

Zpráva o šetření

ve věci podnětu pana R. T.

A - Obsah podnětu

Na veřejného ochránce práv se dne 25. 2. 2011 obrátila Mgr. Eva Holá, právní poradkyně Organizace pro pomoc uprchlíkům, o. s. (dále také „právní zástupkyně“), jako zplnomocněná zástupkyně pana R. T., nar. 1970, státní příslušnost Iránská islámská republika, t. č. pobytem Pobytové středisko XXX (dále také „stěžovatel“). Podnět byl následně doplněn o usnesení Ministerstva vnitra (čj. OAM-19/ZA-06-2010) ze dne 11. 4. 2010, kterým ministr vnitra zamítl žádost stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 21. 1. 2011.

Podání směřuje proti postupu, resp. nečinnosti, Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále také „OAMP“), v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Řízení o udělení mezinárodní ochrany mělo být v dané věci zahájeno dne 14. 1. 2010. Právní zástupkyně poukazuje na ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu,¹ který předpokládá vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany ve lhůtě 90 dnů. OAMP měl v dané věci opakovaně využít možnosti prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí, aniž by stěžovateli sdělil konkrétní důvody, které mu bránily rozhodnout ve věci (naposledy do 1. 5. 2011). Podle názoru právní zástupkyně stěžovatele složitost dokazování v řízení o udělení mezinárodní ochrany již zohledňuje lhůta 90 dnů, která je delší než v běžném správním řízení. Možnost prodloužení lhůty uvedená v ustanovení § 27 zákona o azylu by měla být používána co nejméně a v odůvodněných případech (zejména ve složitých, důkazně náročných případech). V ostatních případech by mělo být řízení o udělení mezinárodní ochrany v zákonné lhůtě zpravidla ukončováno. Podle názoru právní zástupkyně není případ stěžovatele nijak nadstandardní či složitý, stěžovatel ani nečinil žádné přemrštěné návrhy na dokazování. Stěžovatelova výpověď je dle jeho názoru zcela konzistentní, a navíc podpořena důkazním materiálem.

Vzhledem k tomu, že stěžovateli se nedostalo konkrétních sdělení o překážkách v řízení (přičemž stejná věta má být zasílána ve stejném znění všem žadatelům při prodlužování lhůty), je stěžovatel toho názoru, že OAMP lhůtu prodlužuje, aby v řízení učinil pouze to, co je jeho podstatou, tj. aby v souladu s ustanovením § 3 správního řádu² na základě informací o zemi původu a případných důkazů vyhodnotil výpověď žadatele. Sama podstata řízení nemůže podle názoru stěžovatele představovat překážku pro vydání rozhodnutí a ospravedlnit prodlužování lhůty na (v době podání podnětu) pětinasobek předpokladu daného zákonem. Povinnost zjistit skutečný stav věci má správní orgán

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

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

současně s povinností rozhodnout v přiměřené lhůtě a povinností dotčené osoby nezatěžovat a dbát ochrany jejich práv. V této souvislosti právní zástupkyně odkazuje na čl. 23 odst. 2 směrnice,³ dále připomíná ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁴ Právní zástupkyně poukazuje i na výrazný pokles počtu nových žádostí o udělení mezinárodní ochrany, ke kterému došlo v několika posledních letech.

V rozporu s ustanovením § 15 odst. 4 správního řádu není podle právní zástupkyně stěžovatele ve správním spisu uvedeno, kdo je oprávněnou úřední osobou.

Na základě výše uvedeného jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv⁵ zahájit v uvedené věci šetření.

B - Průběh šetření (skutkové a právní okolnosti případu zjištěné během šetření)

I. Vyjádření Ministerstva vnitra

V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. b) a c) zákona o veřejném ochránci práv jsem se s žádostí o sdělení písemného stanoviska k postupu OAMP v uvedené věci a zaslání správního spisu (e.č.B000132, čj. OAM-19/ZA-06-2010) obrátil dne 17. 7. 2011 na ředitele OAMP PhDr. Tomáše Haišmana.

Dne 5. 9. 2011 mi byl doručen dopis (čj. MV-92458-2/OAM-2011, ze dne 30. 8. 2011), ve kterém se ředitel OAMP vyjádřil k případu stěžovatele. K dopisu byl připojen i vyžádaný spisový materiál (sp. zn. OAM-19/ZA-06-2010) vztahující se k řízení o mezinárodní ochraně vedenému se stěžovatelem.⁶

Ředitel OAMP k případu uvedl následující. OAMP se podle jeho názoru snaží v případech všech žadatelů o mezinárodní ochranu vždy o vydání rozhodnutí ve věci jejich žádosti v co nejkratším termínu, ovšem nemůže tak činit na úkor kvality rozhodnutí, tento postup je podle jeho názoru i v souladu s požadavky ustanovení § 3 správního řádu.

Ředitel OAMP nesouhlasí s tvrzením právní zástupkyně stěžovatele, že případ není nijak nadstandardní či složitý a ze strany OAMP tak již mohlo být vydáno rozhodnutí. Z příslušného spisového materiálu má vyplývat, že OAMP provedl a provádí v řízení o mezinárodní ochraně řadu správních úkonů, ať již z podnětu žadatele, jeho právních zástupců či ze své úřední povinnosti, a není tedy rozhodně nečinný.

³ Směrnice Rady 2005/85/ES, ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

⁴ Usnesení č. 2/1993 Sb. Předsednictva České národní rady.

⁵ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Spisový materiál byl OAMP odeslán zpět dopisem dne 29. 9. 2011.

OAMP měl rovněž v souladu s ustanovením § 27 zákona o azylu stěžovatele řádným způsobem informovat o skutečnosti, že v jeho případě byla lhůta pro vydání rozhodnutí prodloužena, a dostál tak i této své zákonné povinnosti.

Na rychlost vedení řízení o udělení mezinárodní ochrany má samozřejmě vliv i stávající počet pracovníků příslušného oddělení, který nelze s ohledem na rozpočtová úsporná opatření žádným způsobem navyšovat a v posledních letech poklesl, právě s ohledem na pokles počtu žadatelů, na cca jednu třetinu původního počtu osob při standardním přílivu žadatelů. Představa právní zástupkyně stěžovatele, že počty zaměstnanců OAMP zůstaly při poklesu počtu žádostí o mezinárodní ochranu v České republice nezměněny, je tak zcela mylná, a tato skutečnost nemá tedy na rychlost řízení zásadnější vliv. Nelze rovněž pominout, že náplň práce pracovníků OAMP není pouze vedení jednotlivých řízení ve věci mezinárodní ochrany, ale veškeré další administrativní a evidenční úkony spojené s žadateli, jejich doklady a pobytem v ČR, stejně jako komunikace s právními zástupci, reakce na veškerá podání žadatelů a osob s udělenou mezinárodní ochranou či státních orgánů stran této kategorie osob, ale i mnohé další úkoly z oblasti mezinárodní ochrany na mezinárodní, evropské či národní úrovni.

Informace podle ustanovení § 15 odst. 4 správního řádu o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, má být součástí elektronických záznamů spisového materiálu, které striktně zachycují jakékoliv manipulace se spisem; a na požádání, jak vyžaduje uvedené zmíněné ustanovení správního řádu, lze jméno a příjmení aktuálně oprávněné úřední osoby žadateli či jeho právní zástupkyni sdělit.

V závěru svého vyjádření ředitel OAMP shrnuje, že podle jeho názoru byla v případě stěžovatele ze strany OAMP dodržena veškerá ustanovení zákona o azylu, týkající se možnosti prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci, zejména co se týká ustanovení § 27 zákona. Výše jmenovaný má bez ohledu na délku řízení rovněž zaručena veškerá práva vyplývající z jeho statutu, tj. včetně práva na bezplatné ubytování a stravování v pobytovém azylovém středisku, přístup k zdravotní péči či do sociálního systému a podobně. Po dobu vedení správního řízení není rovněž jakkoliv ohrožen případným vyhoštěním z České republiky či jinak nuceným odjezdem do vlasti.

II. Obsah správního spisu (sp. zn. OAM-19/ZA-06-2010, e.č. B000132)

Ze spisového materiálu shromážděného OAMP k žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany podané dne 14. 1. 2010 vyplynulo následující.⁷

Stěžovatel dne 14. 1. 2011 učinil prohlášení, ve kterém žádá, aby řízení ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané v Rakouské republice bylo vedeno v České republice příslušné podle nařízení Dublin II⁸ k projednání žádosti.

Stěžovatel téhož dne (tj. 14. 1. 2010) podal žádost o udělení mezinárodní ochrany na pracovišti OAMP v Zastávce u Brna a v souladu s ustanovením § 22

⁷ Uvádím pouze skutečnosti, které považuji za relevantní pro následující právní hodnocení.

⁸ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003, ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

odst. 1 zákona o azylu požádal, aby v řízení o mezinárodní ochraně v České republice mohl jednat v jazyce perském.

Dne 27. 1. 2010 byl se stěžovatelem v Pobytovém středisku Kostelec nad Orlicí (dále také „PoS Kostelec nad Orlicí“) proveden pohovor v souladu s ustanovením § 23 odst. 1 zákona o azylu za účelem zajištění podkladů pro vydání rozhodnutí. Ve správním spisu je dále založen protokol o doplňujícím pohovoru ze dne 18. 11. 2010. Další doplňující pohovor byl se stěžovatelem proveden v PoS Kostelec nad Orlicí dne 2. 12. 2010. Poslední doplňující pohovor se stěžovatelem (dle postoupené spisové dokumentace) proběhl dne 10. 3. 2011.

K případu stěžovatele si OAMP obstaral kopie materiálů předložených v rámci vízového procesu (do spisu založeno dne 27. 7. 2010).

Do správního spisu jsou založeny návrhy stěžovatele, resp. jeho právních zástupkyň, na provedení důkazů - často audiovizuálními záznamy na přiložených CD či k dispozici prostřednictvím Internetu (ze dnů 29. 1. 2010, 1. 2. 2010, 27. 4. 2010, 18. 6. 2010, 6. 8. 2010, 2. 12. 2010 a 13. 12. 2010).

Ve správním spisu jsou dále založena písemná vyrozumění stěžovatele o prodloužení lhůty:

- a) čj. OAM-19/ZA-06-2010, ze dne 30. 4. 2010 - lhůta prodloužena do 30. 9. 2010 (stěžovateli oznámeno dne 28. 5. 2010),
- b) čj. OAM-19/ZA-06-2010, ze dne 30. 9. 2010 - lhůta prodloužena do 30. 12. 2010 (právní zástupkyni stěžovatele oznámeno dne 11. 10. 2010),
- c) čj. OAM-19/ZA-06-2010, ze dne 30. 12. 2010 - lhůta prodloužena do 31. 1. 2011 (právní zástupkyni stěžovatele oznámeno dne 12. 1. 2011),
- d) čj. OAM-19/ZA-06-2010, ze dne 25. 1. 2011 - lhůta prodloužena do 1. 5. 2011 (právní zástupkyni stěžovatele oznámeno dne 8. 2. 2011),
- e) čj. OAM-19/ZA-06-2010, ze dne 21. 4. 2011 - lhůta prodloužena do 30. 7. 2011 (právní zástupkyni stěžovatele oznámeno dne 28. 4. 2011) a
- f) čj. OAM-19/ZA-06-2010, ze dne 28. 7. 2011 - lhůta prodloužena do 28. 10. 2011.

Ve všech výše uvedených případech OAMP odůvodnilo prodloužení následovně: *„Podklady, které správní orgán I. stupně k posouzení Vašeho případu dosud shromáždil, neumožňují vydání rozhodnutí v řádné lhůtě. Z toho důvodu prodlužují ve smyslu ustanovení § 27 zákona ... lhůtu pro vydání rozhodnutí do ... za účelem jejich dalšího doplnění.“*

Ve správním spisu je dále založena žádost stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti podaná podle ustanovení § 80 správního řádu ze dne 10. 2. 2011. V ní stěžovatel, resp. jeho právní zástupkyně, poukazuje na průtahy OAMP ve správním řízení a k postupu OAMP vyslovuje obdobné námitky jako v podnětu veřejnému ochránci práv (viz výše část A této zprávy).

Ministr vnitra jako nadřízený správní orgán svým usnesením (čj. OAM-19/ZA-06-2010) ze dne 11. 4. 2011 žádosti stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti s odkazem na ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu nevyhověl. V odůvodnění usnesení poukazuje ministr vnitra na podmínku pro uplatnění opatření proti

nečinnosti účastníkem řízení stanovené v ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu a uvádí: „Nadřízený správní orgán žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti pečlivě posoudil a po správní úvaze došel k závěru, že v tomto případě nebyla naplněna zákonem stanovená podmínka opravňující účastníka řízení k podání žádosti, tedy že nedošlo k uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, jak je stanoveno v ustanovení § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu. Nadřízený správní orgán v této souvislosti poukazuje na ustanovení § 27 věty druhé zákona o azylu, dle kterého je možno přiměřeně prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí, nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout ve lhůtě 90 dnů ode dne zahájení řízení. Ve větě třetí uvedeného ustanovení je pak stanovena povinnost ministerstva vyrozumět účastníka řízení písemně o prodloužení lhůty, a to bez zbytečného odkladu. V předmětném řízení správní orgán I. instance využil zákonem danou možnost prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí a o tomto prodloužení lhůty žadatele vyrozuměl písemně - naposledy tak učinil dopisem ze dne 25. 1. 2011, kterým byla lhůta pro vydání rozhodnutí prodloužena do dne 1. 5. 2011. Správní orgán I. instance tak jednal zcela v souladu s příslušnými ustanoveními právních předpisů a jeho postup rozhodně nelze označit za stav nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu, neboť z výše uvedeného vyplývá, že ke dni podání žádosti, tj. 21. 2. 2011, neuplynula zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci.“

Ministr vnitra v usnesení hodnotí procesní aktivitu OAMP v předmětném řízení o udělení mezinárodní ochrany následovně: „Nadřízený správní orgán upozorňuje, že dle jeho zjištění správní orgán I. instance ve věci soustavně koná, a to zejména tak, že zajišťuje aktuální informace o zemi žadatelova původu. Správní orgán I. instance shromažďuje i informace, které se týkají konkrétního žadatelova případu. Při získávání podrobnějších informací o žadatelově případě musí správní orgán I. instance postupovat takovým způsobem, aby dbal ochrany žadatelových osobních údajů, a to především ve vztahu ke státním orgánům Íránu. Shromažďování a hodnocení uvedených informací je časově náročné, je však naprosto nezbytné pro vydání rozhodnutí ve věci. V této souvislosti nadřízený správní orgán upozorňuje na okolnost, že v průběhu správního řízení bylo správnímu orgánu I. instance ze strany žadatele doloženo celkem šest písemných vyjádření, fotografický materiál a šest CD. Správní orgán I. instance je samozřejmě povinen zajistit překlad cizojazyčných dokumentů a následně všechen předložený materiál, včetně podkladů předložených v digitální podobě, důkladně prostudovat a také uvážit relevanci informací obsažených v těchto zdrojích k předmětnému řízení. Popsané činnosti musí správní orgán I. instance věnovat určitý čas. Správní orgán I. instance si také vyžádal materiály ze zastupitelského úřadu ČR, které se týkají žadatelovy žádosti o vízum. Tyto dokumenty byly správnímu orgánu I. instance doručeny ve druhé polovině července 2010.

Nadřízený správní orgán poukazuje též na skutečnost, že v průběhu předmětného správního řízení provedl správní orgán I. instance již tři pohovory s žadatelem. Obecně lze konstatovat, že informace, které správní orgán I. instance získá od žadatele při konání pohovorů, jsou velmi významným podkladem pro vydání rozhodnutí. Samozřejmě i informace, které tyto pohovory přinesou, musí být následně správním orgánem I. instance ověřeny. Již sama skutečnost, že správní orgán I. instance opakovaně provedl pohovory s žadatelem, prokazuje, že vyvíjí patřičné úsilí pro to, aby rozhodnutí ve věci mohlo být vydáno co nejdříve.“

III. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2011

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2011, čj. 5A 246/2010-27, byla odmítnuta žaloba podaná stěžovatelem (podaná dne 19. 10. 2010), kterou se domáhal ochrany proti nečinnosti OAMP v předmětném řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Podle názoru Městského soudu v Praze se lhůtou pro vydání rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu ustanovení § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu rozumí lhůta do 90 dnů od zahájení řízení stanovená v ustanovení § 27 odst. 1 věty první zákona o azylu, nikoli rovněž lhůta případně prodloužená podle věty druhé tohoto ustanovení. Po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené zákonem bez ohledu na to, zda byla prodloužena, je účastník řízení oprávněn podat podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu, který věc posoudí ve smyslu odst. 4 citovaného ustanovení, a buď přikáže nečinnému správnímu orgánu učinit opatření k nápravě či vydat rozhodnutí, nebo vydá usnesení podle odst. 6 citovaného ustanovení.

C - Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

S ohledem na výše zjištěné skutečnosti jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba, a věc hodnotím následujícím způsobem.

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních lidských práv a svobod (dále také „Listina“):⁹ *„Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“*¹⁰

Podle ustanovení § 9 zákona o azylu se na řízení vedená podle tohoto zákona použije správní řád, s výjimkou ustanovení o doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu sdělenou účastníkem,¹¹ ustanovení o doručování písemností určených do vlastních rukou a doručovaných na požádání jiným způsobem,¹² ustanovení o doručování adresátům zdržujícím se v cizině,¹³ dále

⁹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹⁰ Uvedené ustanovení nepochybně se vztahuje na postupy všech orgánů veřejné moci a pro jakýkoliv výkon veřejné moci - nejen moci soudní (JUDr. Josef Vedral, Ph.D.: Správní řád komentář, RNDr. Ivana Exnerová - BOVA POLYGON, 2006, str. 87). Viz také nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 696/02, ze dne 13. 11. 2003.

¹¹ Ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu.

¹² Ustanovení § 19 odst. 4, 5 a 8 správního řádu.

¹³ Ustanovení § 22 správního řádu.

ustanovení o úřední desce,¹⁴ o ustanovení opatrovníka osobám neznámého pobytu a osobám, které se zdržují v cizině, pokud se jim nedaří doručovat,¹⁵ a o ustanovení zástupce pro doručování¹⁶ a dále ustanovení o umožnění nahlížení do spisu jiným osobám než účastníkům a jejich zástupcům,¹⁷ o ústním jednání,¹⁸ o vydání stejnopisu výroku rozhodnutí na požádání účastníka,¹⁹ o lhůtách pro vydání rozhodnutí²⁰ a ustanovení o odvolacím řízení a řízení o rozkladu.²¹

V řízení o mezinárodní ochraně se tedy s ohledem na výše uvedené ustanovení § 9 zákona o azylu neuplatní (ani subsidiárně) ustanovení § 71 odst. 1 a 3 správního řádu.

Podle ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu: *„Rozhodnutí ve věci vydá ministerstvo do 90 dnů ode dne zahájení řízení. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit. O prodloužení lhůty účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí.“*

Podle ustanovení § 6 správního řádu: *„Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (ustanovení § 80).“*

Podle ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb.:²² *„Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.“*

S ohledem na shora zmíněné ustanovení čl. 38 Listiny považuji za potřebné v úvodu svého právního hodnocení zdůraznit, že právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů, je součástí práva na soudní a jinou právní ochranu (práva na spravedlivý proces).

Z toho důvodu považuji za vhodné v dalším hodnocení (zejména při posouzení přiměřenosti délky řízení) vycházet ze Stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněného pod č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, publikovaného na internetových stránkách Nejvyššího soudu www.nsoud.cz (dále také „Stanovisko NS ČR“).²³

¹⁴ Ustanovení § 26 správního řádu.

¹⁵ Ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu.

¹⁶ Ustanovení § 33 odst. 4 správního řádu.

¹⁷ Ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu.

¹⁸ Ustanovení § 49 správního řádu.

¹⁹ Ustanovení § 69 odst. 4 věta druhá správního řádu.

²⁰ Ustanovení § 71 odst. 1 a 3 správního řádu.

²¹ Ustanovení § 81 až 93 a § 152 správního řádu.

²² Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²³

http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~Tiskovezpravy~Stanovisko_Nejvyšsiho_soudu_v_otazce_odškodnovani_za_neprimerene_dlouhe_prutahy_v_řízení~?openDocument&lng=CZ

Přestože účelem zmíněného stanoviska bylo především sjednotit rozhodovací činnost soudů v otázce odškodňování za nepřiměřeně dlouhé průtahy v soudních a správních řízeních, byla jako jedna ze základních otázek²⁴ řešena i otázka existence přiměřené, resp. nepřiměřené, délky řízení jako jedné z podmínek pro vznik odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup.

Výše bylo citováno ustanovení § 27 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které stanovuje pro vydání rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu zákonnou lhůtu²⁵ v délce 90 dnů počítané ode dne zahájení správního řízení.

V projednávaném případě bylo zjištěno, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla stěžovatelem podána dne 14. 1. 2010, a zákonem stanovená lhůta k vydání rozhodnutí tedy uplynula dne 14. 4. 2010.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že po uplynutí zákonné lhůty správní orgán opakovaně využíval možnosti prodlužovat lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci na základě ustanovení § 27 odst. 1 věty druhé zákona o azylu. OAMP takto prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci celkem šestkrát.²⁶ Naposledy byla lhůta prodloužena do dne 28. 10. 2011 (stěžovatel vyrozuměn přípisem ze dne 28. 7. 2011). Řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany ke dni 28. 10. 2011 tak trvalo celkem 652 dnů, aniž by bylo ve věci vydáno rozhodnutí (informace právní zástupkyně stěžovatele ze dne 8. 11. 2011), a zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci byla překročena tedy více jak sedmkrát.

Byť v následujícím textu nehodlám zpochybňovat specifičnost řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně způsobu dokazování relevantních okolností (vyplývající ze samotného předmětu dokazování a situace, v níž se účastníci řízení nachází), ani povinnosti správního orgánu vyplývající pro něj z ustanovení § 3 a § 50 správního řádu, nelze, podle mého názoru, zásadou materiální pravdy snižovat, či dokonce zcela negovat, další základní zásadu - zásadu rychlosti řízení uvedenou v ustanovení § 6 správního řízení.²⁷

Dle mého názoru se tato úvaha promítá i do ustanovení § 27 zákona o azylu, které na jednu stranu zohledňuje složitost věci (náročnost skutkovou, právní,

²⁴ Viz ustanovení § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

²⁵ K pojmu zákonné lhůty uvádí literatura FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu, Linde Praha, 2004. str. 49: „Stanovení lhůty zákonem, resp. právním předpisem, musí být buď výslovné, nebo alespoň implicitní v tom smyslu, že existenci lhůty pro vydání rozhodnutí či učinění nějakého úkonu je možné vyvodit interpretací z příslušného ustanovení - to znamená, že přestože zákonodárce lhůtu výslovně nevyjádřil, z povahy věci vyplývá, že rozhodnutí musí být vydáno či úkon učiněn, během určité doby.“

²⁶ Vycházím z obsahu správního spisu ke dni 5. 9. 2011.

²⁷ V této souvislosti si dovoluji citovat z výše zmíněné Stanoviska NS ČR, který uvádí: „Je-li určena celková délka řízení, je třeba přistoupit k posouzení, zda je toto řízení možno považovat za přiměřeně dlouhé. Při posuzování přiměřenosti délky řízení je nutno vzít v úvahu dvě (zčásti protichůdné) složky práva na spravedlivý proces, totiž právo účastníka, aby jeho věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené době, a zároveň obecný požadavek, aby v řízení bylo postupováno v souladu s právními předpisy a byla zajištěna spravedlivá ochrana práv účastníka (např. ustanovení § 2 o. s. ř., § 2 s. ř. s., § 1 tr. ř.). Již z tohoto důvodu není možné vycházet z nějaké abstraktní, předem dané doby řízení, která by z pohledu ustanovení § 31a zákona, popř. čl. 6 Úmluvy, mohla být pokládána za přiměřenou. Je třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem individuálního případu.“ Obdobně také ESLP Debbasch proti Francii ze dne 3. prosince 2002 (bod 43). Rozhodnutí ESLP jsou dostupná na www.echr.coe.int.

procesní) a na druhé straně současně limituje možnost prodloužení lhůty požadavkem na její přiměřenost.

Za poměrně vážný nedostatek stávající právní úpravy a správní praxe však považuji, že o dalším prodloužení lhůty (nad zákonem stanovených 90 dnů) může rozhodovat přímo správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí ve věci, aniž by byl povinen uvádět konkrétní důvody svého rozhodnutí (účastníkovi či alespoň písemným záznamem do spisu), resp. byl postup správního orgánu při prodloužení lhůty jakkoliv formalizován, a aniž by byla zákonem stanovena maximální celková délka řízení. Výhrady v tomto směru vyjadřuje i komentář k zákonu o azylu: *„Samotná délka lhůty pro vydání rozhodnutí je s ohledem na zvláštnosti řízení o udělení mezinárodní ochrany ... vhodně stanovená. Možnost prodloužit si tuto lhůtu přiměřeně povaze věci však poskytuje příliš velký prostor pro libovůli ministerstva, a to tím spíše, že poslední věta tohoto ustanovení (pozn. veřejného ochránce práv - ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu) vyžaduje, aby žadatel byl vyrozuměn jen o samotném prodloužení lhůty, nikoli však o jeho přiměřeném konkretizovaném odůvodnění. Možnost prodloužení lhůty by měla být používána co nejméně a pouze v odůvodněných případech. V minulosti bylo toto ustanovení využíváno ke zcela mechanickému prodlužování lhůty, a to často i o více než zákonem stanovených 90 dnů, což je prodloužení zcela nepřiměřené povaze věci.“*²⁸

Přestože konstrukce obsažená v ustanovení § 27 zákona o azylu není v právním řádu zcela ojedinělá (obdobně je řešeno např. prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění v ustanovení § 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců),²⁹ působí, podle mého názoru, v současnosti vedle právní úpravy obsažené v ustanovení § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu poměrně nelogicky a překonaně.³⁰

Ve správním spisu není založen jakýkoliv záznam o prodloužení lhůty správním orgánem, a tak jediným dokladem o prodlužování lhůty jsou písemná vyrozumění zasílaná stěžovateli. Zda byly v jednotlivých případech dány předpoklady pro prodloužení lhůty, lze proto dovozovat pouze z obsahu spisového materiálu.

Zabývat se postupem OAMP při prodlužování lhůty v jednotlivých případech by, podle mého názoru, v současné době postrádalo smysl. To ani nebylo podstatou podané stížnosti. Podnět stěžovatele směřuje proti celkové době řízení o udělení mezinárodní ochrany (viz poukaz právní zástupkyně na ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu a čl. 38 odst. 2 Listiny).

Dovolím si v této souvislosti opět citovat Stanovisko NS ČR, v němž jsou vymezena kritéria pro posouzení přiměřenosti délky řízení: *„Jak vyplývá z judikatury*

²⁸ Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H. Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 337.

²⁹ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Porovnáním obou ustanovení vynikne i určitý paradox v procesních standardech: zatímco v režimu ustanovení § 80 správního řádu musí nadřízený správní orgán o prodloužení lhůty rozhodovat formou usnesení se všemi zákonem požadovanými náležitostmi, podle ustanovení § 27 zákona o azylu si může lhůtu prodloužit přímo správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí ve věci bez jakéhokoliv formalizovaného postupu. Pro postup nadřízeného správního orgánu jsou tedy stanoveny přísnější požadavky než pro postup podřízeného správního orgánu rozhodujícího o prodloužení lhůty ve „svém“ správním řízení.

Evropského soudu, je při zvažování přiměřenosti délky řízení nutno vzít v potaz zejména složitost případu, chování poškozeného, jakož i postup příslušných orgánů a dále význam předmětu řízení pro poškozeného (srov. rozsudek velkého senátu ve věci Apicella, odst. 66). Evropský soud též zohledňuje počet instancí, které se řešením daného sporu zabývaly. Zmíněná kritéria nejsou jedinými, k nimž může soud při posouzení přiměřenosti délky řízení v konkrétní věci přihlídnout, budou ale zpravidla těmi zásadními.

Od obecného pravidla, že přiměřenost délky řízení je nutno posuzovat vždy ve vztahu ke konkrétním okolnostem individuálního případu, je však nutno odlišit ty situace, v nichž zákon soudu či jinému orgánu veřejné moci ukládá povinnost provést určitý úkon či vydat určité rozhodnutí ve stanovené lhůtě či klade důraz na jeho rychlý postup (např. ustanovení § 180a odst. 4, § 191b odst. 4, § 191d odst. 4, § 193e odst. 2, § 200d odst. 3, § 200db, § 200u odst. 1 o. s. ř., § 71 odst. 3 správního řádu, § 71 odst. 5 tr. ř.). V těchto případech pak samozřejmě platí zásada speciality - tam, kde zákon stanoví lhůtu pro určitý úkon soudu či pro vydání rozhodnutí, neuplatní se výše uvedená obecná úvaha o přiměřenosti celkové doby řízení.

Jinak je vždy nutno přihlídnout ke kritériím uvedeným výše, tedy k:

- a) složitosti případu,*
- b) chování poškozeného,*
- c) postupu příslušných orgánů,*
- d) významu předmětu řízení pro poškozeného.“*

Ustanovení § 27 zákona o azylu o délce lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci, podle mého názoru, v sobě kombinuje obě výše zmíněné možnosti. Obsahuje jednak zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí v délce 90 dnů od zahájení řízení (uplatní se zásada speciality); avšak pro případ, že není možné zákonnou lhůtu dodržet, umožňuje správnímu orgánu lhůtu přiměřeně prodloužit a v takovém případě se při posouzení přiměřenosti délky řízení použijí obecná kritéria vymezená výše.³¹

V opačném případě by délka řízení o udělení mezinárodní ochrany nebyla objektivně ničím limitována a závisela by pouze na rozhodnutí samotného správního orgánu. Takový výklad bych považoval s ohledem na požadavky vyplývající z čl. 38 odst. 2 Listiny za nepřijatelný.

Ředitel OAMP ve svém vyjádření vyslovil nesouhlas s tvrzením právní zástupkyně stěžovatele, že případ není nadstandardní či složitý. Podle něj měl OAMP v řízení provést řadu správních úkonů a odmítá, že by byl ve věci nečinný.

Obdobný názor na procesní aktivitu OAMP vyjádřil i ministr vnitra, který se jako nadřízený správní orgán zabýval žádostí o učinění opatření proti nečinnosti

³¹ Viz FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu, Linde Praha, 2004. str. 51: „... v případech absence zákonem stanovené lhůty pro rozhodnutí či provedení jiného správního úkonu je třeba rozhodnout či provést úkon ve lhůtě přiměřené. Půjde tedy v podstatě o určitou formu lhůty stanovené si správním orgánem samotným. Tak jako lhůty, ve kterých je povinen adresát něco vykonat, mohou být buď lhůtami zákonnými, nebo lhůtami stanovenými k tomu správním orgánem, budeme moci vedle lhůt stanovených správnímu orgánu zákonem rozlišovat i lhůtu stanovenou si vnitřně samotným orgánem, a to jako tzv. lhůtu přiměřenou.“

podle ustanovení § 80 správního řádu v usnesení čj. OAM-19/ZA-06-2010, ze dne 11. 4. 2011. I podle jeho názoru OAMP ve věci soustavně koná, zejména má zjišťovat aktuální informace o zemi žadatelova původu, ale i informace vztahující se přímo k stěžovatelovu případu. Poukázal na procesní aktivitu stěžovatele, který měl předložit správnímu orgánu šest písemných vyjádření, dále fotografický materiál a šest CD s materiály, které musí správní orgán nechat přeložit a prostudovat. Správní orgán si měl také vyžádat podklady ze zastupitelského úřadu, které mu byly doručeny v druhé polovině července 2010. Zmiňuje v této souvislosti i počet pohovorů provedených se stěžovatelem, který má svědčit o patřičném úsilí správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí co nejdříve.

Ani jeden ze správních orgánů však neuvádí, z jakého důvodu by měl být případ stěžovatele považován za mimořádně složitý či nadstandardní z hlediska zákona o azylu, resp. podmínek pro udělení mezinárodní ochrany. Tyto skutečnosti mi nejsou zřejmé ani z obsahu stěžovatelem podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany, ani z protokolů o provedených pohovorech.

Pokud jde o aktivitu správního orgánu v předmětném řízení při obstarávání informací o zemi původu, které se vztahují přímo k stěžovatelovu případu, ve správním spisu jsou založeny pouze kopie materiálů předložených stěžovatelem zastupitelskému úřadu v rámci vízového procesu (ve správním spisu založeny od 27. 7. 2010), žádné další materiály získané aktivitou OAMP v průběhu řízení ve správním spisu založeny nejsou. O dostatečné aktivitě správního orgánu nenasvědčí ani skutečnost, že první doplňující pohovor (dne 18. 11. 2010) byl se stěžovatelem proveden až s odstupem téměř deseti měsíců od provedení prvního pohovoru (dne 27. 1. 2010). Ani další pohovory provedené se stěžovatelem (ve dnech 2. 12. 2010 a 10. 3. 2011) nemohou tento dojem z postupu správního orgánu napravit.³² Po datu 10. 3. 2011 jsem již ve správním spisu žádné další známky o aktivitě OAMP v řízení (kromě pravidelné informace o prodloužení lhůty) nezaznamenal. Nemohu tedy přisvědčit tvrzení ministra vnitra o „soustavné aktivitě“ správního orgánu, obsah správního spisu závěru o plynulosti a přiměřeně rychlém postupu správního orgánu ve správním řízení nenasvědčuje.³³

Na (přiměřenou) délku správního řízení může mít vliv i jednání samotného účastníka.³⁴ Počet a charakter stěžovatelových vyjádření a návrhů, podle mého názoru, nelze považovat za nijak neobvyklý či nepřiměřený. Naopak s přihlédnutím

³² Nelze si nepovšimnout, že série provedených doplňujících pohovorů (ze dnů 18. 11. 2010, 2. 12. 2010 a 10. 3. 2011) vykazuje i jistou časovou souvislost s řízením o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (ze dne 19. 10. 2010) před Městským soudem v Praze (o žalobě rozhodnuto dne 18. 5. 2011).

³³ Stanovisko NS ČR v této souvislosti uvádí: „Postup orgánu veřejné moci během řízení může být kvalifikován buď jako snaha rozhodnout ve věci v co nejkratším možném čase, a to při zachování zákonem předepsaných procesních postupů, nebo na druhé straně jako bezdůvodná nečinnost, svévole či neschopnost vedoucí ke zbytečným prodáváním ve vyřizování případu (tzv. průtahy v řízení). Obecné vyjádření žádoucího postupu je ostatně obsaženo např. v ustanovení § 6 o. s. ř., tedy, že „v řízení postupuje soud v součinnosti se všemi účastníky řízení tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná a aby skutečnosti, které jsou mezi účastníky sporné, byly spolehlivě zjištěny“. Podobně ustanovení § 6 odst. 1 věta první správního řádu stanoví, že „správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů“. Toto pravidlo je po jisté modifikaci uplatnitelné ve všech soudních řízeních i v řízeních před jinými orgány veřejné moci v České republice.

Porušení práva účastníka na přiměřenou délku řízení bude shledáno zejména tam, kde nevydání dřívějšího rozhodnutí bylo zapříčiněno nedodržením procesních pravidel či tam, kde došlo k jinému pochybení ze strany orgánů veřejné moci (jedná se například o delší dobu, která uplynula mezi jednotlivými jednáními či o prodávky při předávání spisu mezi jednotlivými institucemi).“

³⁴ Viz např. i ustanovení § 31a odst. 3 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb.

k povinnosti účastníka řízení, uvedené v ustanovení § 52 správního řádu, přispívat svojí aktivitou ke zjištění stavu věci a označovat důkazy na podporu svých tvrzení (a to tím spíše, že se jedná o řízení zahajované na návrh účastníka), mám za to, že aktivita stěžovatele v daném případě mohla naopak správnímu orgánu usnadňovat další postup v řízení, a mohla tak přispívat ke zkrácení celkové délky řízení. Stěžovateli nelze ani klást k tíži, resp. odůvodňovat prodloužení doby řízení skutečností, že jeho vyjádření nebyla sepsána v českém jazyce a správní orgán je musel nechat přeložit. Ze správního spisu je rovněž patrné, že stěžovatel správnímu orgánu vždy poskytoval nezbytnou součinnost.³⁵

Při posuzování délky řízení zmiňuje Stanovisko NS ČR (v návaznosti na judikaturu Evropského soud pro lidská práva) jako důležité objektivní kritérium i význam řízení pro účastníka řízení. Podle názoru NS ČR je třeba tomuto kritériu přičítat zvláště velkou pozornost. Obecným hlediskem v této souvislosti je předmět řízení, právo či oprávněný zájem, jichž se řízení dotýká. Při této úvaze má hrát roli to, o jaká práva či povinnosti se dané řízení vede a do jaké míry jsou tato práva či povinnosti zpravidla důležitou součástí jednotlivce. Jedná se o hledisko obecné, typové, vyplývá ze samotné podstaty zkoumaného řízení. Z tohoto důvodu by neměla být opomíjena ani důležitost rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a jeho vliv na další osud žadatele. Tento vliv je pochopitelně větší v azylově relevantních případech, kde i pouhá možnost návratu do země původu může být pro žadatele zdrojem značného stresu. Nelze nicméně ani bagatelizovat negativní vliv délky řízení na psychiku žadatelů v dalších případech. Skutečnost, že se žadatelé (často spolu se svými nezletilými dětmi) nacházejí v nestabilní situaci, v cizím prostředí, bez perspektivy „normálního“ života a ukotvení na území České republiky, může mít i pro ně velmi nepříznivé dopady na jejich zdravotní stav (psychické či psychosomatické obtíže).³⁶

Dalším typovým hlediskem je podle názoru Nejvyššího soudu ČR i věk a zdravotní stav účastníka řízení (citují): *„Nejvyšší soud se ztotožňuje s názorem Evropského soudu, že soudy i jiné orgány veřejné moci by při vyřizování jim napadlých případů měly s větší péčí přistupovat k těm řízením, jejichž účastníky jsou osoby vážně nemocné či osoby vyššího věku (srov. např. rozsudek senátu druhé*

³⁵ K tomu citují Stanovisko NS ČR: „Chování poškozeného je subjektivním kritériem, které může na celou délku řízení působit jak negativně, tak i pozitivně. Na jednu stranu může poškozený jako účastník řízení přispět k nárůstu jeho délky svou nečinností (např. nereagováním na výzvy soudu), nebo naopak svou aktivitou ryze obstrukčního charakteru (např. opakované činění nejasných podání, navrhování provedení mnoha důkazů, četné změny žalobních návrhů atd.), a to jak úmyslným, tak i nedbalostním jednáním, zde jde pak o „průtahy“ (užívá-li zákon tohoto pojmu i ve vztahu k chování poškozeného) vedoucí k prodloužení řízení ve smyslu ustanovení § 31a odst. 3 písm. c) zákona jím způsobené. Na druhou stranu může poškozený jakožto účastník řízení vyvíjet činnost alespoň teoreticky směřující ke zkrácení délky řízení - v což lze zahrnout i využití dostupných prostředků způsobilych odstranit průtahy v řízení způsobené nečinností rozhodujícího orgánu. Ani po novele ustanovení § 174a zákona o soudech a soudcích účinné od 1. 7. 2009 není přiléhavé přičítat absenci postupu podle tohoto ustanovení k tíži poškozeného, neboť není obecně povinností účastníků řízení vést orgány veřejné moci k dřívějšímu rozhodnutí. Vydat rozhodnutí v přiměřené době je naopak obecnou povinností těchto orgánů, ta má být plněna i tehdy, když účastníci nevyužívají prostředků způsobilych odstranit průtahy v řízení spočívající v nečinnosti orgánu (viz např. ustanovení § 6 o. s. ř. ukládající soudu postupovat tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná nebo § 101 odst. 2 o. s. ř., dle něž není-li stanoveno jinak, soud pokračuje v řízení, i když jsou účastníci nečinní). ... Na druhou stranu nelze přičítat k tíži státu prodloužení délky řízení v důsledku nutnosti reagovat na návrhy, opravné prostředky nebo námítky účastníků řízení (srov. rozsudek senátu druhé sekce ESLP ze dne 25. 5. 2004, ve věci Dostál proti České republice, stížnost č. 52859/99, odst. 209 a 220), zvláště jde-li o návrhy, opravné prostředky či námítky zjevně nedůvodné (viz i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30Cdo 1328/2009).“

³⁶ Viz např. rozhovor s psychologem Artašemem Israeljanem uveřejněný dne 1. 12. 2006 na webových stránkách Multikulturního centra Praha (<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955049>).

sekce ESLP ze dne 10. 7. 2003 ve věci *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99, odst. 75 - 76). Takový postup připustil ESLP v citovaném rozhodnutí *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku* v odstavci 29. V případě dočasné přetíženosti je možné přednostně vyřizovat případy podle stupně naléhavosti a důležitosti, a zvláště pak podle důležitosti předmětu řízení pro dotčenou osobu. Negativní důsledky nepřiměřeně dlouhého řízení jsou osobami v pokročilejším věku či osobami těžce nemocnými vnímány zpravidla intenzivněji, a jedná se tak objektivně o výraznější zásah do jejich práva na spravedlivý proces u každé z takových osob; byly-li takové jejich poměry soudu známy, lze dovodit předpoklad přednostního a bezprůtahového (ve smyslu činnosti rozhodujícího orgánu) postupu v jejich věcech.“ S ohledem na výše uvedené měl, po mém soudu, OAMP při rozhodování o prodlužování lhůty vzít v úvahu i nejistou situaci, v níž se stěžovatel po celou dobu řízení nacházel spolu se svým nezletilým synem a rovněž tak nepříznivý zdravotní stav stěžovatele (na ten stěžovatel správní orgán upozorňoval ve svých jednotlivých podáních a rovněž na něj upozorňovala právní zástupkyně stěžovatele v žádosti o opatření proti nečinnosti ze dne 16. 2. 2011).

Byť si jsem vědom probíhajících rozpočtových úsporných opatření, které se týkají i resortu Ministerstva vnitra a jež mohou ve svém výsledku mít na rychlost řízení o mezinárodní ochraně negativní dopad, nelze tuto okolnost brát za relevantní. V této souvislosti odkazuji na nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. 600/03, ze dne 16. 1. 2004, ve kterém se uvádí: „... pro posuzování zbytečných průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (tedy především jednáním rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právní úpravě organizace soudnictví či v nedostatečném administrativním a technickém zázemí obecných soudů. Podle Ústavního soudu je to státní moc jako celek bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, která má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost.“

S ohledem na výše uvedené tedy uzavírám, že výtku právní zástupkyně stěžovatele týkající se nečinnosti, resp. nepřiměřené délky řízení o udělení mezinárodní ochrany, považuji za opodstatněnou. Po prostudování vyjádření správních orgánů, prostudování správního spisu a ve věci učiněných úkonů a s přihlédnutím k aktuální judikatuře Nejvyššího soudu ČR jsem v dané věci dospěl k závěru, že celková doba správního řízení v dané věci, která překročila více jak sedmkrát zákonem stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí, byla nepřiměřená.

Spíše pro doplnění uvádím, že určitý časový rámec pro posouzení přiměřenosti délky řízení vyplývá také z čl. 23 odst. 2 Procedurální směrnice,³⁷ který členským státům ukládá, aby řízení (o mezinárodní ochraně) bylo „*dokončeno co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení*“. Procedurální směrnice s jako standardní lhůtou pro vydání rozhodnutí počítá se lhůtou šesti měsíců, bohužel směrnice (ve stávající podobě) již nijak blíže nespecifikuje okolnosti, za kterých může členský stát uvedenou lhůtu překročit či prodloužit, a ani nestanoví celkovou maximální délku uvedeného řízení. Tyto nedostatky jsou

³⁷ Viz rovněž čl. 10 odst. 1 písm. d) procedurální směrnice (Záruky pro žadatele o azyl): „1. S ohledem na postupy stanovené v kapitole III členské státy zajistí, aby všichni žadatelé o azyl měli tyto záruky: ... d) rozhodnutí rozhodujícího orgánu o jejich žádosti o azyl je jim oznámeno v přiměřené době....“

řešeny až v „*Návrrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřracované znění)*“ ze dne 1. 6. 2011 (KOM(2011) 319, v konečném znění).³⁸

Za opodstatněnou považuji i další námitku právní zástupkyně stěžovatele týkající se absence záznamu o oprávněné úřední osobě ve správním spisu. Podle ředitele OAMP informace o tom, kdo je v daném řízení oprávněnou úřední osobou, má být „*součástí elektronických záznamů spisového materiálu, které striktně zachycují jakékoliv manipulace se spisem, a na požádání, jak vyžaduje uvedené zmírněné ustanovení správního řádu, lze jméno a příjmení aktuálně oprávněné úřední osoby žadateli či jeho právní zástupkyni sdělit*“. Jsem toho názoru, že uvedená praxe OAMP nenaplní zcela ustanovení § 15 odst. 4 správního řádu, podle kterého má správní orgán povinnost na žádost účastníka řízení informovat, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, ale měl by o tom být učiněn i „*záznam do spisu*“. S ohledem na vymezení spisu v ustanovení § 17 správního řádu nemohu za součást spisu považovat elektronický záznam učiněný v informačním systému OAMP.³⁹

Musím konstatovat i pochybení ministra vnitra, který se věcí zabýval v souvislosti s žádostí stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 správního řádu (přijata Kanceláří ministra vnitra dne 16. 2. 2011). Ministr vnitra svým usnesením (čj. OAM-19/ZA-06-2010) ze dne 11. 4. 2011 žádosti stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti s odkazem na ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu nevyhověl.

Za nesprávný musím označit právní názor ministra vnitra, podle kterého v daném případě „*nebyla naplněna zákonem stanovená podmínka opravňující účastníka řízení k podání žádosti, tedy, že nedošlo k uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, jak je stanoveno v ustanovení § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu*“. Stěžovatel byl, podle mého názoru, oprávněn obrátit se s žádostí podle ustanovení § 80 správního řádu na nadřízený správní orgán po uplynutí zákonné lhůty uvedené v ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu (tj. po 90 dnech ode dne zahájení řízení o mezinárodní ochraně). Ministr vnitra poněkud tautologicky vyvozuje, že orgán I. instance nemůže být nečinný, neboť dosud neuplynula lhůta pro vydání rozhodnutí jím samotným prodloužená podle ustanovení § 27 odst. 1 věty druhé. Takový výklad by v azylových věcech (s ohledem na právní úpravu obsaženou v ustanovení § 27 zákona o azylu) v podstatě znamenal popření smyslu ustanovení § 80 správního řádu jako efektivního prostředku obrany proti nečinnosti ve správním řízení a degradoval jej jen na jakýsi formální předstupeň pro následné podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 soudního

³⁸ Ve zveřejněném návrhu možnost prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí je omezena na následující případy: „Členské státy zajistí, aby bylo řízení dokončeno **do šesti měsíců od podání žádosti**. Členské státy mohou prodloužit lhůtu **nejvýše o dalších šest měsíců v případech:**

a) které jsou **po skutkové a právní stránce složité;**

b) kdy **o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země** nebo osob bez státní příslušnosti, kvůli čemuž není v praxi možné dokončit řízení v šestiměsíční lhůtě;

c) kdy **lze prodloužit jasně přičíst skutečnosti, že žadatel nedodržel své povinnosti podle článku 13.**

Členské státy mohou odložit dokončení řízení, pokud vzhledem k nejisté situaci v zemi původu, jež je považována za dočasnou, nelze důvodně předpokládat, že rozhodující orgán rozhodne ve lhůtě uvedené v tomto odstavci.“

Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=581803#keyPlayers>.

³⁹ K tomu viz také Závěr č. 17 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005 - Výklad pojmu oprávněná úřední osoba podle ustanovení § 15 odst. 2 správního řádu a komentář ke správnímu řádu VEDRAL, J. Správní řád - komentář. 1., vydání. RNDr. Ivana Exnerová - Bova Polygon, 2006, str. 142.

řádu správního. Na podporu svého názoru si dovolím odkázat na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2011, čj. 5A 246/2010-27, ve kterém soud k výkladu ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu zaujal obdobné stanovisko (viz část B zprávy).

Přestože se ministr vnitra dále ve svém usnesení zabýval stížností na nečinnost i z věcného hlediska, dospěl ke zcela rozdílnému závěru než já. Ministr vnitra postup OAMP sice hodnotil dle procesního stavu k počátku dubna 2011, jeho skutková zjištění, podle mého názoru, nekorespondují s předloženým obsahem správního spisu ani s výše vymezenými kritérii přiměřené délky řízení (viz výše).

D - Závěr

Šetřením jsem zjistil pochybení jak v postupu OAMP, které v řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany nevydalo v přiměřené lhůtě rozhodnutí, tak v postupu ministra vnitra jako nadřízeného správního orgánu, který v řízení o žádosti stěžovatele o učinění opatření proti nečinnosti nezjednal nápravu. V podrobnostech odkazuji na právní hodnocení uvedené v části C této zprávy.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv zasílám zprávu o šetření řediteli OAMP a ministru vnitra s žádostí, aby se k mým právním závěrům ve lhůtě 30 dnů od obdržení zprávy vyjádřili.

Zprávu o výsledku šetření obdrží rovněž právní zástupkyně stěžovatele.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)