

Závěrečné stanovisko

vydané v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv ve věci podnětu pana R. T.

Součástí závěrečného stanoviska je zpráva o průběhu šetření vyhotovená pod shora uvedenou spisovou značkou dne 27. 1. 2012 podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.¹

Na vydanou zprávu o průběhu šetření reagoval dne 6. 3. 2012 ministr vnitra, Jan Kubice (dopis pod čj. MV-22758-2/OAM-2012 ze dne 29. 2. 2012).

Vyjádření ředitele odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra PhDr. Tomáše Haišmana k vydané zprávě o průběhu šetření jsem neobdržel.

A.

Vyjádření ministra vnitra

Ve svém dopisu ministr uvádí, že se s mými závěry nemůže ztotožnit. Nedomnívá se, že by ze strany Ministerstva vnitra při vedení řízení o mezinárodní ochraně se stěžovatelem došlo k jakémukoliv pochybení.

Zákon o azylu² ani procedurální směrnice,³ která tuto problematiku upravuje na úrovni EU, neomezují možnost opakovaného prodloužení lhůty pro řízení o mezinárodní ochraně. Oba předpisy rovněž souhlasně nařizují příslušnému rozhodujícímu orgánu informovat účastníka řízení o prodloužení lhůty pro rozhodnutí, což se v případě stěžovatele vždy stalo, ale nestanoví ani povinnost rozhodujícího orgánu uvádět konkrétní důvody pro prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Z toho důvodu ministr vnitra konstatuje, že ze strany Ministerstva vnitra nebyl porušen při prodlužování lhůty pro řízení o mezinárodní ochraně výše jmenovaného žádný národní ani eurounijní předpis.

Přestože délka řízení se v některých případech žadatelů o mezinárodní ochranu může zdát ve vztahu k ostatním řízením nepřiměřeně dlouhá, ministr vnitra trvá na specifčnosti řízení o mezinárodní ochraně, které v tomto směru nelze srovnávat s ostatními správními řízeními vedenými orgány České republiky dle správního řádu: *„Důvodem je dle mého názoru zejména možnost závažného ohrožení základních lidských práv žadatele o mezinárodní ochranu, včetně samotného života, v případě, že jeho žádost o mezinárodní ochranu by byla ze strany Ministerstva vnitra nedostatečně či nekvalitně posouzena a on by byl následně*

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

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.

nucen vrátit se do země svého původu a čelit tam vážnému ohrožení. Každá žádost o mezinárodní ochranu tak musí být posouzena opravdu s nejvyšší obezřetností a pečlivostí za použití veškerých dostupných materiálů, a toto si vyžaduje příslušný čas. Proto i nadále považuji před délkou vedení řízení o mezinárodní ochraně za mnohem více prioritní a důležitější jeho kvalitu.“

Z příslušných statistik, které si ministr vnitra nechal vypracovat, má vyplývat, že průměrná délka řízení o mezinárodní ochraně vedeného Ministerstvem vnitra byla v roce 2010 pouhých 72 dnů a v roce 2011 pouze 86 dnů, v obou letech tedy nepřevýšila zákonem předvídaných 90 dnů běžné lhůty. Podle ministra vnitra je tedy zjevné, že v průměru je zákonem předvídaná základní lhůta pro vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu dodržována a pouze v některých velmi specifických případech probíhá řízení o mezinárodní ochraně déle a Ministerstvo vnitra tudíž užívá ustanovení § 27 zákona o azylu a lhůtu pro vydání rozhodnutí prodlužuje. Nejde ale rozhodně o běžnou praxi či snad dokonce laxní přístup Ministerstva vnitra k jeho práci, jak naznačuje podnět stěžovatele.

Podle názoru ministra vnitra nelze rovněž tvrdit, že prodlužování řízení o mezinárodní ochraně oddaluje možnost nabytí jakéhokoliv práva ze strany stěžovatele a jemu je tak tímto prodlením způsobena újma. Naopak během celého řízení o mezinárodní ochraně, včetně případů, které jsou nakonec rozhodnuty negativně, je konkrétní cizinec absolutně chráněn před nuceným návratem do země jeho původu, má možnost bezplatného ubytování, stravování a další péče v azylových střediscích, je účastníkem systému zdravotního pojištění a má nárok i na jiné benefity vyplývající mu již jen ze samotného postavení účastníka řízení o mezinárodní ochraně.

Ministr vnitra mě dále informuje, že stěžovatel spolu se svým synem v průběhu července 2011 neoprávněně opustil území České republiky a Ministerstvo vnitra bylo nuceno aplikovat ustanovení § 25 písm. h) zákona o azylu a vydalo dne 28. 11. 2011 ve věci řízení stěžovatele rozhodnutí, kterým bylo řízení o mezinárodní ochraně zastaveno (rozhodnutí nabylo právní moci dne 12. 12. 2011). Stěžovatel byl se svým synem zadržen v Nizozemsku a tamní správní orgány rozhodly o (dublinkém) transferu stěžovatele zpět do České republiky za účelem dokončení řízení o mezinárodní ochraně.

B.

Stanovisko veřejného ochránce práv

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv: „Zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení (ustanovení § 1 odst. 1), vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.“

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

Jak je patrné z obsahu části A. závěrečného stanoviska, ministr vnitra se s mým hodnocením neztotožnil. Vyjádření ředitele OAMP k obsahu zprávy o průběhu šetření jsem neobdržel.

Ministr vnitra ve svém vyjádření používá obdobné argumenty, jako uvedl již v průběhu mého šetření ředitel OAMP (viz část B. zprávy o průběhu šetření). Rovněž ředitel OAMP připomínal specifickou řízení o mezinárodní ochraně, poukazoval na povinnost správního orgánu postupovat v souladu s ustanovením § 3 správního řádu (zásadou materiální pravdy) a z toho vyplývající potřebu přiměřeného časového prostoru pro náležité zjištění skutkového stavu.

Domnívám se, že jsem se s výše uvedenou argumentací dostatečně vypořádal již ve zprávě o průběhu šetření, a není tedy nutné zde znovu opakovat celé právní hodnocení uvedené věci. Ve zprávě jsem mimojiné uvedl, že jakkoli nehodlám zpochybňovat specifickou řízení o udělení mezinárodní ochrany a povinnost správního orgánu vyplývající pro něj z ustanovení § 3 a § 50 správního řádu, nelze zásadou materiální pravdy snižovat, či dokonce zcela negovat další základní zásadu - zásadu rychlosti řízení uvedenou v ustanovení § 6 správního řízení. Tato úvaha se podle mého názoru promítá i do ustanovení § 27 zákona o azylu, které na jednu stranu zohledňuje složitost věci (náročnost skutkovou, právní, procesní), na druhé straně však současně limituje možnost prodloužení lhůty požadavkem na její přiměřenost.

Ustanovení § 27 zákona o azylu o lhůtě pro vydání rozhodnutí ve věci obsahuje jednak zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí v délce 90 dnů od zahájení řízení. Pro případ, že není možné zákonnou lhůtu dodržet, umožňuje správnímu orgánu lhůtu přiměřeně prodloužit - v takovém případě by se při stanovení přiměřené lhůty měla použít kritéria vymezená ve Stanovisku 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“).

Statistické údaje uváděné ministrem vnitra o průměrné délce řízení o udělení mezinárodní ochrany, ze kterých má vyplývat, že „*v průměru je zákonem předvídaná základní lhůta pro vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu dodržována*“, nemají podle mého názoru ve vztahu k délce správního řízení v konkrétním případě (resp. otázce, zda postupem správního orgánu bylo respektováno právo stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny⁴) žádnou relevanci.

Ve zprávě jsem dále vyjádřil názor, že stěžovatel byl oprávněn obrátit se s žádostí podle ustanovení § 80 správního řádu na nadřízený správní orgán již 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 se ve svém dopisu bohužel k této námitce týkající se výkladu § 80 odst. 3 správního řádu nijak nevyjádřil.

⁴ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

V odpovědi ministra vnitra rovněž není uvedeno jeho stanovisko k problematice záznamu o oprávněné úřední osobě ve správním spisu podle § 15 odst. 4 správního řádu.

C. **Závěr**

S ohledem na výše uvedené setrvávám na svém právním názoru, který jsem vyjádřil ve zprávě o průběhu šetření, a vydávám ve věci závěrečné stanovisko.

V závěrečném stanovisku, zjistí-li ochránce pochybení, je oprávněn navrhnout opatření k nápravě ve smyslu § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

S ohledem na skutečnost, že předchozí řízení o mezinárodní ochraně ve věci žádosti stěžovatele již bylo ukončeno rozhodnutím OAMP ze dne 28. 11. 2012, přichází v současné době v úvahu zejména přijetí takových opatření k nápravě, které by zabránily, resp. snížily pravděpodobnost opakování obdobných pochybení v budoucnu.

V souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv navrhuji Ministerstvu vnitra následující opatření k nápravě:

- a) Možnost prodloužení lhůty podle § 27 zákona o azylu by měl OAMP využívat co nejméně a pouze v odůvodněných případech (skutkově a právně složitých).
- b) Při rozhodování o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí podle věty druhé ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu by se měl OAMP řídit kritérii přiměřenosti délky řízení vymezené ve Stanovisku NS ČR.
- c) Kritéria přiměřenosti délky řízení uvedená ve Stanovisku NS ČR by měl při svém rozhodování o žádostech o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu reflektovat i ministr vnitra, jako nadřízený správní orgán OAMP.
- d) Ministr vnitra by měl mít podmínku uvedenou ve větě druhé ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu za splněnou, byla-li žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podána účastníkem řízení po uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí uvedené ve větě první ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu (tj. po 90 dnech ode dne zahájení řízení o mezinárodní ochraně).
- e) V souladu s ustanovením § 15 odst. 4 správního řádu by přímo ve správních spisech vedených OAMP měl být učiněn záznam o tom, kdo je ve věci oprávněnou úřední osobou. Vedení této informace formou elektronického záznamu v informačních systémech OAMP, které nejsou součástí správního spisu, je nedostatečné.
- f) Poskytnout stěžovateli přiměřené zadostiučinění v penězích za nemajetkovou újmu vzniklou nesprávným úředním postupem. Nesprávný úřední postup spočívá v porušení povinnosti Ministerstva vnitra vydat v řízení o udělení mezinárodní ochrany (pod sp. zn. OAM-19/ZA-06-2010) rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Podle informací právní zástupkyně stěžovatele nárok na náhradu nemajetkové újmy dosud nebyl promlčen, neboť s žádostí o předběžné projednání nároku se obrátila v souladu s § 14 zákona č. 82/1998

Sb.⁵ na Ministerstvo vnitra ještě před uplynutím promlčecí lhůty, přičemž žádost o předběžné projednání nebyla ze strany Ministerstva vnitra dosud vyřízena a promlčecí lhůta v současnosti neběží.⁶

Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv: *„Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl.“*

Podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv: *„Jestliže úřad povinnost podle odstavce 1 nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce a) vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, b) může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.“*

Závěrečné stanovisko vydané podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv obdržel ministr vnitra, ředitel OAMP a stěžovatel, resp. jeho právní zástupkyně.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý
veřejný ochránce práv

⁵ 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

⁶ Podle § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.: *„(3) Nárok na náhradu nemajetkové újmy podle tohoto zákona se promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. **Vznikla-li nemajetková újma nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.**“*

Podle § 35 zákona č. 82/1998 Sb.: *„Promlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců.“*