy kontaktovat úřady země původu.

Stěžovatel na výzvu OAMP ke kontaktování zastupitelského úřadu Sýrie výslovně uvedl: **„Byla mi udělena doplňková ochrana, nemohu proto navštívit zastupitelské úřady mé vlasti v České republice“** (zvýraznění doplněno). Stěžovatelova obava je, dle mého soudu, zcela pochopitelná.

Právní předpisy počítají s podstatným omezením předávání informací o osobách s přiznanou mezinárodní ochranou mezi úřady České republiky a země původu žadatele. Na článek 30 tzv. procedurální směrnice³⁷ navazuje § 19 odst. 2 zákona o azylu:

33 Konkrétně § 17a zákona o azylu uvádí: „Doplňková ochrana se odejme, pokud a) okolnosti, které vedly k udělení doplňkové ochrany, zanikly nebo se změnily do té míry, že již doplňkové ochrany není zapotřebí, b) osoba požívající doplňkové ochrany měla být nebo je vyloučena z možnosti doplňkovou ochranu udělit z důvodů uvedených v § 15a, c) nesprávně uvedení nebo opomenutí určitých skutečností, včetně použití padělaných či pozměněných dokumentů, bylo rozhodující pro udělení doplňkové ochrany, nebo d) osoba požívající doplňkové ochrany se dopustila zvlášť závažného zločinu.“

34 Viz

https://www.mzv.cz/jnp/cz/cestujeme/aktualni_doporuceni_a_varovani/syrie_destabilizace_bezpecnostni_situace.html.

35 Pro příklad uvádím <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3095180-amnesty-international-asadova-armada-a-rusko-v-syrii-utocily-na-nemocnice-a-skoly>.

36 V roce 2018 podali Syřané 66 žádostí o mezinárodní ochranu. V 6 případech jim byl udělen azyl, v 52 případech doplňková ochrana;

informace dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=22184201&doctype=ART>.

37 Článek 30 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, uvádí: Za účelem posuzování jednotlivých žádostí **členské státy: a) nesdělí** údajným původcům pronásledování nebo vážné újmy informace o jednotlivých žádostech o mezinárodní ochranu ani skutečnost, že byla podána žádost; b) **nezískávají od** údajných původců pronásledování nebo vážné újmy žádné **informace** způsobem, jímž by tito původci byli přímo informováni o tom, že dotýčný žadatel podal žádost, a který by ohrozil nedotknutelnost žadatele nebo na něm závislých osob, nebo svobodu či bezpečnost jeho rodinných příslušníků, kteří dosud žijí v zemi původu.



„Ministerstvo, popřípadě další orgány veřejné moci, **nesdělí žádným způsobem informace jakkoliv se vztahující** k žádosti o udělení mezinárodní ochrany, žadateli o udělení mezinárodní ochrany nebo **osobě požívající doplňkové ochrany a nezíská informace o žadateli o udělení mezinárodní ochrany, azylantovi nebo osobě požívající doplňkové ochrany** od údajných původců pronásledování nebo vážné újmy“ (zvýraznění doplněno). Zmíněný princip nalezneme i v zákoně o pobytu cizinců v § 125 odst. 4, který stanoví povinnost neprodleně informovat o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění mimo jiné konzulární úřad cizího státu, pokud o to cizinec požádá. To neplatí, jde-li o zajištění cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu.

Ustanovení § 113 zákona o pobytu cizinců, podle kterého stěžovatel požádal o vydání cizineckého pasu, doznalo v minulosti vývoje. Do prosince 2015 vyžadovaly správní orgány i po držiteli doplňkové ochrany předložení důkazu o tom, že si nemůže národní cestovní doklad obstarat z důvodů nezávislých na jeho vůli.³⁸ Změnu přinesla novela zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 314/2015 Sb. V důvodové zprávě stojí: „ruší [se] povinnost cizince požívajícího doplňkové ochrany doložit v souvislosti s žádostí o vydání cizineckého pasu, že si nemůže z důvodů na své vůli nezávislých opatřit cestovní doklad ve státě svého původu. **Taková povinnost je pro osoby, které požívají jednu z forem mezinárodní ochrany nadbytečná, protože doplňková ochrana je udělována mimo jiné jako ochrana před státem, kde cizinci hrozí vážná újma, a nelze tedy po něm požadovat, aby sám dobrovolně vešel do kontaktu s orgány státu, před kterými je chráněn poskytnutou formou mezinárodní ochrany**“³⁹ (zvýraznění doplněno).

Z citované důvodové zprávy je zřejmý záměr zákonodárce nepožadovat po držiteli doplňkové ochrany, aby vešel do kontaktu s orgány země původu. Přísně vzato se získáním trvalého pobytu na stěžovatele nevztahuje výjimka z pravidla prokázat nemožnost opatřit si cestovní doklad. Pokud však vezmeme v potaz smysl zákona a fakt, že stěžovatel není držitelem doplňkové ochrany pouze z formálních důvodů, pak výjimka nepřímým způsobem dopadá i na jeho případ. Stěžovateli byla navíc udělena doplňková ochrana podle § 14a zákona o azylu, tedy z důvodu hrozící vážné újmy v zemi původu výslovně uvedeném v důvodové zprávě.⁴⁰

Cizinci s povoleným trvalým pobytem nepředstavují jednotnou kategorii. Z hlediska možnosti opatřit si cestovní doklad je zásadní rozdíl mezi cizincem, který získal trvalý pobyt v návaznosti na předchozí povolení k dlouhodobému pobytu, a cizincem, který žádal jako držitel mezinárodní ochrany. V prvním případě se důvodně předpokládá, že cizinci v zásadě nic nebrání kontaktovat úřady vlastní země a opatřit si cestovní doklad „standardní“ cestou. V případě cizinců, kteří získali povolení k trvalému pobytu jako držitelé doplňkové

38 V § 113 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. prosince 2015, stojí: „Cizinecký pas vydá ministerstvo na žádost cizince, jemuž byla udělena doplňková ochrana podle zvláštního právního předpisu, který nemá platný cestovní doklad a doloží, že si jej nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opatřit.“

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

40 Dle § 14a odst. 2 zákona o azylu se za vážnou újmu považuje: a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, c) vážné ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.



ochrany, však takový předpoklad není. Doplnková ochrana totiž znamená nejen oprávnění k pobytu, ale i ochranu před úřady vlastní země. V případě bývalého držitele doplňkové ochrany je třeba vycházet z toho, že trvá podstatná překážka v možnosti opatřit si cestovní doklad u úřadů země původu.

Správní orgány měly v případě žádosti stěžovatele o vydání cizineckého pasu vzít v potaz okolnosti jeho případu, zejména že mu byla v minulosti udělena doplňková ochrana. Po stěžovateli nelze pro splnění podmínek § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců požadovat, aby k prokázání svého tvrzení kontaktoval úřady země původu. To platí zvláště v situaci, kdy vyjádřil z takového kontaktu obavu. V rámci řízení o vydání cizineckého pasu tedy OAMP i komise pochybily, pokud nevzaly za dostačující prohlášení stěžovatele a jím doložené písemnosti.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření zasílám ředitelce OAMP a předsedovi komise. Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali 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.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 9. června 2020

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