



Zpráva o šetření

ve věci průtahů v řízení o povolení k trvalému pobytu

Dne 24. listopadu 2016 se na veřejnou ochránkyni práv obrátil pan A. (dále také „stěžovatel“), který si Ve svém podnětu stěžoval na nedodržení zákonné lhůty 60 dnů pro vydání rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.¹

Stěžovatel podal žádost o povolení k trvalému pobytu dne 30. července 2015. Protože o této žádosti nebylo v zákonné lhůtě rozhodnuto, vydala, na podnět stěžovatele, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále také „Komise“) opatření proti nečinnosti. Tímto opatřením uložila Komise odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“) povinnost vydat rozhodnutí ve věci ve lhůtě 30 dnů od doručení opatření. OAMP rozhodnutí ve stanovené lhůtě nevydal.

Šetřila jsem zákonnost postupu OAMP v řízení o žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

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.² OAMP je ve smyslu zákona o veřejném ochránci práv takovým úřadem. Věnovala jsem se otázce, zda došlo v řízení o žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu k tvrzeným průtahům a k nezákonnému jednání OAMP.

Zjistila jsem, že OAMP pochybil, když nevydal rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky ve lhůtě stanovené zákonem o pobytu cizinců:

- Správní orgán je podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců povinen vydat rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu ve lhůtě 60 dnů od podání žádosti. Stěžovatel podal svou žádost dne 30. července 2015. OAMP postupoval v řízení tak, že i po uplynutí 23 měsíců není rozhodnutí vydáno. Domnívám se, že OAMP nepostupoval v řízení v souladu se zákonem a nedodržel lhůtu 60 dnů pro vydání rozhodnutí.

Dále OAMP pochybil tím, že nesplnil povinnost uloženou opatřením proti nečinnosti a opakovaným opatřením proti nečinnosti:

- Komise může podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu³ přikázat nečinnému orgánu, aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí. Komise uložila opatřením proti nečinnosti ze dne 10. srpna 2016 OAMP povinnost vydat rozhodnutí do 30 dnů. OAMP toto opatření nesplnil a rozhodnutí nevydal. Komise proto vydala opakované

1 Podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

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



opatření proti nečinnosti dne 19. prosince 2016 a poté znovu dne 22. května 2017. OAMP ani tato opatření nesplnil a rozhodnutí ve stanovené lhůtě nevydal. OAMP tak nejednal, tak jak mu to přikázal nadřízený správní orgán a porušil ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

OAMP také pochybil, když nepokračoval v řízení po odstranění překážek, pro které bylo řízení přerušeno:

- Podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu může správní orgán přerušit řízení současně s výzvou k odstranění vad podané žádosti. Podle § 65 odst. 2 správního řádu pokračuje správní orgán v řízení, jakmile odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno. OAMP přerušil řízení dne 17. srpna 2016 a vyzval stěžovatele k doplnění dokladů potřebných k žádosti. Stěžovatel požadované doklady doložil dne 8. září 2016. OAMP poté již nepokračoval v řízení a ponechal řízení přerušené. OAMP pochybil, protože nepokračoval v řízení, i když stěžovatel dodal veškeré požadované dokumenty, které byly důvodem pro přerušování správního řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu.

B. Skutková zjištění

V dané věci jsem se dne 14. prosince 2016 obrátila na ředitele OAMP PhDr. Tomáše Haišmana s žádostí o vyjádření se a poskytnutí kompletní spisové dokumentace k posuzovanému případu. Dne 6. června 2017 mi bylo doručeno vyjádření ředitele OAMP,⁴ ke kterému byla přiložená kopie spisové dokumentace.

Ze zaslané spisové dokumentace vyplynuly následující informace. Stěžovatel podal dne 30. července 2015 žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Dne 14. srpna 2015 vyzval OAMP stěžovatele k odstranění vad žádosti, a to ve lhůtě 20 dnů.⁵ Stěžovatel byl vyzván k doložení dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.⁶ Stěžovateli bylo současně s výzvou doručeno také usnesení o přerušování řízení na dobu 20 dnů.⁷ Stěžovatel dne 4. září 2015 doložil požadovaný doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území České republiky. Stěžovatel předložil výplatní pásky za květen, červen

4 Vyjádření ředitele OAMP ze dne 5. června 2017, čj. MV-71727-2/OAM-2017.

5 Výzva k odstranění vad žádosti ze dne 14. srpna 2015, čj. OAM-13232-9/TP-2015.

6 Podle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se „za doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území považuje doklad prokazující, že příjem cizince je pravidelný a úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území [§ 42c odst. 3 písm. c)] nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob. ... Za příjem podle věty první se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije. Příjem cizince lze prokázat zejména potvrzením zaměstnavatele o výši průměrného čistého měsíčního výdělku, jde-li o příjmy ze závislé činnosti, nebo daňovým přiznáním z příjmů fyzických osob, jde-li o příjmy ze samostatné činnosti. Pokud nelze prokázat příjem jiným věrohodným způsobem, lze jako doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu předložit výpisy z účtu vedeného v bance za posledních 6 měsíců, ze kterých vyplývá, že cizinec takovými příjmy disponuje, nebo platební výměr daně z příjmu“.

7 Usnesení ze dne 14. srpna 2015, čj. OAM-13232-10/TP-2015.



a červenec 2015. OAMP poté vyzval stěžovatele dne 24. září 2015 k prokázání zmocnění k zastoupení.⁸ Stěžovatel doložil plnou moc k zastoupení dne 5. října 2015.

Podle spisové dokumentace **pokračoval OAMP v řízení ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu dne 22. září 2015.⁹ Dne 14. října 2015 vyzval OAMP stěžovatele a jeho právního zástupce k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Výzva byla doručena právnímu zástupci stěžovatele prostřednictvím datové schránky dne 18. října 2015.** Ve výzvě OAMP uvedl, že ukončil shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí a vyzval stěžovatele k seznámení s podklady ve lhůtě 7 dnů od doručení výzvy. Dle spisové dokumentace nevyužil stěžovatel nebo jeho právní zástupce práva seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Lhůta pro seznámení s podklady marně uplynula dne 26. října 2015. OAMP poté zůstal přes 8 měsíců zcela nečinný.

Dne 10. srpna 2016 vydala Komise opatření proti nečinnosti, ve kterém uložila OAMP povinnost vydat rozhodnutí o žádosti stěžovatele ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto opatření. Komise v opatření uvedla, že řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu bylo zahájeno dne 30. července 2015 a do doby vydání opatření Komise nebylo o žádosti rozhodnuto. Jako důvod pro vydání opatření proti nečinnosti uvedla Komise nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí uvedených v § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

Posléze dne 17. srpna 2016 vyzval OAMP stěžovatele k odstranění vad žádosti o povolení k trvalému pobytu.¹⁰ OAMP opětovně požádal stěžovatele o doložení dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území ve smyslu § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tuto výzvu zdůvodnil tím, že stěžovatel byl odvolán z funkce jednatele, a je proto nutné, aby doložil doklad prokazující zajištění finančních prostředků pro něj a společně s ním posuzované osoby.¹¹ Usnesením ze dne 17. srpna 2016 přerušil OAMP řízení a stanovil stěžovateli lhůtu 7 dnů k odstranění vad žádosti. Stěžovatel doložil dne 8. září 2016 výplatní pásky za květen, červen a červenec 2016 a dále smlouvu o výkonu funkce jednatele společnosti M., s. r. o., a souhlas vlastníka nemovitosti s umístěním sídla společnosti M., s. r. o.

Dne 12. září 2016 požádal OAMP Českou správu sociálního zabezpečení o informace, zda jsou stěžovatel a jeho manželka přihlášení k platbám pojistného a v jaké výši je toto pojistné měsíčně hrazeno. Pražská správa sociálního zabezpečení zaslala OAMP seznam vyčísleného pojistného stěžovatele a jeho manželky za období únor 2016 až říjen 2016. **Tento seznam byl OAMP doručen dne 24. listopadu 2016. Po obdržení těchto dokladů nepokračoval OAMP v řízení ve věci a zůstal zcela nečinný.**

Dne 14. prosince 2016 jsem zahájila šetření ve věci průtahů v řízení o žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu. **Dne 19. prosince 2016 vydala Komise opakované opatření**

8 Výzva k prokázání zmocnění k zastoupení ze dne 24. září 2015, čj. OAM-13232-12/TP-2015.

9 O této skutečnosti informoval OAMP stěžovatele dopisem ze dne 14. října 2015.

10 Výzva Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, k odstranění vad žádosti o povolení k trvalému pobytu ze dne 17. srpna 2016, čj. OAM-13232-18/TP-2015.

11 Dne 16. prosince 2015 bylo OAMP doručeno prohlášení o změně jednatele a rozhodnutí jediného společníka při výkonu působnosti valné hromady ze dne 22. listopadu 2015, kterým byl stěžovatel odvolán z funkce jednatele společnosti. Současně bylo v prohlášení uvedeno, že stěžovatel byl odhlášen ze sociálního a zdravotního pojištění s platností od 23. listopadu 2015.



proti nečinnosti, kterým přikázala OAMP, aby vydal rozhodnutí ve věci řízení o žádosti stěžovatele ve lhůtě 15 dnů od dne, kdy přerušení řízení skončilo.¹² Poté OAMP ani nepokračoval v řízení, ani nevydal rozhodnutí ve věci. Proto dne 7. března 2017 podal stěžovatel žádost o urychlení řízení ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu a žádost o sdělení stavu řízení. Na tuto žádost OAMP nijak nereagoval.

Poté dne **22. května 2017 vydala Komise opětovně opakované opatření proti nečinnosti**. Opatřením přikázala Komise OAMP vydat rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů po odpadnutí překážky, pro niž bylo řízení přerušeno. K důvodům a zákonnosti přerušení řízení se Komise nevyjádřila.¹³

Dne **5. června 2017 zaslal ředitel OAMP PhDr. Tomáš Haišman vyjádření**, ve kterém uvádí, že „**v daném případě došlo ze strany odboru k prodlení při vyřizování žádosti. O výsledku řízení k této žádosti Vás budu informovat v průběhu dalších dnů, respektive bude Vám zaslána kopie rozhodnutí ve věci**“. Ředitel OAMP dále uvedl, že „pokud jde o dodržování lhůt, dovoluji si Vás informovat, že jsou průběžně přijímána jak organizační, tak i personální opatření, aby při stále zvyšujícím se počtu žádostí bylo možno zajistit včasné rozhodování o všech podaných žádostech o pobytová opatření“.

Dne 21. června 2017 kontaktoval pověřenou zaměstnankyni Kanceláře veřejného ochránce práv právní poradce stěžovatele a sdělil jí, že **v dané věci ještě nebylo rozhodnuto**. OAMP tak od 2. prosince 2016 nevykonával v řízení žádný úkon a zůstal nečinný přes 6 měsíců.

C. Právní hodnocení

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

Správní orgány musejí postupovat v každé fázi správního řízení tak, aby byly dodrženy obecné zásady procesní ekonomie a právní jistoty. Těmto zásadám může správní orgán dostát pouze za předpokladu, že bude rozhodovat v zákonných lhůtách.

C.1 Právní nárok na vydání rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu

Trvalý pobyt na území České republiky je upraven Hlavou IV. zákona o pobytu cizinců. Stávající právní úprava reflektuje směrnici Rady 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále také „Směrnice“).¹⁴ Směrnice byla transponována do českého právního řádu zákonem č. 161/2006 Sb.,¹⁵ který nabyl účinnost dne 27. 4. 2006. Zákonodárce touto transpozicí provázal rozhodování o trvalém pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců (před novelou § 67 zákona o pobytu cizinců) se Směrnicí zavedeným institutem „právního postavení

12 Opakované opatření Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, proti nečinnosti ze dne 19. prosince 2016, čj. MV-156633-2/SO-2016.

13 Opakované opatření Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, proti nečinnosti ze dne 22. května 2017, čj. MV-56724-3/SO-2017.

14 Směrnice Rady 2003/109/ES, ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

15 Zákon č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 3226/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.



dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území“ upraveným § 83–85 zákona o pobytu cizinců.¹⁶ Provázání těchto dvou institutů potvrzuje mimo jiné i věta první ustanovení § 83 odst. 1 zákona o pobytu cizinců¹⁷ a také § 85 odst. 3 zákona, který stanoví, že „[p]latnost rozhodnutí o přiznání právního postavení rezidenta na území zaniká zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu“.¹⁸ Pokud splní cizinec podmínky stanovené v § 83 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přizná správní orgán v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu cizinci zároveň postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.¹⁹

Nejvyšší správní soud zastává právní názor, že „tím, že zákonodárce tyto dva instituty provázal, musí být i samotné řízení o trvalém pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců vedeno v souladu s požadavky Směrnice. Pokud by k tomuto provázání nedošlo, mohl by zákon stanovit podmínky pro přiznání trvalého pobytu prakticky libovolně, neboť jde o vnitrostátní institut. Jestliže však zákon pro přiznání postavení rezidenta stanoví podmínku získání trvalého pobytu, musejí být i podmínky trvalého pobytu vykládány eurokonformně, resp. v souladu s požadavky Směrnice a případnou judikaturou Soudního dvora Evropské unie.“²⁰

Za splnění veškerých podmínek stanovených Směrnicí je členský stát povinen přiznat cizinci postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Z důvodu, že Česká republika provázala řízení o udělení povolení k trvalému pobytu s přiznáním postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta dle Směrnice, má cizinec na povolení k trvalému pobytu právní nárok. V případě že cizinec podá předepsanou žádost na příslušný úřad společně s požadovanými doklady a současně neexistují zde důvody pro zamítnutí podle § 75 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, je OAMP povinen vydat povolení k trvalému pobytu.²¹

16 Uvedené plyne z Důvodové zprávy k návrhu zákona č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

17 Podle § 83 odst. 1 zákona o pobytu cizinců:

(1) Ministerstvo v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu přizná cizinci právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území (dále také „rezident na území“), jestliže cizinec:

- a) splnil podmínku 5 let nepřetržitého pobytu na území (§ 68),
- b) nenarušil závažným způsobem veřejný pořádek nebo neohrozil bezpečnost státu nebo jiného členského státu Evropské unie a
- c) prokázal zajištění prostředků k trvalému pobytu na území podle § 71.

18 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2016, čj. 9 Azs 95/2016-29, bod 21. č. 3448/2016 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

19 Občané třetích zemí. Trvalý pobyt. Právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta [online]. Praha: Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky, 6. února 2017 [cit. 2017-06-14]; dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-trvaly-pobyt.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

20 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2016, sp. zn. 9 Azs 95/2016-29, bod 22, č. 3448/2016 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Viz také Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 16. července 2010, sp. zn. 6102/2009/VOP/PP, [cit. 2017-06-01]; dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/560>.

21 Podle čl. 7 odst. 3 Směrnice: jsou-li podmínky stanovené články 4 a 5 splněny a příslušná osoba nepředstavuje ohrožení ve smyslu článku 6, přizná dotčený členský stát státnímu příslušníkovi třetí země právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Viz dále judikatura Soudního dvora Evropské unie: Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 26. dubna 2012, Komise proti Nizozemí, C-508/10, zveřejněno v elektronické Sbírce rozhodnutí (Sbírka rozhodnutí), para 67, para 68: „Vzhledem k cíli sledovanému směrnicí 2003/109 a systému, který zavádí, je třeba uvést, že pokud státní příslušníci třetích zemí splní podmínky a dodrží postupy upravené v této



Základním požadavkem pro získání trvalého pobytu a postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta je 5 let nepřetržitého pobytu na území bezprostředně před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu.²² Náležitosti podávané žádosti jsou uvedeny v § 70 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Zejména musí cizinec předložit fotografii, cestovní doklad, doklad potvrzující účel pobytu na území, doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu, doklad o zajištění ubytování a doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka. Důvody pro zamítnutí žádosti jsou explicitně uvedeny v § 75 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců a nenechávají prostor pro správní uvážení správního orgánu.²³

Výzvou ze dne 14. srpna 2015 požadoval OAMP po stěžovateli dodání nezbytných podkladů. Po doložení veškerých dokladů stěžovatelem pokračoval od dne 22. září OAMP v řízení a posléze dne 14. října 2015 vyzval stěžovatele k seznámení s podklady pro rozhodnutí. Poté však zůstal OAMP nečinný víc než 8 měsíců a nevydal rozhodnutí a nepřiznal stěžovateli povolení k trvalému pobytu. Nato opakovaně vyzval stěžovatele

směrnici, mají nárok na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jakož i další práva, která vyplývají z přiznání tohoto právního postavení“ a odborná literatura, viz např. HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*. 2. vyd. München, Germany: C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016, s. 468, 469. ISBN 978 3 406 66653 7.; PEERs, Steve, MORENO-LAX, Violeta, GARLICK, Madeline, GUILD, Elspeth. *EU Immigration and Asylum Law. Volume 2: EU Immigration Law*. Second revised edition, London – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012 s. 299, 300 a 307; ARCARAZO, Diego Acosta. The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109. Leiden – Boston: Koninklijke Brill NV, 2011, s. 208, 209 ISBN 978 90 04 20412 6; GROENENDIJK, Kees. *Recent Developments in EU Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court's Approach*. European Journal of Migration. Vol. 16, Issue 3, s. 329; PEERs, Steve. *The Court of Justice lays the foundations for the Long-Term Residents Directive: Kamberaj, Commission v. Netherlands, Mangat Singh*. Common Market Law Review Vol. 50, Issue 2, April 2013, s. 547.

22 Podle čl. 4 odst. 1 Směrnice a rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Azs 95/2016, bod. 22–36, č. 3448/2016 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

23 (1) Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže:

- a) cizinec k žádosti předloží padělané anebo pozměněné náležitosti nebo náležitosti, v nichž uvedené údaje podstatně pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti,
- b) v případě polygamního manželství nositel oprávnění ke sloučení rodiny již na území s jinou manželkou pobývá,
- c) je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154)
- d) se cizinec bez vážného důvodu nedostaví k výsledku (§ 169 odst. 2), odmítne vypovídat nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti,
- e) v řízení jsou zjištěny skutečnosti podle § 77 odst. 1 písm. a) nebo e), nebo
- f) v řízení nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 66 nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68.

(2) Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže

- a) cizinec je zařazen do informačního systému smluvních států,
- b) cizinec nepředloží doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území,
- c) cizinec nesplňuje podmínku trestní záchovalosti (§ 174),
- d) cizinec žádající o povolení k trvalému pobytu podle § 66 trpí nesplňuje požadavky opatření před zavlečením infekčního onemocnění,
- e) v řízení jsou zjištěny skutečnosti podle § 77 odst. 2 písm. g),
- f) je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo
- g) cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost jiného členského státu Evropské unie, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.



k doložení dalších dokladů, které stěžovatel dodal a splnil tak povinnost, kterou mu OAMP uložil. OAMP však opět nevydal rozhodnutí ve věci.

Jelikož stěžovatel předložil veškeré zákonem a poté správním orgánem požadované dokumenty, vznikl mu právní nárok na vydání povolení k trvalému pobytu. OAMP pochybil, když nepostupoval tak, jak mu to ukládá Směrnice a zákon o pobytu cizinců a nevydal rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu stěžovateli i přesto, že stěžovatel má na povolení k trvalému pobytu právní nárok.

C.2 Vydání rozhodnutí bez zbytečných průtahů

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních lidských práv a svobod²⁴ má každý „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“ [důraz doplněn]. Uvedené ustanovení se vztahuje jak na výkon moci soudní, tak na postupy všech orgánů veřejné moci a výkon jakékoli veřejné moci.²⁵

Podle § 6 odst. 1 správního řádu vyřizuje správní orgán „**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 zjednáání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80)“ [důraz doplněn]. **V řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu** podle § 68 zákona o pobytu cizinců **je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, nebo ve lhůtě 60 dnů od podání žádosti.**²⁶ Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu přestává běžet dnem, kdy nastal důvod, pro který došlo k přerušení řízení. Zároveň lhůta pro vydání rozhodnutí neskončí dřív než uplynutím 15 dnů ode dne, kdy přerušení skončilo.²⁷

Podle názoru Ústavního soudu má každý právo na řádný a spravedlivý proces, což v sobě zahrnuje také právo každého, aby byla jeho věc vyřízena bez zbytečných průtahů. Ústavní soud zastává názor, že „skutečnost, že **správní orgán po dobu více jak 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon**, jednoznačně dokládá, že **nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů.**“ [důraz doplněn].²⁸

Stěžovatel podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky dne 30. července 2015. OAMP přerušil správní řízení a vyzval stěžovatele k odstranění vad celkem dvakrát. Poprvé přerušil správní orgán řízení od 14. srpna 2015 do 22. září 2015 a poté znovu od 17. srpna 2016 bez následného pokračování v řízení.

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

25 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, str. 87. ISBN 80-7273-134-3. Viz také nálezy Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2013, sp. zn. III. ÚS 696/02 (N 133/31 SbNU 189); dostupné z <http://nalus.usoud.cz>.

26 Podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 7 odst. 2 Směrnice ukládá příslušným vnitrostátním orgánům povinnost písemně oznámit rozhodnutí co nejdříve, nejpozději však do šesti měsíců od podání žádosti.

27 Podle § 65 odst. 1 věty třetí správního řádu.

28 Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01. Sb. nálezů N 102/23 SbNU 35; dostupné z <http://nalus.usoud.cz>.



Během října 2015, po oznámení o pokračování v řízení ve věci, zaslal OAMP stěžovateli výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Ve výzvě OAMP uvádí, že „**ukončil shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí** a na základě Vašeho práva zakotveného v § 36 odst. 3 správního řádu Vás vyzývá k uplatnění Vaší možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a k případnému vyjádření se k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí“. **Tato skutečnost vede k domněnce, že správní orgán měl v této době k dispozici veškeré potřebné podklady pro vydání rozhodnutí, nepotřeboval již žádné další doplnění, a měl proto vydat rozhodnutí ve věci.** OAMP však zůstal nečinný.

Z důvodu nečinnosti OAMP vydala Komise v srpnu 2016 opatření proti nečinnosti, v prosinci 2016 opakované opatření proti nečinnosti a poté znovu v květnu 2017 opakované opatření proti nečinnosti. Opatření proti nečinnosti je projevem vnitřního vztahu mezi dvěma orgány, nadřízeným a podřízeným, kdy podřízený správní orgán musí bezvýhradně respektovat nadřízený správní orgán. V řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu rozhoduje o žádosti OAMP. V případě, že OAMP nerozhodne v zákonem stanovené lhůtě, vydá Komise jako nadřízený správní orgán²⁹ opatření proti nečinnosti v souladu s § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Zákonou lhůtou se chápe nejenom lhůta stanovená správním řádem, ale rovněž lhůta vyplývající z jiného právního předpisu, jakým je právě zákon o pobytu cizinců.³⁰ OAMP jako podřízený správní orgán musí opatření Komise respektovat a provést je ve lhůtě určené v opatření.³¹

V opatření proti nečinnosti ze dne 10. srpna 2016 stanovila Komise OAMP povinnost vydat rozhodnutí ve věci ve lhůtě 30 dnů. Jelikož však OAMP toto opatření nerespektoval, vydala Komise na základě podnětu stěžovatele dne 19. prosince 2016 opakované opatření proti nečinnosti; v něm uložila OAMP povinnost vydat rozhodnutí ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo. Poté vydala Komise dne 22. května 2017 opakované opatření proti nečinnosti, kterým uložila OAMP povinnost, aby po odpadnutí překážky, pro kterou bylo řízení přerušeno, vydal do 30 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo, rozhodnutí ve věci. Komise má dle odůvodnění opatření za to, že OAMP nesplnil svou povinnost vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě a nejednal v souladu se zásadami správního řádu, zejména nepostupoval v řízení bez zbytečných průtahů.

Z vyjádření ředitele OAMP PhDr. Tomáše Haišmana ze dne 6. června 2017 je patrné, že by o žádosti stěžovatele mělo být rozhodnuto v průběhu následujících dnů po doručení vyjádření, tedy v průběhu první poloviny června 2017. K tomu však nedošlo ani ke konci června 2017.

OAMP nejednal ve správním řízení bez zbytečných průtahů a nevydal rozhodnutí ve věci bezodkladně nebo ve lhůtě 60 dnů od začátku řízení.³² Současně svým jednáním OAMP nesplnil povinnost stanovenou Komisí vydat rozhodnutí do 30 dnů (opatření proti

29 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců je nadřízeným správním orgánem podle § 170a zákona o pobytu cizinců.

30 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, str. 472. ISBN 80-7273-134-3.

31 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. července 2013, sp. zn. 4556/2013/VOP/PN. [cit. 2017-06-19]; dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/490>.

32 Ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv v spojení s § 6 odst. 1 správního řádu a § 169 písm. e) zákona o pobytu cizinců.



nečinnosti ze dne 10. srpna 2016), respektive do 15 dnů (opakované opatření proti nečinnosti ze dne 19. prosince 2016) a 30 dnů (opakované opatření proti nečinnosti ze dne 22. května 2017). OAMP tím nejen nepostupoval tak, jak mu to ukládá zákon, ale také nerespektoval rozhodnutí nadřízeného správního orgánu – Komise.

Správní řízení o žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu trvá v současné době již 23 měsíců od podání jeho žádosti, a to i přesto, že stěžovatel doložil veškeré správním orgánem požadované dokumenty.

OAMP nepostupoval v řízení v souladu se zásadou procesní ekonomie, když nevydal rozhodnutí o žádosti ve lhůtě předepsané zákonem a když nesplnil povinnost, stanovenou opatřením proti nečinnosti, vydat rozhodnutí ve věci ve lhůtě určené opatřením.

C.3 Přerušení řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu

Správní orgán má možnost přerušit správní řízení v případě, že podaná žádost obsahuje takové nedostatky, pro které není možné pokračovat v bezvadném průběhu správního řízení.³³ Současně s přerušením řízení však musí správní orgán vyzvat žadatele k odstranění těchto nedostatků ve stanovené lhůtě. Přerušení správního řízení podle § 64 odst. 1 správního řádu je fakultativním institutem a závisí na správním orgánu, zda se rozhodne řízení přerušit, nebo ne. V určitých případech je tato úvaha správního orgánu limitována lhůtami, v nichž je nutno vydat rozhodnutí. Pokud řízení nepřeruší, vystaví se riziku, že tyto lhůty poruší.³⁴

Přerušit řízení může správní orgán pouze na dobu nezbytně nutnou.³⁵ **Jakmile odpadne překážka, pro kterou bylo správní řízení přerušeno, je správní orgán podle správního řádu povinen pokračovat v přerušném řízení.**³⁶ Pokud tedy bylo správní řízení přerušeno, protože žadatel nedoložil veškeré požadované dokumenty, a tyto dokumenty posléze doloží, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a rozhodnout v zákonné lhůtě. Pro dodržení obecné zásady právní jistoty je správní orgán povinen informovat účastníky řízení o pokračování ve správním řízení a o této skutečnosti provést záznam do spisu. Není přitom povinen vydat o pokračování v řízení usnesení.³⁷

Správní řízení o žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu bylo přerušeno dne 14. srpna 2015 z důvodu chybějících dokladů. Tyto dokumenty stěžovatel následně doplnil, načež OAMP pokračoval v řízení od 22. září 2015. Jelikož OAMP nevydal ve lhůtě předepsané zákonem o pobytu cizinců rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu, vydala dne 10. srpna 2016 Komise na návrh stěžovatele opatření proti nečinnosti. Poté OAMP znovu přerušil řízení dne 17. srpna 2016 a současně vyzval stěžovatele k odstranění

33 HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: komentář*. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. © 2000–2015 Wolter Kluwer ČR, a. s. [cit. 22. 5. 2017]. ISBN: 978-80-7357-959-3 ASPI ID: KO500_2004CZ.

34 POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. In: Beck-online [online]. C. H. Beck, Praha, 2015. [cit. 2017-06-18]. ISBN 978-80-7400-598-5.

35 Podle § 64 odst. 4 správního řádu.

36 Podle § 65 odst. 2 správního řádu.

37 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání, In: Beck – online [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2016. [cit. 22. 5. 2017]. ISBN 978-80-7400-607-4.



vad žádosti o povolení k trvalému pobytu a stanovil lhůtu 7 dnů. Ve výzvě žádal stěžovatele k opětovnému doložení dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území ve smyslu § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tento úkon OAMP odůvodnil tím, že stěžovatel byl i se svou manželkou odvolán z funkce jednatele k 22. listopadu 2016, a proto je potřeba doložit doklady potvrzující zajištění finančních prostředků na území. Stěžovatel veškeré doklady doložil dne 8. září 2016.

Poté OAMP dne 12. září 2016 dožádal Českou správu sociálního zabezpečení o informace, zda jsou stěžovatel a jeho manželka přihlášení k platbě pojistného a v jaké výši. Dne 24. listopadu 2016 byla OAMP doručena odpověď Pražské správy sociálního zabezpečení s vyčísleným pojistným, které stěžovatel a jeho manželka uhradili za období únor 2016 až říjen 2016. Po obdržení těchto údajů, **od 24. listopadu 2016, zůstal OAMP znovu zcela nečinný. Nepokračoval v řízení o žádosti ani neučinil žádný jiný úkon.**

Přesto, že stěžovatel splnil svou povinnost na základě výzvy a doložil veškeré doklady, o které jej OAMP požádal, nepokračoval OAMP v řízení o žádosti stěžovatele. Takové jednání vede k porušení § 65 odst. 2 správního řádu, který ukládá správnímu orgánu, tedy OAMP, povinnost pokračovat ve správním řízení, jakmile odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno.

Postup OAMP proto shledávám v rozporu se zákonnou úpravou. **Přerušování řízení má trvat pouze po dobu nezbytně nutnou a do doby, kdy žadatel odstraní vadu, pro které bylo řízení přerušeno.** Stěžovatel doplnil veškeré požadované doklady dne 8. září 2016, a tím si splnil svou povinnost, kterou mu uložil OAMP ve výzvě k odstranění vad žádosti a v usnesení o přerušování řízení ze dne 17. srpna 2016. I přesto však OAMP nepokračoval ve správním řízení tak, jak je jeho povinností dle § 65 odst. 2 správního řádu, a nejednal v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu na území v souladu se zásadou procesní ekonomie.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření zasílám ministru vnitra České republiky Milanu Chovancovi 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.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 3. července 2017

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