



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci průtahů v řízení o mezinárodní ochraně

Od léta 2015 do léta 2016 požádalo v České republice o mezinárodní ochranu cca 80 příslušníků Čínské lidové republiky hlásících se ke křesťanskému náboženskému vyznání. O jejich žádostech nebylo ani po několika měsících, resp. téměř dvou a půl letech, meritorně rozhodnuto. Proto jsem se rozhodla zahájit šetření z vlastní iniciativy a zjistit, zda v řízeních nedošlo k nedůvodným průtahům ze strany odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“).

Vzhledem k tomu, že k vydání rozhodnutí o žádostech dochází v těchto dnech, tedy koncem února 2018, zabývala jsem se tím, zda doba, ve které OAMP o žádostech rozhodoval, byla přiměřená okolnostem a složitosti případů.

A. Shrnutí závěrů

Zákon o veřejném ochránci práv mi svěřil působnost mimo jiné k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před nečinností úřadů.¹ OAMP je ve smyslu zákona o veřejném ochránci práv takovým úřadem.

Mnou pověřeni pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv pořídili fotokopie celkem 78 spisů, na které jsem se ve svém šetření podrobně zaměřila. Věnovala jsem se otázce, zda došlo v řízeních o žádostech skupiny čínských státních příslušníků o udělení mezinárodní ochrany k průtahům a k nezákonnému postupu OAMP.

Zjistila jsem, že OAMP pochybil tím, že nevydal rozhodnutí o žádné ze žádostí ve lhůtě stanovené zákonem o azylu.

- OAMP byl podle § 27 odst. 1 zákona o azylu povinen rozhodnout do 90 dnů ode dne zahájení řízení, přičemž tuto lhůtu bylo možné přiměřeně prodloužit (v případě 15 žádostí podaných do 17. 12. 2015), nebo nejpozději do 18 měsíců v případě řízení o zbývajících 63 žádostech podaných od 18. 12. 2015. Dospěla jsem k závěru, že OAMP nepostupoval v řízení v souladu se zákonem. V případě žádostí podaných do 17. 12. 2015 totiž nedodržel lhůtu 90 dnů pro vydání rozhodnutí, nepostupoval bez zbytečných průtahů a rozhodl ve lhůtě nepřiměřené okolnostem případů. U žádostí podaných od 18. 12. 2015 potom ani jednou nedodržel maximální 18měsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí.

Dále OAMP pochybil tím, že opakovaně nesplnil svou zákonnou povinnost informovat žadatele o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí.

- Podle § 27 zákona o azylu v obou relevantních zněních byl správní orgán povinen účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně informovat o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Také tuto povinnost OAMP porušil, neboť ve většině případů o prvním prodloužení lhůty informoval žadatele až po uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Téměř ve všech případech OAMP naposledy vyrozuměl žadatele o prodloužení lhůty v první polovině roku 2017. Takto prodlouženou lhůtu

1 Podle § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



poté překročil o několik měsíců, aniž vydal meritorní rozhodnutí nebo alespoň žadatele vyrozuměl o jejím dalším prodloužení.

B. Skutková zjištění

Po zahájení šetření jsem se v listopadu 2017 obrátila na ředitelku OAMP Mgr. Pavlu Novotnou s žádostí o sdělení základních údajů o žadatelích o mezinárodní ochranu z náboženských důvodů pocházejících z Číny, o vyjádření k řízením o jejich žádostech z hlediska možných průtahů a také o zpřístupnění příslušného spisového materiálu.

Mgr. Novotná mi zaslala tabulku s osobními údaji 78 státních příslušníků Číny, jichž se šetření týká. Ohledně důvodů, pro které o těchto žádostech dosud nebylo rozhodnuto, odkázala na obsah jednotlivých spisů. Ve většině případů je důvodem vysoké množství materiálů doložených účastníky řízení, které bylo nutné přeložit a vyhodnotit. Zároveň uvedla, že nepovažuje za možné shromáždit spisy na jedno z pracovišť OAMP, ale sdělila mi kontaktní údaje na jednotlivá pracoviště, kde se spisy fyzicky nachází s tím, že zde budou připraveny k nahlédnutí.

Mnou pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv tedy v průběhu ledna 2018 tato pracoviště navštívili, nahlédli do všech 78 spisů a pořídili jejich fotokopie. Vzhledem k množství šetřených případů nebudu popisovat konkrétní skutkové okolnosti každého z nich. Zaměřila jsem se zejména na povahu úkonů, které OAMP v řízeních učinil, na množství a obsah podkladů doložených žadateli a na vliv těchto skutečností na běh a prodloužování lhůt pro vydání rozhodnutí.

C. Právní hodnocení

Dospěla jsem k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými podle § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba.

C.1 Právní úprava délky řízení ve věci mezinárodní ochrany

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních lidských práv a svobod² platí, že „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“. Uvedené ustanovení se vztahuje na postupy všech orgánů veřejné moci a na jakýkoliv výkon veřejné moci, nejen moci soudní.³ Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů, je součástí práva na soudní a jinou právní ochranu (práva na spravedlivý proces).

Zároveň platí, že správní orgány musejí postupovat v každé fázi správního řízení tak, aby byly dodrženy obecné zásady procesní ekonomie a právní jistoty. Těmito zásadám může správní orgán dostát pouze za předpokladu, že bude rozhodovat v zákonných lhůtách. Uvedené principy odráží ustanovení § 6 správního řádu, podle něhož „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)“.

² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále také „Listina“).

³ VEDRAL, Josef. Správní řád. komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006, str. 87. ISBN 80-7273-134-3. Viz také nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02 (N 133/31 SbNU 189); dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.



Podle § 9 zákona o azylu platí, že „na řízení uvedená v § 8 písm. a), c) a d)⁴ se použije správní řád, s výjimkou ustanovení (...) o lhůtách pro vydání rozhodnutí⁵ (...)“. V řízení o mezinárodní ochraně se tedy neuplatní ani subsidiárně § 71 odst. 1 a 3 správního řádu, tedy obecná lhůta 30 dnů pro vydání správního rozhodnutí.⁶

Dle § 27 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 17. 12. 2015:⁷ „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“ (důraz doplněn).

Právní úprava ustanovení ve znění účinném od 18. 12. 2015 do současnosti zní: „rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, nestanoví-li tento zákon jinak, vydá ministerstvo bez zbytečného odkladu, nejpozději však do **6 měsíců** ode dne, kdy byly poskytnuty údaje k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany (...)“, dle druhého odstavce poté: „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“. Podle odstavce třetího potom: „pokud je to nezbytné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, lze výjimečně **prodloužit lhůtu podle odstavce 2 až o 3 měsíce**“ (důraz doplněn). Celková maximální možná lhůta pro vydání rozhodnutí je tedy dle nyní účinného znění zákona 18 měsíců.

C.2 Hodnocení postupu OAMP z hlediska průtahů v řízeních

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu, která se vztahuje přímo k délce řízení o mezinárodní ochraně, má **zásada vyřizování věcí bez zbytečných průtahů ústavní rozměr, neboť průtahy v řízení před správními orgány představují tzv. jiný zásah [ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy] do základních práv stěžovatele zakotvených v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod**.⁸ Opakované prodloužování lhůty nad 90 dnů bylo dle dříve účinné právní úpravy limitováno pouze požadavkem přiměřenosti, což dle Nejvyššího správního soudu poskytovalo „příliš velký prostor

4 Jedná se o řízení ve věci mezinárodní ochrany [§ 8 písm. a)], řízení o předání do příslušného státu [§ 8 písm. c)] a řízení o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti [§ 8 písm. d)].

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

6 Podle § 71 odst. 1 a 3 správního řádu: „(1) Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. (3) Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ, b) nutná k provedení dožadání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.“

7 Dle čl. II zákona č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony: „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“. **Na ty z žádostí o mezinárodní ochranu, které byly podány před účinností novely, se tedy aplikuje předcházející znění právní úpravy lhůt pro vydání rozhodnutí.**

8 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 29. března 2013, čj. 8 Ans 14/2012-39, bod 26, a 27. srpna 2013, čj. 1 Ans 11/2013-51, bod 14.



pro libovůli ministerstva, a to tím spíše, že zákon ukládá ministerstvu pouze povinnost o prodloužení lhůty účastníka řízení informovat, nevyžaduje však, aby byl účastník řízení vyrozuměn také o přiměřeném konkretizovaném odůvodnění. **Možnost prodloužení lhůty by přitom měla být používána pouze ve výjimečných a odůvodněných případech.** V minulosti bylo toto využíváno ke zcela mechanickému prodlužování lhůty, často i o více než stanovených 90 dnů, což je nutné považovat za prodloužení zcela nepřiměřené povaze věci⁹ (zvýraznění doplněno).

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že: „**lhůta 90 dnů by měla být zpravidla pro žalovaného dostatečná k rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany.** V této lhůtě by se žalovaný měl snažit co nejefektivnějším způsobem nashromáždit a posoudit všechny rozhodné skutečnosti. Je třeba uznat, že v některých složitých případech nemusí být možné v uvedené lhůtě řízení ukončit a je pak důvodné (např. kvůli nutnosti překladu a studiu rozsáhlých důkazních materiálů) lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit. **Opakované prodlužování lhůty však musí být řádně odůvodněno konkrétními okolnostmi daného případu**“¹⁰ (zvýraznění doplněno). Podle Nejvyššího správního soudu tak pro posouzení, zda byl správní orgán nečinný, je třeba zjistit, **jaké úkony činil v průběhu správního řízení**, a tyto úkony následně vyhodnotit **z hlediska jejich předmětu, požadavků na provádění dokazování, obsahu, nezbytnosti, náročnosti, složitosti** apod.¹¹

Nechci zpochybňovat specifičnost řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně způsobu dokazování relevantních okolností, ani povinnosti správního orgánu vyplývající pro něj z ustanovení § 3 a 50 správního řádu. Zásadou materiální pravdy však nelze snižovat, či dokonce zcela negovat, další základní zásadu, kterou je zásada rychlosti řízení uvedená v § 6 správního řádu.¹² Tato úvaha se promítla i do dřívějšího znění § 27 zákona o azylu, který na jednu stranu stanovil delší lhůtu pro vydání rozhodnutí, než je lhůta předepsaná ve správním řádu, čímž zohledňoval složitost věci (náročnost skutkovou, právní, procesní), avšak na druhé straně současně limitoval možnost prodloužení lhůty požadavkem na její přiměřenost.¹³

Jedním z kritérií pro posouzení přiměřenosti délky řízení návaznosti dle níže citované judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“) je rovněž význam předmětu řízení (tedy práva či oprávněného zájmu, jichž se řízení dotýká) pro účastníka řízení. V této souvislosti je třeba posuzovat důležitost rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a jeho vliv na další osud žadatele. Skutečnost, že žadatelé se (často spolu se svými nezletilými dětmi) nacházejí vlivem dlouhotrvajícího řízení ve věci mezinárodní ochrany v nestabilní situaci, v cizím prostředí, bez perspektivy „normálního“

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2016, čj. 1 Ans 19/2012-43, bod 14.

10 Srov. rozsudek ze dne 23. srpna 2013, čj. 1 Ans 11/2013-51.

11 Srov. shora citovaný rozsudek čj. 8 Ans 14/2012-39, bod 29.

12 Obdobný závěr uvedl můj předchůdce v šetření sp. zn. 1191/2011/VOP, ze dne 27. 1. 2012; dostupném z <http://eso.ochrance.cz/>.

13 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 27. ledna 2012, sp. zn. 1191/2011/VOP/JŠM; dostupná z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3512>.



života a ukotvení na území České republiky, může mít i velmi nepříznivé dopady na jejich zdravotní stav.¹⁴

Závažnost dopadů dlouhodobé nejistoty plynoucí z protahovaného řízení ve věci mezinárodní ochrany potvrdil rovněž ESLP ve věci B. A. C. proti Řecku.¹⁵ Soud zde dospěl k závěru, že nepřiměřeně dlouhé řízení ve věci mezinárodní ochrany může představovat porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života chráněného čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech (dále také „EÚLP“). Konstatoval, že pozitivní závazky států plynoucí z čl. 8 EÚLP zahrnují rovněž povinnost příslušných orgánů rychle rozhodnout o podané žádosti o mezinárodní ochranu tak, aby bylo období nejistoty, v němž se žadatel nachází, v maximální možné míře sníženo.¹⁶ Porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života přitom ESLP dovedl ze skutečnosti, že žadatel se po dlouhé období nacházel v období nejistoty, kdy o jeho žádosti o mezinárodní ochranu nebylo s konečnou platností rozhodnuto.¹⁷

Z prostudovaného spisového materiálu vyplynulo, že řízení o žádostech o mezinárodní ochranu **15 osob** byla zahájena za znění § 27 odst. 1 zákona o azylu účinného do 17. 12. 2015, **63 žádostí** bylo potom podáno za aktuálně účinné právní úpravy.

V případě 15 žádostí, na jejichž posouzení se vztahuje znění zákona o azylu účinného do 15. prosince 2015, **uplynula obecná 90denní lhůta pro vydání rozhodnutí dne 11. října 2015 v případě první z nich, dne 14. února 2016 potom u poslední z nich.** Ve zbývajících 63 řízeních **nedodrželo Ministerstvo maximální 18měsíční lhůtu ani v jediném případě.** Tato nejzazší lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula ve většině případů během podzimu 2017, pouze u dvou žádostí uplynula začátkem roku 2018.

K průtahům v řízeních o žádostech tedy v případě skupiny 63 žádostí jednoznačně došlo. Ministerstvo porušilo právní předpisy, pokud nevydalo rozhodnutí o žádostech o mezinárodní ochranu ani v nejzazší možné lhůtě. V případě skupiny 15 žádostí došlo k podstatnému překročení lhůty pro vydání rozhodnutí, proto jsem se dále zabývala tím, zda bylo její prodlužování ze strany OAMP odůvodněné.

Dále jsem se zabývala otázkou, nakolik bylo samotné prodlužování řízení odůvodněné. Zjistila jsem, že OAMP ve všech vyrozuměních o prodloužení lhůty nutnost tohoto prodloužení odůvodňuje složitostí případu, překladem žadateli doložených materiálů či shromažďováním a překladem informací o zemi původu.

Ze spisového materiálu je však patrné, že jak informace o zemi původu žadatelů o azyl, tak i podklady poskytnuté jednotlivými žadateli, jsou ve všech případech prakticky totožného obsahu. K jejich shromáždění a překladu navíc došlo v naprosté většině případů nejpozději na jaře 2017. Nejpozději tou dobou měl tedy OAMP k dispozici všechny potřebné podklady pro vydání rozhodnutí. Tento závěr potvrzuje také skutečnost, že dalšími úkony založenými ve většině spisů jsou již jen řetězcí se vyrozumění o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí.

14 Srov. např. rozhovor s psychologem Artašesem Israeljanem uveřejněný dne 1. 12. 2006 na webových stránkách Multikulturního centra Praha [online]. [cit. 2017-13-12]; dostupné z <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955049>.

15 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. října 2016, stížnost č. 11981/15.

16 Srov. odst. 37 rozsudku.

17 V daném případě se jednalo o dobu 12 let. Srov. odst. 40 a 46 rozsudku.



S ohledem na výše uvedené uzavírám, že v řízeních o žádostech skupiny 78 žadatelů o mezinárodní ochranu došlo k nečinnosti, resp. k nepřiměřené délce řízení. Mezi jednotlivými úkony OAMP **opakovaně nastala nepřiměřeně dlouhá (několikaměsíční) období, během nichž byl správní orgán nečinný.** Ve všech případech došlo k výraznému překročení maximální možné délky řízení o mezinárodní ochraně.

C.3 Informování žadatelů o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí

Ustanovení § 27 zákona o azylu v obou relevantních zněních vyžaduje, aby byl účastník řízení písemně vyrozuměn o nutnosti prodloužení lhůty. K tomuto informování by mělo dojít v okamžiku, kdy správní orgán zjistí, že z objektivních důvodů není možné ve věci rozhodnout v rámci zákonné lhůty. Již z principu a logického výkladu předmětného ustanovení je zřejmé, že žadatel by měl být o nutnosti prodloužení lhůty informován ještě předtím, než tato lhůta uplyne.¹⁸

V případě všech 15 žádostí, na které se vztahuje starší právní úprava, došlo k prvnímu vyrozumění žadatele o prodloužení lhůty až po uplynutí základní 90denní lhůty pro vydání rozhodnutí. Konkrétně byli žadatelé o prodloužení poprvé vyrozuměni 1–5 měsíců od uplynutí této lhůty. Následně docházelo ve všech případech k pravidelnému a řádnému informování žadatelů o prodloužení lhůty. V sedmi případech potom došlo k poslednímu prodloužení v prosinci 2017 či lednu 2018 a lhůta byla prodloužena do března 2018, což znamená, že také v tomto ohledu nedošlo k pochybení. V šesti případech byla lhůta naposledy prodloužena v červnu 2017 do září 2017, ve dvou potom v září 2017 do půlky prosince 2017. V těchto případech OAMP ani v následujících měsících meritorně nerozhodl, o dalším prodloužení lhůty však žadatele nevyrozuměl.

V případě zbývajících 63 žádostí docházelo rovněž v pravidelných intervalech k informování žadatelů o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Ve všech případech však bylo prodloužení lhůty učiněno naposledy v první polovině roku 2017, takto prodloužené lhůty uplynuly v jednotlivých případech mezi červnem a prosincem 2017. Od té doby ani v jednom spisu nedošlo k dalšímu formálnímu prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. V tomto postupu OAMP rovněž spatřuji pochybení.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření zasílám ministrovi vnitra Mgr. Lubomíru Metnarovi a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 2. března 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

¹⁸ Srov. např. závěry, ke kterým jsem dospěla v šetření sp. zn. 4784/2016/VOP/LJ, ze dne 20. 12. 2017.