



V Brně dne 10. listopadu 2021
Sp. zn.: 28/2021/SZD/MG
Č. j.: KVOP-47189/2021

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

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

I. Podnět ochránci

V lednu 2021 se na veřejného ochránce práv obrátila paní D. H., státní příslušnice Ukrajiny (dále také „stěžovatelka“). Namítala, že se odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“) opakovaně dopouští nezákonného úředního postupu ve formě tzv. úředního ping-pongu, a také že nerespektuje zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí o jejím pobytovém oprávnění.

Stěžovatelka argumentovala tím, že OAMP čtyřikrát zastavil řízení o její žádosti podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců,¹ přestože jej nadřízený, resp. odvolací orgán upozorňoval na to, že nerespektoval jeho závazný právní názor ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.²

Na základě pověření, kterým jsem přenesl některé oblasti své působnosti,³ mj. i oblast cizinců, se má zástupkyně Mgr. Monika Šimůnková v šetření zabývala zákonností postupu OAMP při vyřizování žádosti stěžovatelky.

II. Právní východiska

Správní řád⁴ a odborná literatura⁵ stanoví, že odvolací orgán je ve svém zrušujícím rozhodnutí povinen vyslovit úvahy, proč má napadené rozhodnutí za vadné, čeho se má správní orgán při dalším postupu vyvarovat, případně jakým způsobem má dále postupovat. Tímto právním názorem je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán.

1 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (účinném do 14. 8. 2017).

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

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

4 Srov. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

5 Např. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 505.

Vázanost právním názorem odvolacího orgánu může být dle judikatury soudů prolomena ve dvou případech. První z nich představuje situaci, kdy byl právní názor v mezidobí (tj. ke dni nového rozhodování správního orgánu) překonán judikaturou vysokých soudů.⁶ Ve druhém případě je možné přistoupit k prolomení závazného právního názoru tehdy, pokud správní orgán dospěje ke stejnému závěru na základě nových skutečností. Nemůže ovšem opakovat stejné nedostatky, které vedly odvolací orgán ke zrušení předchozího rozhodnutí.⁷ Někteří odborníci na správní právo navíc zmiňují možnost nerespektování závazného právního názoru v případě změny právní úpravy, ke které dojde v průběhu správního řízení.⁸

Z uvedeného tedy vyplývá, že **správní orgán je (až na explicitní výjimky) povinen řídit se závazným právním názorem odvolacího orgánu**. Závaznost vysloveného právního názoru je přitom automaticky spojena s jakýmkoliv právním názorem odvolacího orgánu, který je obsažen v odůvodnění jeho rozhodnutí. Prvostupňový orgán není oprávněn sám posuzovat, zda určitá část odůvodnění odvolacího orgánu představuje závazný právní názor, či nikoliv. V případě, že prvostupňový orgán nereflektuje závazný právní názor, dopouští se nezákonného postupu.

V Listině základních práv a svobod je zakotveno právo každého na projednání jeho věci bez zbytečných průtahů.⁹ V tomto ohledu jsou správní orgány povinny provádět úkony v zákonem stanovené lhůtě, případně ve lhůtě přiměřené, není-li stanovena.¹⁰ Neučiní-li po dobu několika měsíců žádný úkon v řízení, postupují v rozporu s výše uvedenými právními principy.¹¹

III. Pochybení úřadu (OAMP)

Ve zprávě o šetření ze dne 9. června 2021 dospěla moje zástupkyně k závěru o dvou pochybeních OAMP.

V první řadě **OAMP pochybil, když v rozporu se zákonem opakovaně nerespektoval závazný právní názor odvolacího orgánu**. V posuzovaném případě představoval stěžejní problém výklad pojmu nepřetržitost pobytu.¹² OAMP vykládá tento pojem absolutně, tzn. bez možnosti cizince vycestovat. Dle odvolacího orgánu (Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) se jedná o neurčitý právní pojem, neboť právní předpisy výslovně neupravují, zda a jaké období nepřítomnosti na území České republiky se do něj započítává. Současně odvolací orgán zastává názor, že pokud cizinci plní požadavky spojené s jejich

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2016, č.j. 1 Azs 31/2016-36. Dostupný na www.nssoud.cz.

7 Nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 37/03. Dostupný na www.nalus.usoud.cz.

8 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Komentář k § 90, s. 567–578.

9 Viz článek 38 odst. 2 Listiny.

10 Srov. § 6 odst. 1 správního řádu.

11 Blíže v nález Ústavního soudu ze dne 4. července 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01, dostupném z www.nalus.usoud.cz.

12 Ve smyslu § 42 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

pobytovým oprávněním, mají možnost vycestovat. Odvolací orgán proto uložil OAMP, aby se zabýval důvody krátkodobých cest stěžovatelky do zahraničí ve vztahu k důvodům, pro které jí bylo dříve uděleno pobytové oprávnění. Pokud by OAMP prokázal, že stěžovatelka neplnila účel povoleného pobytu, odvolací orgán zavázal OAMP, aby o její žádosti meritorně rozhodl. V rámci nového projednání věci OAMP **opakovaně** (celkem třikrát) nezohlednil, ani se nevypořádal s argumenty odvolacího orgánu. Vyjádřil pouze svůj nesouhlas s tím, že by měl o žádosti stěžovatelky meritorně rozhodnout. Dopustil se tedy nezákonného postupu, když zcela jednoznačně pomíjel závěry, které odvolací orgán opakovaně formuloval ve svých rozhodnutích. Uvedenému závěru přisvědčuje i samotné vyjádření odvolacího orgánu, který ve svých rozhodnutích¹³ výslovně uvedl, že OAMP postupoval v rozporu s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

OAMP rovněž pochybil tím, že **nepostupoval ve správním řízení bez zbytečných průtahů**. OAMP nedodržel zákonem stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti stěžovatelky.¹⁴ Téměř 9 měsíců nereagoval na žádost jejího zmocněného zástupce o nahlížení do spisu, aniž by do spisu zaznamenal jakoukoliv informaci, která by ospravedlnila tuto prodlevu. Dále pochybil, když po dobu téměř 9 měsíců nepostoupil Komisi spisový materiál pro účely vyřízení odvolání, ačkoliv tak měl učinit ve třicetidenní lhůtě.¹⁵

Byl to právě OAMP, kdo zapříčinil vlekllost správního řízení tím, že vydával nezákonná rozhodnutí a současně postupoval v rozporu se zásadou rychlosti řízení.

IV. Závěrečné stanovisko a návrh opatření k nápravě

Ředitelka OAMP na základě zprávy o šetření nepřijala žádná opatření k nápravě. Přestože se ve svém vyjádření částečně ztotožnila s tím, že v řízení o žádosti stěžovatelky docházelo k určitým průtahům v řízení, neposkytla k nim žádné právně relevantní vysvětlení. Současně setrvala na svém předchozím vyjádření, že se v rozhodnutích odvolacího orgánu nenacházel žádný relevantní právní názor, který by OAMP měl povinnost respektovat.

Moje zástupkyně setrvala na svých závěrech, a proto dne 16. srpna 2021 vydala závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě. Jako opatření k nápravě navrhla ministrowi vnitra, aby:

- I. upozornil zaměstnance OAMP na dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí a povinnost umožnit účastníkům řízení nahlížet do spisového materiálu v přiměřené lhůtě,
- II. přijal opatření směřující k tomu, aby byl odvolacímu orgánu OAMP předáván spisový materiál v zákonem stanovené lhůtě,

13 Např. rozhodnutí ze dne 10. června 2020, č. j. 68158-4/SO-2020, str. 5.

14 Srov. § 169t odst. 6 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců.

15 Dle § 88 odst. 1 správního řádu.

- III. Ministerstvo vnitra v návaznosti na konstatovaná pochybení poskytlo stěžovatelce náhradu škody a přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle zákona č. 82/1998 Sb.,¹⁶ pokud o ni sama požádá.

V. Vyjádření ministra vnitra

Ministr vnitra se k závěrečnému stanovisku vyjádřil dne 1. září 2021. Neztotožnil se se závěrem, že OAMP nerespektoval právní názor odvolacího orgánu. Přestože ministr vnitra připustil, že v posuzovaném případě docházelo k určitým průtahům v řízení, neshledal potřebným připomínat zaměstnancům OAMP povinnost rozhodovat v zákonem stanovených lhůtách, či umožňovat účastníkům řízení nahlížení do spisu ve lhůtách k tomuto úkonu přiměřených. Současně nepovažoval za nezbytné poučovat zaměstnance OAMP o tom, v jaké lhůtě mají postupovat odvolání odvolacímu orgánu. Argumentoval tím, že případ stěžovatelky představoval vybočení z běžné praxe OAMP. V případě navrhované náhrady škody ministr vnitra uvedl, že pokud o ni stěžovatelka skutečně požádá, její žádost bude posouzena stejně jako ostatní žádosti tohoto typu.

VI. Shrnutí

S vyjádřením ministra vnitra se nemohu ztotožnit. Závěry obsažené ve zprávě o šetření i v závěrečném stanovisku se opírají o relevantní právní úpravu i konstantní judikaturu (správních) soudů.

O nerespektování závazného právního názoru odvolacího orgánu paradoxně svědčí i samotný rozsudek,¹⁷ který ministr vnitra zmínil ve svém vyjádření. Soud v něm výslovně v bodech 22 a 23 uvedl, že OAMP ve skutkově obdobném případě „nepostupoval v intencích právního názoru [odvolacího orgánu]. [OAMP] o žádosti [cizince] nerozhodl meritorně (rozhodnutím) a nerespektoval výklad zákona o pobytu cizinců poskytnutý [odvolacím orgánem] ve zrušujícím rozhodnutí, neboť setrval na tom, že podmínka tříletého pobytu na území České republiky neposkytuje jakýkoliv prostor pro krátkodobé vycestování [cizince]. (...). Odůvodnění [OAMP] přitom neobsahuje jedinou zmínku o důvodech, pro které [OAMP] nerespektoval závazný právní názor [odvolacího orgánu]. (...). **Jestliže usnesení [OAMP] zcela vybočilo z mezí daných zrušujícím rozhodnutím [odvolacího orgánu], aniž by [OAMP] vysvětlil důvody, pro které nerespektoval závazný právní názor [odvolacího orgánu] ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, pak nelze dospět k jinému závěru, než že usnesení (...) je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Bylo povinností [OAMP] řádně vysvětlit, na základě jakých úvah se neřídil závazným právním názorem [odvolacího orgánu]“ (zdůraznění doplněno).**

16 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.

17 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. dubna 2021, č. j. 62 A 135/2019-57. Dostupný z www.nssoud.cz.

Má zástupkyně a předchůdkyně shledaly nečinnost OAMP i v předchozích případech.¹⁸ Nemohu proto souhlasit s tvrzením ministra vnitra, že se v posuzované věci jednalo o vybočení z běžné praxe OAMP, resp. o ojedinělé průtahy v řízení.

Uzavírám tedy, že Ministerstvo vnitra odmítlo v rámci šetření pod sp. zn. 504/2021/VOP/MG provést navrhovaná opatření k nápravě. Plním proto svou povinnost vyrozumět vládu České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

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

Přílohy

1. Zpráva o šetření ze dne 9. června 2021, č. j. KVOP-24724/2021
2. Závěrečné stanovisko ze dne 16. srpna 2021, č. j. KVOP-34492/2021
3. Vyjádření ministra vnitra ze dne 1. září 2021, č. j. MV- 35285-6/OAM-2021

18 Srov. například šetření vedená pod sp. zn. 5657/2019/VOP a 5508/2017/VOP. Dostupná v Evidenci stanovisek ombudsmana z <https://eso.ochrance.cz>.