



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci ubytování držitelů dočasné ochrany

Při šetření jsem se věnoval otázce, zda jsou nastavené podmínky humanitárního ubytování¹ pro lidi s dočasnou ochranou v souladu se směrnicí o dočasné ochraně.²

A. Shrnutí závěrů

Zjistil jsem, že:

- ze směrnice o dočasné ochraně plyne, že stát musí zajistit přiměřené ubytování všem lidem s dočasnou ochranou;
- v některých případech u nás lidé s dočasnou ochranou nedosáhnou na humanitární ubytování. To je velmi často vede k návratu na Ukrajinu či k nelegální práci a stávají se i oběťmi vykořisťování;
- současné nastavení systému humanitárního ubytování není v souladu se směrnicí o dočasné ochraně; právo na přiměřené ubytování musí být vykládáno přinejmenším s ohledem na právo každého člověka na důstojný život.

B. Skutková zjištění

Obrátili se na nás lidé, kteří upozornili na problémy s ubytováním a s opětovným zařazením do systému státem hrazeného (humanitárního) ubytování. Obdobné informace jsme získali z jednání různých pracovních skupin. Níže popíši některé případy, se kterými jsme se setkali.

- (1) Paní z Ukrajiny utekla se svým nezletilým synem, snachou a jejím miminkem do České republiky. **Bydleli v nouzovém ubytování.** V roce 2022 se na nějakou dobu vrátili na Ukrajinu, protože na frontě **byl postřelen syn stěžovatelky.** Ten mezitím zemřel. Aby zařídili záležitosti spojené s úmrtím a pohřbem, zůstali na Ukrajině déle, než dovolují pravidla pro zachování nouzového ubytování.

Po návratu z Ukrajiny byli odkázáni pouze na komerční bydlení. Jednalo se o čtyři osoby, z toho dvě dospělé. Snacha pečuje o malé dítě, pro které nemá školku ani peníze na hlídání, a navíc sama má podezření na posttraumatickou stresovou poruchu, mimo jiné protože přišla o manžela. Babička sice pracuje, ale za minimální mzdu a platí nezbytné výdaje za svého nezletilého syna (např. obědy ve škole). Hledá lépe placenou práci, ale je to těžké. Navíc je sama otřesená, přišla o syna a ani situace jejího druhého syna není snadná, zažívá šikanu ve škole.

1 Podle § 6b a násl. zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (Lex Ukrajina).

2 Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.



KACPU odmítlo tuto rodinu vpustit zpátky do systému nouzového ubytování, protože opustili ubytování vlastní vinou.³

- (2) Jiná maminka s několika dětmi bydlí v penzionu (v nouzovém ubytování). Přijel za nimi manžel s dalšími dětmi. Chtěl požádat o dočasnou ochranu. Současně žádal, aby mohl bydlet se svou rodinou. Na KACPU to však odmítli a nabídli mu nouzové ubytování v jiném místě. Pokud by odmítl, byl by vyřazen z nouzového ubytování. Pokud by přijal, nebydlel by se svou rodinou.⁴
- (3) Pětičlenná rodina – 2 dospělí a 3 nezletilé děti (5, 6 a 8 let) – musí vzhledem ke svým příjmům (oba rodiče pracují) zaplatit za ubytování na ubytovně téměř 50 000 Kč. Za ubytování musí platit, protože nespádají do definice zranitelných osob. Jejich platy cenu za ubytování nepokryjí.
- (4) Paní z Ukrajiny musela od srpna 2023 platit za pokoj na ubytovně pro sebe a své dvě nezletilé děti. Dříve platila pouze za sebe 8 000 Kč, ale nyní musí platit i dalších 16 000 Kč za děti, dohromady 24 000 Kč. Její příjem je 24 000 Kč měsíčně, takže veškerý příjem stačí pouze na zaplacení ubytování.
- (5) Žena ve věku 65 let přišla se dvěma vnučkami do ČR v květnu 2022. Město, kde původně žila, je okupováno ruskou armádou a bylo částečně zničeno. Žena je opatrovnící svých vnuček, protože její dcera i zeť slouží v ukrajinské armádě. Původně byly bezplatně ubytovány na ubytovně v Praze.

Během svého pobytu v České republice legálně pracovala na plný či částečný úvazek. Od října 2023 si musí hradit ubytování sama. Nezbyvá jí žádná jiná možnost než se vzdát svého pracovního místa a žít pouze z dávek. V případě, že by tak neučinila, její celkový příjem bude 23 200 Kč, ale cena ubytování, kterou by musela za sebe a vnučky uhradit, je 23 500 Kč.

C. Právní hodnocení

Invaze na Ukrajinu začala dne 24. února 2022. V následujících dnech uprchlo velké množství ukrajinských občanů a dalších osob, které dříve pobývaly na Ukrajině, do různých evropských států. V reakci na situaci na Ukrajině Evropská komise dne 2. března 2022 oficiálně navrhla aktivaci směrnice, aby poskytla lidem prchajícím do Evropské unie ochranu.⁵ Dne 4. března 2022 vydala Rada Evropské unie prováděcí rozhodnutí, kterým směrnicí aktivovala.

Na úvod bych rád předestřel, že si velmi cením pomoci, kterou Česká republika lidem z Ukrajiny nabízí a stále poskytuje. Současně vím, že najít vhodné ubytování je mimořádně obtížné, a to zvláště v dnešní době.

³ Sp. zn. VOP 6078/2023.

⁴ Sp. zn. VOP 6237/2023.

⁵ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana.



C.1 Právo na přiměřené ubytování podle směrnice o dočasné ochraně

Směrnice o dočasné ochraně se vztahuje na situace, kdy jsou lidé nuceni opustit svou zemi původu kvůli válečnému konfliktu, násilí nebo jinému nebezpečí. Držitelům dočasné ochrany přiznává určitá práva.

Právo na přiměřené ubytování představuje jedno ze základních práv zaručených směrnicí o dočasné ochraně. Neexistuje však společná definice toho, co se za přiměřené ubytování považuje. Proto se provádění článku 13 směrnice, který upravuje právo na přiměřené ubytování, v jednotlivých členských státech liší.⁶

Podle článku 13 směrnice o dočasné ochraně členské státy zajistí osobám s dočasnou ochranou přiměřené ubytování, a pokud je to potřebné, poskytnou jim prostředky k zajištění ubytování.⁷ Současně čl. 13 odst. 3 směrnice umožňuje členským státům přizpůsobit úroveň pomoci schopnosti zaměstnaného nebo samostatně výdělečně činného člověka uspokojit své vlastní potřeby.

Tato směrnice stanoví minimální normy⁸ pro poskytování dočasné ochrany. Pokud je vnitrostátní systém méně příznivý, měl by členský stát zajistit doplňková práva stanovená ve směrnici.⁹ Směrnice o dočasné ochraně stanoví nejnižší přípustnou hranici ochrany, přičemž státy mohou poskytnout ochranu vyšší.

Ze směrnice jednoznačně plyne, že všichni držitelé dočasné ochrany mají mít zajištěné přiměřené ubytování, což je nejnižší přípustná hranice.

C.2 Přiměřené ubytování v kontextu unijních závazků

Směrnice ani prováděcí rozhodnutí Rady neupřesňují, co se rozumí zajištěním přiměřeného ubytování a poskytnutím dostatečných prostředků k jeho obstarání.

Z důvodové zprávy Komise k návrhu směrnice o dočasné ochraně vyplývá, že „[...] je třeba stanovit povinnosti členských států, pokud jde o podmínky přijímání a pobytu osob požívajících dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob. Podmínky by měly být spravedlivé a měly by dotyčným osobám poskytovat odpovídající úroveň

6 European Council on Refugees and Exiles. *The Right to Suitable Accommodation under the Temporary Protection Directive* [online] [cit 24-03-04]. Str. 2. Dostupné z <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/04/ECRE-Legal-Note-14-The-Right-To-Suitable-Accommodation-Under-the-Temporary-Protection-Directive-April-2023.pdf>.

7 Podle čl. 13 odst. 2: „Členské státy zajistí osobám požívajícím dočasné ochrany v případě, že nemají dostatečné prostředky, poskytnutí nezbytné pomoci v podobě sociálních dávek a prostředků na živobytí, jakož i zdravotní péče“.

8 Bod 12 odůvodnění a článek 3 odst. 5 směrnice umožňuje členským státům „stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany“.

9 Bod 17 prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (prováděcí rozhodnutí Rady).



ochrany. Komise nezačlenila tyto podmínky do ustanovení směrnice o dočasné ochraně a zůstávají na uvážení členských států. Stále však musí splňovat určité standardy.“¹⁰

Směrnice jsou nástrojem sekundárního práva EU. Jejich výklad a uplatňování musí být v souladu s primárním právem EU, zejména se Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU), Smlouvou o Evropské unii a Listinou základních práv Evropské unie (Listina).

Zároveň je směrnice o dočasné ochraně součástí Společného evropského azylového systému¹¹ (SEAS). Jako taková se musí vykládat v souladu s ostatními právními předpisy SEAS.¹² Mezi tyto předpisy patří i přijímací směrnice,¹³ která upravuje otázku ubytování a materiální podmínky žadatelů o mezinárodní ochranu.

Vzhledem k tomu, že směrnice o dočasné ochraně neobsahuje bližší zdůvodnění přiměřeného ubytování a zatím neexistuje žádná judikatura Soudního dvora Evropské unie (SDEU), která by se tomu věnovala, je nutné hledat parametry takového ubytování v blízké právní úpravě. Tou je přijímací směrnice.

C.2.1 Právo na vhodné ubytování podle přijímací směrnice

Přijímací směrnice označuje za „materiální podmínky přijetí“ takové podmínky přijetí, mezi které patří ubytování, strava a ošacení poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek, jakož i kombinace uvedených tří forem, a dále denní příspěvky.¹⁴

Současně by členské státy při rozhodování o způsobu ubytování měly přihlížet k nejlepšímu zájmu dítěte a ke konkrétním podmínkám žadatele.¹⁵ Proto směrnice požaduje, aby členské státy při přidělování ubytovacích zařízení zohledňovaly pohlaví a věk a situaci osob se zvláštními potřebami.¹⁶

Současná přijímací směrnice ponechává členským státům prostor pro volbu nejvhodnějšího způsobu zajištění materiálních podmínek přijímání, aby byla zajištěna ochrana lidské důstojnosti.¹⁷

10 Evropská komise. *Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof* [online] [cit 24-03-04]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000PC0303>.

11 V podrobnostech viz čl. 78 odst. 2 SFEU.

12 Základem pro SEAS je článek 78 SFEU. V prvním odstavci uvádí, že EU vytváří společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení.

13 Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, byla přijata v roce 2003. V roce 2013 byla nahrazena přepracovanou přijímací směrnicí 2013/33/EU.

14 Článek 2 písm. g) přijímací směrnice.

15 Bod 22 odůvodnění přijímací směrnice.

16 Podle čl. 18 odst. 3.

17 Materiální podmínky přijetí jsou v obou přijímacích směrnicích upraveny obdobně.



Ve vztahu k přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu je podle SDEU¹⁸ potřeba pravidla vykládat tak, aby byla respektována a chráněna lidská důstojnost podle článku 1 Listiny. Podle SDEU musí být podpora dostatečná, aby zajistila „životní úroveň, která je důstojná a odpovídající pro zajištění zdraví a živobytí“.¹⁹ Členské státy mají podle směrnice povinnost poskytnout ubytování nebo finanční příspěvek.²⁰

SDEU v jiném svém rozsudku uvádí, že státy musí plně respektovat lidskou důstojnost a podpořit uplatňování článku 1 Listiny: „V tomto ohledu respektování lidské důstojnosti ve smyslu tohoto článku vyžaduje, aby se dotyčná osoba neocitla v situaci krajní materiální nouze, v níž by nemohla uspokojovat své nezákladnější potřeby, jako je zejména potřeba se ubytovat, najíst, obléct a umýt, a kterou by bylo poškozováno také její tělesné či duševní zdraví nebo v důsledku které by se ocitla v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností.“²¹

Přijímací směrnice zaručuje vhodné ubytování i žadatelům o mezinárodní ochranu. Směrnice o dočasné ochraně se nevztahuje na žadatele o dočasnou ochranu, ale jen na její držitele. Počítá s příchodem více lidí najednou a přiměřené ubytování zaručuje všem držitelům dočasné ochrany.

Česká verze přijímací směrnice popisuje ubytování jako vhodné (*appropriate accommodation*), kdežto směrnice o dočasné ochraně uvádí přiměřené ubytování (*suitable accommodation*). Pro účely tohoto šetření není nutné rozebírat různá jazyková znění.

Důležité je, že obě směrnice požadují alespoň nějaké ubytování.

Od svého přijetí v roce 2001 se směrnice o dočasné ochraně nezměnila, protože poprvé byla aktivována až v souvislosti s ruskou invazí v roce 2022. Tím se odlišuje od ostatních právních předpisů tvořících SEAS, které byly postupně přepracovány. To vedlo ke zlepšení práv a standardů v oblasti mezinárodní ochrany. **Proto musíme směrnici o dočasné ochraně vykládat v souladu s vyšším standardem ochrany práv nastoleným změněnými právními předpisy SEAS.**

18 Rozsudky SDEU ze dne 27. září 2012, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) proti Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11, bod 56, a ze dne 27. února 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers proti Selveru Saciri, Danijele Dordevic, Danjelu Saciri, Sanelu Saciri, Denisu Saciri, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest*, C-79/13, bod 35, <https://curia.europa.eu>. Oba rozsudky se týkají materiálních podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu a toho, jak podmínky přijetí upravuje přijímací směrnice.

19 Rozsudek ve věci *Saciri*, bod 40.

20 Tamtéž, bod 42: „Pokud si tedy členský stát zvolil možnost poskytovat materiální podmínky přijetí ve formě peněžitých dávek, musí být tyto dávky dostatečné pro zajištění životní úrovně, která je důstojná a odpovídající pro zajištění zdraví a živobytí žadatelů o azyl, a umožnit jim zejména ubytování, v případě potřeby nájmem nemovitosti na soukromém trhu.“

21 Rozsudek SDEU ze dne 12. listopadu 2019, *Zubair Haqbin proti Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, bod 46, <https://curia.europa.eu>.



C.2.2 Listina

Právo na přiměřené ubytování je nutné vykládat i s ohledem na Listinu. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny musí členské státy při uplatňování práva Unie respektovat práva a svobody obsažené v Listině.²²

Uplatnění Listiny předpokládá, že dotčený případ musí spadat do oblasti působnosti unijního práva a žadatel musí mít konkrétní „právo či svobodu“ zaručenou unijním právem.²³ Podle ustálené judikatury²⁴ správních soudů platí, že pokud je ustanovení vnitrostátního práva v rozporu s právem EU v neprospěch žalobce, je soud povinen od této vnitrostátní právní normy odhlédnout a nepoužít ji.

Článek 1 Listiny zakotvuje právo na lidskou důstojnost, které je významné pro výklad článku 13 směrnice o dočasné ochraně. Zranitelní lidé, jako jsou děti, osoby se zdravotním znevýhodněním či senioři, mají mít zvýšenou ochranu.

Právo na přiměřené ubytování je úzce spojeno se zásadou nejlepšího zájmu dítěte a s právem na ochranu nezbytnou pro jeho blaho podle článku 24 Listiny. Členské státy mají povinnost řídit se v první řadě nejlepším zájmem dítěte a zajistit, aby děti byly ubytovány v podmínkách, které odpovídají jejich věku a vývoji, s přihlédnutím k jejich fyzickým, duševním, duchovním, morálním a sociálním potřebám.²⁵

Pro účely ubytování je rovněž relevantní právo starších osob na důstojný a nezávislý život podle článku 25 Listiny a právo osob s postižením na důstojný a samostatný život v komunitě podle článku 26 Listiny.²⁶

Článek 34 Listiny, který upravuje sociální zabezpečení a sociální pomoc, se vztahuje na „[k]aždého, kdo legálně pobývá a pohybuje se v Evropské unii“.²⁷ Stanoví, že by měl mít nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální výhody v souladu s právem EU a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Článek 34 odst. 3 Listiny zakotvuje právo

22 V tomto smyslu zejména rozsudky SDEU ze dne 29. května 1997, *Friedrich Kremzow proti Rakouské republice*, C-299/95, bod 15; ze dne 18. prosince 1997, *Daniele Annibaldi proti Sindaco del Comune di Guidonia and Presidente Regione Lazio*, C-309/96, bod 13; ze dne 18. prosince 2008, *Sopropé – Organizações de Calçado Lda proti Fazenda Pública*, C-349/07, bod 34; ze dne 15. listopadu 2011, *Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, bod 72, <https://curia.europa.eu>.

23 Stanovisko generálního advokáta Michala Bobka ve věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, bod 74.

24 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20, body 68 až 72, v němž NSS odmítl použít ustanovení zákona o azylu neumožňující soudní přezkum zajištění cizince; či rozsudek ze dne 4. ledna 2018, č. j. 6 Azs 253/2016-49, publ. pod č. 3718/2018 Sb. NSS, bod 45, ve kterém NSS shledal, že vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia je rovněž neslučitelné s unijním právem.

25 The European Council on Refugees and Exiles (ECRE) [online]. ECRE Legal Note 14: The right to accommodation under the TPD [cit. 24. 22. 2023] Dostupné z <https://ecre.org/ecre-legal-note-14-the-right-to-accommodation-under-the-tpd/>.

26 The European Council on Refugees and Exiles (ECRE) [online]. ECRE Legal Note 14: The right to accommodation under the TPD [cit. 24. 22. 2023] Dostupné z <https://ecre.org/ecre-legal-note-14-the-right-to-accommodation-under-the-tpd/>.

27 Podle čl. 34 odst. 2 Listiny.



na pomoc v oblasti bydlení.²⁸ Dávky sociálního zabezpečení mohou zahrnovat podporu na bydlení, která je významná ve smyslu povinnosti států poskytnout prostředky k získání bydlení podle čl. 13 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

Státy musejí zohlednit zranitelnost a zvláštní potřeby vysídlených osob, tak aby bylo respektováno jejich právo na zachování lidské důstojnosti.

C.3 Česká právní úprava

C.3.1 Humanitární ubytování

Pokud lidé po příchodu na území České republiky nemají zajištěné ubytování, mohou využít humanitární ubytování, které hradí stát. Spadají sem ubytovny, hostely, penziony či kempy.²⁹

Od začátku války mohli všichni příchozí pobývat v humanitárním ubytování a stát za ně hradil náklady. Od 1. července 2023³⁰ mají lidé prchající z Ukrajiny nárok na státem hrazené humanitární ubytování pouze po dobu prvních 150 dnů od udělení dočasné ochrany.³¹ Poté se musí domluvit s provozovatelem ubytování na ceně, za kterou by mohli nadále zůstat v daném objektu. Když se nedohodnou, musí si najít jiné ubytování. Výjimku mají zranitelné osoby,³² kterým je současně přiznána humanitární dávka.³³

Zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) uvedli v květnu 2023 na jednání Komise pro integraci a adaptaci uprchlíků z Ukrajiny, že za zranitelné budou považovat i osoby, kterým nevznikne nárok na humanitární dávku. Těmto osobám systém „přizná“ dávku v nulové hodnotě.³⁴ Instrukce vrchní ředitelky pro řízení sekce 7 MPSV upřesňovala,

28 „Za účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit, v souladu s pravidly stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi, důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky.“ Tato práva vyplývají již z Evropské sociální charty.

29 Humanitární ubytování upravuje § 6b Lex Ukrajina. Poskytování tohoto ubytování se považuje za veřejnou službu. Ubytovaní se poskytuje v objektech zařazených do příslušné evidence humanitárního ubytování.

30 Zákon č. 75/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, a další související zákony.

31 Podle § 6b odst. 2 Lex Ukrajina. Již dříve se ochránce vyjadřoval k časovému „zastropování“ státem hrazeného humanitárního ubytování. Více zde: https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman_je_znepokojeny_zmenami_pravidel_pro_drzitele_docasne_ochrany-desetitisice_lidi_se_od_prvniho_cervence_ocitnou_v_nejistote/

32 Údaje o zranitelnosti předává Ministerstvo práce a sociálních věcí Ministerstvu vnitra, které spravuje evidenci bezplatného ubytování.

33 Podle § 6b odst. 2 Lex Ukrajina: „Maximální doba se nevztahuje na osobu, která splňuje podmínky pro přiznání humanitární dávky podle § 6 zákona č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, a je zároveň uvedena v § 6b odst. 1 písm. a) a v § 6b odst. 1 písm. e) bodech 1 až 6 uvedeného zákona (zranitelná osoba).“

34 Zápis z Komise pro integraci a adaptaci ze dne 25. května 2023: „M. Klimešová uvedla na dotaz K. Boumové, že skrze humanitární dávku lze zranitelnost identifikovat i v případech, že dávka jako taková není žadateli uznána. Není tedy třeba doporučovat uprchlíkům, ať přestanou pracovat, aby jim HuD byla přiznána. K. Trpková doplnil,



že k tomu, aby osoba byla uznána za zranitelnou, postačí žádost o humanitární dávku. Opírala se přitom o výklad ministerstva vnitra (MV).³⁵

Do konce září 2023 platil příznivý výklad zákona, podle kterého bezplatné ubytování mohli využívat **všichni zranitelní příchozí**, a to bez ohledu na to, zda měli nárok na humanitární dávku.

Na začátku září 2023 MV po dohodě s MPSV změnilo svůj výklad. Od října 2023 mají nárok na státem hrazené ubytování již jen ti příchozí, kteří splní obě zákonné podmínky, tj. patří mezi zranitelné osoby a mají nárok na humanitární dávku. Od té doby se lidé, kterým není přiznána humanitární dávka, nepovažují za zranitelné pro účely bezplatného nouzového ubytování. **Tím se opět výrazně zúžil okruh osob, které mohou zdarma využívat nouzové ubytování.**

Řada lidí najednou musela platit za nouzové ubytování, i když patřili mezi zákonem vymezené zranitelné osoby. Pokud oni sami nebo některý člen jejich rodiny pracoval nebo pobíral důchod, rodina kvůli výši příjmů neměla nárok na humanitární dávku. Nárok na bezplatné ubytování ztratili i její zranitelní členové. I když rodina zůstala v nouzovém ubytování, museli všichni (tj. i ti zranitelní) platit náklady na bydlení.

Lidé z Ukrajiny mají přístup k běžnému bydlení jako čeští občané. V současnosti je těžké najít bydlení, které budou moci zaplatit. Lidé se také potýkají s diskriminací v přístupu k bydlení.

Od 1. září 2024 dojde k dalšímu zpřísnění. **Doba, po kterou nově příchozí z Ukrajiny budou moci využít státem hrazené ubytování, se zkrátí na 90 dnů.** Přestane také platit výjimka z této maximální doby pro zranitelné osoby. I ony si po 3 měsících budou muset platit bydlení z vlastních zdrojů (za pomoci humanitární dávky).

C.3.1.1 Možnost změnit humanitární ubytování

V některých případech mohou osoby chtít změnu ubytování či z nějakého důvodu jsou vyřazeny z humanitárního ubytování (jak jsem popsal v úvodu). Zákon uvádí, že pokud osoba odmítne přidělení ubytování, či jej bez vážných důvodů opustí, nemá na další humanitární ubytování nárok.³⁶

že žádost je potom vyřízena s nulovou přiznanou hodnotou dávky a informace o zranitelnosti budou předány do IS HUMPO.“

35 Srov. poznámku pod čarou č. 8 v článku IV Instrukce č. 6/2023: „Stanovisko Ministerstva vnitra, které je kompetentní k výkladu zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, je, že postačuje, aby cizinec s DO o HuD požádal, aniž by mu vznikl nárok na HuD (i když je v ustanovení upraveno, že osoba s DO splňuje podmínky pro přiznání HuD).“

36 Podle § 6b odst. 6 Lex Ukrajina: „Pokud osoba, které je ubytování poskytováno bezplatně, bez vážného důvodu odmítne přidělené ubytování nebo ubytování opustí, pohlíží se na ni tak, že vyčerpala maximální dobu. Pokud osoba, které je ubytování poskytováno bezplatně, přestala toto ubytování bez udání důvodů využívat déle než 10 po sobě jdoucích dnů, má se za to, že ubytování opustila. Důvody je osoba povinna bezodkladně sdělit provozovateli.“



Současně Metodika MV³⁷ k ubytování stanoví, že každá ubytovaná osoba, včetně zranitelných osob, může přidělené ubytování odmítnout nebo opustit a požádat o přidělení jiného ubytování **pouze z vážných důvodů**.

Podle sdělení ředitele odboru bezpečnostní politiky Mgr. Radka Šubrta mohou být v případě opětovného zařazení do humanitárního ubytování zohledněny také socioekonomické faktory. Podkladem by měly být zejména dokumenty objektivně prokazující daná tvrzení vydané oprávněnou osobou (např. sociální odbor úřadu). Současně je možné sloučení rodiny a jedná se o jednu z výjimek z pravidla, že osoby s dočasnou ochranou si nemohou vybrat, do kterého kraje budou umístěny.

V prvních dvou případech, které jsem zmiňoval na začátku zprávy, jsme se obrátili na pracovníky sociálního odboru pražského magistrátu a na Správu uprchlických zařízení. Podařilo se nám dosáhnout nápravy. Rodinu, která odešla na Ukrajinu za umírajícím synem, se podařilo v ČR znovu ubytovat. A muže, který přišel s dětmi za svou manželkou, se podařilo ubytovat dohromady s rodinou.

Podle ředitele je současně nastavený systém nouzového ubytování v souladu se směrnicí o dočasné ochraně, zejména s článkem 13.

C.3.2 Humanitární dávka a mimořádná okamžitá pomoc

Česká republika nepustila osoby s dočasnou ochranou do národního dávkového systému, a to s výjimkou mimořádné okamžité pomoci (MOP). Vytvořila pro ně zvláštní systém sociálního zabezpečení.

Držitelům dočasné ochrany, kteří nemají bezplatné bydlení, stát přispívá na úhradu nákladů na bydlení prostřednictvím humanitární dávky. Její výše se vypočítává tak, že se sečtou zákonem stanovené částky na základní životní potřeby a na bydlení (tzv. započitatelné náklady na bydlení) všech společně žijících osob (rodina) a od toho se odečte příjem rodiny. Rodina získá dávku, pokud její příjem nepřevyší součet částek na živobytí a bydlení.³⁸

Částky na živobytí jsou ve výši životního minima jednotlivce (pro dospělého) a studenta (pro dítě).³⁹ U dětí ve věku 6–10 let a lidí s postižením se částka navyšuje na 1,2, resp. 1,5násobek životního minima. U dospělých, kteří nejsou zranitelní, se částka živobytí po 150 dnech od udělení dočasné ochrany snižuje, a to na existenční minimum. Započitatelné náklady na bydlení činí 3 000 Kč měsíčně na osobu, pokud bydlí v bytě v evidenci MPSV, nebo 2 400 Kč, bydlí-li jinde. Pro zranitelné osoby se tyto náklady od ledna 2024 zvýšily na dvojnásobek uvedených částek.⁴⁰

37 Metodické doporučení k praktické aplikaci postupů souvisejících s přijetím zákona č. 75/2023 Sb., ze dne 11. května 2023, č. j. MV-48017-64/OBP-2022

38 Srov. § 6 odst. 1 zákona č. 66/2022 Sb.

39 Podle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

40 Nařízení vlády č. 446/2023 Sb., o započitatelných nákladech na bydlení a ubytování pro účely stanovení nároku na humanitární dávku a její výše.



Pokud by rodině humanitární dávka nestačila na zaplacení nákladů na bydlení a dalších životních potřeb, může požádat o MOP.⁴¹ Tato dávka je nenároková a její přiznání závisí na správním uvážení úřadu práce. To se v poslední době ukazuje jako problém, protože kontaktní pracoviště Úřadu práce ČR nepostupují jednotně. O MOP není mezi žadateli výrazný zájem. V prosinci 2023 požádalo o dávku 49 lidí, v lednu 2024 bylo 38 žadatelů a v únoru pak 21.⁴²

C.3.3 Závěry plynoucí z české úpravy

Česká právní úprava je poměrně složitá a často se mění. Obecně však Lex Ukrajina zajišťuje ubytování všem držitelům dočasné ochrany, alespoň prvních 150 dnů. Poté mohou v humanitárním ubytování zůstat jen ti nejzranitelnější. Ostatní se musí přestěhovat nebo se dohodnout s ubytovatelem na ceně za ubytování.

Jak vyplývá z podnětů, se kterými se na nás lidé obracují, a z podnětů neziskových organizací, které zaznávají na pracovních jednáních, v současné chvíli i zranitelní lidé (senioři, rodiče s více dětmi) nemají přiměřené ubytování nebo dostatečné prostředky, aby si ho zajistili.

Vláda u zranitelných osob zvýšila započitatelné náklady na bydlení. Mnoho zranitelných (zpravidla dětí) žije v rodině, jejíž někteří členové pracují. To je nejčastějším důvodem, proč rodina nemá nárok na humanitární dávku, a tedy ani podporu na bydlení. **Bez této podpory je pro rodinu velmi obtížné získat a udržet si jakékoli ubytování.**

C.4 Zhodnocení souladu české právní úpravy se směrnicí o dočasné ochraně

Článek 13 směrnice o dočasné ochraně zaručuje všem lidem s dočasnou ochranou právo na přiměřené ubytování. To představuje jedno ze základních práv zaručených směrnicí o dočasné ochraně.

V některých případech lidé nedosáhnou na humanitární ubytování, protože nesplňují podmínky pro jeho přidělení, či ho opustí a už nezískají nové. Ocitají se bez prostředků a bez bydlení. **To je velmi často vede k návratu na Ukrajinu či k nelegální práci a stávají se i oběťmi vykořisťování.**

Pokud lidé musí opustit humanitární ubytování a pak nemají na zaplacení běžného ubytování, není česká právní úprava v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. **Mělo by být proto v zájmu státu napravit tento stav a zajistit naplnění směrnice o dočasné ochraně.**

Není nutné poskytovat všem držitelům dočasné ochrany pomoc na stejné úrovni. To ani směrnice o dočasné ochraně nevyžaduje. Naopak, počítá s tím, že stát bude brát ohledy na ekonomickou situaci lidí. V případě, že lidé budou schopni uspokojit své vlastní potřeby, pomoc státu nepotřebují. **Ta by měla záviset na potřebách jednotlivců.**

41 Podle § 2 odst. 3, 4 písm. b) a odst. 5 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

42 Zápis z Komise pro integraci a adaptaci ze dne 18. března 2024.



Směrnice o dočasné ochraně blíže nevymezuje, co znamená přiměřené ubytování. Vnitrostátní ani evropská judikatura se dosud tomuto tématu nevěnovala. Navzdory neexistenci obecné definice přiměřeného ubytování a chybějící judikatuře **jsou členské státy při zajišťování tohoto práva vázány svými právními závazky vyplývajícími z unijního práva**. Směrnice o dočasné ochraně je součástí SEAS, stejně jako přijímací směrnice. Proto musíme směrnici o dočasné ochraně vykládat v souladu s vyšším standardem ochrany práv nastoleným přijímací směrnicí.

Lidé s dočasnou ochranou musejí mít zajištěné ubytování, jehož standard by měl být minimálně stejný jako pro žadatele o mezinárodní ochranu.

Právo na přiměřené ubytování musí být vykládáno přinejmenším s ohledem na právo každého člověka na důstojný život podle článku 1 Listiny. Při provádění článku 13 směrnice o dočasné ochraně by navíc státy měly brát v úvahu zranitelnost a zvláštní potřeby vysídlených osob, neboť to, co může být vhodné pro osoby bez těchto potřeb, nemusí být vhodné pro osoby se zdravotním postižením, duševním onemocněním nebo jinými zvláštními potřebami.⁴³

Je proto zásadní, aby orgány, které přidělují ubytování, **zohlednily specifické potřeby lidí s dočasnou ochranou a poskytly jim přiměřené ubytování odpovídající zejména jejich zdravotnímu stavu**.⁴⁴

Lze si představit situace, kdy držitele dočasné ochrany vedou k odmítnutí přiděleného ubytování objektivní důvody (například sociální vazby, plnění školní docházky dětí nebo zaměstnání v jiném místě). Pokud taková situace nastane, neměla by se uplatnit fikce vyčerpání maximální doby bezplatného ubytování. Naopak, v takovém případě by bylo namísto držiteli dočasné ochrany, pokud možno, nabídnout jiné ubytování, a to ideálně v místě, k němuž má vazbu. **Je nezbytné individuálně posuzovat situaci všech osob a přihlížet k důvodům, proč některé opustily ubytování nebo proč žádají o změnu.**

Zrušení výjimek pro zranitelné osoby, plánované od 1. září 2024, nepovažuji za žádoucí. **Již nyní nastavený systém není v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. Jeho zpřísnění tedy logicky nepovede k napravení stavu.** Ačkoliv chápu, že humanitární ubytování má sloužit k poskytnutí dočasného přístřeší a není trvalým řešením, nelze jednoduše zrušit výjimky pro zranitelné. Je zřejmé, že zranitelní lidé s dočasnou ochranou mají obecně velký problém nejen s placením, ale i s nalezením ubytování.

Pokud již ke zrušení dojde, je potřeba náležitě zmapovat kapacity ubytovacích zařízení a být v jednotlivých krajích a vytvořit plán, jak se zranitelnými pracovat a kam je umístit, až jim skončí humanitární ubytování.

43 European Council on Refugees and Exiles. The Right to Suitable Accommodation under the Temporary Protection Directive [online] [cit 24-03-04]. Str. 18. Dostupné z: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/04/ECRE-Legal-Note-14-The-Right-To-Suitable-Accommodation-Under-the-Temporary-Protection-Directive-April-2023.pdf>.

44 To může zahrnovat i alternativní způsoby bydlení se snadným přístupem ke specializované lékařské péči nebo službám duševního zdraví.



D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám řediteli odboru bezpečnostní politiky a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 23. dubna 2024

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)