



Právo na respektování rodinného života cizince již během řízení o sloučení rodiny

Michala Cilli

Abstrakt:

Promítá se závazek chránit rodinu pouze do již uděleného povolení k dlouhodobému pobytu na území za účelem sloučení rodiny? Dle autorky, která se v příspěvku zaměřuje na průběh řízení před Ministerstvem vnitra ČR, by mělo být právo na rodinný život respektováno již od samotného podání žádosti o sloučení.

Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života. Právo zakotvené v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nabývá osobitého významu ve spojení s narůstajícím přílivem migrantů do České republiky. Mnozí jsou zde dlouhodobě usazeni, někteří mají již trvalý pobyt a stali se přínosem pro ekonomický rozvoj země. Většina z nich však ve své zemi původu byla nucena zanechat část svého života, která k nim neodmyslitelně patří – svoji rodinu.

Významnou roli na poli slučování rodin migrantů sehrává Rada Evropy, která kromě Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva již kupříkladu v roce 2002 vydala [Doporučení Výboru ministrů členským státům ohledně právního postavení osob, kterým byl povolen pobyt na jejich území z důvodu sloučení rodiny](#)ⁱ. Od roku 2003 je důležitým aktérem také samotná Evropská unie, která rodinnou migraci upravuje [Směrnicí 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny](#) (dále jen „Směrnice“). I když samotná Směrnice čelí řadě výtek, je nutné konstatovat, že Česká republika nepatří mezi ty země, které by při její implementaci využily širokou míru působnosti, kterou Směrnice státům při zavádění podmínek výkonu daného práva přiznáváⁱⁱ.

Přestože některé podmínky obsažené v [zákonu č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců](#) (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) nastavují překážky, které samotný výkon práva stěžujíⁱⁱⁱ, považují aktuální právní úpravu za dostačující.^{iv} V mém příspěvku se chci zaměřit na samotný průběh

řízení o žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Dovoluji si tvrdit, že toto řízení by mělo být nejen v souladu se zásadami správního řízení (jako je například zásada rychlosti řízení dle § 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), ale současně by mělo sledovat cíl dané žádosti, kterým je snaha o sloučení rodiny a s ní spojené právo na respektování rodinného života.

Průtahy v řízení a porušení práva na spravedlivý proces

Ve své praxi jsem se setkala s mnoha klienty, jejichž rodinní příslušníci pobývající v zemi původu zažádali o povolení k pobytu z důvodu sloučení rodiny. Většina z nich krom splnění podmínek, které jsou kladeny zejména na sponzora, čelila a čelí otázce nepřiměřeně dlouhých lhůt pro vyřízení jejich žádosti^v, ačkoli samotné posouzení žádosti není nikterak obtížné^{vi}. Česká republika si při implementaci Směrnice stanovila k vyřízení žádosti lhůtu 270 dnů, což je maximální možná lhůta stanovena Směrnicí. Zákon její prodloužení neumožňuje. V praxi je však daná lhůta v řadě případů překročena, a to bez informování dotčených osob o důvodech, které k průtahům vedly. Osoby čekající na sloučení tak např. v případě manželů kromě 15-ti měsíční doby pobytu svého rodinného příslušníka a sponzora na území^{vii}, po které vůbec může o sloučení žádat, a po uplynutí 270-ti denní lhůty k vyřízení žádosti (tedy dalších 9 měsíců), čeká na sloučení další blíže nespécifikovanou dobu, čímž samotné odloučení překračuje hranici dvou let.

Opomeneme-li samotnou 15-ti měsíční lhůtu, stojí za zmínku případ cizince z Moldávie pobývajícího na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu, jehož manželka původem z Ukrajiny a dvě děti podaly přes zastupitelský úřad žádost o sloučení. O žádostech dětí bylo rozhodnuto dříve, jelikož i samotná lhůta k vyřízení těchto žádostí je kratší (žádali totiž o trvalý pobyt dle § 66 zákona o pobytu cizinců). Matka na povolení k pobytu čekala více než 20 měsíců, tedy o 11 měsíců déle než stanoví samotný zákon. Jelikož bylo na sponzorovi, tedy otci, aby prokázal dostatečný finanční příjem k zajištění celé rodiny, nebylo pro něj možné pečovat bez manželky na území o děti, kterým byl již pobyt povolen. Zároveň bylo nepřijatelné, aby byly děti od matky odloučeny, a proto zůstaly v zemi původu společně s ní. Z důvodu pracovního vytížení nebylo pro otce také možné rodinu pravidelně v zemi původu navštěvovat a tím udržovat společný rodinný život. Rodina tak byla během samotného řízení odloučena celých 20 měsíců, což ji podstatně zasáhlo. Přesto, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců^{viii} učinila opatření proti nečinnosti, kterým shledala v daném případě nečinnost a nařídila příslušnému orgánu vydat rozhodnutí do 30 dnů, správní orgán zůstal opět nečinný a své konečné rozhodnutí vydal až 6 měsíců po vydání opatření Komise.

Nepřehlédnutelným je také případ rodiny z Ukrajiny, kdy oba rodiče mají na území již trvalý pobyt a o sloučení žádali pro své tři děti. Ve všech třech žádostech došlo k průtahům a nebylo o nich rozhodnuto v zákonné lhůtě, v případě jednoho dítě však bylo rozhodnuto až několik měsíců poté, co byl pobyt povolen jeho dvěma sourozencům, což zásadně narušilo slučování rodiny. Takové případy nejsou vůbec ojedinělé, a proto vyvstává řada otázek souvisejících

nejen s nečinností správního orgánu, ale i se samotným přístupem k rozhodování o žádostech rodin.

Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, neboli bez zbytečných průtahů, je součástí práva na spravedlivé řízení, které je zakotveno v čl. 38 odst. 2 Listiny základních lidských práv a svobod. V případě pobytového řízení dochází k průtahům překročením zákonem stanovené lhůty, tedy lhůty 270 dnů. Právo žadatele na spravedlivé řízení je tak porušeno již samotným nedodržením zákonem stanovené lhůty, tudíž není při posuzování přiměřenosti délky řízení již třeba vyhodnocovat individuální okolnosti daného případu^{ix}.

Nejvyšší správní soud ve svém stanovisku dovedl, že samotná délka řízení a její překročení může přímo nebo nepřímo vyplývat také z ustanovení článku 8 Úmluvy^x. Zejména v případě, kdy mají žadatelé při splnění zákonných podmínek na sloučení rodiny právní nárok, představuje bezdůvodné a nezákonné prodlužování lhůty k vydání rozhodnutí zásah do jejich práva na respektování rodinného života. Nejistota, ve které členové rodiny žijí, vytváří často velice křehké a napjaté prostředí, které může vést i k ohrožení samotného vztahu a rodiny jako takové.

Samotní cizinci však o svých právech a možnostech brojit proti daným průtahům často netuší, mnohdy se bojí jakkoli zasáhnout a zatlačit na orgán, který má společný život jejich rodiny ve svých rukou. V případech, kdy se rozhodnou využít ochranu před nečinností a podat návrh na opatření proti nečinnosti, se však sami ptají, jestli to vůbec mělo smysl, když i poté, co se dočkali rozhodnutí Komise, správní orgán stále mlčí. Klást si otázku, jestli je vůbec možné opatření proti nečinnosti považovat za účinný prostředek nápravy, je tak zcela na místě. K posunu případu dochází zejména až poté, co se žadatel obrátí na soud.

Cizincům se však naskýtá i jiná možnost, jak na nesprávný úřední postup správního orgánu upozornit a zároveň se domoci alespoň částečného odškodnění, a to pomocí žádosti o přiměřené zadostiučinění za průtahy správního orgánu. V daném případě se jedná o ujmu morální, která je způsobena stavem nejistoty, ve kterém se daná rodina nachází, a vzniká samotným porušením práva na přiměřenou délku řízení^{xi}. Žádost o zadostiučinění není vázána na to, jestli měl cizinec právní nárok na udělení daného pobytu, jak se správní orgán mylně domnívá^{xii}, ale na skutečnost, že správní orgán své rozhodnutí nevydal v zákonem stanovené lhůtě.

Nejednotné posuzování žádostí v rámci jedné rodiny a další nedostatky v řízení

Stávajícímu přístupu Ministerstva vnitra ČR k žádostem o sloučení rodin lze také vyčítat, že společně podané žádosti o dlouhodobý pobyt jedné rodiny (např. matka a dítě nebo více dětí) nejsou posuzovány společně. I přesto že jsou k jednotlivým žádostem dokládány stejné dokumenty, o žádostech často rozhodují odlišní lidé, čímž leckdy dochází k odlišným výsledkům. K tomu dochází zejména s ohledem na potvrzení o ubytování a dokladu o měsíčním příjmu sponzora. Zatímco u žádosti jednoho dítěte postačuje k prokázání skutečně

vynaložených nákladů na bydlení podrobná nájemní smlouva, u žádosti druhého se pro posouzení příjmů počítá částka normativních nákladů na bydlení dle nařízení vlády. Sekundárně pak dochází k další časové prodlevě při vydání rozhodnutí a rodinný život žadatelů je tak samozřejmě opět zasažen.

Posuzování rodinných vazeb by mělo také odrážet nejlepší zájem dítěte, a samotná absence krevního pouta mezi osvojitelem a osvojencem neznamená, že netvoří rodinu v pravém slova smyslu. Krevní pouto o existenci rodinného života nevypovídá, zejména v případě, kdy je dítě plně závislé na osvojiteli, se kterým žije několik let a biologická matka žijící v zemi původu o něj nejeví zájem. Ministerstvo vnitra by tak v případě posuzování přiměřenosti dopadů jeho rozhodnutí mělo brát ohled na skutečný rodinný život dítěte. Skutečnost, že biologická matka žije v zemi původu tak neznamená, že dítě může Českou republiku opustit, bez toho, aby bylo zasaženo jeho právo na respektování jeho rodinného života.^{xiii}

Závěrem je nutné říci, že ačkoli například samotná Úmluva přímo nezakotvuje právo na sloučení rodiny, a nelze z ní tedy automaticky vyvozovat povinnost státu sloučení rodiny na území povolit, lze tvrdit, že opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život, jak to plyne i z Preambule Směrnice. Již řízení týkající se sloučení rodiny by tak mělo daný závazek respektovat a mělo by být vedeno ve světle zásad, které pro Českou republiku vyplývají jak z mezinárodního práva, tak z práva evropského. Slabinou stávající praxe je však právě samotné řízení, ve kterém se duch a cíle zájmu na slučování rodin poněkud ztrácejí. Správní orgán rozhodující o povolení sloučení rodiny by tak již po dobu řízení měl hledět na rodinu jako celek, dbát nejlepšího zájmu dítěte, posuzovat žádosti jednotlivých členů společně a nepřekračovat lhůtu, která mu k tomu zákonem byla určena, tak, aby bylo právo na rodinný život plně respektováno. V případě, že tomu tak není, je nutné se ptát, jestli je zájem České republiky na usnadnění integrace cizinců ze třetích zemí skutečný, či zda se jedná jen o povinnost, ke které byla Česká republika zejména Směrnicí zavázána. Její dosavadní přístup a také před několika týdny zveřejněný nový [návrh zákona o pobytu cizinců](#) však vypovídají spíše o druhé variantě.

Článek byl napsán jako součást projektu [Migration to the Centre](#), který finančně podpořila Evropská komise - program Evropa pro občany, a Mezinárodní visehradský fond.

Za obsah článku odpovídá výlučně autor. Článek nereprezentuje názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou jeho obsahem.



Funded by the Europe for
Citizens Programme
of the European Union



O autorce

Mgr. Michala Cilli pracuje jako právnička v [Organizaci pro pomoc uprchlíkům](#).

ⁱ Výbor Ministrů Rady Evropy, *Doporučení Výboru ministrů členským státům ohledně právního postavení osob, kterým byl povolen pobyt na jejich území z důvodu sloučení rodiny*, 26. 3. 2002 .

ⁱⁱ Dle hodnocení Migrant Integration Policy Index (MIPEX), která hodnotí situaci různých politik v 31 zemích (EU 27, Norsko, Švýcarsko, USA a Kanada), zaujala Česká republika v oblasti slučování rodin 13. místo a umístila se ve skupině zemí, ve kterých je právo na sloučení rodin pro imigranty a integraci jejich rodiny o něco příznivější.

ⁱⁱⁱ Minimální věk pro žádost o sloučení manželů, minimální délka pobytu sponzora na území, změna účelu pobytu a nezávislost žadatele o sloučení na původní rodinné vazbě nebo samotná lhůta k vyřízení žádosti.

^{iv} Jedná se o můj subjektivní názor, ke kterému jsem během praxe dospěla, a to s ohledem na jednotlivé případy cizinců, kteří vyhledali právní poradenství. Tito cizinci byli ve většině případů zasaženi zejména délkou samotného řízení.

^v Dle informací Ministerstva vnitra ČR bylo k březnu 2013 evidováno mimo Prahu: dlouhodobé pobyty – 1 605 spisů, trvalé pobyty – 542 spisů; v Praze: dlouhodobé pobyty – 16 800 spisů, trvalé pobyty – 7 600 spisů, které překročily zákonem stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Zdroj: Radio Wave, *Crossings: Boj za vlastní rodinu*, 29.5.2013, dostupné na: <http://www.rozhlas.cz/radiowave/crossings/zprava/crossings-boj-za-vlastni-rodinu--1218889>.

Když vezmeme v potaz, že v roce 2011 bylo nejčastějším účelem podání žádosti o dlouhodobý pobyt sloučení rodiny (až 46,2%), jsou průtahy v řízeních dotčeny právě rodiny, které se domáhají svého práva na respektování rodinného života. Zdroj: *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR v roce 2011*, Ministerstvo vnitra ČR 2012, dostupná na: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>.

^{vi} K případnému výsledku žadatele dochází již při samotném podání žádosti, správnímu orgánu pak zůstává jenom zhodnotit splnění podmínek, především prokázání dostatečného příjmu.

^{vii} Zakotveno v § 42a bod 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Cizinec, se kterým má být sloučení umožněno musí na území České republiky pobývat minimálně 15 měsíců, a to na základě povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu. V případě, že cizinec, danou dobu na území České republiky nepobývá, dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny manželce nebo manželé udělen není.

^{viii} Komise je organizační součástí Ministerstva vnitra, které zajišťuje její činnost. Zároveň je nadřízeným správním orgánem ministerstva ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni a v dalších případech stanovených zákonem. Rozhoduje o odvoláních vůči rozhodnutím Ministerstva vnitra ČR v pobytových věcech. Jako orgán nadřízený, vydává opatření proti nečinnosti (§§ 170a a 170b zákona o pobytu cizinců).

^{ix} Přiměřenost délky řízení se posuzuje na základě jednotlivých kritérií přiměřenosti, které byly zavedeny judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Jedná se o složitost případu, chování poškozeného, jakož i postup příslušných orgánů a dále význam předmětu řízení pro poškozeného.

^x Stanovisko Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci; Sběrka č. 58/2011, str. 4.

^{xi} *Tamtéž*, str. 15 a násl.

^{xii} Názor správního orgánu byl vyjádřen v jeho stanovisku k jedné z žádostí o přiměřené zadostiučinění. Správní orgán v něm konstatoval, že „*cizinecký zákon nezakotvuje právní nárok na vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky při splnění zákonných podmínek, pouze stanoví možnost tento pobyt získat.*“ Nenárokovost se sice dotýká žádosti o dlouhodobé vízum za účelem sloučení rodiny, no v případě dlouhodobých pobytů je právní postavení žadatele posíleno právě právním nárokem v případě splnění zákonem stanovených podmínek. Právní nárok se odráží také v samotné Směrnici. Z vyjádření správního orgánu tak lze nabyt dojmu, že i poté, co cizinec splní zákonem stanovené podmínky a poté, co nebyl shledán důvod k zamítnutí jeho žádosti, je zcela na správním orgánu a jeho libovůli, jestli pobyt udělí nebo ne.

^{xiii} V předmětném případě byla žádost dítěte o trvalý pobyt na základě § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců zamítnuta jelikož matka neprokázala dostatek finančních prostředků s tím, že při posuzování přiměřenosti daného rozhodnutí dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že dítě může v zemi původu žít se svojí biologickou matkou a k zásahu do jeho rodinného života tak nedojde.