

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Pobytová oprávnění cizinců ze třetích zemí dlouhodobějšího charakteru

Mgr. Irina Kozlova

Plzeň 2016

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Pobytová oprávnění cizinců ze třetích zemí dlouhodobějšího charakteru

Mgr. Irina Kozlova

| | |
|----------------------------|---|
| Název studijního programu: | Právo a právní věda |
| Název oboru: | Právo |
| Vedoucí diplomové práce: | JUDr. et. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. Katedra správního práva |

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2016

.....

Irina Kozlova

Poděkování

Touto cestou ráda bych poděkovala vedoucímu mé diplomové práce panu JUDr. et. PhDr. Petru Kuchyňkovi, Ph.D. za cenné rady, připomínky, podněty a také za jeho vstřícnost, optimismus a ochotu.

Dále chci poděkovat Mgr. et Mgr. Marku Čechovskému, Ph.D. a Mgr. Petru Václavkovi za jejich odbornou pomoc a přátelskou podporu.

Děkuji své rodině za podporu, pomoc a pochopení při mém studiu a zpracování této práce.

Obsah

| | |
|---|----|
| 1. Úvod..... | 1 |
| 2. Vývoj právní úpravy po roce 1989. | 4 |
| 2.1 Zákon č.123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky | 5 |
| 2.2 Zákon č.326/1999 Sb., znění účinné do 26.4.2001..... | 9 |
| 2.3 Důležité novelizace zákona č. 326/1999 Sb. provedené před rokem 2003 | 14 |
| 2.4 Další důležité novelizace cizineckého zákona provedené před rokem 2008 | 17 |
| 2.5 Následující důležité novelizace dle stavu k březnu roku 2015..... | 21 |
| 3. Dlouhodobý pobyt..... | 27 |
| 3.1 Dlouhodobé vízum..... | 28 |
| 3.1.1 Rozdělení kompetencí v procesu vydávání dlouhodobého víza a příslušný zastupitelský úřad. | 28 |
| 3.1.2 Účel pobytu a jeho změna | 30 |
| 3.1.3 Proces podání žádosti | 32 |
| 3.2 Povolení k dlouhodobému pobytu | 34 |
| 3.2.1 Povolení k dlouhodobému pobytu navazující na dlouhodobé vízum, lhůty, fikce prodloužení | 34 |
| 3.2.2 Povolení k dlouhodobému pobytu bez podmínky pobytu na dlouhodobé vízum – za účelem společného soužití rodiny..... | 36 |
| 3.3 Náležitosti žádosti o dlouhodobé vízum a povolení k dlouhodobému pobytu | 37 |
| 3.3.1 Obecné náležitosti žádosti | 38 |
| 3.3.2 Zvláštní náležitosti žádosti | 41 |
| 3.4 Důvody nevyhovění žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo dlouhodobého pobytu | 41 |
| 3.4.1 Důvody zastavení řízení | 42 |

| | | |
|---------|--|----|
| 3.4.2 | Věcné důvody neudělení dlouhodobého víza a zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu..... | 43 |
| 3.5 | Důvody zrušení dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu | 48 |
| 3.5.1 | Automatické důvody zrušení..... | 48 |
| 3.5.2 | Důvody zrušení dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu za podmínky přiměřenosti..... | 50 |
| 4. | Trvalé pobyty cizinců ze 3. zemí | 52 |
| 4.1 | Druhy trvalých pobytů. | 52 |
| 4.1.1 | Trvalý pobyt bez podmínky nepřetržitého pobytu na území..... | 53 |
| 4.1.2 | Trvalý pobyt po 4 letech pobytu na území | 54 |
| 4.1.3 | Trvalý pobyt po 5 letech pobytu na území | 56 |
| 4.2 | Místo podání žádosti o povolení k trvalému pobytu a náležitosti žádosti.. | 58 |
| 4.2.1 | Místo podání žádosti | 58 |
| 4.2.2 | Náležitosti žádosti | 59 |
| 4.3 | Nevyhovění žádosti o povolení k trvalému pobytu, důvody zrušení povolení k trvalému pobytu. | 62 |
| 4.3.1 | Důvody zamítnutí žádosti..... | 62 |
| 4.3.1.1 | Automatické důvody zamítnutí žádosti..... | 62 |
| 4.3.1.2 | Důvody zamítnutí za podmínky přiměřenosti | 64 |
| 4.3.2 | Důvody zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu | 65 |
| 4.3.2.1 | Automatické důvody zrušení..... | 65 |
| 4.3.2.2 | Důvody zrušení za podmínky přiměřenosti..... | 67 |
| 4.4 | Právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v evropském společenství na území | 68 |
| 4.4.1 | Podmínky přiznání statusu rezidenta na území | 69 |
| 4.4.2 | Důvody zrušení a zániku platnosti rozhodnutí o přiznání statusu rezidenta na území | 70 |

| | |
|---|----|
| 5. Přechodný pobyt cizinců ze 3. zemí – rodinných příslušníků občanů EU ve smyslu ustanovení hlavy IVa | 72 |
| 5.1 Definice pojmu rodinný příslušník občanů EU/ČR..... | 72 |
| 5.1.1 Zákonná definice pojmu..... | 73 |
| 5.1.2 Další osoby, které mohou být zařazeny do kategorie rodinný příslušník..... | 74 |
| 5.1.2.1 Vztah obdobný vztahu rodinnému | 76 |
| 5.1.2.2 Společná domácnost | 78 |
| 5.2 Vstup a pobyt rodinného příslušníka na území před získáním povolení k přechodnému pobytu | 79 |
| 5.2.1 Právo vstupu na území | 79 |
| 5.2.2 Právo pobytu na území do doby vyřízení pobytového oprávnění ... | 80 |
| 5.3 Náležitosti žádosti o povolení k přechodnému pobytu | 81 |
| 5.4 Důvody zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu | 82 |
| 5.4.1 Společné důvody pro zamítnutí žádosti..... | 83 |
| 5.4.1.1 Závažné narušení veřejného pořádku | 84 |
| 5.4.2 Další důvody pro zamítnutí žádosti..... | 84 |
| 5.5 Důvody ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU | 87 |
| 6. Procesní otázky v oblasti povolování pobytových oprávnění dlouhodobějšího charakteru cizincům ze 3. zemí | 90 |
| 6.1 Správní orgány a místní příslušnost..... | 90 |
| 6.2 Řízení vyloučená z působnosti správního řádu | 92 |
| 6.3 Správní řízení iniciovaná podáním žádosti..... | 93 |
| 6.3.1 Forma, místo a doba podání žádosti..... | 93 |
| 6.3.2 Obsah žádosti a doplňování náležitostí žádosti..... | 95 |
| 6.3.3 Účastníci řízení..... | 96 |
| 6.3.4 Práva žadatelů jako účastníků řízení | 97 |
| 6.3.5 Lhůty pro vyřízení žádostí..... | 98 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 6.3.6 | Rozhodnutí o žádostech ve věcech pobytu cizinců nevízového charakteru..... | 100 |
| 6.3.7 | Odvolání a odkladný účinek odvolání..... | 101 |
| 6.4 | Správní řízení ve věcech pobytových oprávnění zahájená z moci úřední | 102 |
| 6.4.1 | Zahájení a průběh řízení | 102 |
| 6.5 | Přezkumné řízení u soudu..... | 103 |
| 6.5.1 | Místní příslušnost krajských soudů | 104 |
| 6.5.2 | Obsah žaloby proti správnímu rozhodnutí | 104 |
| 6.5.3 | Možnost odkladného účinku žaloby..... | 106 |
| 6.5.4 | Rozsudek | 106 |
| 6.5.5 | Kasační stížnost..... | 107 |
| 7. | Úvahy de lege ferenda..... | 108 |
| | Summary | 113 |
| | Резюме | 115 |
| | Seznám použitých pramenů..... | 117 |

1. Úvod

Cizinecké právo je velmi specifickou oblastí správního práva s dynamicky se rozvíjející právní úpravou. Aktuálnost cizinecké problematiky v současné době lze jen těžko popřít vzhledem k velkému počtu cizinců, kteří na území ČR přicházejí, zde pobývají nebo přes naše území cestují do jiných cílových zemí.

Oblast cizineckého práva zasahuje do sféry působení sociálního a pracovního práva, trestního práva, občanského práva a dalších právních odvětví a vyžaduje od zákonodárce velkou míru komplexnosti přístupu při přijetí příslušné právní úpravy pro zaručení její efektivní aplikace v praxi.

Rozsah této práce je omezen na oblast pobytových oprávnění cizinců z nečlenských zemí EU dlouhodobějšího charakteru. Takové zaměření je odůvodněno zájmem na bližším zkoumání právních, procesních a praktických otázek integračního procesu cizinců, kteří se v České republice chtějí usadit.

Můj zájem o problematiku pobytu cizinců je dán i tím, že jsem v České republice osobně prošla celým integračním procesem „cizince ze třetí země“, a vzhledem ke své profesi soudního tlumočnicka čínského jazyka působím nejen před soudy, policií a jinými státními orgány, ale i ve sféře poskytování právních služeb. Během této činnosti se denně setkávám s problémy cizinců, jejich nahlížením na situaci, způsoby řešení otázek řízení spojených nejen s pobytem, zaměstnáním, sociálními problémy cizinců, ale i s jejich deliktním chováním, a tak disponuji cennými poznatky z vlastní praxe.

Ačkoliv úprava cizinecké problematiky a zaručení plnohodnotného fungování příslušných právních norem je bez pochyb v zájmu širších vrstev společnosti, dlouhodobě pozoruji poněkud lhostejný přístup politiků a odborné veřejnosti k této problematice. Ostatně je to patrné i z velmi omezeného počtu odborných publikací, které navíc vzhledem k rychlosti změn cizineckého zákona většinou nekorespondují s aktuálním stavem právní úpravy, a většina z nich se pobytovými otázkami cizinců věnuje jen okrajově.

Vzhledem k této situaci hlavním zdrojem pro zpracování této práce se stala zákonná úprava pobytu cizinců, a to zejména zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (cizinecký zákon nebo zákon o pobytu cizinců). Dále jsem

čerpala z poměrně rozvinuté judikatury správních soudů. Základní metody, které jsem použila pro tuto práci, je analýza se syntézou a deskripce.

Cílem této práce je podání uceleného obrazu zákonné úpravy týkající se otázek spojených s povolováním, prodloužením a ukončením povolení k pobytu cizinců pocházejících z tzv. třetích zemí více či méně dlouhodobého charakteru.

Vzhledem k roztržitosti institutů pobytových oprávnění nebylo lehké zvolit ani název této práce tak, aby nebyl příliš dlouhým a zároveň aby obecně podával čtenáři představu o obsahu dané práce.

Účelem této práce je nejen co nejpodrobněji popsat stávající situaci povolování pobytových oprávnění, jejich druhy a strukturu, nýbrž prozkoumat související instituty cizineckého práva v širších souvislostech a hlouběji nahlédnout do otázek řízení o tato oprávnění s tím, aby i v případě dalších změn právní úpravy, na které se jistě nedá dlouho čekat, tato práce alespoň zčásti zachovala svoji hodnotu pro čtenáře, a byla alespoň v základní míře užitečná pro potřeby aplikační praxe činitelů, jež s touto problematikou přicházejí do styku.

Po úvodních slovech bude následovat kapitola, která se věnuje vývoji právní úpravy po roce 1989. Na první pohled se může zdát, že pojednání o historickém vývoji souvisejících právních norem má pouze nepřímou vazbu na samotný obsah práce. Avšak právě vzhledem k dynamice vývoje právní úpravy považují tuto kapitolu za velmi významnou z hlediska pochopení historických souvislostí vzniku, zániku a vývoje jednotlivých institutů cizineckého práva, které se promítají do obsahu dalších kapitol, s důrazem na povolení k pobytu dlouhodobějšího charakteru. Bez návaznosti na souvislosti vývoje novodobé cizinecké úpravy by bylo obtížné uchopit smysl a širší význam institutů a pojmů, kterými operuje aktuální cizinecký zákon.

Kapitola třetí podává čtenáři ucelený obraz problematiky povolování, prodloužení a ukončení pobytových oprávnění typu dlouhodobé vízum nebo dlouhodobý pobyt, jež strukturálně tvoří základní druhy dlouhodobého přechodného pobytu na území ČR. V této kapitole se pojednává o podmínkách získání těchto druhů pobytových oprávnění, otázkách spojených s řízením o jejich prodloužení, ukončení či zrušení s analýzou některých důležitých institutů a pojmů, jejichž použití je zásadní při rozhodování v řízeních o pobytu.

Čtvrtá kapitola má za cíl představit čtenáři institut trvalého pobytu, který v zásadě představuje nejvyšší pobytové oprávnění cizince na území ČR. V této kapitole popisují a analyzují podmínky pro povolování a možnosti ukončení a

zrušení tohoto druhu pobytu, jež z materiálního hlediska už není pobytem přechodným, a dává cizinci v podstatě stejná pobytová a sociální práva jako občanům ČR.

V následující páté kapitole se pojednává o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle hlavy IV a cizineckého zákona, jelikož se jedná o další rozšířený druh pobytu dlouhodobého charakteru cizince ze třetí země, který cizinec může získat z titulu rodinné příslušnosti k občanovi EU/ČR. V této kapitole kromě podmínek získání a ukončení tohoto druhu pobytu se věnují i vývoji interpretační praxe pojmů obsažených v zákoně, jež mají stěžejní význam při rozhodování z hlediska poměrování sledování účelů veřejného zájmu a zákonných zájmů účastníka řízení.

Kapitola šestá se věnuje základním procesním otázkám spojeným s řízeními o pobytu cizinců. Pojednání o procesních postupech a požadavcích považuji za důležité z důvodu, že úprava řízení souvisejících s pobytem cizinců je často vyňata z působnosti obecné úpravy správního řádu nebo se v podstatných částech od ní výrazně odchyluje a v zákoně je obsažena na různých místech, což ji činí dost nepřehlednou. Domnívám se, že umístění této kapitoly na konci osnovy práce logicky dovršuje celkový pohled na problematiku řízení o dlouhodobých pobytových oprávněních cizinců.

Závěrečná sedmá kapitola nemá příliš velký rozsah z důvodu, že prakticky celá obsahuje můj pohled na současný stav cizinecké právní úpravy a úvahy o tom, jakým způsobem by se tento stav dalo vylepšit, přičemž při zachování obecného přístupu je důraz opět kladen na dlouhodobá pobytová oprávnění cizinců.

Tato diplomová práce je zpracována podle právní úpravy dle stavu k 1.3.2016.

2. Vývoj právní úpravy po roce 1989.

První porevoluční normou komplexně (ne však podrobně) a samostatně upravující pobyt cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky byl zákon č.123/1992 Sb., účinný od 1.10.1992. V té době „došlo k zásadním změnám politického a ekonomického prostředí, které se promítly do migrační politiky a praxe. Prolomila se migrační izolace země, jak z hlediska imigrace tak i emigrace, a poté se začala budovat nová institucionální síť subjektů řešících problematiku mezinárodní migrace, byly navázány kontakty s vyspělými imigračními zeměmi Evropy, u kterých se rovněž hledala inspirace z hlediska řízení daného procesu.“¹

Zákon byl posléze několikrát novelizován, kdy kromě měnících se a doplňujících zákonů do novelizací zasáhl i Ústavní soud svými nálezy (oba z roku 1998). Přesto už od začátku účinnosti tohoto zákona se ukazovala jeho nedostatečná propracovanost, ať už v podobě liberálního pojetí vstupu a pobytového režimu cizinců a nemožnosti efektivně zvládat regulaci příliš kontrolovatelného přílivu přistěhovalců, nebo naopak v podobě chybějících ustanovení ku prospěchu cizinců jako institut strpení pobytu, nebo možnost získat pobyt z humanitárních důvodů.

Dále pod vlivem tendence snah České republiky o přistoupení do Evropské Unie a Schengenského prostoru ostře vyvstala otázka přijetí nové úpravy, reagující na nutnost harmonizace cizineckého práva s komunitárními normami a zároveň na efektivnější regulaci pobytu neustále zvyšujícího se počtu cizinců na území. Zákon č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců (cizinecký zákon) se stal naplněním těchto snah a zatím platí i dnes, avšak ve znění jeho četných novelizací.

Bohužel příliš časté a ne vždy prakticky opodstatněné a propracované novelizace přivedly k tomu, že současná podoba cizineckého zákona trpí rozsáhlostí, nepřehledností a přílišným formalistickým pojetím, což dle mého názoru snižuje původně sledovanou efektivitu regulace otázek cizineckého práva. V této kapitole se pokusím o komplexnější vylíčení a analýzu nejpodstatnějších

¹ DRBOHLAV, Dušan. Migrace a (i)migranti v Česku: kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme?. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010. Studie (Sociologické nakladatelství). s.71. ISBN 978-80-7419-039-1.

mezníků změn a doplnění této úpravy, s ohledem na záměr, se více soustředit na oprávnění k pobytu dlouhodobějšího charakteru.

2.1 Zákon č.123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky

Jak už bylo výše uvedeno zákon č.123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „zákon č.123/1992 Sb.“) byl první samostatnou porevoluční normou komplexně upravující pobyt cizinců na našem území. Zákon stanovoval podmínky pro vstup a pobyt cizinců na území s tím, že se nevztahoval na cizince, kteří požádali o přiznání postavení uprchlíka na území ČSFR nebo kterým takové postavení bylo přiznáno. Podle tohoto zákona se druhy pobytu členily na pobyt krátkodobý, dlouhodobý nebo trvalý.² Krátkodobé pobyty se povolovaly na dobu nepřesahující 180 dnů a vyznačovaly se formou vízového štítku v případě, kdy se na cizince vztahovala vízová povinnost.

Dlouhodobý pobyt se povoloval na dobu maximálně jednoho roku s možností opakovaného prodloužení této doby, ale vždy nejdéle o jeden rok. Dlouhodobý pobyt se uděloval formou průkazu o povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost o udělení dlouhodobého pobytu se podávala v zahraničí u diplomatické mise či na zastupitelském úřadě ČSFR nebo přímo na území při doložení na požádání zákonem stanovených dokladů prokazujících zejména účel pobytu, zajištění ubytování a prostředky k pobytu na území, též dokladu prokazujícího bezúhonnost a dokladu o tom, že cizinec netrpí společností ohrožujícím onemocněním.³ Žádost ze zákona měla být vyřízena do 60 dnů. Tento režim získávání povolení k dlouhodobému pobytu umožňoval cizincům poměrně snadno a rychle vyřídit oprávnění k pobytu a získat možnost na dlouho zůstat na území ČSFR, posléze ČR. V praxi to vypadalo tak, že např. cizinec s vízovou povinností vstoupil na území na turistické krátkodobé vízum, v době pobytu na toto vízum si například založil obchodní společnost, opatřil další doklady k podání žádosti a počkal si na vyřízení povolení k dlouhodobému pobytu.

Jen obecně a stručně (ve srovnání s dnešní úpravou) řešil zákon č.123/1992 Sb., problematiku trvalých pobytů. Místo podání žádosti bylo řešeno stejně jako u dlouhodobých pobytů. Trvalý pobyt se povoloval formou vydání

² Viz §3 zákona č.123/1992 Sb.

³ Viz §8 zákona č. 123/1992 Sb.

průkazu o povolení k trvalému pobytu a získat toto povolení bylo možno zejména za účelem sloučení rodiny nebo v jiných humanitárních případech, anebo v případech odůvodněných zájmem ČSFR.⁴ Pro prokázání účelu sloučení rodiny stačilo předložit doklad, že cizinec je manželem, příbuzným v pokolení přímém nebo sourozencem osoby, která na území ČSFR má trvalý pobyt.

Zákon neřešil možnost zrušení dlouhodobého nebo trvalého pobytu v případě, pokud by se například neplnil účel pobytu, nebo kdy manželství bylo uzavřeno pouze za účelem získání nejkvalitnějšího druhu pobytu pro cizince na našem území. Fakticky byla připravena půda pro hojné zneužívání ustanovení o získávání dlouhodobých a trvalých pobytů ze strany cizinců. Norma pouze pojednávala o zániku oprávnění a zákazu pobytu na území.⁵ Právě některé podmínky zákazu pobytu se v praxi ukázaly velmi problematickými a byly řešeny následnými novelizacemi.

První novelizace byla učiněna zákonem č. 190/1994 Sb., s účinností od 27.10.1994. Zákon se snažil o přísnější regulaci vstupu a pobytu cizinců cestujících do ČR na základě bezvízové dohody, kdy umožňoval vyžadovat při vstupu na území od cizinců pozvání v případě návštěvy fyzických osob, nebo prokázání účelu cesty v případě služebních cest do ČR, dále zákon poskytoval možnost odepřít vstup při neprokázání dostatečných prostředků k pobytu. Ohledně problematiky dlouhodobých pobytů zákon č. 190/1994 Sb., nově stanovil, že „oprávnění cizince k dlouhodobému pobytu zaniká též tehdy, jestliže pominul účel nebo zanikly podmínky, za kterých byl dlouhodobý pobyt povolen“.⁶ Oproti předešlé úpravě se důvody zániku oprávnění cizince k dlouhodobému pobytu, kdy šlo pouze o případ, že cizinec mimo území pobývá bez oznámení orgánu Ministerstva vnitra déle než 180 dnů⁷, rozšířily o vazbu na existenci účelu pobytu a podmínek stanovených pro povolení.

Další novelizace zákona č.123/1999 Sb., byla provedena zákonem č.150/1996 Sb., s účinností od 1. 8. 1996. Dle důvodové zprávy k tomuto předpisu cílem novely byla snaha více zpřísnit podmínky pobytového režimu cizinců na území ČR při současném odstranění některých nedostatků zákona č. 123/1992

⁴ Viz §7 zákona č. 123/1992 Sb.

⁵ Paradoxně podle zákona č.123/1992 Sb., dlouhodobý nebo trvalý pobyt byl nezrušitelný, mohl pouze zaniknout nebo se cizinci rovnou ukládal zákaz pobytu z důvodů uvedených v §14.

⁶ Viz čl. I b. 3 zákona č. 190/1994 Sb.

⁷ Viz § 13 odst. 1) zákona č. 123/1992 Sb.

Sb.⁸ Novelizace se snažila o harmonizaci s obdobnou právní úpravou a praxí států Evropské unie a o přihlídnutí k doporučením vyplývajícím z konference evropských států k zamezování nelegální migrace, konané v roce 1993 v Maďarsku. Nová úprava řešila situaci, kdy cizinec mladší 15 let neměl možnost formálně prokázat existenci povolení dlouhodobého nebo trvalého pobytu, protože rozhodnutí o udělení těchto oprávnění, jak již bylo uvedeno výše, se vydávalo formou vydání průkazu o povolení příslušného oprávnění, ale podle §10 odst. 2 zákona č. 123/1992 Sb., cizincům mladším 15 let nebo cizincům zbaveným rozhodnutím soudu způsobilosti k právním úkonům nebylo možno tento průkaz vydat. Dále důležitým zpřísněním pobytového režimu cizinců pobývajících na povolení k dlouhodobému pobytu bylo uložení povinnosti cizinci na požádání prokázat trvání účelu dlouhodobého pobytu a existenci podmínek, které byly posuzovány při řízení o udělení pobytu, v rámci řízení o prodloužení tohoto pobytu nebo i kdykoli v průběhu pobytu cizince na území. Pro zamezení případné libovůle správních orgánů, činných v příslušném řízení, byla zavedena podmínka, že příslušný orgán (cizinecká policie) může potřebné doklady požadovat pouze v případě, že získal poznatky nebo se dozvěděl o skutečnostech nasvědčujících tomu, že účel pobytu nebo podmínky pro povolení dlouhodobého pobytu zanikly.⁹

Důležitým novelizačním mezníkem zákona č.123/1992 Sb. byl náleží Ústavního soudu č.159/1998 Sb., kterým byla zrušena ustanovení §14 odst. 1 písm. f) a odst. 4 zákona č.123/1999 Sb. Jednalo se o výše zmíněné ustanovení upravující podmínky stanovení zákazu pobytu na území a dále o ustanovení vylučující odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o zákazu pobytu. Ustanovení §14 odst. 1 písm. f) umožňovalo zakázat cizinci pobývat na území ČR v případě, že „porušil povinnost stanovenou tímto zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem“.¹⁰ Dle odůvodnění Ústavního soudu s odvoláním na příslušnou judikaturu Evropského soudního dvora je předmětné ustanovení vadné tím, že je příliš obecné, a tato vada pak umožňuje omezovat svobodu pohybu a pobytu nad rámec připouštěný Listinou,¹¹ proto toto ustanovení bylo

⁸ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 150/1996 Sb., sněmovní tisk 2056/0

⁹ Fakticky se jednalo o formální existenci podmínek nebo účelu (zápis v obchodním rejstříku v případě pobytu za účelem podnikání, oddací list v případě pobytu za účelem sloučení pobytu atd.), nikoli o samotné plnění účelu pobytu, jako reální podnikatelská činnost nebo naplnění rodinného soužití.

¹⁰ Viz §14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb.

¹¹ Srov. Nález Ústavního soudu č.159/1998 Sb., odůvodnění II. 1.

nálezem Ústavního soudu zrušeno. Dále s odkazem na čl. 38 odst. 2 Listiny¹² Ústavní soud zrušil ustanovení §14 odst. 4, kdy konstatoval, že tato úprava porušuje jednu ze základních zásad spravedlivého procesu a to princip rovnosti zbraní, neboť „*tím, že odvolání proti rozhodnutí o zákazu pobytu nepřiznává odkladný účinek, prakticky přítomnost toho, komu byl zakázán pobyt, vyloučila, neboť odvolací řízení se zpravidla koná až poté, co taková osoba musela území České republiky opustit. Tím je jí rovněž znemožněno vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, popř. navrhopvat i důkazy další*“.¹³

Obdobnou problematiku v souvislosti s rozhodnutím o vyhoštění cizince řešil i náleží Ústavního soudu č.160/1998 Sb., kterým byla provedena poslední novelizace zákona č.123/1992 Sb., těsně před přijetím úplně nové úpravy problematiky cizinců. Jednalo se o zrušení ustanovení §32 odst. 2 zákona č.123/1999 Sb., kterým byl vyloučen soudní přezkum rozhodnutí o vyhoštění cizince. Důvodem zrušení této úpravy byl závěr Ústavního soudu o tom, že rozhodnutí o vyhoštění nemůže být z principu vyloučeno ze soudního přezkoumání, neboť podle čl. 14 Listiny cizinec může být vyhoštěn pouze v případech stanovených zákonem, což je právo, které patří mezi základní práva a svobody podle Listiny a v návaznosti na čl. 36 odst. 2 Listiny z pravomoci soudu nesmí být vyloučen přezkum rozhodnutí, týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Přes veškeré snahy o přizpůsobení cizinecké úpravy potřebám společnosti, která se na jednu stranu v poměrně krátké době musela vyrovnat s velkým přílivem migrantů a „*zejména i pod vlivem snah o přistoupení České republiky k schengenskému aquis a do Evropské unie, bylo čím dál tím jasnější, že je tento zákon překonán a vyvstala tak potřeba zcela nové podrobné právní úpravy splňující podmínky nutné harmonizace s komunitárním právem a zároveň reagující na zvyšující se počet cizinců na našem území*“.¹⁴

¹² *"každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem."*

¹³ Nález Ústavního soudu č.159/1998 Sb., odůvodnění II. 2.

¹⁴ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s.34. ISBN 978-80-7201-887-1.

2.2 Zákon č.326/1999 Sb., znění účinné do 26.4.2001

Zákon č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen zákon č. 326/1999 Sb. Nebo též „cizinecký zákon“ vstoupil v účinnost dne 1. ledna 2000 a představoval složitou multidisciplinární úpravu významným způsobem prolínající se s různými právními odvětvími a zasahující do působnosti jiných resortů než jen Ministerstvo vnitra ČR a cizinecká policie. Podle důvodové zprávy k cizineckému zákonu tato úprava měla být jen součástí systému opatření vytvářeného s cílem regulovat migraci cizinců. Tento systém dále tvoří právní regulace podmínek zaměstnávání a podnikání cizinců, mezinárodní dohody o spolupráci na státních hranicích, vízová politika, zesílená ochrana státních hranic v zájmu eliminace nezákonného vstupů cizinců a jejich nelegálního zaměstnávání.¹⁵ V této souvislosti lze jen zdůraznit, že například „*boj proti nelegálním výdělečným aktivitám cizinců leží na průsečíku působnosti dvou silných resortů - ministerstva vnitra a ministerstva práce a sociálních věcí. Vedle toho se dotýká působnosti řady dalších resortů a institucí.*“¹⁶

Nová úprava měla ve velké míře zohlednit praxi států Evropské unie, zejména Spolkové republiky Německo, Rakouska a Francie, a přizpůsobit právní řád ČR snahám o začlenění do EU a Schengenského prostoru způsobem, že „*bere v úvahu příslušná ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství v tom smyslu, že vstup do EU by z toho pohledu neměl být komplikován*“.¹⁷

Nový cizinecký zákon byl zaměřen na odstranění zjevných nedostatků předešlé úpravy, které se projevíly v aplikační praxi a reagoval na v souvislosti s ní rozvíjející se judikaturu a mezinárodní závazky ČR. Zejména byla řešena situace, kdy se nijak neregulovala možnost cizince podávat žádosti o pobyt na území České republiky, kdy byly častějšími případy neoprávněného pobytu cizinců na území a tím vznikaly zbytečné náklady například na úhradu léčby nebo zajištění cizinců. Dále byla zpřísněna úprava trvalého pobytu a limitována možnost získat tento druh pobytu bez tak zvané „čekací lhůty“, kdy původní

¹⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č. 204/0.

¹⁶ DRBOHLAV, Dušan (ed.). Nelegální ekonomické aktivity migrantů: (Česko v evropském kontextu). Vyd. 1. V Praze: Karolinum, 2008. s. 84. ISBN 978-80-246-1552-3.

¹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č. 204/0.

úprava nijak nebránila vzniku fingoaných sňatků pouze za účelem získání povolení k trvalému pobytu.

Na rozdíl od zákona č.123/1992 Sb., nový cizinecký zákon komplexně upravoval institut dočasné ochrany cizince a pobyt za účelem strpení, například ve prospěch cizinců prchajících z oblasti válečného konfliktu¹⁸, nebo těch cizinců, kteří nemohou opustit území ČR z objektivních důvodů.¹⁹ I tento zákon se nevztahoval na vstup cizinců žádajících Českou republiku o poskytnutí mezinárodní ochrany formou azylu a na azylanty, jelikož souběžně s novou cizineckou úpravou byl přijat zcela nový zákon o azylu.²⁰

Dále na rozdíl od předešlé úpravy nový zákon členil pobyty na pobyt přechodný a to bez víza, na krátkodobé vízum a dlouhodobé vízum a pobyt trvalý, který byl udělen formou průkazu o povolení k pobytu. Tak byl zrušen institut dlouhodobého pobytu a s ním i průkaz, povolení k dlouhodobému pobytu a oprávnění k pobytu na delší dobu (nad 90 dní) se udělovalo za určitým účelem formou vízového štítku vylepeného do pasu cizince na 365 dní s možností opakovaného prodloužení. Jako podmínka pro udělení a prodloužení dlouhodobého víza se nově zaváděl požadavek předložit doklad o zdravotním pojištění. Druh a rozsah pojištění zákon nijak blíže nespecifikoval. Zmiňoval pouze o případech, kdy se pojištění nevyžadovalo od cizince pojištěného jiným způsobem, například podle zákona č.48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

Nejdůležitějším zásahem do možnosti cizince dlouhodobě pobývat na území ČR byla změna ustanovení zákona o místě podání žádosti o dlouhodobé vízum. Nově žádost o dlouhodobé vízum bylo možno podat pouze na diplomatické misi nebo konzulárním úřadu s výjimkou podání žádosti cizincem, který pobýval na území na vízum nad 90 dní za účelem sloučení rodiny v limitovaném rozsahu rodinných vazeb.²¹

Dále se zaváděly důvody pro zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, které byly určeny na základě dosavadní aplikační praxe. Jedním z důvodů pro

¹⁸ V současné době možnost získání pobytu za účelem dočasné ochrany například hojně využívají příslušníci Ukrajiny z oblastí postižených válečným konfliktem.

¹⁹ Například z důvodu neexistence dopravního spojení, čekání na vyřízení dokladů, které objektivně není možné získat v krátké době nebo vůbec, nemožnost získat povolení vstupu do třetího státu, nebo při čekání na rozhodnutí o kasační stížnosti proti zamítavému rozhodnutí o udělení azylu.

²⁰ Viz zákon č.325/1999 Sb. Zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

²¹ Viz §32 odst. 1 zákona č.326/1999Sb., znění účinné od 1.1.2000 do 25.4.2001.

zrušení se stal důvod neplnění účelu pobytu, který mohl být zjištěn kdykoli v průběhu pobytu, nebo dalším důvodem byla situace, kdy cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza. Pro vyvážení tvrdosti dopadu zrušení dlouhodobého víza ustanovení ukládalo podmínku zrušení platnosti dlouhodobého víza s tím, že „důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti policie přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince“.²²

Podmínkou udělení jakýchkoli víz včetně dlouhodobých bylo také předložení dokladů, které nesměly být starší 180 dnů. Toto ustanovení nutilo cizince i v případě dokladu, jehož platnost není vázaná na dobu jeho staří (matriční doklady jako rodný list), si pro podání žádosti opatřit tento doklad znovu.

Nejvýhodnějším druhem pobytu pro cizince na území ČR beze změny zůstal trvalý pobyt. Nově se trvalý pobyt členil na trvalý pobyt na základě uděleného povolení k pobytu a trvalý pobyt ze zákona. Cizincům mladším 15 let se trvalý pobyt uděloval formou pravomocného rozhodnutí, ostatním cizincům formou vydání průkazu o povolení k pobytu. Cizinecký zákon podstatně omezil okruh cizinců, kterým bylo možno vydat povolení k pobytu bez „čekací lhůty“. Jednalo se o cizince uvedené v §65 cizineckého zákona, podle kterého bez předchozího pobytu na území na jiný druh oprávnění po určitou dobu, o povolení k pobytu mohl požádat cizinec, který má příbuzenské vazby na občana ČR s trvalým pobytem na území v limitovaném rozsahu, nebo cizince, který žádá z důvodu hodného zvláštního zřetele, a dále v případě cizince, který žádá o povolení k pobytu a je to v zahraničně politickém zájmu ČR.

Důvod hodný zvláštního zřetele je neurčitým právním pojmem, proto žádost o povolení k pobytu bylo možno podat v podstatě z jakéhokoli z hlediska žadatele relevantního důvodu při doložení dokladů, prokazujících existenci daného důvodu, ale posouzení hodnoty těchto podkladů a vážnosti důvodu žádosti plně záleželo na uvážení správního orgánu, v tomto případě orgánu cizinecké policie.

Na rozdíl od původní úpravy cizinec, který žádá o sloučení s jiným cizincem, který disponuje povolením k pobytu, může získat povolení k pobytu nově až po osmi letech nepřetržitého pobytu na území. Tím se mělo zamezit účelovým sňatkům mezi cizinci a eliminovat počet získání nejvyšších pobytových

²² Viz §34 odst. 2 zákona č.326/1999Sb., znění účinné od 1.1.2000 do 25.4.2001.

oprávnění fakticky obcházením zákona. Osmiletá lhůta se zdůvodňovala potřebou dosáhnout nezbytného stupně integrace cizince do společnosti.²³ Po deseti letech nepřetržitého pobytu na území požádat o povolení k pobytu mohl každý cizinec.

Problematickým se ukázalo být ustanovení §88-89, které řešilo otázku na území narozeného cizince. Ustanovení sice poskytovalo fikci oprávněnosti pobytu takového cizince na základě oprávněnosti pobytu jeho zákonného zástupce, kdy zákonný zástupce byl povinen do 60 dnů od narození dítěte požádat o zapsání dítěte do víza, pokud pobýval na vízum, ale v případě pobytu, na povolení k pobytu mohl požádat pro dítě pouze vízum k pobytu nad 90 dnů²⁴, čímž novorozený cizinec spadal do kategorie „čekatelů“ o povolení k pobytu a nemohl tak využít oprávnění k pobytu stejné kvality jako jeho zákonní zástupci (nebo jeden z nich), což mimochodem neposkytovalo možnost účasti na veřejném zdravotním pojištění podle zákona č.48/1997 Sb.²⁵, navíc podmínkou získání dlouhodobého víza bylo předložení dokladu o uzavření zdravotního pojištění²⁶, které v některých případech pojišťovny odmítaly poskytnout. Pro úplnost nutno dodat, že v tomto případě existovala možnost využití žádosti o povolení k pobytu z důvodu hodných zvláštního zřetele, avšak posouzení důvodů žádosti se v tomto případě řídilo uvážením správního orgánu, a tak možnost jeho získání podle tohoto ustanovení se jevila jako nejistá.

Trvalý pobyt se ze zákona vztahoval na tzv. nalezené cizince. Takovému cizinci se z moci úřední vydával doklad – potvrzení o oprávnění k pobytu na území České republiky.

Náležitosti k žádosti a staří dokladů pro její podání byly zákonem řešeny obdobně jako u dlouhodobých víz.

K důvodům zrušení povolení k pobytu nutno uvést, že došlo mimo jiné k zavedení nového důvodu zrušení, a to zjištění Policie o tom, že bylo uzavřeno manželství pouze s cílem získání povolení k pobytu. Avšak za podmínky, že se v manželství nenarodilo nebo nebylo nezrušitelně osvojeno dítě, dále z důvodu, že manželství do 5 let po vydání povolení k pobytu zanikne nebo bude prohlášeno za neplatné při splnění stejné podmínky související s nenarozením nebo neosvojením dítěte. Dalším z důvodů zrušení byla například situace, kdy zanikne účel pobytu

²³ Srov. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č. 204/0.

²⁴ Viz § 88 odst. 1) až 3) zákona č.326/1999Sb., znění účinné od 1.1.2000 do 25.4.2001.

²⁵ Srov. § 3 odst. 1 písm. a) zákona 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů znění účinné od 31.12.1999 do 27.2.2000.

²⁶ Srov. §89 písm. c) zákona č.326/1999Sb., znění účinné od 1.1.2000 do 25.4.2001.

do 5 let od vydání povolení k pobytu z důvodu podle §65 odst. 1 písm. b) nebo c).²⁷ V případě zrušení povolení k pobytu obdobně jako u zrušení dlouhodobého víza se měla posuzovat přiměřenost dopadu zrušení povolení k pobytu na soukromý a rodinný život cizince důvodům takového rozhodnutí. Pobyt se ukončoval udělením výjezdního víza, opravňujícího k legálnímu opuštění území ČR.

Nova úprava dále vytvářela předpoklad pro možnost pozvání cizince k pobytu na území s tím, že pozvání mělo být ověřeno Policií ČR a zvoucí osoba se zavazovala uhradit náklady spojené s pobytem cizince na území. Tento režim měl omezit zneužívání institutu pozvání a eliminovat počet neoprávněně pobývajících cizinců.

Jak už bylo výše uvedeno, nově bylo zavedeno vízum za účelem strpení a institut dočasné ochrany.

Další novinkou bylo zavedení hraniční průvodky pro potřeby dle poznatků z aplikační praxe. Tuto průvodku byl cizinec povinen vyplnit na požádání na hraničním přechodu a její funkcí byla možnost použití jako hmotný nosič pro udělení víza, například v případě dočasné ochrany, pokud cizinec přicestoval bez cestovního dokladu anebo jako dočasné řešení do doby, než budou cestovní doklady přizpůsobeny pro potřeby čtecích zařízení.

Mimo jiné nový cizinecký zákon zrušil institut zákazu pobytu a navazující institut vyhoštění a zavedl jediný institut správního vyhoštění. Žaloba proti rozhodnutí o správním vyhoštění měla za následek odkladný účinek vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění s podmínkou přihlédnutí k závažnosti zásahu takového rozhodnutí do prav cizince a zásadě spravedlivého procesu.

Při pohledu na okolnosti přijetí nové úpravy, kdy zákon byl vyhlášen v době Vánočních svátků s extrémně krátkou legisvakanční lhůtou v délce pouhých sedmi dnů, nelze přehlédnout dopad cizineckého zákona na velký počet cizinců, kteří „*se tak po marné snaze naplnit podmínky nového zákona ocitli bez oprávnění k pobytu a především bez možnosti zde zůstat či beztretně vycestovat.*“²⁸ Mnozí z těchto cizinců byli nuceni využít ne-li zneužít institut

²⁷ Povolení k pobytu z humanitárních důvodů nebo důvodů hodných zřetele, povolení k pobytu v zahraničně politickém zájmu ČR.

²⁸ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci,

azyly o to více, že nová úprava azylové problematiky se změnila liberálnějším směrem. Tato skupina cizinců doplatila nejen na příliš restriktivní ustanovení zákona, ale i na to, že státní orgány zapojené do systému aplikace nové úpravy na ní nebyly adekvátně připraveny.

Hned na začátku svého uplatňování si zákon vysloužil kritiku odborné i laické veřejnosti a následně zažil mnohačetné novelizace, o důležitějších z nichž bude pojednáno níže.

2.3 Důležité novelizace zákona č. 326/1999 Sb. provedené před rokem 2003

První novelizace zákona č. 326/1999 Sb. byla provedena zákonem č. 140/2001 Sb., jehož některá ustanovení nabyly účinností dne 26.4.2001 a další v průběhu roku 2001 až 2002. Návrh zákona byl vyvolán snahou zmírnit negativní důsledky související s aplikací cizineckého zákona, kdy zapracoval některé poznatky z delší než roční aplikační praxe. Novelizace zmírňovala tvrdé dopady prvního znění zákona pro cizince s tím, že *„při zpracování návrhu novely byla rovněž využita Prováděcí dohoda ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě ze dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.“*²⁹

Novela zejména reagovala na náležitosti hraničních průvodek (opatřování fotografiemi), poznatky o komplikacích v souvislosti s vyžadováním dokladu o zdravotním pojištění, řešila rozšíření okruhu osob, které mohly žádat o trvalý pobyt bez podmínky čekací lhůty a okruhu případů, kdy žádost o trvalý pobyt mohla být podána na území. Dále byly zpřísněny podmínky pro uložení správního vyhoštění.

Novela zákona brala v úvahu i některé organizační změny na Ministerstvu vnitra a Policii České republiky, a určitě představovala další posun české právní úpravy problematiky cizinců ve směru její harmonizace s unijními předpisy. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 140/2001 Sb. *„návrh novely nepředstavuje přímou*

mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s.35. ISBN 978-80-7201-887-1.

²⁹ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č.140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č.698/0.

transpozici právních předpisů ES do českého práva, nicméně však přispívá k aplikaci standardu Unie v dané oblasti v podmínkách České republiky. ³⁰

V návaznosti na problematiku dlouhodobých pobytových oprávnění cizinců, kterým se tato práce převážně věnuje, je nezbytné uvést, že předmětná novela cizineckého zákona podstatně rozšířila okruh případů, kdy bylo možno žádost o dlouhodobé vízum (vízum k pobytu nad 90 dnů) podat na území. Jednalo se zejména o situace, kdy cizinec již pobývá na území, například za účelem společného soužití rodiny, a nově mohl podat žádost o udělení víza za jiným účelem, jako zaměstnání nebo podnikání. Kromě toho žádost na území teď mohlo podávat dítě (jeho zákonný zástupce), pokud jeho rodič již na území pobývá.

Důležitou změnou ve prospěch cizinců s trvalým pobytem bylo ustanovení §65 vytvářejícího předpoklad pro povolování trvalého pobytu dětem bez splnění podmínky „čekací doby“. Nově dítě z hlediska jeho pobytového právního statusu mohlo neprodleně získat oprávnění k pobytu stejné jako jeho zákonný zástupce – cizinec.³¹

Navíc novela rozšířila okruh cizinců oprávněných v době svého pobytu podat na území žádost o povolení trvalého pobytu. Zejména šlo i o cizince, který je rodičem nezletilého občana ČR, nebo který o trvalý pobyt žádá z důvodů humanitárních či jiných důvodů hodných zvláštního zřetele. Dále požádat o povolení k pobytu mohli například i cizinci, kteří o něj žádali z důvodu sloučení rodiny s cizincem, jemuž byl udělen azyl.³²

Novela přesně vymezila typy trvalého pobytu na území ČR: povolení k pobytu nebo rozhodnutí příslušného orgánu o svěření tohoto cizince do náhradní výchovy.³³ Byl jednoznačně definován pojem „povolení k pobytu“, což je *„rozhodnutí policie, kterým je cizinci přiznáno právo trvalého pobytu po dobu stanovenou v tomto rozhodnutí.“*³⁴

Další úlevou cizineckého režimu bylo prodloužení lhůty, ve které bylo možno podat žádost o prodloužení doby pobytu nebo platnosti dlouhodobého víza na 76 dnů oproti dosavadním 16 dnům, jelikož předešlá úprava této lhůty vyvolávala problém zejména, když se cizinec zdržoval mimo území ČR, například

³⁰ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č.140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č.698/0.

³¹ Viz § 65 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. znění účinné od 1.1.2002 do 31.12.2002.

³² Viz § 65 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. znění účinné od 1.1.2002 do 31.12.2002.

³³ Viz § 64a zákona č. 326/1999 Sb. znění účinné od 1.1.2002 do 31.12.2002.

³⁴ Viz § 64b zákona č. 326/1999 Sb. znění účinné od 1.1.2002 do 31.12.2002.

z důvodu služební cesty nebo návštěvy příbuzných a neměl možnost v zákonem stanovené lhůtě podat žádost o prodloužení doby pobytu nebo víza, což ve mnoha případech mělo za následek ztrátu pobytového oprávnění.

Nelze opomenout i skutečnost, že novela jednoznačně zakotvovala fikci oprávněnosti pobytu v případech, kdy cizinec v souladu se zákonem stanovenou lhůtou podal žádost o prodloužení doby pobytu nebo víza, ale správní orgán v době platnosti pobytového oprávnění o této žádosti nerozhodl, zejména při přerušení řízení nebo při řízení o odvolání.

V neposlední řadě za zmínku stojí i úprava §89 cizineckého zákona o náležitostech žádosti o povolení k pobytu³⁵, dle níž legalizace pobytu na území narozeného dítěte už nebyla vázaná na podmínku existence zdravotního pojištění, což v některých případech pro rodiče cizince byla obrovská úleva oproti dosavadní úpravě.³⁶

Dalším důležitým mezníkem historie „nového“ cizineckého práva byl zákon č.217/2002 Sb., kterým se znovu změnil cizinecký zákon z roku 1999. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2003 s výjimkou mnoha ustanovení, které nabyly účinnosti později, a to buď v návaznosti na den platného přistoupení České republiky do Evropské unie, nebo na den odstranění kontrol na státních hranicích. Jiná ustanovení pak byla účinná po spuštění Schengenského informačního systému v České republice. Tento společný informační systém byl zřízen úmluvou podepsanou dne 19. června v Schengenu mezi Belgickým královstvím, SRN, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích pro účely řízení o udělování víz, povolení k pobytu a řízeních v souvislosti s neoprávněným pobytem.³⁷

Hlavní změnou, kterou přinesla tato novela, bylo rozdělení cizinců do dvou základních kategorií, a to na občany Evropské unie a na ostatní cizince (cizince z takzvaných třetích zemí). Občané EU pak byli podrobeni zcela jinému pobytovému režimu než ostatní cizinci. Novela byla přijata v souladu s článkem

³⁵ Viz § 89 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. znění účinné od 1.1.2002 do 31.12.2002.

³⁶ V praxi se totiž nezdálo, že se cizinci s přechodným pobytem na dlouhodobé vízum nebo dlouhodobý pobyt narodilo dítě se zdravotními komplikacemi (předčasný porod, vrozená vada a podobně) a pojišťovna odmítala se zákonným zástupcem uzavřít smlouvu o zdravotním pojištění. V tomto případě novorozené dítě z hlediska pobytového statusu nesplňovalo předpoklady stát se účastníkem veřejného zdravotního pojištění a na sjednání smluvního pojištění nebyl právní nárok.

³⁷ VLČKOVÁ, Alena. Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a související předpisy (s výkladem): právní úprava k 1.8.2003. 1. vyd. Praha: Eurounion, 2003. s.195. ISBN 80-7317-024-8.

§18 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, aby bylo zabezpečeno právo občanů EU „svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v předpisech přijatých k jejímu provedení.“ Do privilegovaného režimu povolování pobytu spadli i cizinci, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů států EU a kteří sami občany států EU nejsou. Proto § 15a novely vymezoval okruh osob spadajících do této kategorie. Jednalo se o manžela nebo dítě mladší 21 let anebo o neuzavřený okruh příbuzných v linii vzestupné nebo sestupné, avšak za podmínky jejich nezaopatřenosti a závislosti na občanovi EU³⁸. Tito cizinci původem z nečlenských států měli možnost žádat o povolení k pobytu z titulu pouhé rodinné příslušnosti a byl jim vydán průkaz o povolení k pobytu v jiné formě, než jakou měl doklad o povolení k pobytu občana EU, který byl nositelem oprávnění.

K větší právní jistotě cizinců měla přispět změna v podobě zakotvení formy rozhodnutí policie o žádosti o povolení trvalého pobytu. Dříve nebylo vydáváno písemné rozhodnutí, ale pouze průkaz o povolení k pobytu s určitou dobou platnosti. Nově policie měla vydávat správní rozhodnutí o povolení trvalého pobytu a průkaz měl nadále sloužit „jen“ jako prostředek k prokazování pobytového oprávnění, resp. totožnosti cizince. Tato úprava měla své pozitivum v tom, že platnost oprávnění už nebyla ovlivněna případnou neplatností průkazu.

2.4 Další důležité novelizace cizineckého zákona provedené před rokem 2008

Zákon 222/2003 Sb., kterým se cizinecký zákon doznal nových změn, přinesl další novinky zejména v souvislosti s plánovaným přistoupením ČR do EU a Schengenského acquis. Přičemž účinnost četných ustanovení novely byla vázána na datum platného vstupu ČR do EU a datum zrušení hraničních kontrol v souvislosti s přistoupením k Schengenské dohodě.

V důvodové zprávě k tomuto zákonu se dočteme, že „*novela cizineckého zákona dále zohledňuje Nařízení Rady (ES) č. 1091/2001 ze dne 28.5.2001, týkající se volného pohybu s vízem k dlouhodobému pobytu, Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13.6.2002 stanovící jednotný formát povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí a zajišťuje soulad cizineckého zákona s schengenským acquis (rozhodnutí výkonného výboru k udělování víz na*

³⁸ Viz § 15a odst. 1 až 3 zákona č.326/1999 Sb., znění účinné od 1.5.2004 do 30.9.2004.

hraničních přechodech, k prodlužování doby platnosti jednotných víz, o společných zásadách pro zneplatnění, zrušení nebo zkracování doby platnosti jednotných víz; rozhodnutí Rady (ES) k zavedení harmonizovaného formuláře žádosti o udělení jednotného víza) a zohledňuje Směrnici Rady 2001/40/ES ze dne 28.5.2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.”³⁹

Pobyt na dlouhodobé vízum stal možným pouze po dobu maximálně 1 roku a další pobyt cizince se řešil formou povolení k dlouhodobému pobytu, o jehož povolení cizinec pak měl žádat na území ve stanovené lhůtě před skončením platnosti dlouhodobého víza. Podmínky pobytu cizince na území se neměnily. V souvislosti s touto změnou nově legislativní text důsledně rozlišoval mezi pojmy „povolení k pobytu“ jako povolení k trvalému pobytu a „povolení k dlouhodobému pobytu“ jako samostatného institutu přechodného pobytu na území. Jako snaha o nápravu tvrdého dopadu znění původní úpravy se jeví nově zavedena možnost „podání žádosti o povolení k pobytu cizincem ve zvláštních případech po ukončení azylového řízení“⁴⁰. Tuto žádost mohl podat cizinec, který po dobu 5 let nepřetržitě pobýval v postavení žadatele o azyl nebo o přiznání postavení uprchlíka, a kterému skončilo azylové řízení, a před tím pobýval na území přechodně na základě dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu.⁴¹

Touto novelou byl s účinností od 1.5.2004 zrušen institut výjezdního víza a nahrazen institutem „výjezdního příkazu“, jehož faktické naplnění zůstalo totožným.

Další novela, která stojí za zmínku, byla provedena zákonem č.161/2006 Sb. Tato novelizace přinesla nové instituty a změny týkající se oblasti trvalých pobytů cizinců ze třetích zemí jak z kategorie těch, kteří mají rodinné vazby na občana EU, tak i z kategorie těch, kdo takové vazby nemají.

Do návrhu zákona byla transponována řada nových právních předpisů Evropských společenství⁴², což přineslo i zásadní změny zákona zejména jak bylo

³⁹ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 222/2003 Sb., sněmovní tisk č. 214/0

⁴⁰ Viz §69a zákona č.326/1999 Sb., znění účinné od 31.7.2003 do 31.12.2003.

⁴¹ Toto ustanovení pomohlo alespoň části cizincům postiženým ztrátou pobytového oprávnění v roce 2000 kvůli restriktivnímu znění původní úpravy cizineckého zákona. Pozdějšími novelizacemi tato možnost byla postupně omezována.

⁴² Viz např. Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 , publikováno v úředním věstníku EU, L 16, 23.1.2004, Směrnice Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 , publikováno v úředním věstníku EU, L 158, 30.4.2004, Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004, publikováno v úředním věstníku EU, L 261, 6.8.2004.

uvedeno v otázce povolování trvalých pobytů cizincům na území ČR. Především byla zkrácena dosavadní desetiletá čekací lhůta pro podání žádosti o povolení trvalého pobytu na 5 let nepřetržitého pobytu na území. Na druhou stranu se rozšířil okruh obligatorních důvodů zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, například v případě, pokud cizinec nepřetržitě po dobu 6 let pobýval mimo území České republiky.

Nově se zaváděl institut přiznání „právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství“, a jeho přiznání se vyznačovalo v průkazu o povolení k pobytu záznamem ve stanovené formě: „povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES“. Toto postavení mělo umožnit cizinci požívat na území jiného členského státu stejný přístup například v oblasti zaměstnání, podnikání, sociálních služeb, studia a podobně. Byly v zákoně vymezeny i důvody pro zrušení tohoto postavení.

Důležitou novinkou v oblasti povolování pobytů pro cizince z nečlenských států, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU, bylo rozšíření okruhu cizinců, na které se mělo pohlížet obdobně jako na rodinné příslušníky občana EU. Nově v právním režimu rodinného příslušníka se ocitl i ten cizinec, který žije s občanem EU ve společné domácnosti nebo se o sebe ze zdravotních důvodů nedokáže postarat bez pomoci občana EU.⁴³ Tato úprava otevřela možnost velkému počtu cizinců z důvodů pouhého prokázání soužití s občanem ČR nebo jiného státu EU poměrně snadno získat povolení k trvalému pobytu, který se měl nově prokazovat „průkazem o povolení k trvalému pobytu“⁴⁴ (pro odlišení od průkazu k trvalému pobytu vydávaného v režimu nepříslušnosti k občanům EU).

Dne 21. 12. 2007 nabyl účinnosti zákon č.379/2007 Sb., kterým bylo reagováno zejména na praxi projevenou do té doby a právě ve velké míře související s relativně liberální úpravou povolování dlouhodobých a trvalých pobytů příslušníkům třetích zemí a častých případů účelových jednání cizinců ve snaze získat pobytové oprávnění. Novela rozšířila důvody pro zrušení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a stanovila, že

⁴³ Viz § 15a odst. 4 písm. a) č.326/1999 Sb., znění účinné od 27.4.2006 do 31.5.2006.

⁴⁴ Tato úprava kromě ulehčení získání pobytového oprávnění pro cizince se skutečnými vazbami na občana EU přinesla i praxi častého zneužívání tohoto ustanovení ze strany cizinců. V reálu cizinec, který přicestoval mnohokrát i nelegálně na území ČR při podání žádosti o trvalý pobyt z titulu společné domácnosti s občanem ČR si snadno pobyt legalizoval a při splnění určitých náležitostí a minimální právní pomoci mohl získat během pár měsíců nejvyšší pobytové oprávnění, aniž by měl skutečný vztah s občanem ČR. Speciálně toto ustanovení vyvolalo velkou odezvu v posléze se rozvíjející judikatuře, která postupně vymezovala a interpretovala související pojmy jako „společná domácnost“, „společné soužití“, „vztah, obdobný vztahu rodinnému“ a podobně.

narození nebo nezrušitelné osvojení dítěte za trvání „účelového sňatku“ není výslovnou překážkou pro zrušení povolení k dlouhodobému pobytu.

Velkou změnu tato novelizace přinesla i oblasti povolování pobytu rodinným příslušníkům občanů EU. Nově rodinný příslušník občana EU již nemohl hned žádat o trvalý pobyt, ale nejdříve podával žádost o přechodný pobyt a až po 2 letech přechodného pobytu na území ČR mohl poprvé podat žádost o trvalý pobyt za splnění podmínky, že nejméně 1 rok byl v postavení rodinného příslušníka. Tato úprava byla motivována tím, že v praxi uplatnění dosavadního znění zákona se ukázala situace, kdy „*narůstají případy uzavírání tzv. účelových sňatků s občany České republiky a případy, kdy existují opodstatněné důvody, že určení otcovství formou souhlasného prohlášení rodičů podle § 52 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, je motivováno pouze cílem získat povolení k trvalému pobytu.*“⁴⁵ Podle důvodové zprávy k návrhu této novely za období od 1.1.2006 do 31.5.2006 bylo podáno 164 žádosti o povolení k trvalému pobytu cizinců, kteří jsou rodiče nezletilých občanů České republiky, a ve všech případech k určení otcovství došlo souhlasným prohlášením rodičů. Ve většině případů policie měla důvodné pochybnosti o tom, že cizinec je biologickým otcem dítěte nebo v případě matky-cizinky o biologické příslušnosti k dítěti občana ČR jako otce dítěte.⁴⁶

Jako i v případě důvodů pro zrušení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny se rozšířil i okruh důvodů pro zrušení a zánik platnosti povolení k přechodnému a trvalému pobytu, které byly uděleny z titulu rodinné příslušnosti k občanovi EU. Nově k důvodům pro zamítnutí žádosti přibylo odmítnutí žadatelem vypovídat u pohovoru. Zavádí se pojem “obcházení zákona”, jehož obsah několikrát judikoval Ústavní soud.⁴⁷

Novela výslovně zakázala zpřístupnění žadateli a jeho právnímu zástupci obsahu stanoviska zastupitelského úřadu, které se poskytuje v souvislosti s řízením o žádosti o udělení dlouhodobého víza.⁴⁸ Zdůvodnění této úpravy spočívalo v tom, že mimo zajištění bezpečnosti konkrétních pracovníků

⁴⁵ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 379/2007 Sb., sněmovní tisk č. 191/0.

⁴⁶ Viz tamtéž.

⁴⁷ Viz např. nález Ústavního soudu II.ÚS 119/01 ze dne 1.4.2003, publikováno pod č. N 47/30 SbNU 9.

⁴⁸ Přesto že stanoviskem zastupitelského úřadu správní orgán rozhodující o žádosti není vázán, ale vzhledem k tomu, že Zastupitelský úřad je jediným orgánem, který před vydáním rozhodnutí přichází do styku se žadatelem a s přihlédnutím k ustanovení, že na udělení víza není právní nárok, obsah stanoviska se jeví velmi důležitým podkladem pro rozhodnutí a citlivou záležitostí pro žadatele.

zastupitelského úřadu podílejících se na zpracování stanovisek, na udělení víza, není právní nárok a jedná se o vnitřní záležitost Zastupitelského úřadu.⁴⁹

V řadě výše uvedených novelizací cizineckého zákona právě tuto novelu považuji za jeden z nejvýraznějších ukazatelů tendence řešit problémy vznikající v procesu praktického uplatňování právní normy legislativními změnami, které vedou k její stále více kasuistické a formalizované podobě na úkor její obecnosti a posílení metod směřujících ke zlepšení aplikační praxe. Podle mého názoru, řešení problémů souvisejících se „zneužíváním“ a „obcházením“ zákona cizinci, se již v této fázi dalo nastolit přijetím podzákonných aktů a interních opatření na základě a v rámci zákona bez větších legislativních zásahů za účelem lepší přehlednosti a stability právní normy. Znepřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu je dle mého názoru dalším příkladem negativní tendence maximálního ulehčení úřednické práce přímým ustanovením zákona, kterým se úředník jednoduše „zaštítí“, a případné projevy úřednické svévole zde nejsou ničím korigovány. To, že cizinec nemá právní nárok na udělení víza, ještě neznamená, že nemá právo na spravedlivý přístup v procesu rozhodování o udělení víza, vezmeme-li v úvahu roli stanoviska zastupitelského úřadu a jeho vliv na rozhodování.

2.5 Následující důležité novelizace dle stavu k březnu roku 2015

Novelizace v následujícím období jednak zaváděly nové instituty v oblasti dlouhodobých pobytů (zelená karta, modrá karta, zaměstnanecká karta), jednak se zaměřovaly na regulaci, zpřesnění a zpřísnění stávajících ustanovení zákona na základě poznatků z aplikační praxe a ve snaze zamezit zneužívání některých ustanovení k možnosti legalizace pobytu pro cizince, kteří by jinak museli z území ČR vycestovat.

Zákonem číslo 328/2008 Sb. s účinností od 1.1.2009 byl zaveden nový druh povolení k dlouhodobému pobytu cizinců za účelem zaměstnání při splnění zákonem stanovených podmínek, a to tak zvaná zelená karta. Jednalo se o povolení k pobytu duálního charakteru, současně zahrnujícího jak povolení k zaměstnání tak i povolení k pobytu. Účelem této úpravy byla snaha „*odstranit nadbytečné administrativní překážky bránící operativnímu přístupu cizinců na český trh práce v profesích, které nebudou v době 30 dnů od nahlášení volného*

⁴⁹ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 379/2007 Sb., sněmovní tisk č. 191/0.

*pracovního místa úřadu práce obsazena českým občanem, občanem jiného členského státu Evropské unie nebo jejich rodinnými příslušníky.*⁵⁰ Tento institut byl následně zrušen novelou provedenou zákonem č. 101/2014 Sb. s účinností od 24.6.2014 a nahrazen novým institutem zaměstnanecké karty, který dodnes existuje v platné právní úpravě.

Tato úprava byla přijata s cílem harmonizovat pravidla používaná v členských státech EU pro vyřizování žádostí o vydání jednotného povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2011/98/EU⁵¹. Zachovával se duální charakter zaměstnanecké karty a hlavní změna spočívala v tom, že namísto dosavadních dvou správních řízení, a to o udělení povolení k zaměstnání a povolení k pobytu, je od teď vedeno pouze jedno správní řízení a na základě jediné žádosti, o které rozhoduje Ministerstvo vnitra, a v případě kladného rozhodnutí se vydává povolení k pobytu a současně i povolení k výkonu zaměstnání na území České republiky. V souvislosti s touto změnou už nebylo možné udělit vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání a bylo nezbytné žádat rovnou o zaměstnaneckou kartu, pokud účel zaměstnání vyžadoval pobyt cizince na území delší než 3 měsíce. Prodloužení zaměstnanecké karty se provádělo na základě závazného stanoviska Úřadu práce, který měl při vydání tohoto stanoviska přihlížet k situaci na trhu práce.

Mezi těmito novelizacemi byly zákonem č.427/2010 Sb. provedeny další zásadní změny úpravy cizineckého práva. V návaznosti na výše popsané novinky zavedené ve sféře dlouhodobých pobytů nutno uvést, že tato novela mimo jiné zavedla další druh dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání pro pracovníky s vysokou kvalifikací – modrou kartu. V souvislosti s transpozicí směrnice Rady 2009/50/ES⁵² tento speciální druh povolení k dlouhodobému pobytu byl vydáván cizincům za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci. Zákon definoval pojem “vysoká kvalifikace”. Do pojmu “vysoká kvalifikace” bylo zahrnuto vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání, pokud studium

⁵⁰ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č.382/2008 Sb., sněmovní tisk č. 486/0.

⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

⁵² Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

trvalo aspoň 3 roky. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 427/2010 Sb. v souvislosti s touto novinkou „*ministerstvo práce a sociálních věcí povede podle navrhovaného § 37b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty.*“

Jednou z hlavních změn, kterou přinesla tato novelizace, bylo zavedení od května roku 2011 nových průkazů o povolení k pobytu obsahující biometrické údaje, s čímž souviselo ustanovení ukládající cizinci povinnost strpět pořízení tzv. „ověřovacích otisků prstů“ a pořízení biometrických údajů za účelem ověření totožnosti držitele průkazu nebo pravosti tohoto průkazu. Cizinci se dále ukládala povinnosti projít proceduru související s vyhotovením průkazu (strpět pořízení biometrických údajů, podepsat související prohlášení a poučení, nakonec zaplatit poplatek ve stanovené výši) a převzít povolení k pobytu. Nesplnění těchto povinností u cizince, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu, se od teď považovalo za přestupek.

Nově se zavádělo, že cizinec může podat žádost o dlouhodobé vízum pouze na zastupitelském úřadě ve státě své státní příslušnosti nebo ve státě, kde má povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt, oproti dosavadní úpravě, kdy místo podání žádosti v zahraničí se nijak neomezovalo. Žádost podaná na nepřislušném zastupitelském úřadě se od teď považuje za nepřipustnou.

Dále se stanovila povinnost zastupitelského úřadu provést pohovor se žadatelem o dlouhodobé vízum za účelem podnikání. Zákon pak stanovil i náležitosti záznamu o provedení pohovoru. Zpřísnilo se ustanovení o možnosti požádat o trvalý pobyt na území po 4 letech nepřetržitého pobytu pro žadatele po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. S cílem zamezit účelovým jednáním cizinců, kteří žádají o udělení mezinárodní ochrany několikrát za sebou, bylo stanoveno, že do doby dvou let se řízení o mezinárodní ochraně započítává pouze poslední řízení, kdy se do této doby započítává i řízení o kasační stížnosti, ale toliko za předpokladu, že byla podána v zákonné lhůtě podle soudního správního řádu.

Další omezení se týkalo ustanovení §87 cizineckého zákona o možnosti legálního pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie po dobu řízení o jeho žádosti o povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu. Tento institut byl doposud často zneužíván cizinci v případě zamítnutí jejich žádosti o některý z druhu pobytových oprávnění nebo zastavení řízení tím, že se jednoduše podala

další žádost, a po dobu řízení o této další žádosti cizinec znovu mohl oprávněně pobývat na území. Od účinnosti předmětné novely, podání opakované žádosti se shodnými náležitostmi už neopravňovalo cizince k pobytu a nutilo ho k opuštění území ČR. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 427/10 Sb. novelizace v této souvislosti přinesla zejména „*změny reagující na stále narůstající počet cizinců, kteří podáváním účelových žádostí zjevně zneužívají řízení o udělení některých druhů pobytů na území České republiky (zejména trvalého pobytu) ke krátkodobé legalizaci pobytu.*“

V době, kdy tato práce byla fakticky napsána, a moje největší úsilí byla směřována na úspěšné složení státních zkoušek dle studijního plánu, spatřila svět jak jinak další novela cizineckého zákona provedená zákonem číslo 314/2015 Sb., ze dne 11.11.2015 s účinností od 18.12.2015, což přivedlo k nutnosti přepracování některých částí této práce při zachování obecného konceptu. Již tato zmínka má napovědět, že i tato novela je pokračováním tendence vývoje cizineckého práva v ČR směrem ke konkretizaci i tak už dost rozsáhlých ustanovení, další kazujizaci a změn obsahu některých základních pojmů. Blíže uvedu jen některé ze změn, které zmíněná novela přinesla. Například znovu se omezuje okruh osob, které lze považovat za rodinného příslušníka občana EU. Nyní oproti původní úpravě tím může být rodič nezletilého občana EU, kdy takový nezletilý občan je závislý na výživě svého rodiče, který o něj skutečně pečuje, když v původním znění ustanovení §15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců byla jako podmínka vyžadována společná domácnost rodiče a potomka. Bez dalšího za rodinného příslušníka je rovněž považován potomek občana Evropské unie (přímý příbuzný v sestupné linii) mladší 21 let. Původní úprava obsahovala při splnění dalších podmínek věkovou hranici 26 let. Podle odstavce 2 písm. b) se za rodinného příslušníka občana EU dále považuje partner občana EU, který není manželem a který s ním žije ve společné domácnosti. Původně relevantním bylo pouze společné soužití (společná domácnost) s občanem EU, přičemž okruh osob spadajících pod tuto kategorii byl upřesněn soudní judikaturou. Podrobněji je tato problematika rozebrána v páté kapitole.

Za pozitivní změnu považuji nově zavedené rozšíření časového pásma pro prodloužení oprávnění k dlouhodobému pobytu na 120 dnů oproti původním 76 dnům, kdy nově cizinec může podat žádost o prodloužení až do doby platnosti jeho pobytového oprávnění, nejdříve však 120 dnů před uplynutím platnosti dosavadního oprávnění. Navíc se při splnění určitých podmínek zavádí možnost

dřívějšího podání žádosti. Naopak za zbytečné a protiústavní považují nově připuštěné právo správního orgánu v rámci ověřování příjmů žadatele, vyžádat od žadatele o pobytové oprávnění prohlášení o zproštění mlčenlivosti správce daně pod sankcí zastavení řízení.

Dále se nově zavádí možnost cizince, kterému byl ukončen pobyt rodinného příslušníka občana EU na základě §87f odst. 1, požádat o dlouhodobý nebo trvalý pobyt přímo na území. Dříve taková možnost nebyla v zákoně jasně zakotvena ani v případě, pokud dotyčná osoba již splňovala podmínku nepřetržitého pětiletého pobytu na území.

Nové znění zákona ještě více konkretizuje a znepréhledňuje situaci ohledně podání žádosti o trvalý pobyt. Nově nelze tuto žádost podat v době fikce pobytu, ale i zde jsou určité výjimky. Jako důvod předkladatel uvádí, že v praxi „*dochází k jednoznačnému zneužívání institutu fikce platnosti dosavadního pobytového oprávnění (dlouhodobého víza nebo pobytu), a to dokonce tzv. trojím účelovým podáváním žádostí počínajícím žádostí o trvalý pobyt podávanou jen proto, aby cizinec mohl podat žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území a z tohoto druhu víza pak požádat o další druh povolení k dlouhodobému pobytu*“⁵³, a je třeba tomu zamezit.

Skutečnost, že cizinci hledají možnosti, jak v rámci zákona maximálně zlepšit své pobytově-právní postavení může vést k určitým nežádoucím a zákonem původně nezamýšleným důsledkům, ještě neznamená, že sebemenší úpravy musí být zakotveny přímo v zákoně. Domnívám se, že i v tomto případě účelu daného ustanovení bylo možno dosáhnout přijetím obecnější úpravy s následnou konkretizací podzákoným předpisem. Avšak kladně hodnotím snahu zákonodárce upřesnit procesní otázky řízení, kdy novela přesně vymezuje okamžik vydání rozhodnutí tím, že stanoví, co se považuje za vydání rozhodnutí.⁵⁴ Domnívám se, že takové procesní zpřesnění povede k lepší jistotě

⁵³ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona 314/2015 Sb., sněmovní tisk 463/5.

⁵⁴ Viz §169 odst. 2 zákona č.326/1999 Sb., §169 odst. 2: *V případě vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti, vydání potvrzení o přechodném pobytu občana Evropské unie, povolení k přechodnému pobytu a povolení k trvalému pobytu se vydáním rozhodnutí rozumí*

a) převzetí průkazu o povolení k pobytu, jde-li o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti,
b) převzetí potvrzení o přechodném pobytu občana Evropské unie,
c) převzetí pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie, jde-li o povolení k přechodnému pobytu, nebo
d) převzetí rozhodnutí o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 74, průkazu o povolení k trvalému pobytu občana Evropské unie nebo průkazu o povolení k trvalému pobytu podle § 87t, jde-li o vydání povolení k trvalému pobytu.

účastníka řízení v rámci uplatnění jeho práv a oprávněných zájmů v řízení jako i k lepší přehlednosti v postupu řízení.

3. Dlouhodobý pobyt

Dlouhodobý pobyt je druhem přechodného pobytu na území ČR, který je oddělen od přechodného pobytu krátkodobého délkou stanovené doby pobytu a to 90 dnů. To znamená, že jakýkoli druh pobytu povolený na dobu více než 90 dnů, a který není pobytem trvalým, můžeme zařadit do této kategorie. Dlouhodobý pobyt je úpraven v zákoně o pobytu cizinců č.326/1999 Sb. (cizinecký zákon), především v§30 až 64 a dále v §117a až 117g v souvislosti s problematikou biometrických průkazů.

K otázce dlouhodobých pobytů je nezbytné zmínit, že institut dlouhodobého pobytu je primárně určen k vytvoření právního rámce pro integrační proces cizinců ze třetích zemí bez vazby na občana EU, když pro občany členských států a jejich rodinné příslušníky je především určen institut přechodného pobytu podle §87a-87f cizineckého zákona. Cizinecký zákon v současné době předpokládá následující standardní imigrační proces cizince se zájmem o usazení se v ČR:

- udělení dlouhodobého víza na zastupitelském úřadu v souladu s §30 cizineckého zákona, nebo v určitých případech, kdy se rovnou na zastupitelském úřadu podává žádost o dlouhodobý pobyt (viz § 42a a násl. Cizineckého zákona), udělení vstupního dlouhodobého víza k převzetí povolení dlouhodobého pobytu,
- přicestování do ČR a pobyt na dlouhodobé vízum, pak získání dlouhodobého pobytu, který se zpravidla uděluje na 1 až 2 roky nebo přicestování do ČR a převzetí průkazu o povolení dlouhodobého pobytu (cizinec, který má možnost ještě v zahraničí požádat rovnou o povolení k dlouhodobému pobytu neabsolvuje stádium udělení dlouhodobého víza a pobytu na toto vízum),
- prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu,
- po pěti letech dlouhodobého pobytu nebo kdykoli později za podmínky nepřetržitosti pobytu podání žádosti a získání trvalého pobytu,
- po pěti letech trvalého pobytu za splnění dalších podmínek možnost získání státního občanství ČR.

Z výše uvedeného lze nabyt dojmu, že kdokoli z cizího státu pokud má zájem o přestěhování do ČR, má možnost snadno uplatnit tento postup, neboť o

dlouhodobé vízum lze teoreticky žádat za jakýmkoli účelem. Fakticky ale na udělení víza obecně a dlouhodobého zvláště není právní nárok⁵⁵, proces povolování víz je vyňat z regulace správního řádu, získat toto vízum pro je cizince v současné době velmi obtížné, ne-li nemožné. Ovšem ČR je vázaná unijním právem, a v případech, kdy dle práva EU musí na určité druhy povolení k pobytu existovat právní nárok, cizinecký zákon předpokládá zvýhodněný režim získávání povolení k dlouhodobému pobytu, a to právě podle §42a nebo 42b cizineckého zákona.

3.1 Dlouhodobé vízum

Jak už bylo výše uvedeno, dlouhodobé vízum je vízum opravňující k pobytu na území ČR v délce přesahující 90 dnů. Podle §30 odst. 2 cizineckého zákona vízum nad 90 dnů se uděluje cizinci i za účelem převzetí povolení k pobytu nebo za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu vydávaného Ministerstvem zahraničních věcí, mimo klasické dlouhodobé vízum, které opravňuje k pobytu na území delším 90 dnů za účelem vyžadujícím takovou délku pobytu. Jelikož vízum za účelem převzetí povolení k pobytu se vydává z úřední povinnosti po nabytí právní moci rozhodnutím MV ČR o povolení k pobytu a slouží v podstatě jenom ke vstupu a převzetí tohoto povolení, v této práci se budu věnovat pouze dlouhodobému vízu vydávanému na žádost cizince.

Hlavní předností dlouhodobého víza oproti vízu krátkodobému je skutečnost, že dává možnost jeho držiteli při zachování účelu pobytu a splnění dalších podmínek kontinuálně svůj pobyt prodloužit tím, že podá žádost o dlouhodobý pobyt a v případě jeho udělení a prodloužení získat povolení k trvalému pobytu.

3.1.1 Rozdělení kompetencí v procesu vydávání dlouhodobého víza a příslušný zastupitelský úřad.

Proces udělení dlouhodobého víza je poměrně kritizovaným systémem rozdělení kompetencí mezi zastupitelským úřadem ČR v zahraničí a Ministerstvem vnitra. Cizinec podá osobně na zastupitelském úřadu ČR v zahraničí žádost, v případě přijetí žádosti je zastupitelský úřad povinen žádost nabrat a zpravidla (v některých případech povinně) provede se žadatelem

⁵⁵ Srov. §51 odst. 2 cizineckého zákona.

pohovor. Dále je zastupitelský úřad oprávněn uplatnit k žádosti své stanovisko. Spis cizince zašle zastupitelský úřad Ministerstvu vnitra, které o žádosti rozhodne. Stanovisko zastupitelského úřadu k žádosti o udělení dlouhodobého víza není závazné, ale jak je z praxe známo, má velkou váhu v procesu rozhodování orgánu Ministerstva vnitra. Kritiku si vysloužila netransparentnost celého procesu a velký rozptyl odpovědnosti úřadů: „*Ministerstvo vnitra, které přijímá finální rozhodnutí, musí totiž vycházet pouze z podkladů od zastupitelského úřadu a nemá většinou prostředky jak tyto podklady zpochybňovat nebo verifikovat (s cizincem komunikoval jen zastupitelský úřad).*“⁵⁶

Žadatelé o vízum nemají všechna práva účastníků správního řízení, jelikož procedura udělování víz je vyňata z působnosti správního řádu. „*Zákonodárce při tom vycházel především ze skutečnosti, že vstup na území a udělení prvního pobytového povolení (víza) nejsou chráněny ústavou, stejně jako neoprávněný pobyt.*“⁵⁷ Cizinci například nemohou nahlížet do celého spisu, nemají právo na standardní zdůvodnění zamítavého rozhodnutí a přezkum odvolacího orgánu, pouze na písemné vyrozumění o neudělení víza s odůvodněním, že cizinec může požádat o nové posouzení důvodů neudělení víza ve lhůtě 15 dnů, které pak provede Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. V této souvislosti lze mimo jiné odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jenž judikoval, že „*sdělení důvodů neudělení dlouhodobého víza nelze považovat za vlastní rozhodnutí o neudělení víza, ale za úkon správního orgánu následující po rozhodnutí o neudělení víza. Provedení tohoto úkonu se tedy nelze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.*“⁵⁸

Místo podání žádosti je upraveno v §53 cizineckého zákona, podle kterého většina cizinců v současné době může podat žádost o dlouhodobé vízum pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt.⁵⁹ Pokud cizinec podá žádost na

⁵⁶ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 65. ISBN 978-80-7201-887-1.

⁵⁷ HŘEBÍKOVÁ, Iva a Jan KURŽEJA. Správní řízení na úseku pobytu cizinců. Vyd. 1. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2006. s. 55. ISBN 80-7251-227-7.

⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 21.12.2011, č.j. 5Ans 5/2011-221, (Výběr NSS 2544/2012).

⁵⁹ Tato povinnost se nevztahuje na cizince ze států uvedených ve vyhlášce Ministerstva vnitra č.429/2010 Sb., vydané na základě zmocňovacích ustanovení §182 odst. 1 písm. e) a v souladu

nepříslušném zastupitelském úřadu, zastupitelský úřad takovou žádost nepřijme jako nepřípustnou s povinností vrátit všechny doklady včetně správního poplatku. Zákon nestanoví žádné výjimky z tohoto ustanovení, ale formálně oproti Vízovému kodexu⁶⁰ „ český zákon je naopak benevolentnější ohledně toho, že v případě existence vícero příslušných zastupitelských úřadů (např. více konzulátů v jednom státě nebo v případě, kdy má cizinec i v jiném než svém domovském státě povolen dlouhodobý pobyt) ponechává cizinci právo výběru“.⁶¹ Z mých osobních zkušeností je zřejmé, že existující praxe činnosti zastupitelských úřadů v některých státech (např. Čína) však ukazuje, že území státu je na základě interních pravidel přece rozděleno (mezi konzulát v Pekingu a v Šanghaji) a žadatelovo podání je často odmítáno úředníky s poukazem na místní nepříslušnost, přestože zákon takové omezení nestanoví.

3.1.2 Účel pobytu a jeho změna

Účel pobytu resp. jeho doložení je základní podmínkou pro získání dlouhodobého víza a jeho trvání je nezbytné pro prodloužení doby povoleného pobytu na území. Skončení nebo neplnění účelu pobytu je důvodem pro zrušení cizincova povolení k pobytu. Smyslem tohoto cizinecko-právního institutu je snaha vykonávat zvýšenou kontrolou nad životem určitých cizinců.⁶²

Některé z účelů, ze kterých lze žádat o dlouhodobé vízum a následně i o dlouhodobý pobyt, jsou upraveny přímo v cizineckém zákoně, například společné soužití rodiny, podnikání, studium, strpení nebo vědecký výzkum, přičemž v současné době nelze udělit vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání.⁶³ Okruh účelů vyžadujících pobyt cizinců ne území ČR delší než 90 dnů zákon nikterak neomezuje, mohou to být například účely zdravotní, účast v právnických osobách, které nejsou obchodními korporacemi podle zákona o obchodních

s přílohou č.II Nařízení Rady (ES) č.539/2001 v platném znění. Jedná se o státy, jejichž občané jsou osvobozeni od povinnosti mít krátkodobé vízum pro vstup do státu EU.

⁶⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), publikováno v Úředním věstníku EU, L 243, 15.9.2009.

⁶¹ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 66. ISBN 978-80-7201-887-1.

⁶² Viz tamtéž s. 67.

⁶³ Viz §30 odst. 2 cizineckého zákona.

korporacích⁶⁴, kulturní, sportovní a jiné.

Účel pobytu musí trvat po celou dobu platnosti dlouhodobého víza a nelze ho změnit ani v průběhu řízení o navazující povolení k dlouhodobému pobytu, jinak cizinec může přijít o pobytové oprávnění tím, že vízum bude zrušeno a žádost o povolení k dlouhodobému pobytu zamítnuta.

Charakteristiku účelu pobytu určitým způsobem dává NSS slovy: „*Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány.*“⁶⁵

Problematickou je oblast určování kritérií pro samotné plnění účelu pobytu, které jsou ve velké míře ponechány k uvážení správního orgánu případně k interpretaci v praxi soudního rozhodování. Na druhou stranu se domnívám, že méně obecná úprava by nebyla možná vzhledem k rozmanitosti účelů pobytu a osobních poměrů cizinců, a přílišná konkretizace kritérií by vedla k přehnanému úřednímu formalismu a možnému nespravedlivému rozhodování. Právě v tomto případě by správní uvážení mělo být uplatněno v největší míře při splnění povinnosti správního orgánu náležitě zdůvodnit závěry, k nimž v rámci zákona takové správní uvážení dospělo. Je tu samozřejmě i široké pole pro využití rozhodovací praxe soudů, která má velkou mírou přispívat ke zlepšení aplikační praxe. Podle názoru NSS například „*plněním účelu, pro který bylo vízum uděleno, je ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nutno v případě, že vízum bylo uděleno za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána.*“⁶⁶

V poslední době správní orgán stále častěji plnění účelu dlouhodobého pobytu spojuje s délkou pobytu cizince na území ČR a odkazuje přitom na znění §30 odst. 1 a § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., podle něhož je cizinec oprávněn podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, pokud na území České republiky pobývá na vízum k pobytu nad 90 dní, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok (před poslední novelou 6 měsíců) a trvá-li stejný účel pobytu. Z uvedeného úředníci dovozují, že pokud je cizinec oprávněn podat

⁶⁴ Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

⁶⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 7As 82/2011-81, (Výběr NSS 5421/2011).

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, 7 As 82/2011 - 81, (Výběr NSS 5421/2011).

žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, pokud na území České republiky hodlá pobývat po dobu delší než 1 rok (původně 6 měsíců), uvedená doba též představuje minimální dobu, po kterou je cizinec povinen na území České republiky pobývat. Já se však domnívám, že podobné stanovisko je příliš formalizované a souhlasím s názorem Nejvyššího správního soudu, který vychází z materiálního pojetí plnění účelu pobytu: „*Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovatelce v tom, že zákon o pobytu cizinců nestanoví přesně, kolik dnů musí cizinec v inkriminovaném období pobývat na území České republiky. Posouzení doby pobytu s ohledem na to, zda tím cizinec naplnil účel jím deklarovaného pobytu, záleží vždy na okolnostech případu*“.⁶⁷ Tento závěr ve svém rozsudku podepřel i Krajský soud v Plzni, když konstatoval, že: „*při posuzování jednotlivých případů je pak třeba přihlížet k tomu, že jsou – velmi zhruba řečeno – podnikání, která bývají vázána na určité místo, a podnikání, při nichž se zpravidla cestuje (i do zahraničí)*“.⁶⁸

Pokud správní orgán shledá, že existují pochybnosti o plnění cizincem účelu jeho pobytu, důkazní břemeno k prokázání opaku leží na cizinci.

3.1.3 Proces podání žádosti

Pro podání žádosti o dlouhodobé vízum je cizinec povinen se dostavit na zastupitelský úřad osobně (vyjímá nezletilé osoby, kdy právní jednání na zastupitelském úřadě za ní provádí zákonný zástupce). Fakticky možnost podat žádost má pouze ten cizinec, který se zaregistroval v systému elektronického objednávání termínů podání žádostí Visapoint na stránce www.visapoint.eu.

Podle názoru některých autorů, k němuž se přikláním i já, v současné době jednou z hlavních funkcí systému Visapoint je omezování migrace tím, že do systému je často zadáván nízký počet termínů, což znemožňuje podání žádostí většině uchazečů.⁶⁹ Podle názoru Městského soudu v Praze, žadatel disponuje i jinou možností podání žádosti, a to například poštou za podmínky, že současně bude podána žádost o upuštění od osobního podání.⁷⁰ Pokud však Zastupitelský

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 4 As 165/2013-50 ze dne 28.5.2014.

⁶⁸ Rozsudek Krajského soudu v Plzni 30 A 5/2014-60 ze dne 23.5.2014.

⁶⁹ Srov. ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 67. ISBN 978-80-7201-887-1.

⁷⁰ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze 11 A 10/2010-109 (výběr NSS 4266/2011).

úřad žádost o upuštění osobního podání neshledá dostatečně odůvodněnou, řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza zastaví pro bezpředmětnost.

Dále je cizinec povinen na úředním tiskopise vyplnit zákonem požadované údaje⁷¹, předložit zákonem stanovené náležitosti (viz b. 3.3) a uhradit konzulární poplatek. Důležitou podmínkou přijetí žádosti je to, že na požádání je cizinec povinen podrobit se sejmutí otisků prstů a pořízení obrazu obličeje. Nesplnění některé z podmínek vede k nepřijetí žádosti, řízení nebude zahájeno a doklady i poplatek budou žadateli vráceny.

Zastupitelský úřad je oprávněn provést se žadatelem o dlouhodobé vízum pohovor, v případě žádosti o dlouhodobé vízum za účelem podnikání se stanoví povinnost zastupitelského úřadu provést pohovor vždy.⁷² Cílem pohovoru je zjistit bližší skutečnosti v souvislosti s účelem pobytu žadatele na území, zejména o tom, že jsou předpoklady pro skutečné plnění deklarovaného účelu pobytu, a naopak nic nenaspovídá tomu, že tento účel bude cizincem zneužíván. O pohovoru se pořizuje záznam obsahující zejména identifikační údaje žadatele, vylíčení průběhu pohovoru (ne podrobný průběh jako u klasického protokolu), identifikace osoby, která provedla pohovor a podpis žadatele, který má před podepsáním možnost seznámit se s obsahem záznamu a stvrzuje tak jeho správnost.

Zastupitelský úřad je oprávněn k žádosti o dlouhodobé vízum uplatnit své stanovisko. Není to povinností zastupitelského úřadu a na druhou stranu není povinností Ministerstva vnitra k tomuto stanovisku přihlížet. Avšak skutečnost, že do styku se žadatelem přichází pouze zastupitelský úřad, kdy úředníci při pohovoru získávají bezprostřední prvotní dojem o žadateli, nelze podcenit důležitost a váhu stanoviska zastupitelského úřadu při rozhodování orgánu Ministerstva vnitra, kam se žádost spolu s podklady a případným záznamem o pohovoru a stanoviskem zastupitelského úřadu posílá. Platný cizinecký zákon výslovně stanoví, že „*stanovisko zastupitelského úřadu k žádosti o udělení dlouhodobého víza se žadateli o dlouhodobé vízum ani jeho zástupci nepřístupňuje*“.⁷³

⁷¹ Viz §54 cizineckého zákona.

⁷² Viz §57 cizineckého zákona.

⁷³ Viz §57 odst. 3 cizineckého zákona.

3.2 Povolení k dlouhodobému pobytu

Povolení k dlouhodobému pobytu je standardním rozhodnutím v rámci správního řízení, u kterého se postupuje podle správního řádu a cizinec při splnění zákonných podmínek má právní nárok na získání povolení k dlouhodobému pobytu. Tím je zajištěno lepší právní postavení žadatele oproti řízení o udělení dlouhodobého víza, a v rámci pobytu na povolení dlouhodobého pobytu získává tak cizinec širší možnosti pohybu v rámci právního řádu (například změna účelu pobytu) a jistější právně-pobyťový režim v rámci emigračního procesu.

Z hlediska průběhu emigračního procesu lze systematizovat dva druhy povolení k dlouhodobému pobytu: takové, o které cizinec žádá v návaznosti na dlouhodobé vízum a během svého pobytu na území ČR a takové, kdy o něj žádá bez podmínky předchozího pobytu na území ČR, a zpravidla na zastupitelském úřadu v zahraničí.

3.2.1 Povolení k dlouhodobému pobytu navazující na dlouhodobé vízum, lhůty, fikce prodloužení

Základní podmínky pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu po předchozím pobytu na dlouhodobé vízum jsou stanoveny v § 42 cizineckého zákona. Primárně na území ČR Ministerstvu vnitra „*žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok a trvá-li stejný účel pobytu.*“ Jak vyplývá z dikce zákona při této žádosti nelze měnit účel pobytu, ale až následně při prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

Zákon stanoví přísnou lhůtu, ve které žádost o povolení k dlouhodobému pobytu má být úspěšně podána a to nejdříve 120 dnů před uplynutím doby platnosti víza a nejpozději v poslední den platnosti dlouhodobého víza.⁷⁴ Jediný liberační důvod spočívá v existenci překážky na vůli cizince nezávisle. V tomto případě zákon stanoví další pětidenní lhůtu po odpadnutí této překážky, kdy je cizinec oprávněn podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu a rovněž je povinen uvést důvody, ze kterých podává žádost opožděně a pak na výzvu správního orgánu tyto důvody prokázat.⁷⁵ Ve srovnání s obdobnou lhůtou podle

⁷⁴ Viz §47 odst. 1 cizineckého zákona.

⁷⁵ Viz §47 odst. 3 cizineckého zákona.

správního řádu⁷⁶ tato lhůta, přestože poslední novelou byla prodloužena o dva dny, je o mnohem kratší a zákon neposkytuje možnost zhojení jejího zmeškání. Pokud například důvodem zmeškání podání žádosti ve standardní zákonné lhůtě byla nemoc cizince, musí během 5 dnů po uzdravení tuto žádost podat, uvést v ní relevantní důvody, které mu bránily ve včasné podání žádosti, jinak se vystavuje reálnému nebezpečí přijít o pobytové oprávnění a být nucen odcestovat.⁷⁷ Poslední novela cizineckého zákona umožnila oproti původnímu znění i možnost předčasného podání žádosti v odůvodněných případech, kdy zákon používá stejný princip odůvodnění takového podání a prokázání důvodů jako i v případě opožděného podání.

Velmi důležitým institutem je tzv. zákonná fikce prodloužení pobytového oprávnění podle §47 odst. 4 cizineckého zákona, který zní: *„Pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o povolení dlouhodobého pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti“*, to znamená do dne doručení rozhodnutí odvolacího orgánu. Tato fikce nastává automaticky bez nutnosti provedení řízení nebo rozhodování ze strany správního orgánu a týká se cizinců, kteří podali žádost v zákonné lhůtě (nejdříve 120. den a nejpozději poslední den platnosti víza), ale správní orgán nerozhodl do dne skončení platnosti cizincova pobytového oprávnění. Taková situace je v současné době velmi běžná, řízení o žádosti může trvat měsíce, dokonce i roky a bez tohoto institutu by bylo obtížně řešit pobytový status žadatelů.

V praxi často nastává situace, kdy cizinec v cestovním dokladu nemá vyznačené platné vízum nebo jiné oprávnění k pobytu, přesto je jeho pobyt na území ČR považován za legální. Pro účely prokazování legálnosti pobytu, vyřizování záležitostí spojených s běžným životem (jednání na úřadech, ověřování podpisů, žádost o udělení řidičského oprávnění, nakonec cestování) může cizinec nechat vyznačit v cestovním dokladu vízový štítek ve formě víza k pobytu nad 90

⁷⁶ Viz §41 odst. 2 správního řádu.

⁷⁷ Otázkou je, jestli důvodem nezávislým na vůli cizince bude považována situace, kdy cizinec sice žádost o povolení k dlouhodobému pobytu podal, ale dříve než před 120. dnem před skončením platnosti víza, a tak z důvodu litispendence druhou žádost již podat nemůže, musí čekat, až se řízení o první žádosti zastaví, což se může stát po uplynutí posledního dne platnosti víza, to jest lhůty, ve které je cizinec oprávněn žádost podat.

dnů (oproti staré úpravě, kdy se pobytové oprávnění potvrzovalo tzv. překlenovacím vízem, které nebylo vždy uznáváno orgány jiných států EU).

Povolování dlouhodobého pobytu bez podmínky předchozího pobytu na území na dlouhodobé vízum se řídí obecnými ustanovením cizineckého zákona o dlouhodobém pobytu a některými dalšími zvláštními ustanoveními, o nichž bude pojednáno níže.

3.2.2 Povolení k dlouhodobému pobytu bez podmínky pobytu na dlouhodobé vízum – za účelem společného soužití rodiny

Institut povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je upraven v §42a cizineckého zákona, přičemž cizinec je oprávněn podat žádost i o dlouhodobé vízum za účelem společného soužití rodiny a teprve následně v návaznosti na toto vízum požádat o dlouhodobý pobyt. Pravdou však je, že v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu má cizinec více práv než v řízení o dlouhodobé vízum, jelikož se postupuje podle správního řádu. Nevýhodou je správní lhůta k vyřízení žádosti stanovená na 270 dnů. Tak dlouhou lhůtu pro vyřízení považují za neopodstatněnou a v průběhu novelizací upravenou zjevně jen za účelem ospravedlnění průtahů řízení, které se staly součástí praxe úřadů při rozhodování o pobytových oprávněních cizinců. Podle některých výzkumů sloučení rodiny je jedním z nejčastějších důvodů povolení pobytu vietnamských občanů v ČR.⁷⁸

Právo cizince získat povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny se váže na jeho rodinné vazby specifikované v cizineckém zákoně k tomu cizinci, který již v ČR má dlouhodobější pobytový status včetně azylu, splňuje podmínky požadované doby pobytu a další⁷⁹ a který v §42a cizineckého zákona

⁷⁸ Srov. DRBOHLAV, Dušan (ed.). Nelegální ekonomické aktivity migrantů: (Česko v evropském kontextu). Vyd. 1. V Praze: Karolinum, 2008. s. 241. ISBN 978-80-246-1552-3.

⁷⁹ §42a odst. 6 cizineckého zákona zní: „Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny se cizinci udělí, jestliže a) cizinec, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu a pobývá na území po dobu nejméně 15 měsíců; jde-li o sloučení manželů, současně musí každý z nich dosáhnout věku 20 let,

b) cizinec, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, pobývá na území po dobu nejméně 6 měsíců a je držitelem povolení vydaného podle § 42g ,

c) manželů, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu², pokud manželství vzniklo před jeho vstupem na území,

d) nezletilému cizinci, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu,

e) jde o cizince podle odstavce 1 písm. d) nebo f) , nebo

f) cizinec, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, je držitelem modré karty.“

figuruje jako nositel oprávnění ke sloučení rodiny. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu tak jsou oprávnění podat následující příbuzní tohoto nositele:

- manžel,
- nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě,
- nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě manžela nositele oprávnění,
- nezletilý cizinec, který byl nositeli oprávnění nebo jeho manželovi rozhodnutím příslušného orgánu svěřen do náhradní rodinné péče, nebo který byl nositelem nebo jeho manželem osvojen anebo jehož poručníkem nebo manželem jeho poručníka je nositel oprávnění, pokud se bude péče o nezletilého vykonávat na území,
- rodič nezletilého cizince, kterému byl udělen azyl, nemá-li takový nezletilý azylant rodiče, přímý příbuzný ve vzestupné linii nebo jeho poručník,
- osamělý cizinec starší 65 let nebo cizinec, který se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sám postarat, a který je rodičem nebo dítětem nositele.

Žádost o tento typ dlouhodobého pobytového oprávnění se zpravidla podává na zastupitelském úřadu, zákon ale umožňuje v průběhu pobytu cizince na dlouhodobé vízum nebo dlouhodobý pobyt za jiným účelem na území ČR podání žádosti přímo na Ministerstvu vnitra.⁸⁰

3.3 Náležitosti žádosti o dlouhodobé vízum a povolení k dlouhodobému pobytu

Cizinec, pokud žádá o dlouhodobé vízum, povolení dlouhodobého pobytu nebo i o jiný typ pobytového oprávnění, je povinen k žádosti předložit zákonem stanovené náležitosti, které lze rozdělit na obecné náležitosti a na speciální, které se liší podle typu pobytu nebo dokonce i podle účelu pobytu v případě stejného pobytového statusu, proto pro upřesnění speciálních náležitostí je třeba vždy ověřit znění zákona.

⁸⁰ Viz §42a odst. 4, 5 cizineckého zákona.

3.3.1 Obecné náležitosti žádosti

Cizinec, který žádá o dlouhodobé vízum i o povolení k dlouhodobému pobytu je povinen předložit vždy

- cestovní doklad,
- fotografie, pokud nebude pořizován obrazový záznam cizince,
- doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území (tento doklad se nevyžaduje od výzkumných pracovníků a žadatelů o vízum za účelem strpení. Dokladem o zajištění ubytování může být jakýkoli doklad prokazující oprávněnost užívání bytu nebo domu včetně písemného potvrzení osoby, která je oprávněným uživatelem bytu nebo domu s její ověřeným podpisem. Zákon dále stanoví, že „*ubytování může být zajištěno v objektu, který je ... označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem, a je podle stavebního zákona⁸¹ určen pro bydlení, ubytování nebo rekreaci*“. Zákon bezprostředně nestanoví dobu, po kterou musí existovat oprávněnost užívání bytu nebo domu, z praxe ale vyplývá, že úřad požaduje, aby v případě dlouhodobého pobytu byla pokryta celá doba, na kterou se o pobytové oprávnění žádá. V praxi úřady zpravidla akceptují i smlouvy o nájmu bytu, uzavřené na dobu neurčitou, nebo uzavřené na dobu 1 roku s podmínkou automatického každoročního prodloužení),
- doklad o účelu pobytu (relevantní doklad prokazující existenci předpokladu pro plnění účelu pobytu, např. rodný nebo oddací list, pokud se žádá o vízum nebo povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny, výpis z obchodního rejstříku nebo jiný doklad o zápisu do příslušné evidence⁸² pro účel podnikání, a podobně. V případě žádosti o dlouhodobý pobyt ve formě vydání tzv. modré karty se požaduje předložení pracovní smlouvy a dalších dokladů prokazujících předpoklady pro výkon zaměstnání vysoké kvalifikace.⁸³ Pro žádost o zaměstnaneckou kartu jako účel pobytu se požaduje předložení pracovní smlouvy nebo jiné obdobné dohody.⁸⁴),

⁸¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁸² Viz §46 odst. 7 písm. c) cizineckého zákona.

⁸³ Viz §42j odst. 1 písm. a), b) cizineckého zákona.

⁸⁴ Viz §42h odst. 1 písm. a) až f) cizineckého zákona.

- doklad o zdravotním pojištění (pokud cizinec žádá o dlouhodobé vízum, předloží doklad o cestovním zdravotním pojištění tehdy, až bude vízum uděleno před jeho vyznačením. Stejným způsobem předloží doklad o zdravotním pojištění i cizinec, který žádá na zastupitelském úřadu rovnou o povolení k dlouhodobému pobytu před vyznačením dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu. V tomto případě se však doporučuje pořízení zdravotního pojištění v rozsahu komplexní péče, jelikož obecnou podmínkou podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území a jeho prodloužení je povinnost předložit doklad o zdravotním pojištění zpravidla v rozsahu komplexní péče s platností po celou dobu trvání povoleného pobytu. Rozsah cestovního zdravotního pojištění a komplexního zdravotního pojištění a některé podmínky pro to, aby tento doklad byl povolovacím orgánem uznán, jsou upraveny v § 180j cizineckého zákona. Za velice spornou považují praxi úřadů vyžadovat od cizince doklad prokazující zaplacení pojistného pokrývajícího celou dobu pojištění. Správní orgán sice má podle zákona možnost doklad o zaplacení pojistného vyžádat, žádný obecně závazný předpis však nestanoví povinnost cizince uhradit najednou celou částku pojistného.⁸⁵ Ad absurdum by tak úředníci mohli požadovat i doklad o zaplacení celé částky nájemného za dobu, na kterou se cizinci uděluje dlouhodobý pobyt, která v případě 24 měsíců by teoreticky mohla činit stovky tisíc korun. Navíc to nekoresponduje s požadavkem pravidelnosti příjmu, kdy se preferuje cizinec se stálým zdrojem příjmů oproti cizinci s velkým kontem bez jasného původu finančních prostředků. V případě účasti cizince na veřejném zdravotním pojištění podle zvláštního právního předpisu⁸⁶ nelze po něm požadovat žádný jiný doklad, prokazující existenci zdravotního pojištění.⁸⁷),

- doklad o zajištění prostředků k pobytu na území (výši a způsob prokázání zajištění prostředků k pobytu stanoví §13, §42b odst. 1

⁸⁵ V praxi jsem se například setkala s případem, kdy cizinka starší 60 let při sjednání smluvního pojištění zjistila, že sazby pojistného pro osoby starší 60 let jsou 5 krát vyšší než obvykle pojistné sazby. Cizinka při splnění podmínek mohla získat povolení k dlouhodobému pobytu na dobu 5 let. Správní orgán dobu, na kterou bude její dlouhodobý pobyt prodloužen, podmínil zaplacením celé částky pojistného, což byla v jejím případě částka cca 250000,-Kč.

⁸⁶ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

⁸⁷ Viz §180j odst. 4 cizineckého zákona.

písm. d) cizineckého zákona, který stanovuje parametry dokladu o úhrnném měsíčním příjmu rodiny pro účely řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a dále §46 odst. 7 písm. b), určující akceptovatelný doklad o úhrnném měsíčním příjmu cizince a společně posuzovaných osob. Pro každý typ dlouhodobého pobytu v závislosti na tom, jestli se jedná o dlouhodobé vízum nebo o dlouhodobý pobyt za určitým účelem, zákon pokaždé určuje, jaký druh dokladu i finanční zajištění musí cizinec předložit. V obou případech výše požadovaných částek se odvozuje od zákona o životním a existenčním minimu⁸⁸. V současné době, pokud cizinec nedoloží odpovídající doklad o výši příjmu u žádosti o povolení dlouhodobého pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, příslušný odbor Ministerstva vnitra přímo ve výzvě k odstranění vad žádosti poučuje žadatele, že je požadován doklad, ze kterého bude patrná stálost a pravidelnost příjmu cizince. Cizinecký zákon však v případě dlouhodobého pobytu neobsahuje bezprostřední požadavek pravidelnosti příjmu cizince. Dále správní orgán často přímo poukazuje žadateli na to, že dokladem o příjmu plynoucího z podnikání nejsou jednotlivé faktury nebo příjmové doklady za poskytnuté služby ani přiznání k dani z příjmu fyzických osob za uplynulé zdaňovací období, nýbrž výsledek vyměřovacího řízení formou platebního výměru. Dále za doklad o příjmu nebude považován doklad o vyplacené podpoře v nezaměstnanosti nebo doklad o pobírání některé z dávek v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc).

Novou úpravou účinnou od 18.12.2015 veškerá příslušná ustanovení týkající se doložení pravidelných příjmu obsahují text o tom, že k dokladu prokazujícímu pravidelný příjem cizince je správní orgán oprávněn vyžádat předložení též prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti finančního úřadu, a to v plném rozsahu údajů, za účelem ověření úhrnného měsíčního příjmu rodiny. Vzhledem k tomu, že správní orgán disponuje jinými možnostmi ověření skutečných pravidelných příjmů cizince, jako předložení platebního výměru daně z příjmu, vyhledání údajů z veřejných evidencí, nakonec vyžádání dokladů o bezdlužnosti vůči finančním orgánům státní správy doposud zakotvených

⁸⁸ Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

v zákoně a jinými možnostmi zákonem předpokládanými, považují toto ustanovení za nadbytečné a vzhledem k ústavně zaručeným právům a svobodám nepoměrným k účelu tímto ustanovením sledovaným.

Žadatelé o modrou kartu nebo zaměstnaneckou kartu jsou z povinnosti předkládat doklad o finančním zajištění vyňati z důvodu, že se předpokládá, že jejich pobyt bude zajištěn mzdou podle pracovní smlouvy. Dále se povinnost předložit k žádosti o udělení dlouhodobého víza nevztahuje na manžela azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany za podmínek stanovených §31 odst. 5 cizineckého zákona).

3.3.2 Zvláštní náležitosti žádosti

Zákon specifikuje některé případy podání žádostí tím, že určuje další doklady, které musí cizinec předkládat. Jedná se například o následující náležitosti: doklad o tom, že cizinec nemá nedoplatky vůči orgánům Finanční správy České republiky ani orgánům Celní správy České republiky⁸⁹vždy, pokud jde o žádost za účelem podnikání, doklad o trestní záchovalosti vydaný státem, jehož je cizinec občanem, jako i státy, ve kterých se cizinec zdržoval v posledních 3 letech po dobu delší než 6 měsíců a dále doklad potvrzující splnění požadavku opatření před zavlečením infekčního onemocnění. Poslední dva doklady se předkládají pouze na požádání úřadů a mohou být vyžádány u jakékoli žádosti, přičemž lékařskou zprávu lze vyžádat jen v případě, že je důvodné podezření o existenci u cizince infekčního onemocnění⁹⁰. Zákon přímo neurčuje další podmínky, za kterých tyto doklady mohou být vyžadovány, v praxi se projevuje tendence, že v posledních letech některé doklady jsou vyžadovány skoro vždy (doklad o beztrestnosti), jiné podle individuálního posouzení nebo podle příslušnosti cizince k určitému státu.

3.4 Důvody nevyhovění žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo dlouhodobého pobytu

Důvody pro zamítavé rozhodnutí jsou v podstatě jednotné jak pro žádost o dlouhodobé vízum tak i pro žádost o povolení dlouhodobého pobytu⁹¹. Přitom lze rozlišovat tři základní situace: nepřijetí žádosti pro nepřipustnost v případě

⁸⁹ Viz §46 odst. 7 písm. d) cizineckého zákona.

⁹⁰ Viz §31 odst. 4 písm. a) a b) cizineckého zákona.

⁹¹ Viz § 46 odst. 1 cizineckého zákona.

prvotního podání žádosti o dlouhodobé vízum na zastupitelském úřadě (řízení vůbec není zahájeno, doklady se vracejí žadateli), zastavení řízení z důvodů zjevné nepřipustnosti, bezpředmětnosti nebo nepředložení požadovaných náležitostí v případě žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, a nakonec meritorní zamítavé rozhodnutí z důvodů uvedených v § 56 cizineckého zákona. O první situaci bylo již zmiňováno v b. 3.1.2 této práce v souvislosti s otázkou místní příslušnosti zastupitelského úřadu.

Dalšími zvláštními důvody nepřipustnosti žádosti o dlouhodobé vízum jsou nepředložení náležitostí podle §31, odmítnutí cizincem pořízení otisků prstu nebo obrazového záznamu a to, že žádost nebyla podána na úředním tiskopisu⁹².

Dále se zaměřím na důvody zastavení žádosti a důvody jejího zamítnutí. Přičemž nutno mít na vědomí ustálenou praxi, kdy v případě povolení k dlouhodobému pobytu, pokud nejsou shledány důvody k jeho zamítnutí, povolení by mělo být vydáno, protože v tomto případě na vydání povolení existuje právní nárok. Jak už bylo výše uvedeno, na rozdíl od povolení k dlouhodobému pobytu, na dlouhodobé vízum právní nárok není, avšak i dlouhodobé vízum lze zamítnout pouze v případech stanovených zákonem.

3.4.1 Důvody zastavení řízení

Zastavení řízení, pokud se jedná o žádost o povolení dlouhodobého pobytu, se obecně řídí důvody stanovenými v §66 odst. 1 správního řádu a to, že byla podána žádost zjevně nepřipustná, žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti nebo se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Ve většině případů se řízení ve věci žádosti o povolení dlouhodobého pobytu zastavuje z důvodu neodstranění vad žádosti.

Nejčastěji nastávají situace, kdy cizinec podá žádost a nedoloží potřebné náležitosti. Správní orgán vyzve cizince k jejich doložení a stanoví k tomu přesnou lhůtu. Tuto lhůtu správní orgán může v odůvodněných případech na požádání účastníka řízení prodloužit. Pokud cizinec na výzvu nereaguje a nedoloží zákonné náležitosti, řízení o žádosti bude zastaveno.

Dalším možným případem je, že cizinec sice podklady k žádosti předloží, ale správní orgán je neuzná za vyhovující podmínkám zákona a vyzve žadatele k předložení jiných dokladů prostých vad. Cizinec na výzvu reaguje a předloží další

⁹² Viz §53 odst. 3 cizineckého zákona.

doklady, avšak úřad neakceptuje i je, nebo cizinec není schopen jiné doklady předložit a na výzvu nereaguje, načež je řízení zastaveno.

Nakonec v neposlední řadě jsou řízení zastavována i v případech, kdy cizinec předloží bezvadné náležitosti, úřad je akceptuje, ale následně se ukáže, že přestaly platit skutečnosti, v těchto dokladech uvedené⁹³. Pokud cizinec nepředloží na výzvu úřadu nové doklady odpovídající podmínkám pro udělení dlouhodobého pobytu, řízení bude zastaveno.

3.4.2 Věcné důvody neudělení dlouhodobého víza a zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu.

Věcné důvody neudělení dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu stanoví §56 cizineckého zákona. Kromě přesně určených situací, kdy cizinec vyplní žádost o udělení dlouhodobého víza nepravdivě, je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob, předloží padělané anebo pozměněné náležitosti nebo údaje podstatné pro posouzení žádosti uvedené v těchto dokladech neodpovídají skutečnosti, cizinec podá žádost za účelem zaměstnání, nepředloží doklad o zdravotním pojištění odpovídající podmínkám zákona, cizinec neuhradil pokutu nebo náklady řízení vzniklé v souvislosti s řízením podle cizineckého zákona, nesplňuje podmínku trestní zachovalosti podle §174 cizineckého zákona nebo cizinec nemá platný cestovní doklad, předloží padělaný nebo pozměněný cestovní doklad, nesplňuje požadavky stanovené opatřením Ministerstva zdravotnictví před zavlečením infekčního onemocnění ze zahraničí⁹⁴, paragraf 56 cizineckého zákona obsahuje i poměrně vágní a úředníky často zneužívaná k zamítnutí žádosti ustanovení, jejichž interpretace a aplikace jsou v procesu ověřování judikaturou. Jedná se o následující důvody zamítnutí žádosti:

podle § 56 odst. 1 písm. a) dlouhodobé vízum a povolení k dlouhodobému pobytu se neudělí, pokud *„se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo*

⁹³ Často se stává, že cizinci s povolením dlouhodobého pobytu za účelem podnikání končí platnost živnostenského oprávnění, která je vázána na platnost dokladu o pobytu. Cizinec zapomene se včas dostavit na živnostenský úřad pro prodloužení doby platnosti výzvy o doložení náležitostí k prodloužení živnostenského oprávnění (prakticky způsob zhojení problému zdoluhavého postupu Ministerstva vnitra a možnosti zachování platnosti živnostenského oprávnění) a platnost tohoto oprávnění mu automaticky končí. Cizinec pak nemá možnost prokázat existenci záznamu do příslušného rejstříku, což je dle § 46 odst. 7 písm. c) cizineckého zákona podmínkou pro kladné vyřízení žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu.

⁹⁴ Viz §56 odst. 1 písm. b), c), e), f), g), i), k), odst. 2 písm. a) cizineckého zákona.

jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit“. Zejména u dlouhodobých víz je toto ustanovení častým důvodem nevyhovění žádosti, kdy v praxi úředníci konzulátu mohou například projevit snahu ověřit skutečnou existenci zaměstnání nebo podnikatelské činnosti žadatele na území jeho domovského státu deklarovanou v žádosti tím, že zavolají zaměstnavateli nebo do místa podnikání žadatele a v případě, že se z nějakých důvodů nedovolají nebo nedostanou srozumitelnou odpověď na telefonicky položenou otázku, vyjádří takový poznatek ve stanovisku zastupitelského úřadu, což může sloužit podkladem pro zamítnutí žádosti z důvodu nemožnosti ověřit údaje uvedené cizincem v žádosti.

V případě zamítnutí žádosti o udělení dlouhodobého víza má žadatel pouze nárok na nové posouzení důvodů o neudělení víza a tato řízení jsou vyloučena z působnosti správního řádu a z jakéhokoli soudního přezkumu. Vyloučení soudního přezkumu v tomto případě není v rozporu s Listinou základních práv a svobod, jak bylo opakovaně vysloveno v judikatuře Nejvyššího správního soudu, tak v judikatuře Ústavního soudu⁹⁵, kterou bylo rovněž poukázáno na náleží Ústavního soudu ze dne 23.6.2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, v němž bylo vysloveno, že neexistuje žádné subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky a že je věcí suverénního státu, za jakých podmínek a jakým způsobem umožní pobyt cizinců na svém území. Tento postoj Ústavního soudu vnímám jako příliš rigidní vzhledem ke kolizi státního zájmu s právem každého i cizince na spravedlivý proces.

V posledních letech jsou zjevné určité posuny v názorech Nejvyššího správního soudu na otázku vyloučení ze soudního přezkumu některých druhů cizineckých řízení, když to byl právě NSS, kdo podal návrh na zrušení §171 písm. a) cizineckého zákona. Dle argumentace NSS: *„Nejen čeští občané, ale i jiné osoby, které se na území České republiky oprávněně zdržují, mají legitimní očekávání na ochranu ze strany státu. I když tedy cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené právo zde pobývat, mají přinejmenším právo na řádný procesní postup ze strany správních orgánů, které jim hodlají další pobyt znemožnit. Tento postup musí být prost jakékoliv diskriminace či svévole.“*⁹⁶ Ústavní soud však své názory v této otázce znovu rozsáhle zopakoval a zrušit ustanovení o vyloučení ze

⁹⁵ Viz např. rozsudek č. j. 9 As 95/2008 – 45, (Výběr NSS 1955/2009), rozsudek č.j. 7 As 80/2013 – 34, (Výběr NSS 7064/2013), náleží ze dne 24. 4. 2012, Pl. ÚS 23/11.

⁹⁶ Viz náleží Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012.

soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza odmítl. Osobně se ztotožňuji s názorem, “že rozhodovací praxe všech zmíněných institucí je příliš ovlivněna neustálým ohlídáním se na princip, dle něhož neexistuje právo cizince na vstup a pobyt na území. Jím je zdůvodňováno vyloučení migračních řízení ze standardních záruk, které se uplatňují v civilních a trestních řízeních.”⁹⁷

Dalším důvodem zamítnutí žádosti může být důvod podle §56 odst. 1 písm. d), že úřady mají poznatky o tom, že by náklady spojené s pobytem cizince nesla Česká republika. Bližší specifikaci kritérií posouzení vážnosti a relevantnosti takových poznatků, jejich formy a obsahu, zákon neposkytuje. Tím je ponechán široký prostor pro uvážení úředníkům rozhodujícím o žádosti, kdy aplikovatelnost takového ustanovení by měla být zřejmě posuzována vždy individuálně v návaznosti na okolnosti případu.

Důvod uvedený v §56 odst. 1 písm. h) je dalším ustanovením velmi pohodlným pro zamítnutí zejména vízových žádosti. Podle tohoto ustanovení žádostí rovněž nebude vyhověno v případě, že *„jsou zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec po skončení pobytu stanoveného dlouhodobým vízem neopustí území nebo že dlouhodobé vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení dlouhodobého víza“*. Skutečnost, která nasvědčuje možnému zneužití víza nebo jeho účelu, může být v podstatě jakákoli okolnost, kterou úředníci zastupitelského úřadu přicházející do styku se žadatelem při osobním podání žádosti nebo při pohovoru za takovou považují. Vzhledem k nízké míře práv žadatelé o dlouhodobé vízum, kromě odkazu na toto ustanovení zákona, se žadatel ani nemusí dozvědět, na základě jakých poznatku byl učiněn závěr o jeho údajném záměru zneužít vízum k jinému účelu nebo neopustit území ČR po skončení platnosti víza. Může to být například sociální status žadatele, rodinný stav, negativní dojem úředníka z reakcí žadatele u pohovoru a mnohé další okolnosti.

Ustanovení §56 odst. 1 písm. j) hovoří o existenci „jiné závažné překážky“ pro pobyt cizince na území jako o důvodu pro neudělení víza nebo zamítnutí povolení k dlouhodobému pobytu. Tento důvod pro neudělení, neprodloužení a zrušení dlouhodobého víza a dlouhodobého pobytu na území České republiky byl do právního řádu zaveden s účinností od 24.11.2005 zákonem č. 428/2005 Sb.,

⁹⁷ Viz JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26 června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. s.168.

kterým se mění cizinecký zákon. Důvod jiné závažné překážky „*byl masivně využíván k zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k pobytu pro ty cizince, kteří se dopustili něčeho, na co nedopadalo žádné ustanovení cizineckého zákona, kteří však dle názoru úředníků přesto svůj pobyt měli pozbyt.*“⁹⁸ Ve smyslu soudní judikatury například „*neplnění účelu předchozího pobytu (faktické nevykonávání podnikatelské činnosti) po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum k pobytu za účelem podnikání, je závažnou překážkou pobytu cizince na území, která je podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců na území České republiky, ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.*“⁹⁹

Pojem „závažná překážka pobytu cizince na území“ je dalším neurčitým právním pojmem, který není v cizineckém zákoně definován, jelikož zřejmě se zákonodárci nejevilo možným stanovit obecná kritéria použitelná pro všechny možné vztahy, ve kterých se tento neurčitý právní pojem může uplatnit. Obecně platí, že s existencí neurčitých právních pojmů „*je nezbytně spojena jistá míra právní nejistoty někdy větší, jindy menší, kterou má „rozptýlit“ správní orgán, jehož povinností je provést, když ne sice úplně, ale nutně alespoň rámcový výklad obsahu a rozsahu tohoto pojmu.*“¹⁰⁰ Tyto závěry byly potvrzeny i Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 19.1.2012, č. j. 9 As 80/2011-69, ve kterém NSS se neztotožnil s názorem o protiústavnosti daného ustanovení cizineckého zákona.

Zásadně přitom nemůže stačit pouhé obecné konstatování, že předmětná činnost nebo jev odpovídá obsahu neurčitého právního pojmu, a je povinností aplikujícího správního orgánu neurčitý právní pojem vyložit a výklad opřít o relevantní důvody.¹⁰¹ Nejvyšší správní soud judikoval, že při výkladu neurčitého právního pojmu „jiná závažná překážka“, je nutno se zaměřením na konkrétní skutkovou podstatu nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a teprve poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce

⁹⁸ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 87. ISBN 978-80-7201-887-1.

⁹⁹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze, 9 A 66/2010 - 50, (Výběr NSS 2951/2014).

¹⁰⁰ MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4.

¹⁰¹ MATES, Pavel. Nové policejní právo: právní předpisy s komentářem : podle stavu k 1.1.2009. Praha: Linde, 2009. s.11. ISBN 978-80-7201-743-0.

vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. „*Použití neurčitých pojmů v právních předpisech vychází z požadavku na obecnost právní normy, jejíž obsah má za úkol konkretizovat aplikační praxi, která si vyžaduje pružně reagovat na nastalé situace. Právní normou nelze postihnout celou šíři možných překážek, které mohou v praxi nastat, a nelze proto kasuisticky specifikovat jednotlivé skutkové podstaty.*“¹⁰² Na druhou stranu v řízeních spadajících pod působnost správního řádu (typicky řízení o povolení nebo prodloužení dlouhodobého pobytu) výklad neurčitého právního pojmu podléhá soudnímu přezkumu a neobjasnění důvodu použití neurčitého právního pojmu ze strany správního orgánu zakládá možnost zrušení daného rozhodnutí z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti.

Za velmi přísné považuji ustanovení §56 odst. 2 písm. b), které poskytuje možnost zamítnutí žádosti v podstatě pro jakékoli porušení cizineckého zákona v posledních 5 letech. Přísnost tohoto ustanovení je sice vyvážena podmínkou posouzení přiměřenosti důsledků nevyhovění žádosti důvodům zamítnutí žádosti, kdy Ministerstvo vnitra je mimo jiné povinno přihlédnout k dopadům zamítavého rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince,¹⁰³ avšak taková formulace ustanovení a délka trvání deliktů odpovídá dle mého názoru spíše zásadám policejního než právního státu, kdy existuje teoretická možnost zbavit cizince pobytového oprávnění prakticky za jakékoli i nezaviněné porušení i méně důležité povinnosti.

Nakonec písmeno g) odstavce 1 paragrafu 56 cizineckého zákona mimo jiné odkazuje na skutečnosti uvedené v ustanovení o odepření vstupu na území §9 odst. 1 písm. h), jejichž zjištění rovněž povede k zamítnutí žádosti o dlouhodobé vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu. Jedná se o důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ČR ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy ČR. I toto ustanovení obsahuje neurčitý právní pojem „závažné narušení veřejného pořádku“, který byl do současné doby dostatečně rozvinut soudní judikaturou a jeho interpretace se pravděpodobně i nadále bude modifikovat (viz b. 5.4.1.1.).

Pojem veřejného pořádku je v kontextu cizineckého práva adekvátně definován v čl. 27 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č.

¹⁰² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, 9 As 80/2011 - 69, (Výběr NSS 237/2012).

¹⁰³ Viz §56 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona.

2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.¹⁰⁴ Podle judikatury Nejvyššího správního soudu při interpretaci pojmů „veřejný pořádek“ nebo „závažné narušení veřejného pořádku“, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl konkrétní právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity s tím, že „narušením veřejného pořádku“ podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.¹⁰⁵ I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.“¹⁰⁶

Z uvedeného výkladu vyplývá, že za závažné porušení veřejného pořádku nelze považovat jakékoli protiprávní jednání cizince, nýbrž takové, které se vyznačuje reálnou závažností (v intenzitě, nebo významu chráněného zájmu, proti němuž směřuje) a aktuálností vzhledem ke všem skutkovým okolnostem.¹⁰⁷

3.5 Důvody zrušení dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu

Důvody zrušení dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu podle znění §37 odst. 1 a odst. 2 lze rozdělit do dvou základních kategorií, a to důvody automatického zrušení bez zkoumání dalších podmínek a důvody zrušení za obligatorní podmínky přiměřenosti.

3.5.1 Automatické důvody zrušení

§ 37 odst. 1 stanoví následující důvody, kdy Ministerstvo vnitra povinně zruší povolení k pobytu bez dalšího, v případě, že cizinec:

¹⁰⁴ “Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.”

¹⁰⁵ Viz čl.27 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 158.

¹⁰⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 4/2010-151, (Výběr NSS 2420/2011).

¹⁰⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 175/2012-34, (Výběr NSS 2835/2013) nebo rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 44 A 1/2014-16 (Výběr NSS 120/2014).

- a) byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu,
- b) neplní účel, pro který bylo vízum uděleno, nebo
- c) o zrušení platnosti víza požádá.

Důvod zrušení dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu podle písm. b) pro neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen, je nejčastějším důvodem zrušení dlouhodobého pobytového oprávnění v současné době.

Neurčitost pojmu „neplnění účelu pobytu“ ve spojení se zásadním dopadem aplikace tohoto ustanovení na cizincův život, kdy zrušení pobytu není vyváženo žádnou jinou posuzovací podmínkou, vyvolala značné interpretační spory mezi žadateli, respektive jejich právními zástupci a rozhodovacími orgány, a naplnění tohoto pojmu ohledně délky doby neplnění účelu, toho, co je vůbec plnění účelu například podnikání (nejrozšířenější účel dlouhodobých pobytů cizinců), časové působnosti právní úpravy, podle které má být případ posuzován. K otázce plnění účelu pobytu již bylo zmíněno výše v souvislosti s kritériem časové přítomnosti cizince na území (viz b. 3.1.2.).

Nejrozšířenějšími případy zrušení dlouhodobého pobytu z důvodu neplnění účelu jsou případy zrušení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Teoreticky v ČR může podnikat i cizinec, který se tady fyzicky vůbec nepobývá a výdělečnou činnost na území provozuje například prostřednictvím zástupců nebo zaměstnanců, to znamená, že podnikání jako takové není podmíněno držením platného povolení k pobytu. Naopak platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je podmíněna plněním tohoto účelu.¹⁰⁸ Nicméně už nejednou bylo judikováno, že plněním účelu pobytu se rozumí faktické vykonávání například podnikatelské činnosti, nebo zaměstnání v souladu s jinými souvisejícími právními předpisy a nepostačuje mít pouhé osvědčení o povolení takovou činnost vykonávat.¹⁰⁹ Na tomto místě je nezbytné podotknout, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení §37 odst. 1 písm. b) nelze aplikovat v případech, kdy v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, cizinec účel povoleného pobytu již znovu plnil. Jedná se například o

¹⁰⁸ Srov. HRADEČNÁ, Pavla. Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích. Praha: Linde, 2011. s.153. ISBN 978-80-7201-869-7.

¹⁰⁹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 7 As 82/2011 - 81, (Výběr NSS 5421/2011): „Plněním účelu, pro který bylo vízum uděleno, je ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nutno v případě, že vízum bylo uděleno za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána.“ Nebo rozsudek Krajského soudu v Plzni, č.j. 57 A 90/2012 - 42, (Výběr NSS 7499/2013).

případy, kdy cizinci uplynula doba platnosti povolení k zaměstnání nebo podnikatelského oprávnění a nové povolení ještě nebylo získáno, avšak v době před vydáním zrušujícího rozhodnutí správního orgánu cizinec dané povolení již vyřídil a znovu vykonával činnost v rámci vydaného oprávnění.¹¹⁰

3.5.2 Důvody zrušení dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu za podmínky přiměřenosti

Důvody zrušení za podmínky přiměřenosti stanoví § 37 odst. 2 cizineckého zákona obecně s tím, že pro některé druhy pobytu zákon stanoví i další důvody pro zrušení pobytu nebo naopak tyto důvody zužuje.¹¹¹

„Za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza“ s přihlédnutím „zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince“ Ministerstvo vnitra zruší platnost pobytového oprávnění, pokud:

- a) cizinec v žádosti o udělení víza uvedl nepravdivé údaje nebo k žádosti předložil padělané anebo pozměněné doklady nebo doklady, v nichž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti,
- b) cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza,
- c) policie při pobytové kontrole [§ 167 písm. d)] zjistí, že cizinec nemá platný cestovní doklad nebo že jeho cestovní doklad nebo povolení k pobytu jsou padělané nebo pozměněny a cizinec ve stanovené lhůtě nepředložil potvrzení o tom, že požádal o vydání nového cestovního nebo nepožádal o vydání cizineckého pasu nebo cizineckého průkazu totožnosti přestože jsou důvody pro vydání takového dokladu,
- d) cestovní doklad cizince byl orgánem státu, který jej vydal, prohlášen za neplatný nebo odcizený a cizinec nepředloží potvrzení podle předchozího bodu,
- e) cizinec nesplnil povinnost oznámení o narození dítěte, které je cizincem,
- f) jiný stát Evropské unie nebo smluvní stát uplatňující společný postup ve věci vyhošťování rozhodl o vyhoštění cizince ze svého území a z

¹¹⁰ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně, č.j. 36 A 32/2012 – 29, (Výběr NSS 5892/2014).

¹¹¹ Odlišná úprava důvodů zrušení existuje například u povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, modré nebo zaměstnanecké karty.

důvodu odsouzení cizince k trestu odnětí svobody v délce nejméně 1 rok anebo pro důvodné podezření, že spáchal závažnou trestnou činnost nebo takovou činnost připravuje na území některého státu Evropské unie nebo smluvního státu uplatňujícího společný postup ve věci vyhošťování, a dále z důvodů porušení právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na jejich území, anebo

g) cizinec při pobytové kontrole nepředloží doklad o cestovním zdravotním pojištění, které odpovídá podmínkám stanoveným cizineckým zákonem a to ani ve lhůtě stanovené policií; to neplatí, jde-li o případy, kdy se na cizince povinnost předkládat takový doklad nevztahuje.

Velmi zásadní dopady na stupeň právní jistoty cizince v otázce stability a zachování jeho pobytového oprávnění má interpretace ustanovení bodu b), kdy úřady v návaznosti na soudní judikaturu¹¹² považují toto ustanovení za nepřímý odkaz na znění §56 odstavce 1,2 obsahujícího podle takového pojetí negativní vymezení důvodů pro udělení dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu (důvody neudělení dlouhodobého víza) jako určitý materiální korektiv k „pouhému“ formálnímu vymezení pozitivních podmínek pro udělení pobytového oprávnění obsažených v §31 a §33 cizineckého zákona. Přikláním se k názoru některých autorů, jež se domnívají, že „*vzhledem k tomu, že interpretace úřadů ohledně ne/priměřenosti rozhodnutí je velmi restriktivní, lze říci, že pozbytí právo dlouhodobého pobytu je v podstatě stejně snadné, jako dostat zamítnutí žádosti o první žádosti o dlouhodobé vízum*“¹¹³, kdy jedinou korelací je zásada přiměřenosti. Nicméně nezbytnost posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem a zájmem na ochraně základních práv a svobod jednotlivce vychází z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a jejich omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.¹¹⁴ Tento závěr potvrzuje i nález Ústavního soudu č.159/1998 Sb. Korektiv podmínkou přiměřenosti zakládá možnost pro uplatnění správního uvážení, ale i povinnost správního orgánu náležitě odůvodnit své rozhodnutí z hlediska naléhavosti veřejného zájmu a přiměřenosti sledovanému účelu.

¹¹² Viz např. rozsudek NSS ze dne 19.1.2012, č.j. 9 As 80/2011-69 nebo rozsudek Krajského soudu v Plzni, č.j. 57 A 90/2012 – 42, (Výběr NSS 7499/2013).

¹¹³ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 96. ISBN 978-80-7201-887-1.

¹¹⁴ Srov. KURŽEJA, Jan. Cizinecká policie a evropské právo. Vyd. 1. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2007. s.71. ISBN 978-80-7251-272-0.

4. Trvalé pobyty cizinců ze 3. zemí

Trvalý pobyt je nejvyšším pobytovým statutem, který cizinec může získat na území České republiky. Jeho naplnění je v podstatě stejné jak pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky tak i pro občany třetích zemí. Nicméně zákon odlišně upravuje podmínky získání, trvání a ukončení trvalého pobytu pro tyto dvě základní kategorie cizinců.

Tato práce je zaměřena na okruh pobytových oprávnění cizinců ze třetích zemí, proto mne bude zajímat jednak právní úprava trvalého pobytu pro občany třetích zemí, kteří nemají vazby na příslušníka státu Evropské unie, a jednak regulace trvalého pobytu rodinných příslušníků občanů států Evropské unie, kteří sami nejsou občany států EU. Úprava prvního okruhu cizinců obsažena v Hlavě IV, §65-87 cizineckého zákona, pobyt rodinných příslušníků občanů EU včetně pobytu trvalého je upraven v hlavě IVa, §87a-87aa, a bude mu věnována následující kapitola. V této kapitole se zaměřím na otázku trvalých pobytů cizinců bez jakékoli příslušnosti k občanům EU.

4.1 Druhy trvalých pobytů.

Cizinec je oprávněn pobývat na území v rámci trvalého pobytu buď na základě povolení k pobytu, které se získává v řízení o žádosti o povolení k pobytu, nebo na základě individuálního právního aktu – rozhodnutí příslušného orgánu o svěření tohoto cizince do náhradní výchovy při splnění podmínky, že alespoň jedna osoba, již je cizinec svěřen do náhradní výchovy, je na území ČR přihlášená k trvalému pobytu, nebo se na území nachází ústav, do kterého je cizinec umístěn.¹¹⁵

Podle čekací doby nepřetržitého pobytu na území lze oprávnění k trvalému pobytu členit na trvalý pobyt, který lze získat bez podmínky nepřetržitého pobytu na území, dále po 4 letech pobytu na území a nakonec po 5 letech pobytu na území.

¹¹⁵ Viz §65 odst. 1 písm. a), b) cizineckého zákona.

4.1.1 Trvalý pobyt bez podmínky nepřetržitého pobytu na území

§66 odst. 1 cizineckého zákona definuje podmínky, za kterých lze udělit povolení k pobytu bez podmínky nepřetržitého pobytu na území následovně:

Povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci,

a) který o vydání tohoto povolení žádá z humanitárních důvodů, zejména

1. je-li manželem azylanta a manželství vzniklo před vstupem azylanta na území,

2. je-li nezletilým dítětem azylanta nebo dítětem, které je závislé na péči azylanta, pokud nepožádá o udělení azylu, nebo

3. byl-li v minulosti státním občanem České republiky,

b) který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele,

c) na jeho žádost, pokud je jeho pobyt na území v zájmu České republiky, nebo

d) který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.

Ustanovení písm. a) obsahuje demonstrativní výčet situací, kdy lze udělit povolení k pobytu z humanitárních důvodů. Jde zejména o úpravu směřující na slučování rodin, pokud manžel nebo rodič nezletilého dítěte má v České republice postavení azylanta. Zřejmě, aby se předešlo případnému zneužití daného ustanovení, zákonodárce zavádí podmínky, aby manželství vzniklo ještě před vstupem azylanta na území nikoli až potom.

Okruh humanitárních důvodů zákon neuzavírá, a tak se dá předpokládat, že kromě demonstrativně uvedených situací, mohou existovat i jiné relevantní důvody, na jejichž základě lze udělit povolení k pobytu z humanitárních důvodů bez čekací doby. Osobně jsem se například v praxi setkala se situací, kdy povolení k pobytu bylo uděleno matce a její nezletilé dceři z humanitárního důvodu, spočívajícího v tom, že holčička trpěla vážnou vrozenou vadou s nutností nepřetržité péče, a ve státě jejich příslušnosti nebylo možno zajistit podmínky pro odpovídající léčbu nezletilé žadatelky.

Velmi zajímavým a poměrně často cizinci využívaným ustanovením jsou důvody pro vydání povolení k pobytu uvedené pod písm. b), tzv. důvody hodné zvláštního zřetele. Jedná se o neurčitý právní pojem, jehož interpretace není ustálena a nabízí jak široký prostor pro uvážení správního orgánu, a tak poskytuje cizinci další možnosti získání trvalého pobytu, pokud důvody jeho žádosti nelze podřadit pod žádné jiné ustanovení zákona. V praxi se jedná o případy, kdy žadatel například získal výjimečné postavení ve společnosti nebo v určité oblasti a je zájem na jeho usazení v ČR (významní sportovci, trenéři, představitelé kulturní nebo vzdělávací sféry a mnohé další možné případy). Nicméně k pouhému prohlášení o „výjimečném“ společenském postavení žadatele úřady zpravidla vyžadují další doklady, zejména doporučení renomovaných osob a organizací, jako podklady prokazující dostatečnost vhodnosti žadatele pro udělení tohoto druhu trvalého pobytu.

Úprava pod písm. b) zohledňuje situaci, kdy se cizinci s trvalým pobytem narodí dítě a sleduje účel slučování rodin. Místo narození dítěte může mít vliv pouze na místo podání žádosti, jinak je obecnou praxí uznáváno, že na udělení trvalého pobytu při splnění jiných zákonných podmínek je i v tomto případě právní nárok.

Zcela specificky je situace upravená v §87 cizineckého zákona, kdy oprávnění k trvalému pobytu získává nezletilý cizinec, jenž byl rozhodnutím (nejdříve předběžným opatřením) svěřen do ústavu nebo do péče jiné osoby. Pokud tato osoba má na území povolen trvalý pobyt nebo ústav, do kterého je nezletilý cizinec svěřen se nachází na území, má i tento cizinec oprávnění pobývat na území ČR v rámci trvalého pobytu.

4.1.2 Trvalý pobyt po 4 letech pobytu na území

Možnost získat povolení k pobytu po 4 letech pobytu na území upravuje §67 cizineckého zákona. Podle §67 odst. 1 po čtyřech letech nepřetržitého pobytu se povolení k trvalému pobytu vydá „na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, pokud tato stížnost byla podána v zákonné lhůtě.“ Tato specifická úprava se vztahuje na cizince, kteří neuspěli v řízení o udělení azylu a před tím pobývali na území ČR v rámci dlouhodobého víza, dlouhodobého pobytu nebo trvalého pobytu. Platnost

těchto oprávnění přitom nesmí být zrušena a žádost o udělení mezinárodní ochrany by měla být cizincem podána do 7 dnů od skončení jednoho z výše uvedených pobytových oprávnění. Prvním důležitým omezením okruhů k žádosti oprávněných cizinců je podmínka, že do doby 4 let nepřetržitého pobytu se započítává pouze poslední řízení o azylu. Tato podmínka zaměřena na redukci účelových žádostí o mezinárodní ochranu pouze s cílem legalizace pobytu.

Ačkoli se zdá, že dikce ustanovení §67 odst. 1 poměrně jasně říká, že po splnění výše uvedených podmínek se povolení k trvalému pobytu cizinci vydá, odst. 2, 3 a 4 téhož paragrafu striktně zužují okruh osob, kterým povolení k trvalému pobytu může být skutečně vydáno. §67 odst. 2 uvádí, že povolení k trvalému pobytu „se vydá“ zřejmě za předpokladu splnění podmínek odst. 1 cizinci mladšímu 18 let, dále cizinci, který se není schopen o sebe sám postarat ze zdravotních důvodů, nebo osamělý cizinec starší 65 let.

Dále odst. 3 formuluje, že při splnění podmínek odst. 1 povolení k pobytu „se může“ vydat dalším určeným příbuzným výše uvedeného okruhu cizinců. Z takové formulace vyplývá, že i při splnění stanovených podmínek na udělení povolení k trvalému pobytu osobám definovaným v odst. 3 není právní nárok, což dle mého názoru je v rozporu s koncepcí a zásadami správního řízení, kterými se rozhodování o povolení trvalého pobytu řídí. Ostatně i ustanovení §4 hovoří o tom, že při splnění podmínek odst. 1 žádost o povolení k trvalému pobytu „je oprávněn“ podat i cizinec, který žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele. Vystává otázka, jakým způsobem správní orgán bude posuzovat „oprávněnost“ podání žádosti o trvalý pobyt z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele, když posouzení existence těchto důvodů má být předmětem samotného správního řízení.

Za této terminologické nestability je dán předpoklad pro odmítnutí žádosti z důvodu její nepřipustnosti pouze na základě libovolného posouzení úředníka. *„Soudě dle rozhodovací praxe lze dovozovat, že cílem ministerstva jako navrhovatele změn, bylo, aby jiní cizinci, než jasně definované kategorie, mohli žádat pouze v případech speciálních „humanitárních důvodů“.“*¹¹⁶

¹¹⁶ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 141. ISBN 978-80-7201-887-1.

Ve všech případech žádost se musí podat Ministerstvu vnitra ve lhůtě 2 měsíců po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany¹¹⁷.

4.1.3 Trvalý pobyt po 5 letech pobytu na území

Standardně má každý cizinec při splnění zákonem stanovených podmínek nárok na vydání povolení k trvalému pobytu po 5 letech nepřetržitého pobytu na území. Tento typ trvalého pobytu je upraven v §68 cizineckého zákona. Zákon vymezuje druhy pobytu, na základě kterých může být trvalý povolen a délku jeho trvání, která se započítává do pětileté čekací doby. Do doby pětiletého nepřetržitého pobytu se započítává pouze doba pobytu na:

- dlouhodobé vízum;
- povolení k dlouhodobému pobytu;
- nově s účinností od 18.12.2015 na povolení k přechodnému pobytu pro rodinného příslušníka občana EU včetně doby, po kterou bylo vedeno řízení o žádosti, na základě které bylo povolení k přechodnému pobytu vydáno za splnění některých dalších podmínek;
- doba pobytu v postavení azylanta nebo v postavení osoby požívající doplňkové ochrany podle zákona o azylu.¹¹⁸

Speciálně upraven je případ doby pobytu na základě řízení o udělení mezinárodní ochrany, které bylo ukončeno rozhodnutím o udělení azylu nebo doplňkové ochrany. Tady se doba pobytu započítává jednou polovinou s výjimkou situace, kdy celé řízení včetně řízení o kasační stížnosti trvalo déle než 18 měsíců. V tomto případě se doba řízení do čekací pětileté doby započítává v celém rozsahu.

Další speciální konstrukce se týká pobytu na dlouhodobé vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. I zde se do posuzované doby pro udělení povolení k trvalému pobytu započítává pouze jedna polovina. Tak například absolvent magisterského programu vysoké školy, který pobýval na území v rámci dlouhodobého pobytu po dobu 6 let, bude mít možnost pro účely žádosti o povolení k trvalému pobytu uplatnit pouze dobu v délce 3 let, a pokud by chtěl i nadále na území dlouhodobě ČR zůstat, musel by požádat o povolení k

¹¹⁷ Viz §67 odst. 5 cizineckého zákona.

¹¹⁸ Viz odkaz v §68 odst. 2 cizineckého zákona na zákon č.325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č.283/1991 Sb., o policii České republiky ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

dlouhodobému pobytu za jiným účelem, jako podnikání, zaměstnanecká karta, případně sloučení rodiny a další.

Důležitými jsou ustanovení §68 odst. 2 písm. e) a f), kterými se koriguje doba, jíž lze započítat do pětileté čekací doby z hlediska skutečné přítomnosti (nepřítomnosti) cizince na území ČR. Ustanovení definují období nepřítomnosti cizince na území, která nepřerušují dobu nepřetržitého pobytu pro účely povolení trvalého pobytu a které se do této doby započítávají. Aby cizinec měl nárok na povolení trvalého pobytu za posuzovanou dobu 5 let, nesmí opustit území ČR déle než na 310 dnů v souhrnu, přičemž každé jednotlivé období nepřítomnosti nesmí přesahovat 6 měsíců. Výjimka se stanoví pro případ, kdy byl cizinec pracovním vyslán do zahraničí a období jeho nepřítomnosti nepřesáhlo 10 po sobě jdoucích měsíců a ve svém souhrnu nepřesáhla 560 dnů.

Zvláštní konstrukci podléhá situace nepřítomnosti cizince, která nepřesáhla 12 po sobě jdoucích měsíců, ze závažných důvodů. Zákonodárce demonstrativně stanoví výčet takových závažných důvodů nepřítomnosti cizince: těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění, studium nebo odborné školení. V těchto případech nepřítomnosti cizince sice nepřetržitost pobytu bude zachována, avšak doba takové nepřítomnosti nebude započítána do potřebné pětileté doby pobytu.¹¹⁹ Může se jednat například o situaci, kdy matka cizinka s povoleným dlouhodobým pobytem, který nepřetržitě trvá 4 roky a 6 měsíců se rozhodne porodit dítě mimo území ČR a v době před porodem a po porodu bude pobývat v jiném státě během 9 měsíců. Při doložení potřebných náležitostí tato cizinka bude mít možnost požádat o povolení k trvalému pobytu za dalších 6 měsíců po návratu do ČR nikoli v době, kdy doba trvání jejího pobytového oprávnění dosáhne 5 let, to znamená, že v tomto případě požádá o trvalý pobyt až po 5 letech a 9 měsících trvání relevantního pobytového oprávnění. Při nedoložení závažnosti důvodů nepřítomnosti, nepřetržitost pobytu by byla přerušena, a cizinka by mohla požádat o trvalý pobyt až po dalších 5 letech, pokud by opět splnila podmínky přítomnosti stanovené zákonem.

Držitelům modré karty a jejich rodinným příslušníkům se do doby nepřetržitého pobytu za podmínek stanovených §68 odst. 4 cizineckého zákona se započítává i doba pobytu na území jiného členského státu EU.

¹¹⁹ Viz §68 dst.2 písm. e) cizineckého zákona.

4.2 Místo podání žádosti o povolení k trvalému pobytu a náležitosti žádosti

Místo podání žádosti o povolení k trvalému pobytu a předkládané náležitosti jsou upraveny v §69 až 72 cizineckého zákona.

4.2.1 Místo podání žádosti

Cizinecký zákon v §69 odst. 1 stanoví, že ve všech případech uvedených v §66 cizineckého zákona, který určuje kritéria pro vydání povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího pobytu, se žádost podává na zastupitelském úřadu. Avšak následujícími ustanoveními zákon koriguje místo podání žádosti tím, že poskytuje cizincům, kteří o povolení k trvalému pobytu žádají z humanitárních důvodů, nebo z důvodů hodných zvláštního zřetele, možnost volby místa podání žádosti. Ti z cizinců, kteří na území už pobývají v rámci určitých druhů přechodného pobytu, mají možnost podat žádost na území ČR Ministerstvu vnitra.¹²⁰

Místem podání žádosti pro cizince, kteří žádají po 5 letech nepřetržitého pobytu je Ministerstvo vnitra ČR na území za podmínky, že zde cizinec pobývá v rámci některého z dlouhodobých pobytových oprávnění. Toto ustanovení navazuje na případ stanovený v §68 odst. 5, kdy cizinec, jemuž skončilo povolení k dlouhodobému pobytu méně než před 6 měsíci, který přitom splňuje všechny zákonné podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu, se nachází mimo území České republiky. Takový cizinec rovněž má právo požádat o povolení k trvalému pobytu. V tomto případě má cizinec možnost volby místa podání, protože žádost „je oprávněn podat též na zastupitelském úřadu.“¹²¹ Z dikce tohoto ustanovení plyne, že teoreticky, pokud cizinec získá jakékoli oprávnění ke vstupu na území ČR (například krátkodobé vízum jiného státu schengenského prostoru), má možnost podat žádost o trvalý pobyt i na území.

Znění zákona účinné od 18.12.2015 v §69 obsahuje nový odstavec 6) , jehož účelem je negativně vymezit druhy pobytových oprávnění, během jejichž platnosti žádost o trvalý pobyt podat nelze. Jedná se o žadatele o trvalý pobyt bez podmínky nepřetržitého pětiletého pobytu na území kromě případu žádosti nezletilého nebo zletilého nezaopatřeného dítěte cizince podle §66 odst. 1 písm.

¹²⁰ Viz § 69 odst. 2 až 5 cizineckého zákona.

¹²¹ Viz §69 odst. 5 cizineckého zákona.

d), kteří nyní nejsou oprávněni podat žádost o trvalý pobyt v době fikce pobytu, to znamená v době, kdy není meritorně skončeno řízení o některém ze zákonem stanovených druhů dlouhodobého pobytového oprávnění. Tímto ustanovením se zákonodárce zřejmě snažil zamezit jevu tzv. řetězení žádosti, kdy cizinec účelově podává více žádostí s cílem legalizace pobytu. Domnívám se však, že i toto ustanovení novely zákona není schopno zachytit veškeré situace každodenní aplikační praxe, týká se poměrně specifického okruhu žadatelů a spíše ještě více přispívá k těžkopádnému a nepřehlednému obsahu zákona, který o to více ztrácí rysy obecné právní normy. Navrhovala bych obecnější zákonnou úpravu místa a doby podání žádosti podle zásadních druhů pobytů s následnou specifikací podzákonnými právními předpisy, k jejichž vydání by zákon uděloval zmocnění.

Závěrem lze říci, že ze zákonem stanovených předpokladů a uspořádání integračního procesu cizinců jasně vyplývá, že naprostá většina žádostí o povolení k trvalému pobytu se podává na území přímo Ministerstvu vnitra ČR.¹²²

4.2.2 Náležitosti žádosti

Dle §70 odst. 1. žádost o povolení k trvalému pobytu je cizinec povinen podat na úředním tiskopisu. V současné době je tento tiskopis stejný jako pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Žadatel na tiskopisu pouze vybere opci, že hodlá žádat o trvalý pobyt.

Další odstavec stejného paragrafu stanoví obecné náležitosti, které nesmí chybět u žádosti o povolení k trvalému pobytu:

1. Fotografie a cestovní doklad. V praxi se fotografie už nevyžadují z důvodů digitalizace obrazových záznamů a pořízení biometrických průkazů o povolení trvalého pobytu.
2. Doklad potvrzující účel pobytu na území. Zákon příkladmo stanoví druhy dokladů, které mohou sloužit k prokázání účelu pobytu. Jsou to rodný list, oddací list nebo jiný doklad o příbuzenském vztahu. Na cizince žádající o povolení k trvalému pobytu po 5 letech nepřetržitého pobytu na území se tato povinnost nevztahuje.
3. Doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území. Z této povinnosti jsou vyňaty pouze cizinci, kteří o trvalý pobyt žádají po

¹²² Srov. FRIŠTENSKÁ, Hana a Helena DLUHOŠOVÁ (eds.). Právní průvodce pro cizince žijící v ČR. Praha: SLOVO 21, 2004. S. 25.

4 letech pobytu nebo v určitých případech cizinci definovaní v §87 cizineckého zákona po dosažení 18 let věku (trvalý pobyt na základě rozhodnutí příslušného orgánu o svěřením do náhradní výchovy).

Doklad o zajištění prostředků na území je definován v §71 odst. 1. Požadavek tohoto ustanovení, že musí být předložen doklad, prokazující mimo jiné, že „*příjem cizince je pravidelný*“¹²³, je zaměřen na prokázání schopnosti cizince zajistit si prostředky na živobytí legální činností na území. V současné době se v praxi ustálilo, že úřady při podání žádosti o povolení k trvalému pobytu požadují fakticky stejné doklady jako u žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, přitom úprava dokladu o prostředcích pro povolení dlouhodobého pobytu v cizineckém zákoně nestanoví bezprostředně požadavek pravidelnosti příjmů.¹²⁴ Takovou praxí úřadu bylo zamezeno jevu, kdy sice cizinec formálně naplnil požadavek předložení dostatečných prostředků k pobytu, ale ve skutečnosti pouze ukázal v hotovosti nebo krátkodobě vložil na účet určitou částku zapůjčených peněz a pak ji následně vrátil pro další účelové použití. Zákon demonstrativně uvádí, jaké doklady při posouzení žádosti budou považovány za relevantní: „*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.*“¹²⁵

4. Doklad, prokazující trestní záchovalost žadatele staršího 15 let, obdobný českému výpisu z Rejstříku trestů ze země původu nebo země pobytu, pokud během 3 let v ní nepřetržitě pobýval déle než 6 měsíců. Zpravidla Ministerstvo vnitra disponuje vzory dokladů, které vydává konkrétní stát svým občanům a řídí se jimi při posouzení relevantnosti dokladu o bezúhonnosti. Avšak některé státy podobnou evidenci buď vůbec nemají, nebo takové doklady nevydávají. V těchto případech zákona stanoví možnost doklad o trestní záchovalosti nahradit čestným prohlášením.

5. Doklad o zajištění ubytování na území je dalším dokladem, který je zákonem v §71 odst. 2 zvlášť definován pro účely povolení k

¹²³ Viz §71 odst. 1 cizineckého zákona.

¹²⁴ Viz §13 cizineckého zákona.

¹²⁵ Viz §71 odst. 1 cizineckého zákona.

trvalému pobytu. Tato úprava je prakticky totožná s úpravou dokladu o zajištění ubytování pro účely povolení k dlouhodobému pobytu¹²⁶, jediný rozdíl je v tom, že v případě trvalého pobytu se úřední ověření podpisu na dokladu o zajištění ubytování nevyžaduje, pokud oprávněná osoba podepíše souhlas s ubytováním před pověřeným zaměstnancem ministerstva. V praxi se ale projevuje rozdílný přístup v tom, že v případě žádosti o dlouhodobý pobyt úředníci zpravidla vyžadují doklad pokrývající celou dobu předpokládaného pobytu, kdežto v případě žádosti o trvalý pobyt postačí potvrzení s platností na jakoukoli relevantní dobu. Relevantní doba není nikde stanovena, avšak zpravidla je akceptována doba alespoň 1 rok.

6. Souhlas rodiče, popřípadě jiného zákonného zástupce nebo poručníka, s trvalým pobytem dítěte na území, pokud nejde o společné soužití rodiny s tímto rodičem, zákonným zástupcem nebo poručníkem.¹²⁷

7. U osob starších 15 let a mladších 60 let doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka. Takový doklad v souladu s vyhláškou¹²⁸ MŠMT vydává vysoká či jazyková škola uvedená v seznamu, který je přílohou vyhlášky, po absolvování cizincem zkoušky v rozsahu znalosti A 1 (společný evropský referenční rámec pro jazyky). Požadovanou úroveň znalosti českého jazyka lze prokázat absolvováním jiné obecně uznávané zkoušky z českého jazyka za předpokladu, že její náročnost není nižší než zákonem požadována. Dále zákon předpokládá potřebnou znalost českého jazyka u cizinců, kteří nejméně 1 akademický rok studovali v češtině vysokou školu, nebo byli žákem základní nebo střední školy. Takoví cizinci prokazují pouze tuto skutečnost. Osoby mladší 15 let, starší 60 let a mentálně postižení jsou vyňaty z povinnosti prokazovat znalost českého jazyka. Samotné předložení dokladu o vykonané zkoušce nemusí stačit. Dle §70 odst. 6 cizineckého zákona úřady totiž v případě pochybností mají právo zkoušku neuznat a požádat

¹²⁶ Srov. §31 odst. 6 cizineckého zákona.

¹²⁷ Viz §70 odst. 1 písm. g) cizineckého zákona.

¹²⁸ Vyhláška č.348/2008 Sb., ze dne 9. září 2008, o výuce a zkouškách znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

vykonání zkoušky u osoby oprávněné uskutečňovat zkoušku z jazyka, určené MŠMT.¹²⁹

Výše popsané zákonné náležitosti jsou základním předpokladem pro úspěšné vyřízení žádosti o povolení k trvalému pobytu, pokud nebudou shledány důvody pro zamítnutí žádosti, o nichž bude pojednáno níže.

4.3 Nevyhovění žádosti o povolení k trvalému pobytu, důvody zrušení povolení k trvalému pobytu.

Řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu spadá s některými odchylkami do působnosti správního řádu. Jako i v případě povolení k dlouhodobému pobytu i řízení ve věci povolení trvalého pobytu může být zastaveno z důvodů podle § 66 správního řádu (viz b. 3.4.1.). V této hlavě se zaměřím na důvody meritorního zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu a důvody jeho zrušení.

4.3.1 Důvody zamítnutí žádosti

Úprava důvodů pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu je obsažena §75 cizineckého zákona. Jako i v případě důvodů pro zamítnutí žádosti o dlouhodobé vízum a povolení k dlouhodobému pobytu, se tyto důvody člení na důvody automatického zamítnutí a důvody, kdy rozhodovací orgán musí přihlídnout k přiměřenosti rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života cizince.

4.3.1.1 Automatické důvody zamítnutí žádosti

Při zjištění některého z níže uvedených důvodů dle §75 odst. 1 žádost cizince o povolení k trvalému pobytu bude bez dalšího zamítnuta:

a) cizinec k žádosti předloží padělané anebo pozměněné náležitosti nebo náležitosti, v nichž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti,

¹²⁹ V praxi se často stává, že v průběhu řízení je žadatel předvolán na pohovor, který provádí pověření pracovníci ministerstva vnitra. Při pohovoru přesto, že žadatel i v případě složení zkoušky má právo na tlumočnicka, pracovníci ministerstva přihlíží k reakci žadatele na otázky a jeho schopnosti na ně samostatně odpovídat. Poznátky při pohovoru mohou sloužit ke zpochybnění žadatelovy znalosti českého jazyka.

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 podle vymezení § 154 cizineckého zákona,

d) se cizinec bez vážného důvodu nedostaví k výsledku v souladu s § 169 odst. 2), odmítne vypovídat nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti,

e) v řízení jsou zjištěny skutečnosti, prokazující, že se cizinec dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, nebo je to odůvodněno plněním závazku vyplývajícím z mezinárodní smlouvy, 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.

Ve všech uvedených případech by správní orgán měl rozhodnout meritorně o žádosti, nikoli řízení pouze zastavit. Přesto častým důvodem zastavení žádosti Ministerstvem vnitra podle §66 je zjištění, že cizinec je zařazen do seznamu nežádoucích osob (písm. c)).

Důvod zamítnutí žádosti uvedený pod písm. d) je poměrně nový. Zřejmě záměrem navrhovatele změn byla snaha zamezit situacím, kdy cizinec odmítne vypovídat, aby nemusel vysvětlovat skutečnosti svědčící v jeho neprospěch, zejména při položení u výsledku otázek směřujících k odhalení možného obcházení zákona, „*zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelovým prohlášením souhlasu bylo určeno otcovství*“.¹³⁰ Účast na výsledku nařízenému správním orgánem v řízení je pro žadatele povinnou a oprávnění úřadu takový výsledek provést se řídí §169 odst. 2 cizineckého zákona,¹³¹ jehož ustanovení je jednou z mnoha odchylek od správního řádu. Řešení otázky objasnění skutečného stavu věci k usnadnění práce úředníků způsobem, kdy je odmítnutí výpovědi i z vážných důvodů přímo zakotveno v zákoně jako důvod k zamítnutí žádosti, stojí dle mého názoru na pokraji ústavnosti. Nicméně i v tomto případě je správní orgán povinen náležitě odůvodnit zamítnutí žádosti v tom smyslu, proč důvod odmítnutí výpovědi uvedený cizincem nepovažuje za tak

¹³⁰ Viz §77 odst. 1 písm. a) cizineckého zákona.

¹³¹ “Správní orgán je oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově uzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášením souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet.”

závažný, že by nebyl v poměru k ústavně zaručeným právům na spravedlivý proces schopen zabránit zamítnutí žádosti.¹³²

4.3.1.2 Důvody zamítnutí za podmínky přiměřenosti

§75 ve svém odstavci 2 cizinecký zákon pokračuje v uvedení důvodů zamítnutí žádosti, ale na rozdíl od důvodů definovaných v odstavci 1 tyto důvody mohou být použity pro zamítnutí žádosti pouze za podmínky přiměřenosti rozhodnutí z hlediska soukromého a rodinného života cizince. Jedná se o následující důvody pro zamítnutí žádosti:

- cizinec je zařazen do informačního systému smluvních států,
- cizinec nepředložil doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území,
- cizinec nesplňuje podmínku bezúhonnosti (trestní zachovalosti podle §174 cizineckého zákona),
- cizinec žádající o povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího pobytu na území trpí závažnou nemocí,
- bylo zjištěno, že cizinec, bývalý držitel modré karty, nebo jeho rodinný příslušník pobýval mimo území členských států EU nepřetržitě po dobu delší než 24 měsíců,
- je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo
- cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnosti jiného státu Evropské unie.

O otázce korelační podmínky přiměřenosti jsem už zmiňovala výše. Na tomto místě chci jen dodat, že cizinecký zákon ve společných ustanoveních HL. XVIII §174a stanoví obecný rámec pojmu „přiměřenost“, kde demonstrativně uvádí skutečnosti, které má rozhodovací orgán při posouzení přiměřenosti zohlednit. Jedná se zejména o druh a závažnost protiprávního jednání cizince, délku jeho pobytu na území, rodinné zázemí, ekonomické poměry, stupeň integrace z hlediska sociálních a kulturních vazeb na území a intenzitu jeho vazeb ke státu původu cizince. Například u cizince, který nesplňuje podmínku trestní zachovalosti, definovanou v §174 cizineckého zákona tím, že má záznam v

¹³² Srovn. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni, č.j. 57 A 54/2012 - 56, (Výběr NSS 3203/2013).

rejstříku trestů, jako i u cizince zařazeného do systému SIS se má zejména posoudit intenzita a závažnost jeho protiprávního jednání v poměru k jeho rodinným a sociálním vazbám na území, věku, zdravotnímu stavu a délce pobytu.

Ustanovení o nepředložení dokladu o zajištění prostředků na území je vyňato z obecných důvodů pro zastavení žádosti v případě nepředložení náležitostí podle §66 správního řádu a i v tomto případě v řízení musí být vydáno meritorní rozhodnutí při posouzení podmínky přiměřenosti.

Jak už bylo zmíněno výše, nejširší prostor pro uplatnění správního uvážení úředníkům poskytuje posouzení důvodu závažného narušení veřejného pořádku (viz b. 3.4.2.). Neurčitý právní pojem „veřejný pořádek“ byl mnohokrát interpretován judikaturou Nejvyššího správního soudu s tím, že ve větší míře mu bylo věnováno v souvislosti s pobytem rodinných příslušníků občanů EU, kdy obsah tohoto pojmu je na ně vztahován s určitým rozdílem než na cizince bez rodinných vazeb na občany EU. Přesto existují jakási obecně uznávaná kritéria aplikace důvodu „závažným způsobem narušení veřejného pořádku“ napříč oběma kategoriemi cizinců, proto odkazují na b. 5.4.1.1. této práce.

4.3.2 Důvody zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu

Zrušení trvalého pobytu je poměrně zásadním zásahem do práva, které už bylo jednou nabyto, a ve mnoha případech i velkým zásahem do osobního života cizince, jelikož zrušení povolení k trvalému pobytu znamená ukončení pobytu cizince na území a nutnost vycestování. Dopady takového rozhodnutí by měly být velice pečlivě zváženy rozhodujícím orgánem. Nicméně i jako v případě důvodů pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu i zde je rozdělení na důvody automatického zrušení bez dalších podmínek a důvody zrušení za podmínky přiměřenosti.

4.3.2.1 Automatické důvody zrušení

Důvody pro zrušení povolení k trvalému pobytu bez dalšího upravuje §77 odst. 1. Na prvním místě se uvádí důvod, kdy dojde ke zjištění, že se cizinec dopustil obcházení cizineckého zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu zejména v případě, kdy účelově uzavřel manželství nebo prohlásil souhlas s určením otcovství. V praxi prokázat účelové jednání cizince je často velmi obtížné, ke zrušení pobytu z tohoto závažného důvodu tak fakticky dojde jen

tehdy, pokud jedna ze zúčastněných stran přímo prohlásí nebo jinak potvrdí, že k takovému jednání došlo (jeden z manželů nebo jeden z rodičů dítěte, ke kterému bylo určeno otcovství).

Pobyt cizinci bude zrušen i v případě, že k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložil padělané nebo pozměněné náležitosti a k tomuto zjištění došlo až po vydání povolení. Pochopitelně pobyt bude zrušen i v případě, pokud o to sám cizinec požádá.

Další důvody zrušení souvisí s otázkou délky nepřítomnosti cizince na území ČR nebo vůbec států EU, kde jsou stanoveny tolerované limity časové délky nepřítomnosti. Tak pobyt cizinci bude zrušen, pokud bez závažných důvodů pobýval mimo území států Evropské unie po dobu delší než 12 měsíců nebo pobýval mimo území ČR nepřetržitě po dobu delší než 6 let. V těchto případech se nezvažují dopady zrušení na život cizince zřejmě za předpokladu, že taková doba nepřítomnosti je dostačující na závěr, že cizinec o trvalý pobyt v ČR zájem nemá. Nicméně v těchto případech zákon ponechává cizinci právo znovu požádat o povolení k trvalému pobytu s nárokem na jeho obnovení, pokud od vydání pravomocného rozhodnutí o zrušení neuplynula doba 3 let.¹³³ Navíc i tady je určitá možnost cizince obhájit závažnost důvodů, ze kterých nemohl v ČR dlouhodobě pobývat, jelikož je zde prostor pro uplatnění správního uvážení a požadavek na náležité odůvodnění úředního rozhodnutí.

Specificky zákon upravuje časový limit a území nepřítomnosti cizince-bývalého držitele modré karty a jeho rodinných příslušníků. V daném případě pobyt bude zrušen, pokud cizinec pobýval mimo území členských států Evropské unie po dobu delší než 2 roky.

Nově s účinností od 18.12.2015 jako další důvod zrušení povolení k trvalému pobytu v zákoně zakotven důvod pravomocného odsouzení cizince soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky nebo bez podmínky délky trestu odnětí svobody opakované pravomocné odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu. Při zjištění existence takto specifikovaných pravomocných odsouzení cizince mu bude trvalý pobyt zrušen bez dalšího uvážení.

¹³³ Viz §66 odst. 2 cizineckého zákona.

4.3.2.2 Důvody zrušení za podmínky přiměřenosti

§77 odst. 2 cizineckého zákona obsahuje výčet důvodů, ze kterých ministerstvo vnitra zruší povolení k trvalému pobytu, avšak za podmínky, že bude zachována proporcionalita rozhodnutí z hlediska jeho přiměřenosti vzhledem k soukromému a rodinnému životu cizince.

Na prvním místě v tomto odstavci je uveden důvod zjištění, že cizinec opakovaně závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo práva a svobody druhých anebo existuje důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu. Vzhledem k nebezpečí poměrně volné interpretace pojmu „veřejný pořádek“ jako i posouzení závažnosti protiprávního jednání cizince, by úřady měly velice důsledně zvažovat přiměřenost sankce zrušení pobytu k důvodům, které ke zrušení vedly (viz b. 3.4.2 a b. 5.4.1.1.). Toto pravidlo by se mělo vztahovat i na důvod zrušení povolení spočívající v zařazení cizince do informačního systému smluvních států. Samotné zařazení cizince do SIS nepostačuje pro zrušení povolení k trvalému pobytu. Zákon stanoví podmínku, že aby bylo povolení zrušeno, příslušný orgán, který cizince do tohoto systému zařadil, musí poskytnout dodatečné informace, po jejichž vyhodnocení lze učinit závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území jiného smluvního státu ohrozit jeho bezpečnost nebo závažným způsobem narušit jeho pořádek.

Dalšími důvody zrušení povolení k trvalému pobytu, kdy by měla být důsledně zvažována přiměřenost rozhodnutí, je skutečnost, že cizinec byl pravomocně odsouzen soudem ČR za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, nebo situace, kdy jiný členský stát Evropské unie rozhodl o vyhoštění cizince z důvodu odsouzení cizince k trestu odnětí svobody v délce do tří let nebo pro důvodné podezření, že spáchal nebo připravuje závažnou trestnou činnost na území států EU anebo z důvodů porušení právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na jejich území.

Výše uvedené důvody zrušení povolení k trvalému pobytu lze zařadit do kategorie materiálních důvodů zrušení, jako „*trestní odsouzení osob, závažné a opakované narušení veřejného pořádku či porušení předpisů upravujících pobyt cizinců na území jiných členských států*“.¹³⁴ V těchto případech kromě

¹³⁴ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální

přiměřenosti rozhodnutí jako takového musí být zkoumány i individuální okolnosti případu, intenzita a míra předchozího protiprávního jednání cizince, které odůvodnilo závěry rozhodujícího orgánu o aplikaci některého ze specifikovaných ustanovení.

Další důvody zrušení jsou lze říci „formálními“: zánik do 5 let důvodu, pro který bylo vydáno povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů nebo z důvodů hodných zvláštního zřetele, nebo zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu osobě, která o cizince, držitele tohoto povolení, pečovala.

Nepochopitelně tvrdým formálním důvodem zrušení považují nesplnění povinnosti cizince podle §88 odst. 3 a to povinnosti požádat o pobyt pro dítě narozené na území ČR. V praxi, pokud úřady nepřihlédnou k podmínce přiměřenosti rozhodnutí v rámci prvoinstančního řízení, cizinec podle okolností případu má poměrně velkou šanci uspět u odvolacího orgánu, zvláště když „*na jiném místě zákona je tomuto jednání připsána zcela odlišná (nižší) závažnost, když tento přestupek podléhá nejmenší výši pokuty (3000 Kč dle §156 odst. 1 písm. g) zákona.*“¹³⁵

Závěrem lze podotknout, že při existenci širokého prostoru pro správní uvážení, který poskytují výše uvedená ustanovení rozhodovacímu orgánu, uplatnění procesních postupů podle správního řádu a vyváženost tvrdosti důvodů zrušení podmínkou přiměřenosti poskytuje nepříznivým rozhodnutím postiženým cizincům dostatečnou možnost ochránit své zájmy v následném odvolacím řízení a obhájit své právo na povolení k trvalému pobytu.

4.4 Právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v evropském společenství na území

Právní aspekty statusu dlouhodobě pobývajících rezidenta EU jsou upraveny v §83 až 85 cizineckého zákona. Jedná se o implementaci evropských předpisů o sjednocení postavení osob s trvalým pobytem na území členských států, aby jim byl zajištěn rovný přístup v různých oblastech života na území

zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 149. ISBN 978-80-7201-887-1.

¹³⁵ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 141. ISBN 978-80-7201-887-1.

všech států EU, například zvýhodněný režim udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území jiného členského státu nebo v případě vysílání pracovníků, kdy dlouhodobě pobývajícím rezident EU může být vyslán bez požadavku předložení pracovního povolení nebo víza druhou stranou.¹³⁶ Zákon používá zkrácený název „rezident na území“. Držitel povolení k trvalému pobytu, v případě přiznání statusu rezidenta na území, bude mít v průkaze o povolení k trvalému pobytu speciální poznámku o přiznání takového právního postavení. To znamená, že vydání povolení k trvalému pobytu nemusí být automatickým přiznáním právního postavení rezidenta, naopak status rezidenta nemůže být přiznán osobě, která není držitelem platného povolení k trvalému pobytu.

4.4.1 Podmínky přiznání statusu rezidenta na území

Podle §83 odst. 1 Ministerstvo vnitra v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu přizná cizinci právní postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta v EU, pokud cizinec:

- splnil podmínku pětiletého nepřetržitého pobytu na území,
- nenarušil závažným způsobem veřejný pořádek nebo neohrozil bezpečnost státu nebo jiného států Evropské unie
- a kumulativně s prvními dvěma podmínkami prokázal zajištění prostředku k trvalému pobytu na území,
- při splnění specificky definovaných podmínek délky pobytu právní postavení bude přiznáno i cizinci – držiteli modré karty.¹³⁷

První podmínka se týká cizinců, kteří získali na území trvalý pobyt bez čekací doby. Povolení k trvalému pobytu jim bude vydáno, ale bez současného přiznání statusu rezidenta.

Vzhledem k tomu, že důvod narušení veřejného pořádku je rovněž důvodem pro zamítnutí žádosti, je představitelná (i když s obtížemi) pouze situace, že rozhodovací orgán narušení veřejného pořádku cizinci sice vytkne, ale s přihlédnutím k rodinným a soukromým vazbám cizince mu trvalý pobyt nakonec povolí. V tomto případě se cizinci právní postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta také nepřizná.

¹³⁶ Srov. JOKLOVÁ, Kateřina a Jitka RYŠAVÁ. Zaměstnávání cizinců a vysílání pracovníků do zahraničí. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2009. s.194. ISBN 978-80-7357-437-6.

¹³⁷ Viz §83 odst. 3 cizineckého zákona.

Prostředky k pobytu pro získání statusu rezidenta na území jsou vyžadovány od všech kategorií žadatelů o trvalý pobyt, včetně těch, kteří z této povinnosti při podání žádosti o povolení k trvalému pobytu byli vyňati.

4.4.2 Důvody zrušení a zániku platnosti rozhodnutí o přiznání statusu rezidenta na území

Jelikož akt přiznání postavení rezidenta a akt povolení trvalého pobytu procesně představují dvě samostatná rozhodnutí, byť někdy vydána na jednom hmotném nosiči, cizinecký zákon v 85 definuje důvody zrušení platnosti rozhodnutí o statusu rezidenta na území v případech, nejsou-li důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu.

Podmínky zrušení právního postavení rezidenta nejsou vázány na další podmínky a v případě, že budou zjištěny nebo nastanou zákonem stanovené okolnosti zrušení platnosti rozhodnutí o statusu rezidenta, bude zrušeno automaticky. Logicky zrušení statusu nemůže mít tak zásadní dopad na život cizince jako v případě zrušení trvalého pobytu.

Platnost rozhodnutí o přiznání právního postavení rezidenta bude zrušena v případě, že

- rezident na území závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost státu nebo
- jiný členský stát EU rozhodl o ukončení přechodného pobytu rezidenta na svém území z důvodu závažného porušení veřejného pořádku.

V případě zrušení právního postavení rezidenta na území, cizinec nejdříve po 5 letech od právní moci zrušujícího rozhodnutí, za podmínky nepřetržitého pobytu na území po celou tuto dobu, splnění podmínky zajištění prostředků dle §71 cizineckého zákona, je oprávněn opětovně požádat o přiznání statusu rezidenta. Avšak další zásadní podmínkou zákona je, že pominuly důvody zrušení tohoto právního postavení a nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit bezpečnost některého ze států EU.¹³⁸

V souladu s koncepcí právního postavení rezidenta na území vázaného na existenci platného povolení k trvalému pobytu zákon výslovně stanoví, že platnost

¹³⁸ Viz §83 odst. 4 cizineckého zákona

rozhodnutí o přiznání právního postavení rezidenta na území zaniká zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu.¹³⁹

¹³⁹ Viz §85 odst. 3 cizineckého zákona

5. Přechodný pobyt cizinců ze 3. zemí – rodinných příslušníků občanů EU ve smyslu ustanovení hlavy IVa

V této kapitole se zaměřím na problematiku pobytu cizinců původem ze 3. zemí, kteří mají možnost získat pobytová oprávnění na území dlouhodobého či trvalého charakteru z titulu rodinné nebo obdobné vazby na rodinného příslušníka EU/ČR¹⁴⁰. Obecně pobyt cizinců spadajících do kategorie občanů EU a jejich rodinných příslušníků je upraven v hlavě IVa §87a až 87aa cizineckého zákona.

Vzhledem k zaměření této práce se budu cíleně věnovat pouze otázkám pobytu rodinných příslušníků občana EU, kteří sami občany EU nejsou.

Rodinní příslušníci občanů EU mohou v ČR dlouhodobě pobývat v rámci tzv. přechodného pobytu podle §87b odst. 1 cizineckého zákona s možností pozdějšího získání povolení k trvalému pobytu (§87g až 87m cizineckého zákona).

Problematika trvalých pobytů cizinců ze 3. zemí už byla nastíněna v předešlé kapitole, proto z důvodu omezené kapacity rozsahu této práce se zde omezím na otázky spojené se vznikem, trváním a ukončením pobytu na povolení k přechodnému pobytu, resp. s aspekty pobytu před vydáním tohoto povolení, jelikož získání povolení k trvalému pobytu pro cizince po naplnění podmínek pro získání povolení k přechodnému pobytu a jeho zachování je ve většině případů věci spíše technického charakteru. Nicméně na tomto místě je nutno poukázat, že problematika povolování trvalého pobytu pro rodinného příslušníka občana EU z nečlenského státu je, jako i v případě povolování přechodných pobytů, poměrně novou a bezesporu velmi zajímavou problematikou cizineckého práva, která si zaslouží bližší pozornost v samostatné práci.

5.1 Definice pojmu rodinný příslušník občanů EU/ČR

Právo svobodného vstupu a pobytu občanu EU je zakotveno ve čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU. Stejným způsobem se toto právo vztahuje na rodinné příslušníky občanů EU (dále jenom rodinné příslušníky) v duchu Směrnice 2004/38/ES, která sice nezakotvuje žádná privilegia rodinným příslušníkům občana členského státu původem ze 3. zemí, ale zadává obecný rámec pro přístup k rodinným

¹⁴⁰ V praxi je většina řízení vedena na základě vnitrostátního dorovnání s rodinnými příslušníky občanů ČR, srov. § 15a odst. 4 cizineckého zákona.

příslušníkům a ponechává vnitrostátním úpravám prostor pro založení výhodnějšího postavení rodinných příslušníků na svém území.

5.1.1 Zákonná definice pojmu

Aktuální definice rodinné příslušnosti k občanu EU je obsažena v §15a odst. 1,2 cizineckého zákona. Jde o implementaci čl. 2 Směrnice 2004/38/ES do české právní úpravy. Rodinným příslušníkem občana EU pro účely cizineckého zákona se rozumí:

1. Manžel. Prokazuje se existence úřední registrace sňatku. Typicky oddací list nebo jiné obdobné osvědčení.

2. Rodič občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje. Na tomto místě chci poukázat, že ještě nedávno, tj. před novelou zákona účinnou od 18.12.2015, se jednalo o podmínku výživy a bydlení ve společné domácnosti. Tehdy mělo být kumulativně splněno několik podmínek. Existence rodičovství se prokazuje rodným listem nebo obdobným osvědčením. Fakt, že rodič občana EU žíví, může být prokázán například potvrzením o denním studiu občana EU, u dětí mladší 15 let postačí potvrzení o školní docházce. Důležitou podmínkou bylo donedávna i v tomto případě soužití ve společné domácnosti. O pojmu společná domácnost bude pojednáno níže. Prokázání její existence bylo možné například potvrzením o vedení společného účtu, složenkami o zaplacení nájemného a jinými doklady svědčícími o aktivní účasti na chodu domácnosti. Současné znění zákona podmínku společné domácnosti vyloučilo, naproti tomu zavedlo podmínku skutečné péče. Vzhledem k čerstvosti nové úpravy teprve aplikační praxe a rozvoj judikatury časem upřesní kritéria pro prokazování existence „skutečné péče“. Domnívám se, že doklady prokazující její existenci mohou být doklady o placení výživného, školného, vstupenky na společenské a kulturní akce, fotodokumentace, prohlášení svědků a v neposlední řadě svědecké výpovědi osob.

3. Potomek mladší 21 let nebo potomek manžela, občana Evropské unie. Prokázání vztahu se děje předložením rodného listu, resp. oddacího listu nebo obdobných osvědčení.

4. Potomek nebo předek manžela občana Evropské unie, pokud je z důvodů uspokojování svých základních potřeb závislý na

výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem. Před již zde mnohokrát zmíněnou novelou šlo o nezaopatřeného přímého příbuzného ve vzestupné nebo sestupné linii, nebo takového příbuzného občana EU. Tady nebyl okruh příbuzných občana EU ohraničen, avšak hlavní podmínkou byla „nezaopatřenost“ takového příbuzného. Zákon dále definoval přesně podmínky, které musela splňovat osoba, jež má být považována za nezaopatřenou pro účely daného ustanovení:

- měla být vyživována občanem EU nebo jeho manželem a současně
- se měla nejdéle do 26 let věku soustavně připravovat na budoucí povolání (studium),
- se nemohla soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz,
- z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nebyla schopna vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

Ve srovnání se starší úpravou novela účinná od 18.12.2015 v tomto bodě zavedla poněkud obecnější, stručnější a přehlednější obsah, což nemohu neocenit jako jedno z pozitiv nového znění zákona.

5.1.2 Další osoby, které mohou být zařazeny do kategorie rodinný příslušník

§15a odst. 2 cizineckého zákona stanoví, že za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu tohoto zákona bude považován i cizinec, který není uveden v odstavci 1 a

1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti,
2. je z důvodů uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie, přičemž dřívější znění se zmiňovalo jen o osobě, která je občanem Evropské unie vyživovaná, nebo
3. se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie.

Aby na cizince mohlo být aplikováno toto kategorii rodinných příslušníků rozšiřující ustanovení, cizinec musí prokázat, že je rodinným příslušníkem občana EU nespádajícím do okruhu osob uvedených v §15a odst. 1 a současně splnit jednu z výše uvedených podmínek. To znamená, že cizinec má povinnost doložit náležitosti prokazující existenci příbuzenského vztahu a zároveň okolnosti, podmiňující zařazení takového cizince do kategorie rodinných příslušníků.

Další případ, na který se rozšiřuje aplikace ustanovení zákona vztahující se k rodinným příslušníkům je případ cizince, který má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti, přičemž při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu.¹⁴¹

Ve srovnání s úpravou před zmíněnou novelou došlo k výraznému zúžení okruhu osob, které mohou být považovány za rodinného příslušníka občana EU, pokud s ním sdílí společnou domácnost. Podle původního znění šlo totiž o cizince, který rovněž prokáže, že „*má s občanem Evropské unie vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti*“.¹⁴² Nově znění vypustilo pojem „vztah obdobný vztahu rodinnému“, přesto jsem považovala za užitečné se tomuto pojmu níže věnovat, jelikož se domnívám, že vzhledem k obecné nestabilitě pojmosloví a právních institutů cizineckého zákona a skutečnosti, že v nejbližší době lze očekávat další novelizace vzhledem k tendencím rozvoje cizinecké legislativy, nelze vyloučit návrat zákonodárce k tomuto pojmu ke dnešnímu dni již poměrně široce rozvinutému judikaturou. Kromě toho řízení zahájena před novelou se ještě dlouho budou řídit původní hmotně-právní úpravou. Právě toto ustanovení bylo a zřejmě teď v omezené míře bude často využíváno cizinci ze třetích zemí nejdříve k legalizaci pobytu a dále k získání povolení k přechodnému a trvalému pobytu. V současné době se jedná pouze o neregistrované partnerství, soužití typicky ve vztahu druh družka. Před novelou se velmi často jednalo i o soužití rodiny manžel-cizinec z nečlenského státu s povoleným dlouhodobým či trvalým pobytem, dítě občan ČR a manžel nebo druh – cizinec z nečlenského státu, který usiluje o získání přechodného pobytu na území. Dokonce ve vlastní praxi jsem se setkala s případem žádosti o přechodný pobyt cizince, který prokazoval, že žije ve společné domácnosti s nevlastním sourozencem-občanem ČR (viz b. 5.1.2.1.). Právě tyto případy se nová úprava

¹⁴¹ Srov. §15a odst. 2 písm. b) cizineckého zákona.

¹⁴² Viz §15a odst. 3 písm. b) cizineckého zákona, znění před novelou účinnou od 18.12.2015

snaží vyloučit z možnosti získání přechodného pobytu rodinného příslušníka. Vzhledem k tomu, že v mnoha případech žadatelé o povolení k přechodnému pobytu mají „šedou“ minulost z hlediska illegality jejího vstupu a předchozího pobytu na území, zjištění skutečnosti, že cizinec je rodinným příslušníkem nebo že se na něj má pohlížet jako na rodinného příslušníka „*má význam např. při rozhodování o správním vyhoštění. Pokud během řízení vyjde najevo, že cizinec, o jehož správní vyhoštění se jedná, splňuje kritéria rodinného příslušníka (tj. např. žije s občanem EU ve společné domácnosti nebo je rodičem občana EU), musí s ním být nakládáno jako s rodinným příslušníkem, to znamená, že může být vyhoštěn jen z důvodu narušování veřejného pořádku*“.¹⁴³

Znění před novelou požadovalo prokázání žadatelem existence trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému s občanem EU/ČR a trvání soužití ve společné domácnosti.

5.1.2.1 Vztah obdobný vztahu rodinnému

Cizinecký zákon v ustanovení §15a ve znění před novelou účinnou od 18.12.2015 ani na jiném místě blíže nespécifikoval naplnění pojmu „vztah obdobný vztahu rodinnému“. Na vymezení hranic, v nichž se obsah tohoto pojmu pohybuje, se ve velké míře podílela judikatura Nejvyššího správního soudu. Určitou možnost interpretace poskytuje normativní úprava jiných právních odvětví. Například trestní zákoník a občanský zákoník používají termín „osoba blízká“, který definuje v podstatě stejnou formulací s tím, že občanský zákoník ve srovnání s trestním zákoníkem rozšiřuje okruh osob blízkých o „osoby sešvagřené, které spolu trvale žijí“.¹⁴⁴ Kritériem, kdy se jiné osoby kromě příbuzného v pokolení přímém, osvojitele, osvojence, sourozence, manžela a partnera pokládají za osoby sobě navzájem blízké, je míra pocíťování újmy,

¹⁴³ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 128. ISBN 978-80-7201-887-1.

¹⁴⁴ Srov. znění §125 Trestního zákoníku: „Osobou blízkou se rozumí příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec, manžel a partner; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocíťovala jako újmu vlastní.“, a znění §22 Obchodního zákoníku: „Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství (dále jen „partner“); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocíťovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí.“

kteřou by utrpěla jedna z těchto osob za vlastní. Tato charakteristika vztahu mezi osobami blízkými byla ale obtížně použitelná v rámci specifické úpravy obsažené v cizineckém zákoně.

Dle interpretace Nejvyššího správního soudu pro účely, které sledoval cizinecký zákon, pokud šlo o vztahy obdobné vztahům rodinným „musí se jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky.“¹⁴⁵ Znamená to, že povaha vztahu z hlediska doby jeho trvání, intenzity citových a jiných vazeb dovoluje tento vztah přirovnat k zákonem úzce vymezenému okruhu vztahu typu rodiče-děti, prarodiče-vnuci. Touto interpretací NSS odůvodňuje závěr, že dle znění §15 odst. 1 cizineckého zákona před novelou vztah typu bratr-sestra nemůže být považován za titul rodinné příslušnosti k občanovi EU pro účely tohoto zákona, a totiž i vztah obdobný vztahu mezi sourozenci nelze použít jako důvod žádosti o povolení k přechodnému pobytu, „tím méně lze potom za takový vztah, resp. vztah obdobný vztahu rodinnému, považovat vztah bratranec – sestřenice.“¹⁴⁶ V jiném svém rozsudku NSS reaguje na praxi úřadů vykládat pojem „vztah obdobný vztahu rodinnému“ v jeho nejužším chápání pouze jako vztah druh-družka tím, že konstatuje, že „trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému“ může být dán nejen mezi druhem a družkou, ale i mezi manželem a potomkem druhého manžela.¹⁴⁷ Avšak novější rozhodnutí NSS¹⁴⁸ se posouvá k výrazné extenzitě interpretace pojmu „vztah obdobný vztahu rodinnému, když dovozuje, že i vztah sourozenců může za určitých předpokladů splňovat podmínky ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců (znění před novelou).

Zřejmě i takový poněkud nekonsistentní stav soudní judikatury v této otázce přiměl zákonodárce přímo zněním zákona maximálně zúžit prostor pro jakoukoli další interpretaci a rozšíření pojmu rodinný příslušník občana EU/ČR. Vystává však otázka, zda podobným omezením možnosti správního uvážení lze dosáhnout účelu zákonné úpravy postavení rodinného příslušníka občana ČR a zaručit z materiálního hlediska realizaci práv rodinných příslušníků v rozsahu deklarovaném normami EU.

Přestože v současné době cizinecký zákon upustil od pojmu „vztah obdobný vztahu rodinnému“, považovala jsem za přínosné se vymezení určitých

¹⁴⁵ Viz Rozsudek NSS č.j. 5 As 6/2010-63 (Výběr NSS 2094/2010).

¹⁴⁶ Srov. tamtéž.

¹⁴⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 7As 67/2014-29, (Výběr NSS 1855/2014).

¹⁴⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2015, č. j. 3 As 211/2014-34.

hranic obsahu tohoto pojmu věnovat. V řízeních zahájených před novelou zákona se pojem „vztah obdobný vztahu rodinnému“ ještě poměrně dlouho bude objevovat ve všech stádiích rozhodování. Navíc se domnívám, že bude k tomuto pojmu přihlíženo i nadále z hlediska sjednocení aplikační praxe rozhodovacích orgánů a právní jistoty cizinců-účastníků řízení o udělení pobytových oprávnění na území ČR, a není vyloučen návrat k tomuto nebo smyslově blízkému pojmu v zákonech týkajících se cizinecké problematiky.

5.1.2.2 Společná domácnost

Pojem „společná domácnost“ je zásadní podmínkou pro to, aby se na cizince pohlíželo jako na rodinného příslušníka občana EU dle ustanovení §15a odst. 2 písm. b). I tento pojem cizinecký zákon dále nijak nedefinuje. Termín „společná domácnost“ je přesto v českém právním řádu dost často užíván.¹⁴⁹

Dříve legální definicí pojmu „společná domácnost“ obsahoval §115 Občanského zákoníku z roku 1964 ve znění pozdějších změn, podle něhož společnou domácnost tvoří osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Přičemž existence společné domácnosti „*pojmově předpokládá soužití minimálně dvou (fyzických) osob, jejichž soužití vykazuje znaky trvalosti (tj. není předem časově omezené) a spotřebního společenství (tj. sdružení alespoň části finančních prostředků)*“.¹⁵⁰ Přestože současný Občanský zákoník už definici pojmu „společná domácnost“ neuvádí, ustálená interpretace tohoto pojmu vychází většinou právě ze zásad výše uvedené definice OZ z roku 1964, což mimo jiné nedávno ve svém rozsudku 9 Azs 49/2014 - 27, (Výběr NSS 1330/2014) potvrdil i Nejvyšší správní soud.¹⁵¹

Podle judikatury NSS musí se jednat o faktický jev společného trvalého soužití osob a spolu žijící osoba musí ve společné domácnosti mít takové postavení, jako by byla členem rodiny.¹⁵² Tímto je zřejmě míněno podílení se na běžném chodu domácnosti, přístup k finančním prostředkům, společná úhrada

¹⁴⁹ Např. §328 Zákoníku práce, §79d odd. 3 Trestního řádu, §38, 41, 44 a 57 zákona o zdravotních službách.

¹⁵⁰ HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

¹⁵¹ “V rámci jednoty právního řádu bylo třeba vykládat pojem společná domácnost v § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve stejném smyslu jaký mu přikládal § 115 občanského zákoníku z roku 1964. Mezi znaky společné domácnosti nepatřil ani stejný hlášený pobyt členů domácnosti, ani nutnost, aby všichni členové společné domácnosti přispívali na její náklady finančně.”

¹⁵² Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6As 36/2013-81 ze dne 23.1.2014 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Cdo 436/2001 ze dne 16.1.2002.

nákladů. Nejvyšší správní soud definuje společné uhrazování nákladů na životní potřeby jako hospodářské soužití, při kterém osoby společně hospodaří se svými příjmy, neoddělují se přesně finanční prostředky a není rozlišováno, kterých věcí v domácnosti smějí tyto osoby užívat.¹⁵³ Navíc podle požadavků ustanovení cizineckého zákona, jejichž právní relevance byla rovněž ověřena rozhodovací činností NSS¹⁵⁴, v řízení, kde cizinec uplatňuje důvod sdílení společné domácnosti s občanem EU/ČR, má rozhodovací orgán oprávnění po něm požadovat, aby hodnověrně doložil skutečné sdílení společné domácnosti s občanem EU/ČR. V souvislosti s otázkou prokazování této skutečnosti NSS opakovaně konstatoval, že finanční přispívání na chod společné domácnosti není definičním znakem pojmu „sdílení společné domácnosti“, ne každá osoba, která společnou domácnost sdílí je schopná finančně přispívat (děti, studenti, nezaměstnaní atd.) a totiž nepředložení dokladů o podílení se na nákladech nebo příjmech domácnosti není relevantním důvodem pro zamítavé rozhodnutí.¹⁵⁵

5.2 Vstup a pobyt rodinného příslušníka na území před získáním povolení k přechodnému pobytu

5.2.1 Právo vstupu na území

Právo vstupu rodinného příslušníka na území je založeno na existenci rodinného vztahu „*a nesmí být vyjma výhrady veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví dále podmíněno.*“¹⁵⁶ Na druhou stranu vstup cizinců občanů z některých jiných států než státu EU se reguluje požadavkem opatření vstupního víza.¹⁵⁷ V případě vstupního víza pro rodinného příslušníka občana EU lze však učinit závěr, že z deklarovaného práva vstupu vyplývá nárok rodinného příslušníka občana EU na jeho udělení, což je velkou výhradou ze zásady, že na udělení víza není právní nárok. Nicméně řízení o udělení víza je vyňato z působnosti správního řádu a na

¹⁵³ Viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 8. 2005, sp. zn. 26 Cdo 1470/2004.

¹⁵⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, 1 As 109/2010 - 76, (Výběr NSS 36/2011).

¹⁵⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, 9 Azs 49/2014 - 27, (Výběr NSS 1330/2014).

¹⁵⁶ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 128. ISBN 978-80-7201-887-1.

¹⁵⁷ Viz Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, publikováno v Úředním věstníku EU, L 81, 21.3.2001.

jeho úpravu se použije ustanovení §169 odst. 2 o možnosti provedení výsledku se žadatelem ke zjištění skutečného stavu věci, zejména zda nedošlo k účelovému jednání s cílem získat povolení ke vstupu. V případě prokázání účelovosti uzavření sňatku nebo souhlasného prohlášení o uznání otcovství k dítěti, vízum ke vstupu nebude uděleno.

Existuje však i jiná problematická situace, kdy se cizinec ocitne na území porušením právních předpisů o vstupu a pobytu a pobývá nelegálně. Pokud v době svého pobytu uzavře sňatek nebo naváže jiný partnerský vztah (dříve vztah obdobný rodinnému) s občanem EU/ČR, stane se osobou, na kterou se vztahují ustanovení cizineckého zákona o rodinných příslušnících občana EU. V případě, že jsou nepochybné důkazy prokazující splnění podmínek pro zařazení cizince do okruhu rodinných příslušníků, pobyt cizince na území se snadno transformuje v režim pobytu legálního.

5.2.2 Právo pobytu na území do doby vyřízení pobytového oprávnění

Cizinecký zákon v §87b odst. 1 stanoví: „Rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě 3 měsíců ode dne vstupu na území.“ Toto ustanovení zakládá právo cizince ze 3. zemí rodinného příslušníka oprávněně pobývat na území ČR bez ohledu na dobu platnosti či samotnou existenci vstupního víza.¹⁵⁸ Pokud cizinec chce na území setrvat déle, je povinen podat žádost o povolení k přechodnému pobytu, potom se jeho pobyt považuje za oprávněný i nadále do pravomocného rozhodnutí o žádosti¹⁵⁹. Cizinci do cestovního dokladu bude vylepeno vízum podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem EU. Před novelou účinnou od 18.12.2015 to byl takzvaný překlenovací štítek, prokazující oprávněnost cizincova pobytu na území. Naopak „*povolení k přechodnému pobytu je z hlediska práva na vstup rovnocenné krátkodobému vízu.*“

¹⁵⁸ Je třeba podotknout, že legalizace pobytu cizince, který nemůže prokázat, že mu bylo vydáno oprávnění ke vstupu, probíhá přes zahájení řízení o správním vyhoštění. Zpravidla takový cizinec z titulu rodinné příslušnosti k občanovi ČR podá žádost o povolení k přechodnému pobytu podle §87b odst. 1 cizineckého zákona, které bylo po dobu řízení o správním vyhoštění zastaveno. Pokud policie shledá důkazy o existenci vazby na rodinného příslušníka dostačujícími, řízení o vyhoštění zastaví a řízení o žádosti bude zase obnoveno.

¹⁵⁹ Viz §87y cizineckého zákona.

*Rodinný příslušník s povoleným přechodným pobytem nadále nepotřebuje pro vstup do Schengenského prostoru (vyjma platného cestovního dokladu) další vízum.*¹⁶⁰

Proti zneužívání fikce oprávněnosti pobytu cizince po dobu do vydání pravomocného rozhodnutí o jeho žádosti míří věta §87y cizineckého zákona o tom, že tato fikce neplatí v případě opakovaného podání žádosti, „*v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti.*“ Jinak by hrozila situace, kdy cizinec opakovaným podáním žádosti o povolení k přechodnému pobytu by si mohl v podstatě na neomezenou dobu legalizovat pobyt na území ČR, byť bez zaručené možnosti cestování do jiných států schengenské dohody.

5.3 Náležitosti žádosti o povolení k přechodnému pobytu

Povinností cizince rodinného příslušníka občana ČR je do tří měsíců od vstupu na území požádat o povolení k přechodnému pobytu. K žádosti o toto povolení cizinec musí předložit:

- platný cestovní doklad a fotografie,
- doklad o zdravotním pojištění,
- doklad o zajištění ubytování na území,
- doklad prokazující, že žadatel je rodinným příslušníkem občana EU, případně doklad potvrzující závislost žadatele na výživě občana EU.

Podle znění §15a odst. 1 sdílení společné domácnosti není definičním znakem pro naplnění podmínky rodinné příslušnosti k občanovi EU v případě uzavření manželství. Teoreticky si lze představit situaci, kdy je manželský vztah naplněn bez faktického soužití manželů. Proto „*v případě zamítnutí žádosti takovému rodinnému příslušníkovi leží důkazní břemeno a s tím spojené povinnosti své rozhodnutí adekvátně odůvodnit, na straně rozhodujícího správního orgánu.*“¹⁶¹ Naopak společná domácnost je nezbytným předpokladem

¹⁶⁰ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 132. ISBN 978-80-7201-887-1.

¹⁶¹ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci,

pro potvrzení existence trvalého partnerského vztahu podle §15a odst. 2 písm. b), o kterém již bylo zmíněno výše. Tady existence soužití osob ve společné domácnosti bude prokazována žadatelem důkazy, které jsou relevantními vzhledem k ustálené interpretaci pojmu „společná domácnost“ (Viz 5.1.2.2.). Doklady prokazujícími sdílení společné domácnosti mohou být např. doklady o financování pronájmu a služeb spojených s užíváním domů nebo bytu, doklady prokazující společný přístup k rodinným prostředkům (potvrzení banky o právu disponování účtem), prohlášení osob svědčících o sdílení společné domácnosti, fotografie a jiné doklady potvrzující trvalé soužití osob v rámci společného hospodaření s prostředky podílejících se na chodu domácnosti.

K bodu o zajištění ubytování na území cizinecký zákon neuvádí žádný další odkaz. Podle stávající praxe za doklad prokazující zajištění ubytování se považuje doklad splňující požadavky § 71 odst. 2. Stejně i požadavek cestovního pojištění se neváže na žádnou další podmínku stanovující rozsah a limity plnění zdravotního pojištění. Z toho vyplývá, že pro „zdravotní pojištění občanů EU a jejich rodinných příslušníků neplatí podmínka §180j odst. 5 cizineckého zákona, neboť není nutné sjednat komplexní zdravotní pojištění v rozsahu komplexní zdravotní péče; postačuje pojištění jakékoli“.¹⁶² Ukazuje se však, že v řízeních o povolení k přechodnému pobytu většina cizinců předkládá smlouvu o uzavření pojištění v rozsahu komplexní péče často na základě nepřesných informací získaných od úředníků, byť právě v tomto případě se uzavření kvalitního zdravotního pojištění doporučuje i v rámci větší jistoty při poskytování zdravotní péče.

5.4 Důvody zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu

V důvodech pro zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu zákon rozlišuje mezi občany EU a cizinci z jiných států tím, že společné důvody zamítnutí pro cizince původem z nečlenských států o dalších čtyři, resp. o tři se zpřísněním jednoho důvodu společného.

mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 133. ISBN 978-80-7201-887-1.

¹⁶² Tamtéž str. 132.

5.4.1 Společné důvody pro zamítnutí žádosti

Podle § 87d cizineckého zákona společnými důvody pro zamítnutí žádosti jsou:

- žadatel se stal neodůvodněnou zátěží systému dávek pro osoby se zdravotním postižením nebo systému pomoci v hmotné nouzi,
- je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,
- je žadatel evidován v evidenci nežádoucích osob a trvá důvodné nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Důvod zátěže pro systém sociálních dávek se váže na podmínky přiměřenosti zamítavého rozhodnutí z hlediska jeho dopadů na soukromý a rodinný život žadatele.

Samotné zařazení do evidence nežádoucích osob smluvních států ještě nezakládá důvod pro zamítnutí žádosti. Správní orgán musí posoudit, zdá nebezpečí ohrožení státu nebo porušení veřejného pořádku trvá, a náležitě své rozhodnutí odůvodnit. Přičemž podle §87e odst. 3 správní orgán nemusí k tomuto důvodu vůbec přihlídnout, pokud je žádost podávána z humanitárních důvodů a jiných důvodů hodných zvláštního zřetele. Ministerstvo projedná vydání povolení k trvalému pobytu se smluvním státem, který cizince do informačního systému zařadil, přihlídně ke skutečnostem, které k tomuto zařazení vedly a oznámí danému smluvnímu státu vydání povolení k přechodnému pobytu.

Jak už bylo nejednou poukázáno výše, nejméně jednoznačným pojmem naplňujícím úředníky často používaný důvod zamítnutí žádosti je oné „závažné narušení veřejného pořádku“. O tomto neurčitem právním pojmu výše již v této práci bylo zmiňováno v souvislosti s řízením o udělení jiných druhů pobytových oprávnění. Nicméně právě v oblasti povolování přechodných pobytů a trvalých pobytů pro rodinné příslušníky občanů EU ze 3. zemí, interpretace tohoto pojmu byla rozhodovací činností soudů rozvinuta nejvíce.

5.4.1.1 Závažné narušení veřejného pořádku

Pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ je neurčitý právní pojem, který není právním řádem ČR nikde přesně definován. V této situaci důležitým vodítkem pro výklad tohoto pojmu poskytuje čl. 27 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, podle kterého: *„Opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.“* Podle znění tohoto ustanovení se odůvodnění ve smyslu generální prevence nesmí připouštět a chování dotčené osoby musí představovat reálné, aktuálně trvající a dostatečně intenzivní ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Takový pohled sdílí i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku 1 As 175/2012-34 ze dne 6.2.2013 (Výběr NSS 2835/2013), kde shodně uvádí, že naplnění pojmu závažné narušení veřejného pořádku lze ztotožnit pouze s intenzivním poruchovým jednáním nikoli s triviálním prohřeškem. Ještě dříve v rámci sjednocení dosud nejednotné judikatury Nejvyšší správní soud dne 26.7.2011 vydal usnesení pod č.j. As 4/2010-151, kde konstatoval, že na pojem „veřejný pořádek“ je nutné nahlížet nejen v kontextu určitého právního předpisu a jeho účelu, ale rovněž i v kontextu konkrétního ustanovení zákona, kdy je nezbytné zkoumat i účel bezprostředně dotčeného ustanovení.

5.4.2 Další důvody pro zamítnutí žádosti

§87e cizineckého zákona stanoví další specifické důvody pro zamítnutí žádosti pro rodinné příslušníky původem z nečlenských států, na které se nevztahuje podmínka přiměřenosti rozhodnutí. Žádost o povolení k přechodnému pobytu bude zamítnuta, pokud žadatel:

- ohrožuje veřejné zdraví tím, že trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění, kterým onemocněl do 3 měsíců po vstupu na území,
- je zařazen do informačního systému smluvních států a příslušný orgán, který žadatele do tohoto systému zařadil, poskytne dodatečné informace, odůvodňující závěr, že trvá důvodné nebezpečí, že

by mohl při svém pobytu na území jiného smluvního státu ohrozit jeho bezpečnost nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,

- se dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství,

- se bez vážného důvodu nedostavil k výslechu, odmítne vypovídat nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti,

- (nový důvod po novele účinné od 18.12.2015) není rodinným příslušníkem občana EU podle §15a nebo s ním společně nepobývá na území.

Důvod zařazení cizince do informačního systému smluvních států je rozšířen o situaci, kdy trvá nebezpečí poruchového a ohrožujícího chování cizince na území jiného smluvního státu a na základě dodatečných informací poskytnutých příslušným orgánem tohoto smluvního státu. I zde správní orgán bude zdůvodňovat závěry vyhodnocení uvedených dodatečných informací o trvání nebezpečí ohrožení bezpečností nebo porušení veřejného pořádku na území jiného smluvního státu.

Zamítnutí žádosti z důvodu „obcházení zákona“ je opatřením proti zneužití ustanovení zákona a podvodnému jednání ze strany cizinců. Pokud v průběhu řízení bude zjištěno účelové jednání v podobě zejména uzavření sňatku nebo uznání otcovství k dítěti výlučně s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, žádost bude zamítnuta bez dalšího. Avšak prokazování účelovosti jednání žadatelů je v praxi velmi obtížné o to více v situaci, kdy o povolení k přechodnému pobytu je oprávněn požádat i cizinec, který sdílí společnou domácnost s občanem EU/ČR a tvrdí, že má s ním trvalý partnerský vztah podle §15a odst. 2 písm. b), dříve vztah obdobný vztahu rodinnému. To znamená, že neexistuje formální osvědčení o vztahu jako v případě sňatku.

Další problematickou situací v souvislosti s účelovostí sňatků a uznáním otcovství k občanům ČR je situace, kdy v předchozích řízeních už bylo potvrzeno, že se cizinec dopustil obcházení zákona, mnohokrát i opakovaně, ale v současné době se stará o nezletilého občana ČR, jehož je a nemusí být biologickým otcem a

sdílí s ním společnou domácnost, například jako s dítětem své družky nebo manželky.¹⁶³

Ještě více problematickou je situace cizinky matky nezletilého občana ČR, která účelově uzavřela manželství, v tomto manželství porodila dítě, které podle státní příslušnosti otce je státním občanem ČR a její „bývalý manžel“ občan ČR přiznává, že manželství uzavřel za finanční odměnu pro účel získání pobytového oprávnění jeho „manželkou“. I v tomto případě bylo prokázáno obcházení zákona, avšak cizinka je a zůstává rodinným příslušníkem nezletilého občana ČR. Nastává patová situace, kdy rozhodovací orgán argumentuje zákonným důvodem zamítnutí žádosti, na druhou stranu cizinka je matkou občana ČR a podle norem vyšší právní síly a mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána¹⁶⁴, nelze takovou cizinku vyhostit ani občana ČR občanství zbavit. Vede to k průtahům v řízení, zatížení správních orgánů a soudů, zvýšení nákladů na všech stranách řízení. V těchto případech bych navrhovala vydání povolení k přechodnému pobytu z důvodů převažujících zájmů dítěte a zamezovat podobným situacím do budoucna zvýšením kvality právních norem a fungování aplikační praxe.

Nicméně v soudní rozhodovací praxi se ustálil názor, že k prokázání obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu postačí dostatek informací, kterými správní orgán disponuje, z nichž jednoznačně vyplývá, že například manželství bylo uzavřeno účelově.¹⁶⁵ V tomto kontextu k problematice zrušení trvalého pobytu získaného rodinným příslušníkem občana EU Městský soud v Praze vyslovil názor, že možnost zrušit povolení k trvalému pobytu v případech zjištění, že držitel tohoto povolení se dopustil účelového obcházení zákona, není časově omezená, není nutné rozhodovat o obnově řízení nebo zahajovat přezkumné řízení.¹⁶⁶ Nejvyšší správní soud konstatoval, že při úvaze nad tím, zda existuje úmysl obejítí zákona za účelem získání pobytového oprávnění pro rodinné příslušníky občana EU z titulu uzavření manželství nebo obdobného vztahu, mohou vnitrostátní orgány zejména zohlednit následující faktory:

¹⁶³ Právě případ soužití s nezletilým občanem ČR a péče o něj, pokud se nejedná o rodiče, podle současné úpravy po novele účinné od 18.12.2015 již nezakládá rodinnou příslušnost k občanovi ČR. Pokud se tento stav dalšími novelizacemi nezmění, lze očekávat zatěžování soudů řízeními o osvojení nezletilých občanů ČR.

¹⁶⁴ Viz. např. čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (č.104/1991 Sb.).

¹⁶⁵ Viz např. rozsudek MS v Praze 11 A 197/2010-41 (Výběr NSS 6137/2013).

¹⁶⁶ Viz rozsudek MS v Praze 5 Ca 81/2009-48 (Výběr NSS 83/2012).

- pár se před svatbou nikdy nesešel nebo se po provedených výsledcích ukázalo, že se pár neshoduje, pokud jde o jejich osobní údaje, o okolnosti jejich prvního setkání nebo důležité osobní informace,

- pár nemluví společným jazykem, který oba ovládají,

- předložení důkazu o peněžní částce nebo daru, které byly předány k uzavření sňatku,

- v minulosti jednoho nebo obou manželů existuje důkaz o předchozích účelových sňatcích nebo jiných formách jednání nasvědčujících zneužití zákona a podvodu, jejichž účelem bylo nabytí pobytového oprávnění,

- rozvoj rodinného života začal až tehdy, kdy byl vydán příkaz k vyhoštění,

- pár se rozvedl nebo rozešel krátce potom, co dotyčný příslušník třetí země získal právo pobytu.¹⁶⁷ Zhodnocení uvedených faktorů vždy záleží na okolnostech konkrétního případu a zamítnutí žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu musí být vždy náležitě odůvodněno.

5.5 Důvody ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU

Kromě případu podání žádosti o ukončení přechodného pobytu na ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka EU, který sám není občanem Evropské unie, se vztahují stejné důvody jako na zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu podle §87e¹⁶⁸ kromě důvodu nedostavení se k výsledku a odmítnutí výpovědi podle §169 odst. 2. Dále se přechodný pobyt ukončí, pokud cizinec přestal splňovat podmínky uvedené v §15a.

Cizinecký zákon pro ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka v §87f odst. 2 stanoví důvody, související s neexistencí faktického pobytu občana EU na území nebo neexistencí platného manželství nebo partnerského vztahu s občanem ČR, na kterého se váže povolení k přechodnému pobytu pro jeho rodinného příslušníka, ze kterých přechodný pobyt nebude ukončen. Jedná se o situace, kdy:

- občanu Evropské unie byl zrušen pobyt na území a rodinný příslušník občana Evropské unie skutečně pečuje o dítě občana EU po

¹⁶⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, 2 As 59/2013 - 33, (Výběr NSS 6792/2013).

¹⁶⁸ Viz §87f odst. 3 cizineckého zákona.

dobu jeho vzdělávání v systému základního, středoškolského nebo vysokoškolského vzdělávání,

- občan Evropské unie v době přechodného pobytu na území zemřel vyjma případu, kdy se rodinný příslušník občana EU zdržoval na území před úmrtím občana EU alespoň po dobu 1 roku,

- manželství s občanem EU zaniklo na základě pravomocného soudního rozhodnutí o rozvodu manželství nebo o prohlášení manželství za neplatné nebo došlo k ukončení partnerského vztahu podle §15a odst. 2 písm. b) a rodinnému příslušníkovi bylo rozhodnutím příslušného orgánu nebo dohodou svěřeno do výchovy dítě občana Evropské unie nebo mu bylo přiznáno právo pravidelného osobního styku s dítětem občana EU pouze na území, nebo postačí skutečnost, že manželství trvalo alespoň 3 roky před zahájením rozvodového řízení nebo řízení o prohlášení manželství za neplatné, a v době trvání manželství měl rodinný příslušník povolen pobyt nejméně 1 rok.

- je to opodstatněno obzvláště obtížnými okolnostmi, zejména pokud se rodinný příslušník občana EU stal za trvání partnerského nebo manželského vztahu obětí domácího násilí. Toto ustanovení je zavedeno novelou s účinností od 18.12.2015 a není zatím jasné, jaké další „obzvláště obtížné okolnosti“ by mohly spadat pod tuto kategorii. Domnívám se však, že toto ustanovení i v kontextu nově zavedené možnosti požádat po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka o dlouhodobý či trvalý pobyt¹⁶⁹ je pozitivní změnou, byť za cenu dalšího rozšiřování paragrafů zákona.

Pokud by totiž pobytové oprávnění zaniklo „*okamžikem rozvodu, mohl by se rodinný příslušník, který není občanem EU, stát snadno „rukojmím“ svého příbuzného s unijním pasem*“¹⁷⁰.

V případě rozvodu bývalých partnerů se obdobně použije důvod pro ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka jako v případě rozvodu nebo neplatnosti manželství s ohledem na limitující podmínky či lhůty, „*při jejichž splnění či jejímž uplynutím se pobyt rodinného příslušníka stává na pobytu*

¹⁶⁹ Viz §87f odst. 5

¹⁷⁰ ŠLOSARČÍK, Ivo. Politický a právní rámec evropské integrace: (včetně změn podle Lisabonské smlouvy). 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. s.207. ISBN 978-80-7357-471-0.

občana EU nezávislý. ¹⁷¹ Lze se domnívat, že v praxi by se to mělo projevit tak, že pokud cizinec-bývalý partner občana EU prokáže, že žil s občanem EU na území v partnerském vztahu nejméně tři roky před zahájením řízení ve společné domácnosti a přitom nejméně 1 rok měl povolen přechodný pobyt, jeho pobyt bude zachován.

Na důvody ukončení přechodného pobytu občana EU uvedené v §87f odst. 1 a 3 cizineckého zákona se vztahuje podmínka přiměřenosti rozhodnutí o ukončení povolení k přechodnému pobytu z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života rodinného příslušníka.

¹⁷¹ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 136. ISBN 978-80-7201-887-1.

6. Procesní otázky v oblasti povolení pobytových oprávnění dlouhodobějšího charakteru cizincům ze 3. zemí

Obecná úprava postupu správních orgánů a zásady řízení v oblasti pobytových oprávnění cizinců je obsažena především v zákoně č.500/2004 Sb., správní řád. Avšak cizinecký zákon je ve vztahu ke správnímu řádu *lex specialis*, a ve mnoha případech stanoví odlišnou úpravu. Odchytky od správního řádu jsou uvedeny především v §168 až 172 cizineckého zákona, kde se například přímo určuje, která řízení a postupy jsou z působnosti správního řádu vyňaty. Vynětí z obecné úpravy však neznamená, že se postup správních orgánů při rozhodování o pobytových právech a povinnostech cizince nemusí řídit základními zásadami činnosti správních orgánů uvedených v hlavě II správního řádu i v případech, kdy se podle správního řádu nepostupuje. Toto pravidlo je zakotveno v §177 odst. 1 správního řádu.¹⁷² *„Je však současně pravda, že v praxi úřady mnohá práva cizincům-protiprávně-nepřiznávají (je např. běžné, že úřady cizincům odmítají potvrdit jejich podání, odmítají je nechat nahlédnout do spisu, respektive do všech částí spisu aj.)“*¹⁷³

V této práci již bylo na různých místech o procesních otázkách okrajově zmíněno, nicméně níže v souvislosti s deklarovanými druhy pobytových oprávnění bude pojednáno o vízovém řízení (dlouhodobé vízum), řízení o žádosti, řízení zahájeném z moci úřední a o možnostech opravných prostředků proti rozhodnutím v rámci těchto řízení.

6.1 Správní orgány a místní příslušnost

Správou agendy pobytových věcí cizinců je v zásadě pověřeno Ministerstvo vnitra ČR, kde je zřízen odbor azylové a migrační politiky (OAMP). Právě Ministerstvo rozhoduje o většině druhů pobytových oprávnění (dlouhodobý pobyt včetně dlouhodobých víz, trvalý pobyt, pobyt občanů EU, přechodný a trvalý pobyt jejich rodinných příslušníků) a jejich prodloužení včetně vydání

¹⁷² „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v §2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

¹⁷³ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 154. ISBN 978-80-7201-887-1.

příslušných průkazů o povolení k pobytu a jejich prodloužení. Ministerstvo dále rozhoduje o zrušení nebo ukončení všech uvedených druhů povolení k pobytu.

Cizineckým zákonem byl zřízen speciální orgán Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (Komise)¹⁷⁴, který je organizační složkou ministerstva a je pojat jako nadřízený správní orgán ministerstva ve všech případech, ve kterých ministerstvo rozhoduje v prvním stupni. Komise je odvolacím orgánem pro rozhodování o řádném opravném prostředku – odvolání proti prvoinstančním rozhodnutím ministerstva. Zákon dále stanoví podmínky jmenování a odvolání členů komise a požadavky, které členové komise musí splňovat.

K otázce místní příslušnosti je nutno zmínit, že Ministerstvo vnitra je správním orgánem pro správu pobytové agendy cizinců s celostátní působností. Podle interních předpisů OAMP je rozdělen na 14 oddělení podle existujícího územního regionálního dělení a každé oddělení má nestejný počet pracovišť podle okresů, který se často mění podle aktuálních potřeb a počtu cizinců. Aktuálně podle internetových stránek Ministerstva vnitra existuje 28 pracovišť OAMP s univerzální pobytovou agendou včetně pořizování biometrických údajů a 1 pracoviště v Praze zaměřené na agendu trvalých a přechodných pobytů občanů EU a jejich rodinných příslušníků s působností pro hl. m. Prahu a okresy Praha-Západ a Praha-Východ. Dále v rámci Prahy pro usnadnění vyřizování běžné pobytové agendy spojené s podáním žádostí, hlášením změn, vydáním potvrzení a vízových štítků a další existuje v současné době rozdělení působnosti pracovišť nejen podle kategorií cizinců (cizinci ze 3. zemí a občany EU a jejich rodinné příslušníky) ale je zřízeno i speciální pracoviště pro studenty studující v Praze vysokou školu a pocházející ze 3. zemí.

Na tomto místě je nezbytné podotknout, že cizinec je v zásadě oprávněn pro vyřízení náležitostí spojených s pobytovým oprávněním na území se obrátit na jakékoli regionální pracoviště OAMP a úředník nesmí odmítnout přijmout podání cizince z důvodu místní nepříslušnosti. *Ze strany správních orgánů „bylo by však v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů (zejména se zásadou procesní ekonomie a proporcionality), aby např. byl cizinec předvolán na jiné pracoviště než na to, které mu je zeměpisně nejbližší.“*¹⁷⁵

¹⁷⁴ Viz §170a odst. 1 cizineckého zákona.

¹⁷⁵ ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci,

6.2 Řízení vyloučená z působnosti správního řádu

§168 až 170 cizineckého zákona stanoví odchylky od norem správního řádu tak, že buď sám stanoví odlišnou úpravu, nebo vylučuje z působnosti správního řádu určitá řízení bez toho, aby takovou zvláštní úpravu stanovil.

V první řadě řízením vyloučeným z procesní úpravy stanovené správním řádem je vízové řízení, kdy pro účely této práce nás zajímá řízení o udělení dlouhodobého víza. V tomto řízení cizinec má podstatně méně práv než v řízení vedeném podle správního řádu. Cizinec při podání žádosti nesmí být zastoupen jinou osobou a musí podat žádost osobně na zastupitelském úřadě ve státě původu resp. trvalého bydliště žadatele.

Podstatným omezením možnosti podání je i povinnost sjednání termínu podání žádosti. Rozhodnutí úřadu o vízové žádosti s negativním výsledkem neobsahuje řádné odůvodnění, ale jenom sdělení důvodů neudělení víza s poučením o oprávnění žadatele požádat ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení tohoto sdělení o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza.¹⁷⁶ Podání takové žádosti nemá odkladný účinek. Možnost žádosti o nové posouzení důvodů neudělení je ve srovnání s řádným odvoláním podle správního řádu omezeným opravným prostředkem, v rámci kterého příslušný správní orgán (Ministerstvo vnitra) může dotčené rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví žádosti o nové posouzení.¹⁷⁷

V případě existence důvodů nepřipustnosti žádosti o dlouhodobý pobyt podle §53 odst. 3 cizineckého zákona řízení nebude vůbec zahájeno a zastupitelský úřad pouze sdělí cizinci důvody nepřipustnosti žádosti formou prostého oznámení.¹⁷⁸

V neposlední řadě je třeba zmínit, že negativní rozhodnutí ve vízovém řízení (rozhodnutí o neudělení víza) jsou vyloučená ze soudního přezkumu, kromě případu neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie¹⁷⁹, na které při splnění zákonných podmínek je v tomto případě právní nárok.

mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 155. ISBN 978-80-7201-887-1.

¹⁷⁶ §56 odst. 4 cizineckého zákona.

¹⁷⁷ §180e dst.2, 4 cizineckého zákona.

¹⁷⁸ Srov. §45 odst. 3 správního řádu.

¹⁷⁹ §171 písm. a) cizineckého zákona.

Jiná situace je v případě řízení o zrušení dlouhodobého víza, kde na rozdíl od řízení o udělení tohoto víza se postupuje podle procesních pravidel správního řádu.

6.3 Správní řízení iniciovaná podáním žádosti

Níže bude pojednáno o proseních postupech v řízení o žádostech o pobytová oprávnění, kdy tato řízení jsou v působnosti správního řádu.

V těchto případech správní orgán v případě nepřípustnosti žádosti již nemůže žádost odmítnout, přijmout a vrátit veškeré náležitosti, ale postupuje podle §43 správního řádu, kdy věc může být usnesením odložena, nebo podle §66 správního řádu, kdy se řízení usnesením zastaví. Důvod litispendence uvedený v §48 odst. 1 je překážkou řízení, když bylo zahájeno řízení ve stejné věci a ze stejného důvodu u jiného správního orgánu, ale nebrání současnému podání více žádostí v různých věcech. Například mohou paralelně u téhož cizince probíhat řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a o povolení k trvalému nebo přechodnému pobytu. V některých případech to je podmínkou zachování kontinuity trvání pobytových oprávnění, jelikož lhůty pro vyřízení některých žádostí nejsou v současné době předem nijak odhadnutelné.¹⁸⁰ Podle správního řádu řízení o žádosti se zahajuje dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel příslušnému správnímu orgánu.¹⁸¹

6.3.1 Forma, místo a doba podání žádosti

Formu podání žádosti určuje správní řád v §37 odst. 4, v souladu s nímž žádost lze podat:

- osobně (mnozí cizinci preferují právě tuto formu podání z důvodu větší jistoty zachování lhůty pro podání. Dalším důvodem takové preference je nutnost předložit originál cestovního dokladu k nahlédnutí, kdy v případě podání poštou cizinec v rámci odstranění nedostatků podání stejně bude muset se osobně dostavit na úřad nebo zmocnit k tomuto úkonu jinou osobu. V některých případech osobní podání zákon přímo vyžaduje. Nevýhodou osobního podání žádosti je existence front na úřadech a s tím související časová náročnost takového

¹⁸⁰ Pokud cizinci, který podal žádost o povolení k trvalému pobytu, skončí doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a žádost o povolení k trvalému pobytu ještě nebyla pravomocně vyřízena, musí ve stanovené době požádat i o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, aby zachoval oprávněnost svého pobytu na území.

¹⁸¹ Viz §44 odst. 1 správního řádu.

podání. OAMP však nabízí žadatelům možnost objednání na konkrétní termín po telefonu, kdy se žadatel musí dostavit v určitý čas na úřad a uskutečnit podání žádosti)¹⁸²,

- písemně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb (tento způsob v současné době je cizinci využíván velmi často v souvislosti s problematikou front při osobním podání a z důvodu, že lhůta bude zachována i tehdy, pokud žadatel ve stanovené lhůtě pro podání podá žádost na poštu),

- v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem,

- prostým e-mailovým dopisem bez uznávaného elektronického podpisu za podmínky, že takové podání bude dodatečně do 5 dnů potvrzeno některým z výše uvedených způsobů.

Cizinecký zákon však v případě podání žádosti o dlouhodobý nebo trvalý pobyt stanoví cizinci povinnost osobního podání žádosti. Od této povinnosti zastupitelský úřad může v odůvodněných případech upustit.¹⁸³ Takové omezení formy podání žádosti se zřejmě nevztahuje na žádost o prodloužení uvedených druhů pobytů. Cizinecký zákon neobsahuje žádné další interpretační ustanovení o postupu v případě nedodržení osobní formy podání. Přikláním se k názoru některých autorů, kteří nesouhlasí s interpretací tohoto ustanovení Ministerstvem, že pokud žádost byla podána jiným způsobem, správní orgán jako i v případě nepřipustnosti vízové žádosti nepovažuje tuto žádost za platně podanou, nezahájí řízení a vrátí odesilateli příložené doklady, a zastávají názor, že by v tomto případě bylo zákonné vyzvat žadatele k odstranění vady žádosti dle §45 odst. 2 správního řádu, jinak řízení usnesením zastavit.¹⁸⁴

Co se místa podání žádosti týče, cizinecký zákon určuje druhy žádostí, které je možno podat pouze na zastupitelském úřadu a které naopak pouze na území ministerstva. O problematice místa podání žádosti již bylo zmíněno v rámci pojednání o jednotných druzích pobytových oprávnění. Doba podání je u žádosti o dlouhodobý pobyt a o prodloužení dlouhodobého pobytu omezena na 120 dnů a končí posledním dnem uplynutí doby platnosti předchozího povolení k pobytu,

¹⁸² V současné době objednání termínu nezaručuje, že cizinec nebude čekat na uskutečnění podání i celé hodiny. Úřad totiž často objedná na stejný čas několik cizinců a ve skutečnosti se tak vytvoří fronta podle pořadí, ve kterém se cizinci na úřad dostavili.

¹⁸³ Viz §169 odst. 16 cizineckého zákona.

¹⁸⁴ Srov. ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 157. odkaz číslo 166. ISBN 978-80-7201-887-1.

resp. dlouhodobého víza. V případě nedodržení místní příslušnosti správního orgánu pro podání žádosti nebo stanovené doby jejího podání, žádost se považuje za nepřipustnou, kdy řízení je sice zahájeno, ale bude zastaveno z důvodu podle §169 odst. 8 cizineckého zákona. Takový postup se netýká situace, kdy žádost byla podána nepřislušnému zastupitelskému úřadu. Zde řízení zahájeno není a žadateli budou vráceny doklady.¹⁸⁵

6.3.2 Obsah žádosti a doplňování náležitostí žádosti

Údaje, které musí žádost obsahovat, jsou obvykle přesně stanoveny cizineckým zákonem jako i povinnost podat žádost na jednotných formulářích.¹⁸⁶ Povinné formuláře se rozlišují podle barvy a rozsahem požadovaných údajů v závislosti na druhu žádosti tak, aby obsah žádosti o určité pobytové oprávnění odpovídal zákonným požadavkům. V praxi obvykle, aby žadatel uskutečnil podání, vyplní příslušný předepsaný formulář žádosti a k němu připojí požadované náležitosti žádosti. O náležitostech žádosti bylo pojednáno výše v rámci kapitol o jednotných druzích pobytových oprávnění. Na tomto místě je však třeba podotknout, že podání bude uskutečněno i v případě podání pouze samotného vyplněného a podepsaného formuláře žádosti. V případě neúplného podání, se správní orgán řídí ustanoveními §45 odst. 2¹⁸⁷, podle kterých povinné náležitosti pak mohou být doloženy dodatečně v rámci odstraňování vad žádosti na výzvu správního orgánu, kdy je správní orgán povinen stanovit lhůtu k odstranění vad podání. Do této doby řízení o žádosti bude přerušeno.

V současné době při osobním podání žádosti bez dostačujících náležitostí na úřadě, úředník obvykle sepíše protokol o podání, kde uvede, které náležitosti byly předloženy a které chybí, náležitosti, které se úředníkovi „nezdají“ vhodnými, žadateli vrátí a do protokolu zaznamená jenom ty, které přijal. Úředník na místě vydá žadateli výzvu, kde rovnou stanoví lhůtu (zpravidla 30 dní) pro doplnění žádosti. V tomto případě se nevyhotovuje žádné odůvodnění nepřijetí s pohledu úředníka nevhodných náležitostí a postupuje se tak, jakoby předloženy vůbec nebyly. Na druhou stranu náležitosti, které při osobním podání byly přijaty, se považují za nesporné. Pokud cizinec trvá na tom, že nepřijaté náležitosti jsou v

¹⁸⁵ Viz §169 odst. 15 cizineckého zákona.

¹⁸⁶ Viz např. §87x odst. 2 cizineckého zákona.

¹⁸⁷ „Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§64).“

souladu se zákonem, může je dodatečně předložit v rámci pro odstranění nedostatku stanovené lhůty. Tady se ale vystavuje nebezpečí, že správní orgán takto doloženou náležitost znovu neuzná a řízení o žádosti zastaví.

V praxi se často stává, že cizinec z nějakých důvodů není schopen požadované náležitosti ve stanovené lhůtě obstarat. Tuto situaci lze řešit tím, že cizinec požádá správní orgán i opakovaně o prodloužení lhůty pro odstranění vad žádosti, kdy je povinen uvést důvody, které mu brání doplnit náležitosti žádosti ve stanovené lhůtě. Pokud správní orgán shledá důvody žadatele relevantními, poskytne další přiměřenou lhůtu k odstranění vad podání.

6.3.3 Účastníci řízení

Podle §27 odst. 1 písm. a) správního řádu účastníkem řízení v řízení o žádosti je žadatel a jiné dotčené osoby, na které se musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Odst. 2 téhož paragrafu stanoví, že účastníky řízení mohou být i další osoby, pokud budou rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. V případě řízení o udělení pobytových oprávnění účastníkem řízení tak mohou být členové žadatelovy rodiny, např. v řízení o udělení pobytového oprávnění za účelem sloučení rodiny to může být manžel žadatele.

Pokud se týká procesního postavení občana EU/ČR v řízeních o povolení přechodného pobytu rodinného příslušníka, není praxe Ministerstva vnitra jednotná. Ve většině případů se občan EU/ČR považuje za nepřímého účastníka řízení podle §27 odst. 2 správního řádu, avšak v jiných mnoha případech za svědka podle §55 téhož zákona. Pokud se jedná o praxi Komise, „*jednotlivé senáty Komise se přiklání k názoru, že občan EU (ČR) je v řízení o udělení přechodného pobytu vedlejším účastníkem řízení, byť často bez bližší, popř. jen na základě velmi stručné právní argumentace.*”¹⁸⁸ Správní soudy naopak občana EU/ČR v řízeních o povolení přechodného pobytu za účastníka nepovažují. Stěžejním rozsudkem, z něhož má vyplývat, že občan EU/ČR není účastníkem v řízení o udělení přechodného pobytu a kterého se zastánci uvedeného názoru regulárně dovolávají, je rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 77/2009-63 ze dne 25. 2. 2010. Zde NSS argumentoval tím, že “*z hlediska podmínek obou forem účastenství není rozhodující, zda je rodinný vztah skutečný či pouze*

¹⁸⁸ Viz JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). Pobyť cizinců: vybrané právní problémy II: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26 června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. s.45.

předstíraný či zcela formální, ale to, že jde o řízení o hmotněprávním nároku bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby žadatele. Dotčení jiných osob jsou dotčení pouze nepřímá, byť mohou být v případě skutečných rodinných vazeb pro ostatní rodinné příslušníky citelná. Účastenství ve správním řízení však není založeno na intenzitě nepřímého dotčení, ale na přímém dotčení posuzovaným hmotněprávním nárokem.” Přikláním se k názoru, že na procesní účastenství občana EU/ČR v uvedených řízeních by měl být uplatněn formálně-materiální pohled, kdy materiální stránka by hrála roli určitého individuálního korektiva.

Tím, že některá z osob má postavení účastníka řízení, má řádu práv, ale i povinností. Například se jedná o právo na doručování písemností. Zvláštní povinnost účastníka řízení podrobit se výslechu je zakotvena v §169 odst. 2 cizineckého zákona: *„Správní orgán je oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výslechem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.“* Z tohoto ustanovení vyplývá, že povinnost podrobení se výslechu se vztahuje nejen na samotného cizince žadatele, ale i na další osoby v postavení účastníka řízení, například na manžela žadatele, v některých případech i na jiné osoby než rodinné příslušníky, např. na zaměstnavatele.

6.3.4 Práva žadatelů jako účastníků řízení

Žadatelé mají následující práva účastníků řízení podle správního řádu

- podle §36 odst. 1,2 správního řádu právo po celou dobu řízení navrhnout důkazy a vyjádřit v řízení své stanovisko; pokud žadatel učiní tyto úkony, má právo na reakci správního orgánu vyjádřenou alespoň v odůvodnění finálního rozhodnutí,

- podle §36 odst. 3 správního řádu musí být žadateli před vydáním rozhodnutí, kterým se žádosti alespoň zčásti nevyhovuje, daná možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí; tato možnost se v praxi realizuje tak, že správní orgán zasílá žadateli oznámení o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a stanoví k tomu určitou lhůtu.

Pokud žadatel toto právo nevyužije, nebude zpravidla mít možnost uplatnit své případné námitky k podkladům pro rozhodnutí ani v rámci opravného řízení,

- dle §36 odst. 2 správního řádu účastník řízení má právo požádat správní orgán poskytnout informace o řízení a správní orgán je povinen tyto informace žadateli poskytnout v přiměřené lhůtě v souladu s §6 správního řádu,

- Dle §38 správního řádu mají účastníci řízení právo nahlížet do celého spisu¹⁸⁹ a činit si výpisy a právo požádat správní orgán o pořízení kopie spisu nebo jeho části. V praxi ve většině případů se fotokopie pořizuje vlastním fotoaparátem žadatele nebo jeho zástupce,

- podle §64 odst. 2 správního řádu, žadatel má právo požádat o přerušování řízení, správní orgán je povinen této žádosti vyhovět. Žádost o přerušování řízení musí obsahovat odůvodnění. Toto právo umožňuje žadateli řešit např. situaci, kdy žadatel potřebuje více času na obstarání určitého dokladu, nebo v situaci, kdy žadatel podal více žádostí a chce sám určit pořadí, v jakém mají být žádosti rozhodnuty (často např. podá žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a žádost o trvalý pobyt, přičemž v případě, že mu bude trvalý pobyt povolen, již nemá žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu smysl).¹⁹⁰

6.3.5 Lhůty pro vyřízení žádostí

Obecně lhůty pro vydání rozhodnutí jsou stanoveny v §71 odst. 1 a 3 správního řádu. Rozhodnutí by mělo být vydáno „bez zbytečného odkladu“, jinak nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Tato doba v některých případech může být prodloužena o dalších 30 dnů.¹⁹¹ Pro většinu řízení v pobytových věcech cizinecký zákon v ustanoveních §169 a §170 stanoví specifickou úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí, kdy kromě řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu s lhůtou pro vydání rozhodnutí podle §71 odst. 3 správního řádu (30 dnů) nejčastější lhůtou pro vyřízení pobytových věcí je lhůta 60 dnů. Lhůta 90 dnů platí pro

¹⁸⁹ Kromě částí spisu vyloučených podle §38 odst. 6 správního řádu.

¹⁹⁰ Srov. ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. s. 163. ISBN 978-80-7201-887-1.

¹⁹¹ Viz §71 odst. 3 správního řádu.

vydání rozhodnutí v řízení o žádosti o vydání modré karty a o žádosti o dělení víza k pobytu nad 90 dnů kromě víza za účelem strpení. Lhůta 120 dnů je stanovena pro vydání rozhodnutí v řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu. Ještě delší lhůta 180 dnů platí pro řízení o vydání povolení k trvalému pobytu pro žádost podanou cizincem ze 3. zemí na zastupitelském úřadu. Nejdelší specifická lhůta v délce 270 dnů stanovena pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Pro řízení o odvolání obecně platí lhůta v délce 60 dnů, z nichž je 30 dnů určeno pro orgán, který rozhodl v prvním stupni a 30 dnů pro řízení před odvolacím orgánem.

Zákonné lhůty uvedené výše nejsou často správním orgánem dodržovány a průtahy v řízení se staly stále nevyřešeným problémem aplikace právních předpisů o pobytu cizinců. V současné době například řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, pro které platí obecná lhůta pro vydání rozhodnutí v délce 30 dnů, ve skutečnosti může trvat dlouhé měsíce, dokonce i roky. V praxi byly zaznamenány případy, kdy cizinec před skončením dvouleté doby povoleného dlouhodobého pobytu řádně podal žádost o prodloužení tohoto povolení, ale řízení o této žádosti se protáhlo o více než dalších 2 roky s přesahem doby, kdy za běžných okolností by cizinec měl podat žádost o nové prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

Bránit se podobným průtahům v řízení lze podáním žádosti o opatření proti nečinnosti podle §80 správního řádu nadřízenému správnímu orgánu, přičemž pokud v pobytových věcech Ministerstvo vnitra rozhoduje v prvním stupni, nadřízeným orgánem je Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Komise má rozhodnout o této žádosti v obecné lhůtě do 30 dnů od jejího podání, v opačném případě pak existuje možnost podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ke krajskému soudu podle §79 soudního řádu správního, kdy soud má tuto žalobu projednat přednostně,¹⁹² a stanovit lhůtu správnímu orgánu, ve které správní orgán má o žádosti rozhodnout.

¹⁹² Viz §56 odst. 3 s.ř.s.

6.3.6 Rozhodnutí o žádostech ve věcech pobytu cizinců nevízového charakteru

V zásadě rozhodnutí o žádosti může být kladné a s negativním výsledkem. Kladné rozhodnutí znamená udělení cizinci určitého druhu pobytového oprávnění a vydává se formou vydání průkazu příslušného povolení k pobytu. Cizinci správní orgán pouze zašle výzvu k převzetí průkazu, resp. k sejmutí biometrických údajů pro vyhotovení průkazu o pobytu. Písemné rozhodnutí se vyhotovuje pouze v případě povolení k trvalému pobytu a neobsahuje odůvodnění. Jako pozitivní procesní změnu po novele cizineckého zákona účinné od 18.12.2015 lze vnímat upřesnění okamžiku, kterým se rozumí vydáním rozhodnutí v případě vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti, povolení k přechodnému pobytu a povolení k trvalému pobytu. Tak v případě povolení dlouhodobého pobytu nebo prodloužení jeho platnosti takovým okamžikem je převzetí průkazu o povolení k pobytu, v případě povolení k přechodnému pobytu převzetí pobytové karty rodinného příslušníka občana EU, a převzetí rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu podle §74 nebo průkazu o povolení k trvalému pobytu podle §87t, jde-li o vydání povolení k trvalému pobytu.¹⁹³

Rozhodnutí o žádosti s negativním výsledkem může být buď meritorní zamítavé rozhodnutí, nebo zastavení řízení usnesením.

Rozhodnutí o zamítnutí žádosti musí být vyhotoveno písemně a splňovat náležitosti stanovené v §68 a §69 správního řádu. Takové rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, přičemž *„v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vzdání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“*¹⁹⁴ Nezbytnou součástí rozhodnutí je poučení o možnostech odvolání a o případné neexistenci odkladného účinku odvolání.

Velmi často se v řízení nevydává meritorní rozhodnutí, nýbrž se řízení zastavuje usnesením z důvodu podle §66 správního řádu. O důvodech zastavení žádosti již bylo podrobněji pojednáno v b. 3.4.1. této práce.

¹⁹³ Srov. §169 odst. 10 cizineckého zákona.

¹⁹⁴ Viz §68 odst. 3 správního řádu.

6.3.7 Odvolání a odkladný účinek odvolání

Proti rozhodnutí správního orgánu lze podat odvolání ve lhůtě 15 dnů od jeho oznámení. Podle §89 odst. 1 správního řádu se odvolání podává odvolacímu orgánu, kterým je nejbližší nadřízený správní orgán. Ve věcech pobytových oprávnění cizinců dlouhodobějšího charakteru prvoinstančním rozhodovacím orgánem je Ministerstvo vnitra a odvolacím orgánem Komise ve věcech pobytu cizinců¹⁹⁵, zřízená cizineckým zákonem. Avšak pokud se jedná o případy neupravené cizineckým zákonem, opravným prostředkem nebude odvolání, ale rozklad, o kterém rozhoduje ministr vnitra.

Odvolání je řádný opravný prostředek, jehož podání má většinou za účinek odklad právní moci a účinnosti napadeného rozhodnutí do doby doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu¹⁹⁶. V zákonem stanovených případech odkladný účinek odvolání může být vyloučen za podmínky řádného odůvodnění.¹⁹⁷ Podle §73 odst. 1 správního řádu ve většině případů je rozhodnutí v právní moci, pokud bylo oznámeno a proti němuž nelze podat odvolání. V případě vydání usnesení, platí stejné pravidlo o nabytí právní moci jako i u jiných druhů rozhodnutí, ale zákon přímo stanoví, že „*odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek.*“¹⁹⁸ To znamená, že v tomto případě je rozhodnutí předběžně vykonatelné ještě před nabytím právní moci, a správní orgán může jednat tak, jakoby rozhodnutí už bylo pravomocné¹⁹⁹. Avšak v případě zastavení řízení o povolení k pobytu usnesením, cizinec podle specifického ustanovení cizineckého zákona má právo pobývat na území do právní moci konečného rozhodnutí.²⁰⁰ Například, pokud usnesením bylo zastaveno řízení o prodloužení cizinci povolení k dlouhodobému pobytu a cizinec v zákonné lhůtě proti tomuto usnesení podá odvolání, neplatí pravidlo předběžné vykonatelnosti, a cizinec může na území oprávněně pobývat do pravomocného skončení odvolacího řízení.

¹⁹⁵ Viz §170b odst. 1 cizineckého zákona.

¹⁹⁶ Viz §85 odst. 1 správního řádu.

¹⁹⁷ Viz §85 odst. 2 správního řádu.

¹⁹⁸ Viz §76 odst. 5 správního řádu.

¹⁹⁹ Srov. §74 odst. 2 správního řádu.

²⁰⁰ Viz §47 odst. 2 cizineckého zákona.

6.4 Správní řízení ve věcech pobytových oprávnění zahájená z moci úřední

Na rozdíl od řízení o žádostech, která jsou zahajována z vlastní iniciativy žadatele, řízení z moci úřední se zahajují z úřední povinnosti v zákonem stanovených případech ve veřejném zájmu a zpravidla směřují proti zájmům účastníka řízení, v tomto případě cizince. V oblasti pobytových oprávnění se jedná o řízení o zrušení povolení k pobytu nebo zrušení platnosti dlouhodobého víza.

6.4.1 Zahájení a průběh řízení

Pokud se řízení o žádosti zahajuje dnem, kdy žádost byla doručena příslušnému správnímu orgánu, řízení z moci úřední „je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi“²⁰¹.

Cizinec s povoleným určitým druhem pobytu, například trvalým pobytem zpravidla dostane písemné oznámení o zahájení řízení o zrušení jeho povolení k trvalému pobytu. Dle §36 odst. 3 správního řádu správní orgán je povinen účastníkům řízení oznámit, že mají právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Zpravidla toto oznámení úřad zasílá ve stadiu, kdy dle jeho názoru shromáždil dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí. Nezřídka však se toto oznámení doručuje spolu s oznámením o zahájení řízení. Cizinec, proti kterému takové řízení bylo zahájeno, má možnost navrhnout důkazy a činit návrhy, vyjádřit své stanovisko po celou dobu v průběhu řízení až do vydání rozhodnutí. Navíc povinnost správního orgánu v tomto směru není jenom o tom, že nebude bránit účastníkovi řízení v uplatňování tohoto práva, ale má povinnost ho k realizaci práva přímo vyzvat. Podle nálezu Ústavního soudu sp.zn. III ÚS 58/2000 ze dne 12. 10. 2000, má správní orgán povinnost v odůvodnění rozhodnutí vypořádat se s návrhy účastníků na dokazování, pokud je odmítl.²⁰²

Cizinci velmi často svých práv v řízení efektivně nevyužívají, buď z důvodu neznalosti zákona, jazykové bariéry, nebo protože se obrátí na

²⁰¹ Viz §46 odst. 1 správního řádu.

²⁰² „Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům ve věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, za jakých důvodů navržené důkazy neprovedl.“

nekvalifikovaného zástupce z řad laických zprostředkovatelů pro vyřízení pobytové agendy, a zbytečně se tak dostávají do situací, kdy už není možno zrušené povolení k pobytu nějak zachránit. Proto se doporučuje aktivní účast cizince na dění v řízení, příp. zastoupení právníkem a navrhování důkazů směřujících k vyvrácení podkladů pro negativní meritorní rozhodnutí v řízení.

Správní orgán po zahájení řízení může provádět úkony ke zjišťování stavu věcí a dokazování. Například pokud řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu bylo zahájeno z důvodu nedodržení podmínky délky pobytu na území, ke kterému správní orgán disponuje určitými poznatky, např. pocházejícími z informačních systémů o překročení osobami státních hranic, může vyzvat účastníka k doložení kopie pasu s vyznačením vstupních a výjezdních razítek. Dále úřad může vyzvat účastníka k výsledku nebo doložení dokladů.

V případě, že správní orgán dojde k závěru, že řízení je důvodné, vydá rozhodnutí, proti kterému účastník řízení v zákonné lhůtě 15 dnů může podat odvolání. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu se zásada koncentrace řízení podle §82 odst. 4 správního řádu neuplatní, pokud se jedná o řízení, ve kterém má být z moci úřední uložena povinnost.²⁰³ Z tohoto vyplývá, že odvolatel v případě rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu může i v odvolání uvádět nové skutečnosti. Pokud naopak úřad usoudí, že řízení důvodné není, zastaví toto řízení usnesením podle §66 odst. 2, které se účastníkům nedoručuje, ale pouze se zaznamenává do spisu. Účastník řízení v tomto případě obdrží oznámení o zastavení řízení a vydáním takového usnesení je řízení pravomocně skončeno.

6.5 Přezkumné řízení u soudu

Přezkum rozhodnutí správního orgánu ve věcech souvisejících s udělením, prodloužením, zrušením či ukončením pobytových oprávnění spadá pod působnost zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s.ř.s) a §171 a 172 cizineckého zákona. V tomto směru podle vymezení §171 písm. a), d) cizineckého zákona ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o neudělení víza včetně dlouhodobého (vyjma případu neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie) a rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením řízení o ukončení pobytu zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru nelegálně.

²⁰³ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, č.j. 1 As 96/2008-115 a ze dne 7.4.2011, č.j. 5 As 7/2011-48.

Jinak všechna ostatní rozhodnutí ve věcech pobytových oprávnění lze napadnout žalobou u soudu. Jedná se o rozhodnutí ve věci samé, kterým bylo rozhodnuto o posledním oprávněném prostředku v řízení, čímž zpravidla bývá odvolání.

Lhůtu k podání správní žaloby stanoví cizinecký zákon v §172 odst. 1 tak že „žaloba musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu“. Tato zákonem stanovená lhůta je o polovinu kratší než lhůta pro podání běžných správních žalob stanovená v §72 odst. 1 s.r.s.,²⁰⁴ a její zmeškání nelze prominout.

V řízení o správní žalobě cizinec nemusí být povinně zastoupen advokátem.

6.5.1 Místní příslušnost krajských soudů

Cizinecký zákon v § 172 odst. 6 k řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí stanoví místní příslušnost krajských soudů podle obvodu umístění krajského soudu, kde:

- „je cizinec v den podání žaloby hlášen k pobytu“,
- se cizinec převážně zdržuje, pokud místo pobytu hlásit nemusí,
- „byl zjištěn pobyt cizince na území“ v ostatních případech nespádajících do prvních dvou kategorií,
- „by měl cizinec po vstupu na území splnit ohlašovací povinnost“, pokud se jedná o cizince pobývajících v zahraničí.

Nejednoznačnou se jeví místní příslušnost krajského soudu v případě, kdy sice cizinec ohlašovací povinnost měl, ale ji nesplnil, jelikož zákon tuto situaci zcela neřeší.

6.5.2 Obsah žaloby proti správnímu rozhodnutí

Pokud v posledním stupni řízení bylo odvolacím orgánem (ve věcech pobytových oprávnění Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) vydáno meritorní rozhodnutí, se kterým cizinec-účastník řízení nesouhlasí, podá žalobu ke krajskému soudu.

²⁰⁴ „Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“

Žaloba musí obsahovat obecné náležitosti podání podle §37 s.ř.s. a dále náležitosti žaloby podle § 71 s.ř.s. Kromě označení napadeného rozhodnutí a dne jeho doručení žalobci, označení zúčastněných osob, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, musí žalobce uvést tzv. žalobní body, to znamená tvrzení, „z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné“²⁰⁵. Tyto důvody nezákonnosti a nesprávnosti rozhodnutí po uplynutí lhůty pro podání žaloby již není možné rozšiřovat, stejně jako i výroky rozhodnutí, které jsou žalobou napadeny. Podle judikatury NSS žalobní body po uplynutí lhůty pro podání žaloby lze ale upřesňovat a konkretizovat, včetně uváděných okolností při ústním jednání u soudu.²⁰⁶

Důvody, ze kterých cizinec považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné či nesprávné uváděné v žalobních bodech musí být dostatečně konkrétní, aby žalobní body byly považovány soudem za projednatelné. Existuje však konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které, má-li krajský soud za to, že některý ze žalobních bodů je nekonkrétní, má učinit pokus o odstranění této vady žaloby v souladu s ustanoveními § 37 odst. 5 s. ř. s. a stanovit k tomu lhůtu.²⁰⁷

Nejdůležitějšími důvody nezákonnosti rozhodnutí jsou nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nedostatečně zjištěný skutkový stav nebo jeho rozpor s dokumenty obsaženými ve spise, podstatné porušení procesních pravidel. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí často spočívá například v tom, že se správní orgán nevypořádal v odůvodnění s důvody, které cizinec uvedl v odvolání nebo odmítl provést důkazy konkrétně navržené účastníkem řízení ani neodůvodnil odmítnutí jejich provedení.

Dále v žalobě musí být uvedeny důkazy, jejichž provedení žalobce navrhuje k prokázání svých tvrzení a návrh výroku rozsudku.

²⁰⁵ Viz §71 odst. 1 písm. b) s.ř.s.

²⁰⁶ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43 (Výběr 685/2005).

²⁰⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2004, č. j. 2 Azs 63/2004 - 46, v němž se uvádí, že „má-li žaloba jiné vady než absenci jakéhokoliv žalobního bodu či absenci vymezení rozsahu, v němž je rozhodnutí napadáno, vyzve předseda senátu žalobce k odstranění vad podání podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. i po uplynutí lhůty podle ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s.ř.s.“.

6.5.3 Možnost odkladného účinku žaloby

Podání správní žaloby v principu nemá odkladný účinek, vyjma řízení o mezinárodní ochraně a řízení o správním vyhoštění, kde je zákonem přímo stanoven odkladný účinek žaloby.²⁰⁸ Jinak pro cizince to prakticky znamená, že v době řízení o podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemá oprávnění pobývat na území ČR a musí opustit území, jelikož rozhodnutí je pravomocné a vykonatelné. Existuje však možnost podání návrhu o přiznání žaloby odkladného účinku podle §73 odst. 2 s.ř.s., v souladu s nímž je soud povinen přiznat žalobě odkladný účinek, pokud cizinec podal k tomu vyjádření a jestliže *„by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“* Odkladný účinek se žalobě v pobytových věcech často přiznává v situaci, kdy cizinec má rodinné zázemí a citové vazby mezi rodinnými příslušníky na území a jeho vycestování by znamenalo podstatnou újmu pro členy jeho rodiny. Odkladný účinek znamená pozastavení účinků napadeného rozhodnutí do skončení řízení před soudem a cizinec může do té doby pobývat na území oprávněně.

V praxi se cizinci velmi často potýkají s problémem, že soud o návrhu na přiznání odkladného účinku má rozhodnout ve lhůtě 30 dnů, avšak tato lhůta se nezřídka protahuje. Cizinec obvykle mívá časovou prodlevu v podobě výjezdního příkazu k opuštění území, která však nemusí stačit k tomu, aby se v době svého oprávněného pobytu na výjezdní příkaz dočkal vydání rozhodnutí o přiznání odkladného účinku. Jenom v některých případech včasné podání návrhu na přiznání žaloby odkladného účinku zakládá nárok cizince na získání víza za účelem strpení.²⁰⁹

6.5.4 Rozsudek

Pokud správní rozhodnutí trpí vadami podle §76 s.ř.s., kterými se soud musí zabývat z úřední povinnosti, soud má možnost napadené rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání. V ostatních případech je soud povinen nařídit jednání kromě případů podle §51 s.ř.s., kdy žalobce poté, co obdržel výzvu soudu o jednání nepožádá. V případě, že soud shledá žalobou napadené rozhodnutí nezákonným,

²⁰⁸ Viz §32 zákona o azylu a §172 odst. 3 cizineckého zákona.

²⁰⁹ Viz §33 odst. 1 písm. d) cizineckého zákona.

zruší ho a vrátí věc správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal (většinou odvolacímu orgánu).

Součástí rozsudku je i výrok o nákladech řízení, kterým soud uloží žalovanému povinnost uhradit žalobci náklady řízení, jako soudní poplatek, hotové výlohy, resp. náklady právního zastoupení. Pokud naopak soud shledá žalobu nedůvodnou, vydá rozsudek, kterým ji zamítne, a rozhodne o nákladech řízení tak, že žádná ze stran nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

6.5.5 Kasační stížnost

§ 102 a násl. s.ř.s. upravuje možnost podání kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu. Kasační stížnost se podává k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně ve lhůtě do dvou týdnů ode dne doručení rozsudku krajského soudu. Soud je povinen vyzvat stěžovatele k odstranění vad kasační stížnosti, pokud shledá, že takovými trpí, ve lhůtě jednoho měsíce. Během této lhůty lze rozšiřovat důvody stížnosti.

Z důvodu častého zneužití cizinci řízení o udělení mezinárodní ochrany za účelem legalizace pobytu do s.ř.s. byl zákonem č.350/2005 Sb., s účinností od 13.10.2005 ustaven §104a, kde se podstatně omezuje institut přijatelnosti kasační stížnosti.²¹⁰ V aplikační praxi se totiž ukázalo, že soudní řízení v azylových věcech se často stávalo pouhou záminkou pro to, aby žadatelé, kteří nemohou jiným způsobem legalizovat svůj pobyt na území ČR, podávali žádosti o udělení azylu.

V řízení o kasační stížnosti musí být cizinec povinně zastoupen advokátem.

²¹⁰ §104a odst. 1 s.ř.s.: “Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.”

7. Úvahy de lege ferenda

Zákon číslo 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, který nabyl účinnosti více jak před 16 lety, a historie jeho novelizací bohužel nemůže posloužit příkladem příliš zdárné normotvorby. Tím míním narůstající kvantitu a s ní spojenou nepřehlednost zákona. Další tento jev doprovázející negativní tendencí je příliš častá změna právní normy, kdy její adresáti nejsou schopni vstřebat působení obsahu této normy do svého právního povědomí, a taková nestabilita negativně působí na právní jistotu účastníků vstupujících do vztahů touto normou upravenými.

Při bližším zkoumání lze konstatovat, že současná podoba cizineckého zákona už dávno neobsahuje 190 paragrafů, které byly navrženy v původním znění. Dynamika nárůstu paragrafů se zdá až neuvěřitelnou.²¹¹

Za dobu existence zákona si nelze nevšimnout, že norma trpí značnou terminologickou nestabilitou, ať už se jedná o instituty pobytových oprávnění nebo azylového řízení.²¹² Na mnoha místech zákon pracuje s odkazy buď na zvláštní zákony nebo na různá ustanovení samotného zákona, kdy ani zkušený právník nebo odborník na cizineckou problematiku nemá za snadný úkol se v takovém obsahu orientovat.

Za další negativní jev považuji stále častější praxi včleňovat do textu cizineckého zákona ustanovení, která přímo nesouvisí s problematikou vstupu, výstupu a pobytu cizinců na území, což by mělo být hlavní náplní zákona o pobytu cizinců. Například současný zákon se ve velké míře dotýká úpravy sociálních práv cizinců, otázek zdravotního pojištění, podrobně upravuje činnost a příslušnost policie, ministerstev i soudu v otáčkách cizineckých řízení.

Cizinecký zákon se často zabývá vztahy různých státních orgánů mezi sebou anebo problematikou kontroly podřízených úředníků nadřízenými. Nelze namítat nezbytnost komunikace určitých úřadů mezi sebou při realizaci výkonu uložené agendy, domnívám se však, že účelu komunikace státních orgánů lze dosáhnout vydáním interních předpisů bez nutnosti zatěžovat zákon ustanoveními, která s jeho účelem přímo nesouvisí.

²¹¹ Viz např. novelu cizineckého zákona provedenou zákonem č.314/2015 Sb., který obsahuje 154 novelizačních bodů.

²¹² Například obsah institutu trvalého pobytu pro cizince: 1. od roku 1992 do roku 1999: povolení k trvalému pobytu, 2. Od roku 1999 do roku 2006: povolení k pobytu a od dubna 2006 opět návrat k povolení k trvalému pobytu.

Celkový dojem, který vyvolává současná podoba cizineckého zákona nejen u cizinců samotných, ale i u občanů s cizinci a úpravou jejich pobytu přicházejících do styku, je takový, že cizinec v ČR je primárně osoba se zvýšenou deliktivní náklonností a je na ní automaticky vztahována “presumpce viny”. Pokud se vrátíme k otázce pobytových řízení, je evidentní, že to je právě cizinec, který má správnímu orgánu předložit skoro veškeré podklady pro rozhodnutí, přičemž jejich nepředložení je důvodem pro zamítnutí žádosti. Cizinec má nespočet zákonem uložených povinností a nesplnění sebemenší z nich může být důvodem ke zrušení pobytového oprávnění. V situaci složitosti a nepřehlednosti právní úpravy se jinak legálně pobývající a slušný cizinec tak často nemá jistotu, že svá v dobré víře nabytá pobytová práva a na území ČR vytvořené zázemí bude moci bez problému zachovat.

Ve velké míře takový nepříznivý stav nestability cizineckého zákona lze vysvětlit povinností České republiky implementovat právní normy EU. V průběhu působení zákona o pobytu cizinců ČR se nacházela ve stadiu vstupu do EU a Schengenského prostoru. Na druhou stranu i samotné právo EU se dynamicky vyvíjelo a vyvíjí o to více v současné době, kdy do Evropy přicházejí další a další vlny migrantů. Pokládám si však otázku, zda je nezbytné pro implementaci každé nové směrnice EU vždy měnit text zákona nebo by se tohoto účelu dalo dosáhnout tím, že by obecná úprava ponechala dostatečný pojmový prostor, do kterého by se pak normy evropského práva vešly respektive s nutností jen drobných zásahů.

Bez ohledu na implementační povinnost ČR a způsob jejího plnění, musím konstatovat, že text zákona dle mého názoru klade přílišný důraz na formální legalitu postupu úředníků, když obsahuje velmi podrobný popis jednání příslušných úředních osob. Zákon například podrobně řeší nejen možnosti a důvody zamítnutí žádosti, zrušení a ukončení určitých druhů pobytů, ale i místo podání žádostí, její náležitosti, formu a obsah průkazů a osvědčení, délku platnosti povolení a další otázky, kdy minimálně některé z nich by logicky více příslušelo řešit podzákonným právním předpisům a zlepšením aplikační praxe.

Z určitého hlediska kasuistický obsah zákona, který se snaží více a více omezovat prostor pro správní uvážení úředníkům, má za cíl eliminace korupčního prostředí. Na druhou stranu řešení problematiky korupčních jednání včleněním protikorupčních mechanismů přímo do textu zákona ovlivňuje kvalitu právní normy tím, že tato čím dál více ztrácí rysy obecné právní normy, v tom případě

proč úpravu jednání konkrétních úředníků nejde provést podrobně v interních předpisech příslušných úřadů?

Další související tendencí je zjevná snaha zákonodárce o ulehčení práce úředníkům tím, že za současné cizinecké právní úpravy úředník jedná a rozhoduje prakticky jen na základě konkrétních ustanovení zákona a nikoli v rámci zákona, nemusí ani moc přemýšlet, jelikož kde není možnost správního uvážení a interpretace neurčitých právních pojmů, není nutnost náležitého odůvodnění způsobu rozhodování v rámci správního uvážení nebo výkladu právních pojmů v mezích zákona. Úředník jednoduše odkáže na ustanovení zákona, jež právě předepisuje vydání konkrétního rozhodnutí nebo provedení určitého jednání. Není tu logicky ani prostor pro efektivní uplatnění případného odvolání.

Svoji roli v nastolení takového neútešného stavu hraje i to, že cizinecká problematika doposud nebyla objektem zájmu politiků ani odborné veřejnosti, a když v poslední době ano, tak se jednalo spíše o populistická prohlášení, která s hlubšími tendencemi vývoje cizinecké problematiky má jen málo společného. Po celá léta, po která zákon č.326/1999 Sb., existuje, zde měla fakticky neomezený vliv malá skupina oficiálních činitelů. Změna a zpřehlednění legislativních postupů v procesu přijímání právních norem může obecně výrazně zmírnit negativní jevy normotvorby včetně norem týkajících se oblastí cizineckého práva.

Pokud se jedná o současný stav zákona o pobytu cizinců jakožto hlavní právní normy upravující vstup a pobyt cizinců na území ČR, domnívám se, že se proces neustálých změn jeho obsahu v dohledné době nezastaví, zvláště v situaci, kdy místo koncepční změny zákonné úpravy směrem k jejímu zobecnění tak, aby nevyvstávala při jakékoli změně migrační politiky potřeba znovu a znovu výrazně zasahovat do textu zákona, byla přijata další rozsáhlá novela s účinností od 18.12.2015, o které jsem již na několika místech výše zmiňovala.

V rámci úvah *de lege ferenda* k možnostem vylepšení a zpřehlednění stávající zákonné úpravy cizinecké problematiky s ohledem na dlouhodobá pobytová oprávnění bych navrhovala následující kroky:

- koncepční oddělení úpravy vstupu a pobytu cizinců ze 3. zemí a vstupu a pobytu cizinců pocházejících z EU a jejich rodinných příslušníků včetně rodinných příslušníků občanu ČR (nejspíše by se jednalo o vyčlenění těchto dvou kategorií cizinců do dvou samostatných zákonů. Za prvé by to dle mého názoru výrazně přispělo ke zjednodušení právní úpravy a lepší orientací v ní jak samotných cizinců tak i úředníku

činných v cizineckých řízeních, za druhé vzhledem k integračním normám a požadavkům práva EU, úprava pobytových otázek těchto dvou kategorií je natolik odlišná, že její zachování v rámci jednoho zákona není vhodná ani z hlediska systematiky a logiky právní normy),

- zjednodušení struktury pobytových oprávnění cizinců ze 3. zemí zavedením obecnějších kategorií účelů pobytu (například kategorie pobytu za účelem ekonomickým, který by v sobě zahrnoval jak účel podnikání, tak i zaměstnání. Takovému zobecnění svědčí i postoj správních soudů například při posouzení otázky plnění účelu pobytu²¹³),

- zobecnění podmínek pro získání určitých druhů pobytových oprávnění,

- zobecnění důvodů pro zamítnutí žádosti nebo zrušení určitých druhů pobytových oprávnění, vyloučení ze znění zákona ustanovení, která jsou zbytečná z hlediska úplné samozřejmosti postupu úředníků vzhledem k ustálené praxi²¹⁴,

- upřesnění pojmového aparátu a vylepšení systematického uspořádání ustanovení zákonů týkajících se problematiky cizinců,

- zavedení zákonné možnosti získat dlouhodobý pobyt z důvodu přínosu do české ekonomiky, pokud žadatel splní zákonem stanovené podmínky (jednalo by se o investice v určité výši do ekonomiky ČR ve formě finančních prostředků, know-how, technického zařízení, vytvoření pracovních míst apod. Měl by být vytvořen mechanismus, který by dovozoval hodnověrně posoudit, že se jedná o peněžní prostředky pocházející z legální činnosti. Při splnění zákonných podmínek by žadatel měl na získání povolení k dlouhodobému pobytu právní nárok. Domnívám se, že tento krok by přispěl ke zvýšení atraktivity ČR jako půdy pro legální ekonomické aktivity, pozitivně by ovlivnil růst české ekonomiky, přičemž kvalitu a počet cizinců, kteří by takto mohli dlouhodobý pobyt získat lze efektivně regulovat požadavky k výši a formě investice),

²¹³ Např. Krajský soud v Plzni se v rozsudku č. j. 30 A 83/2013-61 ze dne 16.5.2014 vyjádřil k době neplnění povoleného účelu zaměstnání následujícím způsobem: „*Zdejší soud ovšem neklade z tohoto úhlu pohledu rovnítko mezi podnikání a zaměstnání, neboť podle jeho názoru je – typově – jednodušší získat a udržet si zaměstnání než zahájit a rozvíjet podnikání (viz i počty lidí, kteří se věnují jednomu a druhému).*”

²¹⁴ Jde např. o ustanovení podobná ustanovení §180 odst. 4 písm. e) cizineckého zákona, které stanoví, že policista odepře ověření pozvání z důvodu nečitelného vyplnění tiskopisu.

- maximální odlehčení obsahu zákona vyloučením ustanovení, která nesouvisí přímo s úpravou vstupu a pobytu cizinců na území s posílením podzákoné a interní normotvorby.

Závěrem bych chtěla dodat, že v následujícím období bude jistě sílit zájem veřejnosti a politických činitelů k cizinecké problematice ať už z důvodů přílivu běženců do Evropy, hledání zdrojů posílení české ekonomiky nebo řešení sociálně-demografických problémů. Proto je nezbytné vytvořit půdu pro vedení odborné diskuze o možnostech zefektivnění zákonné právní úpravy, zlepšení aplikační praxe a zvýšení kvality právních norem v této oblasti, čemuž, doufám, touto prací podávám svůj skromný příspěvek.

Summary

Alien Law is a specific part of the Administrative Law with dynamically developing legal regulations. The issues concerning the residence of foreigners is currently very relevant due to the number of foreigners that enter the territory of the Czech Republic, residing and settling here or traveling through our country to enter other countries both for economic, social and other reasons or in relation to the migration crisis.

My interest in the residence of foreigners is also given by the fact that I passed the integration process in the Czech Republic as a foreigner and I am very close to the subject due to my profession of a court appointed interpreter in Chinese.

This thesis deals with the topic of long-term residence permits for foreigners from third countries in respect to issuing of permits, their prolongation and termination. My aim was to describe the current situation in respect to issuing of long-term permit, their types and structure, but also to research the relevant issue of the Alien Law in broader terms and to analyze the topical items, on which the decision-making on permits is based. I attempted to provide the reader with a consistent picture of the legal regulations relating to long-term residence permits for foreigners from third countries and the current status of the relevant court practice.

This thesis contains seven chapters, where the first and the last chapters are an introduction and a conclusion with *de lege ferenda* consideration. The main chapters are chapters two to six, which concern the previously mentioned issues.

The second chapter deals with the development of legal regulations after 1989 and with the history of amendments to Law no. 326/1999 Coll. accenting the issues regarding long-term residence permit. The third chapter deals with the issues of permits such as long-term visas and long-term residence permit, which are the initial and the lowest levels in the integration process of foreigners. The permanent residence, as the highest residence status of a foreigner, the issues relating to granting, cancellation and termination is included in chapter four. The fifth chapter deals with the temporary residence permit for a family member of an EU citizen, including a citizen of the Czech Republic, in the meaning of Chapter IV of the Alien Law. Finally, chapter six deals with the procedural aspect relating

to granting, cancellation or termination of long-term residence permits for foreigners.

Резюме

Миграционное право является специфической областью административного права с динамически развивающимся законодательством. Проблематика пребывания иностранцев является в настоящее время очень актуальной, учитывая количество иностранцев, которые на нашу территорию въезжают, на ней находятся, сюда эмигрируют, либо через нашу территорию отправляются в другие целевые государства, как по экономическим, социальным или другим причинам, либо в связи с миграционным кризисом.

Мой интерес к теме пребывания иностранцев обусловлен и тем, что я сама в ЧР прошла целым интеграционным процессом как иностранка, и хорошо понимаю эту проблематику в том числе и в связи с моей профессией судебного переводчика китайского языка.

Данная работа посвящена теме разрешений на пребывание иностранцев из третьих государств долговременного характера, и разбирает вопросы их получения, продления и окончания. Моей целью было не только описание настоящей ситуации получения долговременных разрешений на пребывание, их виды и структуру, но и в более широком контексте исследовать соответствующие институты миграционного права, а также анализировать основные понятия, на которых зиждется принятие решений в делопроизводствах о получении разрешений на пребывание. Я попыталась представить читателю общий образ правовых норм в области долговременных разрешений на пребывание иностранцев из третьих государств и актуального состояния соответствующей судебной практики.

Данная работа в целом содержит семь глав, из которых первая и последняя являются введением и заключением с размышлениями *de lege ferenda*. Основными главами являются главы со второй по шестую, и они непосредственно посвящены заявленной проблематике.

Так вторая глава рассказывает о развитии законодательства после 1989г. И о истории изменений закона № 326/1999 Собр., с акцентированием проблематики разрешений на пребывание долговременного характера. Третья глава посвящена вопросам разрешений на пребывание типа долговременная виза и долговременное пребывание, которые и иерархии интеграционного процесса иностранца являются начальными и самыми

низкими звеньями. Разрешению на постоянное пребывание как самому высокому статусу иностранца, вопросам его получения, отмены и окончания посвящена четвертая глава. Пятая глава рассматривает вопросы разрешения на временное пребывание члена семьи гражданина Европейского Союза, включая гражданина ЧР, в смысле главы IV закона о пребывании иностранцев. Наконец шестая глава посвящена процессуальным аспектам, связанным с получением, отменой или окончанием долговременных разрешений на пребывание иностранцев.

Seznám použitých pramenů

Odborná literatura:

DRBOHLAV, Dušan (ed.). Nelegální ekonomické aktivity migrantů: (Česko v evropském kontextu). Vyd. 1. V Praze: Karolinum, 2008. ISBN 978-80-246-1552-3.

DRBOHLAV, Dušan. Migrace a (i)migranti v Česku: kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme?. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-039-1.

ČIŽINSKÝ, Pavel. Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-7201-887-1.

FRIŠTENSKÁ, Hana a Helena DLUHOŠOVÁ (eds.). Právní průvodce pro cizince žijící v ČR. Praha: SLOVO 21, 2004.

HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

HRADEČNÁ, Pavla. Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-869-7.

HŘEBÍKOVÁ, Iva a Jan KURŽEJA. Správní řízení na úseku pobytu cizinců. Vyd. 1. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2006. ISBN 80-7251-227-7.

JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26 června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014.

JOKLOVÁ, Kateřina a Jitka RYŠAVÁ. Zaměstnávání cizinců a vysílání pracovníků do zahraničí. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2009. s.194. ISBN 978-80-7357-437-6.

Informační publikace Českého statistického úřadu: Cizinci v České republice. Foreigners in the Czech Republic. Český statistický úřad. 290027-17. 2014.

VLČKOVÁ, Alena. Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a související předpisy (s výkladem): právní úprava k 1.8.2003. 1. vyd. Praha: Eurounion, 2003. ISBN 80-7317-024-8.

KURŽEJA, Jan. Cizinecká policie a evropské právo. Vyd. 1. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2007. ISBN 978-80-7251-272-0.

MATES, Pavel. Nové policejní právo: právní předpisy s komentářem : podle stavu k 1.1.2009. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-743-0.

MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4.

ŠLOSARČÍK, Ivo. Politický a právní rámec evropské integrace: (včetně změn podle Lisabonské smlouvy). 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-471-0.

České právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998Sb.

Zákon č.123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky.

Zákon č. 190/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č.325/1999 Sb. Zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon 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.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č.348/2008 Sb., o výuce a zkouškách znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Důvodová zpráva k návrhu zákonu č. 150/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění zákona č. 190/1994 Sb., zákon č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí, a zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění zákona č. 317/1993 Sb., sněmovní tisk 2056/0.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č. 204/0.

Důvodová zpráva návrhu zákona č.140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č.698/0.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/2003 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, zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 214/0.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 379/2007 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, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk č. 191/0.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, 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, a další související zákony, sněmovní tisk č. 486/0.

Důvodová zpráva k návrhu zákona 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, sněmovní tisk č. 463/5.

Mezinárodní a evropské právní předpisy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950, publikovaná pod č. 209/1992 Sb.

Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 239.

Úmluva o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989, publikována pod č. 104/1991 Sb.

Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, publikováno v Úředním věstníku Evropské unie pod L 81, 21.3.2001

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, publikováno v Úředním věstníku Evropské unie pod L 16, 23.1.2004.

Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu vydávaném státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovaectví, a kteří spolupracují s příslušnými orgány, publikováno v Úředním věstníku Evropské unie pod L 261, 6.8.2004.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 158.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), publikovaného v Úředním věstníku Evropské unie pod L 105.

Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, publikováno v Úředním věstníku Evropské unie pod L 155/17, 18.6.2009.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), publikováno v Úředním věstníku Evropské unie pod L 243, 15.9.2009.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě, publikováno v Úředním věstníku Evropské unie pod L 343/1, 23.12.2011.

Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu č.159/1998 Sb.

Nález Ústavního soudu č.160/1998 Sb.

Nález Ústavního soudu sp.zn. III ÚS 58/2000 ze dne 12. 10. 2000.

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2004, č. j. 2 Azs 63/2004 – 46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43, publikovaný pod č. 685/2005 Sb. NSS.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 8. 2005, sp. zn. 26 Cdo 1470/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, č.j. 1 As 96/2008-115.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, publikovaný pod č. 1955/2009 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 77/2009-63 ze dne 25. 2. 2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2010, č.j. 5 As 6/2010-63, publikovaný pod č. 2094/2010 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05.01.2011, č.j. 1 As 109/2010 - 76, publikovaný pod č. 36/2011 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, č.j. 5 As 7/2011-48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.07.2011, č.j. 3 As 4/2010-151, publikovaný pod č. 2420/2011 Sb. NSS.

Rozsudek MS v Praze ze dne 19.10.2011, č.j. 11 A 10/2010-109, publikovaný pod č. 4266/2011 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2011, č.j. 5As 5/2011-221, publikovaný ve pod č. 2544/2012 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.12.2011, 7As 82/2011-81, (Výběr NSS 5421/2011).

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11.01.2012, č.j. 5 Ca 81/2009-48, publikovaný pod č. 83/2012 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.01.2012, č.j. 9 As 80/2011 - 69, publikovaný pod č. 237/2012 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2013, č.j. 1 As 175/2012-34, publikovaný pod č. 2835/2013 Sb. NSS.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 07.05.2013, č.j. 57 A 54/2012 - 56, publikovaný pod č. 3203/2013 Sb. NSS.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.05.2013, č.j. 57 A 90/2012 - 42, publikovaný pod č. 7499/2013 Sb. NSS.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.06.2013, č.j. 9 A 66/2010 - 50, publikovaný pod č. 2951/2014 Sb. NSS.

Rozsudek MS v Praze ze dne 30.09.2013, č.j. 11 A 197/2010-41, publikovaný pod č. 6137/2013 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 07.11.2013, č.j. 2 As 59/2013 - 33, publikovaný pod č. 6792/2013 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2013, č.j. 7 As 80/2013 - 34, publikovaný pod č. 7064/2013 Sb. NSS.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14.01.2014, č.j. 44 A 1/2014-16, publikovaný pod č. 120/2014 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.03.2014, č.j. 9 Azs 49/2014 - 27, publikovaný pod č. 1330/2014 Sb. NSS.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16.5.2014, č. j. 30 A 83/2013-61.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23.5.2014, č.j. 30 A 5/2014-60.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2014, č.j. 4 As 165/2013-50.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30.09.2014, č.j. 36 A 32/2012 - 29, publikovaný pod č. 5892/2014 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2015, č. j. 3 Azs 211/2014-34.

Odborné články

ČIŽINSKÝ, Pavel. *Zákon o pobytu cizinců jako příklad negativních tendencí celého českého právního řádu*. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. roč. 2007, č. 20.

Webové zdroje

»www.mvcr.cz« Internetové stránky Ministerstva vnitra České republiky.

»www.mzv.cz« Internetové stránky Ministerstva zahraničních věcí České republiky.