



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 ochránci

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.

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“).

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 („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 tlumočníka. 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

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.“

České republiky vůči osobám bez státní příslušnosti zcela nedostatečně¹¹) **právní postavení uznaných osob bez státní příslušnosti** po skončení řízení.

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“. Své 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

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>.

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.“

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 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.

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.

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.
- 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**.
- 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 vytýkaných 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

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“.

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.
- 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 ministr 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