

Správa verejnej ochrankyne práv o výsledkoch prieskumu na oddeleniach cudzineckej polície Policajného zboru pri vybavovaní žiadateľov

Prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.
verejná ochrankyňa práv

A large, bold, black letter 'S' is positioned on the left side of the page. It is a simple, sans-serif font, likely representing the logo of the Public Defender's Office.

Podľa § 13 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) verejný ochranca práv koná na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy.

Podkladom pre konanie z vlastnej iniciatívy je Príkaz verejnej ochrankyne práv č. 7/2018 zo 14. 12. 2018 o sumarizácii prioritných tém za rok 2018 a určení prioritných tém na rok 2019.

Prieskum vykonávala a správu vypracovala pracovná skupina Kancelárie verejného ochrancu práv v zložení:

odborný gestor: JUDr. Martina Tymková

členovia: Mgr. Nora Beliová, Mgr. Dominik Fabian,
Mgr. Peter Gombala, Mgr. Roman Lysina

OBSAH

1. Úvod a zameranie prieskumu	5
2. Personálne stavy na jednotlivých OCP PZ	7
3. Jazyková vybavenosť príslušníkov OCP PZ	9
4. Ďalšie vzdelávanie príslušníkov OCP PZ	12
5. Vybavovanie cudzincov počas úradných dní	12
5.1 Prednostné vybavovanie počas úradných hodín	13
5.2 Vybavovanie cudzincov mimo úradných dní	14
6. Režim vybavovania cudzincov a existencia neformálneho poradovníka	14
6.1 Situácia pred otvorením OCP PZ počas úradných dní	15
7. Elektronický objednávací systém a jeho efektívnosť	17
8. Poskytovanie všeobecných informácií cudzincom	20
9. Poskytovanie informácií ku konkrétnym žiadostiam a nahliadanie do spisu	22
10. Analýza ustanovenia § 125 ods. 1 tretej vety zákona o pobyte cudzincov	24
10.1 Ústavná prípustnosť zmeny miestnej príslušnosti	25
10.2 Aplikácia pravidiel prenosu miestnej príslušnosti na § 125 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov	27
10.3 Dosah zmeny miestnej príslušnosti na procesné práva účastníkov konania	28
11. Poskytovanie informácií v cudzom jazyku	33
12. Spätná väzba od osôb, ktoré navštívili OCP PZ poskytnutá prostredníctvom dotazníkového prieskumu	35
13. Materiálne podmienky na OCP PZ	37
14. Záver	39
15. Prehľad navrhovaných opatrení	41



1. ÚVOD A ZAMERANIE PRIESKUMU

Správa je výsledkom prieskumu, ktorý prebehol v období mesiacov október a november 2019, v rámci ktorého sme navštívili všetky v tom čase existujúce oddelenia cudzineckej polície Policajného zboru (ďalej len „OCP PZ“), a to OCP PZ Bratislava, Trnava, Dunajská Streda, Nové Zámky, Nitra, Trenčín, Žilina, Banská Bystrica, Rimavská Sobota, Prešov, Košice a Michalovce.¹

S cieľom zistiť stav na jednotlivých OCP PZ sme bez predchádzajúceho ohlásenia vykonali rozhovory s vedúcimi zamestnancami a cudzincami, ktorí sa v čase prieskumu nachádzali na pracoviskách vybavujúcich cudzincov. Pre dotvorenie obrazu o stave cudzineckej polície a oslovenie širšieho publika bol vytvorený online dotazníkový prieskum, v rámci ktorého bolo zaslaných vyše 500 odpovedí. Zistenia v tejto správe odrážajú predovšetkým informácie získané osobným prieskumom na jednotlivých OCP PZ a vyjadrenia Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ďalej len „ÚHCP PPZ“), ktorý nám poskytol vyjadrenie z centrálnej úrovne predovšetkým k štatistikám, vzdelávaniu príslušníkov a nastaveným systémom vybavovania a prerozdeľovania žiadostí. Výsledky prieskumu neodrážajú stav na OCP PZ Michalovce, ktoré po začatí prieskumu odmietlo ďalej poskytovať súčinnosť a zamestnancov Kancelárie verejného ochrancu práv odkázalo na hovorcu príslušného riaditeľstva.

Prieskum bol zameraný na zistenie postupov cudzineckej polície pri prijímaní a vybavovaní žiadostí cudzincov počas úradných dní v období zvýšeného náporu žiadateľov. Súčasťou prieskumu bolo zisťovanie:

- podmienok na jednotlivých OCP PZ a problémov, s ktorými sa príslušníci pri svojej práci stretávajú,
- spôsobu vybavovania cudzincov,
- existencie neformálneho poradníka,
- systému vybavovania prijatých žiadostí,
- efektívnosti objednávacieho systému,
- uplatňovania princípov dobrej verejnej správy,
- spôsobu poskytovania informácií cudzincom so zameraním na ich kvalitu, dostupnosť a zrozumiteľnosť,
- rozsahu informácií poskytovaných cudzincom v cudzom jazyku,
- materiálneho zabezpečenia jednotlivých oddelení a kultúrnosti prostredia OCP PZ.

Účelom prieskumu nebolo hodnotiť správnosť postupu pri vybavovaní žiadostí o udelenie formy pobytu na území Slovenskej republiky.

Verejný ochranca práv je nezávislý ústavný orgán, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom o verejnom ochrancovi práv chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie,

1 V decembri 2019 bolo vytvorené nové OCP PZ Ružomberok, ktoré sme nenavštívili.

rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu.

Orgánom verejnej správy, ktorého konanie sme preskúmavali, sú policajné útvary príslušné podľa § 125 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“). Týmto policajnými útvarmi sú práve OCP PZ. Ich nadriadenými orgánmi sú riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície Banská Bystrica, Bratislava a Prešov.² Orgánom s celoslovenskou pôsobnosťou na úseku pobytového režimu cudzincov je ÚHCP PPZ, ktorý riadi, metodicky usmerňuje a kontroluje činnosť svojich organizačných zložiek pri plnení úloh aj v tejto oblasti. Otázky personálneho charakteru oddelení cudzineckej polície patria do pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“).³

S poukazom na pôsobnosť verejného ochrancu práv sme prístup cudzineckej polície k cudzincom hodnotili vo vzťahu k čl. 52 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) a vo vzťahu k napĺňaniu garancií základných práv uvedených v čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 19 a čl. 26 Ústavy. Podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremiľateľné a nezrušiteľné. Podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo k etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať. Ústava chráni právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti vo svojom čl. 19, ktorý zodpovedá svojím obsahom aj obsahu čl. 10 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd. Toto právo je chápané ako ochrana pred zaobchádzaním, ktoré poníža dôstojnosť človeka ako ľudskej bytosti. Čl. 26 Ústavy zaručuje slobodu prejavu a právo na informácie. Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Orgány verejnej moci majú **povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti** v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanovuje zákon. Podľa čl. 52 ods. 1 Ústavy, cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody zaručené Ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom.

Na úrovni Rady Európy existuje súbor rezolúcií a odporúčaní, v ktorých je právo na prístup k oficiálnym informáciám spájané s právom na slobodu prejavu a informácií v zmysle čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950. V zmysle Odporúčania R (81) 19 Výboru ministrov Rady Európy pre členské štáty o prístupe k informáciám orgánov verejnej moci, ktoré Výbor ministrov Rady Európy prijal na 340. zasadaní 25. novembra 1981, má každý, na koho sa vzťahuje právomoc

2 Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície Sobrance neriadi oddelenia cudzineckej polície, ale iba oddelenia hraničnej kontroly.

3 Podľa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov je ministerstvo vnútra ústredným orgánom štátnej správy pre pobyt cudzincov na území Slovenskej republiky.

členského štátu, **právo získať na požiadanie informácie od orgánov verejnej správy, s výnimkou zákonodarných a súdnych orgánov.** Prístup k informáciám sa zabezpečí prostredníctvom účinných a vhodných prostriedkov. Prístup k informáciám **nemá byť odmietnutý na základe nepreukázaného oprávneného záujmu žiadajúcej osoby** v predmetnej veci a má byť uplatňovaný na princípe rovnosti. O žiadosti o informácie má byť rozhodnuté v primeranej lehote.

Podľa zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov sa Policajný zbor vo svojej činnosti riadi Ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná. Podľa Etického kódexu príslušníka Policajného zboru policajt pri výkone služby i mimo služby koná v súlade s Ústavou, všeobecne záväznými právnymi predpismi a internými aktmi riadenia ministerstva vnútra, ako aj s Európskym kódexom policajnej etiky a rešpektuje ľudské práva a slobody.

Podľa § 17 ods. 2 písm. c) zákona o verejnom ochrancovi práv je orgán verejnej správy povinný vysporiadať sa s opatreniami, ktoré verejný ochranca práv navrhne. Jednotlivé odporúčania verejného ochrancu práv sú pre konkrétny orgán formulované v závere každej kapitoly. Odporúčania týkajúce sa personálneho charakteru oddelení cudzineckej polície sú adresované ministerstvu vnútra, systémové opatrenia týkajúce sa praxe OCP PZ sú určené ÚHCP PPZ.

2. PERSONÁLNE STAVY NA JEDNOTLIVÝCH OCP PZ

Pre pochopenie fungovania jednotlivých OCP PZ a ťažkostí, ktorým čelia pri vybavovaní žiadosti cudzincov o udelenie formy pobytu v období zvýšeného náporu žiadateľov, bolo v prvom rade potrebné zistiť personálne kapacity jednotlivých oddelení.

V rámci prieskumu bolo zistené, že plné personálne obsadenie má iba jedno OCP PZ, a to v Prešove. Toto oddelenie má obsadené všetky tabuľkové miesta. Ostatné oddelenia evidujú podstavy, pričom najväčší podiel neobsadených miest je na OCP PZ v Dunajskej Strede, kde neobsadené miesta predstavujú 36% z celkového počtu plánovaných miest (neobsadených je 9 z 25 plánovaných miest), nasleduje Trnava s 35% (neobsadených 12 z 34 plánovaných miest) a Bratislava s 29,5% (neobsadených 21 z plánovaných 71 miest). Je potrebné uviesť, že najviac neobsadených miest je práve na tých OCP PZ, ktoré dlhodobo čelia najväčšiemu náporu cudzincov z dôvodu prítomnosti zahraničných podnikov a významných zahraničných investorov v ich územnej pôsobnosti a nedostatok zamestnancov sa následne odzrkadľuje aj na dĺžke vybavovania jednotlivých žiadostí.

Pri rozhovoroch s vedením oddelení sa ukázala potreba personálneho navýšenia aj na tých oddeleniach, kde podstav nie je tak vysoký, pretože za posledné obdobie evidujú nárast počtu žiadostí. Počet plánovaných miest

hodnotili ako nedostatočný aj vzhľadom na rozsah agendy, ktorú musia vybaviť. Oddelenia cudzineckej polície okrem prijímania a vybavovania žiadostí majú vykonávať aj kontrolnú činnosť v teréne, ktorej výkon je pri súčasných personálnych podmienkach sťažený. Napríklad OCP PZ v Prešove má, podľa vyjadrení cudzincov, aj napriek plnému personálnemu stavu, kapacitné problémy s vybavovaním cudzincov. Všetkých cudzincov nestihnú vybaviť počas jedného úradného dňa, preto mimo úradných dní vybavujú tých cudzincov, ktorým síce bol vytlačený z automatu poradový lístok, ale nestihli ich vybaviť.

Na OCP PZ nepracujú civilní zamestnanci, a preto aj činnosti akými sú triedenie pošty či vydávanie dokladov, musia vykonávať príslušníci Policajného zboru. O výpomoc prostredníctvom administratívnych pracovníkov by však jednotlivé OCP PZ mali záujem, pretože príslušníci by sa tak vedeli venovať odbornejšej činnosti a ostal by im časový priestor aj na kontrolnú činnosť.

Podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ, o určení štruktúry tabuľkových miest na cudzineckej polícii rozhoduje ministerstvo vnútra. Vzhľadom na narastajúcu zaťaženosť jednotlivých OCP PZ bolo vypracovaných niekoľko verzií posilnenia cudzineckej agendy prostredníctvom civilných zamestnancov, t. j. zamestnancov podľa zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, ktorí by boli zaradení do platových tried 3 a 4 podľa zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zo strany ÚHCP PPZ bola vypracovaná pre ministerstvo vnútra požiadavka na obsadenie pracovných miest, zatiaľ však nedošlo k jej realizácii, preto sa ÚHCP PPZ nevie vyjadriť, či dôjde k vzniku požadovaného počtu pracovných miest, prípadne v akom časovom horizonte.

ÚHCP PPZ uznal, že evidujú problémy s obsadzovaním voľných pracovných miest pre príslušníkov OCP PZ a civilných zamestnancov v tejto oblasti, a to dlhodobo. Dôvody vidí predovšetkým v nízkom finančnom ohodnotení najmä v bratislavskom a trnavskom kraji, ako aj v nízkej miere nezamestnanosti. Riešenie tohto neželaného stavu patrí, podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ, do pôsobnosti ministerstva vnútra.

Podľa Stratégie pracovnej mobility cudzincov sa v roku 2019 malo realizovať opatrenie „Doplnenie personálneho stavu občianskymi zamestnancami (cca 70) na účel vykonávania základných úkonov (prijímanie a evidencia žiadostí o pobyt, dožiadania, vydávanie dokladov o pobyte) a tým uvoľnenie kapacít na zrýchlené rozhodovanie a kontrolu legálnosti pobytov.“ K realizácii uvedeného opatrenia v roku 2019 nedošlo.

Ministerstvo vnútra uviedlo, že pripravuje personálne posilnenie OCP PZ v nadväznosti na úlohy uložené ministerke vnútra v bode B. 2. uznesenia vlády SR č. 473/2018 k schválenej Stratégii pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike. Cieľom je zrýchliť a skvalitniť vybavovací proces na pracoviskách určených na vybavovanie cudzincov, ktoré vykonávajú činnosti v oblasti podmienok pobytu cudzincov, prijímania a evidencie

žiadostí o pobyt, vydávania dokladov pre cudzincov, rozhodovania a kontroly legálnosti pobytov a ďalšie súvisiace úlohy. V súlade so schválenou stratégiou sa predpokladá vytvorenie nových zamestnaneckých miest pri výkone práce vo verejnom záujme v 3. platovej triede na najviac poddimenzovaných pracoviskách v Slovenskej republike. Konkrétny termín realizácie však ministerstvo vnútra neuviedlo. Termín realizácie bude podľa ministerstva vnútra známy až po prehodnotení priorit zo strany Prezídia Policajného zboru, keďže viaceré policajné útvary aktuálne evidujú problémy v personálnom zabezpečení vo vzťahu k plneniu nových alebo náročných úloh. Ministerstvo vnútra si uvedomuje, že obsadenosť pracovných miest na OCP PZ príslušníkmi a civilnými zamestnancami je v rámci regiónov Slovenskej republiky nerovnomerná a že nedostatočná obsadenosť príslušníkmi je zaznamenávaná dlhodobejšie v rámci celého Policajného zboru.

Uvedená problematika podľa ministerstva vnútra úzko súvisí s ekonomickým rozvojom jednotlivých regiónov Slovenska, kde je v menej rozvinutých regiónoch zaznamenávaný väčší záujem o službu v Policajnom zbore a naopak, v regiónoch kde je nezamestnanosť nízka, tento záujem nie je dostačujúci. Na zlepšenie nepriaznivého stavu v oblasti obsadenosti jednotlivých OCP PZ boli prijaté legislatívne, technické, ako aj personálne opatrenia. V legislatívnej oblasti boli prijaté zmeny pri postupoch cudzineckej polície v konaní o pobyte cudzincov. Bol zavedený technický systém na objednávanie žiadateľov o pobyt. Zrekonštruovali sa štyri OCP PZ, a to v Bratislave, Prešove, Michalovciach a Banskej Bystrici. Otvorili sa ďalšie dve pracoviská na OCP PZ Trnava. V oblasti odmeňovania boli finančne zvýhodnení príslušníci a zamestnanci bratislavských OCP PZ, v ktorých je najväčšia pracovná vyťaženosť v porovnaní s ostatnými. Bola zintenzívnená aktivita vedúcich zamestnancov zodpovedných za riadenie uvedených pracovísk, v oblasti náboru nových personálnych posíl. Vykonaný bol audit a prebieha každodenné riadenie efektivity činnosti policajtov. Súčasne boli vykonané organizačné zmeny s cieľom presunu systemizovaných miest do regiónov s vyššou obsaditeľnosťou.

Navrhované opatrenia pre ministerstvo vnútra:

- prioritne doplniť chýbajúce personálne stavy na tých OCP PZ, kde je vysoký podstav,
- navýšiť personálne stavy aj na ostatných OCP PZ v závislosti od potrieb jednotlivých oddelení,
- rozšíriť zloženie organizačnej štruktúry cudzineckej polície o civilných zamestnancov pripravených na prácu na OCP PZ a prispôbiť vybavenosť OCP PZ na príchod nových zamestnancov,
- vypracovať analýzy príčin dlhodobého nezáujmu o prácu na cudzineckej polícii a prijať stratégiu na odstránenie tohto neželaného javu.

3. JAZYKOVÁ VYBAVENOSŤ PRÍSLUŠNÍKOV OCP PZ

Znalosť cudzieho jazyka nie je podmienkou pre prijatie príslušníka na OCP PZ. Podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ, tzv. jazykový príplatok tvorí jednu zo zložiek príjmu, ktorý patrí príslušníkovi Policajného zboru v stálej štátnej službe za výkon štátnej služby podľa § 84 ods. 2 písm. j) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.⁴ V súčasnosti je jazykový príplatok priznaný iba dvom príslušníkom OCP PZ. Funkcie a výšku jazykového príplatku v závislosti od preukázaného stupňa ovládania cudzieho jazyka podľa Spoločného európskeho referenčného rámca upravuje Nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 17/2008 zo dňa 7. marca 2008 o vybraných platových náležitostiach príslušníkov Policajného zboru, prikazovaní služby nad základný čas služby v týždni a nariadovaní služobnej pohotovosti príslušníkom Policajného zboru v znení neskorších predpisov. Podľa tohto nariadenia možno priznať jazykový príplatok po preukázaní príslušného certifikátu o ovládaní cudzieho jazyka na niektorom zo stupňov A1, A2, B1, B2, C1 alebo C2 Spoločného európskeho referenčného rámca.

Podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ aktuálne prebieha implementácia projektu v oblasti jazykového vzdelávania policajtov ÚHCP PPZ s názvom „Vzdelávanie hraničnej a cudzineckej polície v anglickom, ruskom a ukrajinskom jazyku“. Ide o individuálny projekt, realizovaný jazykovou školou PLUS Academia SK spol., s r. o. v období od septembra 2017 do júna 2021, ktorý je spolufinancovaný z Fondu pre vnútornú bezpečnosť, nástroja pre finančnú podporu v oblasti vonkajších hraníc a víz. Cieľovou skupinou sú policajti organizačných útvarov ÚHCP PPZ. **Jazykové vzdelávanie v rámci tohto projektu však nie je zamerané priamo na policajtov OCP PZ, lebo v rámci Fondu pre vnútornú bezpečnosť, z ktorého sa realizuje táto aktivita, nie sú oprávnenou cieľovou skupinou.** V rámci tohto projektu sa teda policajti OCP PZ nezúčastňujú jazykového vzdelávania. Túto skutočnosť nám pri osobných prieskumoch uviedli aj príslušníci oddelení cudzineckej polície. Jazykové vzdelávanie na oddeleniach mali v minulosti zabezpečované prostredníctvom implementácie projektov organizácie PLUS Academia SK, spol. s r. o., v rámci ročných programov 2007/2008, 2009, 2010 a 2011 v rámci projektov realizovaných z Fondu pre vonkajšie hranice a v rámci ročného programu 2011, 2012 a 2013 v rámci projektu realizovaného z Európskeho fondu pre návrat.

K jazykovým schopnostiam príslušníkov vedenie oddelení uviedlo, že na základnej úrovni ovládajú anglický jazyk predovšetkým mladší príslušníci. Tí starší ovládajú ruský jazyk a s cudzincami pochádzajúcimi z Ukrajiny sa dohovoria aj v slovenčine. Aktuálne personálne stavy na OCP PZ však neumožňujú, aby bol na pracovisku pri vybavovaní cudzincov aspoň jeden pracovník, ktorý ovláda cudzí jazyk. Nenastala však, podľa ich vyjadrenia,

- 4 Príslušníkovi Policajného zboru, ktorý je ustanovený do funkcie, na ktorej výkon sa podľa opisu funkčnej náplne nevyžaduje znalosť cudzieho jazyka, a ktorý pri výkone štátnej služby používa cudzí jazyk, možno priznať jazykový príplatok do výšky 50 € mesačne. Minister určí funkcie a výšku jazykového príplatku v závislosti od preukázaného stupňa ovládania cudzieho jazyka podľa Spoločného európskeho referenčného rámca.

situácia kedy cudzinec nebol vybavený z dôvodu jazykovej bariéry. Za skupinu cudzincov, s ktorými je sťažená komunikácia, považujú napríklad cudzincov pochádzajúcich z Vietnamu, ktorí neovládajú slovenský ani anglický jazyk a u ktorých je nutnosť prísť v sprievode osoby, ktorá už zväčša slovenský jazyk ovláda.

Na základe osobných prieskumov musíme konštatovať, že väčšina príslušníkov OCP PZ neovláda cudzí jazyk a s cudzincami komunikujú v slovenskom jazyku. Na takmer všetkých OCP PZ sme sa stretli s veľkým počtom cudzincov, ktorí prišli **v sprievode slovenského občana**. Sprevádzajúce osoby boli najmä pracovníci agentúr alebo zamestnávateľa. Tieto osoby pomáhali cudzincom s vypisovaním žiadostí, a taktiež s tlmočením v komunikácii s príslušníkmi. Našlo sa niekoľko cudzincov, konkrétne na OCP PZ v Prešove, Nových Zámkoch a Banskej Bystrici, ktorí tvrdili, že so zopár príslušníkmi sa dá dohovoriť po anglicky. Na OCP PZ Košice sme boli svedkami situácie, kedy príslušník, ktorý vydával cudzincom lístky, komunikoval len v slovenskom jazyku, napriek tomu, že v rade stáli len anglicky hovoriaci cudzinci. Aj keď sa cudzinec niečo opýtal po anglicky, príslušník mu odpovedal len v slovenčine.

V dotazníkovom prieskume drvivá väčšina cudzincov uviedla, že príslušníci komunikovali výlučne v slovenčine, cudzí jazyk neovládali. Vo vzťahu k OCP PZ Bratislava mnoho cudzincov uviedlo neznalosť a neochotu príslušníkov komunikovať v inom ako v slovenskom jazyku. Tiež poukazovali na odporúčania príslušníkov, aby sa naučili komunikovať v slovenskom jazyku.

V jednej z odpovedí cudzinec uviedol, že príslušník OCP PZ sa vyjadril, že úradným jazykom je slovenčina, a ak chce hovoriť v inom jazyku, má si priviesť tlmočníka, že to nie je jeho problém.

Vo vzťahu k niektorým OCP PZ, nájdeme zopár vyjadrení cudzincov, v ktorých uviedli, že komunikovali aj v anglickom jazyku, ale takýchto je len minimálny počet.

Podľa vyjadrení príslušníkov, na OCP PZ mimo bratislavského kraja využívajú anglický jazyk dokonca v minimálnej miere, pretože prevažná väčšina cudzincov pochádza z Ukrajiny, Ruskej federácie a zo Srbska.

Tlmočníka prizývajú pri zaškoľovaní cudzincov, pri administratívnych vyhosteniach a pri úkonoch v rámci správneho konania, ako sú výsluchy.

O jazykové kurzy by na OCP PZ záujem bol, ale vo viacerých prípadoch sa nám dostalo odpovede, že iba v minimálnom rozsahu, aby príslušníci stihli vybavovať aj svoju agendu. Uvedené zistenie iba potvrdzuje skutočnosť nedostatku zamestnancov na jednotlivých oddeleniach. Aj pri podstave zamestnancov by však **neustále preškoľovanie a prehlbovanie jazykových schopností príslušníkov, predovšetkým v zložke Policajného zboru akou je cudzinecká polícia, malo zohrávať dôležitú úlohu**. Príslušníci sa nemôžu spoliehať na fakt, že cudzinec bude ovládať slovenský jazyk, prípadne sa dostaví na vybavenie so sprevádzajúcou

osobou, ktorá slovenský jazyk ovláda, pretože nie každý cudzinec má takúto pomoc k dispozícii.

Opatrenie navrhované pre ÚHCP PPZ:

- budovať a posilňovať jazykové kapacity príslušníkov oddelení cudzineckej polície, ktorí prichádzajú do kontaktu s cudzincami pri ich vybavovaní a podporovať získavanie jazykových príplatkov príslušníkov.

4. ĎALŠIE VZDELÁVANIE PRÍSLUŠNÍKOV OCP PZ

Vzdelávanie príslušníkov Policajného zboru služby hraničnej a cudzineckej polície zabezpečuje ÚHCP PPZ. ÚHCP PPZ zabezpečuje už niekoľko rokov vzdelávanie v rámci implementácie národných projektov spolufinancovaných z prostriedkov Európskej únie (Európsky fond pre návrat, Fond pre azyl, migráciu a integráciu). Od 5. 7. 2019 do 30. 6. 2021 prebieha implementácia projektu „Budovanie kapacít v oblasti návratov III“. Toto vzdelávanie je zamerané na zefektívnenie systému Európskej únie na návrat nelegálnych migrantov a zvýšenie odbornej kvalifikácie príslušníkov ÚHCP PPZ.

V roku 2019 prebiehalo vzdelávanie príslušníkov vo vzťahu k vnútorným informačným systémom cudzineckej polície, novelám zákona o pobyte cudzincov, objednávaciemu a vyvolávaciemu systému cudzineckej polície, cestovným dokladom a problematikám falšovania dokladov či k ochrane osobných údajov.

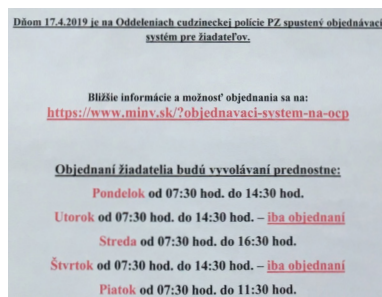
Odborné vzdelávanie príslušníkov OCP PZ sa uskutočňuje predovšetkým na interných poradách, kde sa im oznámi nová právna úprava, zmeny v súvislosti s informačnými systémami a podobne. V prípade problémov v aplikačnej praxi, OCP PZ sa s konkrétnymi otázkami obracajú na nadriadené riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície s požiadavkou výkladu a ozrejmenia. V legislatívnych procesoch majú možnosť pripomienkovať relevantné návrhy zákonov a oboznámiť sa tak s pripravovanými novelami. O zmenách v právnej úprave informuje aj ÚHCP PPZ prostredníctvom vydávaných usmernení.

Oddelenie cudzineckej polície PZ Dunajská Streda	
STRÁNKOVÉ HODINY	
PONDELOK:	07.30 - 15.00
UTOROK:	NESTRÁNKOVÝ DEŇ
STREDA:	07.30 - 17.30
ŠTVRTOK:	NESTRÁNKOVÝ DEŇ
PIATOK:	07.30 - 12.00

5. VYBAVOVANIE CUDZINCŮ POČAS ÚRADNÝCH DNÍ

Úradné dni nie sú na OCP PZ stanovené jednotne. Štandardne sú úradné dni trikrát v týždni. Je to pondelok, streda a piatok. Úradné hodiny sú stanovené od 7:30 do 12:00 hod., v pondelok sa po obedňajšej prestávke pokračuje do 15:00 hod. a v stredu je rozsah úradných hodín nastavený do 17:30 hod. V takomto režime vybavovania cudzincov funguje OCP PZ v Banskej Bystrici, Rimavskej Sobote, Ružomberku, Prešove, Košiciach a Michalovciach. Obdobne funguje OCP PZ v Dunajskej Strede, úradné hodiny však končia o polhodinu skôr oproti štandardnému nastaveniu. OCP

PZ v Žiline a Trenčíne má o jeden úradný deň navyše, a to štvrtok. Úradné hodiny sú v tento deň stanovené od 7:30 do 15:00 hod. Podľa webovej stránky, užší rozsah úradných hodín oproti stanovenému štandardu má OCP PZ v Nitre a v Nových Zámkoch, kde úradujú len počas pondelka, stredy a piatka od 7:30 do 11:50 hod., z čoho vyplýva, že ani jeden deň nie je dlhým úradným dňom, ktorý by slúžil na prijímanie a vybavovanie cudzincov aj v poobedňajších hodinách. Prieskumom na OCP PZ v Nitre a v Nových Zámkoch sme však zistili, že **oznam na webovej stránke o týchto úradných hodinách nie je aktuálny a tieto oddelenia majú aj dlhý úradný deň, a to v stredu.**



Každodenné úradné hodiny má nastavené jedine OCP PZ v Bratislave a v Trnave. Oceňujeme rozsah stanovených úradných dní na OCP PZ v Bratislave, ktorý reflektuje aj odporúčanie bývalej verejnej ochrankyne práv, pani JUDr. Jany Dubovcovej, uvedené v správe z prieskumu postupu cudzineckej polície na jednotlivých oddeleniach, vydané v roku 2015. K úradným dňom OCP PZ v Trnave však musíme uviesť, že **údaje poskytnuté na webovej stránke rovnako nereflektujú realitu.** Pri vykonaní prieskumu na OCP PZ v Trnave, konkrétne v utorok, bol na dverách oddelenia vyvesený rozsah úradných dní s údajom, že utorok a štvrtok slúži **len na vybavenie objednaných cudzincov.** Túto informáciu však osoba dostane jedine po príchode na oddelenie. Tak sme aj boli svedkami situácie, kedy jedna pani, ktorej sa nepodarilo vybaviť záležitosť v predchádzajúci deň, prišla odovzdať potrebné dokumenty v utorok. Nebola však vybavená, lebo nebola objednaná. Na webovej stránke ministerstva vnútra je pri každom oddelení výslovne uvedené, že rozsah stanovených úradných hodín je určený na vybavovanie objednaných cudzincov. Táto informácia však tiež nezodpovedá skutočnosti, pretože počas úradných hodín sú síce vybavovaní prednostne objednaní cudzinci, ale rovnako aj neobjednaní. Následne však stráca význam informácia o prijímaní len objednaných cudzincov, a tú je potrebné uviesť práve k tým dňom, kedy neobjednaní cudzinci prijímaní nie sú, ako to bolo určené v Trnave.

Zároveň oznam o úradných hodinách bol na jednotlivých oddeleniach takmer výlučne v slovenčine. Výnimku predstavovalo napríklad OCP PZ v Nitre.

Rozsah úradných dní je stanovený fixne, to znamená že ani v období, kedy je značne vyšší nápor cudzincov, ako sú mesiace september a október, nedochádza k navýšeniu počtu úradných dní alebo k rozšíreniu úradných hodín počas už existujúcich úradných dní. Aby bolo možné navýšiť počty úradných dní je, podľa vyjadrení vedenia príslušných oddelení, potrebné nielen **personálne posilnenie, ale aj iné materiálne zabezpečenie,** pretože nie je v možnostiach oddelení zriadiť viac úradných pracovísk vzhľadom na obmedzenú priestorovú kapacitu (Trenčín, Dunajská Streda, Nové Zámky, Rimavská Sobota...). Práve počas neúradných dní zúradúvajú príslušníci OCP PZ žiadosti prijaté počas úradných dní.

5.1 PREDNOSTNÉ VYBAVOVANIE POČAS ÚRADNÝCH HODÍN

Podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ rezervačný systém uprednostní občanov Európskej únie. Na každom OCP PZ sa pri vybavovaní žiadateľov uprednostňujú zraniteľné skupiny osôb ako sú rodičia s deťmi, tehotné ženy, staršie osoby, osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, ďalej osoby s postavením Slováka žijúceho v zahraničí a osoby žiadajúce o udelenie pobytu v súvislosti s prinavrátením štátneho občianstva Slovenskej republiky. Zoznam osôb, ktoré sú vybavované počas úradných hodín prednostne, nie je upravený žiadnym interným predpisom ÚHCP PPZ, ale každý policajt by sa mal, podľa vyjadrenia úradu, pri vybavovaní cudzincov, a predovšetkým v kontakte s cudzincami, riadiť etickým kódexom policajta, svojím najlepším svedomím a ľudským prístupom. Toto vyjadrenie úradu potvrdzuje aj naša skúsenosť, kedy sme v praxi videli, že príslušníci cudzineckej polície po otvorení pracovísk určených na vybavovanie cudzincov prednostne volali dovnútra napríklad matky s malými deťmi, ktoré stáli v rade. **Tento ľudský prístup a empatiu zo strany príslušníkov je potrebné oceniť a vyzdvihnúť ako príklad dobrej praxe.**

5.2 VYBAVOVANIE CUDZINCOV MIMO ÚRADNÝCH DNÍ

Niektoré OCP PZ prijímali mimo úradných dní významných zahraničných investorov.⁵ Prijímanie mimo úradných dní sa uskutočňovalo iba so súhlasom riaditeľa príslušného riaditeľstva úradu hraničnej a cudzineckej polície.

Oceňujeme prax OCP PZ prijímať mimo úradných dní aj cudzincov, ktorí majú posledný deň oprávneného pobytu na území Slovenskej republiky. Tí sú prijatí aj bez poradového lístka a aj v prípade, ak sa dostavia na oddelenie cudzineckej polície vo večerných hodinách.

Navrhované opatrenie pre ministerstvo vnútra:

- uviesť do súladu informácie o úradných dňoch uvedených na stránke ministerstva vnútra s realitou niektorých oddelení,
- výslovne uviesť na stránke ministerstva vnútra, v ktoré dni sú prijímaní výlučne objednaní klienti a významní zahraniční investori (ako je to na OCP PZ Trnava, kde sú na tento účel vyhradené utorky a štvrtky).

Navrhované opatrenia pre ÚHCP PPZ:

- zabezpečiť na OCP PZ oznamy o úradných hodinách aj v angličtine,
- vypracovať stratégiu zvládania úradných dní na jednotlivých oddeleniach cudzineckej polície v čase najväčšej zaťaženia.

5 Významný zahraničný investor je právnická osoba so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorej Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky vydalo osvedčenie o významnej investícii. Podmienky priznania postavenia významného zahraničného investora upravuje zákonč. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Ide napríklad o firmy Jaguar, Peugeot, US Steel.

6. REŽIM VYBAVOVANIA CUDZINCOV A EXISTENCIA NEFORMÁLNEHO PORADOVNÍKA

Cudzinci, ktorí sa dostavili počas úradných dní na OCP PZ, boli vybavovaní v poradí, ktoré zabezpečuje automatický systém vydávajúcí poradové lístky. Prax bola po otvorení oddelenia v prevažnej miere taká, že jednotlivé poradové lístky vydávali samotní príslušníci postupne každému cudzincovi v závislosti od toho, kvôli čomu sa na OCP PZ dostavil.

S cieľom zabrániť následnému predávaniu a kšeftovaniu s vydanými poradovými lístkami, na niektorých oddeleniach vydané poradové lístky buď pripínali k samotným žiadostiam, prípadne na vydané lístky písali číslo dokladu. Takýto režim však funguje len v ranných hodinách - pri najväčšom nápore, kedy poradové lístky z automatu vydávajú príslušníci. Neskôr si už lístky tlačia samotní cudzinci.

Ak cudzinec nemá pri podávaní žiadosti pri sebe všetky dokumenty, je možnosť prerušiť jeho vybavovanie a v prípade, že vie požadovaný dokument ešte v ten deň doplniť, nemusí sa vrátiť na koniec poradia, ale s PIN kódom vygenerovaným automatom pri vydávaní poradového lístka, sa vie opäť prihlásiť na vybavenie a zaradiť naspäť do poradia.

Napríklad v Žiline ja kapacita vydaných poradových lístkov počas dlhého úradného dňa 105, pričom všetci, ktorým bol lístok vydaný, sú v ten deň aj vybavení. Pri rannom vydávaní poradových lístkov boli v niektorých prípadoch tieto vydané všetkým cudzincom čakajúcim v tom čase na oddelení. Títo cudzinci mali istotu, že v tento deň aj budú vybavení. V niektorých prípadoch však už ráno čakalo na vybavenie viac cudzincov, ako kapacita systému umožňovala (Košice). V takom prípade boli nútení skúsiť ešte v priebehu dňa, či im systém lístky vydá.

Prijímanie cudzincov prebiehalo v prípade niektorých OCP PZ na klientskom pracovisku, napríklad v Bratislave je kapacita 23 takýchto pracovísk, bežne funguje 9 - 10 z nich. V Žiline, na novom klientskom pracovisku, vybavovali cudzincov na piatich pracoviskách. V obmedzenom režime fungovalo do času presťahovania OCP PZ v Dunajskej Strede, ktoré vybavovalo cudzincov iba na dvoch pracoviskách. Tieto pracoviská však neboli od seba oddelené, čím nebolo zabezpečené dostatočné súkromie pri prijímaní žiadosti. Nie každé oddelenie disponuje pracoviskom určeným na prijímanie cudzincov, teda nie všade existujú klientské pracoviská. Napríklad v Košiciach sú cudzinci vybavovaní v samostatných kanceláriách, v Rimavskej Sobote sídli OCP PZ v rodinnom dome.

V čase prieskumu na OCP PZ v Trenčíne nefungoval automat na vydávanie poradových lístkov. Prednostne boli vybavení objednaní cudzinci. Neobjednaní museli čakať, či vôbec prídu na rad. Podľa akého poradia však boli vybavovaní neobjednaní cudzinci nie je zrejmé, keďže nedisponovali poradovými lístkami. Podľa vyjadrenia zástupkyne riaditeľa, takáto situácia nie je problémom, pretože konflikty medzi čakajúcimi cudzincami nevznikajú.

6.1 SITUÁCIA PRED OTVORENÍM OCP PZ POČAS ÚRADNÝCH DNÍ

S vykonávaním prieskumov na OCP PZ sme začali ešte pred úradnými hodinami, teda ešte pred ich otvorením, aby sme pozorovali ranný nápor cudzincov a spôsob, akým ho príslušné oddelenia zvládajú.

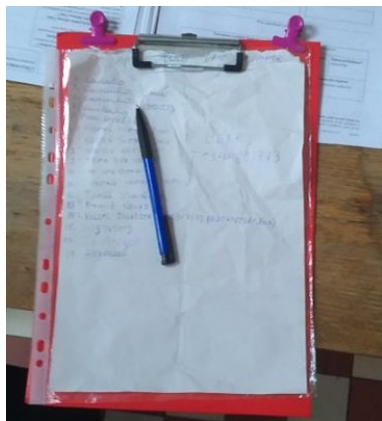
Okrem OCP PZ v Rimavskej Sobote a v Michalovciach, kde počet prichádzajúcich cudzincov nie je vysoký, pred ostatnými OCP PZ už v ranných hodinách stál dlhý rad žiadateľov. Išlo približne o 30 - 40 ľudí, v Bratislave bol tento počet približne dvojnásobný.

Cudzinci, prípadne nimi poverené osoby, nám uviedli, že vybavenie počas úradných hodín si zabezpečujú tak, že pred OCP PZ čakajú aj od predchádzajúceho dňa. Medzi čakajúcimi cudzincami sa tvoril aj **neformálny poradovník**. Príslušné OCP PZ túto skutočnosť vnímali a uviedli, že na neformálny poradovník neprihliadajú. Rovnako sa vyjadrili, že nocovanie pred oddelením nie je potrebné na to, aby sa cudzinec dostal na rad. Cudzinci sa spravidla chodili zapisovať ešte počas predchádzajúceho dňa, prípadne v skorých ranných hodinách. Na OCP PZ v Trnave v čase nášho prieskumu už stála skupina cudzincov, ktorá čakala na vybavenie **na nasledujúci úradný deň**.



Cudzinci spravidla uvádzali, že neformálny poradovník začne vytvárať ten, kto príde na OCP PZ ako prvý a postupne sa doň zapíšu ďalší čakajúci. Vytváranie neformálneho poradovníka bolo medzi cudzincami **považované za samozrejmosť** a tvrdili, že bez neho by to nešlo, pretože tam čakajú na vybavenie aj od predchádzajúceho dňa. Vo väčšine prípadov existencia neformálneho poradovníka na OCP PZ nastoľovala poriadok, je potrebné však zmieniť, že na niektorých oddeleniach, ako Dunajská Streda a Prešov to pôsobilo, že neformálny poradovník vytvára organizovanú skupinu. Napríklad v Dunajskej Strede nás po príchode pred oddelenie vyzvala istá pani s poradovníkom v ruke, na zapísanie sa. Ona samotná však na vybavenie nečakala. Následne nastala problémová situácia, keď skupina cudzincov, ktorá tvrdila, že prišla pred oddelenie ešte pred jej príchodom, sa odmietla do jej poradovníka zapísať. Po otvorení OCP PZ v Dunajskej Strede príslušníci cudzineckej polície s dotyčnou pani komunikovali a pýtali sa jej, kto je zapísaný ako prvý. V Prešove osoby, ktoré vystupovali ako sprostredkovatelia, disponovali viacerými poradovými lístkami, ktoré si prichádzajúci cudzinci následne prevzali, čo vyvolávalo dojem, že príslušník oddelenia vydal sprostredkovateľovi viac lístkov ako bol reálny počet jeho klientov čakajúcich v rade. Pri zisťovaní, ako funguje čakanie v rade, boli zamestnanci Kancelárie verejného ochrancu práv oslovení istým sprostredkovateľom, že v prípade záujmu nás vedie do poradovníka zapísať za poplatok tak, aby sme sa dostali na vybavenie. Takéto praktiky pred OCP PZ nemôže jej vedenie akceptovať. Je potrebné, aby sa cudzinecká polícia od týchto neformálnych poradovníkov dištancovala a policajti pri vydávaní lístkov prihliadali iba na poradie vytvorené prítomnými cudzincami. Pred OCP PZ Bratislava sme boli svedkami situácie, kedy sa príslušník cudzineckej polície familiárne zvitl so ženou čakajúcou v rade a neskôr za ňou vyšiel aj s poradovým číslom v ruke.

Takého konanie je v **prísnom rozpore jednak s Etickým kódexom policajta, ale aj s princípmi dobrej verejnej správy.**

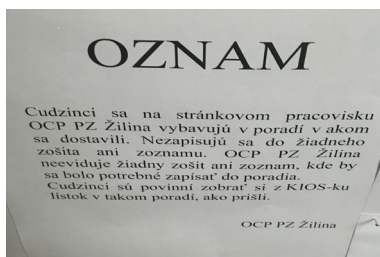


V súvislosti s existenciou neformálnych poradovníkov sa domnievame, že **cudzinci by už pri prvom kontakte a pri čakaní v rade pred oddelením mali byť informovaní o tom, že OCP PZ na neformálne poradovníky neprihliada.** Informácia o tom, že na neformálny poradovník sa neprihliada bola zverejnená iba na OCP PZ v Žiline, aj to však **iba vo vnútri budovy a iba v slovenskom jazyku.** Táto informácia by však mala byť viditeľná pri vstupe na všetky oddelenia, aby čakajúci cudzinci vopred vedeli, že zapísanie sa do neformálneho poradovníka nie je potrebné, a to najmä v prípade, ak ho vedie organizovaná skupina ľudí, kedy nie je vylúčené, že zapísanie sa naň je podmienené aj finančnou úhradou.

Za súčasných podmienok cudzinci čakajú už v skorých ranných hodinách na otvorenie OCP PZ, nocujú v autách na príľahlých parkoviskách, prípadne čakajú vonku pred oddelením, vystavení vplyvom počasia a zapisujú sa do neformálnych poradovníkov. V extrémnych prípadoch cudzinci čakajú už v doobedňajších hodinách na vybavenie počas nasledujúceho úradného dňa. Tým, čo by pomohlo predísť týmto situáciám, dlhým radom čakateľov na vybavenie pred otvorením oddelení a zamedzeniu vytvárania neformálneho poradovníka, je práve **efektívne fungujúci objednávací systém.**

Opatrenia navrhované pre ÚHCP PPZ:

- zabezpečiť, aby na všetkých OCP PZ bola na viditeľnom mieste pred vchodom na oddelenie umiestnená informácia, že na neformálny poradovník sa neprihliada, pričom pre vybavenie nie je potrebné zapísať sa do žiadneho poradovníka,
- zabezpečiť, aby na OCP PZ boli vydávané poradové lístky len fyzicky prítomným cudzincom,
- zabezpečiť, aby príslušníci OCP PZ nespolupracovali s osobami, ktoré pred oddeleniami neformálny poradovník vytvárajú.



7. ELEKTRONICKÝ OBJEDNÁVACÍ SYSTÉM A JEHO EFEKTÍVNOSŤ

V čase vykonávania prieskumov na OCP PZ, v období do 15. 11. 2019, fungoval objednávací systém, ktorý pre OCP PZ zabezpečovali Útvary policajného zabezpečenia pre cudzincov v Sečovciach a Medvedove.⁶ Ako funguje tento objednávací systém bolo členom prieskumnej skupiny Kancelárie verejného ochrancu práv vysvetlené na osobnom stretnutí

- 6 ÚPZpC v Sečovciach zabezpečoval objednávací systém pre OCP PZ v územnej pôsobnosti Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Prešov a Banská Bystrica. Útvar policajného zaistenia pre cudzincov v Medvedove obsluhoval objednávací systém OCP PZ v územnej pôsobnosti Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Bratislava.

pracovníkmi Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov v Sečovciach (ďalej len „ÚPZpC Sečovce“).

Tento systém bol hodnotený negatívne tak zo strany cudzincov, ktorí potrebovali vybavovať úkony na jednotlivých OCP PZ, ako aj zo strany príslušníkov. Systém bol oboma stranami hodnotený ako nedostatočný, neefektívny a neflexibilný. Skúsenosti s objednávacím systémom nemali len cudzinci vybavovaní na malých a menej vyťažených OCP PZ (OCP PZ Michalovce a OCP PZ Rimavská Sobota), kde príslušníci oddelení stačili vybaviť všetkých cudzincov, ktorí sa v daný deň na OCP PZ dostavili osobne.

Starý systém fungoval tak, že cudzinec najskôr odoslal v tomto systéme žiadosť o poskytnutie termínu na konkrétny úkon. Približne po mesiaci od odoslania žiadosti dostal elektronický oznam, že jeho žiadosť bola prijatá. Tento oznam však neobsahoval konkrétne pridelený termín na vybavenie úkonov. Následne, približne po ďalšom mesiaci, bol cudzincovi oznámený konkrétny termín, pridelený na určitom OCP PZ. Celý proces, od podania žiadosti až do oznámenia termínu, tak trval približne dva mesiace. Z uvedeného dôvodu ho mnohí cudzinci pri ďalšej príležitosti už opätovne nevyužívali. Aj samotní príslušníci OCP PZ sa počas osobných rozhovorov vyjadrovali, že proces prijímania žiadostí o objednanie a pridelenie termínov je, vzhľadom na lehoty v konaniach podľa zákona o pobyte cudzincov, príliš dlhý.

Ako najväčšia nevýhoda starého systému sa javila **nemožnosť cudzinca akokoľvek ovplyvniť výber termínu, na ktorý sa elektronicky objednal**. Tento termín bol stanovený pracovníkmi útvarov policajného zaistenia cudzincov. **Pokiaľ termín cudzincovi nevyhovoval** (najmä z pracovných, osobných, zdravotných či z iných dôvodov), **nemohol ho zmeniť**. Táto skutočnosť viedla k tomu, že často dochádzalo k situáciám, kedy sa **cudzinec na pridelený termín na konkrétne OCP PZ nedostavil**. Termín však ostal pridelený, a tým blokovaný pre iných cudzincov. Pracovníčka ÚPZpC Sečovce uviedla, že pokiaľ ich následne cudzinec kontaktoval a oznámil im, že pridelený termín mu nevyhovuje, snažili sa mu vyjsť v ústrety a nájsť mu iný voľný termín v rámci voľných kapacít termínov. Nevyužitý termín uvoľnili pre iných cudzincov. Avšak z prieskumov a z osobných rozhovorov s cudzincami na jednotlivých OCP PZ sa javilo, že cudzinci o takejto možnosti nemali žiadne informácie.

Ďalším nedostatkom starého systému bola možnosť objednať sa elektronicky len na určité úkony. Takto bolo možné objednať sa napríklad na udelenie a obnovu prechodného alebo trvalého pobytu. Na iné úkony, napr. zmenu adresy, zmenu účelu pobytu, získanie informácií, sa však prostredníctvom tohto elektronického systému nebolo možné objednať.

Starý systém tiež nebol prepojený s vyvolávacími systémami na jednotlivých OCP PZ. To spôsobovalo, že príslušníci OCP PZ vždy ráno najskôr vytlačili určitý počet časových lístkov v počte zodpovedajúcom počtu cudzincov objednaných cez elektronický systém. To spôsobovalo určité pochybnosti zo strany cudzincov, či tieto lístky nie sú následne

príslušníkmi OCP PZ pridelené vybraným cudzincom a vzbudzovalo isté obavy z transparentnosti celého procesu.

Starý systém sa tiež **vyznačoval nedostatočnou kapacitou v počte objednaných cudzincov na jednotlivé úradné dni**, keďže elektronicky sa mohla objednať len časť cudzincov a po vybavení prideleného počtu cudzincov vybavovaných na základe elektronického objednania, OCP PZ pokračovali vo vybavovaní cudzincov, ktorí sa na jednotlivé OCP PZ dostavili osobne. Takto sa teda stávalo, že cudzinci sa vo väčšine prípadov dostali na rad podstatne skôr ak prišli osobne, než ak by využili starý elektronický objednávací systém. V tomto kontexte sa javilo ako otázne, či má takto nastavený systém vôbec opodstatnenie, keďže jeho účelom by malo byť zefektívnenie vybavovania žiadostí a skrátenie času potrebného na čakanie v radoch na jednotlivých OCP PZ. Na základe získaných informácií je možné konštatovať, že starý elektronický objednávací systém fungoval presne opačne – bol zdĺhavý, komplikovaný a neefektívny.

Neefektívnosť a praktická nefunkčnosť starého elektronického systému spôsobovala mnohé vedľajšie nedostatky, ktoré sme počas osobných návštev jednotlivých OCP PZ zistili. Pokiaľ by bola cudzinecká polícia už v tomto čase vybavená efektívnym a fungujúcim elektronickým objednávacím systémom, bolo by možné (aspoň čiastočne) **predísť dlhému čakaniu v radoch pred oddeleniami (a to aj počas noci), preplnenosti objektov jednotlivých OCP PZ, ako aj vedeniu neformálnych poradovníkov cudzincami. Tieto poradovníky fakticky nahrádzali nefunkčný objednávací systém a zároveň v niektorých prípadoch vytvárali priestor na obchodovanie s poradím jednotlivých cudzincov.**

Od 15. 11 2019 bol do prevádzky spustený tzv. „nový“ elektronický objednávací systém. Na úvod však treba uviesť, že jeho zavádzanie bolo ešte pred jeho spustením hodnotené rozpačito, a to najmä zo strany vedúcich príslušníkov jednotlivých OCP PZ. Počas našich osobných návštev sa totiž ukázalo, že niektoré OCP PZ nemali ani jeden týždeň (OCP PZ Trenčín), resp. dva týždne (OCP PZ Prešov) pred jeho spustením žiadne informácie a nevedeli, akým spôsobom bude fungovať.

Podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ je nový systém založený na jednotnej platforme, na akej sú založené aj ostatné elektronické systémy v rámci PZ, ako napr. pri dopravných agendách. **Po jeho spustení sa z dôvodu prepojenosti s ostatnými jednotnými systémami bolo možné na OCP PZ objednať len 14 dní vopred.** Tento problém však bol, podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ, od 16. 1. 2020 vyriešený a nový systém funguje nezávisle od ostatných elektronických systémov Policajného zboru. **Od uvedeného dátumu je možné, aby sa cudzinci na OCP PZ Bratislava objednali 60 dní vopred.** Od konca januára 2020 má byť takáto možnosť dostupná aj pre všetky ostatné OCP PZ v Slovenskej republike.

Kapacitu objednávok/rezervácií v rámci nového elektronického systému bude možné nastavovať podľa potrieb a záujmu, v závislosti od personálnych kapacít príslušníkov jednotlivých OCP PZ a ich vyťaženia.

ÚHCP PPZ uviedol, že k 14. 1. 2020 systém nepokrýva 100 % žiadostí cudzincov o rezerváciu termínu na OCP PZ. Cieľom ÚHCP PPZ je však doplniť a nastaviť kapacity tak, **aby bolo možné pokryť potreby všetkých záujemcov o elektronické objednanie.**

Na elektronický objednávací systém sa prihlasuje prostredníctvom portálu ministerstva vnútra „Elektronické služby“.⁷ Systém umožňuje, aby sa cudzinec vopred elektronicky objednal na vybavenie žiadostí o:

- udelenie prechodného pobytu,
- obnovenie prechodného pobytu,
- registráciu práva občana Európskej únie,
- registráciu práva na pobyt rodinného príslušníka občana Európskej únie,
- registráciu práva na trvalý pobyt rodinného príslušníka občana Európskej únie,
- udelenie trvalého pobytu na 5 rokov,
- udelenie trvalého pobytu na neobmedzený čas,
- udelenie dlhodobého pobytu.

Po spustení nového elektronického objednávacieho systému sme osobne navštívili len jedno OCP PZ, a to v Bratislave, 20. 11. 2019, teda päť dní po spustení nového systému. Oslovení cudzinci, ktorí využili nový systém sa vyjadrili, že systém funguje podstatne lepšie než predchádzajúci. Po prihlásení bolo možné objednať sa na termín, ktorý im vyhovoval, o tri dni. Podľa ich vyjadrení si mohli zvoliť tak dátum, ako aj čas návštevy OCP PZ. Výhodou systému je aj prepojenosť objednávacieho a vyvolávacieho systému, čo odbúrало povinnosť príslušníkov OCP PZ na začiatku úradných hodín tlačiť z kiosku časové lístky pre objednaných cudzincov.

Práve efektívne fungujúci elektronický objednávací systém s dostatočnou kapacitou termínov predstavuje účinný spôsob ako vyriešiť situáciu s neformálnymi poradníkmi pred OCP PZ, čakanie v dlhých radoch od skorých ranných hodín, prípadne od predchádzajúceho dňa a zamedzuje činnosti organizovaných skupín, ktoré sa práve na neefektívnosti objednávacieho systému snažia zarábať.

8. POSKYTOVANIE VŠEOBECNÝCH INFORMÁCIÍ CUDZINCOM

Všeobecné informácie o žiadostiach o pobyt môžu cudzinci získať predovšetkým na webovej stránke ministerstva vnútra v časti „Informácie pre cudzincov“ a v časti „Najčastejšie otázky“.

Samotné OCP PZ poskytujú všeobecné informácie **telefonicky, e-mailom a osobne**. Prostredníctvom e-mailu a telefonicky poskytujú OCP PZ predovšetkým všeobecné informácie o zákonných náležitostiach žiadosti o pobyt, postupoch pri jej podávaní a pod. O stave vybavovania konkrétnej žiadosti nie je možné získať informácie telefonicky ale iba osobne. OCP

7 <https://portal.minv.sk/wps/wcm/connect/sk/site/main/zivotne-situacie/Cudzinci/rezervacny-system/>

PZ obsluhujú svoje telefónne linky sami, prostredníctvom príslušníkov v službe. Výnimku predstavuje Banská Bystrica, ktorej linku obsluhuje OCP PZ Rimavská Sobota. Oddelenia, ktoré spadajú pod pôsobnosť Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Bratislava,⁸ okrem vlastných telefonických liniek obsluhujú aj všeobecnú informačnú linku, ktorá rotuje medzi jednotlivými oddeleniami v mesačných intervaloch.

Z osobných prieskumov, najmä z prieskumu v Trenčíne vyplýva, že OCP PZ Trenčín na telefonáty ani na e-maily neodpovedá. Podľa údajov osoby, ktorá cudzincom pomáha pravidelne vybavovať ich záležitosti, na telefonáty neodpovedá OCP PZ Trnava a ani OCP PZ Žilina. Pozitívne však hodnotí poskytovanie informácií telefonicky či e-mailom OCP PZ Rimavská Sobota.

Z dotazníkového prieskumu vyplýva, že vo väčšine prípadov je takmer nemožné dovolať sa na OCP PZ. Online dotazník tiež potvrdil, že na OCP PZ Trenčín sa niektorým osobám nepodarilo dovolať ani po dvoch týždňoch. Na OCP PZ Bratislava sa niektorým cudzincom síce dovolať podarilo, no dozvedeli sa iba to, že informácie sa poskytujú len osobne. V dotazníku sa viacerí cudzinci vyjadrili, že im na OCP PZ Bratislava síce informácie poskytli výnimočne aj telefonicky, no tie boli poskytnuté jednotlivými príslušníkmi odlišne. Ako príklad uviedol jeden z nich udeľovanie prechodného pobytu pre dieťa narodené v Slovenskej republike. Niektorí dokonca uviedli, že príslušníci im poskytli staré informácie, alebo boli v odpovediach neistí. Nájde sa však aj zopár výnimiek. Pozitívne reakcie sme zachytili vo vzťahu k OCP PZ Nové Zámky, kde cudzinci získali požadované informácie telefonicky a jeden z nich vyhodnotil prístup príslušníka ako „veľmi milý“.

OCP PZ nám pri prieskumoch jednotne uviedli, že odpisujú na e-mailové podania a takýmto spôsobom poskytujú cudzincom všeobecné informácie o postupe pri podávaní žiadosti a náležitostiach žiadosti o pobyt. V skutočnosti sme však zistili, že prax jednotlivých OCP PZ nie je v tomto smere jednotná. Na všeobecnú otázku o náležitostiach žiadosti o udelenie trvalého pobytu na území Slovenskej republiky odoslanú na jednotlivé oddelenia tak v slovenskom, ako aj v anglickom jazyku sme dostali rozdielnú odpoveď.

Odpovede sme hodnotili z hľadiska kompletnosti poskytnutej informácie a z hľadiska jej včasnosti. Za kompletnú odpoveď považujeme takú, ktorá obsahuje vysvetlenie príslušných zákonných ustanovení vzťahujúcich sa na konkrétnu formu pobytu, informáciu o povinných náležitostiach žiadosti, o spôsobe a o možných miestach jej podania. Za včasnú považujeme odpoveď poskytnutú do dvoch týždňov od zaslania otázky. Pri týchto hodnotiacich kritériách **kladne hodnotíme odpoveď poskytnutú OCP PZ Nové Zámky, Rimavská Sobota, Prešov a Košice.** Obsahovo obdobnú odpoveď zaslalo aj OCP PZ Nitra, avšak neskôr. Prax týchto oddelení v spôsobe poskytovania informácií **hodnotíme pozitívne a konštatujeme, že takýto spôsob poskytovania informácií by si mali osvojiť aj ostatné OCP PZ,** lebo zo zaslanej odpovede sú cudzincovi zrejme

8 OCP PZ Bratislava, Dunajská Streda, Nové Zámky, Nitra.

všetky informácie potrebné na podanie žiadosti a sám si už nemusí nič vyhľadávať.

Do druhej skupiny radíme tie odpovede, ktoré cudzinca odkážu na príslušné ustanovenia zákona o pobyte cudzincov, konkrétne informácie si však už musí vyhľadať v zákone o pobyte cudzincov sám. Takýmto spôsobom odpovedalo OCP PZ Žilina a Banská Bystrica. Tieto odpovede však boli poskytnuté v krátkom čase od zaslania otázky, preto aj takúto odpoveď považujeme za dostatočnú, predovšetkým s poukazom na rýchlosť odpovede.

Rozdielnu prax v spôsobe poskytovania informácií prostredníctvom e-mailu preukázali OCP PZ Bratislava a Michalovce, ktoré neposkytli požadovanú informáciu, ale v odpovedi odkázali na ich úradné dni, Bratislava aj na číslo informačnej linky. Táto prax je však v rozpore s tým, čo nám bolo prezentované pri osobnom prieskume, a to, že všeobecné informácie poskytujú aj prostredníctvom e-mailu. Navyše, aj keď odkážu cudzinca na číslo informačnej linky, z odpovedí uvedených v dotazníku vyplýva, že v Bratislave je cudzinec v konečnom dôsledku opäť odkázaný iba na úradné dni oddelenia, čím sa **zvyšuje nápor cudzincov počas úradných dní. Cudzincom však iný spôsob, ako získať informácie, predovšetkým v Bratislave, neostáva.**

Je však v záujme samotných OCP PZ v čo najväčšej miere **odbremeniť a znížiť počet cudzincov prichádzajúcich osobne**, predovšetkým s poukazom na celkové nedostatočné personálne obsadenie cudzineckej polície. **Vhodný spôsob na to predstavuje práve poskytovanie všeobecných informácií e-mailom a telefonicky.** Tým sa zníži počet cudzincov prichádzajúcich na OCP PZ len kvôli získaniu všeobecných informácií.

OCP PZ v Dunajskej Strede, Trenčíne a Trnave nám doteraz odpoveď neposkytli.

Všeobecné informácie je možné získať aj **osobne počas úradných hodín.** Cudzinec si však musí kvôli získaniu informácie vystáť rad pred OCP PZ a následne si vytlačiť z kiosku lístok z kategórie „Informácie“. Na niektorých OCP PZ chodili príslušníci **priebežne zisťovať, či niekto čaká na podanie informácií, aby takýto čakajúci mohli byť vybavení skôr (OCP PZ Banská Bystrica).** Takúto prax hodnotíme pozitívne. Z niektorých vyjadrení cudzincov však vyplynulo, že napríklad OCP PZ Dunajská Streda **všeobecné informácie cudzincom neposkytuje**, ale odkáže ich na webovú stránku ministerstva vnútra. Obdobne má, podľa vyjadrení cudzincov, fungovať aj OCP PZ Trnava. Cudzinci si v takom prípade musia vyhľadať potrebné informácie sami na webovej stránke ministerstva vnútra. V prípade, ak požadovanú informáciu nenájdu a podajú si neúplnú žiadosť, tá (v zákonoch predpísaných prípadoch) nie je príslušným oddelením

prijatá a celý proces podávania žiadosti musia na OCP PZ zopakovať odznova.

Práve úplnosť informácií, ktoré sú poskytnuté cudzincovi telefonicky alebo e-mailom pred podaním žiadosti, vedie k efektívnemu podaniu žiadosti o pobyt a k zníženiu náporu od tých cudzincov, ktorí chodia podávať žiadosť opakovane alebo prídu na OCP PZ iba s cieľom získať všeobecné informácie.

Opatrenia navrhované pre ÚHCP PPZ:

- vnútorným pokynom OCP PZ
 - zjednotiť prax OCP PZ pri poskytovaní informácií prostredníctvom e-mailu, teda určiť v akej lehote a akým spôsobom je nutné poskytovať všeobecné informácie na e-mailové dopyty cudzincov,
 - stanoviť povinnosť poskytovať informácie aj tým cudzincom, ktorí sa dostavia na OCP PZ osobne;
 - zabezpečiť obsluhu telefónnych liniek OCP PZ tak, aby sa cudzinci vedeli na oddelenie dovolať a aj týmto spôsobom získať informácie potrebné k podaniu žiadosti o pobyt.

9. POSKYTOVANIE INFORMÁCIÍ KU KONKRÉTNYM ŽIADOSTIAM A NAHLIADANIE DO SPISU

Vykonaním prieskumov na OCP PZ sme zistili, že **informácie o stave vybavenia podanej žiadosti o pobyt** je možné získať **len osobne**. OCP PZ tento typ informácie telefonicky neposkytujú. Táto skutočnosť však môže predstavovať **problém predovšetkým pri získaní informácií o stave vybavenia žiadosti, ktorá bola podľa § 125 ods. 1 tretej vety zákona o pobyte cudzincov odstúpená na vybavenie na iné OCP PZ**. V praxi preto môže nastať situácia, že cudzinec, ktorý si podal žiadosť podľa miesta pobytu v Bratislave, sa musí ísť osobne informovať napríklad do Košíc. V Košiciach však odstúpené žiadosti vybavuje spracovateľské centrum,⁹ ktoré sídli na letisku v Košiciach. Teda, ak sa cudzinec dostaví na OCP PZ Košice bez predchádzajúceho ohlásenia, spis s jeho žiadosťou tam nebude, keďže bude v spracovateľskom centre. **Kvôli nahliadnutiu do spisu je potrebné vopred sa dohodnúť na termíne návštevy oddelenia.** Podľa vyjadrenia zástupcu riaditeľa OCP PZ Košice je v prípade žiadostí zaslaných na vybavenie na iné OCP PZ prax taká, že na nahliadnutie do spisu cudzinci splnomocňujú osoby žijúce/zdržiavajúce sa na východe republiky. Analýze ustanovenia § 125 ods. 1 tretej vety zákona o pobyte

- 9 Spracovateľské centrum (CSC) funguje na letisku v Košiciach od júna 2019. Na vyhodnocovanie odstúpených žiadostí sú sem vysielaní príslušníci OCP PZ z Košíc, Prešova a Michaloviec a koordinátor z Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Prešov. Odstúpené žiadosti najprv prijme, zaeviduje a vykoná potrebné administratívne kroky v spise OCP PZ Košice, v spracovateľskom centre žiadosť vyhodnotia a rozhodnutie vydá OCP PZ Košice pod svojou hlavičkou, s podpisom riaditeľa OCP PZ. Spracovateľské centrá nemajú žiadnu právnu subjektivitu. Takéto spracovateľské centrum funguje aj v Medveďove, kde jeho činnosť zabezpečujú príslušníci OCP PZ Dunajská Streda, prípadne OCP PZ Trnava, za výpomoci príslušníkov z útvaru policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov.

cudzincov a vplyvu zasielania žiadosti na procesné práva účastníka konania sa budeme venovať v nasledujúcej kapitole.

Ďalšou skutočnosťou, pre ktorú je potrebné si **vopred dohodnúť termín aj kvôli informácii o stave vybavovania žiadosti**, je informačný systém cudzineckej polície Evidencia cudzincov (ďalej len „ECU“), ktorý je, podľa vyjadrení príslušníkov OCP PZ, zastaraný a nepostačuje pre ich súčasné potreby. V ECU je spis zaevidovaný, je možné vidieť, či je v riešení, alebo je vybavený, ale pri nahliadnutí do spisu v ECU, iná osoba ako spracovateľ nevidí aké konkrétne úkony boli v spise vykonané a prečo vybavovanie žiadosti ešte nebolo ukončené (napr. z dôvodu čakania na vyjadrenie príslušného úradu práce, sociálnych vecí a rodiny). Nevidí to ani nadriadený. Kvôli konkrétnym zisteniam v rámci spisu je potrebné ho fyzicky nájsť a nahliadnuť doň, aby sa cudzincovi mohla poskytnúť informácia v akom stave sa jeho žiadosť nachádza. To sťažuje **aj kontrolnú činnosť nadriadených a prípadné odhalenie nečinnosti spracovateľa spisu**. Podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ vláda Slovenskej republiky v Stratégii pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike, vypracovanej s výhľadom do roku 2030, súhlasila s novým informačným systémom ECU, ktorý by uľahčil prácu na medzirezortnej úrovni subjektom ako sú obce, okresné úrady, ministerstvá, zastupiteľské úrady Slovenskej republiky v zahraničí a pod. Termín realizácie tohto opatrenia nám však nebol poskytnutý.

S poukazom na uvedené skutočnosti je termín nahliadnutia do spisu potrebné dohodnúť vopred priamo so spracovateľom. Žiadosti o nahliadnutie do spisu sa podávajú písomne, oficiálne tlačivo na tento úkon predpísané nie je. OCP PZ akceptujú aj neformálne napísané žiadosti. Napríklad riaditeľ OCP PZ Banská Bystrica s cieľom zabezpečiť jednotný postup príslušníkov OCP PZ Banská Bystrica vydal metodiku „Postup pri zabezpečení práva účastníka konania ustanoveného v § 23 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)“, ktorým napríklad prikazuje umožniť **nazeranie do spisu len na základe podanej žiadosti účastníka konania**, po predchádzajúcom dohovore s účastníkom konania počas úradných dní. Mimo úradných dní sa nahliadnutie do spisu môže uskutočniť len po predchádzajúcom súhlase vedenia OCP PZ. Nahliadnutie do spisu umožní spracovateľ spisu alebo príslušník určený riaditeľom.

10. ANALÝZA USTANOVENIA § 125 ODS. 1 TRETEJ VETY ZÁKONA O POBYTE CUDZINCŮV

Policačný útvar príslušný na konanie vo veciach pobytu určuje § 125 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov. Tým je, podľa všeobecného pravidla, **policačný útvar podľa miesta pobytu alebo predpokladaného pobytu**, ak zákon o pobyte cudzincov alebo osobitný predpis neustanovuje inak. Ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý pravidelne dochádza do zamestnania cez štátnu hranicu zo susedného štátu, koná **policačný útvar podľa miesta výkonu zamestnania**. Ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý pravidelne dochádza cez štátnu hranicu zo susedného

štátu do školy, koná **policajný útvar podľa sídla školy**. V zmysle § 125 ods. 1 tretej vety zákona o pobyte cudzincov **ministerstvo vnútra však v odôvodnených prípadoch môže určiť príslušným na prijatie žiadosti o udelenie pobytu alebo na konanie o udelení pobytu iný policajný útvar**, ako je určený podľa prvej vety.

Podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ dochádza v praxi k prerozdeľovaniu žiadostí o udelenie prechodného pobytu prijatých na OCP PZ v územnej pôsobnosti Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Bratislava na iné OCP PZ, a to v závislosti od zaťaženia jednotlivých OCP PZ a od priemeru prijatých žiadostí o udelenie prechodného pobytu.¹⁰

Účelom nasledujúcej analýzy je posúdiť súlad ustanovenia § 125 ods. 1 tretej vety zákona o pobyte cudzincov s Ústavou a zároveň preskúmať vplyv zmeny príslušného OCP PZ na základné práva účastníkov konania. V rámci otázky miestnej príslušnosti a jej možnej zmeny je potrebné sa vysporiadať s tromi okruhmi problémov. Prvým je ústavná prípustnosť možnosti zmeny miestnej príslušnosti orgánu verejnej správy vo všeobecnosti. V druhom okruhu je potrebné zaoberať sa tým, že aj v prípade, ak by bola vo všeobecnej rovine zmena prípustná, je potrebné všeobecné kritériá aplikovať na konkrétny prípad zmeny príslušnosti policajného útvaru v konaní o udelení pobytu. V poslednom okruhu problémov analyzujeme dopady zmeny miestnej príslušnosti na procesné práva účastníkov konania a možnosť ich reálneho uplatnenia v praxi.

10.1 ÚSTAVNÁ PRÍPUSTNOSŤ ZMENY MIESTNEJ PRÍSLUŠNOSTI

Jedným z indikátorov možnosti prípustnosti zmeny miestnej príslušnosti na základe rozhodnutia nadriadeného orgánu je existencia podobnej právomoci aj v iných oblastiach, ako je konanie o udelení pobytu. Takýchto príkladov možno v našom právnom poriadku nájsť niekoľko.

Jedným z nich je ustanovenie § 51 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, ktoré umožňuje generálnemu prokurátorovi a krajskému prokurátorovi v rozsahu jeho pôsobnosti, s cieľom zabezpečiť plnenie úloh prokuratúry, ustanoviť výnimky z pravidiel určovania príslušnosti. V konečnom dôsledku tak môže, za splnenia dvoch zákonných podmienok, **dôjsť aj k zmene miestnej príslušnosti prokurátora**. Týmito dvoma podmienkami je zmena príslušnosti **na základe rozhodnutia**

- 10 Spôsob prerozdeľovania prijatých žiadostí o udelenie prechodného pobytu upravujú interné predpisy ÚHCP PPZ:
1. Rozkaz riaditeľa ÚHCP PPZ č. 13/2019 z 12. marca 2019 o vydaní metodiky postupu vo veciach pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky, účinný dňom 1. apríla 2019 – časť X. Príslušnosť na konanie o udelení pobytu,
 2. Rozkaz riaditeľa ÚHCP PPZ č. 31/2019 z 28. októbra 2019 o postupe pri prerozdeľovaní žiadostí o udelenie prechodného o pobytu v rámci útvarov v pôsobnosti Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Bratislava účinný dňom 1. novembra 2019,
 3. príkaz riaditeľa ÚHCP PPZ vydaný pod č. PPZ-HCP-OCPI-2019/037352-005 zo dňa 28. 10. 2019 vo veci príslušnosti na konanie o udelení pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny v rámci pôsobnosti Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Bratislava.

príslušného subjektu (generálny alebo krajský prokurátor) a súčasná existencia účelu takéhoto opatrenia, a to je plnenie úloh prokuratúry.¹¹

Ďalším právnym predpisom, ktorý umožňuje zmenu miestne príslušného orgánu je zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý v § 8 ods. 1 umožňuje „druhostupňovému orgánu na návrh daňového subjektu alebo na podnet správcu dane **delegovať miestnu príslušnosť na správu dane na iného správcu dane, ak považuje takýto návrh za opodstatnený**; rovnako sa postupuje aj pri delegovaní príslušnosti medzi daňovým úradom a úradom pre vybrané hospodárske subjekty.“

Dôvodová správa k zákonu o správe daní bližšie charakterizuje skutočnosti, ktoré môžu odôvodňovať zmenu miestnej príslušnosti. Sú nimi najmä vznik **„pochybnosti o nezaujatosti pôvodného správcu dane v prejednávanej veci**, alebo ak je delegovanie potrebné, napr. **z hľadiska rýchlosti a hospodárnosti daňového konania** (daňový subjekt sa v mieste svojho trvalého bydliska nezdržiava a svoju podnikateľskú činnosť vykonáva v obvode iného správcu dane).“¹²

Jedine naplnenie zákonných dôvodov môže opodstatniť zmenu miestnej príslušnosti správcu dane. Preto je **sledovanie ich skutočného naplnenia nevyhnutným predpokladom posúdenia ústavnosti zmeny miestnej príslušnosti**. Ako sa vyjadril aj Ústavný súd Slovenskej republiky, „súčasťou zákonom ustanoveného postupu pri domáhaní sa práva na inom orgáne Slovenskej republiky podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy je i právo účastníka daňového konania, aby v jeho veci konal miestne príslušný správca dane [...]. Ak preto má **dôjsť k zmene miestnej príslušnosti, musí sa tak stať iba z dôvodov uvedených v zákone a iba postupom uvedeným v zákone**.“¹³

Dočasnú zmenu miestnej príslušnosti pozná aj **zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov**. Podľa ustanovenia § 43a tohto zákona, ak je dôvodná obava, že v konaní o návrhu na vklad alebo v konaní o zázname okresný úrad nedodrží lehotu, môže predseda úradu na určený čas a v určených konaniach rozhodnúť o tom, že bude konať iný okresný úrad. Z dôvodovej správy vyplýva, že **zmena miestnej príslušnosti je inštitútom opatrenia proti nečinnosti okresného úradu a spĺňa aj**

11 Do prijatia zákona č. 291/2009 Z. z. bolo znenie tohto ustanovenia jasnejšie a dôvodom na zmenu príslušnosti bola „ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu“. Bez akéhokoľvek vysvetlenia bola táto podmienka nahradená plnením úloh prokuratúry, pričom o konkrétnom obsahu pojmu mlčí aj dôvodová správa.

12 Dôvodová správa k zákonu č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; osobitná časť, ustanovenie § 8.

13 Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 118/08; toto rozhodnutie sa týka ešte delegácie podľa predchádzajúceho zákona o správe daní a poplatkov č. 511/1992 Zb. Vzhľadom na prevzatie delegácie aj do nového zákona o správe daní však nevidíme dôvod, prečo by sme sa nemali rozhodnutím aj naďalej riadiť.

preventívnu úlohu na zabránenie vzniku škôd v dôsledku nedodržania lehôt a zbytočných žalôb na náhradu škody proti štátu.

Zmenu miestnej príslušnosti pripúšťa dokonca aj zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v ustanovení § 23, podľa ktorého **z dôležitých dôvodov môže byť vec príslušnému súdu odňatá a prikázaná inému súdu toho istého druhu a stupňa**; o odňatí a prikázaní rozhoduje súd, ktorý je obom súdom najbližšie spoločne nadriadený. Ide teda o zmenu miestnej príslušnosti súdu na základe rozhodnutia nadriadeného súdu.

I keď pojem „dôležité dôvody“ zákon bližšie nekonkretizuje, z rozhodovacej činnosti súdov možno vyabstrahovať aspoň niektoré. Predovšetkým bude zmena miestnej príslušnosti súdu náležite odôvodnená v prípade, ak sa ňou dosiahne **„nestranné a zákonné prejednanie veci**, náležité zistenie skutkového stavu bez dôvodných pochybností, ako aj uplatnenie všetkých, do úvahy prichádzajúcich zásad trestného konania.“¹⁴ Rovnako tak, ako v predošlých prípadoch, však **súdy považujú za relevantný dôvod pre zmenu miestnej príslušnosti súdu aj rýchlosť konania**. „Medzi dôvody svedčiace pre odňatie veci príslušnému súdu patrí tiež **požiadavka hospodárnosti konania**, keď väčšina osôb (obvinený, svedkovia), ktoré treba v konaní vypočuť, býva v obvode iného vzdialeného súdu, takže prejednanie a rozhodnutie veci na tomto súde povedie k značnému urýchleniu konania a hospodárnejšiemu procesu než na miestne príslušnom súde, pri zachovaní všetkých základných zásad trestného konania.“¹⁵

S poukazom na uvedené skutočnosti je zrejmé, že možnosť zmeny miestnej príslušnosti upravuje náš právny poriadok vo vzťahu k viacerým orgánom verejnej správy a dokonca aj v prípade súdov. Analýzou popísaných príkladov môžeme prísť k dvom všeobecným záverom.

- V zásade nedochádza k zmene miestnej príslušnosti na základe svojvôle orgánu, ktorý vec prejednáva. **Zmena miestnej príslušnosti je podmienená rozhodnutím nadriadeného orgánu** (či už najvyššieho alebo najbližšie nadriadeného), ktorý rozhoduje buď na základe podnetu konajúceho orgánu, alebo na základe vlastnej iniciatívy. Istou výnimkou je v tomto prípade odbor katastra okresného úradu, kde o zmene príslušnosti rozhoduje predseda okresného úradu.
- Zmena miestnej príslušnosti **musí byť náležite odôvodnená**. Dve základné skupiny dôvodov spoločné pre všetky uvádzané príklady sú **zabezpečenie nestrannosti a objektivity rozhodovania** (t. j. prípady vylúčenia všetkých zamestnancov pôvodne príslušného orgánu) a **hospodárnosť konania (s dôrazom na rýchlosť a efektivitu konania pri zachovaní práv účastníkov)**.

14 Rozhodnutie NS SR sp. zn. 3 Ndt 12/2014.

15 Rozhodnutie NS SR sp. zn. 3 Ndt 5/2015.

10.2 APLIKÁCIA PRAVIDIEL PRENOSU MIESTNEJ PRÍSLUŠNOSTI NA § 125 ODS. 1 ZÁKONA O POBYTE CUDZINCŮV

Základné ústavné mantinely fungovania prenosu príslušnosti, ktoré sme abstrahovali zovšeobecnením princípov, na ktorých funguje prenesenie miestnej príslušnosti iných orgánov verejnej správy, aplikujeme na prenos miestnej príslušnosti vo veci konania o udelení pobytu. Skúmame teda, či je **právomoc zmeny miestnej príslušnosti v prípade ÚHCP PPZ vykonávaná v súlade so zákonnými a ústavnými požiadavkami.**

Z uvedeného konštatovania vyplýva, že najčastejšími dôvodmi, pre ktoré náš právny poriadok pripúšťa zmenu miestnej príslušnosti, sú zabezpečenie neustrannosti a objektivity rozhodovania v prípade zaujatosti zamestnancov orgánu verejnej správy alebo **zachovanie hospodárnosti konania, kam patrí napríklad aj rýchlosť konania.**

V ustanovení § 125 ods. 1 v tretej vete zákona o pobyte cudzincov však nachádzame **len všeobecné konštatovanie**, že v odôvodnených prípadoch dôjde na základe rozhodnutia ministerstva vnútra k zmene miestnej príslušnosti.

Z dôvodových správ k zákonom, ktoré inštitút zmeny miestnej príslušnosti do zákona o pobyte cudzincov zaviedli vyplýva, že odôvodneným prípadom malo byť **práve zefektívnenie vybavovania žiadostí útvarmi Policajného zboru. „Cieľom navrhovanej úpravy je flexibilne reagovať na situácie náhleho zvýšenia počtu žiadateľov na konkrétnych policajných útvaroch tak, aby sa znížila dĺžka čakania na podanie žiadosti o udelenie pobytu.“¹⁶ „Navrhovaná zmena zrýchli a zefektívni celý proces udeľovania pobytu štátnym príslušníkom tretích krajín.“¹⁷**

Podľa Rozkazu riaditeľa ÚHCP PPZ o vydaní metodiky postupu vo veciach pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky č. 13/2019 z 12. 3. 2019, **cieľom je najmä rozdeľovanie podaní podľa toho, ako sú útvary Policajného zboru zaťažované.** Najvyťažovanejšími sú oddelenia cudzineckej polície v pôsobnosti riaditeľstva Bratislava, čomu zodpovedajú aj počty odovzdaných žiadostí za rok 2019, kedy drvivá väčšina žiadostí bola prerozdeľovaná smerom z riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Bratislava do pôsobnosti riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Banská Bystrica a Prešov.

Ako vyplýva zo záväzných predpisov, ale aj z praktického uplatnenia zmeny miestnej príslušnosti, k tejto **dochádza skutočne z dôvodu urýchlenia konania či zo snahy dodržať zákonné lehoty pre vybavenie žiadostí.** Je preto možné konštatovať, že zmena miestnej príslušnosti je **odôvodnená.**

Pre určenie subjektu, ktorý by mal rozhodovať o zmene miestnej príslušnosti nemožno až tak zovšeobecniť špecifické kritériá, ako to bolo v prípade dôvodu na zmenu miestnej príslušnosti. Platí len, že o zmene je

¹⁶ Osobitná časť dôvodovej správy k zákonu č. 108/2018 Z. z.

¹⁷ Osobitná časť dôvodovej správy k zákonu č. 376/2018 Z. z.

vyhradené rozhodovať tomu orgánu, ktorý je vyslovene splnomocnený zákonom, pričom vo väčšine ostatných prípadov ide o nadriadený orgán pôvodne príslušného orgánu.

Zákon aj dôvodová správa predpokladá, že o zmene miestnej príslušnosti v konaní o udelení pobytu bude **rozhodovať ministerstvo vnútra**. Zákon o pobyte cudzincov na mnohých miestach rozlišuje medzi pojmami policajný útvar a ministerstvo vnútra.¹⁸ Mohlo by sa preto zdať že riaditeľ ÚHCP PPZ nie je podľa zákona tým subjektom, ktorý je oprávnený o zmene miestnej príslušnosti rozhodnúť. V skutočnosti však zákon o pobyte cudzincov len nedôsledne rozlišuje medzi pojmami ministerstvo vnútra a policajný útvar. Vo viacerých prípadoch text predpokladá konanie ministerstva vnútra, v skutočnosti však tieto činnosti vykonáva ÚHCP PPZ. Príkladom sú ustanovenia § 16 ods. 15,¹⁹ § 17 ods. 1,²⁰ § 86 ods. 1 až 4²¹ zákona o pobyte cudzincov. Je preto potrebné prikloniť sa k výkladu, že pojem ministerstvo vnútra je potrebné vykladať extenzívne, a to tak, že zahŕňa aj organizačné zložky Policajného zboru. Takýto výklad potvrdzuje aj konštrukcia viacerých ustanovení zákona o pobyte cudzincov, kedy text ustanovenia v jednotlivých odsekoch rozlišuje medzi útvarom Policajného zboru a ministerstvom vnútra, je však v rozpore s elementárnou logikou, aby činnosti v nich uvedené vykonávali dva rôzne subjekty.²²

Za subjekt oprávnený rozhodovať o zmene miestnej príslušnosti podľa ustanovenia § 125 ods. 1 tretej vety zákona o pobyte cudzincov je preto možno považovať riaditeľa ÚHCP PPZ.

V tejto časti analýzy boli všeobecné kritériá zmeny miestnej príslušnosti aplikované na konkrétny príklad zmeny príslušného policajného útvaru v konaní o udelení pobytu. **Dôvod zefektívnenia vybavovania žiadosti o udelenie pobytu** a z toho vyplývajúci **predpoklad zrýchlenia konania** sa vo svetle záverov prvej časti analýzy **javí byť legitímnym dôvodom na zmenu príslušného policajného útvaru v konaní vo veciach pobytu**. Rovnako tak subjekt, ktorý zmenu miestnej príslušnosti realizuje, t. j. riaditeľ ÚHCP PPZ, sa na základe extenzívneho výkladu pojmu „ministerstvo vnútra“ javí byť oprávneným na takýto úkon. **K zmene miestnej príslušnosti v konaní o pobyte tak dochádza na základe zákonných dôvodov a v súlade so zákonným postupom.**

18 Napríklad ustanovenia § 10 a § 19, ods. 10 zákona o pobyte cudzincov.

19 Podľa zákona o pobyte cudzincov rozhoduje o predĺžení schengenského víza ministerstva vnútra, rozhoduje však ÚHCP PPZ, zdroj: <https://www.mic.iom.sk/sk/pobyt2/viza/163-kde-si-mozem-predlzit-platnost-viz.html>.

20 Podľa zákona o pobyte cudzincov možno o predĺženie národného víza požiadať ministerstva vnútra, v skutočnosti je potrebné požiadať ÚHCP PPZ, zdroj: <https://www.minv.sk/?ziadost-o-udelenie-narodneho-viza>.

21 Podľa zákona o pobyte cudzincov o zrušení zákazu vstupu na územie SR rozhoduje ministerstva vnútra, v skutočnosti však rozhoduje ÚHCP PPZ; zdroj: rozhodnutie NS SR sp. zn. 10Sža/20/2014.

22 Napríklad ustanovenie § 45a zákona o pobyte cudzincov.

10.3 DOSAH ZMENY MIESTNEJ PRÍSLUŠNOSTI NA PROCESNÉ PRÁVA ÚČASTNÍKOV KONANIA

K zmene miestnej príslušnosti dochádza predovšetkým z dôvodu zachovávaní lehôt v konaní o udelení pobytu a s tým súvisiacej hospodárnosti konania a z dôvodu **zachovávaní práva účastníka konania na efektívny výkon verejnej správy. Efektivita konania však musí byť pre účastníka konania benefitom a nemôže byť dosahovaná na úkor jeho iných procesných práv.**²³ V tejto časti preto budú identifikované procesné práva účastníka, ktoré môžu byť zmenou miestnej príslušnosti dotknuté a ukážeme, aké garancie sú voči ohrozeniu práv v praxi realizované.

Vo všeobecnosti k zmene miestnej príslušnosti dochádza pre dosiahnutie hospodárnosti konania tak, aby bol orgán verejnej správy bližšie k účastníkovi konania.²⁴ V prípade zmeny príslušnosti podľa zákona o pobyte cudzincov, vychádzajúc zo štatistík poskytnutých ÚHCP PPZ (viď nižšie), však dochádza k zmene miestnej príslušnosti z regiónu Bratislava do regiónu Banská Bystrica a v najväčšej miere do regiónu Prešov – teda na opačnú stranu Slovenskej republiky. ÚHCP PPZ preto **musí vynaložiť osobitnú snahu, aby boli práva účastníka zachované nielen formálne, ale aby boli aj reálne vykonateľné.**

23 Obdobne aj Košičiarová S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť, 2. zmenené a aktualizované vydanie, Šamorín, Heuréka, 2017, s. 129.

24 Napr. ustanovenie § 8 správneho poriadku.

	Počet žiadostí odovzdaných na iný príslušný útvar		Počet prevzatých žiadostí v rámci prerozdelenia	
	Rok 2019	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2018
OCP PZ BA	3591	0	0	0
OCP PZ DS	2409	613	0	0
OCP PZ NR	1522	0	357	0
OCP PZ NZ	1907	57	0	0
OCP PZ TT	2994	978	0	0
spolu za RHCP Bratislava	12423	1648	357	0
OCP PZ BB	0	0	1985	0
OCP PZ RS	0	0	1350	323
OCP PZ TN	75	0	211	0
OCP PZ ZA	509	0	414	0
OCP PZ RK	0	0	445	0
spolu za RHCP Banská Bystrica	584	0	4405	323
OCP PZ KE	0	0	6688	626
OCP PZ MI	0	0	640	223
OCP PZ PO	0	0	663	476
spolu za RHCP Prešov	0	0	7991	1325

Potenciálne dotknutými právami pri zmene miestnej príslušnosti sú najmä práva zakotvené v § 3 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého **účastníkom konania musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu.** Vzhľadom na význam, aký má pre účastníka zmena miestnej príslušnosti orgánu rozhodujúceho o jeho žiadosti, musí byť preňho oznámenie zrozumiteľné. „Správny orgán by mal na informovanie verejnosti voliť primeraný jazyk, a to nielen v rovine jazykovej mutácie [napr. štátny jazyk a (alebo) menšinový jazyk a pod.], ale aj v kontexte vetných konštrukcií, slovných spojení a pod.“²⁵

Podľa ustanovenia § 3 ods. 4 správneho poriadku, správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb. **Zmena miestnej príslušnosti by porušovala procesné práva účastníka v prípade, ak by sa ňou vytvárali neprimerané bariéry a prekážky pre uplatnenie jeho práv.** Správne orgány majú „aplikovať také nástroje, aby bolo správne konanie **čo najhospodárnejšie pre samotný správny orgán, ako aj účastníkov konania a iné osoby**, t. j. tak, aby sa konanie mohlo riadne uskutočniť, ale aby to súčasne pre uvedené osoby nebola neprimeraná záťaž.“²⁶

Zmena miestnej príslušnosti môže tvoriť zásadný praktický problém aj pri uplatňovaní práva podľa § 23 správneho poriadku na nazeranie do spisu a získavanie informácií zo spisu aj iným spôsobom ako nazeraním. Tieto procesné práva účastníka konania „sú právne nárokovateľné, t. j. nie je na zvážení správneho orgánu, či týmto osobám umožní realizáciu tohto ich procesného práva alebo nie.“²⁷

V zmysle čl. 2 ods. 8 Rozkazu riaditeľa ÚHCP PPZ č. 13/2019 „policajt bezodkladne zašle štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo splnomocnenému zástupcovi písomne oznámenie o zmene príslušnosti na konanie s uvedením adresy určeného OCP PZ.“ Z vyjadrenia ÚHCP PPZ však vyplýva, že „oznámenie sa žiadateľovi nezasiela na predpísanom tlačive ani vzore“. To môže viesť k situácii, keď sú rôzni účastníci poučení o postupe rozlične. Počas osobných prieskumov na OCP PZ bolo tiež zistené, že v niektorých prípadoch **je text oznámenia zasielaný účastníkovi len v slovenskom jazyku. V tomto oznámení tiež absentovalo poučenie účastníka konania, aby doplnenia jeho žiadosti zasielal na policajný útvar kam bola jeho žiadosť zaslaná na vybavenie.** Vzhľadom na význam zmeny miestnej príslušnosti a na zásady správneho konania uvedené v ustanovení § 3 ods. 2 správneho poriadku **je takýto postup v rozpore s právami účastníka konania.** Navyše, v prípade, ak účastník konania doručuje doplnenia žiadosti na pôvodné OCP PZ, zakladá to pre toto oddelenie zvýšenú administratívnu záťaž spojenú so zasielaním doplnení na OCP PZ, kam bola žiadosť účastníka konania odstúpená.

Vo vzťahu k ďalším právam účastníkov konania ÚHCP PPZ vo svojom stanovisku len všeobecne konštatovalo, že „**uplatňovanie práv účastníka konania je v prípade prerozdeľovaných žiadostí na určenom OCP PZ**

25 Postách P., Hašanová J., Vallová J., Milučký J., Medžová D.: Správny poriadok – Komentár, 3. vydanie, Praha, C. H. Beck, 2019, s. 51-52.

26 Ibid, s. 40-41.

27 Ibid s. 204-205.

zabezpečené rovnako ako na pôvodnom OCP PZ. Nahliadnuť do spisu a informovať sa o stave konania účastník konania môže na určenom OCP PZ.“

Ako však bolo zistené, telefonický kontakt, ako možnosť spôsobu získavania informácií zo spisu znemožňuje jednak problém dovoliť sa na jednotlivé OCP PZ, ale aj vžitá prax pri poskytovaní informácií OCP PZ, ktoré konkrétne informácie zo spisu telefonicky neposkytujú, tie je možné získať **iba osobne**. Tu opäť poukazujeme na skutočnosť, že žiadosti sú z príslušného OCP PZ, ktorým je napríklad Bratislava, odstúpené na vybavenie napríklad do Košíc, teda na opačný koniec republiky. Ustanovenie § 3 ods. 4 správneho poriadku však umožňuje účastníkom konania **získavať informácie aj inak ako prostredníctvom osobného kontaktu**. Taká zmena miestnej príslušnosti, ktorá znemožní účastníkovi konania získať informácie inak, ako len na základe osobného kontaktu, by neoprávnene zasahovala do jeho práv. **Zmena miestnej príslušnosti ktorá núti účastníka konania cestovať namiesto na OCP PZ Bratislava na OCP PZ Košice kvôli získaniu informácie, pričom takúto informáciu zo spisu nie je možné získať iným spôsobom, porušuje práva účastníka konania.**

Rovnako sa nemožno stotožniť ani s tvrdením, že možnosť nahliadnutia do spisu je na novom (určenom) OCP PZ zabezpečená rovnako ako na pôvodnom. Dôvodom je už spomínaná fyzická vzdialenosť medzi oboma OCP PZ. Pôvodná príslušnosť OCP PZ je koncipovaná tak, aby boli tieto oddelenia čo najbližšie miestu súčasného alebo budúceho pobytu účastníka konania. Pôvodné oddelenie je teda, čo do fyzickej vzdialenosti, pre účastníka relatívne dostupné. V situácii, keď dôjde k zmene miestnej príslušnosti a spis je odstúpený na OCP PZ vo vzdialenosti aj viac ako 400 km, **táto skutočnosť predstavuje zásadnú bariéru pre uplatnenie práva nazeráť do spisu**. Z prieskumov Kancelárie verejného ochrancu práv vyplýva, že túto situáciu riešia účastníci konania tak, že osobu, ktorá sa nachádza v blízkosti nového miestne príslušného OCP PZ, splnomocnia na nahliadanie. **Právo nahliadať do spisu je však právo, ktoré má mať účastník možnosť vykonávať aj osobne. Taká zmena miestnej príslušnosti, ktorá núti účastníka pre úkon, ktorý mu prináleží splnomocňovať inú osobu a ktorá výrazne sťažuje uplatnenie práva vytváraním bariér vo forme veľkej fyzickej vzdialenosti, porušuje právo účastníka na nazeranie do spisu.**

Opatrenia navrhované pre ÚHCP PPZ na zabezpečenie zachovania práv účastníkov konania:

- vypracovať vzor oznámenia o zmene miestnej príslušnosti tak, aby bol pre účastníka konania jazykovo zrozumiteľný,
- zabezpečiť, aby pracoviská, na ktoré sú odstúpené žiadosti z pôvodne miestne príslušných OCP PZ dokázali poskytovať informácie zo spisu aj inak ako len prostredníctvom nazerania do spisu, napríklad formou e-mailovej alebo telefonickej komunikácie, pričom účastníka konania možno overiť na základe jeho osobných údajov nachádzajúcich sa v spise (napr. prostredníctvom rodného čísla alebo čísla cestovného dokladu),
- zabezpečiť, aby nazeranie do spisu bolo možné aj na pôvodnom miestne príslušnom OCP PZ, napríklad prostredníctvom vytvorenia a poskytnutia digitálnej verzie spisu.



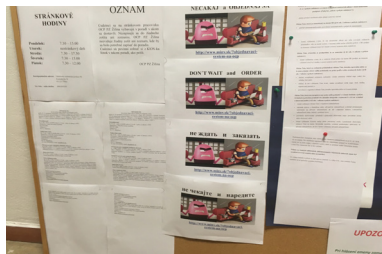
11. POSKYTOVANIE INFORMÁCIÍ V CUDZOM JAZYKU

Vo všeobecnosti musíme konštatovať, že **rozsah informácií poskytovaných na OCP PZ v cudzom jazyku je veľmi obmedzený**. Už od príchodu na OCP PZ chýba označenie, prípadne navigácia k vchodu na oddelenie v inom jazyku ako v slovenčine. Oznam o úradných hodinách bol na dverách oddelení takmer výlučne v slovenčine.

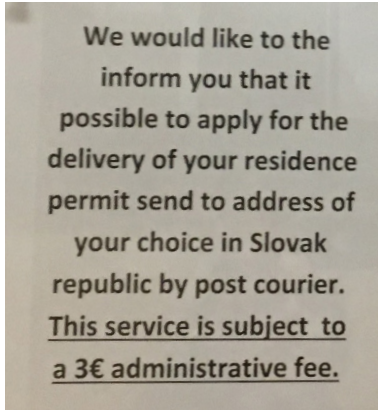
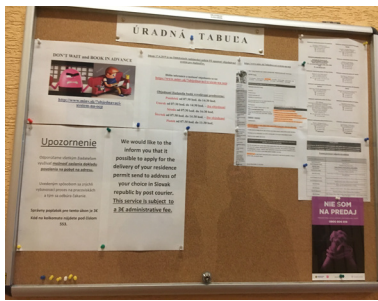
Na úradných tabuliach sa oznam v inom ako v slovenskom jazyku týkal predovšetkým **odkazu na online objednávací systém**, na nástenkách boli v niektorých prípadoch vyvesené vzory žiadostí a úradných tlačív v angličtine, prípadne informačné letáky Medzinárodnej organizácie pre migráciu. V niektorých prípadoch, aj keď oddelenie malo snahu vydať istý oznam v anglickom jazyku, úroveň angličtiny bola nízka a gramaticky nesprávna (viď foto na strane 35), čo len svedčí o tom, že jazykové schopnosti policajtov OCP PZ nie sú postačujúce.

Na väčšine úradných pracovísk **chýbala anglická verzia zákona o pobyte cudzincov**. Jej doplnenie, v rámci odporúčaní adresovaných ÚHCP PPZ, odporúčala verejná ochrankyňa práv vo svojej správe z roku 2015. Musíme teda konštatovať, že toto odporúčanie nebolo na väčšine OCP PZ v praxi akceptované.

Problematické sa ukázalo aj poskytovanie všeobecných informácií na e-mailové dopyty zaslané na OCP PZ v anglickom jazyku, lebo ani v jednom prípade nebol e-mailový dopyt zodpovedaný v anglickom jazyku. V štyroch prípadoch bola poskytnutá kompletná odpoveď, avšak v slovenskom jazyku (išlo o OCP PZ Nitra, Prešov, Košice a Rimavská Sobota), OCP PZ Žilina a Banská Bystrica postupovali rovnako ako v prípade otázky v slovenčine, poskytli odpoveď v slovenskom jazyku so stručným odkazom na zákon. OCP PZ Bratislava a Trnava odkázali na zákon o štátnom jazyku a povinnosť štátnych orgánov komunikovať v slovenčine. Žiadne konkrétne informácie však k zaslanej otázke neposkytli. Z OCP PZ Nové Zámky, Dunajská Streda, Trenčín a Michalovce na podanie v anglickom jazyku **doteraz nevidujeme odpoveď**.



V prípade, ak sa cudzinec nezodpovedaním jeho otázky OCP PZ rozhodne **vyhľadať informáciu na anglickej verzii webovej stránky ministerstva vnútra** určenej pre cudzincov, **môže naraziť na problémy**. Po porovnaní anglickej verzie webovej stránky ministerstva vnútra a jej slovenskej verzie možno totižto konštatovať, že na anglickej verzii stránky sa **nenachádza rovnaký rozsah informácií**. Na stránke v anglickej verzii chýba napríklad oznam o sťahovaní OCP PZ v Dunajskej Strede, či o vytvorení nového oddelenia v Ružomberku. **Pri online objednávacom systéme sa na webovej stránke v oboch verziách nachádza link „prejsť na rezervačný systém“ a „booking form“** ktorý nás po kliknutí nasmeruje na stránku e-služieb ministerstva vnútra. Na stránke v slovenskej verzii sa však nachádzajú aj základné informácie o rezervačnom systéme, a to „Rezervačný systém umožňuje používateľovi zaregistrovať žiadosť a vytvoriť rezerváciu návštevy na pracovisku cudzineckej polície. Po úspešnom vytvorení rezervácie Vám bude pridelený PIN kód. V čase rezervácie sa dostavte na pracovisko oddelenia cudzineckej polície k dotykovému terminálu a pomocou PIN kódu a pokynov na obrazovke si vytlačíte lístok. Vyvolanie vášho čísla na lístku sa zobrazí na termináli.“ Takéto informácie a vysvetlenie online objednávacieho systému na stránke v anglickej verzii absentujú. Rovnako, **jedna**



z najpodstatnejších informácií pre cudzincov, informácia o úradných dňoch a úradných hodinách jednotlivých OCP PZ na stránke v anglickej verzii nie je. Chýba aj informácia o **kontaktoch na informačnú linku** určenú podľa pôsobnosti jednotlivých riaditeľstiev hraničnej a cudzineckej polície²⁸ a o kontaktoch na bezplatné právne poradenstvo. Tie sme našli na stránke iba v slovenskej verzii, na nasledujúcom linku <https://www.minv.sk/?vizova-info-typy-viz-1>. Za najväčší problém anglickej verzie stránky ministerstva vnútra, na ktorej sa poskytujú informácie pre cudzincov, považujeme **jej celkovú neprehľadnosť a absenciu základných a podstatných informácií pre cudzincov, ako sú úradné dni OCP PZ a kontakty na informačné linky v pôsobnosti riaditeľstiev**²⁹.

Všeobecné informácie k jednotlivým typom žiadostí o pobyt cudzinec získa v časti *Frequently Asked Questions*, kde sú priložené Word dokumenty, ktoré cudzinca poučia hlavne o dokladoch potrebných k podaniu žiadosti. Práve tieto dokumenty vypracované na stránke ministerstva vnútra môžu slúžiť ako podklad pre poskytovanie všeobecných informácií OCP PZ prostredníctvom e-mailu.

Cudzinecká polícia si musí uvedomiť, že jej pôsobnosť je práve na úseku pobytového režimu cudzincov, návratu cudzincov a vyhostovaní cudzincov, nie slovenských štátnych občanov. Preto by **používanie cudzieho jazyka na základnej dorozumievacej úrovni malo predstavovať štandard pri práci s cudzincami**. Nie je možné očakávať od každého cudzinca, že si kvôli vybavovaniu pobytu a kvôli komunikácii s cudzineckou políciou splnomocní slovensky hovoriacu osobu, prípadne, že sám cudzinec ovláda slovenčinu.

Práve komunikácia cudzincov s príslušníkmi cudzineckej polície v cudzom jazyku, podľa výsledkov nášho prieskumu, predstavuje problém. Príslušníci buď nevedia, alebo nie sú ochotní komunikovať v cudzom jazyku, na e-mailovú otázku v angličtine odpovedia v slovenčine, príp. neodpovedia vôbec, alebo odkážu na zákon o štátnom jazyku. **Je potrebné systematicky pracovať na zlepšení jazykovej úrovne príslušníkov cudzineckej polície**, aby tí boli ochotní a cítili sa komfortne pri komunikácii s cudzincom a pri poskytovaní informácií v cudzom jazyku, aspoň na základnej komunikačnej úrovni.

Opatrenia navrhované ÚHCP PPZ:

- zabezpečiť na úradných tabuliach a vstupoch na OCP PZ informácie v rovnakom rozsahu v slovenskom jazyku aj v cudzích jazykoch (anglickom, ruskom...),
- zabezpečiť na úradných pracoviskách OCP PZ verejne prístupnú anglickú verziu zákona o pobyte cudzincov.

Opatrenia navrhované ministerstvu vnútra:

- zabezpečiť na stránke ministerstva vnútra v anglickej verzii jej vyššiu

28 Na webovej stránke v anglickej verzii sú telefónne čísla uvedené ako infolinka pre jednotlivé regióny priradené ku konkrétnym oddeleniam cudzineckej polície. Pre západné Slovensko ide o OCP PZ v Bratislave, stred zabezpečuje OCP PZ v Rimavskej Sobote a východné Slovensko OCP PZ v Košiciach. Cudzinec však nemá informáciu o tom, ktoré oddelenia zabezpečujú infolinku, a preto sa môže márne pokúšať dovolať na svoje príslušné OCP PZ, ako napríklad Trnava či Banská Bystrica.

29 Prieskum webovej stránky ministerstva vnútra bol vykonaný v marci 2020.

12. SPÄTNÁ VÄZBA OD OSÔB, KTORÉ NAVŠTÍVILI OCP PZ POSKYTNUTÁ PROSTREDNÍCTVOM DOTAZNÍKOVÉHO PRIESKUMU

Otázka prístupu príslušníkov OCP PZ bola v online prieskume hodnotená rôzne - od pozitívnej až po veľmi negatívnu. Viacerí cudzinci hodnotia prístup príslušníkov ako arogantný, drzý, neochotný, odmeraný. V jednom prípade dokonca až ako agresívny. Konkrétne na OCP PZ Tmava, kde prístup príslušníka respondentka v online dotazníku opísala nasledovne: „Veľmi negatívny. Pracovníci boli negatívne naladení a agresívni. Skončilo to hádkou, pretože na mňa tiež zvyšovali hlas. Keď som videla že kričia po mamičke s deťmi, ktorá im vôbec nerozumie, nedalo mi nepovedať im svoj názor.“ Aj v ďalších odpovediach, najmä vo vzťahu k OCP PZ Bratislava a Tmava, respondenti uvádzali, že príslušníci OCP PZ na nich kričali, či dokonca im aj tykali.

Ďalšia respondentka tiež poukazuje na odlišnosti v prístupe jednotlivých príslušníkov, s ktorými komunikovala na rôznych OCP PZ: „V Nitre som mala dobrú skúsenosť vždy, boli tam príjemní, ochotní pomôcť, poradiť. Čo sa týka BA, tak tu boli rôzne skúsenosti, niekedy sa ani nepozastavili pri mne keď som sa pýtala niečo, niekedy boli príjemní a poradili, raz zase sa vysmievali z ľudí a druhýkrát sa pekne s úsmevom bavili aj s ľuďmi. Niekedy niekoho uprednostnili len tak, a boli aj prípady kedy s krikom vyhodili von niekoho, kto šiel dnu iba s otázkou. Vždy to je o nálade ľudí a policajtov.“

Svoje negatívne skúsenosti s konkrétnym OCP PZ Bratislava opísal aj pán z advokátskej kancelárie, ktorý pravidelne navštevuje OCP PZ so svojimi klientmi: „Naše skúsenosti pochádzajú najmä z bratislavskej pobočky. Policajti sú neochotní, častokrát veľmi drzí, nemajú častokrát dostatočné vedomosti, pred klientmi našej AK sa správajú neprofesionálne a majú nemiestne poznámky. Policajti si tlačia lístočky a následne ich vyhadzujú, alebo možno pridelujú na iné spisy, ktoré nie sú v poradí. Potom sa na čakajúcich ľudí nedostane miesto. Taktiež sa nám stalo, že sme mali lístoček, ale policajti tak pomaly robili, že za celý deň na toto číslo nedošlo poradie. Akonáhle skončili úradné hodiny, boli sme vyhodení z CP s informáciou, že zajtra si môžeme znovu vystáť radu. Ráno pred CP rôzne skupiny organizujú poradie (najmä sa jedná o Ukrajincov), pričom sami rozhodujú o poradí. Robia neoficiálny poradovník a policajti aj po upovedomení neriešia túto situáciu. Taktiež sme túto informáciu poskytli riaditeľke CP, pričom nemala záujem to riešiť. Taktiež sa nám stalo, že nám zo spisu zmizli kolký.“

Pozitívne reagovali respondenti napríklad na OCP PZ Nové Zámky, Rimavská Sobota, Banská Bystrica. Vyberáme jednu z odpovedí: „V Nových Zámkoch a Rimavskej Sobote iba pozitívny, snažili sa všetko vysvetliť a pomôcť ale v Dunajskej Strede ako keby schválne chceli aby sme nemali všetko aby nás furt mohli znovu a znovu poslať späť.“

Z online prieskumu teda nemôžeme komplexne posúdiť úroveň prístupu príslušníkov jednotlivých OCP PZ, pretože odpovede sa líšia a veľkú úlohu

v správaní sa príslušníkov zohráva ľudský faktor.

Okrem samotného ľudského prístupu príslušníkov, veľmi veľa respondentov uvádza nekompetentnosť príslušníkov, neznalosť právnych predpisov, stratu dokumentov, mnohokrát tiež dochádza k situácii, kedy sa odpovede jednotlivých príslušníkov OCP PZ v rámci toho istého oddelenia líšili: „Na informácii niektorí pracovníci nevedia poskytnúť informáciu, každý pracovník ti povie inak. Poradové číslo prepínajú 1 do hodiny aj keď nie sú pri okienku žiadni ľudia. (okienko informácie). Pri prijatí dokladov hrozná nepríjemnosť! (neg) Keď sa mi stratil spis na 9 krát (mojej návštevy polície) sa našla jedna príjemná pani ktorá bola ochotná mi ho hľadať o 3 dni ho našla.“

Opakujúcim sa problémom, ktorý respondenti uvádzali, je neznalosť angličtiny u príslušníkov OCP PZ a v tejto súvislosti aj ich hrubé správanie. Neznalosť anglického jazyka príslušníkov uvádzali respondenti takmer pri každom OCP PZ. Jedna anglicky hovoriaca respondentka dokonca uviedla, že po tom ako príslušníčku OCP PZ Bratislava oslovila v angličtine, táto ju okríkla, ako si dovoľuje hovoriť na ňu po anglicky, nech odíde a nabudúce príde s niekým, kto jej bude prekladať. Pri tomto OCP PZ boli viaceré vyjadrenia na aroganciu príslušníkov, medzi nimi aj to, že príslušníci s niektorými cudzincami odmietali komunikovať v angličtine, hoci ju ovládajú. Takéto správanie sa príslušníkov OCP PZ hodnotíme ako neprípustné.

Väčšina respondentov by privítala vzdelaných pracovníkov OCP PZ, ktorí budú detailne ovládať predmetnú právnu úpravu, tiež zlepšenie ich jazykových schopností a celkového prístupu k cudzincom. Väčšina respondentov by privítala aj lepší online rezervačný systém s výberom konkrétneho termínu, možnosť podať jednotlivé žiadosti elektronicky,³⁰ viac pracovníkov na OCP PZ a predĺženie úradných hodín. Z materiálneho hľadiska by respondenti uvítali, keby sa vonku zabezpečili lavičky pre osoby, ktoré sú nútené čakať neraz aj celé dni. Jeden z respondentov online prieskumu odporúča pre skvalitnenie vybavovania záležitostí cudzincov: „Mať tam informačný stánok, priamo v čakárni, kde bude osoba poskytovať informácie, pomôže s vyplňaním žiadostí plus možno nejaká ďalšia osoba, ktorá bude mobilná a môže ísť s tými ľuďmi aj do vnútra a preložiť, čo treba - toto by jednoznačne zrýchlilo proces vybavovania. Spracovať informácie do praktických zoznamov - keď idem vybaviť toto, budem potrebovať týchto 10 dokumentov atď., napríklad doteraz neviem nikde nájsť presný postup, ako môže cudzinec z tretej krajiny zmeniť prácu, keď má jednotné povolenie na pobyt za účelom zamestnania.“

13. MATERIÁLNE PODMIENKY NA OCP PZ

Pri prieskumoch na OCP PZ nebolo možné prehliadnuť ich materiálne vybavenie a celkovú kultúrnosť prostredia, v ktorom sú cudzinci nútení čakať na vybavenie aj niekoľko hodín, predovšetkým s poukazom na verejný prístup k toaletám a k pitnej vode, a tiež nedostatočnú kapacitu priestorov, v ktorých cudzinci čakajú. Vyhovujúce priestory na prijímanie cudzincov má v tomto smere OCP PZ Bratislava, Trnava, Žilina, Prešov, Košice a Michalovce.

30 To s účinnosťou od 15. 11. 2019 bolo zavedené.

V čase prieskumu jedno z najhoršie materiálne vybavených OCP PZ bolo v Dunajskej Strede. Oddelenie nedisponovalo priestormi pre cudzincov určenými na čakanie. Na vybavenie cudzinci čakali v úzkej chodbe, v ktorej nie je možné si sadnúť, zvyšok cudzincov čakal pred budovou oddelenia, kde neboli chránení pred dažďom a inými vplyvmi nepriaznivého počasia. Rovnako nebola verejne prístupná toaleta, navštíviť ju bolo možné iba na požiadanie. V obmedzených podmienkach fungoval aj režim vybavovania cudzincov v úradných pracoviskách. Cudzincov vybavovali naraz dvaja príslušníci, pričom pracoviská neboli od seba oddelené diskretnou zónou, ktorá by zabezpečovala súkromie pri vybavovaní klienta a pri spracúvaní osobných údajov. V sťaženom režime pracovali aj samotní príslušníci oddelenia. V kanceláriách boli zavalení spismi, tie sa nachádzali aj na zemi, mali nedostatočné priestory na ich uskladnenie. V zlom stave bola „záchytná“ miestnosť, ktorá mala veľmi malé rozmery, opadávala v nej omietka, bola tam iba stolička, nebola v nej tečúca voda, kamera, ani zvonček na privolanie príslušníka. V tejto miestnosti by mala byť umiestnená osoba obmedzená na osobnej slobode len na veľmi krátky čas. Podľa vyjadrenia príslušníka v nej bola osoba umiestnená aj po dobu do 12 hodín, čo považujeme v takých podmienkach za neprijateľné. Od februára 2020 je OCP PZ Dunajská Streda presťahované do nových priestorov.

Nevyhovujúce materiálne podmienky má aj OCP Nové Zámky, kde nie je zriadená čakáreň pre cudzincov, ani prístup k toalete a k pitnej vode. Niekoľko miest na sedenie je v malej prístupovej chodbe. Príslušníci oddelenia sa sťažovali na nedostatok registratúrnych skriň a na staršie motorové vozidlá, ktoré im sťažujú výkon kontrolnej činnosti. Podľa vyjadrenia ÚHCP PPZ sa pripravuje sťahovanie aj tohto oddelenia do nových priestorov.

OCP PZ v Nitre uvoľnilo jednu kanceláriu a zriadilo z nej čakáreň. Cudzinci počas vybavovania však nemajú vôbec zabezpečený prístup k toaletám a kvôli návšteve toalety sú nútení chodiť do neďalekej kaviarne. V Stratégii pracovnej mobility sa, ako jedno z opatrení s termínom realizácie rok 2018/2019, uvádza „Rekonštrukcia a kapacitná úprava OCP PZ Trnava, OCP PZ Nitra a OCP PZ Žilina.“³¹ V Nitre rekonštrukciou prešla klientská časť pracoviska, ale taká samozrejmosť, ako je prístup k toaletám, nie je na tomto pracovisku stále zabezpečená.

OCP Trenčín sa nachádza na vyššom poschodí súkromnej administratívnej budovy. Pred otvorením oddelenia cudzinci čakajú natlačení v nevetrateľnej miestnosti, medzi výťahmi z oboch strán. Toalety sa nachádzajú na inom poschodí. Klienti nie sú vybavovaní na proklientskom pracovisku, ale v jednej kancelárii, pri osobitných stoloch.

V Rimavskej Sobote sídli OCP PZ v rodinnom dome. Nejde o administratívne priestory slúžiace na styk s verejnosťou, čo má za následok, že cudzinci čakajú v menšej vstupnej chodbe vybavenej stoličkami. Toalety sú im prístupné. Toto oddelenie by však nezvládlo vyšší nápor cudzincov a budova, v ktorej oddelenie sídli, zjavne nevyhovuje jeho potrebám.

Na OCP PZ Prešov síce klientská časť pracoviska prešla rekonštrukciou, nie je

31 Odôvodnenie: zabezpečiť efektivitu síl a prostriedkov v súvislosti s konaním o pobyte na účel zamestnávania štátnych príslušníkov tretej krajiny.

však zrejme, prečo na príjem cudzincov využívajú zadný vchod budovy, ktorý nie je dobre označený a cudzinci pred otvorením stoja na tráve, v čase vykonávania prieskumu skôr na blate, pričom v prednej časti oddelenia je dostatočne veľká čakáreň, ktorá však bola prázdna.

V súvislosti s materiálnym vybavením jednotlivých oddelení ich vedenie poukázalo na zastaranú počítačovú techniku, pracovnú stanicu určenú na biosnímanie je potrebné po každom úkone reštartovať, čo takisto spomaľuje prijímanie a vybavovanie žiadostí klientov.

V súčasnosti možno konštatovať, že dochádza k postupnému zlepšovaniu materiálneho vybavenia OCP PZ a k sťahovaniu problematických oddelení do vyhovujúcejších priestorov. V roku 2019 sídlo zmenilo OCP PZ Žilina a OCP PZ Bratislava sa presťahovalo z problémových priestorov na Hrobákovej ulici. OCP PZ Trnava aj Prešov prešli rekonštrukciou a tieto oddelenia sú vybavené proklientsky. V roku 2020 sa do nových priestorov sťahovalo OCP PZ Dunajská Streda a plánuje sa sťahovanie oddelenia v Nových Zámkoch. Stále však možno nájsť oddelenia, ktorých materiálne podmienky nie sú dostatočné, preto sme presvedčení, že je potrebné pokračovať v zlepšovaní podmienok OCP PZ, aby sa zabezpečil aspoň základný štandard pri prijímaní cudzincov na oddeleniach cudzineckej polície, ktorý bude garantovať, že budú vybavené čakárňou s dostatočnou kapacitou a pracoviskom na prijímanie klientov, ktoré bude vybavené proklientsky, že bude zabezpečený prístup k toaletám a k pitnej vode.

Vo vzťahu k existujúcej navigácii k jednotlivým oddeleniam bolo v niektorých prípadoch problematické nájsť oddelenie cudzineckej polície aj napriek GPS súradniciam uvedeným na webovej stránke ministerstva vnútra. Ide napríklad o OCP PZ Prešov, ktoré sídli v priemyselnom areáli mesta, kde absentovali navigačné tabule, ktoré by upriamili pozornosť na OCP PZ už z hlavnej cesty, ako to bolo napríklad v Banskej Bystrici alebo v Bratislave.

Z online prieskumu vyplýva, že 39 % respondentov malo problém nájsť budovu, v ktorej sídli dané OCP PZ, ktoré chceli navštíviť. Medzi takto posudzovanými sa najviac objavovalo OCP PZ Bratislava, Trnava, Dunajská Streda, Prešov a Nové Zámky.

Opatrenia navrhované ÚHCP PPZ:

- pokračovať v sťahovaní OCP PZ s nedostatočným materiálnym zabezpečením do vhodnejších priestorov,
- zabezpečiť navigačné tabule k OCP PZ.

14. ZÁVER

Vykonaním prieskumov na OCP PZ v období zvýšeného náporu cudzincov bolo zistené, že opatrenie, ku ktorému pristúpila cudzinecká polícia s cieľom riešiť tento stav, je zmena miestnej príslušnosti a zasielanie žiadostí o prechodný pobyt z najviac zaťaženejších OCP PZ v bratislavskom regióne na menej zaťažené oddelenia na strednom a východnom Slovensku. V tejto súvislosti sme konštatovali, a to aj napriek skutočnosti, že zmena miestnej príslušnosti

prebieha zo **zákonných dôvodov a v súlade so zákonným postupom, potrebu zabezpečenia účinného uplatňovania práv účastníka konania. V opačnom prípade možno konštatovať porušovanie práv účastníka konania.**

Iné opatrenia v tomto smere cudzinecká polícia neprijala. Nebol rozšírený rozsah úradných dní, ktoré sú na OCP PZ stanovené fixne a neprispôsobujú sa ani v období zvýšeného náporu žiadateľov o pobyt na území Slovenskej republiky. V tomto smere preto odporúčame ÚHCP PPZ vypracovať **stratégiu zvládania náporu cudzincov** na jednotlivých OCP PZ tak, aby sa predišlo dlhým radom tvoriacim sa pred OCP PZ od skorých ranných hodín. S tým súvisí aj **potreba navýšenia personálnych stavov** na OCP PZ, v závislosti od ich potrieb a od **zlepšenia materiálnych podmienok** OCP PZ, tak pre cudzincov, ako aj pre samotných príslušníkov OCP PZ.

Problematickou skutočnosťou pred otvorením OCP PZ počas úradných dní je **neformálny poradovník**, ktorého existencia bola potvrdená takmer na každom OCP PZ. V niektorých prípadoch sa dokonca javilo, že tento poradovník vedie organizovaná skupina ľudí, ktorá profituje z neefektívneho objednávacieho systému. V tomto smere však nastala **zmena k lepšiemu, zaobstaraný bol nový objednávací systém** a snahou ÚHCP PPZ je zabezpečiť, aby tento systém vedel poskytnúť termín každému záujemcovi. Veríme, že práve **efektívne fungujúci objednávací systém s dostatočnou kapacitou termínov na objednanie, prispeje k riešeniu neželanej existencie neformálnych poradovníkov**, dlhým radom tvoriacim sa pred otvorením OCP PZ a eliminácií čakania od skorých ranných hodín, v extrémnych prípadoch od predchádzajúceho dňa.

Vykonaním prieskumov bolo tiež zistené, že problematickou oblasťou je **poskytovanie informácií**, pretože postup a spôsob poskytovania informácií zo strany OCP PZ nie je jednotný. Prax OCP PZ, ktoré neposkytnú na žiadosť cudzinca všeobecné informácie, ktoré vyplývajú z právnych predpisov, ktoré OCP PZ pri svojej činnosti používajú a ktoré majú k dispozícii, jednoznačne **porušuje právo žiadateľa na informácie zaručené Ústavou, ako aj princípy dobrej verejnej správy.**

Zároveň by malo byť v záujme samotných OCP PZ v čo najväčšej miere znížiť počet cudzincov prichádzajúcich počas úradných hodín, predovšetkým s poukazom na ich nedostatočné personálne obsadenie. Vhodným spôsobom je práve poskytovanie všeobecných informácií v čo najväčšej miere e-mailom a prostredníctvom dostupných telefónnych liniek, v snahe odbremeniť OCP PZ od návštevy tých cudzincov, ktorí prichádzajú len kvôli získaniu informácií. V tomto smere preto navrhujeme ÚHCP PPZ zjednotiť prax OCP PZ a usmerniť ich vnútorným pokynom o lehote, spôsobe a rozsahu poskytovania informácií.

Z vykonaných prieskumov tiež vyplynulo, že **komunikácia v inom ako v slovenskom jazyku predstavuje na OCP PZ problém**, a to jednak v priamej komunikácii cudzincov s príslušníkmi cudzineckej polície, a jednak v rozsahu a správnosti informácií poskytovaných či už na úradných tabuliach OCP PZ, na vchodových dverách vedúcich na OCP PZ, ale aj na webovej stránke ministerstva vnútra. V tomto smere sú **cudzinci, ktorí neovládajú slovenský jazyk, úplne odkázaní na pomoc sprostredkovateľa**. Navrhujeme preto ÚHCP PPZ **systematicky pracovať na zlepšovaní jazykovej výbavy príslušníkov**

cudzineckej polície, lebo nemožno ignorovať ich pôsobnosť danú na úseku pobytu cudzincov, od ktorých nie je možné očakávať, že slovenský jazyk budú ovládať, prípadne, že na styk s cudzineckou políciou splnomocnia sprostredkujúcu osobu, ktorá bude ovládať slovenský jazyk. Zároveň je potrebné zabezpečiť, aby cudzincovi od príchodu na OCP PZ bol poskytovaný v cudzom jazyku rovnaký rozsah informácií ako je poskytovaný v slovenskom jazyku. Ide predovšetkým o označenie oddelení, navigáciu k nim, oznamy o úradných hodinách a podobne. To isté platí aj pre ministerstvo vnútra a jeho webovú stránku, kde v anglickej verzii nie je uvedený ani len oznam o úradných hodinách na jednotlivých OCP PZ.

Ministerstvu vnútra sú adresované tiež opatrenia smerujúce k **riešeniu personálnych problémov na OCP PZ**, tiež k riešeniu dlhodobého nezáujmu o prácu na cudzineckej polícii a k posilneniu personálnych kapacít o civilných zamestnancov, ktorí môžu OCP PZ pomôcť pri vybavovaní administratívnej agendy a takto odbremeniť príslušníkov OCP PZ.

S poukazom na uvedené závery v zmysle § 17 ods. 2 písm. e) zákona o verejnom ochrancovi práv navrhujeme opatrenia, ktoré zabezpečia zlepšenie stavu cudzineckej polície pri vybavovaní žiadateľov o pobyt, zjednotenie praxe OCP PZ a rešpektovanie základných práv a slobôd žiadateľov o pobyt na území Slovenskej republiky. Sumárny prehľad navrhovaných opatrení ponúkame v nasledujúcej a zároveň poslednej kapitole tejto správy.

15. PREHLAD NAVRHOVANÝCH OPATRENÍ

Sumár opatrení navrhovaných ÚHCP PPZ

- Budovať a posilňovať jazykové kapacity príslušníkov OCP PZ, ktorí prichádzajú do kontaktu s cudzincami pri ich vybavovaní a podporovať získavanie jazykových príplatkov príslušníkov.
- Zabezpečiť na OCP PZ oznamy o úradných hodinách aj v anglickom jazyku.
- Vypracovať stratégiu zvládania úradných dní na jednotlivých OCP PZ v čase najväčšej zataženosti.
- Zabezpečiť, aby na všetkých OCP PZ bola na viditeľnom mieste pred vchodom na oddelenie vyvesená informácia, že na neformálny poradovník sa neprihliada a pre vybavenie klienta nie je potrebné zapísať sa do žiadneho poradovníka.
- Zabezpečiť, aby na OCP PZ boli vydávané poradové lístky len tým cudzincom, ktorí tam sú fyzicky prítomní.
- Zabezpečiť, aby príslušníci OCP PZ nespolupracovali s osobami, ktoré pred oddeleniami vytvárajú neformálny poradovník.
- Vnútrošným pokynom OCP PZ stanoviť:
 - v akej lehote a akým spôsobom je potrebné poskytovať všeobecné informácie a e-mailové dopyty cudzincov tak, aby sa zjednotila prax OCP PZ pri poskytovaní informácií prostredníctvom e-mailu,
 - povinnosť poskytovať informácie aj tým cudzincom, ktorí sa dostavia na OCP PZ osobne.
- Zabezpečiť obsluhovanie telefónnych liniek OCP PZ tak, aby sa cudzinci

vedeli na oddelenie dovolať, a aj týmto spôsobom mohli získať informácie potrebné k podaniu žiadosti o pobyt.

- Vypracovať vzor oznámenia o zmene miestnej príslušnosti tak, aby bol pre účastníka konania jazykovo aj obsahovo zrozumiteľný.
- Zabezpečiť, aby pracoviská na ktoré sú odstúpené žiadosti z pôvodne miestne príslušných OCP PZ dokázali poskytovať informácie zo spisu aj inak, ako len prostredníctvom nazerania do spisu. Napríklad formou e-mailovej alebo telefonickej komunikácie, pričom totožnosť volajúceho je možné overiť na základe jeho osobných údajov nachádzajúcich sa v spise (napr. na základe rodného čísla alebo čísla cestovného dokladu).
- Zabezpečiť, aby nazeranie do spisu bolo možné aj na pôvodnom miestne príslušnom OCP PZ, napríklad prostredníctvom vytvorenia a poskytnutia digitálnej verzie spisu.
- Zabezpečiť na úradných tabuliach a vo vstupných priestoroch na OCP PZ rovnaký rozsah informácií poskytovaný v slovenskom jazyku a v cudzom jazyku (anglickom, ruskom...).
- Zabezpečiť na úradných pracoviskách OCP PZ verejne dostupnú anglickú verziu zákona o pobyte cudzincov.
- Pokračovať v sťahovaní OCP PZ s nedostatočným materiálnym zabezpečením do vhodnejších priestorov.
- Zabezpečiť umiestnenie navigačných tabúl k OCP PZ.

Sumár opatrení navrhovaných ministerstvu vnútra

- Prioritne doplniť personálne stavy na tých OCP PZ, kde je vysoký podstav zamestnancov.
- Navýšiť personálne stavy aj na ostatných OCP PZ v závislosti od potrieb jednotlivých oddelení.
- Prijat' do systému cudzineckej polície civilných zamestnancov pripravených na prácu na OCP PZ a prispôbiť vybavenosť OCP PZ na príchod nových zamestnancov.
- Vypracovať analýzy príčin dlhodobého nezáujmu o prácu na cudzineckej polícii a prijať stratégiu na odstránenie tohto neželaného javu.
- Uviesť do súladu informácie o úradných dňoch uvedených na webovej stránke ministerstva vnútra s realitou niektorých oddelení.
- Výslovne uviesť na webovej stránke ministerstva vnútra, v ktoré dni sú prijímaní výlučne objednaní klienti a významní zahraniční investori, podobne ako je to na OCP PZ Trnava, kde sú na ich prijímanie vyhradené utorok a štvrtky.
- Zabezpečiť na webovej stránke ministerstva vnútra v anglickej verzii jej vyššiu prehľadnosť a rovnaký rozsah informácií ako je uvedený v slovenskej verzii.

