



## **Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci nevydání průkazu žadatele v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti**

---

### **A. Závěry šetření**

Dne 26. dubna 2022 vydala zástupkyně veřejného ochránce práv zprávu o šetření týkající právního postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, kterou zaslala k vyjádření ředitelce odboru azylové a migrační politiky (dále také „OAMP“) Mgr. et Mgr. Pavle Novotné. Věnovala se otázce, zda došlo k nezákonnému postupu OAMP, když neupravil a neosvědčil právní postavení stěžovatele po dobu řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 170d zákona o pobytu cizinců.<sup>1</sup>

Při šetření 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, které 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 Mezinárodního paktu o hospodářských sociálních a kulturních právech, konkrétně k porušení zákazu neodůvodněných retrogresivních opatření ve vztahu k již dosažené úrovni práv uznaných Paktem.

---

<sup>1</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o pobytu cizinců“).

## B. Vyjádření úřadu

Dne 2. listopadu 2021 obdržela zástupkyně veřejného ochránce práv vyjádření ředitelky OAMP Mgr. et Mgr. Pavly Novotné.<sup>2</sup> Ta ve svém sdělení 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 a s ohledem na to, že řízení bylo ukončeno pro cizince s pozitivním výsledkem, v rámci něj tedy nepovažuje za nutné přijímat opatření k nápravě.

## C. Závěrečné hodnocení

Od 1. července 2022 jsem převzal šetření uvedeného podnětu. **Reakci ředitelky OAMP 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“. Obsahově se pak tato odpověď, v rozporu s § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, fakticky **nijak nevyjadřuje ke zjištěným pochybením, která moje zástupkyně uvedla ve zprávě o šetření.** Neobsahuje jakoukoli právní argumentaci reagující na podstatu jejich 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.<sup>3</sup>

Ředitelka OAMP ve svém sdělení uvádí pouze aktuální skutkové okolnosti týkající se vývoje případu stěžovatele. Tyto informace však nemají žádnou zřejmou souvislost s podstatou vytýkaných pochybení OAMP a **nemají žádný vliv na závěry, k nimž moje zástupkyně dospěla ve zprávě o šetření.** Celé šetření je zaměřeno na situaci osob, které jsou v postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Týká se tedy postupu OAMP po dobu, kdy probíhá řízení o přiznání tohoto statusu. Nijak naopak nesouvisí s výsledkem řízení, tedy zda konkrétnímu žadateli bude vydáno meritorní rozhodnutí, které status přiznává, či nikoli. Reakce ředitelky OAMP se však nijak nevyjadřuje k jednotlivým vytýkaným pochybením a ignoruje naprostou většinu obsahu zprávy o šetření. Ve své odpovědi se ředitelka OAMP omezuje pouze na sdělení o pravomocném přiznání statusu stěžovateli. Zároveň má za to, že nepovažuje za nutné přijímat jakékoliv opatření k nápravě. Nad rámec konstatování skutečnosti, že OAMP nepovažuje za nutné přijímat opatření k nápravě, ředitelka OAMP neuvádí jakékoli právní zdůvodnění.

Ředitelka OAMP tedy hodlá postupovat podle své ustálené praxe. Tato praxe spočívá v tom, že OAMP nepostupuje analogicky podle zákona o azylu<sup>4</sup> a žadatelům o přiznání právního postavení osob bez státní příslušnosti v rámci řízení nevydává průkaz žadatele, který by byl ekvivalentem průkazu žadatele o mezinárodní ochranu.

---

2 Vyjádření ze dne 18. května 2022, č. j. 173827-4/2021.

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

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

V části C.2 Zprávy o šetření je **podrobně rozebrána dosavadní judikatura** týkající se postavení žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Na tomto místě bych jen opětovně **upozornil na nejnovější rozsudek Městského soudu v Praze,<sup>5</sup> který znovu rozhodl, že nevydání průkazu žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti žalobci je nezákonné.** Ministerstvo vnitra (dále také „ministerstvo“) je povinno vydat stěžovateli průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti i podle nové právní úpravy v zákoně o pobytu cizinců. Zároveň mají mít stěžovatelé jakožto žadatelé o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti možnost využít ubytování v bytovém středisku.

Zákon o pobytu cizinců neřeší otázky právního postavení osob po dobu trvání řízení o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti a je **nezbytné nadále aplikovat zákon o azylu, protože ten je projednáváné problematice nejbližší,** jak je podrobně rozepsáno v částech C.3 a C.4 Zprávy o šetření. I v případě přesunu příslušné právní úpravy do zákona o pobytu cizinců mají žadatelé nárok na **všechna další práva spjatá s právním postavením žadatele** o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, resp. analogicky žadatele o přiznání mezinárodní ochrany. Zákon o azylu pak ukládá ministerstvu v § 57 vydat žadateli průkaz. V daném případě stěžovatel neobdržel průkaz žadatele, potvrzení o podání žádosti, a ani potvrzení o probíhajícím řízení. Dle vyjádření ředitelky OAMP, ministerstvo nadále nehodlá žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti přiznávat všechna dostupná práva, včetně vydání průkazu, což považuji za nezákonný postup.<sup>6</sup>

Domnívám se, že nová právní úprava zamýšlela zhoršit postavení a rozsah práv žadatelů o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti, a proto došlo k **zavedení retrogresivních opatření ve vztahu k právům uznaným** Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech.<sup>7</sup> Blíže se k retrogresivním opatřením věnuji ve části C.5 Zprávy o šetření.

#### **D. Opatření k nápravě**

Vzhledem ke skutečnosti, že se ředitelka OAMP věcně nevyjádřila k pochybením, která shledala moje zástupkyně ve zprávě o šetření, **setrvávám na veškerých závěrech, k nimž v rámci šetření dospěla moje zástupkyně.** 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.<sup>8</sup>

---

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

6 Což potvrzuje i judikatura, např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. ledna 2022, č. j. 10 A 98/2021-45.

7 Vyhláška ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, č. 120/1976 Sb. (dále také „Pakt“).

8 Podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv platí, že pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl, nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyzoomí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Jako opatření k nápravě navrhuji, 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.
- 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 vůči žadatelům o přiznání tohoto postavení pak konkrétně rovněž závazkům vyplývajícím z Paktu a principu zákazu retrogrese.

Závěrečné stanovisko zasílám ministru vnitra Mgr. Bc. Vítu Rakušanovi a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme navržené opatření k nápravě nebo provedené opatření nebude 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 úřadu.

Brno 29. srpna 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
veřejný ochránce práv  
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)