



V Brně dne 14. prosince 2020
Sp. zn.: 32/2020/SZD/AK
Č. j.: KVOP-52480/2020

Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky o nedosažení nápravy zjištěných pochybení úřadu

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je ochránce povinen vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad neprovedl opatření k nápravě, k nimž ho ochránce vyzval na základě ustanovení § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

I. Podnět ochránci

V průběhu let 2018 a 2019 zahájila tehdejší veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v návaznosti na podněty několika stěžovatelů postupně tři šetření týkající se postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Všechna šetření směřovala na postup Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky. Ministerstvo vnitra totiž žadatelům po podání žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu¹ nevydalo žádný doklad vymezující jejich právní postavení a ani jinak neupravilo jejich právní status po dobu řízení. V důsledku této skutečnosti například neměli přístup do systému veřejného zdravotního pojištění a nebylo jim umožněno ubytování v jednom z pobytových středisek spravovaných Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra.

II. Právní východiska

Podle § 8 zákona o azylu platí: „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 1954,² již je Česká republika vázána.

Absence výslovné právní úpravy postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti představuje tzv. pravou mezeru v zákoně. Tu je potřeba výkladově překlenout s použitím analogie, která vychází z použití dané právní úpravy i na případy, které její dikce výslovně nezahrnuje. V daném případě je otázkou právního postavení osob, které jsou žadateli o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, třeba řešit analogickým

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

2 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

uplatněním právního postavení žadatelů o mezinárodní ochranu vymezeným v zákoně o azylu.

Tento závěr již opakovaně potvrdil Nejvyšší správní soud.³ Daný závěr pak v dalších řízeních týkajících se dílčích aspektů postavení žadatelů o určení osoby bez státní příslušnosti (konkrétně ve věci nevydání průkazu žadatele, zajištění nebo neumožnění přístupu do pobytového střediska) opakovaně převzal i Městský soud v Praze.⁴

III. Pochybení úřadu

V jednotlivých šetřeních konstatovala moje předchůdkyně postupně několik pochybení Ministerstva vnitra.

Ve zprávě o šetření ze dne 8. srpna 2019⁵ dospěla k závěru o pochybení spočívajícím v tom, že Ministerstvo vnitra v rámci řízení o žádosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu stěžovateli nepřiznalo právní postavení žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, které by bylo ekvivalentem právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu. V důsledku toho stěžovateli nevydalo průkaz žadatele a zamezilo v přístupu k přijímacím podmínkám a právům spojeným s postavením žadatele (mimo jiné v přístupu do veřejného zdravotního pojištění nebo možnosti vykonávat zaměstnání). V důsledku této situace došlo také k opakovanému nezákonnému zajištění stěžovatele ze strany cizinecké policie, neboť ta jej na základě výše uvedeného chybného postupu Ministerstva vnitra mylně pokládala za osobu neoprávněně pobývající na území.

Ve zprávě o šetření ze dne 27. listopadu 2019⁶ kromě závěru o pochybení spočívajícím v nevydání průkazu žadatele moje předchůdkyně konstatovala, že Ministerstvo vnitra v přímém rozporu se závěry plynoucími z judikatury na dotaz Veřejné zdravotní pojišťovny České republiky upřelo stěžovateli postavení analogické s žadatelem o mezinárodní ochranu.

Ve zprávě o šetření ze dne 17. února 2020⁷ pak uzavřela, že Ministerstvo vnitra v rozporu s § 79 odst. 3 zákona o azylu neumožnilo ubytování stěžovatelů, žadatelů o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, v jednom ze svých pobytových středisek.

IV. Závěrečné stanovisko ochránce a návrh opatření k nápravě

Ministerstvo vnitra na základě zpráv o šetření nepřijalo žádné opatření k nápravě. Proto vydaly moje předchůdkyně a z mého pověření, kterým jsem přenesl některé oblasti své působnosti,⁸ mj. i oblast cizinců, následně i zástupkyně veřejného ochránce práv

3 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-53.

4 Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. června 2019, č. j. 5 A 154/2018-55, rozsudek ze dne 14. září 2020, č. j. 14 A 8/2020-28 nebo rozsudek ze dne 26. října 2020, č. j. 14 A 8/2020-28.

5 Zpráva o šetření sp. zn. 2959/2018/VOP/LJ.

6 Zpráva o šetření sp. zn. 6925/2019/VOP/LJ.

7 Zpráva o šetření sp. zn. 7081/2019/VOP/AK.

8 Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Mgr. Monika Šimůnková v jednotlivých šetřeních postupně závěrečná stanoviska s návrhem opatření k nápravě.

Jako opatření k nápravě bylo navrženo, aby ministr vnitra přiznal žadatelům o určení postavení osoby bez státní příslušnosti právní postavení analogické žadatelům o mezinárodní ochranu ve smyslu zákona o azylu. To zahrnuje, aby všem žadatelům vydal průkaz žadatele (srovnatelný s průkazem žadatele o mezinárodní ochranu); umožnil využití služeb pobytových středisek žadatelům, kteří o to projeví zájem; informoval veřejné zdravotní pojišťovny o právním postavení žadatelů, a zajistil tak přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění; všem žadatelům vydal poučení o právech žadatele a toto poučení zveřejnil.⁹

V. Vyjádření úřadu

Ministr vnitra se k závěrečným stanoviskům vyjádřil postupně dne 16. prosince 2019 a dne 21. května 2020.

Předně uvedl, že Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 neukládá zajištění práv žadatelů v požadovaném rozsahu. Požadovaná práva podle jeho názoru nepřiznal žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ani Nejvyšší správní soud. Závěrem konstatoval, že osobám, které žádají v České republice o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti, podle jeho názoru ministerstvo nemusí vydat průkaz žadatele o mezinárodní ochranu, zajistit ubytování v pobytových střediscích a umožnit přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění. V důsledku toho jim není možné o tomto vydat ani jakékoli poučení. Ve vyjádření z května 2020 pak uvedl, že za dostatečné opatření k nápravě považuje připravovanou novelu zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců, která bude v budoucnu podrobněji řešit i postavení osob bez státní příslušnosti.

Dne 1. října 2020 proběhlo jednání zástupkyně veřejného ochránce práv s prvním náměstkem ministra vnitra pro řízení sekce vnitřní bezpečnosti a policejního vzdělávání JUDr. Ing. Jiřím Nováčkem. Jeho cílem bylo dosáhnout shody v uvedených otázkách. V rámci jednání však ministerstvo setrvalo na svých závěrech a potvrdilo, že navržená opatření k nápravě nepřijme.

VI. Shrnutí

S vyjádřením ministra vnitra se neztotožňuji. Závěry obsažené ve zprávách o šetření jsou dostatečně podepřeny již existující judikaturou soudů, která ztotožňuje postavení žadatelů o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti a žadatelů o mezinárodní ochranu. Návrh novely zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců pak nepovažuji za dostatečné opatření k nápravě, jelikož žádným způsobem neřeší situaci stávajících žadatelů. Ministerstvo vnitra tedy odmítlo provést navrhovaná opatření k nápravě. V důsledku této skutečnosti **jsou žadatelům o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti v rozporu se zákonem**

⁹ Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ze dne 13. listopadu 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP/LJ (obecně k postavení žadatelů o určení osoby bez státní příslušnosti). Dále závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ze dne 18. února 2020, sp. zn. 6925/2019/VOP/LJ (k přístupu žadatelů k veřejnému zdravotnímu pojištění), a závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ze dne 27. dubna 2020, sp. zn. 7081/2019/VOP/AK.

a rozhodovací praxí soudů Ministerstvem vnitra upírána práva plynoucí z jejich postavení žadatele. Ta by měla být stejná jako v případě žadatelů o mezinárodní ochranu. Proto plním svou povinnost vyrozumět vládu České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

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

Přílohy

1. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP/LJ
2. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 13. listopadu 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP/LJ
3. vyjádření ministra vnitra ze dne 16. prosince 2019
4. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 27. listopadu 2019, sp. zn. 6925/2019/VOP/LJ
5. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 18. února 2020, sp. zn. 6925/2019/VOP/LJ
6. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 17. února 2020, sp. zn. 7081/2019/VOP/AK
7. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 27. dubna 2020, sp. zn. 7081/2019/VOP/AK
8. vyjádření ministra vnitra ze dne 21. května 2020