



Sp. zn. 2959/2018/VOP/LJ  
Č. j. KVOP-51025/2019  
Datum 13. listopadu 2019

Vážený pan  
Jan Hamáček  
1. místopředseda vlády a ministr  
Ministerstvo vnitra  
Nad Štolou 3  
170 34 Praha 7 – Letná

Vážený pane ministře,

obracím se na Vás se závěrečným stanoviskem ve věci právního postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.<sup>1</sup>

Dne 1. srpna 2019 jsem ve věci vydala zprávu o šetření,<sup>2</sup> kterou jsem zaslala k vyjádření ředitelce odboru azylové a migrační politiky (dále také „OAMP“) Mgr. et Mgr. Pavle Novotné. Při šetření jsem zjistila, že **OAMP pochybil, neboť** v rámci řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu **stěžovateli nepřiznal právní postavení žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, jež by bylo ekvivalentem právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu.** V důsledku toho:

- Stěžovateli nevydal průkaz žadatele, jímž by se mohl identifikovat a prokázat své právní postavení na území po dobu řízení, a stěžovateli tak fakticky zamezil v přístupu k přijímacím podmínkám a právům spojeným s postavením žadatele, která mu měla náležet (jako je mimo jiné přístup do veřejného zdravotního pojištění nebo možnost vykonávat zaměstnání). Nepřiznáním právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu porušil svoji povinnost zaplnit mezeru v zákoně, vyložit otázku právního postavení osob žádajících podle § 8 písm. d) zákona o azylu za použití analogie, a přiznat tak stěžovateli postavení, jaké zákon o azylu přiznává žadatelům o mezinárodní ochranu. Vedle toho nevydáním průkazu žadatele a ponecháním stěžovatele v marginalizovaném postavení bez možnosti svou situaci řešit rovněž porušil právo stěžovatele na soukromý a rodinný život chráněné čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech (dále také „EÚLP“).<sup>3</sup> Postup OAMP měl rovněž za následek porušení závazků státu plynoucích z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 (dále jen „Úmluva“, část C.1 zprávy o šetření).
- Došlo k opakovanému nezákonnému zajištění stěžovatele ze strany cizinecké policie, neboť ta jej na základě výše vymezeného chybného postupu OAMP mylně pokládala za osobu neoprávněně pobývající na území navzdory probíhajícímu řízení podle § 8 písm. d) zákona o azylu. Postup cizinecké policie byl v konečném důsledku nezákonný, neboť vůči stěžovateli postupovala podle úpravy zákona o pobytu cizinců

1 Srov. § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zpráva o šetření ze dne 1. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP/LJ, č. j. KVOP-35049/2019.

3 Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

týkající se správního vyhoštění, která je transpozicí návratové směrnice, přestože stěžovatel v dané době do rozsahu směrnice ve smyslu jejího čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 2 nespadal (část C.2.1 zprávy).

Ředitelka OAMP na moji zprávu o šetření zareagovala dopisem ze dne 6. listopadu 2019.<sup>4</sup> Tuto **reakci považuji za nedostatečnou a pokládám ji za výraz nespolupráce**. Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv „[z]jistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.“ Ředitelka OAMP mi svoji reakci zaslala až po více než třech měsících. Zákonnou lhůtu tak překročila více než dvojnásobně, aniž připojila jakékoli vysvětlení vzniklé prodlevy. Obsahově se pak tato odpověď, v rozporu s § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, fakticky **nijak nevyjadřuje ke zjištěným pochybením, která ve zprávě uvádím**. Neobsahuje jakoukoli právní argumentaci reagující na podstatu mých zjištění, která jsem 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.<sup>5</sup>

Reakce ředitelky OAMP se nijak nevyjadřuje k jednotlivým vytýkaným pochybením, která jsem vůči postupu OAMP shledala, a ignoruje naprostou většinu obsahu mé zprávy o šetření (v té části, která se týká postupu OAMP). Ve své odpovědi se ředitelka OAMP omezuje pouze na sdělení o **pokračování praxe OAMP, kterou jsem již ve své zprávě označila za nezákonnou**. Tato praxe spočívá v tom, že OAMP nepostupuje – v rozporu s požadavky uloženými rovněž ustálenou judikaturou správních soudů<sup>6</sup> – analogicky s § 57 zákona o azylu a žadatelům o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti v rámci řízení automaticky nevydává průkaz žadatele, který by byl ekvivalentem průkazu žadatele o mezinárodní ochranu. Nad rámec stručného konstatování skutečnosti, že OAMP takto (nadále) nepostupuje, ředitelka OAMP neuvádí jakékoli právní zdůvodnění, proč tomu tak je, a nijak nereaguje na moji právní argumentaci dovozující nezákonnost tohoto postupu.

Zbývající dva stručné odstavce dopisu pak pouze sdělují aktuální skutkové okolnosti týkající se vývoje případu stěžovatele, na jehož podkladě jsem šetření z vlastní iniciativy zahájila. Tyto informace však nemají žádnou zřejmou souvislost s podstatou mnou vytýkaných pochybení OAMP a **nemohou mít žádný vliv na závěry, k nimž jsem dospěla ve zprávě o šetření**. Pro můj závěr o pochybení OAMP spočívající v nevydání průkazu žadatele<sup>7</sup>

---

4 Č. j. MV- 74933-4/OAM-2018.

5 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“.

6 Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, a 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, a dále též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. června 2019, sp. zn. 5 A 154/2018.

7 V konkrétním případě stěžovatele nezákonnost tohoto postupu OAMP konstatoval rovněž Městský soud v Praze v již citovaném rozsudku ze dne 19. června 2019, sp. zn. 5 A 154/2018. Soud výslovně uvedl: „[Ž]alobce podal u žalovaného žádost datovanou ke dni 16. 2. 2017 o určení statusu osoby bez státní příslušnosti podle Úmluvy podle § 8 písm. d) zákona o azylu, která došla správnímu orgánu dne 20. 2. 2017. I v nyní projednávané věci tak žalovaný byl povinen vydat žalobci identifikační průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti analogicky podle § 57 zákona o azylu. Žalovaný však žalobci jmenovaný identifikační průkaz v řízení vedeném o žádosti žalobce

je zcela irelevantní, zda konkrétní žadatel o vydání průkazu požádá, či nikoli. Pochybení totiž spočívá v neaplikování analogického postupu s § 57 zákona o azylu, který žádnou procesní aktivitu účastníka nepředpokládá. Naopak stanoví *ex officio* povinnost OAMP vydat průkaz žadatele bez dalšího všem osobám, které žádost podaly, a to do tří dnů od poskytnutí údajů k žádosti.<sup>8</sup> Stejně tak nemá pro moje závěry uvedené ve zprávě žádnou relevanci informace, že řízení o žádosti dotyčného stěžovatele bylo po více než dvou letech (způsobených dlouhodobou nečinností OAMP<sup>9</sup>) zastaveno, ani to, že iránský zastupitelský úřad nově změnil svůj mnohaletý odmítavý postoj k otázce vpuštění stěžovatele zpět na své území a vydání náhradního cestovního dokladu za tímto účelem. **Při šetření jsem se totiž zabývala postupem OAMP ve vztahu k osobám, které jsou žadateli** o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu, **a rozsahem jejich práv po dobu řízení o této žádosti** podle mezinárodního práva a stávající vnitrostátní právní úpravy. Stěžovatel byl v postavení žadatele více než dva roky a veškeré moje závěry uvedené ve zprávě o šetření se vztahují právě k této okolnosti.

Ve zprávě nadto hned v jejím úvodu uvádím, že „[p]o zahájení šetření jsem na základě informací, kterými disponuji z dalších šetření týkajících se osob bez státní příslušnosti,<sup>10</sup> zjistila, že Ministerstvo vnitra v otázce právního postavení žadatele podle § 8 písm. d) zákona o azylu postupovalo stejným způsobem rovněž ve všech ostatních případech osob, které tuto žádost podaly. ... **Závěry mého šetření tak přesahují individuální rámec případu stěžovatele a jsou relevantní pro obecný postup OAMP** a cizinecké policie **ve vztahu ke všem žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti** podle § 8 písm. d) zákona o azylu.“<sup>11</sup> Moje závěry o pochybení OAMP učiněné na podkladě konkrétního případu stěžovatele tak mají obecnou povahu a nemohou být zhojeny jinak než změnou systémového přístupu OAMP k této skupině žadatelů.

Vážený pane ministře, vzhledem ke skutečnosti, že se ředitelka OAMP věcně nevyjádřila k pochybením, která jsem shledala ve zprávě o šetření, **setrvávám na veškerých závěrech, k nimž jsem v rámci šetření dospěla.** S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě těchto pochybení ze strany OAMP vydávám toto závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Jako **opatření k nápravě** navrhuji, aby OAMP upustil od nezákonného upírání právního postavení žadatelů o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu a (s ohledem na svou

---

podle Úmluvy podle § 8 písm. d) zákona o azylu nevydal, nepostupoval tedy podle § 57 zákona o azylu, a dopustil se tak vůči žalobci nezákonného zásahu.“

8 Rovněž právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, na který podrobně odkazuji ve zprávě o šetření, zní: „Ministerstvo vnitra je v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti povinno vydat žadateli identifikační průkaz žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti (§ 57 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).“

9 Srov. závěry z mého šetření vedeného pod sp. zn. 5454/2017/VOP/LJ obsažené ve zprávě o šetření ze dne 7. března 2019, č. j. KVOP-11603/2019.

10 Jedná se zejména o šetření vedená pod sp. zn. 5508/2017/VOP/LJ, 5454/2017/VOP/LJ, 7233/2018/VOP/LJ, 2235/2018/VOP/LJ, 56/2019/VOP/LJ a 5093/2018/VOP/LJ.

11 Srov. zpráva o šetření ze dne 1. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP/LJ, s. 2. (důraz doplněn)

povinnost vyplnit existující mezeru v zákoně prostřednictvím *analogie legis*) těmto osobám **přiznal právní postavení analogické postavení žadatelů o mezinárodní ochranu ve smyslu zákona o azylu**. To mimo jiné zahrnuje, aby OAMP:

- všem osobám, s nimiž je vedeno řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, vydal v souladu s analogickým použitím § 57 zákona o azylu průkaz žadatele, který bude svou povahou a formátem ekvivalentem k průkazu žadatele o mezinárodní ochranu,
- všem osobám, s nimiž je vedeno řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu a které o to projeví zájem, 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 § 8 písm. d) zákona o azylu, a zajistil tak, že těmto osobám bude umožněn přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění analogicky s tím, jak je umožněn pro žadatele o mezinárodní ochranu,
- všem osobám, s nimiž je vedeno řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, vydal poučení o právech žadatele o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti, které bude ekvivalentem nyní vydávaného poučení pro žadatele o mezinárodní ochranu a ve kterém bude vysvětleno, že se na tyto osoby analogicky použije úprava zákona o azylu vztahující se na žadatele o mezinárodní ochranu, a uveden konkrétní výčet a praktické vysvětlení s tím spojených práv tak, jako je tomu u stávajícího poučení žadatelů o mezinárodní ochranu,
- na webových stránkách Ministerstva vnitra v sekci týkající se mezinárodní ochrany doplnil odkaz vztahující se k ochraně osob bez státní příslušnosti a řízení o žádostech vedených podle § 8 písm. d) zákona o azylu, zveřejnil zde výše zmíněné poučení o právech žadatele a informoval o analogickém právním postavení těchto žadatelů s žadatelem o mezinárodní ochranu, stejně jako o analogickém využití procesních postupů zákona o azylu pro řízení o těchto žádostech, včetně lhůt pro vydání rozhodnutí.

Vážený pane ministře, žádám, abyste mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv **v zákonné lhůtě 30 dnů** od doručení tohoto stanoviska **sdělil, zda a jaká opatření k nápravě Ministerstvo vnitra provedlo**.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, 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 Vašeho úřadu.

Stanovisko zasílám také stěžovateli.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)