



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci průtahů v řízeních o mezinárodní ochraně

A. Závěry šetření

Dne 2. března 2018 jsem vydala zprávu o šetření z vlastní iniciativy týkající se řízení o žádostech o mezinárodní ochranu skupiny 78 čínských státních příslušníků hlásících se ke křesťanskému náboženskému vyznání. Tyto žádosti byly podány v rozmezí od léta 2015 do léta 2016. V rámci šetření jsem zjistila, že odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (OAMP) pochybil tím, že:

- žádné z rozhodnutí nevydal ve lhůtě stanovené zákonem o azylu¹,
- opakovaně nesplnil svou zákonnou povinnost informovat žadatele o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí.

B. Vyjádření úřadu

Ministr vnitra Mgr. Lubomír Metnar na základě mé zprávy přezkoumal postup OAMP a sdělil mi², že rozhodnutí o žádostech předmětné skupiny žadatelů byla vydána v nejkratším termínu, který byl s ohledem na složitost případů možný.

Uvedl, že jednotlivé správní úkony v rámci řízení, zejména u takto složitých případů, není možné dělat bezprostředně po sobě, či rozhodnutí ve věci vydat ihned po shromáždění všech podkladů. Důkladná příprava úkonů, zpracování podkladů, vyhotovení překladů žadateli doložených písemností a samotné vypracování konkrétních rozhodnutí vyžaduje rovněž potřebnou dobu, ač tato doba sama o sobě nevyplývá přímo z jednotlivých spisových materiálů ve formě konkrétních písemností.

Ministr zároveň poznamenal, že ani v mém vyjádření není uvedeno, jak měl tedy OAMP postupovat, pokud nebylo objektivně možné vydat příslušná rozhodnutí ve věci dříve, než se nakonec stalo. Důvodem této delší doby byl zejména rozsah spisových materiálů, které mají několik set stran dokumentů, stovky stran byly nadto doloženy v čínštině, a bylo tedy nutné je přeložit a zhodnotit. Také veškerá jednání se žadateli byla s ohledem na zapojení tlumočnicků čínského jazyka vysoce náročná a déle trvající. Podotkl také, že všechna meritorní rozhodnutí byla nakonec vydána v první polovině února 2018.

Ohledně zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany uvedl, že jde o lhůty pořádkové, zákon s jejich uplynutím nespojuje žádné konkrétní negativní důsledky ani pro ministerstvo, ani pro žadatele. Účastníci řízení zcela zjevně nečinnost OAMP neshledali, neboť OAMP v tomto směru neneviduje stížnosti či podněty na nečinnost, rovněž šetření ochránkyne bylo zahájeno z vlastní iniciativy.

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

2 Dopisem ze dne 28. března 2018, č. j. 100735/2017-OKP.



K mému druhému zjištění, že OAMP pochybil tím, že opakovaně nesplnil svou zákonnou povinnost informovat žadatele o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí (závažné pochybení jsem zjistila u 71 ze 78 posuzovaných případů), se ministr nevyjádřil.

C. Závěrečné hodnocení

Souhlasím s ministrem vnitra, že posuzované případy jsou právně i skutkově složité a spisy obsahují velké množství materiálu, jehož část bylo nutné přeložit do nebo z čínštiny. Právě z tohoto hlediska jsem k hodnocení průtahů ve svém šetření přistupovala a složitost jednotlivých případů jsem zohlednila. Přesto jsem dospěla k závěru, že postupem OAMP byla porušena příslušná ustanovení zákona o azylu upravující lhůty pro vydání rozhodnutí a pravidla pro jejich prodloužení.

Ministr vnitra ve svém vyjádření reagoval na zjištěné průtahy zdůrazněním složitosti jednotlivých případů, a dále poukazem na charakter lhůt uvedených v zákoně o azylu a absenci negativních důsledků spojených s jejich uplynutím. K těmto argumentům se podrobněji vyjádřím níže.

C.1 Průtahy způsobené složitostí případů

Jelikož 15 žádostí bylo podáno ještě za účinnosti předchozího znění § 27 zákona o azylu, upravujícího lhůty pro vydání rozhodnutí, posuzovala jsem průtahy, k nimž v těchto řízeních došlo, podle právní úpravy účinné v době podání žádostí.³ Postup OAMP ve zbývajících řízeních jsem již posuzovala ve světle aktuální právní úpravy.

C.1.1 Délka řízení u žádostí podaných do 17. prosince 2015

Dle § 27 odst. 1 zákona o azylu účinného v době podání těchto žádostí: „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).

Znění ustanovení nestanovilo maximální možnou lhůtu řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, technicky tak bylo možné řízení opakovaně přiměřeně prodloužovat, ovšem za předpokladu, že pro to byly v konkrétním případě splněny podmínky, a s požadavkem na vyrozumění účastníka řízení o tomto prodloužení. Jak jsem přitom uvedla ve zprávě o šetření, Nejvyšší správní soud ve vztahu k této právní úpravě dovodil, že **možnost prodloužení lhůty by měla být používána pouze ve výjimečných a odůvodněných případech**⁴. Lhůta 90 dnů by měla být zpravidla pro OAMP dostatečná k rozhodnutí

3 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 **žádosti o mezinárodní ochranu, které byly podány před účinností novely, se tedy aplikuje předcházející právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí**.

4 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2016, č. j. 1 Ans 19/2012-43, bod 14.



o žádosti o udělení mezinárodní ochrany.⁵ Opakované prodlužování lhůty by tak dle NSS muselo být odůvodněno konkrétními okolnostmi daného případu.⁶

Jak jsem upozornila ve své zprávě, u těchto 15 žádostí uplynula v případě první z nich obecná devadesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí dne 11. října 2015⁷ (rozhodnutí o této žádosti bylo nakonec vydáno 7. února 2018, tedy po dalších 850 dnech po uplynutí zákonné lhůty), dne 14. února 2016 potom u posledních z nich⁸ (rozhodnutí o těchto žádostech bylo nakonec vydáno 12. února 2018, tedy 729 dnů po uplynutí zákonné lhůty).

C.1.2 Délka řízení u žádostí podaných po 18. prosinci 2015

Zbývající žádosti již byly podány za aktuálně účinné úpravy lhůt a jejich prodlužování v řízení o mezinárodní ochraně. Ta stanoví, že „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 (...)“⁹. Dle druhého odstavce: „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“ (důraz doplněn). A podle odstavce třetího: „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. Po uplynutí této lhůty již není možné dle zákona řízení dále prodlužovat. OAMP přesto tuto maximální lhůtu **překročil ve všech 63 případech**, na které se citovaná úprava vztahovala.

C.1.3 Složitost případů – odůvodněné prodlužování lhůty?

Ministr vnitra vysvětluje délku jednotlivých řízení zejména poukazem na obsáhlost spisových materiálů a nutností některé jeho části překládat. Z obsahu spisů vedených k jednotlivým žádostem nicméně vyplývá, že OAMP přikročil k překladu ručně psaných vyjádření doložených účastníky, nikoliv však již dalších jimi předložených podkladů (zejména informací z internetových zdrojů týkajících se situace křesťanů v Číně).

Svůj postup komentoval OAMP v meritorních rozhodnutích¹⁰ tím, „že jejich překlad s ohledem na hospodárnost řízení prioritně nezajišťoval“. Uvedl také, že „nevyplyvá, že by se tyto k osobě žadatelky [žadatele] konkrétně vztahovaly“. Poté opakovaně uzavřel: „**překládání dalších materiálů**, které nemůžou přinést naprosto žádný nový pohled

5 Srov. rozsudek ze dne 23. srpna 2013, č. j. 1 Ans 11/2013-51.

6 Tamtéž.

7 Sp. zn. OAM-615/ZA-ZA02-2015.

8 Sp. zn. OAM-980/ZA-ZA02-2015.

9 Ustanovení § 27 odst. 1 zákona o azylu.

10 V rámci šetření jsem si od OAMP vyžádala také kopii všech vydaných meritorních rozhodnutí.



na případ [...] **je z hlediska časového a plynutí lhůt pro vydání rozhodnutí dle správního orgánu zcela neodůvodněné**, nejde rozhodně o porušení procesních práv žadatelky [žadatele]“ (důraz doplněn).¹¹ Případně o doložených podkladech uvedl, že „[z] hlediska posouzení žádosti jmenované[ho] o udělení mezinárodní ochrany tak správní orgán shledal uvedené dokumenty za nadbytečné a nezahrnul je mezi podklady pro vydání rozhodnutí. Z tohoto důvodu si také s **ohledem na nehospodárnost řízení nezajišťoval ani jejich překlad do českého jazyka** a spokojil se pouze s popisem jejich obsahu“ (důraz doplněn).¹²

Vyjádření ministra vnitra, podle něhož důvodem opakovaného prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí byl zejména rozsah spisových materiálů, přičemž výslovně odkazuje na stovky stran dokumentů, které byly doloženy v čínštině, a bylo tedy nutné je přeložit, tak **nemá oporu ve spisech**. Sám OAMP naopak v řízení k překladu většiny informací doložených účastníky v čínském jazyce nepřikročil, přičemž toto rozhodnutí odůvodnil právě délkou řízení a nutností dodržet zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Nelze tedy zároveň nepřiměřenou délku řízení odůvodňovat nutností pořízení těchto překladů. Dokumenty, k jejichž překladu v jednotlivých řízeních reálně došlo, jsou takového charakteru a rozsahu, že sice mohou naplňovat požadavky zákona pro prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí, avšak v žádném případě nemohou ospravedlnit její překročení.

Navíc, jak jsem již uvedla ve zprávě z šetření, ze spisů vyplývá, že posledním úkonem OAMP v naprosté většině z nich byl protokol o seznámení jednotlivých účastníků se spisovým materiálem, ke kterému docházelo mezi březnem a květnem 2017¹³. Dalším úkonem bylo poté vydání meritorních rozhodnutí v únoru 2018. Z toho vyplývá, že **veškeré podklady pro vydání rozhodnutí OAMP shromáždil již tři čtvrtě roku až rok před jejich vydáním**. Není přípustné, aby s ohledem na výše citovanou právní úpravu a judikaturu trvalo správnímu orgánu vypracování meritorního rozhodnutí takto dlouhou dobu. Obzvláště pak za situace, kdy jednotlivá rozhodnutí obsahují z velké části totožnou právní argumentaci.¹⁴

Zdůrazňuji, že při mém hodnocení jsem vzala v potaz složitost případů, na kterou ministr vnitra ve svém vyjádření poukazuje. Právě z důvodu složitosti případů či velkého množství podaných žádostí lze dle aktuálního znění zákona o azylu základní šestiměsíční lhůtu prodloužit o dalších devět měsíců. V nezbytně nutných případech potom o další dva až tři měsíce. Ve zprávě o šetření proto nerozporuji skutečnost, že OAMP nerozhodl v základní šestiměsíční lhůtě, ale přikročil k jejímu prodloužení. Je však třeba zdůraznit, že **složitostí případů**, která může spočívat například právě ve složitosti pohovoru, obsáhlosti spisů či nutnosti pořizovat překlady, **lze podle zákona odůvodnit prodloužení řízení**

11 Srov. např. rozhodnutí č. j. OAM-205/ZA-ZA11-K07-2016, rozhodnutí č. j. OAM-475/ZA-ZA11-VL13-2016, s. 11; s. 19; obdobná formulace se nachází i v ostatních rozhodnutích, např. v rozhodnutí č. j. OAM-980/ZA-ZA02-ZA16-2015, s. 17; rozhodnutí č. j. OAM-95/ZA-ZA11-ZA16-2016, s. 19; rozhodnutí č. j. OAM-99/ZA-ZA11-ZA16-2016, s. 10.

12 Srov. např. rozhodnutí č. j. OAM-88/ZA-ZA11-K07-2016, s. 14; rozhodnutí č. j. OAM-872/ZA-ZA02-P15-2015, s. 15; rozhodnutí č. j. OAM-144/ZA-ZA11-P15-2016, s. 16 a další.

13 Srov. spisovou dokumentaci ve spisech sp. zn. OAM-809/ZA-ZA02-2015, sp. zn. OAM-87/ZA-ZA11-2016, sp. zn. OAM-203/ZA-ZA11-2016, sp. zn. OAM-311/ZA-ZA11-2016, sp. zn. OAM-226/ZA-ZA11-2016, sp. zn. OAM-474/ZA-ZA11-2016, sp. zn. OAM-615/ZA-ZA02-2015, sp. zn. OAM-1114/ZA-ZA11-2015, sp. zn. OAM-256/ZA-ZA11-2016 a mnoha dalších.

14 K této otázce blíže viz zpráva z mého šetření vedeného pod sp. zn. 4861/2018/VOP/BZ.



až na maximálních 18 měsících, nikoli však déle. Složitost případu tak není možné použít k odůvodnění překročení této maximální zákonné lhůty, jak činí ministr vnitra. Zákonná úprava vychází z toho, že nejvýše 18 měsíců musí být za všech okolností (i v těch nejsložitějších případech) dostačující doba k tomu, aby správní orgán o žádosti o mezinárodní ochranu rozhodl, a nepřipouští v tomto ohledu žádné výjimky. Nelze akceptovat, aby správní orgán porušil zákon a takovou výjimku si sám svévolně stanovil (ať už s jakýmkoli zdůvodněním). Takový postup je v rozporu se zásadou legality, tedy s povinností správního orgánu postupovat v souladu se zákonem.¹⁵

Rovněž ve vztahu k dřívější právní úpravě je zřejmé, že OAMP požadavku postupovat v řízení bez zbytečných průtahů nedostál. Zákonná lhůta 90 dnů byla v některých případech ze strany OAMP prodloužena téměř desetinásobně. Takový postup pokládám ve světle citované judikatury NSS za krajně problematický a ani s ohledem na konkrétní okolnosti daných případů a jejich složitost neshledávám důvody, které jej ospravedlňují.

Trvám proto na svém závěru, že jak v případě žádostí podaných dle právní úpravy účinné do 17. prosince 2015, tak v případě žádostí podaných po tomto datu, se OAMP dopustil nezákonných průtahů a rozhodl ve lhůtě nepřiměřené okolnostem případů, resp. po uplynutí maximální zákonem předepsané lhůty.

C.2 Charakter lhůt pro vydání rozhodnutí

Ministr vnitra ve svém vyjádření bagatelizuje význam zákonných lhůt a povinnosti správního orgánu takové lhůty dodržovat svým konstatováním: „Lhůty stanovené v zákoně o azylu pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany jsou pouze pořádkové, zákon s jejich uplynutím nespojuje žádné konkrétní negativní důsledky ani pro ministerstvo, ani pro žadatele jako takového“.

Dodržovat zákonem stanovené lhůty je však jednou ze základních povinností správních orgánů. Jde o zásadu zakotvenou v § 6 odst. 1 správního řádu: „[s]právní 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“.

Právě možnost účastníka řízení uplatňovat prostředky ochrany proti nečinnosti je potom zcela konkrétní negativní důsledek, který pro správní orgán ze zákona vyplývá, stejně jako možnost domáhat se náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem¹⁶.

Nadto, zásada vyřizování věcí bez zbytečných průtahů má dle judikatury Nejvyššího správního soudu 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 účastníka zakotvených v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**¹⁷

15 Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

16 Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

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



Závažnost dopadů dlouhodobé nejistoty plynoucí z protahovaného řízení ve věci mezinárodní ochrany potvrdil rovněž Evropský soud pro lidská práva ve věci B. A. C. proti Řecku.¹⁸ 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. Konstatoval, že pozitivní závazky států plynoucí z čl. 8 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.¹⁹ Porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života přitom ESLP dovedl ze skutečnosti, že žadatel se po dlouhou dobu nacházel v období nejistoty, kdy o jeho žádosti o mezinárodní ochranu nebylo s konečnou platností rozhodnuto.²⁰

OAMP tedy pochybil tím, že nevydal rozhodnutí o žádostech v zákonné lhůtě. Podmínkou pro vznik tohoto pochybení přitom není aktivní obrana účastníků proti nečinnosti, jak ministr dovozuje ve svém vyjádření - jde o objektivní stav vzniklý překročením zákonné lhůty.

Ministr v této souvislosti také uvedl, že ani v mé zprávě o šetření není uvedeno, jak měl tedy OAMP postupovat, pokud nebylo objektivně možné vydat rozhodnutí včas. Jak uvádím výše v části C.1.3, správní orgán je za všech okolností povinen postupovat tak, aby rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu vydal nejpozději v zákonem stanovené maximální lhůtě, aniž by z tohoto pravidla bylo možné činit jakékoli výjimky. Je přitom na správním orgánu zorganizovat svou činnost tak, aby byl schopen požadavkům zákona dostát. Úkolem veřejného ochránce práv není v jednotlivých případech správnímu orgánu radit, jak postupovat, aby se nedopouštěl nedůvodných průtahů, ale posoudit, zda v konkrétních řízeních postupuje zákonně.

C.3 Neinformování žadatelů o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí

Ministr vnitra se ve svém vyjádření k mým zjištěním stran tohoto pochybení nevyjádřil. Setrvávám tak plně na svém závěru formulovaném ve zprávě. 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.²¹

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 pak OAMP naposledy vyrozuměl žadatele o prodloužení lhůty v první polovině roku 2017. Takto prodlouženou lhůtu poté překročil o několik měsíců, aniž vydal meritorní rozhodnutí nebo žadatele alespoň vyrozuměl o jejím dalším prodloužení. K vydání meritorních rozhodnutí došlo poté až v průběhu února 2018.

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

19 Srov. odst. 37 rozsudku.

20 Srov. odst. 40 a 46 rozsudku.

21 Srov. mé závěry k této otázce v rámci šetření vedeného pod sp. zn. 4784/2016/VOP/LJ.



D. Opatření k nápravě

Navrhuji, aby ministr vnitra přijal opatření směřující k tomu, aby:

- OAMP dodržoval lhůtu stanovenou v § 27 odst. 1, resp. 2 a 3 zákona o azylu;
- OAMP dodržoval povinnost informovat účastníka řízení v souladu s § 27 odst. 4 zákona o azylu o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí před uplynutím prodlužované lhůty.

Žádám ministra vnitra, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda a jaká opatření k nápravě provedl. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě **30 dnů** od doručení stanoviska.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Brno 31. října 2018

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