



Závěrečné stanovisko

s návrhem opatření k nápravě ve věci vydání cizineckého pasu

A. Závěry šetření

Dne 9. června 2020 jsem vydala zprávu o šetření ve věci podnětu pana A., nar. xxxx, st. přísl. Syrská arabská republika (dále také „stěžovatel“).¹ Šetření jsem vedla na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, neboť na mě přenesl některé oblasti své působnosti,² mj. i oblast cizinců, kam podnět spadá. Podnět směřoval proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání cizineckého pasu.

V rámci šetření jsem zjistila, že **odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra** (dále také „OAMP“) i **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců** (dále také „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.**

Zároveň jsem ve zprávě o šetření požádala, aby OAMP vhodně poučoval cizince o možnosti požádat o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropské unii podle § 53d zákona o azylu.³

B. Vyjádření úřadu

Ředitelka OAMP Mgr. et Mgr. Pavla Novotná na zprávu o šetření zareagovala dopisem ze dne 8. července 2020.⁴ Se závěry šetření se zásadně neztotožňuje.

Podle ředitelky OAMP nelze nahradit důkaz listinou čestným prohlášením. Stěžovatel podal žádost o vydání cizineckého pasu jako držitel povolení k trvalému pobytu. OAMP tak musel použít § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců,⁵ který ukládá žadateli povinnost prokázat důvody na vůli nezávislé, pro něž si nemůže opatřit cestovní doklad. Dané ustanovení zákona o pobytu cizinců nerozlišuje, z jakého důvodu byl trvalý pobyt cizinci udělen, a neumožňuje učinit výjimky z povinnosti prokázat důvody na vůli nezávislé.

Ředitelka OAMP uvedla, že žadateli nebyl udělen azyl z důvodu nebezpečí pronásledování, nýbrž doplňková ochrana z důvodu vnitřního ozbrojeného konfliktu v zemi původu. Proti rozhodnutí o neudělení azylu stěžovatel nepodal opravný prostředek. I v tomto smyslu nebyl důvod, proč by OAMP nemohl po stěžovateli požadovat kontakt s úřady země původu. Zastupitelský úřad by se z důvodu zákazu předávání informací o osobách s udělenou mezinárodní ochranou neměl jak dozvědět, že stěžovatel byl v minulosti

1 Srov. § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Podle § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

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

4 Dopis č. j. MV-145096-4/OAM-2018.

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



držitelem doplňkové ochrany. Pokud stěžovatel pociťoval obavy kontaktovat zastupitelský úřad, mohl využít služeb mezivládních a nevládních organizací. Protože zastupitelský úřad svým občanům cestovní doklady běžně vydává, byl požadavek OAMP prokázat nemožnost získat cestovní doklad namíste.

Ředitelka OAMP taktéž nesouhlasí s poučováním osob s udělenou doplňkovou ochranou o možnosti požádat o přiznání postavení rezidenta podle § 53d zákona o azylu. Žádný právní předpis nestanovuje OAMP tuto poučovací povinnost. I bez poučení OAMP cizinci nezřídka využívají možnost požádat o povolení k trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Pokud cizinec projeví zájem, budou mu podle ředitelky OAMP bezesporu vysvětleny aspekty žádosti podle § 53d zákona o azylu. OAMP nepřipravuje doplnění obecného, již tak dost obsáhlého, poučení.

Předseda komise JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D., na zprávu o šetření reagoval dopisem ze dne 1. července 2020.⁶ Argumentoval obdobně jako ředitelka OAMP. Stěžovatel podle předsedy komise neprokázal důvody na vůli nezávislé, proč si nemůže opatřit cestovní doklad. Podle předsedy komise stěžovatel opakovaně předkládal pouze čestná prohlášení. Stěžovateli byla zamítnuta žádost o udělení azylu, neboť neprokázal, že by byl v zemi původu stíhán. Proti neudělení azylu stěžovatel nebrojil. Doplňková ochrana mu byla udělena z důvodu rozsáhlého ozbrojeného konfliktu v zemi původu. V takovém případě předchozí pobyt na základě doplňkové ochrany nezdůvodňuje, proč by správní orgány neměly trvat na doložení jedné ze zákonných náležitostí žádosti.

C. Závěrečné hodnocení

S vysvětlením ředitelky OAMP a předsedy komise se nemohu ztotožnit. Přestože pro některé aspekty vyjádření mám pochopení (viz níže), trvám na svých závěrech ze zprávy o šetření, že u bývalých držitelů doplňkové ochrany je nezbytné přistupovat k požadavku doložení nemožnosti opatřit si cestovní doklad méně formalisticky. Stejně tak mám za to, že je namíste vhodným způsobem informovat cizince o možnosti požádat o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v Evropské unii podle zákona o azylu. S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě proto vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

C.1 Doložení nemožnosti opatřit si cestovní doklad

Ředitelka OAMP i předseda komise hájili svůj postup odkazem na povinnost výslovně stanovenou v zákoně o pobytu cizinců. V první řadě chci zdůraznit, že nijak nezpochybují, pokud OAMP, potažmo komise požadují po cizincích podle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců doložení toho, že si nemohou nezávisle na své vůli opatřit cestovní doklad. Zastávám však odlišný názor ohledně výkladu důvodů na vůli nezávislých ve vztahu k nemožnosti opatřit si cestovní doklad. Nedomnívám se, že by OAMP a komise musely vždy vyžadovat doložení dokladů, pro jejichž získání by byli cizinci nuceni kontaktovat úřady země původu.

6 Dopis č. j. MV-140140-9/SO-2017.



Zákon o pobytu cizinců pro žadatele o cizinecký pas s povoleným trvalým pobytem stanovuje jako podmínku, že „nemá platný cestovní doklad a doloží, že si jej nemůže nezávisle na své vůli opatřit.“⁷ Zákon nijak nespecifikuje, jakým konkrétním způsobem má cizinec doložit nemožnost opatřit si cestovní doklad. V souladu se zásadou volného hodnocení důkazů **je na správním orgánu, co bude považovat za dostatečné prokázání nemožnosti cizince opatřit si cestovní doklad.**⁸ Proto nemohu přisvědčit ani argumentu ředitelky OAMP, že důkaz listinou nelze nahradit čestným prohlášením. Ztotožňuji se s tím, že pro takový postup stanoví specifické podmínky § 53 odst. 5 správního řádu⁹ a že tyto podmínky nebyly s ohledem na absenci zvláštní právní úpravy splněny. Zákon o pobytu cizinců ale nevyžaduje doložení nemožnosti opatřit si cestovní doklad pouze listinou a v řadě případů bude doložení jakékoli listiny od orgánů daného státu těžce představitelné.¹⁰

Rozumím tomu, že zákon o pobytu cizinců nerozlišuje držitele povolení k trvalému pobytu. Správní orgán však toto rozlišení v rámci svého uvážení provést může a jak jsem vysvětlila i ve zprávě o šetření, s ohledem na specifika držitelů mezinárodní ochrany (byť bývalých) i provést měl.

Pro hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí se nabízí použít jako vodítko důvodovou zprávu k ustanovení zákona, které má správní orgán aplikovat. Důvodová zpráva k § 113 nijak nekonkretizuje, jak by měl cizinec prokazovat důvody na vůli nezávislé. Tím dává správnímu orgánu poměrně široký prostor pro hodnocení důkazů. Ve zprávě o šetření jsem z důvodové zprávy dovodila, že **správní orgán by měl přistupovat vstřícně k cizincům, kteří se doplňkové ochrany vzdali pro možnost obdržet povolení k trvalému pobytu.** Doplňková ochrana totiž znamená nejen oprávnění k pobytu, ale i ochranu před úřady vlastní země.¹¹

7 Ustanovení § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

8 Podle § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, **hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.** (zdůraznění doplněno)

9 Podle § 53 odst. 5 správního řádu platí: „Předložení listiny je v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem možné nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí.“

10 Doktrína rozlišuje, zda čestné prohlášení plní funkci náhradního důkazního prostředku, pokud zákon stanovuje doložení konkrétní listiny (např. matričního dokladu), nebo je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí (byť s nižší vypovídací hodnotou). In JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHDALO, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-751-4, komentář k § 53 [online]. K elektronické verzi dokumentu je omezený přístup.

11 Novela zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 314/2015 Sb. zrušila 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. V důvodové zprávě stojí: „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**“ (zvýraznění doplněno); dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=463&ct1=0>. Více viz část C.2.2 zprávy o šetření.



Ředitelka OAMP i předseda komise ve svém vyjádření zdůraznili, že stěžovatel doložil pouze čestné prohlášení. Podotýkám, že stěžovatel k čestnému prohlášení doložil také úředně ověřený překlad policejního dokumentu vydaného syrskými úřady.¹² Stěžovatelovo čestné prohlášení se neomezilo na konstatování, že si nemůže opatřit cestovní doklad, ale vyjádřil obavu kontaktovat úřady vlastní země. Pokud cizinec – bývalý držitel doplňkové ochrany – deklaruje obavy kontaktovat úřady vlastní země, správní orgány by takové vyjádření měly vzít za relevantní a v hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí v meritu věci k němu přihlédnout.

Držitel doplňkové ochrany, který chce získat trvalé pobytové oprávnění, se při žádosti podle zákona o pobytu cizinců musí vzdát doplňkové ochrany bez ohledu na to, jaký je jeho vztah k zemi původu. Jediným důvodem vzdání se doplňkové ochrany je nemožnost souběhu doplňkové ochrany a povolení k trvalému pobytu. **Z hlediska obavy kontaktovat úřady země původu tak nemusí být rozdíl mezi držitelem a bývalým držitelem doplňkové ochrany.** Bezpochyby lze přihlédnout k důvodům, které vedly k udělení doplňkové ochrany. Uznávám, že hodnocení obav z kontaktu s úřady se může u jednotlivých důvodů udělení doplňkové ochrany lišit. I v případě udělení doplňkové ochrany z důvodu vážného ohrožení života civilisty nebo jeho lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu je však posuzováno individuální ohrožení života.¹³ Ani v těchto případech tudíž nelze bez dalšího trvat na kontaktování úřadů země původu.

V rámci hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí by měly správní orgány vzít v potaz všechny okolnosti případu cizince, včetně toho, že jde o bývalého držitele doplňkové ochrany. **Trvat na kontaktování úřadu země původu může v některých případech znamenat nedůvodně formalistický přístup ze strany českých úřadů.**

C.2 Informování OAMP o možnosti požádat o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v Evropské unii podle § 53d zákona o azylu

Souhlasím s ředitelkou OAMP, že žádný právní předpis nestanoví pro OAMP povinnost poučovat o možnosti podat žádost podle § 53d zákona o azylu. Jsem si vědoma toho, že poučení správního orgánu nemůže ani nemá nahrazovat právní poradenství. Je volbou cizince, o jaké pobytové oprávnění na území České republiky si požádá.

O institutu právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta ve smyslu § 53d zákona o azylu však panuje velmi nízké povědomí. Ve zprávě o šetření jsem také zmiňovala řadu zásadních dopadů vzdání se doplňkové ochrany pro cizince.¹⁴ Proto považuji za žádoucí, aby byli cizinci vhodným způsobem informováni o možnosti požádat o přiznání postavení rezidenta podle zákona o azylu, kdy cizinec neztratí postavení držitele doplňkové ochrany.

¹² 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.

¹³ K tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. února 2009, *Elgafaji*, C-465/07.

¹⁴ Viz část C.1.3 zprávy. Připomínám například právo účasti na státním integračním programu, zákaz získávání a sdělování informací o žadatelích o mezinárodní ochranu nebo jejich držitelích či zákaz navracení do země původu.



Koncepce integrace cizinců – ve vzájemném respektu (dále také „koncepce“) pro rok 2016 připravená Ministerstvem vnitra České republiky a schválená Vládou České republiky rozšířila cílovou skupinu integrace cizinců o osoby s udělenou mezinárodní ochranou.¹⁵ Podle koncepce „nízká míra informovanosti cizinců o právech a povinnostech (spolu s neznalostí češtiny) je limitujícím prvkem integrace a zároveň hlavním zdrojem zvýšené zranitelnosti a závislosti cizinců.“¹⁶ Informovanost cizinců zůstává prioritou integrace i pro rok 2020.¹⁷ I v tomto smyslu považuji informování cizince za vhodné.

Ředitelka OAMP namítala, že poučení cizince je již tak dosti obsáhlé.¹⁸ Uvědomuji si, že pro cizince není informace o možnosti požádat o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropské unii relevantní již v okamžiku, kdy obdrží doplňkovou ochranu. V tuto chvíli totiž není zřejmé, zda mu bude doplňková ochrana v budoucnu prodloužena a zda naplní podmínky pro přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Proto navrhuji, aby Ministerstvo vnitra České republiky umístilo informaci na svých webových stránkách, u nichž lze předpokládat, že je cizinci navštíví v době, kdy budou tyto informace potřebovat.

Stručnou informaci navrhuji doplnit na webové stránky k informacím o možnosti požádat o povolení k trvalému pobytu po 5 letech pobytu¹⁹ a současně k informacím o právním postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.²⁰ Považuji za důležité, aby z doplnění informací bylo zřejmé, že **držitelé doplňkové ochrany mohou po 5 letech pobytu zvolit žádost o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropské unii podle zákona o azylu jako alternativu k žádosti o povolení k trvalému pobytu. S přiznaným postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropské unii budou mít cizinci srovnatelná oprávnění jako držitelé povolení k trvalému pobytu, přičemž se nebudou muset vzdát doplňkové ochrany.**

D. Opatření k nápravě

S ohledem na výše uvedené argumenty a podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě navrhuji, aby **OAMP i komise do budoucna při rozhodování o žádostech o vydání cizineckého pasu podle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců v rámci hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí posuzovaly všechny okolnosti případu včetně skutečnosti, že cizinec byl v minulosti držitelem doplňkové ochrany.**

15 Aktualizovanou Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu spolu s Postupem při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016 schválila vláda České republiky usnesením č. 26, ze dne 18. ledna 2016; dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zakladni-dokumenty-k-integracni-politice-ke-stazeni.aspx>.

16 Str. 17 Koncepce.

17 Viz usnesení vlády České republiky č. 918, ze dne 16. prosince 2019, o postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu v roce 2020; dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zakladni-dokumenty-k-integracni-politice-ke-stazeni.aspx>.

18 Předpokládám, že měla na mysli poučení v informačním letáku umístěném na webových stránkách Ministerstva vnitra České republiky; dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/nase-hlavni-temata-mezinarodni-ochrana-mezinarodni-ochrana.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

19 <https://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-trvaly-pobyt.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

20 <https://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-trvaly-pobyt.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>



V důsledku toho, aby v odůvodněných případech OAMP i komise upustily od požadavku, aby cizinec vešel do kontaktu s úřadem země původu pro prokázání nemožnosti opatřit si cestovní doklad. S mým závěrem by měli být vhodným způsobem seznámeni zaměstnanci OAMP i komise. Považuji za užitečné, aby OAMP i komise uvedený postup promítly do své metodiky. Pokud to v případě komise nebude možné, měli by s mými závěry být seznámeni zaměstnanci odboru správního, kteří připravují podklady pro příslušné senáty komise projednávající žádosti o vydání cizineckého pasu.

Žádám, aby OAMP vhodným způsobem na webové stránky Ministerstva vnitra České republiky doplnil informaci pro držitele doplňkové ochrany o možnosti požádat o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů v Evropské unii podle § 53d zákona o azylu. Při případné další aktualizaci poučení držitelů mezinárodní ochrany bude namísto o danou informaci vhodně doplnit i toto poučení.

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi vnitra Janu Hamáčkovi a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám ve lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme navržené opatření k nápravě nebo provedené opatření nebudu považovat za dostatečné, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Ministerstva vnitra.

Brno 3. září 2020

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)