



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

Vaše značka VZP-19-04343006-D964
Sp. zn. 6925/2019/VOP/LJ
Č. j. KVOP- 53006/2019
Datum 27. listopadu 2019

Vážená paní
Mgr. et Mgr. Pavla Novotná
ředitelka odboru azylové a migrační politiky
Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 936/3
170 34 Praha 7

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás seznámit se svými zjištěními a závěry ze šetření, které jsem zahájila z vlastní iniciativy vůči postupu Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále také „OAMP“), ve věci přístupu pana A., nar. xxxx, bez trvalého pobytu (dále jen „stěžovatel“), zastoupeného Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., k právům žadatele o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti. Šetření jsem zahájila na základě informací, které vyplynuly z mého dalšího šetření (sp. zn. 5637/2019/VOP) ohledně postupu Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR (dále také „VZP ČR“) ve věci **potvrzení účasti stěžovatele na veřejném zdravotním pojištění**.

Stěžovatel podal dne 21. února 2018 žádost o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu.¹ O jeho žádosti dosud nebylo rozhodnuto. Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) v rozsudku ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, dovedl nezákonný zásah, kterého se OAMP vůči stěžovateli dopustil, když neuplatnil analogii v rámci zákona o azylu a stěžovateli nevydal průkaz žadatele ve smyslu § 57 zákona o azylu. OAMP poté vydal stěžovateli list papíru formátu A4 s názvem „průkaz žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti“. Na něm byl uveden následující text: „Tímto se potvrzuje, že výše jmenovaný podal na území České republiky žádost podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, o níž se podle § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění, vede řízení.“ Stěžovatel nedostal žádný další dokument ani poučení o právech žadatele.

Následně se stěžovatel obrátil na VZP ČR s žádostí o vydání průkazu pojištěnce s ohledem na svou účast ve veřejném zdravotním pojištění plynoucí z postavení žadatele o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti, které má být podle výkladu NSS analogické s postavením žadatele o mezinárodní ochranu. VZP ČR však stěžovateli účast na veřejném zdravotním pojištění odmítla potvrdit. V rámci šetření vedeného pod sp. zn. 5637/2019/VOP jsem zjistila, že tak učinila s odkazem na znění právní věty rozsudku NSS ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018², a definici žadatele o mezinárodní ochranu v zákoně o azylu, ze kterých vyhodnotila, že žadatel o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti nemá stejné právní postavení jako žadatel o mezinárodní ochranu.

1 Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

2 Uvedený rozsudek se týkal stejné právní otázky jako pozdější rozsudek vydaný ve věci stěžovatele. Právní věta 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).“



VZP ČR mě rovněž informovala o **stanovisku OAMP**, které si VZP ČR vyžádala a které tento závěr podporuje. V tomto Vašem vyjádření ze dne **13. srpna 2019** uvádíte, že se plně ztotožňujete s „názorem, že žadatel o udělení statusu osoby bez státní příslušnosti nemá stejné právní postavení jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany, a tudíž nemá ze zákona nárok na úhradu zdravotních služeb v rozsahu veřejného zdravotního pojištění.“ Dále uvádíte, že se ztotožňujete „i s názorem, že ani citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 365/2018-74 ze dne 12. 3. 2019 nebo relevantní právní úprava nenaznačují nic, coby odpovídalo názoru opačnému.“

Ve zprávě o šetření ze dne 18. listopadu 2019 jsem dospěla k závěru, že **VZP ČR pochybila**, když stěžovateli nepotvrdila účast na veřejném zdravotním pojištění po dobu řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, a odepřela mu tak požívání právního postavení, jež by bylo ekvivalentem právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu.

Na základě zjištěných skutečností jsem se zároveň rozhodla zahájit **šetření z vlastní iniciativy i ve vztahu k postupu OAMP**. Po shromáždění výše uvedených materiálů a informací jsem dospěla k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými podle § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, již není třeba. Přistupuji proto rovnou k vydání této zprávy o šetření. Dospěla jsem k závěru, že **OAMP pochybil, když:**

- (1) stěžovateli **nevydal** v souladu s analogickým použitím § 57 zákona o azylu **průkaz žadatele, který bude svou povahou a formátem ekvivalentem k průkazu žadatele o mezinárodní ochranu,**
- (2) **nejenže nezhojil nedostatky vydaného dokumentu alespoň pomocí doprovodného poučení pro žadatele** o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, které by vymezovalo jejich právní postavení a rozsah práv analogicky s žadateli o mezinárodní ochranu, **ale v reakci na přímý dotaz VZP ČR tato práva stěžovateli naopak výslovně upřel a odmítl mu přiznat postavení analogické s žadateli o mezinárodní ochranu.** Učinil tak v přímém rozporu se závěry NSS i svou povinností zaplnit stávající mezeru v zákoně za použití analogie, a přiznat tak stěžovateli postavení, jaké zákon o azylu přiznává žadatelům o mezinárodní ochranu.

Podoba průkazu žadatele o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti

Nejvyšší správní soud konstatoval ve dvou případech (z toho jeden se týkal přímo stěžovatele)³ nezákonnost postupu OAMP, který dotýčným osobám odmítal přiznat během řízení o jejich žádostech podle § 8 písm. d) zákona o azylu jakékoli právní postavení a nereagoval na jejich žádosti o vydání průkazu žadatele. Nejvyšší správní soud konstatoval **povinnost OAMP uplatnit analogii s úpravou zákona o azylu** týkající se mezinárodní ochrany nejen ve vztahu k procesním aspektům řízení o žádostech o určení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, ale rovněž ve vztahu k právům žadatelů. OAMP tak měl dle NSS v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti

3 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018.



postupovat podle zákona o azylu a **analogicky ve smyslu § 57 zákona o azylu vydat stěžovatelům průkaz žadatele.**

OAMP v případě stěžovatele požadavků NSS vymezeným v citované judikatuře nedostál. Dokument (list papíru formátu A4), který je nazván jako „průkaz žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti“ a který stěžovateli vydal, **nepředstavuje formát průkazu, který by svou povahou odpovídal dokladu, jenž je vydáván žadatelům o mezinárodní ochranu.**⁴ Nemá dokonce ani podobu odpovídající formátu jiných průkazů vydávaných cizincům dle zákona o pobytu cizinců. Svou povahou a obsahem sdělení, které je na něm uvedeno, naopak odpovídá spíše pouze potvrzení o podání žádosti, které je vydáváno v některých pobytových řízeních podle zákona o pobytu cizinců. Dalo se proto očekávat, že státní orgány a další subjekty, s nimiž stěžovatel vstoupí v kontakt, budou uvedený dokument považovat pouze za osvědčení o podání žádosti, nikoli za průkaz žadatele, jenž by prokazoval analogické právní postavení a rozsah práv, jaké náleží dle zákona o azylu žadatelům o mezinárodní ochranu.

OAMP se nepokusil tyto nedostatky zmírnit ani tím, že by stěžovateli spolu s průkazem vydal poučení pro žadatele, které by vysvětlilo jeho právní postavení a rozsah práv, tak jako je tomu v případě žadatelů o mezinárodní ochranu. Text tohoto poučení nadto nebyl a dosud není zveřejněn ani na internetových stránkách Ministerstva vnitra, kde jsou dostupná ostatní poučení a další materiály pro žadatele o mezinárodní ochranu. **OAMP tedy svým postupem stěžovatele vystavil situaci, kdy i nadále čelil praktickým obtížím při snaze o přístup k právům zaručeným v rámci postavení analogického s postavením žadatele o mezinárodní ochranu.**

Účast stěžovatele ve veřejném zdravotním pojištění

Ve svém vyjádření pro VZP ČR jste uvedla, že žadatel o udělení statusu osoby bez státní příslušnosti nemá stejné právní postavení jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany, a že z citované judikatury NSS ani právní úpravy nic takového nevyplývá. Toto vyjádření pokládám za rozporné se zákonem a jeho výkladem, ke kterému OAMP ve své judikatuře NSS zavázal.

Podle § 8 zákona o azylu: „Ministerstvo [vnitra] ... d) rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.“ Zákon o azylu neobsahuje žádnou další výslovnou právní úpravu tohoto řízení ani právního postavení osob po dobu trvání řízení či po jeho skončení. Jedná se o nedokonalou právní úpravu, která je důsledkem pouze minimalistického provedení závazků plynoucích z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954, jíž je Česká republika vázána.

Absence výslovné právní úpravy vymezení právního postavení osob, které jsou žadateli o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona

4 Srov. přílohu 1 vyhlášky č. 328/2015 Sb., ze dne 3. prosince 2015, kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, v níž je uveden vzor průkazu žadatele o mezinárodní ochranu.



o azylu, představuje tzv. pravou (logickou, normativní) mezeru v zákoně.⁵ Tento typ mezery je třeba výkladově překlenout s použitím analogie.⁶ V daném případě se jedná o *analogii legis*, která vychází z použití dané právní úpravy i na případy, které její dikce výslovně nezahrnuje, jestliže oba případy mají „alespoň v podstatných bodech stejný (tj. podobný) teleologický základ“.⁷ V daném případě je otázka právního postavení osob, které jsou žadateli o určení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu, **třeba řešit analogickým uplatněním právního postavení žadatelů o mezinárodní ochranu** vymezeným v zákoně o azylu.

Výše uvedený **závěr potvrdil rovněž NSS**. Z jeho rozhodnutí vyplývá, že osoby žádající o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu mají mít na základě uplatnění *analogie legis* stejné právní postavení a rozsah práv jako žadatelé o mezinárodní ochranu podle úpravy v zákoně o azylu. Jedná se mimo jiné o právo být pojištěn v rámci veřejného zdravotního pojištění, být ubytován v pobytových střediscích provozovaných Správou uprchlických zařízení či vykonávat zaměstnání po 6 měsících od podání žádosti.

S ohledem na tyto skutečnosti jsem přesvědčena o tom, že **k osobám v situaci stěžovatele je třeba na základě povinnosti uplatnění analogie při výkladu úpravy jejich právního postavení přistupovat stejně** (resp. analogicky), **jakoby se jednalo o žadatele o mezinárodní ochranu** (tj. i v rozsahu jejich práv), a k okamžiku podání žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu jim potvrdit účast na veřejném zdravotním pojištění. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu uvádí, že mimo jiné právě k tomu slouží průkaz žadatele, který bylo Ministerstvo vnitra žadateli povinno vydat, protože žadatel „bez dokladu totožnosti není schopen prokázat svou identitu, nemůže tudíž komunikovat se státními orgány a velmi obtížně může získat **např. zdravotní pojištění** či bydlení.“⁸

Domnívám se, že Vámi zastávaný výklad se opírá o nesprávnou interpretaci citovaného rozsudku NSS a příslušné právní úpravy. Z rozsudku jednoznačně vyplývá, že **podstatou právních argumentů NSS je obecný závěr o nutnosti uplatnění analogie za absence výslovné právní úpravy postavení osob žádajících podle § 8 písm. d) zákona o azylu**, přičemž je třeba analogicky uplatnit právní úpravu vztahující se k žadatelům o mezinárodní ochranu. Tento závěr se přitom **neomezuje pouze na § 57 zákona o azylu**, který upravuje

5 Ta nastává tehdy, pokud jedna norma (v tomto případě Úmluva z roku 1954) předpokládá existenci jiné normy, která však chybí (zde úpravy právního postavení žadatelů po dobu řízení tak, aby jim byla zaručena práva plynoucí z Úmluvy). MELZER, F., Metodologie nalézání práva – Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 224–225.

6 Analogie je nástrojem pro uzavření tzv. právních mezer. Znamená „nalézání práva v oblasti mimo rozsah pojmu, a to tím, že spojuje právní následky (dispozice) norem s případy, které nejsou zahrnuty do jejich jazykového vyjádření v právních předpisech“. Tamtéž, s. 430–431. Dále srov. VEČEŘA, M. Soudcovské dotváření práva. In GERLOCH, A., TRYZNA, J., WINTR, J. (eds.) Metodologie interpretace práva a právní jistota. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 221 a násl.

7 Srov. MELZER, F., Metodologie nalézání práva – Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 245 a násl.

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 10 (zdůraznění doplněno).



vydání průkazu žadatele. To NSS výslovně potvrdil, když v rozsudku mimo jiné konstatoval nutnost uplatnění analogie rovněž ve vztahu k § 3d zákona o azylu, který v odst. 1 stanoví, že „[ž]adatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území“. NSS na základě tohoto ustanovení dovodil, že rovněž pobyt žadatele o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti je třeba po dobu řízení pokládat za oprávněný.⁹ Obecně pak NSS v odůvodnění rozsudku uvedl, že „**by bylo nespravedlivé, aby si žalovaný mohl vybrat pro aplikaci pouze ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, [...]** jinými slovy volit si procesní i hmotněprávní pravidla *ad hoc*, a tím pádem netransparentně.“¹⁰

Z uvedeného jasně vyplývá, že právní postavení stěžovatele je třeba dovozovat na základě systematického a teleologického výkladu příslušné právní úpravy se zohledněním nutnosti zaplnit existující mezeru v zákoně, k čemuž dal návod právě Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku. Právní postavení osob žádajících o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti je proto za stávající právní úpravy analogické právnímu postavení osob, které jsou žadateli o mezinárodní ochranu. **Přístup do veřejného zdravotního pojištění je zákonnou součástí právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu**, a na základě uplatnění analogie tedy rovněž zákonnou součástí právního postavení žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu. **OAMP proto pochybil, jestliže svým vyjádřením dovodil opak.**

Informace o dalším postupu

V souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, Vás žádám, abyste se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení tohoto dopisu vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Tato zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

9 „Za situace, kdy Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě žádosti o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti je namístě postupovat podle zákona o azylu, lze konstatovat, že se na stěžovatele vztahují přiměřeně i další ustanovení zákona o azylu. Proto po dobu vedení řízení stěžovatel na území České republiky pobýval oprávněně, a to na základě § 3d odst. 1 zákona o azylu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 10.

10 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 9, a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, odst. 11 (zdůraznění doplněno). Svůj závěr Nejvyšší správní soud podpořil odkazem na důvodovou zprávu, podle níž se v řízení o žádostech podle § 8 písm. d) zákona o azylu použijí mechanismy řízení o mezinárodní ochraně. Odkázal rovněž na Příručku UNHCR, „podle které jsou práva podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti formulována téměř totožně s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, a proto se **doporučuje, aby se jednotlivcům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o azyl**“.



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

S pozdravem

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