



V Brně dne 15. března 2023
Sp. zn.: 6/2023/SZD/AK
Č. j.: KVOP-10121/2023

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

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv¹ 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 červnu a září 2020 se na ochránce obrátili Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s., JUDr. Marie Ludvová² a Mgr. Ondřej Novák spolu s Mgr. Romanem Měrkou s podněty, které se týkaly průtahů odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra („OAMP“) v řízeních o udělení mezinárodní ochrany jejich klientům („stěžovatelé“), členům skupiny tzv. čínských křesťanů.

Stěžovatelé požádali v rozmezí od podzimu 2015 do léta 2016 v České republice o udělení mezinárodní ochrany. OAMP postupně všem stěžovatelům žádosti zamítl a mezinárodní ochranu jim neudělil. Ti se proto obrátili se žalobou na krajské soudy. U všech stěžovatelů některý z krajských soudů nebo eventuálně Nejvyšší správní soud („NSS“) prvoinstanční rozhodnutí OAMP zrušil a věc vrátil OAMP k novému posouzení a vydání nového rozhodnutí. **Stěžovatelé v podnětech namítali, že OAMP v jejich řízeních bez zákonného důvodu opakovaně prodloužil standardní lhůtu pro vydání meritorního rozhodnutí, byl nečinný a dopustil se průtahů.**

Na základě podaných podnětů moje bývalá zástupkyně zahájila šetření, v němž se zabývala zákonností postupu OAMP při vyřizování žádostí stěžovatelů.

II. Právní východiska

Prodloužení standardní lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí

Podle § 27 odst. 1 zákona o azylu³ vydá ministerstvo rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany bez zbytečného odkladu, nejpozději však do šesti měsíců ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o zrušení rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany a o vrácení k novému projednání.⁴

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

2 Právní zastupování klientů JUDr. Ludvové v průběhu šetření převzala Mgr. Ilona Machandrová.

3 Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

4 Kompletní znění ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu: „Rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, nestanoví-li tento zákon jinak, vydá ministerstvo bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 6 měsíců ode dne, kdy

Standardní šestiměsíční lhůtu lze na základě § 27 odst. 2 zákona o azylu dále prodloužit až o devět měsíců, pokud a) jde o případy věcně nebo právně složité, b) je současně podán velký počet žádostí o udělení mezinárodní ochrany nebo c) žadatel o udělení mezinárodní ochrany neplní povinnosti podle tohoto zákona, a proto nelze rozhodnout ve standardní šestiměsíční lhůtě. Pokud je to nezbytné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, lze výjimečně prodloužit lhůtu podle odstavce 2 až o 3 měsíce.⁵ Maximální lhůta pro vydání rozhodnutí tak činí 18 měsíců ode dne, kdy zrušující rozsudek správního soudu nabyl právní moci. **Prodloužení standardní lhůty až na maximální je však možné jen při splnění zákonem daných podmínek** a „mělo by být používáno pouze ve výjimečných a odůvodněných případech.“⁶

Ministerstvo musí účastníka řízení o prodloužení standardní lhůty písemně vyrozumět a toto prodloužení odůvodnit.⁷

Průtahy a nečinnost

Lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 27 zákona o azylu je lhůtou pořádkovou, její nedodržení tedy nezpůsobuje nezákonnost následně vydaného rozhodnutí ve věci.⁸ Jak uvedl NSS, „[...] pokud **však správní orgán nedodrží lhůtu bezdůvodně, zejména stane-li se tak opakovaně, může být toto pochybení vyhodnoceno jako nečinnost**. Nečinností se přitom rozumí nejen absolutní nečinnost správního orgánu, ale i nedůvodné průtahy v řízení“ (důraz doplněn).⁹ Jako nečinnost NSS například vyhodnotil situaci, kdy spis vedený správním orgánem nenesl znaky toho, že by správní orgán ve věci konal – například obstarával nové důkazy (případně zajišťoval jejich překlad), prováděl pohovory se žadatelem či činil jiné kroky k objasnění skutkového stavu. **NSS rovněž judikoval, že vydávání opakovaného vyrozumění o prodloužení lhůty nelze považovat za řádné pokračování v řízení.**¹⁰

Zastavení řízení v případě neznámého místa pobytu žadatele

Na základě § 25 písm. j) zákona o azylu správní orgán řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaví, jestliže nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany a na základě dosud zjištěného stavu věci nelze rozhodnout. Obě podmínky musí být splněny kumulativně.¹¹ K zastavení řízení v případě, že se nepodaří zjistit místo pobytu žadatele, tedy nedochází automaticky. Správní orgán by k němu měl přistoupit pouze tehdy,

byly poskytnuty údaje k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nebo ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o zrušení rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany a o vrácení k novému projednání.“

5 Ustanovení § 27 odst. 3 zákona o azylu.

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2013, č. j. 1 Ans 19/2012-43, bod 14.

7 Ustanovení § 27 odst. 4 zákona o azylu.

8 Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 6. 2. 2013, č. j. 1 Ans 19/2012-43, nebo 29. března 2013, č. j. 8 Ans 14/2012-35.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2013, č. j. 8 Ans 14/2012-35.

10 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2013, č. j. 8 Ans 14/2012-35.

11 Viz např. rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. srpna 2020, sp. zn. 29 Az 16/2019, Městského soudu v Praze ze dne 1. července 2021, č. j. 2 Az 40/2019-16, nebo Krajského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2021, č. j. 32 Az 4/2019-46.

pokud na základě dosud zjištěného stavu věci nelze meritorně rozhodnout. „Vzhledem k tomu, že zastavení správního řízení bez vydání rozhodnutí ve věci samé znamená zásadní zásah do práv účastníka řízení, **musí být takové tvrzení v rozhodnutí správního orgánu řádně odůvodněno a musí mít oporu v podkladech správního řízení obsažených ve správním spisu**“ (důraz doplněn).¹²

Lhůty pro vydání rozhodnutí dle staré právní úpravy

Sedm stěžovatelů podalo žádost o udělení mezinárodní ochrany v období od září do listopadu 2015, tedy před 18. prosincem 2015, kdy došlo k novelizaci tehdejšího znění zákona o azylu a k úpravě (prodloužení) zákonných lhůt pro vydání meritorního rozhodnutí do současné podoby. Dle verze zákona o azylu účinné od 24. června 2014 do 9. prosince 2015¹³ byla podle § 27 odst. 1 zákona o azylu **standardní lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci 90 dnů ode dne zahájení řízení. Zákon dále umožňoval tuto lhůtu „přiměřeně prodloužit“, nešlo-li vzhledem k povaze věci v této lhůtě rozhodnout. Dle přechodných ustanovení zákona č. 314/2015 Sb.,¹⁴ kterým byl zákon o azylu k 18. prosinci 2015 novelizován, se pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti novely uplatní lhůta pro vydání rozhodnutí dle staré úpravy.**¹⁵

Tím, kterou právní úpravu by měl správní orgán na řízení započatá před 18. prosincem 2015 aplikovat, se zabývala též předchozí veřejná ochránkyně práv,¹⁶ která s odkazem na přechodná ustanovení zákona č. 314/2015 Sb. argumentovala, že by měly být aplikovány lhůty původní, nicméně OAMP nesouhlasil. Tehdejší ministr vnitra Jan Hamáček v návaznosti na jednání a opatření k nápravě navržené v závěrečném stanovisku souhlasil s tím, aby OAMP všechny žadatele, kterých se změna právní úpravy dotkla, informoval o svém výkladu. To znamená, aby je informoval o použití nové právní úpravy se standardní šestiměsíční lhůtou pro rozhodnutí.¹⁷

III. Pochybení úřadu (OAMP)

Ve zprávě o šetření ze dne 30. listopadu 2021 dospěla moje bývalá zástupkyně k následujícím pochybením OAMP.

- OAMP pochybil, když ve třech řízeních **prodloužil lhůtu pro vydání meritorního rozhodnutí nad rámec maximální zákonem stanovené lhůty 18 měsíců** a ve 12 řízeních **nevydal meritorní rozhodnutí v maximální zákonné lhůtě.**

12 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. července 2021, č. j. 2 Az 40/2019-16.

13 Verze zákona, která upravila lhůty do současné podoby, se stala účinnou k 18. prosinci 2015. V mezidobí, tj. od 10. do 17. prosince 2015, byla účinná verze zákona, která obsahovala ještě dosavadní úpravu lhůt – tj. 90 dnů a možnost přiměřeného prodloužení.

14 Zákon č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, a další související zákony.

15 Čl. II bod 4 přechodných ustanovení zákona č. 314/2015 Sb.: „Lhůta pro vydání rozhodnutí a její prodloužení podle zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se uplatní pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

16 Šetření ve věci průtahů v řízení o mezinárodní ochraně sp. zn. 4784/2016/VOP.

17 Dopis ministra vnitra Jana Hamáčka ze dne 7. února 2019, č. j. MV-7048-4/OAM-2019.

- OAMP pochybil, když v osmi řízeních nevydal meritorní rozhodnutí ve věci a řízení dle § 25 písm. j) zákona o azylu zastavil, neboť místo pobytu stěžovatelů bylo neznámé. V rozhodnutích o zastavení OAMP uvedl, že nemá dostatek informací pro vydání meritorního rozhodnutí. Správní spisy však nenesly známky toho, že by byl některý ze stěžovatelů během více než jeden rok probíhajícího řízení správním orgánem pozván k doplňujícímu pohovoru nebo vyzván k doložení doplňujících informací.
- OAMP pochybil, když stěžovatele, kteří podali žádosti ještě v době platnosti staré právní úpravy lhůt, **informoval o tom, že v jejich případech bude aplikovat novelizovaná pravidla (zakotvující delší lhůty pro vydání rozhodnutí) pouze obecně – bez dostatečného zohlednění jejich specifické situace.** Vyrozumění o prodloužení lhůty, která tito stěžovatelé obdrželi, odkazovala na aktuální verzi zákona, přestože dle přechodných ustanovení měla být na řízení těchto stěžovatelů aplikována původní právní úprava.¹⁸ OAMP rovněž nedodržel příslib, který ochránci poskytl bývalý ministr vnitra, že bude všechny žadatele o mezinárodní ochranu, v jejichž případě pokračuje řízení v prvním stupni po zrušení předchozího rozhodnutí ze strany soudu, o svém výkladu přechodného ustanovení zákona č. 314/2015 Sb. písemně informovat.¹⁹
- OAMP pochybil, když **čtyři stěžovatele včas neinformoval o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci.** Z podstaty a logického výkladu předmětného ustanovení (§ 27 zákona o azylu) je zřejmé, že **žadatel by měl být o prodloužení lhůty informován ještě před tím, než tato lhůta uplyne.**²⁰ Dva stěžovatele OAMP informoval až měsíc po uplynutí lhůty, dalšího stěžovatele po téměř třech měsících a jednu stěžovatelku až po více než šesti měsících.
- OAMP pochybil, když případy všech stěžovatelů vyhodnotil jako věcně a právně složité a **bez zákonného důvodu prodloužil lhůty pro vydání rozhodnutí nad standardní lhůtu pro vydání meritorního rozhodnutí.** Ve vyrozumění o prodloužení lhůty správní orgán vždy odkázal na § 27 odst. 2 zákona o azylu.²¹ **Uvedl, že se jedná o věcně a právně složitý případ, který neumožňuje vydání rozhodnutí ve standardní lhůtě šesti měsíců, a jeden z následujících důvodů:** 1) správní orgán si obstarává aktuální informace o zemi původu stěžovatele, 2) správní orgán zajišťuje podklady pro rozhodnutí ve věci nebo 3) správní orgán zajišťuje podklady pro rozhodnutí ve věci a vyhodnocuje závěry soudního rozsudku/studuje soudní rozsudek.
- U všech stěžovatelů se OAMP v řízení rovněž **dopustil průtahů a nečinnosti.**

18 Čl. II bod 4 přechodných ustanovení zákona č. 314/2015 Sb.: „Lhůta pro vydání rozhodnutí a její prodloužení podle zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se uplatní pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

19 Dopis ministra vnitra Jana Hamáčka ze dne 7. února 2019, č. j. MV-7048-4/OAM-2019.

20 Zpráva o šetření veřejné ochránčyně práv ze dne 20. prosince 2017, sp. zn. 4784/2016/VOP; dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5716>.

21 Dle § 27 odst. 2 zákona o azylu: „Lhůtu pro vydání rozhodnutí podle odstavce 1 lze prodloužit až o 9 měsíců, pokud: a) jde o případy věcně nebo právně složité, b) je současně podán velký počet žádostí o udělení mezinárodní ochrany, nebo c) žadatel o udělení mezinárodní ochrany neplní povinnosti podle tohoto zákona, a proto nelze rozhodnout ve lhůtě podle odstavce 1.“

IV. Závěrečné stanovisko a návrh opatření k nápravě

Ředitelka OAMP na zprávu reagovala vyjádřením,²² ve kterém neakceptovala, že by v řízeních došlo k zásadním pochybením nebo průtahům. Jediné pochybení OAMP shledala v tom, že v některých šetřených případech překročil maximální lhůtu pro vydání meritorního rozhodnutí, a to v řádu dnů, nanejvýše týdnů. Ve svém vyjádření také opakovaně uvedla, že samotnou zákonnost jednotlivých kroků správního řízení může hodnotit a posuzovat pouze nezávislý soud, nikoliv Kancelář veřejného ochránce práv. Skutečnost, že ochránce považuje odůvodnění, které správní orgán v souvislosti s prodloužením lhůt uvedl, za nedostatečné, označila za irelevantní a čistě subjektivní názor, pokud byly dodrženy příslušné směrnice EU, zákon o azylu a relevantní judikatura.

Má zástupkyně setrvala na svých závěrech, a proto dne 29. června 2022 vydala závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě.²³ Na jeho základě bylo ministři vnitra navrženo, aby OAMP:

- do budoucna v případech prodlužování standardní lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany dle § 27 odst. 2 zákona o azylu ve vyznění žadatele podrobněji specifikoval a odůvodnil právní a věcnou složitost daného případu;
- ty žadatele o mezinárodní ochranu, kteří podali žádost před 18. prosincem 2015 a v jejichž případě ještě nebylo vydáno pravomocné meritorní rozhodnutí, v souladu s příslibem ministra vnitra a pokud tak již neučinil, informoval o aplikaci novelizované právní úpravy lhůt na jejich řízení.

Aby navrhovaná opatření byla skutečně zavedena do praxe, doporučila má zástupkyně podle § 18 odst. 2 ve spojení s § 19 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě ministři vnitra také to, aby:

- zvážil směrem k oddělení mezinárodní ochrany OAMP vyvození odpovídající personální odpovědnosti podle § 79 odst. 1, 87, 88 a 89 zákona o státní službě.²⁴

Zástupkyně upozornila, že na základě poznatků z několika dalších šetření, která se týkají činnosti oddělení mezinárodní ochrany OAMP, má **vážné pochybnosti o tom, zda lze očekávat výrazné zlepšení fungování oddělení bez personální změny vedení.** K pochybením v rozhodování a k průtahům dochází dlouhodobě a opakovaně. Zdůraznila, že přehled těch nejzásadnějších případů (zaslán v samostatných přílohách ke stanovisku), které v uplynulých letech řešila, ukazuje, že **se jedná o systémový problém**, který se přes četnou písemnou a též osobní komunikaci nepodařilo uspokojivě vyřešit.

Zástupkyně ve stanovisku dále vysvětlila mandát a roli ochránce a vymezila se proti vyjádření ředitelky OAMP, že závěry ochránce jsou subjektivním a irelevantním hodnocením.

22 Vyjádření ředitelky OAMP Mgr. et Mgr. Novotné ze dne 20. prosince 2021, č. j. MV-33981-4/OAM-2021.

23 Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ze dne 29. června 2022, sp. zn. 3797/2020/VOP/ŠO, 6055/2022/VOP/ŠO, 6056/2022/VOP/ŠO, č. j. KVOP-35322/2022.

24 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

V. Vyjádření ministra vnitra

Ministr vnitra navržená opatření k nápravě nepřijal. V prvním vyjádření²⁵ uvedl, že poslední řízení ve věci žádostí stěžovatelů o mezinárodní ochranu byla pravomocně ukončena v období od jara do léta 2021. Někteří z právních zástupců stěžovatelů, jejichž řízení OAMP pro neznámý pobyt zastavil, podali proti rozhodnutí správní žaloby, které nebyly úspěšné. Žádné z řízení nyní již není vedeno v I. instanci, a proto jsou body stanoviska konstatující pochybení již zcela bezpředmětná. K nečinnosti správního orgánu uvedl, že v šetřených případech nedošlo k podání žádného podnětu na nečinnost, ani žaloby na nečinnost. Případy řešila řada oddělení napříč celou republikou. Požádal proto představené těchto oddělení o zajištění patřičné pozornosti problematice lhůt v řízení.

Veřejný ochránce práv v reakci zaslal ministrovi vnitra výzvu k doplnění vyjádření k navrhovaným opatřením I. a II.

Na tuto výzvu odpověděl ministr vnitra velmi stručným vyjádřením,²⁶ ve kterém uvedl, že žádost o podrobnější specifikaci důvodů prodloužení lhůty jde nad rámec požadavků unijních směrnic, zákona o azylu i příslušné judikatury a že za současných kapacit Ministerstva vnitra nemůže přislíbit výkon jakékoliv agendy nad rámec zákonných požadavků. Požadované ještě detailnější dopisy pro žadatele o mezinárodní ochranu o nutnosti prodloužení lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí dle Ministerstva vnitra navíc objektivně nemají naprosto žádný vliv na postavení konkrétních žadatelů a nepřinášejí pro jednotlivá řízení žádný pozitivní efekt. Co se týče druhého navrhovaného opatření – tedy informování žadatelů o aplikaci novelizované délky lhůt, ministr uvedl, že žádná řízení, která by započala před 18. prosincem 2015, již na OAMP posuzována nejsou.

VI. Shrnutí

Akceptuji vysvětlení ministra vnitra, že OAMP již nevede žádná řízení, na která by se vztahovalo navrhované opatření č. III. S ostatními jeho závěry se nemohu ztotožnit. Závěry obsažené ve zprávě o šetření i v závěrečném stanovisku se opírají o faktické poznatky získané během šetření, relevantní právní úpravu i konstantní judikaturu (správních) soudů.

Prodloužení standardní lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci je možné jen při splnění zákonem daných podmínek a „mělo by být používáno pouze ve výjimečných a odůvodněných případech.“²⁷ **Důvody, o které OAMP prodloužení standardní lhůty v případě stěžovatelů opřel, neodpovídají zákonnému vymezení.** Prosté konstatování, že dané případy jsou věcně a právně složité, je vágní, nic neříkající a nepřezkoumatelné. Dále, jestliže OAMP prodloužení lhůty odůvodnil tvrzením, že se jedná o věcně a právně složité případy, pak by měly být tyto případy složité nad rámec případů běžných. To by se mělo odrážet jak v průběhu a okolnostech samotných řízení, tak i ve spisech, které správní orgán k jednotlivým žádostem vede. Tak tomu však v šetřených případech nebylo. Správní spisy stěžovatelů neobsahovaly žádné dokumenty, které by nasvědčovaly tomu, že OAMP v období od vydání zrušujících rozsudků ve spisech konal způsobem směřujícím k vydání

25 Vyjádření ministra vnitra ze dne 28. července 2022, č. j. MV-129233-2/OAM-2022.

26 Vyjádření ministra vnitra ze dne 1. listopadu 2022, č. j. MV-129233-4/OAM-2022.

27 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2013, č. j. 1 Ans 19/2012-43, bod 14.

meritorního rozhodnutí – správní orgán nepozval žádného ze stěžovatelů k doplňujícímu pohovoru, ani nevyzval k doložení nových dokumentů či informací relevantních pro posouzení oprávněnosti podaných žádostí. Správní orgán nemůže rozhodovat svévolně. **Opakované průtahy ze strany OAMP, obzvláště pokud jsou doprovázeny nedostatečným vyrozumíváním o prodloužení řízení, staví žadatele do nejisté pozice a jsou v rozporu se zásadou právní jistoty.**

Na základě výše uvedeného uzavírám, že Ministerstvo vnitra odmítlo v rámci provedených šetření provést navrhovaná opatření k nápravě. Plním proto svou povinnost vyrozumět vládu České republiky podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

Přílohy

1. Zpráva o šetření ze dne 30. listopadu 2021, sp. zn. 3797/2020/VOP/ŠO, 6055/2020/VOP/ŠO, 6056/2020/VOP/ŠO.
2. Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ze dne 29. června 2022, sp. zn. 3797/2020/VOP/ŠO, 6055/2022/VOP/ŠO, 6056/2022/VOP/ŠO, č. j. KVOP-35322/2022.
3. Vyjádření ministra vnitra ze dne 28. července 2022, č. j. MV-129233-2/OAM-2022.
4. Vyjádření ministra vnitra ze dne 1. listopadu 2022, č. j. MV-129233-4/OAM-2022.