



Zpráva o šetření ve věci průtahů v řízení o určení osoby bez státní příslušnosti

Obrátilo se na mě postupně několik stěžovatelů kvůli nečinnosti odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“), v řízení o jejich žádostech o určení osoby bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 (dále také „Úmluva z roku 1954“)¹ podle § 8 písm. d) zákona o azylu.² Prvním z nich je pan A., nar. xxxx (dále také „stěžovatel A“), dále paní B., nar. xxxx (dále také „stěžovatelka B“), pan C., nar. xxxx (dále také „stěžovatel C“), pan D., nar. xxxx (dále také „stěžovatel D“), a pan E., nar. xxxx (dále také „stěžovatel E“), všichni zastoupeni Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.

Stěžovatelé namítají průtahy v řízení o jejich žádostech o určení osoby bez státní příslušnosti. Některá řízení v tuto chvíli trvají již v rozmezí od 14 do 17 měsíců. S ohledem na to, že podle závěrů předchozích šetření³ již měla být situace stabilizována a ministr vnitra přislíbil přijetí opatření k nápravě,⁴ jsem netrvala na vyčerpání prostředků k nápravě a z pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,⁵ mj. i oblast cizinců, zahájila šetření.

V šetření jsem se konkrétně zabývala tím, zda ze strany OAMP docházelo k průtahům v řízení o žádostech podle § 8 písm. d) zákona o azylu (část C.1 zprávy). Věnovala jsem se rovněž neinformování stěžovatelů o prodloužení lhůt pro vydání rozhodnutí (část C.2 zprávy) a včasnému prodloužení platnosti průkazů žadatele (část C.3 zprávy).

A. Shrnutí závěrů

Zjistila jsem, že OAMP **pochybil**, když:

- **se v rámci řízení o žádostech všech stěžovatelů dopustil nezákonných průtahů a nevydal rozhodnutí o žádostech v zákonné lhůtě (část C.1),**
- **stěžovatele A, B, C a E ani jednou nevyrozuměl o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí o jejich žádostech, stěžovatele D vyrozuměl o prodloužení lhůty až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí (část C.2) a**
- **stěžovatelům A, B a E neprodloužil včas platnost průkazů žadatele (část C.3).**

1 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

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

3 Zpráva o šetření ze dne 7. března 2019, sp. zn. 5508/2017/VOP/LJ, 5454/2017/VOP/LJ, 7233/2018/VOP/LJ, 2235/2018/VOP/LJ a 56/2019/VOP/LJ.

4 Vyjádření ministra vnitra Jana Hamáčka ze dne 6. ledna 2020, č. j. MV-49948-4/OAM-2019.

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



B. Skutková zjištění

Postupně uvedu podrobnější průběh řízení u konkrétních stěžovatelů, tak jak plyne ze spisové dokumentace, do které nahlížela pověřená pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv dne 20. listopadu 2020. Do dne vydání této zprávy OAMP nerozhodl o žádostech stěžovatelů A, B a D.

B.1 Shrnutí průběhu řízení

Stěžovatelé A a B podali dne 18. září 2019 žádost o určení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu. Požádali o zajištění ubytování v pobytovém středisku, touto otázkou se zabývala tehdejší veřejná ochránkyně práv (dále také „ochránkyně“) v jiném šetření.⁶ OAMP vložil do spisu stěžovatele A materiály z předchozích řízení o mezinárodní ochraně dne 4. října 2019. Do spisu stěžovatelky B vložil tyto materiály dne 28. listopadu 2019. Dne 28. listopadu 2019 OAMP vyzval stěžovatele A a B k součinnosti.⁷ Stěžovatelé na výzvu reagovali podáním ze dne 12. prosince 2019. Poukázali na to, že Policii České republiky se ve správním řízení nepodařilo několik měsíců zjistit informaci, zda jsou žadatelé občany Ruské federace. Navrhli, aby OAMP navázal spolupráci s velvyslanectvím a sám si vyžádal stanovisko k jejich případu. Stěžovatelé projevili ochotu dostavit se k pohovoru. Dne 3. března 2020 požádali stěžovatelé A i B o prodloužení platnosti průkazu žadatele. Protože jim platnost průkazů skončila dne 18. března 2020, znovu urgovali žádost dne 1. dubna 2020. OAMP prodloužil⁸ platnost průkazů dne 21. dubna 2020. Dne 29. října 2020 stěžovatelé doložili, že dne 16. září 2020 požádali ruské velvyslanectví o potvrzení, zda jsou státními příslušníky Ruské federace. Odpověď velvyslanectví neobdrželi. OAMP stěžovatele nevyrozuměl o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Řízení nebylo k datu vydání zprávy podle mně dostupných informací ukončeno, tj. **probíhá již více než rok a půl.**

Stěžovatel C podal na začátku roku 2019 první žádost o určení osoby bez státní příslušnosti. Dne 4. června 2019 se nedostavil k pohovoru a řízení bylo zastaveno. Dne 26. července 2019 podal druhou žádost. Pohovor se stěžovatelem se uskutečnil dne 12. září 2019. Dne 30. října 2019 OAMP vyzval stěžovatele k součinnosti, na kterou stěžovatel reagoval dne 27. listopadu 2019. Stěžovatel navrhl, aby si OAMP vyžádal stanovisko velvyslanectví Ukrajiny k jeho případu nebo mu poskytl přiměřenou lhůtu ke komunikaci s velvyslanectvím. Doplnil, že lhůtu 30 dnů nepovažuje za přiměřenou k doložení požadovaných dokumentů. Dne 2. ledna 2020 OAMP doplnil do spisu materiály z řízení ve věci mezinárodní ochrany a informace týkající se problematiky občanství Ukrajiny ze dne 30. prosince 2019. Dne 15. ledna 2020 se stěžovatel seznámil s podklady rozhodnutí, vyjádření k podkladům doplnil dne 21. ledna 2020. OAMP stěžovatele nevyrozuměl o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Ve věci stěžovatele C vydal OAMP zamítavé rozhodnutí dne 27. srpna 2020, rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. září 2020. Řízení tedy trvalo **13 měsíců.**

6 Zpráva o šetření ze dne 17. února 2020, sp. zn. 7081/2019/VOP/AK; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8438>.

7 Podle § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

8 Přesto, že se fakticky jedná o vydání nového průkazu, ve smyslu právní úpravy se jedná o prodloužení platnosti průkazu.



Stěžovatel D podal žádost o určení osoby bez státní příslušnosti dne 17. prosince 2019. Dne 9. června 2020 zaslal jeho zástupce výzvu OAMP k vydání rozhodnutí. Dne 6. srpna 2020 zástupce znovu upozornil OAMP na uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí ve věci a apeloval na vydání rozhodnutí či řádné prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Dne 29. září 2020 se uskutečnil pohovor. Během pohovoru stěžovatel přislíbil doložit k řízení dokumenty, a to ve lhůtě do 30. října 2020. Dne 5. listopadu 2020 OAMP vyzval stěžovatele k součinnosti, konkrétně označení důkazů na podporu jejich tvrzení, a stanovil mu k tomu lhůtu 30 dnů. Téhož dne OAMP do spisu doplnil materiály z řízení o mezinárodní ochraně a **stěžovatele vyrozuměl o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí z důvodu, že jde o věcně a právně složitý případ.**⁹ Lhůta pro vydání rozhodnutí byla prodloužena do 17. ledna 2021. Řízení nebylo k datu vydání zprávy podle mně dostupných informací ukončeno, tj. probíhá již **14 měsíců**.

Stěžovatel E podal žádost o určení osoby bez státní příslušnosti dne 12. dubna 2019. Dne 5. června 2019 proběhl pohovor. Dne 12. června 2019 proběhl rozhovor mezi stěžovatelem a konzulárním úředníkem Arménské republiky. Stěžovatel požádal dne 7. října 2019 o prodloužení platnosti průkazu. Dne 22. října 2019 stěžovatel urgoval žádost, neboť platnost průkazu skončila dne 12. října 2019. OAMP prodloužil platnost průkazu dne 24. října 2019. Dne 26. listopadu 2019 OAMP vyzval stěžovatele k součinnosti, stěžovatel reagoval dne 27. prosince 2019. Dne 27. listopadu 2019 OAMP do spisu vložil materiály z předchozích řízení o mezinárodní ochraně. Dne 15. ledna 2020 se stěžovatel seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel požádal o stanovení lhůty 30 dnů k vyjádření k podkladům, dne 11. února 2020 se k podkladům vyjádřil. Dne 12. dubna 2020 skončila platnost průkazu žadatele, OAMP stěžovateli zaslal průkaz s prodlouženou platností dne 21. dubna 2020. Stěžovatel požádal dne 8. července 2020 o prodloužení průkazu, jehož platnost končila dne 12. července 2020. Ve dnech 21. července 2020 a 3. srpna 2020 urgoval vydání průkazu, průkaz mu byl vydán až dne 5. srpna 2020. OAMP stěžovatele nevyrozuměl o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Dne 31. srpna 2020 OAMP vydal ve věci zamítavé rozhodnutí, které nabylo právní moci dne 8. září 2020. Řízení trvalo celkem **více než 16 měsíců**.

B.2 Vyjádření úřadu

Ve věci všech stěžovatelů jsem se obrátila na ředitelku OAMP Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou s žádostí¹⁰ o vyjádření k postupu OAMP a namítaným průtahům v řízeních o žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti. Požádala jsem ji o vyjádření k tomu, z jakého důvodu nebyli stěžovatelé vyrozuměni o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí a proč OAMP doposud nerozhodl o žádostech stěžovatelů.

⁹ OAMP prodloužil lhůtu k vydání rozhodnutí dle § 8 písm. d) a § 27 odst. 2 zákona o azylu. Důvodem prodloužení lhůty byla skutečnost, že stěžovatele bylo nutné vyzvat k doložení dokumentů prokazujících, že je osobou bez státní příslušnosti, nebo že se pokoušel kontaktovat příslušné státní orgány země jeho narození. Druhým důvodem bylo, že správní orgán vyhodnocuje dokumenty ve věci opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu.

¹⁰ Dopisem ze dne 22. července 2020.



Ředitelka OAMP mě ve vyjádření ze dne 30. září 2020 informovala, že správní řízení ve věci stěžovatele E bylo ukončeno dne 31. srpna 2020 vydáním rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. září 2020.¹¹ Správní řízení ve věci stěžovatele C bylo ukončeno vydáním rozhodnutí ze dne 27. srpna 2020,¹² které nabylo právní moci dne 8. září 2020.

Pokud jde o správní řízení ve věci stěžovatelů A a B, v tomto případě nebylo možné v řízeních ze strany OAMP pokračovat. Již v prosinci 2019 si Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) vyžádal kompletní spisové materiály k žádostem pro účely soudního řízení o žalobě jmenovaných na ochranu proti nezákonnému zásahu, konkrétně jejich zadržení cizineckou policií dne 3. prosince 2019. Do 30. září 2020, kdy OAMP zaslal vyjádření, soud nevrátil spisové materiály.

V případě stěžovatele D proběhl dne 29. září 2020 pohovor, během něhož stěžovatel požádal o lhůtu, aby mohl doložit OAMP dokumenty stran jeho státní příslušnosti, konkrétně svůj rodný list.

Nevyrozumění o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí v konkrétních případech bylo podle ředitelky OAMP způsobeno opomenutím konkrétního pracovníka. Doplnila, že to nemá a nemělo naprosto žádný vliv na postavení konkrétních osob, kdy dotyční svůj status žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti na území České republiky prokazují příslušným průkazem, nikoliv dopisem o prodloužení lhůty, který má jen informační charakter. Ten byl přítom ve všech případech, kdy o to dotyční požádali, vydán. Uvedené informace pak ve svém vyjádření potvrdil i ministr vnitra Jan Hamáček.¹³

C. Právní hodnocení

C.1 Právní úprava délky řízení ve věci žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti

C.1.1 Obecná východiska

V rámci předchozího šetření týkajícího se průtahů se tehdejší ochránkyně podrobně zabývala rozbořem relevantní mezinárodněprávní a vnitrostátní úpravy vztahující se k délce řízení o určení osoby bez státní příslušnosti. V podrobnostech proto odkazují na danou zprávu.¹⁴

Pro účely této zprávy pouze stručně rekapituluji, že mezinárodněprávní úprava právního postavení osob bez státní příslušnosti se řídí Úmluvou z roku 1954. Úmluva neobsahuje úpravu procesních aspektů řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, implicitně však zakotvuje povinnost států zavést účinný postup pro určení osob bez státní příslušnosti nacházejících se na jejich území. Co se vnitrostátní úpravy týká, z čl. 38 odst. 2 Listiny

11 Rozhodnutí OAMP Ministerstva vnitra České republiky ze dne 31. srpna 2020, č. j. MV- 66343-37/OAM-2019.

12 Rozhodnutí OAMP MV ČR ze dne 27. srpna 2020, č. j. MV-105668-16/OAM-2019.

13 Vyjádření ze dne 18. prosince 2020, č. j. MV-134415-2/OAM-2020. Vyjádření bylo zasláno v reakci na závěrečné stanovisko k dřívějším šetřením, ministr vnitra se však vyjádřil i k některým okolnostem aktuálně šetřených případů.

14 Zpráva o šetření ze dne 7. března 2019, sp. zn. 5508/2017/VOP/LJ, 5454/2017/VOP/LJ, 7233/2018/VOP/LJ, 2235/2018/VOP/LJ, 56/2019/VOP/LJ, s. 13.



základních lidských práv a svobod¹⁵ vyplývá, že součástí práva na spravedlivý proces je i právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů. Na zákonné úrovni nenalezneme výslovnou a jednoznačnou úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí o žádostech podaných podle § 8 písm. d) zákona o azylu. Do doby, než bude přijata komplexní a transparentní úprava řízení o určení osob bez státní příslušnosti, je nutno absenci výslovné úpravy lhůt pro vydání rozhodnutí o žádostech podaných podle § 8 písm. d) zákona o azylu (tzv. pravou mezeru v zákoně) překlenout výkladem.

Tehdejší ochránkyně konstatovala, že s ohledem na systematický a teleologický výklad je namíste přiklonit se k závěru, že na **řízení o určení osoby bez státní příslušnosti se přiměřeně uplatní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany podle § 27 zákona o azylu.**¹⁶ To znamená, že ministerstvo by mělo vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, **nejpozději však do 6 měsíců** ode dne, kdy byly poskytnuty údaje k podané žádosti.¹⁷ Tuto lhůtu lze za určitých podmínek prodloužit, a to až o 9 měsíců.¹⁸ Výjimečně pak lze prodloužit lhůtu o další tři měsíce.¹⁹ **O prodloužení lhůty má však ministerstvo účastníka řízení písemně vyrozumět.**²⁰

Závěr, že na řízení podle § 8 písm. d) zákona o azylu je třeba aplikovat úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí podle § 27 zákona o azylu, potvrdil i Městský soud v Praze.²¹ S tímto výkladem se v předchozích šetřeních ztotožnil i OAMP.²²

Ustanovení § 27 zákona o azylu představuje obecnou normu, kterou je OAMP povinen se v řízení řídit, a svůj postup v řízení od začátku organizovat tak, aby požadavku tohoto ustanovení dostal. Možnost prodlužování základní šestiměsíční lhůty vymezená v § 27 odst. 2 a 3 zákona o azylu je z povahy věci konstruována jako zvláštní úprava, která představuje výjimku určenou pro specifické, konkrétně vymezené situace.

15 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

16 Zpráva o šetření ze dne 7. března 2019, sp. zn. 5508/2017/VOP/LJ, 5454/2017/VOP/LJ, 7233/2018/VOP/LJ, 2235/2018/VOP/LJ, 56/2019/VOP/LJ, s. 13.

17 Viz § 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 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.“

18 Viz § 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.“

19 Viz § 27 odst. 3 zákona o azylu: „Pokud je to nezbytné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, lze výjimečně prodloužit lhůtu podle odstavce 2 až o 3 měsíce.“

20 Ustanovení § 27 odst. 4 zákona o azylu.

21 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. listopadu 2017, č. j. 10 A 155/2017-40; dostupný z www.nssoud.cz.

22 Zpráva o šetření ze dne 7. března 2019, sp. zn. 5508/2017/VOP/LJ, 5454/2017/VOP/LJ, 7233/2018/VOP/LJ, 2235/2018/VOP/LJ, 56/2019/VOP/LJ.



Zpravidla tak nebude dán zákonný důvod pro odchýlení od základní šestiměsíční lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 27 odst. 1 zákona o azylu. To nepochybně platí rovněž pro řízení o žádostech o určení osoby bez státní příslušnosti podaných podle § 8 písm. d) zákona o azylu. Tato řízení nepředstavují svou povahou typově složitější či specifitější řízení, než je řízení ve věci mezinárodní ochrany. K prodloužení základní lhůty by měl správní orgán přistupovat pouze zcela výjimečně.²³

C.1.2 Hodnocení namítaných průtahů

Výše uvedená východiska se v rámci posuzovaných případů neprojevila. Správní orgán **nedodržel základní šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí ani u jednoho ze stěžovatelů.**

Ve věci **stěžovatelů A a B** řízení probíhá od 18. září 2019 a do dnešního dne nebylo vydáno rozhodnutí. Ze spisu vyplývá, že OAMP nečinil žádné úkony směřující k vydání rozhodnutí v období od 12. prosince 2019 do 20. listopadu 2020. Jediné úkony v řízení, které od podání žádosti učinil, bylo vložení materiálu z řízení o mezinárodní ochraně a výzva k součinnosti. OAMP nedodržel základní šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí a v tuto chvíli uběhlo od podání žádosti 17 měsíců bez toho, aby OAMP ve věci rozhodl.

OAMP se brání tím, že v prosinci 2019 musel poskytnout správní spis městskému soudu a nemohl v řízení pokračovat. S tímto vysvětlením nesouhlasím. V případě, že správní orgán musí pokračovat v řízení a nemůže soudu poskytnout originál soudního spisu, může mu poskytnout kopie spisového materiálu. Pokud má OAMP za to, že není možné pořídit kopii spisu, lze se dotázat soudu, zda je možné ponechat si spis na nezbytnou dobu, aby mohl správní orgán rozhodnout ve lhůtě. Přestože je žaloba na nezákonný zásah typem řízení, o němž soud rozhoduje v přednostním režimu,²⁴ je zřejmé, že řízení před soudem probíhalo téměř jeden rok. Městský soud vedl řízení o žalobě na nezákonný zásah spočívající v neubytování stěžovatelů v pobytovém středisku²⁵ a dále také řízení o žalobě na nezákonný zásah spočívající v zadržení cizineckou policií dne 3. prosince 2019.²⁶ Podle mého názoru ani jedno z těchto řízení nepředstavovalo překážku pro pokračování v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti. Dne 20. listopadu 2020 pořídila

23 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. srpna 2013, č. j. 1 Ans 11/2013-51, ve vztahu k dříve účinné úpravě lhůt dle § 27 zákona o azylu, která byla vymezena obecněji a nestanovila explicitně maximální možnou délku řízení, konstatoval, že „[l]hůta 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.“ V rozsudku ze dne 6. února 2016, č. j. 1 Ans 19/2012-43, v odst. 14, Nejvyšší správní soud konstatoval, že možnost prodloužení lhůty by nicméně „měla být používána pouze ve výjimečných a odůvodněných případech“.

24 Podle § 56 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

25 Ve věci žaloby stěžovatelů A a B, týkající se nezákonného zásahu, který měl spočívat v nepřijetí stěžovatelů k ubytování v pobytovém středisku, rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. října 2020, č. j. 5 A 168/2019-40; dostupný na www.nssoud.cz.

26 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. září 2020, č. j. 14 A 8/2020-28, v němž městský soud shledal, že zajištění žalobců bylo nezákonné; dostupný na www.nssoud.cz.



pověřená pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv kopii příslušné spisové dokumentace stěžovatelů A a B. Je tak zřejmé, že spisová dokumentace je nyní k dispozici OAMP a ve věci je možné činit úkony směřující k vydání rozhodnutí.

Ve věci **stěžovatele C** trvalo řízení od 26. července 2019 do 27. srpna 2020. Od 21. ledna 2020, kdy stěžovatel doplnil vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, OAMP nečinil žádné úkony směřující k vydání rozhodnutí. OAMP rozhodl 13 měsíců od zahájení řízení, a nedodržel tak lhůtu pro vydání rozhodnutí.

V případě **stěžovatele D** trvá řízení od 17. prosince 2019. OAMP v řízení nečinil žádný úkon směřující k vydání rozhodnutí až do 10. září 2020, kdy stěžovatele pozval k pohovoru, tedy 9 měsíců. OAMP nereagoval ani na opakovanou urgenci stěžovatele, který jej upozornil na uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí. Od 29. září do 5. prosince 2020 OAMP čekal na doplnění slíbených dokumentů ze strany stěžovatele. Toto období tedy nehodnotím jako průtah na straně OAMP. To však nijak nevysvětluje předchozích 9 měsíců nečinnosti. OAMP informoval stěžovatele o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí dne 5. listopadu 2020, tedy víc než 10 měsíců od zahájení řízení. Do dnešního dne nevydal v jeho věci rozhodnutí. OAMP byl v období od 17. prosince 2019 do 10. září 2020 nečinný a řízení trvá již 14 měsíců.

Řízení v případě **stěžovatele E** probíhalo od podání žádosti dne 12. dubna 2019 do 31. srpna 2020, kdy OAMP vydal zamítavé rozhodnutí, tedy víc než 16 měsíců. OAMP nedodržel základní šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí. Od 11. února 2020, kdy se stěžovatel vyjádřil k podkladům rozhodnutí, OAMP nečinil další úkony.

OAMP by měl být zpravidla schopen vydat rozhodnutí v rámci obecné šestiměsíční lhůty. K prodloužení základní lhůty by měl přistupovat výjimečně a z taxativně vymezených důvodů. Z ničeho neplyne, že by kterékoli z posuzovaných řízení bylo obzvláště věcně či právně složité, a byl by dán důvod pro nevydání rozhodnutí v základní šestiměsíční lhůtě. OAMP pouze v jednom případě informoval o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí, tomuto úkonu však předcházelo 9 měsíců jeho nečinnosti.

Nad rámec uvedeného dodávám, že mám pochybnosti i o samotném způsobu vedení řízení. Úmluva z roku 1954 neobsahuje úpravu procesních aspektů řízení o určení osoby bez státní příslušnosti. Procesní aspekty řízení upravuje příručka UNHCR,²⁷ a postup v řízení vymezuje i metodika OAMP.²⁸ V řízení o určení osoby bez státní příslušnosti je třeba se žadatelem provést pohovor. V případě stěžovatele D lze pochybovat o tom, zda OAMP organizoval svůj postup v řízení od začátku tak, aby mohl vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě, neboť k pohovoru se žadatelem došlo až 9 měsíců po zahájení řízení. V případě stěžovatelů A a B neproběhl pohovor od zahájení řízení dne 18. září 2019 minimálně do 20. listopadu 2020, kdy pověřená pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv nahlížela do spisu.

27 UNHCR. Handbook on Protection of Stateless Persons. 2014; dostupné z <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

28 Metodika OAMP byla poskytnuta v předchozích šetřeních spolu s vyjádřením ministra vnitra Jana Hamáčka ze dne 6. ledna 2020, č. j. MV-49948-4/OAM-2019.



Dalším procesním aspektem je důkazní břemeno. V tomto typu řízení je sdílené, rozložené mezi žadatele a správní orgán. Správní orgán by si měl mimo jiné obstarat informace o právní úpravě nabývání a pozbývání státního občanství v zemi, ve vztahu, k níž je otázka státní příslušnosti posuzována.²⁹ Ze spisového materiálu k datu nahlášení vyplývá, že OAMP si informace týkající se uvedené právní úpravy obstaral pouze v případě stěžovatele C. Správní orgán může podpůrně vycházet z informací dostupných z jiných, dříve vedených řízení, např. z řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Nesmí však opomenout, že řízení o určení osoby bez státní příslušnosti má specifický předmět a účel, a tomuto musí přizpůsobit i shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí. Pochybení v procesním postupu totiž může mít dopad i na věcnou správnost vydaných rozhodnutí.

S ohledem na zranitelnost osob bez státní příslušnosti a význam předmětu řízení pro stěžovatele má délka řízení zásadní dopad na život a osobní situaci stěžovatelů. Negativní důsledky nezákonných průtahů pro žadatele jsou zcela zásadní v situaci, kdy jim OAMP dlouhodobě odepírá přiznat právní postavení, které by bylo ekvivalentem právního postavení žadatele o mezinárodní ochranu.³⁰ Proto považuji mnohaměsíční trvání řízení, která zásadně a bez zákonného důvodu překračují základní lhůtu uložené správnímu orgánu zákonem o azylu, navíc aniž stěžovatelé měli alespoň informaci o tom, kdy mohou očekávat vydání rozhodnutí (viz část C.2 zprávy), za **závažné pochybení správního orgánu**.

Zjištěná pochybení považuji za obzvláště problematická rovněž z důvodu, že bývalá ochránkyně již v minulosti opakovaně konstatovala excesivní průtahy a mnohaměsíční nečinnost OAMP v dalších řízeních vedených podle § 8 písm. d) zákona o azylu.³¹ Tato pochybení komunikovala s ministrem vnitra, který přislíbil provedení opatření k nápravě a zajištění dodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí.³² Z nyní provedených šetření však vyplývá, že k naplnění tohoto požadavku nedošlo a **OAMP se nadále opakovaně v řízení o určení osob bez státní příslušnosti dopouští zásadních procesních pochybení** a porušení práv žadatelů na vydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě. S ohledem na celkově velmi nízký počet řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, které OAMP za více než pětiletou účinnost úpravy podle § 8 písm. d) v zákoně o azylu dosud vedl, se přitom zjevně **nejedná o ojedinělé excesy, ale přetrvávající systémový problém**.

29 UNHCR. Handbook on Protection of Stateless Persons, odst. 83–89.

30 Zpráva o šetření ze dne 8. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP/LJ, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8728>, zpráva o šetření ze dne 27. listopadu 2019, sp. zn. 6925/2019/VOP/LJ, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8726>, a zpráva o šetření ze dne 17. února 2020, sp. zn. 7081/2019/VOP/AK, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8438>. K tomu viz vyrozumění o nedosažení nápravy zjištěných pochybení úřadu sp. zn. [SZD 32/2020](https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8438).

31 Zpráva o šetření ze dne 7. března 2019, sp. zn. 5508/2017/VOP/LJ, 5454/2017/VOP/LJ, 7233/2018/VOP/LJ, 2235/2018/VOP/LJ, 56/2019/VOP/LJ.

32 Vyjádření ministra vnitra Jana Hamáčka ze dnů 6. ledna 2020, č. j. MV-49948-4/OAM-2019 a 18. prosince 2020, č. j. MV-134415-2/OAM-2020.



C.2 Neinformování stěžovatelů o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí

Ustanovení § 27 zákona o azylu 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. V každém případě je však zřejmé, že žadatel by měl být o nutnosti prodloužení lhůty informován ještě předtím, než tato lhůta uplyne.³³

Tak tomu však nebylo v případě ani jednoho ze stěžovatelů. **Žádný z nich nebyl ze strany správního orgánu vyrozuměn o prodloužení lhůty podle § 27 odst. 2 písm. a) zákona o azylu. Pouze stěžovatel D byl vyrozuměn o prodloužení lhůty, a to víc než 10 měsíců od zahájení řízení.** Dne 5. listopadu 2020 OAMP stěžovatele vyrozuměl o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 8 písm. d) a § 27 odst. 2 zákona o azylu. Plně akceptuji, pokud OAMP prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí z důvodu, že stěžovatel vyjádřil úmysl doložit dokumenty důležité pro posouzení jeho žádosti a sám požádal o určení lhůty k doplnění podkladů. Druhým důvodem prodloužení lhůty byla skutečnost, že správní orgán vyhodnocuje dokumenty ve věci opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu. Tento důvod nepovažují za přesvědčivý s ohledem na předchozí nečinnost OAMP trvající 9 měsíců.

Správní orgán neinformoval zbývající stěžovatele o nutnosti prodloužení lhůty. Neseznámil je tedy ani s důvody, které by měly svědčit o naplnění některého z taxativně stanovených důvodů pro prodloužení základní šestiměsíční lhůty dle § 27 odst. 2 zákona o azylu a které by bylo možné přezkoumat.

Samotné vyrozumění o nutnosti prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí je informativního charakteru a nemá přímý vliv na postavení žadatele o určení osoby bez státní příslušnosti. Nejistota, ve které je žadatel ponechán v důsledku nepřiměřeně dlouhého řízení, však může mít velmi nepříznivý dopad na jeho životní situaci a psychiku. Tato nejistota je přitom zvyšována, jestliže žadatel nadto není ani informován o dalším předpokládaném trvání řízení v době, kdy má zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí marně uplynout.³⁴

Vedle výše uvedeného významu vyrozumění o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí pro právní jistotu žadatele je rovněž třeba zdůraznit, že toto vyrozumění představuje zdroj informací o důvodech nutnosti prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí nad rámec zákonem stanovené lhůty. Je to jediný dokument, na základě kterého lze (s případným porovnáním s informacemi obsaženými ve správním spisu) posoudit, zda je prodloužení lhůty přiměřené s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu a souladné se zákonem

33 Srov. např. závěry, ke kterým dospěla tehdejší ochránkyně ve zprávě o šetření ze dne 20. prosince 2017, sp. zn. 4784/2016/VOP/LJ, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5716>, či ze dne 2. března 2018, sp. zn. 6741/2017/VOP/BZ, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6556>. Obdobně též Městský soud v Praze ve výše citovaném rozsudku ze dne 29. listopadu 2017, sp. zn. 10 A 155/2017, konstatoval, že má-li být lhůta dle § 27 odst. 2 písm. a) zákona o azylu prodloužena, může k tomu dojít jen tehdy, dokud neuplynula – později již lhůtu není možné ani teoreticky prodloužit.

34 Srov. zpráva o šetření sp. zn. 4784/2016/VOP; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5716>.



vymezenými podmínkami pro možnost prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. V postupu OAMP proto rovněž spatřuji pochybení.

Rovněž ve vztahu k tomuto pochybení zdůrazňuji, že se jedná o dlouhodobý systémový problém, na který bývalá ochránkyně poukázala již v rámci dřívějších šetření postupu OAMP v řízení o určení osob bez státní příslušnosti. V této souvislosti ministr vnitra přislíbil provedení opatření zajišťujících včasné vyrozumění žadatelů o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí.³⁵ I v tomto ohledu nynější zjištění ukazují, že se nejedná o ojedinělé opomenutí konkrétního pracovníka, ale dlouhodobý systémový problém, kdy OAMP vůči žadatelům v řízeních podle § 8 písm. d) zákona o azylu tento zákonný požadavek není schopen naplnit.

C.3 Prodlužování platnosti průkazu žadatele

C.3.1 Právní úprava

V předchozím šetření dospěla tehdejší ochránkyně k závěru, že cizinci, kteří jsou žadateli o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, **by měli obdržet průkaz žadatele, jímž by se mohli identifikovat a prokázat své postavení na území po dobu řízení.** Žadatelům by měl být v souladu s analogickým použitím § 57 zákona o azylu vydán průkaz žadatele, který je svou povahou a formátem ekvivalentem k průkazu žadatele o mezinárodní ochranu.³⁶ Nejvyšší správní soud potvrdil, že správní orgány mají v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti postupovat podle zákona o azylu a analogicky ve smyslu jeho § 57 vydat stěžovateli průkaz žadatele.³⁷ Dospěl k závěru, že nevydání průkazu žadateli způsobuje závažné komplikace v každodenním životě a v tomto postupu lze shledat i zásah do práva na rodinný a soukromý život.³⁸

Dobu platnosti průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany lze opakovaně prodlužovat.³⁹ Při analogickém použití zákona o azylu lze proto prodlužovat i průkaz žadatele o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Na vydání průkazu žadatele o mezinárodní ochranu je podle zákona o azylu právní nárok. Nejedná se tedy pouze o možnost správního orgánu průkaz prodloužit, ale o povinnost tak učinit, pokud jsou splněny podmínky pro jeho prodloužení. Průkaz žadatele je přitom vydáván na celou dobu, kdy je příslušný cizinec v postavení žadatele. Jak konstatoval i Nejvyšší správní soud, nevydání průkazu způsobuje žadateli závažné komplikace v každodenním životě. Stejně komplikace mu přitom může způsobovat i pozdní vydání průkazu, protože je

35 Vyjádření ministra vnitra Jana Hamáčka ze dnů 6. ledna 2020, č. j. MV-49948-4/OAM-2019, a 18. prosince 2020, č. j. MV-134415-2/OAM-2020.

36 Zpráva o šetření ze dne 8. srpna 2019, sp. zn. 2959/2018/VOP; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8728>.

37 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, odst. 9, a 9. dubna 2019, č. j. 7 Azs 488/2018-53, odst. 11; dostupné z www.nssoud.cz.

38 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, odst. 12; dostupný z www.nssoud.cz.

39 Viz § 57 odst. 5 zákona o azylu.



vystaven situaci, kdy se po určité období nemůže prokázat žádným identifikačním dokumentem, nemůže prokázat možnost setrvat na území apod.

C.3.2 Hodnocení včasnosti prodloužení platnosti průkazu

Ve věcech stěžovatelů A, B a E OAMP **včas neprodloužil platnost průkazu žadatele**. V případě stěžovatelů A a B OAMP prodloužil platnost až měsíc po skončení jeho platnosti. V případě stěžovatele E prodloužil OAMP v říjnu 2019 platnost průkazu téměř dva týdny po skončení jeho platnosti, v dubnu 2020 týden po skončení platnosti, a v červenci 2020 tři týdny po skončení platnosti.

Neprodloužení platnosti průkazu před skončením jeho platnosti má negativní dopad na život žadatelů. Průkaz je pro některé ze žadatelů jediný doklad, který u sebe mají. Bez platného dokladu totožnosti není stěžovatel schopen prokázat svou identitu, nemůže komunikovat se státními orgány a velmi obtížně může získat např. bydlení nebo být zaměstnán. Platný průkaz žadatele umožňuje i prokázání oprávněnosti pobytu.⁴⁰ Absence platného průkazu má tedy závažné důsledky v každodenním životě žadatelů.⁴¹ Může vést např. k situaci, kdy je žadatel nezákonně zajištěn.

Ze spisového materiálu jsem dále zjistila, že OAMP žadatelům nadále vydává průkaz v podobě listu papíru formátu A4, který neodpovídá dokladu, jenž je vydáván žadatelům o mezinárodní ochranu. Nepřijal tak opatření k nápravě, které navrhla tehdejší ochránkyně, konkrétně aby všem žadatelům o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti vydával průkaz žadatele, který bude svou povahou a formátem ekvivalentem k průkazu žadatele o mezinárodní ochranu.⁴² To v praxi přináší žadatelům komplikace, např. v podobě zajištění cizineckou policií. Stěžovatelé A a B byli zajištěni z důvodu, že byli vedeni jako nežádoucí osoby v evidenci nežádoucích osob. Policie se v jejich případě prioritně řídila záznamem v informačním systému, neboť dokument, kterým se prokázali, podle ní vzbuzoval oprávněné pochybnosti o pravosti dokumentu či jeho aktuálnosti. Městský soud v Praze dopěl k závěru, že zajištění stěžovatelů A a B bylo nezákonným zásahem.⁴³ Situaci, kdy platný průkaz ve formě, v jaké je vydáván, vzbuzuje u správních orgánů pochybnosti o jeho pravosti, považují za nežádoucí.

Postup OAMP ve věcech stěžovatelů A, B a E, kdy k žádosti stěžovatelů neprodloužil včas platnost průkazu žadatele, proto považují za pochybení.

40 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74; dostupný na www.nssoud.cz.

41 UNHCR. Studie o situaci osob bez státní příslušnosti v České republice, 2020. s. 35; dostupné z <https://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5f9c33f4>. Podle studie je problém s dokladem zásadní nejen pro identifikaci, ale i dostupnost práv, služeb a přístup k úřadům.

42 Zpráva o šetření, sp. zn. 6925/2019/VOP; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/>.

43 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. září 2020, č. j. 14 A 8/2020-28; dostupný z www.nssoud.cz.



ombudsman

veřejný ochránce práv

Sp. zn.: 3606/2020/VOP/LH

Sp. zn.: 4460/2020/VOP/LH

Sp. zn.: 4458/2020/VOP/LH

Sp. zn.: 4470/2020/VOP/LH

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření zasílám ředitelce OAMP Mgr. et Mgr. Pavle Novotné a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv ji žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 15. března 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)