



V Brně dne 13. února 2023
Sp. zn.: 2/2023/SZD/VVO
Č. j.: KVOP-5835/2023

Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky Ministerstvo vnitra nesplnilo svou povinnost provést opatření k nápravě navržená veřejným ochráncem práv

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv¹ je ochránce oprávněn vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad odmítá povinnost provést opatření k nápravě navržená v závěrečném stanovisku.

I. Podnět ochránce

Pan A. S. („stěžovatel“), zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., podal podnět ve věci nevydání průkazu žadatele v řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Na základě podnětu moje bývalá zástupkyně zahájila šetření ve věci.

Stěžovatel podal žádost o udělení statusu osoby bez státní příslušnosti na pracovišti odboru azylové a migrační politiky („OAMP“) a neobdržel žádný průkaz, kterým by mohl prokázat, že je žadatelem o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. V rámci šetření se zástupkyně ochránce obrátila na ředitelku OAMP Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou („ředitelka OAMP“) se žádostí o vyjádření k otázce, z jakého důvodu OAMP nevydal stěžovateli po podání žádosti průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Poté se dotázala, jak OAMP v návaznosti na novou právní úpravu řeší právní postavení žadatelů a jakým způsobem jim zaručuje práva plynoucí z Úmluvy z roku 1954² a dalších mezinárodních závazků České republiky. Ředitelka OAMP ve svém vyjádření uvedla, že s ohledem na výslovnou úpravu řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti v zákoně o pobytu cizinců³ již neexistuje mezera v zákoně, kterou by bylo třeba zacelovat s použitím analogie zákona o azylu⁴ nebo judikatury. Z tohoto důvodu OAMP neuplatňuje analogické postupy podle zákona o azylu dovozené judikaturou. To znamená, že OAMP nevydává průkaz žadatele o tento status, ale na žádost pouze potvrzení o podané žádosti. Dále sdělila, že Úmluva z roku 1954 OAMP neukládá zajištění ubytování ani dalších standardů na náklady státu osobám, které žádají o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.

II. Právní východiska

Mezinárodněprávní úprava postavení osob bez státní příslušnosti se řídí Úmluvou z roku 1954. Tato Úmluva je obsahově zcela obdobná Úmluvě o právním postavení uprchlíků

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

2 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti („Úmluva z roku 1954“).

3 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky („zákon o pobytu cizinců“).

4 Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu („zákon o azylu“).

(„Ženevská úmluva“).⁵ Cílem Úmluvy z roku 1954 je zakotvit mezinárodní ochranu pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou zároveň uprchlíky.⁶ Před nabytím účinnosti novely⁷ zákona o pobytu cizinců dne 2. srpna 2021 se řízení o žádostech osob bez státní příslušnosti posuzovalo podle § 8 písm. d) zákona o azylu.⁸ Zákon o azylu žádnou další výslovnou právní úpravu tohoto řízení ani právního postavení osob po dobu trvání řízení či po jeho skončení neobsahoval. Na zákonné úrovni se jednalo o nedokonalou právní úpravu, která byla důsledkem pouze minimalistického provedení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954. Důvodová zpráva uváděla, že pro případy spadající pod § 8 písm. d) zákona o azylu se použijí „mechanismy řízení o mezinárodní ochraně“. Vnitrostátní právní úprava tedy neobsahovala vymezení právního postavení osob bez státní příslušnosti nacházejících se na území. **Postavení analogické s postavením žadatelů o mezinárodní ochranu postupně dovodila judikatura, a to právě s ohledem na absenci výslovné právní úpravy.** Správní soudy dovodily použití procesních i hmotněprávních ustanovení zákona o azylu na řízení o žádosti o přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti na základě analogie.

Později zákonodárce vyjmul právní úpravu řízení o žádostech o přiznání statusu osobám bez státní příslušnosti ze zákona o azylu a nově zahrnul úpravu tohoto řízení do § 170d zákona o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců tedy aktuálně **obsahuje částečnou úpravu řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti**, konkrétně některých jeho procesních aspektů. Ustanovení § 170d odst. 1 upravuje použitelnost správního řádu na řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Odstavec 2 konkretizuje, která ustanovení zákona o pobytu cizinců se nepoužijí.⁹ Další odstavce vymezují, kdy se řízení zastaví, a upravují možnost využití tlumočnicka. Zákon dále upravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí, prodloužení této lhůty a nabytí právní moci rozhodnutí.¹⁰ V případě, když ministerstvo vyhoví žádosti a osobě bez státní příslušnosti přizná tento status, získá také vízum za účelem strpění. Tím je řešeno (byť z hlediska mezinárodních závazků České republiky vůči osobám bez státní příslušnosti zcela nedostatečně¹¹) **právní postavení uznaných osob bez státní příslušnosti po skončení řízení.**

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

6 Preambule 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, [...]“

7 Zákon č. 274/2021 Sb.

8 Dle tohoto ustanovení: „Ministerstvo [...] d) rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.“

9 Jedná se o ustanovení § 169 až 170c s výjimkou § 169j a 169l.

10 Podle § 170d odst. 5 zákona o pobytu cizinců platí: „Rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti vydá ministerstvo bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 6 měsíců od podání žádosti. Tuto lhůtu lze prodloužit až o 6 měsíců, jde-li o věcně nebo právně složitý případ.“ Podle § 170d odst. 6 zákona o pobytu cizinců platí: „Rozhodnutí nabyde právní moci dnem doručení účastníku řízení a nelze proti němu podat odvolání.“

11 Institut víza za účelem strpění je nejnižší a nejméně stabilní pobytový institut. Smyslem víza podle § 33 zákona o pobytu cizinců je strpění pobytu cizince na území České republiky. Cizinec v tu chvíli nemá žádné zákonem aprobované pobytové oprávnění a nemůže vycestovat z území. Jak již podrobně vysvětlila tehdejší ochránkyně v předchozích šetřeních, vízum za účelem strpění neodpovídá požadavkům Úmluvy z roku 1954. Zprávy o šetření ze dne 29. listopadu 2019, sp. zn. 491/2019/VOP, 3450/2019/VOP, 3451/2019/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8418>.

Současná právní úprava ale nijak neřeší otázky právního postavení žadatelů po dobu trvání řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Je proto nutné tuto mezeru v právní úpravě zaplnit analogií a použít nejbližší (co do obsahu a účelu) právní úpravu. Nejbližší právní úprava, která má shodný teleologický základ s právní úpravou postavení žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, je úprava postavení žadatelů o mezinárodní ochranu v zákoně o azylu. Proto je potřeba ji analogicky použít i v případě žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Důvodem je shodný teleologický základ, který je dán blízkou provázaností mezinárodních právních režimů upravujících právní postavení těchto skupin osob, konkrétně Ženevské úmluvy a Úmluvy z roku 1954. Společná historie přípravných prací, totožná struktura obou úmluv a shodné znění většiny jejich textu jsou významné pro výklad Úmluvy z roku 1954. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře taktéž dospěl k závěru, 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“.¹²

Také Městský soud v Praze¹³ využil institutu analogie s úpravou zákona o azylu, když potvrdil judikaturu vztahující se k předcházející právní úpravě, která z této analogie vycházela. Zdůraznil, že „[c]ílem Úmluvy bylo upravit (srovnatelné) ochranné mechanismy pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou současně uprchlíky“. Svě závěry opřel přímo o Úmluvu z roku 1954, když potvrdil, že povinnost vydat osobám v postavení žadatele průkaz žadatele plyne z článku 25 Úmluvy z roku 1954. Ve vztahu k povinnosti umožnit ubytování v pobytovém středisku soud připustil, že článek 21 Úmluvy z roku 1954, který upravuje otázku bydlení, se na žadatele o status osoby bez státní příslušnosti nevztahuje. Nepovažoval to však za rozhodující, a to právě s poukazem na podobnost Úmluvy z roku 1954 s Ženevskou úmluvou. Ani Ženevská úmluva dříve na postavení žadatelů o mezinárodní ochranu nepamatovala, přesto však Česká republika upravuje postavení žadatelů o mezinárodní ochranu.¹⁴ **Zdůraznil též shodný mezinárodněprávní základ úpravy týkající se uprchlíků a osob bez státní příslušnosti,** který konstantně zdůrazňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, a odkázal i na tomu odpovídající doporučení UNHCR. Uvedl, že Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že osoby bez státní příslušnosti nejsou „běžnými“ migranty, na území České republiky se nemusí pohybovat na základě vlastního přání či vlastních plánů, ale i v důsledku souhry různých životních okolností. Na rozdíl od jiných migrantů nemají (resp. nemusí mít) zemi, do které by se mohli vrátit, a jsou ve velké míře závislí na státu, ve kterém se nacházejí.

Zákon o azylu je tedy tím předpisem, který nejlépe reaguje na problémy postavení osob bez státní příslušnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že **žadatelé o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti mají mít vzhledem k analogickému použití ustanovení zákona o azylu zcela**

12 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2012, sp. zn. 6 Ads 67/2012, odst. 29. Srov. také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. listopadu 2017, č. j. 10 A 155/2017-40.

13 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. ledna 2022, č. j. 10 A 98/2021-45.

14 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. ledna 2022, č. j. 10 A 98/2021-45: „Zákon o pobytu cizinců přitom neupravuje postavení žádných osob, které by byly v obdobném postavení jako apatridé; postavení osob v takřka shodném postavení naopak upravuje zákon o azylu, jenž se v duchu mezinárodních závazků České republiky i logiky vnitrostátní úpravy právě z tohoto důvodu na řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti dříve aplikoval.“

shodné postavení jako žadatelé o mezinárodní ochranu, přičemž se na ně analogicky použijí všechna příslušná zákonná ustanovení, která dopadají na žadatele o mezinárodní ochranu. Mimo jiné by tak měl OAMP v souladu s § 57 zákona o azylu vydávat žadatelům o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti průkaz žadatele odpovídající parametrům průkazu žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu přílohy č. 1 k vyhlášce provádějící zákon o azylu.¹⁵ Žadatelé o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti dále mají mít stejně jako žadatelé o mezinárodní ochranu právo na ubytování podle § 79 odst. 3 zákona o azylu. Stejně tak je zákonnou součástí právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu přístup do veřejného zdravotního pojištění, který má být rovněž garantován i osobám žádajícím o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti.

Žadatelé o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti zmiňovanou novelou zákona o azylu, resp. zákona o pobytu cizinců přišli o většinu práv, která jim dříve náležela a která jim potvrdily správní soudy ve své rozhodovací činnosti (právo setrvat na území po dobu řízení, právo získat průkaz žadatele, právo na ubytování v pobytovém středisku Správy uprchlických zařízení, právo být účastníky veřejného zdravotního pojištění, možnost být zaměstnán po šesti měsících ode dne podání žádosti apod.). Řada těchto garancí má přitom odraz v jednotlivých právech uznaných Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech („Pakt“).¹⁶

III. Pochybení úřadu

Dne 26. dubna 2022 vydala tehdejší zástupkyně veřejného ochránce práv zprávu o šetření týkající se právního postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, kterou zaslala k vyjádření ředitelce OAMP.

Zjistila, že OAMP:

- **Pochybil**, když v rámci řízení o žádosti stěžovateli **nepřiznal právní postavení žadatele** o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.
- **Pochybil**, když stěžovateli **odmítl vydat průkaz žadatele**, jímž by se mohl identifikovat a prokázat své právní postavení na území po dobu řízení. Stěžovateli tak fakticky zamezil v přístupu k přijímacím podmínkám a právům spojeným s postavením žadatele, která mu náleží.

OAMP má v případě žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti i nadále **analogicky postupovat dle příslušných ustanovení zákona o azylu** a přiznat jim postavení, jaké zákon o azylu přiznává žadatelům o mezinárodní ochranu.

- Z mezinárodního práva vyplývá nezbytnost zajistit určitá práva žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.
- Zákon o pobytu cizinců postavení žadatelů o přiznání osoby bez státní příslušnosti žádným způsobem neřeší. Je proto nutné tuto mezeru v právní úpravě zaplnit analogií. Je přitom potřeba použít nejbližší (co do obsahu a účelu) právní úpravu.

15 Vyhláška Ministerstva vnitra č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců.

16 Jedná se zejména o práva uvedená v čl. 10 až 12 Paktu.

- Nejblíží právní úprava, která má shodný teleologický základ s právní úpravou postavení žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, je úprava postavení žadatelů o mezinárodní ochranu v zákoně o azylu. Proto je potřeba ji **analogicky použít i v případě žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti**.
- Přijetím stávající právní úpravy došlo k porušení závazků vyplývajících České republice z Paktu, konkrétně k porušení zákazu neodůvodněných retrogresivních opatření ve vztahu k již dosažené úrovni práv uznaných Paktem.

IV. Závěrečné stanovisko ochránce a návrh opatření k nápravě

Na základě zprávy o šetření ředitelka OAMP uvedla, že s ohledem na to, že dotčenému cizinci byl status osoby bez státní příslušnosti pravomocně přiznán dne 15. února 2022, považuje sledovaný případ za uzavřený. Protože řízení bylo ukončeno pro cizince s pozitivním výsledkem, nepovažuje za nutné přijímat opatření k nápravě. **Reakci ředitelky OAMP považuji za nedostatečnou a pokládám ji za výraz nespolupráce.** Obsahově se tato odpověď, v rozporu s § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, **nijak nevyjadřuje ke zjištěným pochybením, která moje zástupkyně uvedla ve zprávě o šetření.** Neobsahuje jakoukoli právní argumentaci reagující na podstatu jejích zjištění, která ve zprávě velmi podrobně a strukturovaně rozvedla. Obsah i rozsah této odpovědi neodpovídá požadavku spolupráce správních orgánů s ochráncem v rámci šetření, který stanoví zákon o veřejném ochránci práv.¹⁷ Ředitelka OAMP ve svém sdělení uvedla pouze aktuální skutkové okolnosti týkající se vývoje případu stěžovatele. Tyto informace však nemají žádnou souvislost s podstatou vytkaných pochybení OAMP a **nemají žádný vliv na závěry uvedené ve zprávě o šetření.**

V závěrečném stanovisku jsem proto navrhl konkrétní opatření k nápravě. Požadoval jsem, aby OAMP:

- Upustil od nezákonného upírání právního postavení žadatelů o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti ve smyslu § 170d zákona o pobytu cizinců a (s ohledem na svou povinnost vyplnit existující mezeru v zákoně prostřednictvím *analogie legis*) těmto osobám **přiznal právní postavení, které bude analogické s postavením žadatelů o mezinárodní ochranu ve smyslu zákona o azylu.** Zákon o pobytu cizinců neřeší otázky právního postavení osob po dobu trvání řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. V takovém případě je nezbytné analogicky vycházet z dalšího nejbližšího předpisu. Tím je zákon o azylu a právní postavení žadatelů o mezinárodní ochranu.
- Vydal všem osobám, s nimiž je vedeno řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, průkaz žadatele v souladu s analogickým použitím § 57 zákona o azylu, který bude svou povahou a formátem ekvivalentem k průkazu žadatele o mezinárodní ochranu. Povinnost státu vydat průkaz žadateli lze dovozovat i v případě přesunu příslušné právní úpravy do zákona o pobytu cizinců.

17 Srov. též § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, podle něhož jsou úřady povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené mimo jiné „c) sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám“.

- Osobám, s nimiž je vedeno řízení o žádosti podle § 170d zákona o pobytu cizinců umožnil využití služeb pobytových středisek provozovaných Správou uprchlických zařízení.
- Informoval veřejné zdravotní pojišťovny o právním postavení osob, s nimiž je vedeno řízení o žádosti podle § 170d zákona o pobytu cizinců, a zajistil tak, že těmto osobám bude umožněn přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění analogicky s tím, jak je umožněn pro žadatele o mezinárodní ochranu.
- V rámci nadcházející novely zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců věnoval pečlivou pozornost závazkům vyplývajícím z mezinárodního práva vůči osobám bez státní příslušnosti, a pokud jde o žadatele o přiznání tohoto postavení, pak také závazkům vyplývajícím z Paktu a principu zákazu retrogrese.

Tato opatření jsem zaslal ministru vnitra Mgr. Bc. Vítu Rakušanovi a žádal jsem ho, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda je provedl.

V. Vyjádření úřadu

Ministr vnitra mi sdělil, že částečná shoda mezi našimi institucemi panuje v otázce vydávání dokladu osvědčujícího podání žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Analogické využití zákona o azylu však není možné, protože tento zákon na sledovanou problematiku již nedopadá. Ostatní opatření, která jsem navrhl, obecně zcela mění dnešní pojetí dané problematiky. S tímto ministru vnitra nemůže souhlasit, a to s ohledem na rizika pro bezpečnost České republiky.

VI. Shrnutí

V šetřeném případě stěžovatel neobdržel potvrzení o podání žádosti ani potvrzení o probíhajícím řízení. Vydávané potvrzení o probíhajícím řízení nemá formát odpovídající průkazu žadatele o mezinárodní ochranu, k čemuž směřuje povinnost analogického použití ustanovení zákona o azylu vztahujících se na žadatele o mezinárodní ochranu. **Povinnost státu vydat průkaz žadateli lze přitom dovozovat i v případě přesunu příslušné právní úpravy do zákona o pobytu cizinců.** Nadále setrvávám na vysloveném názoru, že totéž platí i pro všechna další práva spjatá s právním postavením žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, resp. analogicky žadatele o přiznání mezinárodní ochrany.

Nezbylo mi proto než využít oprávnění vyrozumět o tom vládu České republiky podle § 20 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 20 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

Přílohy

Zpráva o šetření ze dne 26. dubna 2022, č. j. KVOP-26997/2022

Vyjádření ředitelky OAMP ze dne 18. května 2022, č. j. KVOP-31226/2022

Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 29. srpna 2022, č. j. KVOP-46679/2022

Reakce ministra vnitra ze dne 29. listopadu 2022, č. j. KVOP-60857/2022