

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Pobyt cizinců na území České republiky

Adéla Francúzová

Plzeň 2012

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Pobyt cizinců na území České republiky

Adéla Francúzová

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 2012

.....

Adéla Francúzová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu JUDr. et. PhDr. Petru Kuchynkovi, Ph.D. za odborné vedení diplomové práce, jeho cenné rady, připomínky a vždy vstřícný přístup k diplomantům.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Vývoj právní úpravy	3
2.1. Zákon č. 52/1935 Sb., o pobytu cizinců	3
2.2. Zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům.....	4
2.3. Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky	5
2.4. Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky.....	5
2.5. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.....	7
3. Přejídný a trvalý pobyt	9
3.1. Přejídný pobyt	11
3.1.1. Přejídný pobyt na území České republiky bez víza.....	12
3.1.1.1. Pojem vízum a vízová politika	12
3.1.1.2. Občané Evropské unie	13
3.1.1.3. Rodinní příslušníci občanů Evropské unie	13
3.1.1.4. Občané třetích zemí	14
3.1.1.5. Krátkodobá víza (jednotná schengenská víza)	16
3.1.2. Dlouhodobé vízum (vízum nad 90 dní).....	17
3.1.2.1. Žádost o udělení dlouhodobého víza a její náležitosti.....	17
3.1.3. Opravné prostředky a soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza	20
3.1.3.1. Soudní přezkum.....	21
3.1.4. Dlouhodobý pobyt.....	22
3.1.4.1. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech	24

3.1.4.2. Povolení k pobytu spojené s výkonem vysoce kvalifikované činnosti.....	25
3.1.4.3. Výjezdní příkaz.....	26
3.2. Trvalý pobyt.....	27
3.2.1. Povolení k trvalému pobytu občana Evropské unie	27
3.2.2. Povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka Evropské unie... ..	28
3.2.3. Povolení k trvalému pobytu příslušníku třetích zemí.....	29
3.2.3.1. Povolení k trvalému pobytu bez předchozího nepřetržitého pobytu na území České republiky	29
3.2.3.2. Trvalý pobyt příslušníku třetích zemí podmíněný předchozím nepřetržitým pobytem na území České republiky v délce 4 let.....	29
3.2.3.3. Trvalý pobyt příslušníku třetích zemí podmíněný předchozím nepřetržitým pobytem na území České republiky v délce 5 let.....	30
4. Správní vyhoštění.....	32
4.1. Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu.....	34
4.1.1. Zákaz vstupu.....	34
4.1.2. Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie.....	35
4.1.3. Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu s dobou, po kterou následně cizinci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až na deset let.....	36
4.1.4. Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu s dobou, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až na pět let.....	37
4.1.5. Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu s dobou, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až na tři roky.....	41
4.1.6. Správní vyhoštění občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků přechodně pobývajících na území České republiky, cizinců, kteří na území pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území a cizinců, kteří na území pobývají na základě povolení k pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie.....	42

4.1.6.1.	Občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci	43
4.1.6.2.	Cizinci, kteří na území pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území.....	44
4.1.6.3.	Cizinci, kteří na území pobývají na základě povolení k pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie	44
4.2.	Správní vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu	44
4.2.1.	Správní vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, až na deset let	45
4.2.2.	Správní vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, až na tři roky.	45
4.3.	Vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, kterému bylo uděleno povolení k trvalému pobytu	46
4.4.	Rozhodnutí o správním vyhoštění	46
4.4.1.	Zánik platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění	48
4.5.	Přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění	49
4.5.1.	Odstranění tvrdosti rozhodnutí o správním vyhoštění.....	51
4.6.	Správní řízení a soudní přezkum	54
4.6.1.	Správní řízení.....	54
4.6.2.	Soudní přezkum.....	55
4.7.	Výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.....	56
4.8.	Trest vyhoštění.....	57
5.	Zajištění cizince	59
5.1.	Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění.....	60
5.1.1.	Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území.....	63
5.1.1.1.	Finanční záruka.....	64
5.1.1.2.	Vrácení finanční záruky.....	65
5.2.	Zajištění cizince za účelem vycestování.....	65
5.3.	Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu	66

5.4.	Zajištění nezletilého cizince bez doprovodu.....	67
5.5.	Doba zajištění	68
5.6.	Ukončení zajištění.....	70
5.7.	Další povinnosti policie	70
5.8.	Zařízení pro zajištění cizinců (dále „zařízení“)	71
5.8.1.	Dozor	71
5.9.	Soudní kontrola.....	72
5.9.1.	Řízení o návrhu na propuštění cizince ze zajištění.....	72
5.9.2.	Řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince.....	74
5.10.	Zajištění cizince dle zákona o policii	77
5.11.	Dohled Veřejného ochránce práv	78
5.12.	Závěrem.....	79
6.	Vztah zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců	81
6.1.	Právní úprava	82
6.2.	Udělení mezinárodní ochrany	83
6.2.1.	Udělení azylu.....	83
6.2.2.	Udělení doplňkové ochrany.....	83
6.3.	Řízení o mezinárodní ochraně	84
6.4.	Ke vztahu zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců	86
7.	Závěr	88
	Summary.....	92
	Seznam použitých pramenů.....	93

1. Úvod

Problematika pobytu cizinců je bezesporu velmi aktuální oblastí správního práva. Pro doložení této skutečnosti není zcela nezbytné sahat po odborné publikaci, neboť již zřejmě každý si během každodenního života mohl povšimnout stále zvyšujícího se počtu cizích státních příslušníků působících na území České republiky, a to nejen na jaksi neperspektivních pracovních pozicích, jako tomu bylo v letech minulých, ale stále častěji taktéž na pozicích studentů, podnikatelů či pracovníků disponujících vysokou mírou odbornosti. Na druhé straně ovšem nelze přehlédnout ani negativní trend spočívající v narůstající míře trestné činnosti páchané cizinci na našem území. Zvláštní důležitosti problematika migrace cizinců nabyla po událostech z 11. září 2001, neboť v rámci nekontrolovatelné migrace se pohybují a přemísťují taktéž nejrůznější extrémistické skupiny.¹

S ohledem na výše uvedené je s podivem, že existuje jen nevelké množství odborných publikací, resp. monografií, které by se nanesenému tématu věnovaly. Jelikož oblast pobytu cizinců je oblastí velmi dynamickou, prochází její právní úprava častými změnami, a proto i ono nevelké množství dostupné literatury, mnohdy zdaleka nekoresponduje s aktuálním stavem právní úpravy.

V důsledku shora uvedených okolností se výchozím pramenem pro tuto práci stal zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Autorka bude čerpat rovněž z poměrně bohaté judikatury správních soudů. Základní metodou zpracování diplomové práce je potom zejména analýza a deskripce.

Autorka si při koncipování této diplomové práce původně vytkla za cíl poskytnout čtenáři pokud možno co nejucelenější obraz současného cizineckého práva. Avšak již v první fázi studia pramenů se ukázalo, že splnění vytčeného cíle je, alespoň v rozsahu diplomové práce, nedosažitelné. S ohledem na spletitost dané problematiky

¹ Viz ONDRUŠ, Radek a KEJVAL, Jaroslav. *Průvodce cizineckým řízením: se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení: podle stavu k 1.1.2005*. Praha: Linde, 2005. s. 16. ISBN 80-720-1516-8.

bylo proto nutné přistoupit ke zpracování tématu v omezenějším rozsahu, nicméně, ve vytyčených otázkách, snad, o to komplexněji.

Po úvodních slovech bude následovat kapitola, jejímž úkolem je čtenáři poskytnout obraz vývoje právní úpravy a poukázat tím na skutečnost, že fenomén migrace není pouze výdobytkem dnešní moderní doby. Proto na těchto místech bude pojednáno o dřívějších zákonech, jež upravovaly problematiku pobytu cizinců a o zásadních institutech, které tyto zákony zakotvovaly.

Účelem kapitoly třetí je pojednat o jednotlivých druzích pobytových oprávnění, které umožňují cizím státním příslušníkům legální pobyt na území České republiky. Pro omezený rozsah diplomové práce bude pozornost věnována zejména předpokladům pro jejich nabytí a případným opravným prostředkům, kterými jsou cizinci nadáni, dojde-li k vydání rozhodnutí o neudělení požadovaného pobytového oprávnění.

Stěžejní část diplomové práce představují kapitoly čtyři a pět, v nichž se autorka bude věnovat institutu správního vyhoštění a problematice zajištění cizince. V tématu správního vyhoštění budou předně rozebrány důvody jeho uložení ve vztahu k jednotlivým pobytovým oprávněním, možnosti odstranění tvrdosti rozhodnutí o správním vyhoštění, jakož i přípustné opravné prostředky. Problematika zajištění cizince bude obsahovat zejména rozbor jednotlivých forem zajištění, jeho alternativ a také pojednání o zařízeních pro zajištění cizince. Jádrem této části je však subkapitola věnovaná problematice soudního přezkumu.

Před samotný závěr bude zařazena kapitola Vztah zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců, ve které bude nejdříve stručně nastíněna právní úprava zákona č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), následně autorka uvede několik postřehů o vztahu nadepsaných právních předpisů.

Diplomová práce je zpracována podle právní úpravy účinné od 1. ledna 2012.

2. Vývoj právní úpravy

Za předchůdce dnes účinné právní úpravy pobytu cizinců na území České republiky, prezentované zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze označit celkem čtyři zákony, které se věnovaly alespoň dílem totožné materii.

Prvním takovým zákonem byl zákon č. 52/1935 Sb., o pobytu cizinců, na kterém se dne 28. března 1935 usneslo Národní shromáždění republiky Československé. Dne 1. dubna 1949 nabyt účinnosti zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům. Tento byl s účinností ke dni 1. srpna 1965 nahrazen zákonem č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky, kterým se tato problematika řídila až do 30. září 1992.

Prvním zákonem zabývajícím se pobytem cizinců na území demokratické České a Slovenské Federativní Republiky byl zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, pro Českou republiku posléze novelizovaný zákonem č. 190/1994 Sb. a zákonem č. 150/1996 Sb., jakož i nálezy Ústavního soudu č. 159/1998 Sb. a č. 160/1998 Sb.

2.1. Zákon č. 52/1935 Sb., o pobytu cizinců

Dne 28. března 1935 se Národní shromáždění republiky Československé usneslo na prvním zákoně o pobytu cizinců, který nabyt účinnosti dne 5. dubna 1935.

Zákon č. 52/1935 Sb., o pobytu cizinců (dále „zákon č. 52/1935 Sb.“) se skládal ze tří částí, přičemž část první obsahovala ustanovení upravující povolování pobytu, část druhá obsahovala úpravu evidence cizinců a v části třetí byla ustanovení závěrečná.

O povolení k pobytu byl dle zákona č. 52/1935 Sb. povinen žádat jednak cizinec starší 14 let, který se hodlal zdržet na území republiky Československé po dobu delší dvou měsíců, a jednak také cizinec, který měl v úmyslu na území republiky Československé vykonávat výdělečnou činnost. Žádost se podávala u okresního

(státního policejního) úřadu a měl v ní být uveden například účel cizincova pobytu nebo seznam osob, které měly se žadatelem žít na území republiky Československé ve společné domácnosti.² Rozhodování o žádosti prováděl zemský úřad, který povolení k pobytu udělil, pokud cizincova žádost splňovala předepsané náležitosti, a pokud cizincovým pobytem nemohl být ohrožen veřejný klid, pořádek, bezpečnost nebo jiné důležité zájmy státu.³

2.2. Zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům

Zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům (dále „zákon č. 52/1949 Sb.“) účinný od 1. dubna 1949 do 28. února 1958, upravuje problematiku pobytu cizinců ve své části druhé.

Oproti svému předchůdci je podstatně přísnější, neboť stanovil, že se cizinci mohou na území Československé republiky zdržovat pouze, bylo-li jim uděleno povolení k pobytu.⁴ Povolení k pobytu mohl krajský národní výbor vydat, při řádně podané žádosti, a pokud se nejednalo o osoby, jež by svým pobytem narušovaly bezpečnost státu atp., na dobu nejdéle 2 let s platností buďto pro celé území Československé republiky nebo pouze na jeho část.⁵

² Viz § 1 zákona č. 52/1935 Sb.

³ Viz § 2 zákona č. 52/1935 Sb.

⁴ Viz § 13 zákona č. 52/1949 Sb.

⁵ Viz § 15 zákona č. 52/1949 Sb.

2.3. Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky

Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky (dále „zákon č. 68/1965 Sb.“), který byl v účinnosti od 1. srpna 1965 do 30. září 1992, se již přibližuje současné právní úpravě, neboť na rozdíl od obou výše uvedených zákonů stanovil nejen podmínky pobytu, ale upravoval taktéž pravidla vstupu cizince na území Československé socialistické republiky (dále „ČSR“).

Vstoupit a poté se zdržovat na území ČSR byli cizinci oprávněni pouze s platným cestovním dokladem opatřeným československým vízem. K udělení, prodloužení či zrušení víza bylo oprávněno Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo vnitra, jakož i orgány jimi zmocněné.⁶

Po uplynutí platnosti cestovního dokladu nebo víza byli cizinci povinni požádat o povolení k pobytu, které udělovaly orgány zmocněné Ministerstvem vnitra.

Zákon č. 68/1965 Sb. byl průlomovým také v tom ohledu, že umožňoval vyhoštění cizince, který se na území ČSR zdržoval neoprávněně.⁷

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

Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (dále „zákon č. 123/1992 Sb.“), účinný od 1. října 1992, byl právním předpisem podstatně modernějším a komplexnějším. Skládal se ze 6 částí, a to: základní ustanovení, pobyt na území České a Slovenské Federativní Republiky (dále „ČSFR“), skončení pobytu na území ČSFR, hlášení a evidence pobytu cizinců, povinnosti cizinců a dalších osob, přestupky a ustanovení společná, přechodná a závěrečná.

⁶ Viz § 1 zákona č. 68/1965 Sb.

⁷ Viz § 3 zákona č. 68/1965 Sb.

Zákon č. 123/1992Sb. již rozlišoval pobyt cizince na území ČSFR na krátkodobý, dlouhodobý a trvalý, za novátorské lze označit taktéž ustanovení, která umožňují překročení státních hranic ČSFR jen na hraničních přechodech určených pro mezinárodní cestovní styk a povinnost podrobit se hraniční kontrole.⁸

Ke krátkodobému pobytu byli cizinci oprávněni v délce stanovené vízem, jenž bylo v zahraničí udělováno diplomatickou misí nebo konzulárními úřady, na území ČSFR federálním Ministerstvem vnitra, a to nejdéle na dobu 180 dnů. Na žádost však bylo přípustné jeho prodloužení.⁹

Dlouhodobý pobyt mohl být realizován na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného federálním Ministerstvem vnitra. Dlouhodobý pobyt byl povolován v délce potřebné pro dosažení účelu cizincova pobytu, nejdéle však na 1 rok, přičemž povolení mohlo být také opakovaně prodlouženo.¹⁰

Povolení k trvalému pobytu bylo, v souladu s ustanovením § 7 zákona č. 123/1992 Sb., udělováno zejména za účelem sloučení rodiny, v jiných humanitárních případech, nebo bylo-li to odůvodněno zahraničně politickým zájmem ČSFR.

K žádostem o pobytová oprávnění byli cizinci na požádání povinni předkládat takřka shodné doklady, jako cizinci předkládají ke svým žádostem dle současné právní úpravy.

Velmi zajímavým bylo ustanovení § 12 zákona č. 123/1992 Sb., které zakotvovalo povolení k vycestování z území ČSFR. Toto na základě podané žádosti udělovalo Ministerstvo vnitra, přičemž mohlo být odepřeno cizinci, proti kterému byl v ČSFR nařízen výkon rozhodnutí pro neplnění vyživovací povinnosti nebo finančních závazků nebo bylo vedeno trestní stíhání. Není bez zajímavosti, že v dnes účinné právní úpravě slovesu „vycestovat“ předchází v zásadě výhradně slovo „povinnost“.

V zákoně č. 123/1992 Sb. již lze nalézt také ustanovení o ohlašovací povinnosti, zákazu pobytu, vyhoštění, jakož i jeho nemožnosti, pokud by měl být cizinec vyhoštěn do státu, kde by byl ohrožen jeho život nebo svoboda.

⁸ Srov. § 2 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 123/1992 Sb.

⁹ Viz § 4 a § 5 zákona č. 123/1992 Sb.

¹⁰ Viz § 6 zákona č. 123/1992 Sb.

2.5. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

V období, kdy Česká republika (dále také „ČR“) usilovala o začlenění do Evropské unie, předložila v dubnu roku 1999 vláda ČR Poslanecké sněmovně vládní návrh zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Tento prošel řádným legislativním procesem, Poslaneckou sněmovnou byl projednáván ve 3. volebním období jako sněmovní tisk č. 204.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“ nebo „zákon“) je právním předpisem, který vstoupil v účinnost dne 1. ledna 2000, tedy více než před 12 lety, a představuje právní úpravu, která ve velké míře zohledňuje praxi Evropské unie. Jedním z důvodů, který zákonodárce k této rekonstrukci dovedl, byl závažný problém Evropy spočívající ve stoupajícím přílivu cizinců z rozvojových a méně hospodářsky vyspělých zemí do států Evropské unie, motivovaný zejména ekonomickými důvody.¹¹

K vytvoření zcela nové právní úpravy zákonodárce přikročil také pro celou řadu nedostatků zákona předcházejícího, tj. zákona č. 123/1992 Sb., na které upozorňovaly poznatky aplikační praxe. Nedostatky byly spatřovány např. v tehdejší úpravě, jež nijak nelimitovala cizince v možnosti podávat žádosti na území ČR. Tento právní stav vyvolával problémy spojené s případy neoprávněného pobytu na území, vedl ke zbytečným nákladům na úhradu prostředků k pobytu či léčení cizinců atd. Za nevyhovující byla považována také úprava udělování víz, kdy Policie České republiky, u níž se soustřeďují informace o protiprávní činnosti cizinců, neměla možnost odpovídajícím způsobem ovlivňovat toto udělování, nebo úprava trvalého pobytu neumožňující odpovídajícím způsobem regulovat příliv cizinců (umožňovala např. získávat tento pobyt bez "čekací lhůty", nebránila tzv. "fingovaným sňatkům").¹²

Nová právní úprava měla být zpracována především tak, aby neobsahovala aplikačně problematická řešení, jež byla nastíněna výše.

¹¹ Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č. 204/0.

¹² Viz tamtéž.

„Při její přípravě byly využity poznatky z právní úpravy Spolkové republiky Německo, Rakouska a Francie. Současně Ministerstvo vnitra vycházelo z doporučení přijatých na 1. konferenci evropských ministrů odpovědných za migraci k zamezování nelegální migrace v roce 1991 v Berlíně, z 2. konference, která se konala v roce 1993 v Maďarsku, doporučení Rady Evropy z roku 1995 ke sladění prostředků boje s nelegální migrací a nelegálním zaměstnáváním a zdokonalování příslušných prostředků kontroly a 3. konference ministrů k zabraňování nelegální migrace konané v roce 1997 v Praze, která přijala Doporučení legislativní, organizační a operativní povahy.“¹³

Současný zákon o pobytu cizinců, označovaný taktéž jako „cizinecký zákon“, stanoví podmínky vstupu cizince na území ČR, jeho pobytu a vycestování z území ČR.¹⁴ Obsahuje jak úpravu hmotněprávní, tak úpravu procesněprávní.

Z působnosti zákona byli vyloučeni cizinci, kteří Českou republiku požádali o mezinárodní ochranu, jakož i její nositelé. Úprava vstupu a pobytu těchto osob na území ČR je obsažena v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o azylu“). Dalšími zákony upravujícími některé záležitosti týkající se pobytu cizinců jsou např. zákon č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a zákon č. 216/2002 Sb., o dočasné ochraně cizinců.¹⁵

Zákon o pobytu cizinců ve svém § 1 stanoví taktéž, jaké státní orgány vykonávají působnost ve věcech pobytových. Jsou jimi Ministerstvo vnitra České republiky, odbor azylové a migrační politiky, které je gestorem za problematiku mezinárodní migrace a mezinárodní ochrany v ČR, a to jak na úrovni legislativně - koncepční, analytické, tak i realizační (dále „Ministerstvo vnitra“), Policie České republiky, resp. Ředitelství služby cizinecké policie a Krajská ředitelství Policie České republiky, odbor cizinecké policie (dále „policie“) a Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (dále „Ministerstvo zahraničních věcí“). Působnost orgánů státní správy v oblasti pobytu cizinců je vymezena v hlavě XVI zákona o pobytu cizinců.

¹³ 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.

¹⁴ Viz § 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵ Srov. § 2 zákona o pobytu cizinců.

3. Přejchodný a trvalý pobyt

Svoboda pohybu a pobytu je v právním řádu ČR ústavně zakotvena, a to v článku 14 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv svobod. V odborné literatuře se lze setkat s názory, že se toto ustanovení vztahuje taktéž na cizince. Tak např. publikace *Správní právo: zvláštní část* autorského kolektivu Vladimíra Sládečka a Olgy Pouperové uvádí: „Na ústavní úrovni pobyt cizinců na území České republiky rámcově upravuje čl. 14 Listiny. Svoboda pohybu a pobytu je zaručena každému, není tedy vázána pouze na občany ČR.“¹⁶ Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vycházející z nálezů Ústavního soudu ČR (dále „Ústavní soud“) je tomu však právě naopak. Bylo totiž opakovaně shledáno, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje a žádné z práv uvedených v Listině základních práv a svobod nezakládá nárok cizince na pobyt na území ČR, neboť takové právo je dáno pouze jejím občanům. Z rozhodovací činnosti Ústavního soudu je možno výše uvedené podložit citací např. z odůvodnění usnesení ze dne 12. července 2005, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost, a kde se uvádí: „právo na svobodu pohybu a pobytu, zakotvené v čl. 14 odst. 1 Listiny, kterého se stěžovatel dovolává, je nutno konkretizovat s ohledem na čl. 14 odst. 4 Listiny. Toto právo nelze vykládat tak, že by zaručovalo také svobodu pohybu a pobytu skrze státní hranice. Je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek určitou osobu, cizího státního příslušníka, s ohledem na vlastní zájmy, vpustí či nevpustí na vlastní území ... subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje. Pouze občanům České republiky je garantováno právo na svobodný vstup na území.“¹⁷ Nejvyšší správní soud k tomuto dále dodal, že „je nutno připomenout, že ani žádný katalog mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje právo cizince na vstup a pobyt na území cizího státu.“¹⁸

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo: zvláštní část: (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011. s. 79. ISBN 978-80-87212-80-6.

¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, publikované pod č. 249/2005. Obdobně též např. usnesení Ústavního soudu ze dne 26.5.2004, sp. zn., I. ÚS 290/04, publikované pod č. 34/2004 Usu.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 As 95/2008-45, publikovaný pod č. 1955/2009 Sb. NSS.

Podmínky pobytu cizinců na území ČR stanoví zákon o pobytu cizinců, který reflektuje mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána, jakož i právní předpisy Evropské unie. Od 21. prosince 2007, kdy se ČR stala součástí schengenského prostoru, se plně uplatňují rovněž předpisy tzv. schengenského *acquis*, tj. právní předpisy, které tvoří základ schengenské spolupráce.¹⁹

V samém úvodu je třeba také podotknout, že řízení ve věcech pobytu cizinců a otázkách souvisejících je řízením správním. Subsidiárně se na něj proto vztahuje zákon č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“). Veškeré orgány a účastníci tohoto řízení jsou tedy subjekty správního řízení, byť v řadě případů zákon o pobytu cizinců působnost správního řádu výslovně vylučuje.²⁰ Rozhodnutí vydaná v řízení ve věcech pobytu cizinců jsou tudíž v zásadě, jakožto rozhodnutí správních orgánů, přezkoumatelná ve správním soudnictví a subsidiárně se tedy uplatní rovněž zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „soudní řád správní“).

Ke správnému uchopení institutu přechodného a trvalého pobytu je bezpochyby nezbytné položit si v úvodu také otázku, k jakým osobám se tato problematika vztahuje. Jak vyplývá již ze samotného názvu diplomové práce, jakož i obsahu dvou předcházejících kapitol, naprosto klíčovým pojmem je zde pojem „cizinec“. Tento vymezuje zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 1 odst. 2, dle kterého se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem ČR²¹, včetně občana Evropské unie²². Podle úpravy podmínek pohybu a pobytu cizinců lze rozlišit čtyři skupiny cizinců. Prvou skupinu tvoří občané Evropské unie spolu s občany Islandu, Norska, Lichtenštejnska a Švýcarska (dále „občané Evropské unie“), na které zákon o pobytu cizinců pohlíží jako na občany Evropské unie. V případě Švýcarska tento stav vyplývá z Dohody o volném pohybu osob mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy

¹⁹ Schengenská spolupráce je založena na Schengenské dohodě z roku 1985. Schengenský prostor představuje zónu volného pohybu osob tvořenou územími signatářských států. Státy, které dohodu podepsaly, posléze zrušily všechny vnitřní hranice, přesněji řečeno pohraniční kontroly osob na vnitřních hranicích, jež jsou nyní prováděny pouze na vnějších hranicích území Schengenského prostoru.

²⁰ Srov. § 168 zákona o pobytu cizinců.

²¹ Srov. § 2-12 zákona č. 40/1993 S., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²² Srov. čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie publikované v Úředním věstníku Evropské unie pod č. C 83/47.

na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé ze dne 21.06.1999. U ostatních jmenovaných států jej zakládá členství v Evropském hospodářském prostoru. Druhou skupinu cizinců ve smyslu zákona o pobytu cizinců představují občané tzv. třetích zemí²³, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Evropské unie, třetí skupinou jsou občané třetích zemí a do skupiny čtvrté řadíme občany třetích zemí nepodléhající vízové povinnosti v ČR a schengenském prostoru.

Pro účely této práce bude pojem cizinec dále užíván ve smyslu občan třetích zemí.

3.1. Přechodný pobyt

Přechodným pobytem cizince na území ČR rozumíme časové období, kdy cizinec na tomto území pobývá legálně a s cílem zdržovat se zde přechodně. Přechodný pobyt cizince začíná překročením státních hranic ČR a ukončením hraniční kontroly, nebyl-li mu v rámci této vstup odepřen, samotným překročením státních hranic ČR, pokud se hraniční kontrola neprovádí, nebo ode dne narození na území ČR.²⁴ Nestanoví-li zákon o pobytu cizinců jinak, považuje se pobyt cizince narozeného na území ČR po dobu pobytu jeho zákonného zástupce za pobyt přechodný. Nejdéle však 60 dnů ode dne narození.²⁵

Ustanovení § 17 zákona o pobytu cizinců nabízí několik variant přechodného pobývání na území ČR. Jsou jimi přechodný pobyt bez víza, přechodný pobyt na základě krátkodobého víza, přechodný pobyt na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k přechodnému pobytu a na základě výjezdního příkazu.

²³ Občanem třetí země je občan státu, který není členem Evropské unie a zároveň není ani občanem Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska.

²⁴ Viz § 16 zákona o pobytu cizinců.

²⁵ Viz § 88 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

3.1.1. Přechodný pobyt na území České republiky bez víza

3.1.1.1. Pojem vízum a vízová politika

Zákon o pobytu cizinců nabízí legální definici pouze pro dlouhodobá víza. Na základě ustanovení § 51 zákona o pobytu cizinců lze však vízum obecně vymezit jako povolení, na jehož vydání není právní nárok a které za podmínek v něm vyznačených opravňuje cizince ke vstupu a pobytu na území ČR.

Vízovou politiku je možno rozdělit na společnou vízovou politiku Evropské unie a na vízovou politiku jednotlivých členských států. Vízová politika ČR byla před vstupem do Evropské unie vykonávána vládou ČR, která tím pověřila Ministerstvo zahraničních věcí, a de facto byla definována desítkami bilaterálních mezinárodních smluv o zrušení vízové povinnosti, popř. o jejím zavedení. Tyto smlouvy byly a nadále jsou uzavírány příslušnými ministry zahraničních věcí a publikovány ve Sbírce zákonů.²⁶ Vstupem Do Evropské unie je však ČR vázána společnou vízovou politikou Evropské unie a její pravidla je povinna respektovat při utváření konceptů vízové politiky národního rozměru.

Společná vízová politika Evropské unie se vztahuje zejména na vydávání víz na dobu kratší než 90 dnů. Klíčovou myšlenkou harmonizace vízové politiky členských států Evropské unie je, že vízum vydané jedním z členských států umožní jeho držiteli právo cestovat po celém území Evropské unie, resp. schengenského prostoru. „Existence tzv. „schengenského víza“ navíc podporuje i prostý fakt, že když občan nečlenské země vstoupí na území jednoho státu EU – člena schengenského prostoru – tak se tomuto člověku v důsledku odbourání policejních kontrol na vnitřních hranicích (téměř) nemůže v praxi bránit v návštěvě jiného schengenského státu. Harmonizace vízové politiky pak má zamezit tomu, aby se členský stát s nejměkčími pravidly pro vydávání víz stal vstupní branou do EU i pro ty cizince, kterým by jiné státy EU vstup nedovolily.“²⁷

²⁶ Viz KURŽEJA, Jan. *Cizinecká policie a evropské právo*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2007. s. 113. ISBN 978-80-7251-272-0.

²⁷ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace : (včetně změn podle Lisabonské smlouvy)*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. s. 355. ISBN 978-80-7357-471-0.

3.1.1.2. Občané Evropské unie

Občané Evropské unie jsou nadáni přechodně pobývat na území ČR bez víza. Toto oprávnění vyplývá z článku 21 Smlouvy o fungování Evropské unie, jenž zakotvuje právo občanů Evropské unie na svobodu pohybu a pobytu na území všech členských států.²⁸

Občané Evropské unie mohou vstupovat a přechodně pobývat na území ČR pouze na základně platného cestovního dokladu.

V případě pobytu delšího než 3 měsíce jsou tito oprávnění, nikoli však povinni, podat Ministerstvu vnitřní záležitostí žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu. Podmínkou vydání potvrzení o přechodném pobytu je, kromě splnění náležitostí samotné žádosti ve smyslu § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, skutečnost, že občan Evropské unie neohrožil bezpečnost státu²⁹ nebo závažným způsobem nenarušil veřejný pořádek³⁰.

Jedinou povinností, kterou zákon o pobytu cizinců ukládá občanům Evropské unie v souvislosti s přechodným pobytem, je povinnost ohlašovací, tj. ohlásit policii do 30 dnů ode dne vstupu na území ČR místo pobytu. Ovšem pouze za předpokladu, že jeho pobyt bude delší než 30 dnů.

3.1.1.3. Rodinní příslušníci občanů Evropské unie

Rodinnými příslušníky občanů Evropské unie mohou být jednak občané Evropské unie, pro které pochopitelně platí totéž, co bylo uvedeno výše. Druhou kategorií rodinných příslušníků občanů Evropské unie, které je třeba věnovat pozornost, jsou příslušníci třetích zemí (dále „rodinní příslušníci“).

²⁸ Podmínky výkonu práva na svobodu pohybu a pobytu občanů Evropské unie stanoví 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.

²⁹ „Bezpečnost státu znamená zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, ochrany demokratických základů státu, ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot.“ (HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, 1459 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1 (Váz.). Dostupné z: www.beck-online.cz).

³⁰ „Veřejný pořádek představuje právním předpisem neurčený pojem. V obecném smyslu představuje souhrn pravidel nebo zásad chování na veřejnosti.“ (tamtéž).

Za rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a zákona o pobytu cizinců se považuje manžel³¹, rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a nezaopatřený³² přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie.

Rodinní příslušníci občana Evropské unie jsou oprávněni k přechodnému pobytu bez víza na území ČR, pokud jsou držiteli povolení k přechodnému či trvalému pobytu na území jiného členského státu Evropské unie a doba pobytu nepřekročí 3 měsíce nebo pokud byli držiteli krátkodobého víza, jež pozbylo platnosti, na území ČR pobývají s občanem Evropské unie a doba jejich pobytu nepřekročí 3 měsíce.³³

Na rozdíl od občanů Evropské unie jsou jejich rodinní příslušníci, kteří sami občany Evropské unie nejsou a hodlají na území ČR pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, povinni, nikoli tedy také pouze oprávněni, požádat o povolení k přechodnému pobytu, a to ve lhůtě 3 měsíců od vstupu na území ČR.³⁴ V případě kladného vyhodnocení žádosti bude žadateli vydán Průkaz o pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie.

Rodinní příslušníci občana Evropské unie jsou dále oprávněni pobývat na území ČR přechodně bez víza, jsou-li osvobozeni od vízové povinnosti, o čemž bude pojednáno v následující subkapitole.

3.1.1.4. Občané třetích zemí

Od vízové povinnosti jsou osvobozeni příslušníci třetích zemí, které jsou zahrnuty na tzv. bílém seznamu, tj. seznamu zemí, jejichž příslušníci mohou na území schengenského prostoru pobývat bez víza, podle Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí

³¹ Srov. § 180f zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že pod pojmem „manžel“ je třeba rozumět také partnera, tj osobu, která prokáže, že vstoupila do úředně potvrzeného trvalého společenství dvou osob stejného pohlaví.

³² Srov. § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dle kterého za nezaopatřenou osobu podle odstavce se považuje občanem Evropské unie nebo jeho manželem vyživovaný cizinec, který se nejdéle do 26 let věku soustavně připravuje na budoucí povolání, se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

³³ Viz § 18 písm. d) bod 7 a písm. e) zákona o pobytu cizinců.

³⁴ Viz § 89b odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.³⁵ Osvobození jsou dále taktéž příslušníci zemí, s nimiž ČR uzavřela mezinárodní smlouvu o zrušení vízové povinnosti, a cizinci, o nichž tak stanoví svým nařízením vláda ČR v souladu s ustanovením § 181 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž je nutno podotknout, že jak shora uvedené mezinárodní smlouvy, tak i nařízení vlády ČR, musí být v souladu s výše nadepsaným Nařízením Rady (ES). Ustanovení § 18 zákona o pobytu cizinců uvádí další možnosti přechodného pobytu na území ČR bez víza, například výkon trestu odnětí svobody či umístění v zařízení pro zajištění cizinců.

Občané třetích zemí, kteří nepodléhají vízové povinnosti, mohou na území schengenského prostoru přechodně pobývat bez víza po dobu až 3 měsíců během šestiměsíčního období.³⁶ Tato doba se začíná počítat ode dne prvního vstupu na území schengenského prostoru. Povolené 3 měsíce se vztahují jak na jeden soustavný pobyt, tak i na opakované pobyty kratšího trvání, neboť doba jednotlivých pobytů se v rámci šestiměsíčního období sčítá.

I po vstupu ČR do Evropské unie, resp. schengenského prostoru, však zůstaly v platnosti taktéž mezinárodní smlouvy o bezvízovém styku, které ČR dříve uzavřela se třetími zeměmi a které ne vždy obsahují schengenskou klauzuli pro bezvízový pobyt, tj. ustanovení o době přechodného pobytu bez víza v maximální délce 3 měsíců během šestiměsíčního období pro území celého schengenského prostoru, či alespoň ustanovení o sčítání pobytu na území ČR a jiných schengenských států. Ve skutečnosti je tomu dokonce právě naopak, neboť doba bezvízového přechodného pobytu na území ČR je v jednotlivých smlouvách stanovena odlišně. Práv vyplývajících z bilaterálních dohod je ovšem možno se dovolávat pouze na území ČR a pro případné cesty do jiných zemí schengenského prostoru je třeba dodržovat pravidla 3 měsíců v šestiměsíčním období.³⁷

Tento rozkol může v praxi způsobit poměrně kuriózní situaci. Například občan Korejské republiky, vzhledem k Dohodě mezi vládou České republiky a vládou

³⁵ Viz příloha II 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, publikovaného v Úředním věstníku Evropské unie pod L 81.

³⁶ Viz níže tzv. „pravidlo 90/180“.

³⁷ Viz Příjezd do ČR, povinnosti a délka pobytu: Bilaterální smlouvy o bezvízovém styku. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2010. [Otevřeno: 2012-03-06].

Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/kratkodobe_vizum/obecne_informace.html

Korejské republiky o zrušení vízové povinnosti ze dne 6. října 1994, publikované pod č. 163/1995 Sb., která stanovuje dobu možného pobytu na území ČR bez víza na 90 dnů, pokud pobyt neslouží výnosné nebo výdělečné činnosti, „může cestovat po území Schengenu (tzn. včetně ČR) po dobu tří měsíců během půlroku. Pokud občan Korejské republiky např. souvisle pobýval po celou tuto dobu v schengenském prostoru, může se před vypršením tohoto období přesunout do ČR, na jejímž území může pobývat dalších 90 dnů bez víza. Během těchto 90 dnů v ČR již nemůže bezvívově vycestovat do jiných schengenských států.“³⁸

3.1.1.5. Krátkodobá víza (jednotná schengenská víza)

Udělení krátkodobého víza je obligatorním předpokladem legálního přechodného pobytu příslušníků třetích zemí, kteří nejsou od vízové povinnosti osvobozeni, a to jak pobytu soustavného např. za účelem turismu či návštěvy, tak k průjezdu státy schengenského prostoru či pobytu v tranzitních prostorech mezinárodních letišť při přestupu nebo čekání na jiný letecký spoj.³⁹

Podmínky udělování krátkodobého víza, důvody jeho neudělení, podmínky prodloužení doby pobytu na krátkodobé vízum a důvody zrušení jeho platnosti stanoví Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).⁴⁰

Pro schengenská víza je stanoveno tzv. „pravidlo 90/180“, což znamená, že celková doba pobytu na území ČR, resp. schengenského prostoru, nesmí překročit dobu 3 měsíců (90 dnů) během šestiměsíčního období (180 dnů), které počíná dnem prvního vstupu do ČR nebo na území schengenského prostoru. Po vyčerpání 90 dní v tomto šestiměsíčním období je cizinec povinen opustit schengenský prostor opustit.⁴¹

³⁸ Průjezd do ČR, povinnosti a délka pobytu: Bilaterální smlouvy o bezvívovém styku. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2010 [Otevřeno: 2012-03-06].

Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/kratkodobe_vizum/obecne_informace.html

³⁹ Seznam států, jejichž státní příslušníci mohou v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pobývat pouze na základě letištního průjezdního víza, stanoví vyhláška Ministerstva vnitra č. 428/2010 Sb.

⁴⁰ Viz § 20 zákona o pobytu cizinců.

⁴¹ Viz Krátkodobé vízum: Obecní informace. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]. 30.03.2010 [Otevřeno: 2012-03-06].

Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/kratkodobe_vizum/obecne_informace.html

Jednotné schengenské vízum se uděluje jednak pro průjezd přes území členských států schengenského prostoru, jednak pro pobyty na tomto území v délce nepřesahující 3 měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu a v neposlední řadě taktéž pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory jednoho nebo více letišť členských států. Příslušnost ČR pro udělení jednotného schengenského víza je dána, je-li jediným cílem cesty žadatele, tvoří-li její území z hlediska délky či účelu pobytu hlavní cíl návštěvy, pokud zahrnuje více než jeden cíl, nebo je-li prvním státem schengenské spolupráce, do kterého žadatel vstoupí, nelze-li hlavní cíl cesty jednoznačně určit, dále zamýšlí-li cizinec územím ČR projíždět, jakož i v případě, kdy vstupem na území ČR cizinec zahájí průjezd územími více členských států.⁴²

Žádost o udělení jednotného schengenského víza se podává, a o jeho udělení rozhoduje, zastupitelský úřad ČR v tom státě, v jehož působnosti má žadatel povolen pobyt.

3.1.2. Dlouhodobé vízum (vízum nad 90 dní)

O udělení dlouhodobého víza mohou požádat cizinci, kteří zamýšlí pobývat na území ČR za účelem, který vyžaduje pobyt delší než 3 měsíce. Tímto účelem typicky bývá podnikání, sloučení rodiny či studium na území ČR. Dále lze o udělení víza žádat za účelem převzetí povolení k trvalému pobytu, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu, tzv. modré a zelené karty nebo za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu Ministerstvem zahraničních věcí. Dlouhodobé vízum se uděluje na dobu odpovídající požadovanému účelu pobytu a platnosti předložených dokladů, nejvýše však na dobu 6 měsíců.

3.1.2.1. Žádost o udělení dlouhodobého víza a její náležitosti

Žádost o udělení dlouhodobého víza se podává na vyplněném formuláři zpravidla na zastupitelském úřadě ČR ve státě, jehož je žadatel občanem, popř. ve státě,

⁴² Viz *Informační publikace pro cizince Česká republika*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. s. 16. ISBN 978-80-7312-067-2.

jenž žadateli vydal cestovní doklad nebo udělil povolení k dlouhodobému pobytu.⁴³ Dle Nejvyššího správního soudu „Zákonná úprava zřetelně odráží úmysl zákonodárce zabránit až na výjimky (např. § 33 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) tomu, aby osoby pobývající na území České republiky mohly požádat o udělení víza bez předchozího opuštění tohoto území. Legalizace pobytu cizinců, kteří se již zdržují na území České republiky, je zákonem o pobytu cizinců upravena zvlášť a jsou jim k dispozici odlišné právní nástroje“.⁴⁴

Velmi neobvyklým jevem je požadavek, aby podání žádosti bylo učiněno žadatelem osobně. Byť se jedná o jev ojedinělý, nejde o jev jaksi šikanózní, neboť osobní podání žádosti o dlouhodobé vízum je požadováno vzhledem k oprávnění zastupitelského úřadu provést se žadatelem pohovor. Nemohu na tomto místě, při pohledu na výše užitý pojem „šikanózní“, nepodotknout, že zmíněný pohovor, který je zastupitelský úřad oprávněn provést, je mezi cizinci velmi obávaným úkonem. Nežřídkami si stěžují na nepříjemné až hrubé jednání úředníků, úmyslné pokládání zmatečných, úskočných či těžko zodpověditelných dotazů a atmosféru pohovoru mnohdy popisují jako záměrnou snahu zdiskreditovat žadatelovu osobu, jakož i účel plánovaného pobytu, aby vízum nemohlo být uděleno. Zejména příslušníci Vietnamské socialistické republiky nejednou tento pohovor i podmínky panující na Velvyslanectví ČR v Hanoji označili skutečně až za šikanózní. V souladu s ustanovením § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců však od osobního podání žádosti může být v odůvodněných případech upuštěno, a to zejména v situacích, kdy by trvání na osobní účasti pro cizince znamenalo nepřiměřenou zátěž.⁴⁵ „Je-li žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů spojena s jednoznačným požadavkem na upuštění od jejího osobního podání, je dojitím takové žádosti zastupitelskému úřadu zahájeno řízení o udělení daného víza. Pokud zastupitelský úřad od osobního podání žádosti o udělení víza neupustí, vydá rozhodnutí o zastavení řízení, které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“⁴⁶

⁴³ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 429/2010 Sb. však, na základě ustanovení § 182 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, stanovuje výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 1/2011-69.

⁴⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, sněmovní tisk č. 204/0.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. jedn. 9 Aps 6/2010-106, publikovaný pod č. 2387/2011 Sb.

Pro získání víza nad 90 dní je důležité, aby žadatel náležitě prokázal účel, který jeho pobyt na území vyžaduje. Kupříkladu účel pobytu spočívající v podnikání je možno prokázat výpisem z obchodního nebo živnostenského rejstříku, sloučení rodiny je možno prokázat ověřenou kopií oddacího nebo rodného listu, zaměstnání na území ČR se prokazuje povolením k zaměstnání vydaným příslušným úřadem práce, popř. sdělením, kterému z úřadu byla adresována žádost o vydání povolení k zaměstnání a číslo jednací předmětné žádosti.⁴⁷

K žádosti je cizinec standardně dále povinen doložit cestovní doklad, prostředky k pobytu, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území a 2 fotografie. Jednotlivci mohou být individuálně vyzváni také k předložení dokladu obdobnému výpisu z evidence Rejstříku trestů nebo čestného prohlášení v případě, že stát, jehož je žadatel občanem, jakož i státy, v nichž pobýval v posledních 3 letech nepřetržitě déle než 6 měsíců, doklad nevydává nebo lékařské zprávy potvrzující, že netrpí závažnou nemocí. Bude-li žádosti o udělení dlouhodobého víza vyhověno, bude cizinec dále povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, popř. doklad o zaplacení pojistného.

Pro udělení dlouhodobého víza je cizinec povinen prokázat, že disponuje dostatečnými finančními prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestal zátěží pro systém sociální pomoci ČR, a sice ve výši patnáctinásobku částky existenčního minima⁴⁸, přičemž za každý celý měsíc předpokládaného pobytu na území ČR se tato částka zvyšuje o dvojnásobek částky životního minima. Má-li býti účelem jeho pobytu podnikání, je povinen prokázat, že disponuje prostředky ve výši padesátinásobku existenčního minima. Samotné prokázání se provádí předložením výpisu z účtu vedeného v bance nebo jiné finanční instituci znějícím na jméno cizince či jiným dokladem o finančním zajištění, ze kterého vyplývá možnost dispozice s finančními prostředky v požadované výši, popř. zajištění úhrady nákladů spojených s jeho pobytem na území nebo mezinárodně uznávanou platební kartou.⁴⁹

Dokladem o zajištění ubytování se podle § 31 odst. 7 zákona o pobytu cizinců rozumí doklad o vlastnictví bytu nebo domu, doklad o oprávněnosti užívání bytu nebo

⁴⁷ Viz FRIŠTENSKÁ, Hana a DLUHOŠOVÁ, Helena. *Právní průvodce pro cizince žijící v ČR*. Praha: Slovo 21, 2004. s. 9.

⁴⁸ Existenční minimum dle § 3 nařízení vlády č. 409/2011 Sb., o zvýšení částek životního minima a existenčního minima, činí 2200 Kč.

⁴⁹ Viz § 13 zákona o pobytu cizinců.

domu nebo písemné potvrzení osoby, která je vlastníkem nebo oprávněným uživatelem bytu nebo domu, s jejím úředně ověřeným podpisem, kterým je cizinci udělen souhlas s ubytováním.

Pokud cizinec ke své žádosti o udělení dlouhodobého víza nepředloží veškeré výše nadepsané dokumenty, popř. nevyhoví výzvě k doložení jiných potřebných materiálů, nepodá-li žádost na příslušném zastupitelském úřadu nebo k jejímu podání nevyužije úředního tiskopisu, bude shledána nepřipustnou.

Zastupitelské úřady ovšem o žádosti o udělení dlouhodobého víza, která je jim podávána, nerozhodují. Rozhodování o udělení dlouhodobého víza provádí Ministerstvo vnitra, přesněji řečeno regionální pracoviště oddělení pobytu cizinců odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, a to ve lhůtě 90 dnů, ve zvlášť složitých případech ve lhůtě 120 dnů.

3.1.3. Opravné prostředky a soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza

V případě neudělení víza není žadatel oprávněn k podání standardního řádného opravného prostředku, tedy odvolání či rozkladu, nicméně je ve lhůtě 15 dnů od doručení sdělení o neudělení víza legitimován k podání žádosti o nové posouzení důvodu neudělení víza.

Žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza se adresuje tomu orgánu, který rozhodl o neudělení víza v prvním stupni, tj. zastupitelskému úřadu v případě krátkodobého víza a Ministerstvu vnitra pro víza dlouhodobá. Tento může napadené rozhodnutí sám změnit či zrušit, avšak pouze za předpokladu, že tak žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza plně vyhoví. V opačném případě je ve lhůtě 5 dnů povinen žádost postoupit orgánu příslušnému k jejímu posouzení, tj. Ministerstvu zahraničních věcí nebo Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále „Komise“).⁵⁰

Komise byla zřízena v souvislosti s převodem části pobytové agendy cizinců od Policie ČR, Služby cizinecké policie, na Ministerstvo vnitra, který byl proveden novelou zákona o pobytu cizinců, publikovanou ve Sbírce zákonů pod číslem 427/2010. Co do věcí, v nichž Ministerstvo vnitra rozhoduje jako orgán prvního stupně, je Komise jeho nadřízeným orgánem.

⁵⁰ Viz § 180e zákona o pobytu cizinců.

3.1.3.1. Soudní přezkum

Jak stanoví ustanovení § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které Nejvyšší správní soud stvrzuje svou konstantní judikaturou, na udělení víza není právní nárok. Nejvyšší správní soud konstatoval, např. že „není subjektivní právo nejen na udělení víza, ale ani na jeho prodloužení.“⁵¹ Jelikož rozhodnutí, vzhledem k výše uvedenému, rozhodnutím o neudělení víza nedochází k zásahu do základních práv a svobod, jsou tato rozhodnutí, v souladu s ustanovením § 171 zákona o pobytu cizinců, vyloučena ze soudního přezkumu. Tento závěr opakovaně potvrdila i judikatura Ústavního soudu, viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 219/04 ze dne 23. 6. 2004, publikované pod č. 39/2004 Sb. ÚS, kde se uvádí: „Subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území.“

Zásada, že na udělení víza není právní nárok, a tedy i vyloučení rozhodnutí o neudělení víza ze soudního přezkumu, je prolomena pouze u rodinných příslušníků občanů Evropské unie.⁵²

Takto nastavená právní úprava je předmětem častých kritik, nicméně na úrovni evropského práva doposud neexistují jednotná pravidla pro řízení o vízech, ani možnostech soudního přezkumu správních rozhodnutí ve vízových věcech, který se proto zcela řídí právním řádem příslušného členského státu. Pro futuro však lze na úrovni Evropské unie konstatovat tendenci k zavedení opravného prostředku před soudem, a proto Nejvyšší správní soud nevylučuje, že v budoucnu bude namíste se předmětnou soudní výlukou a jejími dopady zabývat a hledat nová řešení.⁵³

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2003, č. jedn. 2 As 2912003-36, publikovaný pod č. 224/2004 Sb. NSS.

⁵² Viz 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 158

⁵³ Viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 As 95/2008-45, publikovaného pod č. 1955/2009 Sb. NSS.

3.1.4. Dlouhodobý pobyt

O vydání povolení k dlouhodobému pobytu je standardně oprávněn požádat cizinec, který na území ČR doposud pobývá na základě dlouhodobého víza a za totožným účelem zde hodlá pobývat i nadále, tedy po dobu delší než 6 měsíců.⁵⁴

Náležitosti žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu v zásadě korespondují s náležitostmi stanovenými pro žádost o udělení dlouhodobého víza. Pro některé účely však mimo standardních náležitostí zákon ukládá předložit některé další doklady.⁵⁵

Žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu se podává taktéž osobně⁵⁶, avšak na území ČR, a to orgánu, který o ni bude také rozhodovat, tzn. na některém z pracovišť Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky. V zákonem stanovených případech je možno podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu také na zastupitelském úřadě ČR v zahraničí.⁵⁷

Běžná lhůta pro vyřízení žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu je zákonem o pobytu cizinců stanovena na 60 dnů ode dne jejího podání. Pro vybrané účely dlouhodobého pobytu je však tato lhůta stanovena až několikanásobně vyšší, příkladem lze uvést lhůtu 270 dnů stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití na území. Délka uvedené lhůty se mi zdá poněkud extrémní, nicméně, jelikož obecně platí, že je-li žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podána v zákonem stanovené lhůtě, tj. nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti, nebude zřejmě nikomu k tíži.⁵⁸ Naopak v této konstrukci lze shledat skulinku v právní úpravě, která by mohla vést k prodlužování legálního pobytu podáváním účelových žádostí, u nichž je evidentní, že jim nebude vyhověno.

⁵⁴ Viz § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

⁵⁵ Např. k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec dále povinen doložit potvrzení příslušného finančního úřadu o neexistenci vymahatelných nedoplatků a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Po předložení žádosti může být dodatečně vyzván také k předložení platebního výměru daně z příjmu.

⁵⁶ V odůvodněných případech může podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců být upuštěno od povinnosti osobního podání.

⁵⁷ Viz např. § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

⁵⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.08.2011, čj. 7 As 96/2011 – 73.

Zákon o pobytu cizinců ve svém § 47 odst. 1 věta druhá dále stanoví, že pokud podání žádosti ve výše uvedené lhůtě zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn žádost podat do tří pracovních dnů od zániku těchto důvodů. K této části ustanovení § 47 zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud konstatoval, že „Aplikace institutu navrácení v předešlý stav zakotveného v § 41 správního řádu z roku 2004 je při rozhodování o žádostech cizinců o povolení k dlouhodobému pobytu vyloučena, a to vzhledem k existenci speciální úpravy obsažené v § 47 odst. 1 věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.“⁵⁹

Platnost rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu není stanovena generálně. Zákonodárce délku doby platnosti diferencuje dle účelu cizincova pobytu. Nejdelší explicitně stanovená doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu činí dva roky.⁶⁰ Zákon o pobytu cizinců připouští možnost prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a to i opakovaně.

Splňuje-li nositel platného povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR stanovené podmínky, je na jeho základě oprávněn po dobu 3 měsíců během jakéhokoliv šestiměsíčního období taktéž k volnému pohybu na území ostatních členských států schengenského prostoru, není-li uveden na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území příslušného členského státu.⁶¹ Lze tedy vyvodit, že rozhodnutí o povolení dlouhodobého pobytu na území ČR v sobě de facto zahrnuje také krátkodobé schengenské vízum. Aby však cizinec mohl oprávnění volného pohybu uskutečňovat, musí splňovat, jak bylo výše zmíněno, některé další předpoklady, jimiž jsou zejména dispozice platným cestovním dokladem, dostatečnými prostředky k pobytu a skutečnost, že cizinec není hrozbou pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost a veřejné zdraví příslušného státu.⁶²

⁵⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2009, čj. 9 Ca 279/2008-31, publikovaný pod č. 2095/2010 Sb. NSS.

⁶⁰ Viz § 44 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

⁶¹ Viz čl. 21 odst. 1 Úmluvy 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, ve znění pozdějších úprav.

⁶² Blíže viz čl. 5 odst. 1 Nařízení 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.

3.1.4.1. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech

Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech (dále „zelená karta“) je relativně novým pobytovým oprávněním zavedeným k 1. lednu 2009.⁶³ Jak naznačuje název institutu, jedná se o pobytové oprávnění duálního charakteru, neboť se v něm snoubí povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR a povolení k zaměstnání na území ČR. Smyslem zavedení tohoto institutu bylo odstranit nadbytečné administrativní překážky bránící přístupu cizinců na český trh práce v profesích, které nebudou v době 30 dnů od nahlášení volného pracovního místa úřadu práce obsazena českým občanem, občanem jiného členského státu Evropské unie nebo jejich rodinnými příslušníky.⁶⁴

Ustanovení § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců rozlišuje mezi třemi typy zelené karty. Typ „A“ se vydává pro kvalifikované pracovníky s vysokoškolským vzděláním a klíčový personál. Zelená karta typu „B“ se vydává pracovníkům na pracovních pozicích minimálně s požadavkem vyučen a ostatním pracovníkům je určen typ „C“.

K podání žádosti o vydání zelené karty jsou v současné době oprávněni pouze státní příslušníci vybraných dvanácti zemí. Jejich seznam stanoví, v souladu s ustanovením § 182 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, Ministerstvo vnitra.⁶⁵ Rovněž seznam pracovních pozic, o které se může žadatel o zelenou kartu ucházet je značně omezen, neboť žádost o vydání zelené karty lze podat výhradně v souvislosti s pracovní pozicí uvedenou v centrální evidenci volných pracovních míst, jež je možno obsadit držiteli zelené karty, vedené Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR (dále „Ministerstvo práce a sociálních věcí“).

Samotná žádost se podává na příslušném zastupitelském úřadu ČR v zahraničí, k rozhodování o ní je však, obdobně jako u krátkodobého víza, příslušné Ministerstvo

⁶³ Zavedeno s účinností 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.

⁶⁴ Viz důvodová zpráva k zákonu 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.

⁶⁵ Viz vyhláška Ministerstva vnitra č. 461/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty.

vnitřa. V zákonem stanovených případech je žádost o vydání zelené karty možno podat i na území ČR přímo Ministerstvu vnitra.⁶⁶ K žádosti je cizinec povinen doložit cestovní doklad, fotografie, pokud se nepožizuje obrazový záznam, a doklady osvědčující dosažení patřičného vzdělání a odborné kvalifikace pro zvolenou pracovní pozici. Fakultativně může být opět vyzván k předložení lékařské zprávy potvrzující, že netrpí závažnou nemocí, a dokladu obdobnému výpisu Rejstříku trestů.

Ministerstvo vnitra o vydání zelené karty rozhodne na základě stanoviska zastupitelského úřadu, zaměstnavatele a popř. dalších úřadů.⁶⁷ Stěžejním kritériem pro rozhodování o udělení zelené karty je požadavek náležitého vzdělání, popř. odborné kvalifikace žadatele. Je-li žadatelem doložené vzdělání či kvalifikace nižšího stupně, než je požadováno pro pracovní pozici, o niž žadatel projevil zájem, nebude žádost ani přijata.

Zelená karta se vždy vydává na konkrétní pracovní místo, opravňuje tedy cizince pracovat pouze na místě, pro které byla vydána. Platnost zelené karty se stanovuje na dobu výkonu zaměstnání, nejdéle však na 3 roky pro typ "A" a 2 roky, jde-li o typy "B" a "C".⁶⁸ Vydá-li Ministerstvo vnitra zelenou kartu cizinci, na kterého se vztahuje všeobecná vízová povinnost, vydá mu příslušný zastupitelský úřad ČR vízum nad 90 za účelem převzetí povolení k pobytu.⁶⁹

3.1.4.2. Povolení k pobytu spojené s výkonem vysoce kvalifikované činnosti

Povolení k pobytu spojené s výkonem vysoce kvalifikované činnosti (dále „modrá karta“) je rovněž novým pobytovým institutem, jenž je svým charakterem velmi blízký institutu zelené karty. Z titulu modré karty je její držitel taktéž oprávněn jak pobývat na území ČR, tak vykonávat zaměstnání na pracovním místě, pro které byla modrá karta vydána, popř. toto místo za definovaných podmínek změnit, aniž by bylo potřeba zajišťovat speciální pracovní povolení. Rozdílem mezi těmito instituty je skutečnost, že modrá karta je vydávána pro pracovní pozice vyžadující vysokou kvalifikaci.

⁶⁶ Viz § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁶⁷ Viz § 42 g odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

⁶⁸ Viz § 44 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

⁶⁹ Srov. § 30 odst. 2 až 4 zákona o pobytu cizinců.

K podání žádosti o vydání modré karty je tedy oprávněn cizinec, který má v úmyslu zdržovat se přechodně na území ČR po dobu delší než tři měsíce, a to za účelem výkonu zaměstnání.⁷⁰ Evidence volných pracovních pozic vyžadujících vysokou kvalifikaci, které lze obsadit cizincem, jenž není občanem Evropské unie, je vedena Ministerstvem práce a sociálních věcí. Za vysokou kvalifikaci se dle § 42i odst. 2 zákona o pobytu cizinců považuje řádně ukončené vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání, pokud studium trvalo aspoň tři roky. Žádost o vydání modré karty se standardně podává osobně na zastupitelském úřadu ČR, rozhodnutí o žádosti však náleží do kompetence Ministerstva vnitra, které tak učiní ve lhůtě 90 dnů.

Modrá karta se vydává pracovníkům s řádně dokončeným vysokoškolským nebo vyšším odborným vzděláním, kteří mají s českým zaměstnavatelem sjednanou pracovní smlouvu pro výkon zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci na dobu nejméně jednoho roku na zákonem stanovenou týdenní pracovní dobu, jejíž součástí je ujednání o hrubé měsíční nebo roční mzdě odpovídající alespoň výši 1,5 násobku průměrné hrubé roční mzdy vyhlášené sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí.

Platnost modré karty se stanoví o 3 měsíce delší, než je doba, na níž byla uzavřena pracovní smlouva, nejdéle však na 2 roky. Modrou kartu je možné prodloužit.

3.1.4.3. Výjezdní příkaz

Mezi oprávnění umožňující přechodný pobyt na území ČR lze zařadit také výjezdní příkaz. Jedná se o pobytové oprávnění, které je udělováno výlučně pro umožnění bezproblémového vycestování z území, dojde-li k ukončení legálního pobytu cizince na území ČR. Výjezdní příkaz cizince opravňuje k přechodnému pobytu na území ČR po dobu nezbytnou k provedení neodkladných úkonů a vycestování z území, maximální přípustná délka však činí 60 dnů.⁷¹ K povaze výjezdního příkazu Nejvyšší správní soud konstatoval, že „není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.“⁷²

⁷⁰ Viz § 42i odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

⁷¹ Viz § 50 odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2005, čj. 3 Azs 16/2005 – 34, publikovaný pod č. 808/2006 Sb. NSS.

3.2. Trvalý pobyt

Trvalý pobyt je na území ČR nejstabilnějším pobytovým režimem cizince. Vydání povolení k trvalému pobytu ve většině oblastí života zakládá cizinci stejné postavení, jako mají občané ČR. Výjimkou jsou potom zejména politická práva, která cizincům nenáleží.

Povolení k trvalému pobytu opravňuje jeho držitele k pobytu na území ČR v délce 10 let, přičemž jej lze na žádost o 10 let prodloužit, a to i opakovaně.

3.2.1. Povolení k trvalému pobytu občana Evropské unie

Povolení k trvalému pobytu na území ČR bude občanu Evropské unie na jeho žádost vydáno při naplnění některé z podmínek uvedených v ustanovení § 87g zákona o pobytu cizinců. Zákonem stanovené podmínky lze rozdělit do dvou skupin, přičemž do první skupiny bychom zařadili ty, u nichž esenciální předpoklad pro jejich naplnění představuje předcházející nepřetržitý přechodný pobyt na území ČR v délce 5, 3 nebo 2 let⁷³, do skupiny druhé potom podmínky udělení povolení k trvalému pobytu, které předcházející nepřetržitý pobyt na území ČR nevyžadují.

Pobývá-li občan Evropské unie přechodně na území ČR po dobu pěti let, může mu být oprávnění k trvalému pobytu uděleno bez dalšího.⁷⁴

Při předcházejícím nepřetržitým přechodným pobytu na území ČR v délce 3 let, bude občanu Evropské unie povolení k trvalému pobytu vydáno, jestliže v době skončení výdělečné činnosti⁷⁵, kterou po dobu 12 měsíců před podáním žádosti vykonával na území ČR, dosáhl věku stanoveného pro vznik nároku na starobní důchod

⁷³ Srov. § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců:

Podmínka nepřetržitého přechodného pobytu je zachována, pokud nepřítomnost občana Evropské unie na území nepřesáhne celkem 6 měsíců ročně, nebo přesáhne-li tuto dobu

a) z důvodu plnění povinné vojenské služby, nebo

b) pokud jedna nepřítomnost nebude delší než 12 po sobě jdoucích měsíců, a to ze závažných důvodů, zejména jde-li o těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění, studium nebo odborné školení, anebo z důvodu pracovního vyslání do zahraničí.

⁷⁴ Viz § 87g odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

⁷⁵ Výdělečnou činností se rozumí výkon zaměstnání, podnikatelská činnost, výkon svobodných povolání, apod.

nebo pro vznik nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku a o tento požádal.⁷⁶

Dalšími podmínkami udělení povolení k trvalému pobytu jsou skutečnost, že občan Evropské unie skončil výdělečnou činností z důvodu vzniku invalidity třetího stupně a na území ČR pobývá nepřetržitě nejméně po dobu 2 let⁷⁷ a skutečnost, že vykonává výdělečnou činnost na území jiného členského státu Evropské unie, v stanovených intervalech se vrací na území ČR a na území ČR nepřetržitě pobýval a vykonával výdělečnou činnost po dobu nejméně 3 let.⁷⁸

Aniž by dříve přechodně pobýval na území ČR, bude na žádost vydáno povolení k trvalému pobytu občanu Evropské unie mladšímu 18 let, který byl rozhodnutím příslušného orgánu svěřen do náhradní péče, dále občanu Evropské unie, který svou žádost podává z humanitárních nebo jiných důvodů hodných zvláštního zřetele, a v neposlední řadě taktéž, pokud je jeho pobyt na území v zájmu ČR.⁷⁹

3.2.2. Povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka Evropské unie

Rodinnému příslušníku občana Evropské unie, který sám občanem Evropské unie není, může být na jeho žádost vydáno povolení k přechodnému pobytu, pokud na území ČR pobývá nepřetržitě po dobu 5 let, dále pokud zde nepřetržitě pobývá po dobu 2 let, přičemž je ale nejméně 1 rok rodinným příslušníkem občana ČR, který je na území ČR přihlášen k trvalému pobytu, nebo občana Evropské unie, kterému bylo uděleno povolení k trvalému pobytu na území ČR. Povolení k trvalému pobytu bude vydáno také osobě pozůstalé po občanu ČR, který byl na území ČR přihlášen k trvalému pobytu, nebo po občanu Evropské unie, resp. občanu jiného členského státu, který na území ČR pobýval za účelem výkonu výdělečné činnosti a ke dni úmrtí pobýval žadatel na území ČR nepřetržitě po dobu 2 let, k úmrtí došlo v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání, popř. pokud státního občanství ČR pozbyl sňatkem s tímto občanem jiného členského státu nebo nabytím jeho státního občanství.

⁷⁶ Viz § 87g odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

⁷⁷ Podmínka nepřetržitého pobytu v délce 2 let se neuplatní, pokud je invalidita následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání.

⁷⁸ Viz § 87g odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona o pobytu cizinců.

⁷⁹ Viz § 87g odst. 1 písm. e), odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců.

Stejně tak jako občanům Evropské unie, i jejich rodinným příslušníkům bude povolení k trvalému pobytu vydáno, z humanitárních důvodů a pokud je to v zájmu ČR.

3.2.3. Povolení k trvalému pobytu příslušníku třetích zemí

K trvalému pobytu na území ČR jsou cizinci třetích zemí oprávněni na základě povolení k trvalému pobytu, anebo na základě rozhodnutí příslušného orgánu o svěřeni cizince do náhradní výchovy.⁸⁰ I u této kategorie cizinců zákon o pobytu cizinců rozeznává tři druhy povolení k trvalému pobytu, a to povolení k trvalému pobytu bez požadavku předchozího pobytu, povolení k trvalému pobytu po čtyřech letech a konečně povolení k trvalému pobytu po pěti letech předcházejícího nepřetržitého pobytu.

3.2.3.1. Povolení k trvalému pobytu bez předchozího nepřetržitého pobytu na území České republiky

O vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR, aniž by podání žádosti musel předcházet přechodný pobyt na území ČR v předepsané délce, se může ucházet cizinec, jenž tak činí z humanitárních nebo jiných zvláštního zřetele hodných důvodů, jako nezaopatřené dítě cizince, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, a to za účelem jejich společného soužití nebo pokud by pobyt žadatele na území byl v zájmu ČR.⁸¹

3.2.3.2. Trvalý pobyt příslušníku třetích zemí podmíněný předchozím nepřetržitým pobytem na území České republiky v délce 4 let

Po 4 letech nepřetržitého pobytu na území ČR lze proti žádosti vydat povolení k trvalému pobytu cizinci, který zde takto pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o neudělení mezinárodní ochrany, jestliže nejméně poslední dva roky

⁸⁰ Srov. § 87 odst. 1 zákona o pobytu cizinců:

Cizinec mladší 18 let svěřený do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu je oprávněn trvale pobývat na území, je-li alespoň jedna fyzická osoba, jíž je cizinec svěřen, přihlášená k trvalému pobytu na území nebo se na území nachází ústav, ve kterém je cizinec umístěn.

⁸¹ Viz § 66 zákona o pobytu cizinců.

probíhalo poslední řízení o neudělení mezinárodní ochrany, a to včetně případného řízení o kasační stížnosti, byla-li tato podána při zachování zákonem stanovené lhůty. Do požadované doby pobytu by se ovšem nezapočítávala případná doba pobytu na území ČR na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu a doba pobytu po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a řízení o kasační stížnosti.⁸²

3.2.3.3. Trvalý pobyt příslušníku třetích zemí podmíněný předchozím nepřetržitým pobytem na území České republiky v délce 5 let

Po 5 letech nepřetržitého pobytu na území ČR je k podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu oprávněn každý cizinec. Do doby předchozího požadovaného pobytu cizince se v plné délce započte doba, po kterou na území ČR pobýval na základě dlouhodobého víza, povolení k pobytu nebo dokladu vydaného podle zákona o azylu, popř. zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, jestliže se tyto na cizince dále již nevztahují. Do doby pobytu se dále započítávají taktéž období dočasné nepřítomnosti na území ČR, pokud jednotlivě nepřesáhla dobu 6 měsíců a ve svém součtu nepřesáhla dobu 10 měsíců. V případě přechodného pobytu za účelem studia se cizinci započte jedna polovina jeho doby.⁸³

Do předepsaných 5 let nepřetržitého pobytu se naopak nezapočítává doba, po kterou byl cizinec na území ČR služebně vyslán zahraničním subjektem, jakož ani doba, po kterou zde pobýval za účelem sezónního zaměstnání nebo v rámci programu au-pair.⁸⁴

Od účinnosti novely zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 427/2010 Sb., tj. od 1. ledna 2011, se povolení k trvalému pobytu na žádost vydá také cizinci, který splnil podmínku nepřetržitého pobytu v délce 5 let jako držitel modré karty, avšak v rámci území členských států Evropské unie. Co do území ČR je požadavek předchozího nepřetržitého pobytu snižen na dobu nejméně 2 let.⁸⁵

Žádost o udělení povolení k trvalému pobytu se podává na úředním tiskopise. Vyjma standardních příloh, které už byly zmiňovány v souvislosti s dříve rozebranými

⁸² Blíže viz § 66 zákona o pobytu cizinců.

⁸³ Viz § 68 odst. 1 až 3 zákona o pobytu cizinců.

⁸⁴ Viz § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁸⁵ Viz § 68 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

pobytovými oprávněními, je cizinec, s výjimkou případů uvedených v § 70 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, ke své žádosti povinen doložit doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka vydaný školou, která je uvedena v seznamu škol oprávněných provádět zkoušky znalosti českého jazyka. Rozsah požadované znalosti českého jazyka, jakož i seznam škol oprávněných provádět pro tyto účely výuku a zkoušky znalosti českého jazyka stanoví, po dohodě s Ministerstvem vnitra, v souladu s ustanovením § 182a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR.⁸⁶ Žadatelé o povolení k trvalému pobytu jsou povinni prokázat znalost českého jazyka na úrovni A1 podle Společného evropského referenčního rámce pro jazyky, přičemž první pokus vykonání požadované zkoušky je cizincům hrazen státem. Před skládáním zkoušky bude cizincům pro tyto účely na jakémkoli pracovišti Ministerstva vnitra, odbor azylové a migrační politiky, vystaven poukaz.⁸⁷

Doklady, které cizinec přikládá ke své žádosti, vyjma dokladů matričních, nesmějí být starší než 180 dnů.

Rozhodování o podané žádosti činí v prvním stupni Ministerstvo vnitra. Důvody pro její zamítnutí taxativně stanoví zákon o pobytu cizinců v § 75. Příkladem lze uvést předložení padělaných nebo pozměněných náležitostí žádosti nebo skutečnost, že je žadatel označen za nežádoucí osobu.

Proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva vnitra je přípustné odvolání, a to ve lhůtě 15 dnů. Odvolacím správním orgánem je Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Pokud by i druhoinstanční rozhodnutí bylo zamítavé, je cizinec oprávněn k podání žaloby ve správním soudnictví.

⁸⁶ Viz 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.

⁸⁷ Viz *Informační publikace pro cizince Česká republika*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. s. 25. ISBN 978-80-7312-067-2.

4. Správní vyhoštění

Snahou každého státu je chránit nedotknutelnost svého území, jeho celistvost, bezpečnost a veřejný pořádek na něm a poskytovat tak svým občanům náležitou ochranu, a to nejen ochranu ve smyslu ochrany jejich základních práv a svobod, ale i ochranu dalších statků a hodnot.

Správní vyhoštění představuje projev suverénní moci státu, jejímž prostřednictvím příslušný stát realizuje ochranu svého území vůči nebezpečí pocházejícímu ze strany rizikových skupin cizích státních příslušníků či osob bez státní příslušnosti pobývajících na jeho území, a to autoritativním rozhodnutím o ukončení jejich pobytu. Správní vyhoštění je však pouze jednou z forem ukončení pobytu cizince na území ČR, nadto náš právní řád zná také vyhoštění soudní ukládané soudy v rámci trestního řízení. Další výklad této kapitoly bude s ohledem na charakter celé práce věnován té formě vyhoštění cizince, která je prováděna v režimu správního práva. Pro dosažení co možná nejkompexnějšího rozboru nadnesené problematiky však bude v závěru kapitoly provedena stručná komparace se zákonnou úpravou trestu vyhoštění.

V souvislosti s pojmem správního vyhoštění je nutné se hned v úvodu zmínit i o základních pramenech právní úpravy. Z hierarchického hlediska nejdůležitějším pramenem, jenž o pojmu vyhoštění hovoří, je Listina základních práv a svobod, resp. její čl. 14 odst. 5, který stanoví, že vyhoštění cizince je možné pouze v zákonem stanovených případech. Tímto zákonem je potom v českém právním řádu zákon o pobytu cizinců, jenž jednotlivé podmínky pro uložení vyhoštění cizince upravuje v ustanoveních §118 a následujících.

Dle zákona o pobytu cizinců je správním vyhoštěním ukončení pobytu cizince na území ČR, s nímž je spojeno také rozhodnutí o stanovení doby, ve které je cizinec povinen vycestovat z území státu a také doby, ve které příslušnému cizinci následně nelze umožnit vstup na území žádného z členských států Evropské unie.⁸⁸ Dlužno ale dodat, že zákonné vymezení správního vyhoštění není zcela přesné, neboť nerespektuje odlišnosti vyplývající ze základní klasifikace tohoto institutu.

⁸⁸ Viz § 118 zákona o pobytu cizinců.

Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, „Správní vyhoštění nemá trestní charakter ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod po přijetí Protokolu č. 7 (čl. 1), ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví.“⁸⁹ Dále v odůvodnění svého rozhodnutí Nejvyšší správní soud dodává, že „správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestním řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu.“⁹⁰

Důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince jsou taxativně stanoveny zákonem o pobytu cizinců, avšak s odlišnostmi odvislými od typu pobytového oprávnění daného jednotlivce, neboť zákon o pobytu cizinců rozlišuje mezi správním vyhoštěním cizince s povolením k přechodnému pobytu a správním vyhoštěním cizince s povolením k trvalému pobytu. Po prostudování koncepce příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců lze konstatovat, že zákonodárce primárně správní vyhoštění diferencuje podle pobytového statusu cizince. Toto rozlišení poté dále prohlubuje podle doby, po kterou následně nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie nebo ČR, přičemž vždy stanovuje pouze maximální horní hranici této doby. Stanovení konkrétní výměry u jednotlivců je potom věcí správního uvážení rozhodujícího orgánu.

Zákon obsahuje jednak obecné důvody pro uložení správního vyhoštění, jednak také specifické, resp. specificky uzpůsobené, důvody pro rozhodnutí o správním vyhoštění pro jaksi privilegované skupiny cizinců, jejichž postavení nebo pobytové oprávnění disponuje jistými zvláštními znaky.

Ukládání správního vyhoštění je, v souladu s čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, přísně individualizováno. Vyhoštění více osob, či dokonce hromadné, resp. kolektivní, vyhoštění osob z důvodu jejich sociální příbuznosti (např. pro stejnou státní příslušnost, náboženské vyznání, atp.) z titulu jediného rozhodnutí je absolutně nepřijatelné.⁹¹

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005-52, publikovaný pod č. 1164/2007 Sb. NSS.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ Srov. § 118 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

4.1. Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu

Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu lze rozdělit do tří skupin podle kritéria délky doby, po kterou cizinci následně nelze umožnit vstup na území žádného z členských států Evropské unie.

Za přechodný pobyt pro účely správního vyhoštění považujeme i neoprávněné zdržování se cizince na území ČR nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, pobyt na vízum udělené podle zákona o azylu nebo pobyt do právní moci rozhodnutí ministerstva o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území nebo soudu o žalobě ve věci dočasné ochrany.⁹² Správním vyhoštěním lze tudíž ukončit jak legální, tak nelegální pobyt cizince.

4.1.1. Zákaz vstupu

Zákaz vstupu vyplývající z rozhodnutí o správním vyhoštění přechodně pobývajících cizince se původně vztahoval pouze na území ČR, novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. byl však rozšířen na území všech členských států Evropské unie. V důsledku této změny byla zavedena také povinnost policie zařadit cizince do informačního systému smluvních států⁹³, aby byly ostatní členské státy informovány o vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. s ním spojeným zákazem vstupu a jeho délkou.

⁹² Viz § 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

⁹³ Informační systém smluvních států je informační systém vedený státy vázanými mezinárodními smlouvami o odstraňování kontrol na společných hranicích označovanými jako „Schengenské dohody“, kterými byl vytvořen prostor pro volný pohyb osob a zboží. Informační systém obsahuje mimo jiné identifikační data osob, jímž nemá být umožněn vstup na území smluvních států těchto dohod, tj. na území tzv. Schengenského prostoru. (Viz FOREJTOVÁ, Monika a TRONEČKOVÁ, Michaela. Evropské právo v praxi. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011. s. 13, 14. ISBN 978-80-7380-301-8.)

4.1.2. Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie

Povinnost v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovit výslovně délku doby zákazu vstupu byla zavedena s účinností zákona č. 428/2005 Sb. Před účinností této novely byla doba zákazu vstupu shodná s dobou platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Jelikož platnost rozhodnutí nastává v okamžiku, kdy rozhodující orgán učiní projev své vůle navenek, tedy nejčastěji zřejmě doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, podáním odvolání nebo později žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví, byla odkládána vykonatelnost rozhodnutí. Jeho platnost však nadále bez přerušení běžela a doba, po kterou se cizinec nesměl vrátit na území, se tak postupně zkracovala. Nelze se proto ubránit myšlence, že tato koncepce přímo vybízela k účelovému podávání odvolání a žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a nelze si také proto nedomýšlet, že její změna provedená zákonem č. 428/2005 Sb. měla zřejmě za cíl také zabránit takovému jednání. Jelikož ale dobu zákazu vstupu, prohlédneme-li si nahodile několik rozhodnutí o správním vyhoštění, policie stanovuje od nabytí právní moci příslušného rozhodnutí, zákon č. 428/2005 Sb. eliminoval pouze zkracování doby zákazu vstupu prostřednictvím účelově podávaných odvolání proti rozhodnutí prvního stupně. Ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění vydávaného policií jako správním orgánem, bylo jejich zneužívání za účelem zkrácení doby zákazu vstupu, dle názoru autorky, zabráněno až zákonem č. 303/2011 Sb., kterým byl do § 118 zákona o pobytu cizinců vložen odstavec 4, který stanoví: „ Do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie nebo občanovi Evropské, popř. jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území⁹⁴, se nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. “

Doba, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, zpravidla svou délkou odráží míru závažnosti a nebezpečnosti jednání cizinců a třídí je tak do skupin od nejzávažnějšího ohrožení či porušení chráněných zájmů společnosti po ta méně závažná.

Počínaje změnou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. byla zavedena také povinnost policie stanovit cizinci přesnou dobu k vycestování, a to v délce mezi 7 a 60 dny.

⁹⁴ Ve smyslu území České republiky.

4.1.3. Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu s dobou, po kterou následně cizinci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až na deset let

První kategorií správního vyhoštění cizinců s povolením k přechodnému pobytu je tedy rozhodnutí o správním vyhoštění cizince s dobou, po kterou mu nelze umožnit vstup na území žádného z členských států Evropské unie stanovenou až na deset let. K takovému rozhodnutí vedou nejvážnější důvody, tj. jednání ohrožující samotné státní zřízení. Konkrétně jde o důvodnou obavu, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo nebezpečí, že by cizinec při svém pobytu mohl narušit veřejný pořádek.⁹⁵ V rozhodnutí o správním vyhoštění vydaném pro tyto důvody se připouští stanovit cizinci kratší dobu k vycestování, než činí její standardní rozmezí, tj. méně než 7 dní.

Literatura uvádí, že ustanovení o ohrožení bezpečnosti státu by v praxi mohlo být užito v případech podezření z terorismu. Osobně se však s tímto názorem příliš neztotožňuji, neboť se domnívám, že podezření z terorismu je natolik závažnou skutečností a jednání, které má charakter terorismu natolik společensky nebezpečné, že jeho posuzování by mělo být prováděno spíše podle trestního práva a samotné ukončení pobytu cizince na území našeho státu potom řešeno spíše uložením trestu vyhoštění.

Pod riziko ohrožení veřejného pořádku bylo dříve subsumováno především opakované porušování právních předpisů a také maření výkonu úředního rozhodnutí. V dnes účinné právní úpravě jsou však tato jednání již vyčleněna a mají postavení samostatných důvodů podmiňujících rozhodnutí o správním vyhoštění.⁹⁶ Ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců se po této změně právní úpravy používá spíše výjimečně, a to kupříkladu při situacích, kdy se v praxi objeví nový nežádoucí jev, který zákonodárci nemohl být znám, a proto právní úprava neobsahuje přímé ustanovení pro jeho postih.⁹⁷

Dle výroku Nejvyššího správního soudu však „Při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“, používaných v různých

⁹⁵ Viz § 119 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

⁹⁶ Viz § 119 odst. 1 písm. c) bod 9 zákona o pobytu cizinců.

⁹⁷ Viz HŘEBÍKOVÁ, Iva a KURŽEJA, Jan. *Správní řízení na úseku pobytu cizinců*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2006. s. 112. ISBN 80-7251-227-7.

kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Narušením veřejného pořádku ... může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ... I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.⁹⁸

4.1.4. Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu s dobou, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až na pět let

Správní vyhoštění s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie stanovenou až na pět let, lze uložit cizinci, který se prokázal padělaným či neplatným dokladem nebo dokladem cizí osoby jako dokladem vlastním.

Legitimaci takovým dokladem musí cizinec provést při hraniční nebo pobytové kontrole. Podle § 4 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen se podrobit hraniční kontrole bez odkladu po překročení státních hranic. Jelikož se ČR úderem půlnoci z 20. na 21. prosince 2007 stala součástí schengenského prostoru, zrušila hraniční kontroly kolem celé své pozemní hranice se sousedními státy. Hraniční kontrola je nyní totiž vykonávána pouze na vnější hranici schengenského prostoru, kterou představují buďto vnější hranice okrajových států území schengenské spolupráce nebo jde o vnější hranici spíše pomyslnou představovanou mezinárodními letišti, popř. přístavy, států náležejících do schengenského prostoru v případě letů směřujících z/do destinací, které k schengenskému prostoru nenáleží. S ohledem na polohu České republiky zde platí pouze kontrola na mezinárodních letištích.

Oprávnění policie k vykonávání pobytové kontroly zakládá ustanovení § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Jejím účelem je zjištění, zda se cizinec na území zdržuje oprávněně, splňuje podmínky pobytu i jiné povinnosti vyplývající z díkce zákona o pobytu cizinců.

⁹⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, publikované pod č. 2420/2011 Sb. NSS.

Cestovním dokladem kromě cestovního pasu rozumíme i jiné doklady, kterými se cizinec prokazuje, kupříkladu cestovní průkaz totožnosti.⁹⁹

Tyto doklady se podle zákona o pobytu cizinců stávají neplatnými, pokud uplyne doba platnosti v něm uvedená, dojde k porušení celistvosti dokladu či k takovému poškození, že zápisy v něm uvedené se stanou nečitelnými, dále obsahuje-li doklad nesprávné údaje nebo neoprávněně provedené změny, fotografie v dokladu neodpovídá skutečné podobě jeho držitele nebo pokud držitel dokladu zemřel či byl prohlášen za mrtvého.¹⁰⁰ Poslední dvě jmenovaná kritéria neplatnosti nejsou relevantní ve vztahu ke správnímu vyhoštění relevantní.

Stěžejní prvek tohoto vyhošťovacího důvodu však, dle mého soudu, představuje pojem „prokázal“, resp. „prokáže-li se“, jak jej formuluje zákon o pobytu cizinců. V praxi totiž dříve nezřídka docházelo například k ukládání správního vyhoštění ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 1, který zní „Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, prokáže-li se cizinec při pobytové kontrole dokladem, který je padělán, anebo jiné osoby jako dokladem vlastním.“ poté, co cizinec přeložil falzifikát dokladu o cestovním zdravotním pojištění. Takový postup policie však nekorespondoval s výkladem právě pojmu „prokáže-li se“. Tento je třeba vykládat jako prokázání totožnosti ve smyslu ustanovení § 13 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o policii“), jakož i § 177 zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že totožností pro účely tohoto zákona se rozumí prokázání jména, příjmení, dne, měsíce a roku narození a státního občanství nebo posledního trvalého bydliště mimo území. Na tomto místě je dlužno podotknout, že doklad o cestovním zdravotním pojištění neobsahuje informaci o státním občanství ani o posledním trvalém bydlišti mimo území, z čehož lze dovodit, že se jím cizinec při pobytové kontrole neprokazuje, nýbrž jej předkládá policistům ke kontrole. Hypotéza ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 proto není naplněna a uložení správního vyhoštění v jeho smyslu není opodstatněné.

Dalšími důvody podmiňujícími rozhodnutí o správním vyhoštění cizince s dobou, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území členských států až na 5 let,

⁹⁹ Viz § 108 zákona o pobytu cizinců.

¹⁰⁰ Viz § 116 zákona o pobytu cizinců.

jsou jednání, jimiž se cizinec mimo jiné dopouští porušení podmínek politiky zaměstnávání cizinců.¹⁰¹ V konkrétní rovině jsou jimi výkon zaměstnání na území ČR bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, provozování dani podléhající výdělečné činnosti bez oprávnění požadovaného zvláštním předpisem¹⁰² nebo skutečnost, že sám postihovaný cizinec zaměstnal jiného cizince bez povolení nebo mu zaměstnání zprostředkoval, a dále také jednání za právnickou osobu, která cizince zaměstnala bez povolení k zaměstnání, popř. mu zaměstnání zprostředkovala.¹⁰³

Podle § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, může být cizinec přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání¹⁰⁴ a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Výjimky, tj. případy, kdy pro řádný výkon zaměstnání není povolení k zaměstnání nebo udělení zelené karty vyžadováno. Příkladem lze uvést oprávnění k trvalému pobytu, udělení azylu nebo doplňkové ochrany¹⁰⁵ a výkon zaměstnání akreditovaného v oblasti sdělovacích prostředků. „Pokud v řízení o správním vyhoštění (§ 118 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) cizinecká policie vychází z poznatků zjištěných v rámci kontroly prováděné úřadem práce a účastník řízení zpochybňuje zákonnost této kontroly, pak mu musí být (v přiměřeném rozsahu) umožněn přístup ke spisovému materiálu, který se uvedené kontroly týká. Znemožnění takového přístupu představuje porušení práva účastníka řízení vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům, garantované čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“¹⁰⁶ Neumožnění nahlédnutí do spisového materiálu vedeného úřadem práce by dle odůvodnění

¹⁰¹ Viz zákon č. 435/2004, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² Například zákonem č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰³ Viz § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 a bod 4 zákona o pobytu cizinců.

¹⁰⁴ Povolení k zaměstnání vydává úřad práce proti žádosti, která mu má být podána před samotným příchodem cizince na území České republiky.

¹⁰⁵ Podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.12.2010, čj. 1 As 70/2010-99.

citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu zakládalo procesní vadu, která by mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí.

Poslední podskupinu důvodů pro správní vyhoštění s dobou, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie až na pět let, tvoří situace, kdy se cizinec na výzvu policie nepodrobí hraniční kontrole, překročí státní hranice mimo hraniční přechod, překročí státní hranice v úkrytu nebo se o to pokusí, neprokáže věrohodným způsobem, že na území smluvních států pobývá po dobu, po kterou je k tomu oprávněn bez víza nebo na krátkodobé vízum a v neposlední řadě také opakované porušování právních předpisů nebo maření výkonu soudních či správních rozhodnutí.¹⁰⁷

Cizinci jsou oprávněni vstoupit na území ČR výhradě na místě k tomu určeném, tj. přes hraniční přechod. Osvědčení této skutečnosti je státy schengenského prostoru činěno otiskem razítka příslušného orgánu, kterým jsou tyto povinny opatřovat cestovní doklady příslušníků třetích zemí ihned po překročení vnějších hranic schengenského prostoru.¹⁰⁸

Z dikce ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců, resp. z pojmu „opakovaně“, lze dovodit, že se cizinec musí dopustit porušení právních předpisů nejméně dvakrát. Porušení právních předpisů musí být deklarováno kvalifikovanou formou, tj. v podobě předcházejících pravomocných rozhodnutí o přestupku či jiném správním deliktu, popř. existencí pravomocného rozsudku soudu v trestním řízení. V řízení o správním vyhoštění rozhodující orgán na tato předešlá rozhodnutí nahlíží jako na rozhodnutí o předběžné otázce a je jimi tedy vázán. Takovým postupem nedochází k porušení zásady non bis in idem, neboť řízení o správních deliktech a trestní řízení na straně jedné a řízení o správním vyhoštění na straně druhé jsou odlišné a samostatné instituty a uložení správního vyhoštění není rozhodnutím o vině a trestu za naplnění skutkové podstaty správního deliktu nebo trestného činu.¹⁰⁹

K problematice maření výkonu soudních a správních rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl „Posouzení podmínek hypotézy § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona

¹⁰⁷ Viz § 119 odst. 1 písm. b) body 5 – 9 zákona o pobytu cizinců.

¹⁰⁸ Viz Nařízení Rady ES č. 2133/2004 ze dne 13. prosince 2004, kterým se příslušným orgánům členských států ukládá povinnost systematicky opatřovat otiskem razítka cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí při překročení vnějších hranic členských států a kterým se k tomuto účelu mění prováděcí úmluva k Schengenské dohodě a Společná příručka publikované v Úředním věstníku Evropské unie L 369/5.

¹⁰⁹ Viz HŘEBÍKOVÁ, Iva a KURŽEJA, Jan. *Správní řízení na úseku pobytu cizinců*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2006. s. 112. ISBN 80-7251-227-7.

č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí), pro účely rozhodnutí o správním vyhoštění si může a musí učinit příslušný správní orgán samostatně; otázka naplnění podmínek hypotézy § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 představuje otázku odlišnou a relativně nezávislou na otázce spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona.¹¹⁰ Zákon o pobytu cizinců tedy nepředpokládá, jako nezbytnou podmínku rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí, naplnění skutkové podstaty trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle trestního zákona. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by takový postup nekorespondoval s rolí trestního práva v demokratickém právním státě, tj. práva ultima ratio, nadto by vedl, kdy by soud musel nejprve v trestním řízení potrestat cizince za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí, načež by správní orgán v podstatě za totéž jednání vydal rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle zákona o pobytu cizinců, což shledal jako zjevně nepřiměřené.

4.1.5. Správní vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu s dobou, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až na tři roky

Poslední varianta správního vyhoštění cizince přechodně pobývajícího na území ČR se ukládá s dobou, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až tři roky. K takovému rozhodnutí směřují méně závažná jednání, mezi která zákonodárce zařadil pobyt cizince na území ČR bez cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn, pobyt bez víza nebo platného oprávnění k pobytu a uvedení nepravdivých informací s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu v řízení podle zákona o pobytu cizinců.

Povinnost pobývat na území s platným cestovním dokladem a vízem, pokud zákon nestanoví jinak, ukládá cizincům § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Jinak zákon o pobytu cizinců sám stanoví ve svém § 18, kde jsou uvedeny výjimky, kdy

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.03.2008, čj. 1 As 11/2008 – 59.

cizinec může na území přechodně pobývat bez víza. O těchto bylo podrobně pojednáno v předešlé kapitole.

K rozhodnutí o správním vyhoštění s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až 3 roky vede také skutečnost, že cizinec trpí závažnou nemocí a svým pobytem by tak mohl ohrozit veřejné zdraví.¹¹¹

Závažnou nemocí ve smyslu ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 4 zákona o pobytu cizinců je taková nemoc, která je uvedena ve vyhlášce Ministerstva zdravotnictví ČR č. 274/2004 Sb., kterou se, v souladu s právem Evropských společenství¹¹², stanoví seznam nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek ze dne 28. dubna 2004. Za nemoci, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, se podle § 2 výše specifikované vyhlášky Ministerstva zdravotnictví považují nemoci podléhající hlášení podle Mezinárodního zdravotního řádu a další nově se vyskytující vysoce nebezpečné nákazy (např. těžký akutní respirační syndrom – SARS), pravé neštovice, tuberkulóza dýchacího ústrojí v aktivním stadiu mikroskopicky nebo kultivačně pozitivní nebo s tendencí rozvinutí, syfilis, nebo jiné infekční nemoci, pro které příslušný správní úřad k ochraně před jejich zavlečením stanovil ochranná opatření.

4.1.6. Správní vyhoštění občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků přechodně pobývajících na území České republiky, cizinců, kteří na území pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území a cizinců, kteří na území pobývají na základě povolení k pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie

Jak bylo v úvodu nastíněno, systematika důvodů správního vyhoštění rozebraná v subkapitolách 4.1.3, 4.1.4 a 4.1.5 se neuplatňuje bezvýjimečně. Některým skupinám cizích státních příslušníků pobývajících na území ČR se totiž dostává jaksí privilegovaného postavení, pro něž jim odpadají některé povinnosti vyplývající jak ze

¹¹¹ Viz § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

¹¹² Směrnice Rady č. 64/221/EHS ze dne 25.2. 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví publikovaná v úředním věstníku Evropské unie pod č. 056.

zákona o pobytu cizinců, tak ze zvláštních zákonů, a tudíž pro ně mnohé z obecných důvodů vyhoštění nejsou relevantními.

Těmito „zvláštními“ skupinami cizinců jsou občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci, cizinci, kteří na území pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území a cizinci, kteří na území pobývají na základě povolení k pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie.

4.1.6.1. Občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci

Rozhodnutí o správním vyhoštění těchto osob lze vydat pouze v případě, že ohrožují bezpečnost státu, závažným způsobem narušují veřejný pořádek, nejde-li o občana Evropské unie pobývajícího na území ČR nepřetržitě po dobu nejméně 10 let, a pokud ohrožují veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, ovšem za předpokladu, že k onemocnění došlo do 3 měsíců po vstupu na území ČR.¹¹³

4.1.6.1.1. Zákaz vstupu ukládaný občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům

Je v celku logické, že občanu Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkům nebude možno v souvislosti s uložením správního vyhoštění znemožňovat vstup na území všech členských států Evropské unie. Zákaz vstupu u těchto osob se proto vztahuje pouze na území toho státu, jehož orgán o správním vyhoštění občana Evropské unie, resp. jeho rodinného příslušníka rozhodl, v našem případě tedy na území ČR.

4.1.6.1.2. Doba, po kterou nelze umožnit vstup na území České republiky

Doba, po kterou nelze občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům umožnit vstup na území ČR, činí v případě naplnění vyhošťovacích důvodů spočívajících v ohrožení bezpečnosti státu a závažného porušení veřejného pořádku až

¹¹³ Viz § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

10 let. Při rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu ohrožení veřejného zdraví je maximální přípustná délka této doby stanovena na 3 roky.

4.1.6.2. Cizinci, kteří na území pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území

Cizince, kteří na území pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území lze vyhostit pro ohrožení bezpečnosti státu, závažné narušení veřejného pořádku a ohrožení veřejného zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, nedošlo-li k jejich onemocnění až po převzetí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo studia na území ČR.

Zákonodárce u této kategorie cizích státních příslušníků navíc ukládá zvážit, jestli, s ohledem na závažnost konkrétního jednání, nepostačí pouze zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území.

4.1.6.3. Cizinci, kteří na území pobývají na základě povolení k pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie

Rozhodnutí o vyhoštění cizinců, kteří na území ČR pobývají na základě povolení k pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie lze vydat pouze, budou-li ohrožovat bezpečnost státu a závažným způsobem narušovat veřejný pořádek a nepostačí-li zrušení platnosti jejich pobytového oprávnění.

4.2. Správní vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu

Právní úprava vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu je v porovnání s právní úpravou správního vyhoštění cizince s povolením k přechodnému pobytu podstatně mírnější, a to především z toho důvodu, že zákaz vstupu u vyhoštění cizince

s oprávněním k trvalému pobytu se vztahuje pouze na území České republiky, nikoli na území všech členských států Evropské unie, jak vyplývá z vymezení pojmu správní vyhoštění, jež nalzááme v § 118 zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k omezení zákazu vstupu pouze na území ČR není vyhošťovaný cizinec s povolením k trvalému pobytu ani zařazován do informačního systému smluvních států.

4.2.1. Správní vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, až na deset let

K takovému rozhodnutí se policie uchýlí, existuje-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území ČR ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem a existuje-li důvodné nebezpečí, že by cizinec po dobu svého pobytu na území mohl závažným způsobem porušit veřejný pořádek.¹¹⁴

4.2.2. Správní vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, až na tři roky

Správní vyhoštění s dobou, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území ČR až po tři léta, bude cizinci s povolením k trvalému pobytu uloženo, pokud neakceptuje povinnost vycestovat z území ve lhůtě vyplývající z rozhodnutí o zrušení jeho povolení k trvalému pobytu.

¹¹⁴ Viz § 120 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona o pobytu cizinců.

4.3. Vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, kterému bylo uděleno povolení k trvalému pobytu

Vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka je přípustné pouze ve dvou případech.

Prvým případ nastane, pokud se občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník zaváním způsobem ohrožují bezpečnosti, druhý případ představuje závažné narušení veřejného pořádku, přičemž závažnost jejich jednání musí dosahovat takové míry, že nebude postačovat odnětí oprávnění k pobytu.

Velmi vágní je potom ustanovení § 120 odst. 2 písm. a), které připouští správní vyhoštění nezletilého občana Evropské unie, který je držitelem povolení k trvalému pobytu, a to pokud by správní vyhoštění bylo v jeho nejlepším zájmu, jinak je rozhodnutí o vyhoštění nezletilého občana Evropské unie vyloučeno. Jasnější představu o tomto ustanovení neumožňuje ani důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým bylo znění ustanovení § 120 odst. 2 upraveno, neboť uvádí pouze, že posuzování, zda je vyhoštění nezletilého občana Evropské unie v jeho nejlepším zájmu, je toliko zohledněním požadavků Úmluvy o právech dítěte, publikované ve Sbírce zákonů jako sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí pod č. 104/1991 Sb., a je součástí zjišťování stavu věci v rámci správního řízení. Policie je povinna vyžádat si v rámci správního řízení stanovisko orgánu sociálně právní ochrany dětí.

4.4. Rozhodnutí o správním vyhoštění

Dopustí-li se cizinec více jednání, která zákonodárce označil za nepřijatelná nebo společností škodlivá a jako s takovými s nimi spojil negativní následek ve formě správního vyhoštění cizince, v rozhodnutí o správním vyhoštění budou uvedena všechna tato jednání. Pokud by byly naplněny důvody, které by jednotlivě vedly k rozhodnutí o správním vyhoštění s různou délkou doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území žádného z členských států Evropské unie, resp. ČR, použije se v rozhodnutí toho

ustanovení, které umožňuje stanovit dobu nejdelší. Jednotlivé doby se tedy nijak nekumulují, ani jiným způsobem nekombinují.

V řízení o správním vyhoštění se vedle otázky samotného vyhoštění rozhoduje rovněž o druhé velmi významné otázce, kterou je existence důvodů znemožňujících vycestování cizince. Policie je proto, dříve než vydá rozhodnutí o správním vyhoštění, povinna vyžádat si k této otázce od Ministerstva vnitra závazné stanovisko a Ministerstvo vnitra je povinno jej bezodkladně vydat. Součástí výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění je poté také výrok o existenci důvodů znemožňujících vycestování.

Vycestování cizince by nebylo možné z důvodů vypočtených v § 179 zákona o pobytu cizinců, tj. pokud by cizinci po vrácení do státu, jehož je státním občanem, nebo do státu posledního trvalého bydliště, je-li osobou bez státního občanství, hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy¹¹⁵ a současně by tento cizinec nemohl nebo nebyl ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo státu svého posledního trvalého bydliště. Ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců však neplatí bezvýjimečně. K jeho aplikaci by nedošlo například za důvodného podezření, že se cizinec dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti, spáchal zvlášť závažný zločin či se na jejich páčání účastnil nebo k jejich páčání podněcoval jiné osoby.¹¹⁶

Není-li vycestování cizince pro existenci důvodů znemožňujících vycestování cizince možné, policie tuto skutečnost uvede ve svém rozhodnutí a cizinci udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území. Tento je poté ve lhůtě dvou měsíců od právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění nadán požádat o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu.

„Posouzení důvodů znemožňujících vycestování v závazném stanovisku v řízení o správním vyhoštění (§ 120a a § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) nezbavuje Ministerstvo vnitra povinnosti zabývat se udělením doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v řízení o mezinárodní ochraně. Závěr, že v řízení o zjevně nedůvodných žádostech o mezinárodní ochranu

¹¹⁵ Vážnou újmu se ve smyslu ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozumí uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky.

¹¹⁶ Dále viz § 179 odst. 3 a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, se nemá posuzovat doplňková ochrana, neboť totéž bylo zkoumáno v řízení o správním vyhoštění ve stanovisku, zda vycestování cizince je možné, by byl v rozporu s jednotným řízením o azylu a doplňkové ochraně, které Česká republika zavedla ve věcech mezinárodní ochrany (čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/85/ES a § 28 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).¹¹⁷ Citovaným rozhodnutím o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud odmítl opakovaně vznášenou námitku Ministerstva vnitra, že se zabývá otázkou hrozící vážné újmy v závazném stanovisku vydávaném v řízení o správním vyhoštění, a tudíž je nadbytečné se jí zabývat znovu v řízení o mezinárodní ochraně, zamítá-li žádost jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, a v odůvodnění svého rozhodnutí dále konstatoval, stejně jako v několika předešlých usneseních, že Ministerstvo vnitra „má povinnost se k doplňkové ochraně vyjádřit v rozhodnutí o mezinárodní ochraně bez ohledu na to, zda obdobné posouzení již provedl v řízení o správním vyhoštění, neboť se jedná o samostatná řízení zakončená samostatnými rozhodnutími, jež jsou samostatně přezkoumatelná“.¹¹⁸

4.4.1. Zánik platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění

Platnost rozhodnutí o správním vyhoštění zaniká, byl-li cizinci udělen azyl. Bylo-li však uloženo správní vyhoštění z přechodného pobytu pro jeden z důvodů, který zakládá možnost zákazu vstupu na území členských států Evropské unie až na dobu 10 let, dochází k zániku tohoto rozhodnutí o správním vyhoštění pouze, pokud je rozhodnutí, kterým se azyl uděluje, platné po dobu, která odpovídá době zákazu vstupu stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.¹¹⁹

Platnost rozhodnutí zaniká také, byla-li cizinci udělena doplňková ochrana nebo povolen dlouhodobý pobyt za účelem strpění pobytu na území. Platnost rozhodnutí o těchto institutech musí být opět ekvivalentní délce zákazu vstupu u rozhodnutí o správním vyhoštění, kde jej lze stanovit až na dobu 10 nebo 5 let, popř. jeden a půl

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, čj. 6 Azs 15/2010-82, publikovaný pod č. 2175/2011 Sb. NSS.

¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ Viz § 120a odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

násobku doby zákazu vstupu na území, dopustil-li se cizinec jednání, za které lze dobu, po kterou následně nelze umožnit vstup na území, stanovit až na 3 léta.¹²⁰

4.5. Přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění

Již samotný název této subkapitoly naznačuje, že rozhodování o správním vyhoštění představuje velmi citlivou oblast. V zásadě lze tuto problematiku vnímat jako střet dvou protichůdných zájmů, kde je jedna strana reprezentována veřejným zájmem státu, jakož i jeho občanů, na potírání nelegální migrace cizích státních příslušníků, zatímco na straně druhé nalézáme práva a svobody osob, o nichž má být rozhodováno, a jejichž právní základ je položen v nespočtu právních předpisů i mezinárodních dokumentů.

S ohledem na výše uvedené musí rozhodnutí o správním vyhoštění nezbytně respektovat princip přiměřenosti, který je jedním z esenciálních znaků právního státu a který předpokládá, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.¹²¹

Zákon o pobytu cizinců tento střet neopomíjí a respektování principu přiměřenosti garantuje v ustanoveních § 119a odst. 2 a § 120 odst. 4, která shodně stanoví, že rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. K otázce přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění se vyslovil také Městský soud v Praze, který konstatoval, že „Přiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života cizince ... je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince pouze tehdy, je-li takovým rozhodnutím dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmem státu na ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku či veřejného zdraví na straně jedné a zájmem cizince na ochraně soukromého a rodinného života na straně druhé. Vždy je tedy třeba zvažovat závažnost spáchaného deliktu či jiného rizika, které cizinec pro zákonem chráněný veřejný zájem

¹²⁰ Viz § 120a odst. 8 zákona o pobytu cizinců.

¹²¹ Viz nálezn Ústavního soudu ze dne 13.05. 1998 č. 159/1998 Sb.

představuje, ve vztahu k jeho osobním a rodinným vazbám na území České republiky.¹²²

Za uplynulý kalendářní rok 2011 Policie ČR eviduje zhruba 92 zahájených správních řízení o vyhoštění, která byla ukončena nevydáním rozhodnutí o vyhoštění pro překážku rodinného života cizince. Naproti tomu počet správních řízení, která byla skončena rozhodnutím o správním vyhoštění, přestože cizinec argumentoval překážkou rodinného života na území ČR, Policie České republiky odhaduje na 454 správních řízení.¹²³ Z uvedené bilance lze dojít k závěru, že cizinci těchto ustanovení ve snaze zabránit svému vyhoštění často využívají. Nezřídka proto na území ČR uměle vytvářejí rodinná či partnerská zázemí a současně popírají veškeré vazby ve svém domovském státě. Příslušníkům odboru cizinecké policie proto náleží nelehký úkol spočívající ve srovnávání škodlivosti cizincova jednání a míry jeho skutečné integrace na území ČR.

Kromě optimálního posouzení poměru závažnosti důvodů pro rozhodnutí o správním vyhoštění a dopadů na soukromý a rodinný život cizince, je policie při svém rozhodování povinna dostát taktéž mezinárodním závazkům vyplývajícím z mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Tak například smluvní státy Ženevské mluvy o právním postavení uprchlíků, a tedy i ČR, se zavázaly, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy například z důvodů náboženských, rasových či z důvodu zastávání určitých politických názorů, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.¹²⁴ Dopadem citovaného ustanovení na vnitrostátní právní úpravu je potom § 119a zákona o pobytu cizinců, které stanoví, že rozhodnutí o správním vyhoštění se nevydává vůči cizinci, který žádá o mezinárodní ochranu podle zákona o azylu přicházející přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení

¹²² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2007, čj. 10 Ca 330/2006, publikovaný pod č. 1230/2007 Sb. NSS.

¹²³ Viz Útvary policie ČR: Vyžádané informace. Policie České republiky [online]. [Otevřeno: 2012-02-20]. Dostupné z: www.policie.cz/clanek/pocty-vedenych-spravnich-rizeni-o-vyhosteni.aspx

¹²⁴ Viz čl. 31 odst. 1 ve spojení s čl. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, publikované pod č. 208/1993 Sb.

a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt.

4.5.1. Odstranění tvrdosti rozhodnutí o správním vyhoštění

Přestože nedojde k pochybení policie a vydané rozhodnutí o správním vyhoštění plně respektuje příslušné právní předpisy, jakož i zásadu proporcionality při správním uvážení, v reálném životě mohou nastat situace, kdy se i zcela korektní rozhodnutí stane ex post nepřiměřeným, resp. tvrdým. Tvrdost rozhodnutí pak plyne především ze zákazu vstupu na území členských států Evropské unie či ČR v délce až několika let, který je vždy obligatorní součástí rozhodnutí o správním vyhoštění.

Řešení těchto situací uvádí ustanovení § 122 zákona o pobytu cizinců, které vymezuje podmínky k odstranění tvrdosti správního vyhoštění, a mimo jiné umožňuje v mimořádných případech prolomit zákaz vstupu. Ustanovení § 122 odst. 1 ukládá policii v době, po kterou je vyhoštěnému cizinci znemožněn vstup na území členských států Evropské unie či ČR, udělit vízum nebo povolit vstup na území, a to za situace, kdy by důsledky neudělení víza nebo nepovolení vstupu pro cizince znamenaly nepřiměřený zásah do jeho soukromého nebo rodinného života. Jde tedy o individuální soukromé, osobní, zdravotní či rodinné důvody, na jejichž základě, avšak pouze v odůvodněných případech, lze v konkrétním případě zmírnit tvrdost rozhodnutí o správním vyhoštění a udělit cizinci vízum či umožnit vstup, a to například za účelem návštěvy rodinných příslušníků nebo pohřbu rodinného příslušníka. Nejvýše však na dobu 30 dnů.

Stejný postup, tj. udělení víza či umožnění vstupu na území, má být uplatněn také v případě, kdy je účelem pobytu na území dostavení se na předvolání, které vyhoštěnému cizinci adresoval státní orgán ČR a věc není možno vyřídit z ciziny.

Další možností pro odstranění tvrdosti rozhodnutí o správním vyhoštění je, v souladu s ustanovením § 101 správního řádu, vydání nového rozhodnutí, kterým bude zrušena platnost rozhodnutí původního. Jak uvádí J. Vedral, „Institut nového rozhodnutí ve věci nepatří svým charakterem mezi opravné prostředky, neboť v něm nejde o nápravu vad již přijatého rozhodnutí, resp. řízení, které předcházelo jeho vydání (přijaté rozhodnutí ve věci právní ani věcné vady mít nemusí), ale o nové posouzení již

pravomocně rozhodnuté věci, a to buď za stejných, nebo změněných výchozích podmínek.“¹²⁵

„Hodlá-li žalobce (navrhovatel) vyvolat nové řízení ve věci rozhodnutí o správním vyhoštění, ve smyslu § 122 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, je na něm, aby uvedl dostatek důvodů a shromáždil či navrhl dostatek důkazů, pro které jej správní orgán zahájí a které bude v tomto novém řízení prověřovat, posuzovat a na jejichž základě pak znovu o věci rozhodovat. Pokud však žalobce takové důvody nepředestře a nejsou ani z jiných okolností zřejmé, pak správní orgán řízení pro jejich nedostatek zastaví, podle § 102 odst. 4 správního řádu. Nedá-li navrhovatel správní orgánům svým návrhem a důvody v něm uvedenými příležitost ke zjišťování skutečností pro danou věc podstatných ... pak jim nelze vytýkat nedostatečné zjištění okolností rozhodných pro věc samu.“¹²⁶

Nové rozhodnutí může policie vydat na žádost vyhoštěného cizince, jestliže pominuly důvody, které vedly k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, a uplynula polovina doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území. Dále prokáže-li cizinec, že dobrovolně vycestoval z území v době, která mu byla stanovena v rozhodnutí o správním vyhoštění, a zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění bude přiměřené důvodům, pro něž bylo vydáno, jde-li o cizince, který byl svěřen do náhradní výchovy rozhodnutím orgánu příslušného podle zvláštního zákona¹²⁷, dosáhl věku 18 let a dle vyjádření orgánu sociálně právní ochrany dětí projevuje snahu o integraci na území nebo pokud se stal občanem jiného členského státu Evropské unie, popř. rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a zrušením rozhodnutí o správním vyhoštění nedojde k ohrožení bezpečnosti státu, narušení veřejného pořádku či ohrožení veřejného zdraví.¹²⁸ U občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků je možno vydat nové rozhodnutí, jímž bude zrušena platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, dojde-li k podstatné změně okolností, které byly důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, jde-li o cizince svěřeného do náhradní výchovy, který dosáhl

¹²⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 877. ISBN 978-80-7273-166-4.

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.02.2010, čj. 1 As 1/2010 – 70.

¹²⁷ Zákon č. 94/1993 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸ Viz § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

věku 18 let a podle vyjádření orgánu sociálně právní ochrany dětí projevuje snahu o integraci.¹²⁹

Při posuzování naplnění podmínek pro vydání nového rozhodnutí mohou nastat komplikace s vyhodnocováním, zda uplynula polovina, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, resp. s určením počátku jejího běhu. Tento by totiž měla policie určit v rozhodnutí o správním vyhoštění. Řešení situace, kdy by v rozhodnutí policie počátek doby, po kterou nelze umožnit vstup, neurčila, nabízí Nejvyšší správní soud. „Nevyužili správní orgán této své pravomoci a v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil pouze celkovou dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, aniž by jakkoli vymezil její počátek, počítá se tato doba ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění.“¹³⁰

Ač tak zákon o pobytu cizinců explicitně neuvádí, podle ustanovení § 101 správního řádu bude možné prostřednictvím institutu nového rozhodnutí možno taky změnit pouze dobu stanovenou v rozhodnutí o správním vyhoštění pro vycestování cizince, a to při současném zachování výrokové části rozhodnutí. Městský soud v Praze k tomuto uvádí: „Ustanovení § 101 písm. c) správního řádu z roku 2004 umožňuje správnímu orgánu novým rozhodnutím z vážných důvodů dodatečně stanovit nebo změnit lhůtu ke splnění povinnosti, stanoví-li tuto možnost zákon. Toto ustanovení tak slouží zejména k odstranění tvrdostí původního rozhodnutí a umožňuje dodatečně změnit lhůtu ke splnění povinnosti. Bezprostředně tak souvisí s § 68 odst. 2 správního řádu, podle kterého výroková část rozhodnutí obsahuje mimo jiné lhůtu ke splnění povinnosti, která se rozhodnutím ukládá, popřípadě též jiné údaje potřebné k řádnému splnění této povinnosti. Takovým novým rozhodnutím o změně lhůty k vycestování nemění a ani nemůže měnit obsah výrokové části rozhodnutí, jímž bylo žalobci uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území České republiky. Tyto výroky původního rozhodnutí, proti nimž měl žalobce právo podat odvolání ve správním řízení i žalobu ve správním soudnictví, nabyly právní moci a vydáním nového rozhodnutí o změně lhůty k vycestování nejsou dotčeny.“¹³¹

¹²⁹ Viz § 122 odst. 6 a odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

¹³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.01.2012, čj. 1 As 106/2010 – 83.

¹³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2007, čj. 11 Ca 294/2006-30, publikovaný pod č. 1229/2007 Sb. NSS.

4.6. Správní řízení a soudní přezkum

4.6.1. Správní řízení

Cílem této části subkapitoly není široce pojednat o správním řízení jako takovém, nýbrž uvést pouze základní rysy správního řízení o vyhoštění a poukázat na jeho specifické aspekty, respektive upozornit na odchylky od správního řádu.

K řízení, které se zahajuje z moci úřední, a rozhodnutí o správním vyhoštění, je věcně příslušné Krajské ředitelství policie České republiky, odbor cizinecké policie. Místní příslušnost je určována podle místa, kde je cizinec hlášen k pobytu nebo místa, kde se převážně zdržuje. Vede-li se řízení ve věci nezletilého cizince bez doprovodu, policie mu neprodleně ustanoví opatrovníka, o čemž jej vyrozumí a poučí jej o úkolech opatrovníka.

Zatímco správní řád v ustanovení § 71 odst. 1 ukládá správnímu orgánu vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu a nelze-li tak učinit, je správní orgán dle § 71 odst. 3 správního řádu povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí provést některý(é) ze zákonem vypočtených úkonů, policie je povinna o správním vyhoštění dle § 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců rozhodnout do 7 dnů od zahájení řízení a nemůže-li rozhodnout v této lhůtě, je povinna uvědomit účastníka řízení o této skutečnosti, jakož i jejích důvodech.

Proti rozhodnutí o správním vyhoštění je přípustné odvolání, o němž vždy rozhoduje Ředitelství služby cizinecké policie, lze jej proto označit za (řádný) opravný prostředek s centralizovaným devolutivním účinkem. Lhůta pro podání odvolání je zákonem o pobytu cizinců stanovena na 5 dnů od oznámení rozhodnutí o správním vyhoštění cizince starších 18 let, cizincům mladším 18 let je ponechána standardní lhůta 15 dnů od oznámení rozhodnutí, kterou pro podání odvolání obecně stanovuje správní řád. Osobně se mi zdá lhůta pro podání odvolání stanovená pro cizince starší 18 let velmi krátkou. Přihlédneme-li ke skutečnosti, že cizinci se mohou hůře orientovat v českém právním řádu, mohou disponovat horší či zhoršenou znalostí českého jazyka a přidáme-li k těmto také čas potřebný k samotnému zpracování odvolání, jakkoli jej lze podat rovněž ústně do protokolu, o čemž cizinci ovšem mnohdy nebývají explicitně poučeni, a kupříkladu čas potřebný pro opatření podkladů k dokázání tvrzených

skutečností, dovolím si tuto lhůtu označit až za hraniční. Nemalé množství cizinců v důsledku krátké lhůty podává odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění opožděně spolu s žádostí o navrácení v předešlý stav ve smyslu § 41 správního řádu.¹³² Z toho se mi jeví být evidentní, že tak činí až po konzultaci se svým právním zástupcem nebo po vyhledání právní pomoci, což vybízí k závěru, že 5 dnů k zajištění a vypracování takového právního úkonu zřejmě reálně nepostačuje.

Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění má od účinnosti novely zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 427/2010 Sb. vždy odkladný účinek. Před touto změnou bylo policii vytýkáno časté, až poněkud automatické, vylučování odkladného účinku v souladu s ustanovením § 85 odst. 2 správního řádu¹³³, čímž se rozhodnutí stávala takřka okamžitě vykonatelnými a cizinci tak mohli uplatňovat svá práva v odvolacím řízení jen ve velmi omezené míře, neboť tak případně činili na dálku.

4.6.2. Soudní přezkum

Proti rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. proti rozhodnutí orgánu, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, je možno podat také žalobu ve správním soudnictví. Rovněž pro podání žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění zákon o pobytu cizinců stanovuje, v porovnání se standardní dvouměsíční lhůtou stanovenou pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu soudním řádem správním, výrazně zkrácenou lhůtu, a to 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout. Nejvyšší správní soud se k tomuto „zkrácení“ vyjádřil v shora již citovaném rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005-52 tak, že „podstatné zkrácení lhůty pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění nelze považovat za projev diskriminace vůči cizincům“, jelikož, jak již bylo výše uvedeno, resp. citováno, „správní vyhoštění nemá trestní charakter ... je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti

¹³² Navrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno určit.

¹³³ Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit,

a) jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem,

b) hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo

c) požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu.

kontroly přistěhovalců.“ Podáním žaloby dochází k odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, s výjimkou případů, kdy je důvodem k rozhodnutí o správním vyhoštění ohrožení bezpečnosti státu.

K rozhodování o žalobě jsou věcně příslušné krajské soudy. Není-li stanoveno jinak, je k rozhodování ve správním soudnictví příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se domáhá ochrany.¹³⁴ Podle ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců je však k rozhodování o žalobě proti správnímu rozhodnutí místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je cizinec v den podání žaloby hlášen k pobytu, jde-li o cizince, který nemusí hlásit pobyt, krajský soud, v jehož obvodu se převážně zdržuje, a v ostatních případech krajský soud, v jehož obvodu je zajištěn pobyt cizince na území. V rámci příslušného krajského soudu rozhoduje specializovaný samosoudec.¹³⁵

Atypickou pro správní soudnictví je taktéž lhůta stanovená pro rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění, která činí 60 dnů.

Ve světle rozboru přípustných opravných prostředků a možností soudního přezkumu provedeného v předešlé kapitole lze tuto subkapitulu uzavřít konstatováním, že cizincům je paradoxně poskytováno širší spektrum možností ochrany svých zájmů při ukončování jejich neregulérního pobytu, než při rozhodování o udělení pobytového oprávnění.

4.7. Výkon rozhodnutí o správním vyhoštění

Obligatoří podmínkou pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění je, aby rozhodnutí, které má být vykonáno nabylo právní moci, neboť právní moc je „obecná vlastnost všech rozhodnutí, znamená jeho uskutečnitelnost, schopnost vyvolat důsledky v něm předvídané“.¹³⁶

¹³⁴ Viz § 7 soudního řádu správního.

¹³⁵ Viz § 31 odst. 2 zák. č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 402. ISBN 978-80-7400-049-2.

Samotná realizace správního vyhoštění je v zákoně upravena velmi obecně, konkrétně v § 128 zákona o pobytu cizinců. Podrobněji postup při výkonu správního vyhoštění upravuje interní předpis policie. Policie cizince, pokud neprokáže, že využil možnosti podání žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění ve správním soudnictví, popřípadě byla-li tato žaloba zamítnuta, dopraví na hraniční přechod za účelem vycestování.¹³⁷ Dopravení cizince na hraniční přechod však musí předcházet jeho zajištění, kterému je věnována následující kapitola této diplomové práce.

Odbornou veřejností je často kritizováno, že policie v mnoha případech k vyhoštění přistupuje poněkud automaticky a necitlivě s tím, že by měly být více zohledňovány žádoucí prvky migrace, tj. např. fungující podnikatelské aktivity cizinců na území ČR.¹³⁸

4.8. Trest vyhoštění

„Účelem vyhoštění je zabránit dalším trestným činům na území České republiky ze strany osob, které nejsou občany České republiky a před nimiž je třeba naší společnost chránit (např. má-li se čelit dalšímu obchodování s drogami).“¹³⁹

Vydeme-li, pro účely elementární komparace správního vyhoštění a trestu vyhoštění s důrazem na základní odlišnosti, z výše citovaného, lze konstatovat, že vyhoštění je také jedním z druhů trestů ukládaných za trestné činy. Jako prvou odlišnost je tedy možno označit jeho právní zakotvení v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁷ V odůvodněných případech může být v rozhodnutí o správním vyhoštění určen hraniční pro vycestování.

¹³⁸ Viz např. HRADEČNÁ, Pavla a kol. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců : situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Praha: Linde Praha a.s., 2011. s. 186. ISBN 978-80-7201-869-7.

¹³⁹ NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. Obecná část. 6. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. s. 405. ISBN 978-80-7357-509-0.

Dalším rozdílem je skutečnost, že o ukládání trestu vyhoštění rozhodují soudy v trestním řízení, které se řídí zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, nikoli policie.

Zatímco zákon o pobytu cizinců vymezuje v závislosti na pobytovém statusu cizince jednotlivá jednání, pro něž lze rozhodnout o správním vyhoštění, a dle míry závažnosti je třídí do skupin dle doby, po kterou následně nelze umožnit vstup cizince na území členských států Evropské unie, trestní zákoník je veden protichůdnou cestou a to tak, že samostatně nebo ve vazbě k pobytovému statusu cizince vymezuje skutečnosti, za jejichž naplnění soudy trest vyhoštění neuloží.

Odlišné je rovněž pojetí doby, na kterou se obě rozebírané formy vyhoštění ukládají. Policie může rozhodnout o uložení správního vyhoštění s dobou, po kterou nelze umožnit vstup, nejvýše na 10 let, trest vyhoštění je soud oprávněn uložit pachateli trestného činu taktéž na dobu neurčitou.¹⁴⁰

Závěrem této podkapitoly považuji za vhodné doplnit, že trestní právo se považuje za právo ultima ratio a jako takového má být jeho prostředků užíváno pouze, pokud užití jiných prostředků právního řádu, tedy i práva správního, nepřichází v úvahu nebo je zjevně neúčelné.¹⁴¹

¹⁴⁰ Viz § 80 odst. 2 zák. č. 40/2009, trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴¹ Viz Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 69/06 ze dne 12.10.2006.

5. Zajištění cizince

Zajištění cizince je právním institutem, který zcela jistě znamená zásah, a to zásah velmi závažný, do osobní svobody zajištěného cizince a jako takové může být provedeno pouze v souladu s ústavním pořádkem ČR, vyhlášenými mezinárodními smlouvami, respektive vyhlášenými mezinárodními smlouvami o ochraně základních práv a svobod, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament ČR, a také právními předpisy ČR.

Listina základních práv a svobod, jako součást ústavního pořádku, zaručuje osobní svobodu a výslovně stanoví nemožnost zbavení osobní svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.¹⁴² Jelikož jak důvody, tak způsob zajištění cizince upravuje zákon o pobytu cizinců, tomuto ustanovení institut zajištění cizinců neodporuje. „Omezení či zbavení osobní svobody má představovat krajní a výjimečné opatření označované jako ultima ratio a nesmí být ze strany orgánů zneužíváno.“¹⁴³

Ustanovení vztahující se na zajištění cizince můžeme najít také v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), dle které je možno zbavit osobu osobní svobody, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osobu, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání, a to za předpokladu, že se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem.¹⁴⁴ Úmluva dále zakládá obecné právo pro každého, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, podat návrh na zahájení řízení, ve kterém příslušný soud urychleně rozhodne o zákonnosti takového zbavení svobody a v případě jeho nezákonnosti nařídí propuštění.¹⁴⁵ Toto ustanovení Úmluvy je v právním řádu ČR garantováno možností přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince správní žalobou ve smyslu ustanovení § 65 a následujících soudního řádu správního. Z hlediska formálních kritérií požadovaných výše uvedenými dokumenty je tedy možno institut zajištění cizince označit jako ústavně

¹⁴² Viz čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

¹⁴³ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2.*, rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Cenek, 2009. s. 652. ISBN 978-80-7380-140-3.

¹⁴⁴ Viz čl. 5 odst. 1 písm. f Úmluvy.

¹⁴⁵ Viz čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

korektní.¹⁴⁶ Ústavní konformitu zajištění cizince deklaroval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/08, jímž zamítl návrh na vyslovení protiústavnosti ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Jako další právní předpis obsahující ustanovení korespondující s tematikou této kapitoly je možno uvést zákon o policii, jenž upravuje krátkodobé zajištění cizince, o kterém musí být neprodleně vyrozuměn orgán, který rozhodne o správním vyhoštění nebo o ukončení pobytu na území ČR podle zvláštního právního předpisu.¹⁴⁷ O tomto bude podrobněji pojednáno níže.

Nejvýznamnějším zákonným pramenem pro problematiku zajištění cizince je však samozřejmě zákon o pobytu cizinců, který rozlišuje zajištění cizince za účelem správním vyhoštění, zajištění cizince za účelem vycestování a zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu. Výrazný nedostatek této části zákona bychom mohli spatřovat v absenci legální definice samotného pojmu zajištění.

5.1. Zajištění cizince za účelem správním vyhoštění

Právní úpravu institutu zajištění za účelem správním vyhoštění nacházíme v § 124 a následujících zákona o pobytu cizinců.

Policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území všech členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování.

Spolu s těmito předpoklady však musí být kumulativně naplněna ještě jedna ze zákonem taxativně vymezených podmínek, kterými jsou existence nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, skutečnost, že cizinec nevycestoval z území v době stanovené

¹⁴⁶ Opačný názor viz VYHNÁNEK, Ladislav. *Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince*. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck. roč. 2008, č. 11. s. 408-414. ISSN 1210-6410.

¹⁴⁷ Viz § 27 zákona o policii.

v rozhodnutí o správním vyhoštění, závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování nebo je evidován v informačním systému smluvních států.¹⁴⁸

Předpoklad stanoveného věku, jakož i předpoklad doručení oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění, případně již pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění či zákazu vstupu, zřejmě není třeba více rozebírat, neboť se této problematice věnuje kapitola předcházející. Vyhodnocení naplnění podmínek stanovených v § 124 odst. 1 písm. a) – e), tj. zejména nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit či ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, by však v praxi mohlo činit značné obtíže. Je proto třeba zdůraznit, že „Skutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nemůže sama o sobě odůvodnit zajištění cizince. Při takovém výkladu by bylo nutno zajistit cizince vždy, když s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, což ze zákona nevyplývá. Rozhodnutí o zajištění cizince je omezením jeho osobní svobody, a proto musí být řádně a konkrétně zdůvodněno.“¹⁴⁹ Rozhodnutí o zajištění cizince tedy není možno podložit pouze tou skutečností, pro niž bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Jak bylo konstatováno ve výše citovaném rozhodnutí, takový výklad zákona by umožňoval zajistit každého cizince, se kterým bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, což je jednoznačně nežádoucí stav, neboť úprava zajištění cizince je cílena na postih závažných porušení pobytových podmínek. Proto, byť dle dikce § 124 zákona o pobytu cizinců je možno spatřovat záměr institutu zajištění cizince za účelem správního vyhoštění primárně v ochraně bezpečnosti státu a veřejného pořádku, nelze obecný odkaz na tyto formulovat jako odůvodnění rozhodnutí o zajištění cizince. Nutno podotknout, že takovým vykládáním zákona bychom se také dostali do rozporu se zásadou, která stanoví, že základní práva mají být vykládána extenzivně, zatímco výjimky z nich restriktivně.

„Nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je úvaha správního orgánu o tom, zda je vůbec možné rozhodnutí o správním vyhoštění cizince a toto rozhodnutí vykonat.“¹⁵⁰ O rok

¹⁴⁸ Viz § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁴⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 06.01.2006, čj. 7 Ca 209/2005-32, publikovaný pod č. 855/2006 Sb. NSS.

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.04.2009, čj. 1 As 12/2009-61, publikovaný pod č. 1850/2009 Sb. NSS.

později tento svůj závěr Nejvyšší správní soud ještě prohloubil, když konstatoval, že „Správní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince ... možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné.“¹⁵¹

Policie tedy při rozhodování o zajištění cizince musí a priori vyhodnotit, zda bude výkon vyhoštění cizince v diskutovaném případě alespoň potenciálně proveditelný a až v případě kladného vyhodnocení této otázky může pro tento případ policie začít zvažovat přílehavost rozhodnutí o zajištění. V případě opačném, tj. pokud bude otázka proveditelnosti vyhoštění cizince vyhodnocena negativně, je policie povinna cizince neprodleně propustit na svobodu.

„V případě splnění zákonných podmínek ... bude o zajištění cizince, tedy v podstatě o omezení jeho osobní svobody, rozhodnuto bez ohledu na případný zásah do jeho soukromého nebo rodinného života; ten je předmětem případného posuzování v rozhodnutí o správním vyhoštění.“¹⁵²

O zajištění cizince za účelem správního vyhoštění se vydává písemné rozhodnutí obsahující odůvodnění, v němž musí být nezbytně explicitně uvedena skutečnost podmiňující možnost provedení zajištění. Hrozící nebezpečí či jiná podmiňující skutečnost pro rozhodnutí o zajištění u daného jedince musí být vždy konkrétně zdůvodněna, nestačí pouze obecný odkaz na zákonné ustanovení. Takové rozhodnutí pak musí být cizinci doručeno.

Zajištění cizince je možno provést poté, co nabude rozhodnutí o zajištění cizince právní moci, tj. poté, co bylo cizinci doručeno, popřípadě poté, co toto rozhodnutí odmítne převzít. O případném odmítnutí převzetí rozhodnutí sepíše policie záznam.

O zajištění cizince za účelem správního vyhoštění policie neprodleně vyzoomí jeho příbuzného, který má povolení k trvalému pobytu na území ČR. Zajišťuje-li se nezletilý cizinec bez doprovodu, vyzoomí policie orgán sociálně právní ochrany dětí. Na základě žádosti cizince vzniká policii povinnost vyzoomět také příslušnou

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.11.2011, čj. 7 As 79/2010 – 150.

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.08.2009, čj. 2 As 22/2006 -135.

diplomatickou misi nebo konzulární úřad státu původu, má-li sídlo na území ČR. Tato povinnost se nevztahuje na zajištění cizince, který podal žádost o mezinárodní ochranu podle zákona o azylu.

Výše popsaný proces zajištění cizince se užije i na případ zajištění upravený v § 124a zákona o pobytu cizinců, kde jsou stanoveny speciální důvody pro zajištění cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně nebo podal žádost o mezinárodní ochranu.

5.1.1. Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území

Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území (dále jen „zvláštní opatření“) je novinkou, která byla do cizineckého práva vnesena, v důsledku transpozice tzv. návratové směrnice, novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb., která nabyla účinnosti ke dni 1. ledna 2011. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 427/2010 Sb. vyplývá, že by primárně mělo být vyhoštění cizince ošetřováno tímto opatřením a až v případě vyhodnocení tohoto jako nevhodného, je policie oprávněna provést zajištění cizince za účelem vyhoštění. Záměr právní úpravy lze proto spatřovat ve snaze zákonodárce reflektovat zásadu proporcionality a snaze minimalizovat zásahy do osobní svobody cizince na míru nezbytně nutnou.

Nejvyšší správní soud se ke vztahu mezi rozebíranými instituty vyjádřil následovně: „Správní orgán je při rozhodování o zajištění podle § 124a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, povinen zvážit (obdobně jako při rozhodování podle § 124 tohoto zákona), zda v projednávané věci nepostačuje uložení zvláštního opatření podle § 123b odst. 1 citovaného zákona.“¹⁵³

Pro komplexní vyjádření vztahu zajištění cizince za účelem vyhoštění a zvláštního opatření je nezbytné doplnit ještě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které stanoví, že: „Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nevyžaduje, aby předtím, než policie přistoupí k zajištění cizince podle § 124 tohoto zákona, bylo třeba vždy využít zvláštních opatření za účelem vycestování cizince podle § 123b.“¹⁵⁴

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.12.2011, čj. 1 As 132/2011 – 51.

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.01.2012, čj. 8 As 36/2011 – 83.

Zvláštní opatření může být uloženo formou povinnosti cizince zdržovat se na adrese místa pobytu, kterou policii oznámil, každou její změnu hlásit policii následující pracovní den a pravidelně se osobně policii hlásit nebo ve formě finanční záruky, tj. složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním.¹⁵⁵

Zvláštní opatření za účelem vycestování lze uložit, existuje-li důvodné podezření, že cizinec nebude akceptovat rozhodnutí o správním vyhoštění, respektive dobu stanovenou v rozhodnutí o správním vyhoštění pro jeho vycestování. O uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, jakož i o druhu zvláštního opatření za účelem vycestování rozhoduje policie a výrok o jeho uložení je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění. Uchýlí-li se policie k uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, měla by uvážit, zda takovým rozhodnutím nemůže být ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a také uvážit druh zvláštního opatření za účelem vycestování s ohledem na případné následky takového rozhodnutí pro sféru soukromého života cizince.¹⁵⁶

Je třeba zdůraznit, že institut zvláštního opatření nepředstavuje uložení jakési povinnosti sankčního charakteru za porušení pobytových podmínek, která by měla jaksí zhojit cizincovo jednání a substituovat tedy uložení správního vyhoštění. Naopak hovoříme o uložení povinnosti, která musí být splněna spolu s povinností vycestovat v době uložené rozhodnutím o správním vyhoštění kumulativně. Pokud cizinec jednu z těchto povinností závažným způsobem poruší, respektive nesplní, a porušení není dáno důvody na vůli cizince nezávislémi, přistoupí policie k zajištění cizince.

Zvláštního opatření za účelem vycestování není možno uložit, jde-li o správní vyhoštění nezletilého cizince bez doprovodu.

5.1.1.1. Finanční záruka

Finanční zárukou rozumíme složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně a výši předpokládaných nákladů správního vyhoštění, jež provede cizinec sám nebo prostřednictvím zástupce, kterým může být buďto občan ČR nebo cizinec, který je

¹⁵⁵ Viz § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵⁶ Viz § 123b odst. 2, 3 a 5 zákona o pobytu cizinců.

držitelem povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu.¹⁵⁷ Pokud cizinec nevycestuje z území ČR ve stanovené lhůtě, je policie oprávněna použít finanční záruku na úhradu nákladů, které vznikly v souvislosti se správním vyhoštěním cizince z území. O této možnosti však musí cizince poučit před složením záruky.

5.1.1.2. Vrácení finanční záruky

Vrácení finanční záruky je vázáno na kumulativní splnění vícero podmínek. Předně musí cizinec vycestovat z území v době mu k vycestování určené, nebyla-li mu udělena některá z forem povolení k pobytu. Dále musí osobně podat žádost o vrácení finanční záruky prostřednictvím zastupitelského úřadu ve státě, jehož je občanem, popř. ve státě, ve kterém má povolen pobyt, a to nejdéle do pěti let ode dne jejího složení ve prospěch účtu policie. Pokud byla finanční záruka složena zástupcem, který žádá o její navrácení, nahrazuje se osobní podání žádosti o vrácení finanční záruky na zastupitelském úřadu povinností cizince se na tomto úřadu ohlásit. Zastupitelský úřad ohlášení následně potvrdí Policii České republiky.

Nedojde-li k naplnění jedné z výše uvedených podmínek, policie žádost o vrácení finanční záruky, pokud byla podána, zamítne a finanční záruka připadne v celé výši státu. O propadnutí finanční záruky se vydá rozhodnutí, proti kterému je možno podat odvolání, a to ve lhůtě pěti dnů.

5.2. Zajištění cizince za účelem vycestování

Za účelem jeho vycestování z území policie zajistí cizince staršího 15 let, který nevyužil možnosti dobrovolného návratu do země původu podle zákona o azylu, pokud nepodal žádost o mezinárodní ochranu, přestože k tomu byl řádně vyzván, nevycestoval z území po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem, popřípadě v obecné lhůtě do 30 dnů, nebyl-li mu

¹⁵⁷ Viz § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

výjezdni příkaz udělen nebo pokud mu uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany.¹⁵⁸

O zajištění cizince za účelem vycestování policie pořídí záznam, v němž uvede údaje o totožnosti cizince, datu, místu a času zajištění.

Není-li možné zrealizovat vycestování cizince do 48 hodin, vydá policie rozhodnutí o zajištění cizince za účelem vycestování.

5.3. Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu

Cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území ČR, policie zajistí na dobu nezbytnou k uskutečnění jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s některým členským státem Evropské unie před 13. lednem 2009 nebo podle přímo použitelného¹⁵⁹ právního aktu Evropských společenství. Policie zajistí také prováženého cizince, jestliže jeho průvoz nelze provést bez nutné přestávky.¹⁶⁰

Není-li možné zrealizovat předání nebo dokončení průvozu cizince do 48 hodin a jde-li o průvoz leteckou dopravou do 72 hodin, vydá policie rozhodnutí o zajištění cizince, v němž stanoví dobu trvání zajištění cizince s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy jeho předání nebo průvozu a dále postupuje tak, aby předání či průvoz bylo dokončeno v nejbližším možném termínu.

Výše popsaný postup policie realizuje vůči cizincům, kteří nesplnili platné podmínky pro povolení vstupu a pobytu cizince na území ČR, jakož i na cizince, kteří přestali tyto podmínky splňovat následně, resp. již během pobytu na území ČR, vztahuje-li se na ně mezinárodní smlouva nebo přímo použitelný předpis Evropských společenství¹⁶¹. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu „Zajištění cizince za účelem

¹⁵⁸ Viz § 124b odst. 1 zákona o pobytu cizinců

¹⁵⁹ Vlastností přímé použitelnosti disponuje primární právo Evropské unie a nařízení. Této vlastnosti však může nabýt i směrnice, a to v důsledku jejího řádného neprovedení adresátem. (Viz SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 93, 115, 116. ISBN 978-80-7400-313-4.)

¹⁶⁰ Viz 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců

¹⁶¹ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, publikované v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 50.

jeho předání podle mezinárodní smlouvy dle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, představuje postup, který má přednost před zajištěním dle § 124 tohoto zákona; vztahuje se pouze na cizince, na které dopadá některá z tzv. readmisních smluv, a ze strany rozhodujícího správního orgánu se tak nejedná o zneužití správního uvážení či diskriminaci dotčených cizinců.¹⁶²

Tzv. readmisní smlouvy, tj. mezinárodní smlouvy upravující vzájemné předávání občanů jednoho smluvního státu, kteří neoprávněně vstoupili nebo neoprávněně pobývají na území druhého smluvního státu, do země jejich původu, má ČR v současné době uzavřeno s celkem 14 státy světa.¹⁶³ Na evropské úrovni náleží sjednávání readmisních smluv Evropské komisi, a to na základě mandátu, který jí uděluje Rada Evropské unie. K 1. lednu 2012 bylo na evropské úrovni sjednáno celkem 12 readmisních smluv, ve stadiu projednávání byly readmisní smlouvy s Tureckem, Marokem, Alžírskem a Čínou.¹⁶⁴

„Nesprávné označení mezinárodní smlouvy ve výrokové části rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání podle této smlouvy (§ 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) je vadou způsobující nezákonnost předmětného rozhodnutí.“¹⁶⁵

5.4. Zajištění nezletilého cizince bez doprovodu

Má-li být rozhodnuto o zajištění nezletilého cizince bez doprovodu (dále jen „nezletilý cizinec“), tj. pro účely zákona o pobytu cizinců cizinec ve věku 15 až 18 let, který přicestoval na území ČR bez doprovodu zletilé osoby odpovědné za něj dle právního řádu toho státu, jehož občanství cizinec mladší 18 let má, nebo dle právního

¹⁶² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010-7, publikovaný pod č. 2129/2010 Sb. NSS.

¹⁶³ Přehled platných readmisních smluv viz <http://www.mvcr.cz/soubor/readmisni-smlouvy-prehled-pdf.aspx>.

¹⁶⁴ *Migrace: Readmisní politika*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 14.02. 2012 [Otevřeno: 2012-02-06].

Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/migrace-novy-clanek-890951.aspx?q=Y2hudW09OA%3D%3D>.

¹⁶⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010-7, publikovaného pod č. 2129/2010 Sb. NSS.

řádu státu jeho posledního bydliště, jedná-li se o osobu bez státního občanství, a cizinec mladší 18 let, který byl ponechán bez doprovodu až po přicestování na území ČR¹⁶⁶, musí mu být ustanoven opatrovník, který je oprávněn činit jménem nezletilého cizince kroky ve věci jeho zajištění. Ustanovení opatrovníka nezletilému cizinci provádí policie, a to bezodkladně, již v průběhu řízení o zajištění. Povinnost bezodkladného provedení tohoto úkonu má za cíl umožnit lepší ochranu práv nezletilého. O tomto úkonu je policie povinna nezletilého cizince vyrozumět a také mu ozřejmit úkoly opatrovníka.

Oprávnění zajistit nezletilého cizince vzniká pouze z nejzávažnějších důvodů. Jako takové zákonodárce vyhodnotil existenci důvodného nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.¹⁶⁷

Vyvstanou-li pochybnosti o tom, zda cizinec skutečně nezletilým cizincem bez doprovodu je či nikoli, policejní orgán neprodleně zahájí úkony vedoucí ke zjištění skutečného věku cizince. Po dobu provádění úkonů vedoucích ke zjištění skutečného věku cizince je však policie oprávněna cizince zajistit, neboť se v minulosti, a skoro jistě i dnes, neřídka objevovaly snahy o zneužití postavení nezletilého a záměrně byl udáván nižší věk.¹⁶⁸

5.5. Doba zajištění

Rozhodnutí o zajištění cizince má obligatorně obsahovat taktéž výrok, v němž bude určena přesná doba jeho trvání. Tato se stanovuje s ohledem na okolnosti konkrétního případu, např. míru složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. V odůvodnění rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění by tak měl být uveden výčet předpokládaných úkonů potřebných k realizaci vyhoštění s uvedením odhadu jejich časové náročnosti.¹⁶⁹ Policie má při rozhodování o zajištění cizince, resp.

¹⁶⁶ Viz § 180c zákona o pobytu cizinců.

¹⁶⁷ Viz § 124 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁶⁸ Viz § 124 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁶⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2011, čj. 1 As 93/2011 – 79.

jeho nezbytné délce, zohledňovat také individuální aspekty jednotlivých případů, jako jsou např. rodiny s dětmi nebo případy nezletilých cizinců bez doprovodu.

Maximální délka doby zajištění je zákonem stanovena na 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody, „tedy od momentu, kdy byla svoboda cizince fakticky omezena například tím, že mu policie zabránila v odchodu, vyzvala jej ke vstupu do služebního vozidla apod.“¹⁷⁰ Pro zajišťování cizinců mladších 18 let nebo rodin s nezletilými dětmi je doba zajištění od 1. ledna 2011 zkrácena na 90 dnů.

Policie je ovšem, v souladu s ustanovením § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dobu trvání zajištění za účelem správního vyhoštění, jak je uvedena výše, oprávněna v odůvodněných případech prodloužovat. Maximální možná délka zajištění činí 545 dnů počítaných od okamžiku omezení osobní svobody cizince. Prodloužení doby zajištění může být provedeno, pokud cizinec v průběhu zajištění zmařil výkon správního vyhoštění nikoli z objektivních důvodů, jako je např. nemoc, a pokud cizinec uvádí nepravdivé údaje nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu.¹⁷¹ Tyto je potom třeba ověřovat ve státě občanství cizince, což může znamenat značné průtahy.

K výše uvedenému Nejvyšší správní soud konstatoval, že „Správní orgány jsou povinny při rozhodování o prodloužení doby zajištění cizince ... důkladně a svědomitě posuzovat skutečnosti, které by prodloužení zajištění odůvodňovaly. Uvedené skutečnosti musí být přesvědčivým a nezpochybnitelným způsobem doloženy ve spisovém materiálu.“¹⁷²

Prodloužení maximální délky zajištění je vyloučeno v případě cizinců mladších 18 let nebo rodin s nezletilými dětmi.

¹⁷⁰ ONDRUŠ, Radek a KEJVAL, Jaroslav. *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení*. Praha: Linde Praha, a. s., 2005. 359 s. ISBN 80-7201-516-8.

¹⁷¹ Viz § 125 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02.11.2011, čj. 1 As 119/2011 – 39.

5.6. Ukončení zajištění

Zajištění cizince musí být neprodleně ukončeno, nastane-li jedna z následujících skutečností. Předně jde o případ zániku důvodu podmiňujícího zajištění cizince. Dále musí být zajištění cizince ukončeno v situaci, kdy při soudním přezkumu zákonnosti rozhodnutí o zajištění cizince či rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince soud napadené rozhodnutí zruší a policie do tří dnů od nabytí právní moci zrušujícího rozsudku nevydá nové rozhodnutí. Dalším důvodem ukončení zajištění vyplývajícím z rozhodnutí soudu je usnesení o propuštění cizince vydané při soudním přezkumu trvání podmínek pro zajištění cizince prováděném v občanském soudním řízení. Zajištění cizince musí být neprodleně ukončeno také, pokud je cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana dle zákona o azylu a je-li cizinci povolen dlouhodobý pobyt za účelem ochrany území.¹⁷³ Pouhé podání žádosti o mezinárodní ochranu však důvodem k ukončení zajištění není.

5.7. Další povinnosti policie

Policie je především povinna průběžně přezkoumávat existenci důvodů podmiňujících zajištění cizince, a to po celou dobu jeho trvání.

Další povinností policie je bezprostředně po provedení poučit cizince o možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění, popřípadě rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, v jazyce, kterým je schopen se dorozumět. Není-li možno tento jazyk zjistit, splní policie poučovací povinnost předáním písemného vyhotovení poučení v českém, anglickém, francouzském, německém, čínském, ruském, arabském, hindském a španělském jazyce, o čemž sepíše záznam.¹⁷⁴

¹⁷³ Viz § 127 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁴ Viz § 126 zákona o pobytu cizinců.

5.8. Zařízení pro zajištění cizinců (dále „zařízení“)

Zařízení je místem, v němž dochází k výkonu rozhodnutí o zajištění cizince. Je provozováno Ministerstvem vnitra prostřednictvím organizační složky státu, kterou je pro tento účel Ředitelství služby cizinecké policie. V žádném případě nelze zařízení ztotožňovat s vazebními věznicemi nebo dokonce věznicemi učenými k výkonu trestu odnětí svobody. Zařízení ale také „není správním orgánem, ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Není taktéž organizační součástí Policie ČR, a je tak pojmově vyloučeno považovat je za součást ozbrojeného (bezpečnostního) sboru.“¹⁷⁵

Policie je povinna dopravit zajištěného cizince do zařízení neprodleně poté, co rozhodnutí o zajištění cizince nabude právní moci a následně jej také bez zbytečného odkladu poučit o jeho právech a povinnostech a o vnitřním řádu zařízení.

Zařízení je rozděleno na část s mírným režimem a část s přísným režimem, kam jsou na dobu nezbytnou umístování cizinci, kteří se projevují agresivně, opakovaně porušují vnitřní řád zařízení či povinnosti uložené zákonem o pobytu cizinců.

Kromě elementárního sociálního vybavení, hygienických prostředků, stravy a lékařské péče musí být dále zajištěnému cizinci poskytnuta možnost přijímání a odesílání písemných sdělení bez kvantitativních omezení, podání žádosti nebo jiného podnětu státním orgánům ČR či mezinárodním organizacím a také možnost přijímat návštěvy. Cizinci podléhajícímu povinné školní docházce je třeba zajistit možnost plnění této povinnosti.

Dle zásad pro umístování zajištěných cizinců se v zařízení umístují odděleně muži a ženy a nezletilí cizinci bez doprovodu se umístují odděleně od cizinců zletilých. Výjimky z těchto pravidel zakládá existence příbuzenského poměru mezi jednotlivými cizinci či např. svěření do péče.

5.8.1. Dozor

Dozor nad dodržováním zákonné úpravy vztahující se k provozu zařízení vykonává Ministerstvo vnitra.

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.09.2010, čj. Nad 44/2010 – 36.

Domnívá-li se cizinec, že došlo k porušení jeho práv nebo že provozovatel zařízení zcela perfektně neplní povinnosti uložené mu zákonem, je oprávněn podat stížnost adresovanou Ministerstvu vnitra. Tato musí být vyřízena ve lhůtě 30 dnů ode dne jejího doručení a o jejím vyřízení musí být stěžovatel řádně vyrozuměn. Proti způsobu vyřízení stížnosti je dále, ve smyslu ustanovení § 148 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, přípustný návrh na jeho přezkoumání určený ministru vnitra.

5.9. Soudní kontrola

Proti rozhodnutí o zajištění cizince, jakož ani proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince není odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení přípustné, a to z důvodu požadavku urychleného soudního přezkumu.

K zavedení zvláštní formy soudního řízení o zákonnosti zajištění cizince a o návrhu na propuštění cizince, která dosud chyběla, ostatně jako i k vypracování podrobné právní úpravy zajištění samotného, vedl nálezn Ústavního soudu sp. zn. 83/1999 USn, v němž „Ústavní soud vyvodil, že z čl. 5 odst. 4 EÚLP a z čl. 36 odst. 2 LPS, ve spojení s čl. 8 odst. 2 LPS plyne pro zákonodárce povinnost všechny případy zbavení svobody veřejnou mocí postavit pod efektivní kontrolu nezávislého soudního rozhodování, a takový soudní přezkum je proto nezbytnou součástí každé zákonné úpravy zbavení svobody, bez něhož tato úprava pro rozpor s uvedenými ustanoveními Úmluvy a Listiny samostatně nemůže obstát“.¹⁷⁶

5.9.1. Řízení o návrhu na propuštění cizince ze zajištění

Soudní kontrola zajištění cizinců se od reformy správního soudnictví proběhnuvší s účinností k 1. lednu 2003 štěpí na soudní kontrolu vykonávanou soudy činnými ve správním řízení a na soudní kontrolu vykonávanou soudy činnými v občanském soudním řízení. Řízení o návrhu na propuštění cizince ze zajištění

¹⁷⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 607-608. ISBN 978-807-4000-492.

představuje soudní kontrolu zajištění cizinců vykonávanou soudy činnými v občanském soudním řízení. Jako takové je jedním z druhů zvláštních soudních řízení upravených v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „občanský soudní řád“) a je tedy řízením občanskoprávním. Právní úpravu tohoto druhu řízení nacházíme, s účinností k 1.1.2000, v páté hlavě třetí části občanského soudního řádu, v ustanoveních § 200o až 200u.

K zahájení tohoto řízení je aktivně legitimován cizinec, který byl zajištěn na základě rozhodnutí policie, a to z důvodu existence jedné z podmínek zajištění uvedených v zákoně o pobytu cizinců. V případě nezletilého cizince je aktivní legitimací nadán ustanovený opatrovník.

Zajištěný cizinec je oprávněn podat soudu návrh na propuštění na svobodu, pokud se domnívá, že nejsou splněny podmínky pro trvání jeho zajištění stanovené v zákoně o pobytu cizinců. Takový návrh musí kromě obecných požadavků podání vyplývajících z občanského soudního řádu, jako je např. požadavek patnosti, kdo podání činí, jakému soudu je určeno, které věci se týká, identifikace účastníků atd.¹⁷⁷, obsahovat také označení rozhodnutí, kterým bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele a vylíčení skutečností, ve kterých navrhovatel spatřuje nezákonnost dalšího trvání zajištění, označení důkazů, kterých se dovolává a v neposlední řadě také vymezení, čeho se navrhovatel domáhá.¹⁷⁸

Účastníky takto zahájeného řízení, vycházíme-li z předpokladu, že návrh zajištěného cizince splňoval veškerá zákonná kritéria pro jeho zahájení, budou navrhovatel, tj. zajišťovaný cizinec, a ten orgán policie, který vydal rozhodnutí o jeho zajištění.

K řízení o propuštění cizince ze zajištění jsou věcně příslušné okresní soudy a soudy jim naroveň postavené. Z hlediska místní příslušnosti je příslušný soud, v jehož obvodu se nachází zařízení pro zajištění cizinců, v němž se navrhovatel zdržuje, a není-li navrhovatel v takovém zařízení umístěn, je místní příslušnost soudu určována dle obvodu, v němž má sídlo orgán policie, který o zajištění navrhovatele rozhodl.¹⁷⁹

Soudy jsou povinny projednávat návrhy na propuštění cizinců ze zajištění přednostně a s největším možným urychlením, jak požaduje čl. 5 odst. 4 Úmluvy

¹⁷⁷ Viz § 42 odst. 4 a 79 odst. 1 občanského soudního řádu.

¹⁷⁸ Viz § 200o odst. 2 občanského soudního řádu.

¹⁷⁹ Viz § 200p občanského soudního řádu.

zmíněný v úvodu této kapitoly. Civilní soudy posuzují výhradně skutečnost, zda zajištění může nadále trvat, nikoli zda je rozhodnutí o zajištění správné či zda je v souladu se zákonem. Takové rozhodování je vyhrazeno soudům správním.

Je-li z obsahu spisu, který soudu předloží policejní orgán, který o zajištění navrhovatele rozhodoval, očividné, že zákonné podmínky pro trvání zajištění navrhovatele nejsou splněny, není třeba nařizovat ústní jednání. Nařídí-li však příslušný soud jednání, je orgán policie, který vydal napadené rozhodnutí o zajištění, povinen umožnit navrhovateli na tomto jednání účast.

Dojde-li soud, ať už po projednání návrhu nebo bez jeho projednání, není-li ho třeba k závěru, že podmínky dalšího trvání zajištění stanovené zákonem o pobytu cizinců nejsou naplněny, rozhodne usnesením o propuštění navrhovatele na svobodu. V opačném případě soud návrh zamítne. Proti usnesení nejsou dále přípustné žádné opravné prostředky.

Právo domáhat se opětovného přezkumu existence podmínek trvání zajištění pak navrhovatel náleží nejdříve po uplynutí tří týdnů od okamžiku, kdy zamítavé usnesení ve věci nabude právní moci.

Povinnost projednání návrhu na propuštění cizince ze zajištění s největším urychlením se vztahuje i na jeho vykonatelnost. Nařídil-li soud propuštění navrhovatele na svobodu při ústním jednání, doručí účastníkům své usnesení bezprostředně po jeho vyhlášení. Pokud soud rozhodl o propuštění bez nařízení jednání, je povinen doručit účastníkům usnesení nejpozději do 24 hodin od jeho vydání. Okamžikem doručení usnesení navrhovateli se toto stává vykonatelným. Orgán policie, který vydal napadené rozhodnutí o zajištění, je povinen po obdržení usnesení o propuštění navrhovatele na svobodu učinit opatření potřebná k tomu, aby byl cizinec bez zbytečných průtahů propuštěn.¹⁸⁰

5.9.2. Řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince

Jak naznačuje úvod předcházející subkapitoly, řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince náleží do příslušnosti soudů činných ve správním soudnictví. Dlužno podotknout, že z hlediska retrospektivního, zde výše nastíněným „rozštěpením“ soudního přezkumu, provedeného reformou správního soudnictví, došlo de facto vlastně

¹⁸⁰ Viz § 200u a 200t občanského soudního řádu.

spíše k zúžení pravomoci soudů činných v občanském soudním řízení, neboť i přezkum samotné zákonnosti rozhodnutí o zajištění cizince byl dříve zahrnut v jejich kompetencích. „Záměr zákonodárce zřetelně vedl k tomu ponechat meritorní rozhodování o právu a povinnosti soudům nalézacím, zatímco přezkum zákonnosti rozhodnutí správního orgánu vyčlenit do kompetence soudů správních.“¹⁸¹ Osobně se domnívám, že tato změna ubírá právní úpravě na přehlednosti a systematické a zejména na účastníky právně nezastoupené může působit zmatečně a zapříčiňovat nemalé obtíže při určování příslušnosti soudu pro to které podání.

Úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince v zákoně o pobytu cizinců je velmi sporadická, zákonodárce jí věnoval pouze dva odstavce v § 172, který nese také stručný název „žaloba“ a obsahuje úpravu žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince a úpravu žaloby proti rozhodnutí o zajištění cizince, popř. proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince (dále jen „žaloba proti rozhodnutí o zajištění cizince“). Subsidiárně se však užije obecné úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu obsažené v soudním řádu správním.¹⁸²

Pro podání žaloby proti rozhodnutí o zajištění cizince je stanovena třiceti denní lhůta ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu. Zmeškání této lhůty nelze prominout.¹⁸³

Žalobu lze podat prostřednictvím policie, anebo přímo příslušnému správnímu soudu, kterým je krajský soud, případně soud jemu na roveň postavený, v jehož obvodu je cizinec v den podání žaloby hlášen k pobytu; jde-li o cizince, který nemusí hlásit pobyt, krajský soud, v jehož obvodu se převážně zdržuje, a v ostatních případech krajský soud, v jehož obvodu byl zjištěn pobyt cizince na území.¹⁸⁴

Policie je povinna vyhotovit vyjádření k podané žalobě a následně je spolu se správním spisem předložit příslušnému soudu. To vše ve lhůtě pěti dnů od doručení žaloby. Svě vyjádření policie doručí také žalobci.¹⁸⁵

Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince jsou žalobce, tj. zajištěný cizinec, a žalovaný, tj. orgán policie, který ve věci vydal rozhodnutí.

¹⁸¹ DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1536. ISBN 978-80-7400-107-9.

¹⁸² Viz § 65 a násl. soudního řádu správního.

¹⁸³ Viz § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁴ Viz § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁵ Viz § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců

Zákonem č. 427/2010 Sb. byla správnímu soudu pro rozhodování o žalobách proti rozhodnutí o zajištění cizince stanovena lhůta 7 pracovních dnů počítaná ode dne doručení správního spisu příslušnému soudu.¹⁸⁶ Cílem této novinky bylo dosáhnout výraznějšího urychlení soudního přezkumu, které je, s ohledem na citlivost problematiky zajišťování cizinců a hrubých zásahů do osobní svobody jedince s ním spojených, nezbytné. Před výše nadepsanou novelou bylo projednávání této agendy v přednostním urychleném režimu požadováno také konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ze dne 15.4.2009, čj. 1 As 12/2009-61, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1850/2009 Sb. NSS, ve výroku II. konstatoval: „O žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince je třeba podle § 56 odst. 2 s. ř. s a čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (č. 209/1992 Sb.) rozhodnout přednostně a urychleně. Pokud soud o takové žalobě rozhodne až po uplynutí zákonné stoosmdesátidenní lhůty pro zajištění cizince (§ 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), nejsou zpravidla požadavky na přednostní a urychlené vyřízení splněny.“ Obdobně také např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1.12.2009, čj. Aprk 12/2009 – 28, které hovoří o povinnosti správních soudů konat veškeré procesní úkony bez jakýchkoliv odkladů tak, aby na sebe tyto úkony bezprostředně navazovaly a aby bylo možno o žalobě rozhodnout přednostně a urychleně.

Ústní jednání o podané žalobě soud nařídí, pokud je o to požádáno žalobcem, a to nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby, nebo považuje-li to za nezbytné. O této možnosti musí být žalobce poučen již v rozhodnutí o zajištění cizince vydaném policií.¹⁸⁷ Je-li žaloba důvodná, soud rozhodne o zrušení napadaného rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení a zároveň vysloví, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je tento vázán právním názorem, jenž soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil.¹⁸⁸ Pokud tak učiní během ústního jednání, doručí rozsudek účastníkům bezprostředně po jeho vyhlášení. Jestliže bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, je soud povinen doručit rozsudek účastníkům do 24 hodin od jeho vydání.

¹⁸⁶ Srov. § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁷ Viz § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁸ Viz § 78 soudního řádu správního

Proti rozsudku krajského soudu je v souladu s ustanovením § 102 soudního řádu správního přípustná kasační stížnost, a to ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení.

5.10. Zajištění cizince dle zákona o policii

Od zajištění cizince, jak bylo rozebíráno výše, je nezbytné odlišovat zajištění cizince provedené v režimu zákona o policii.

Zajištění cizince ve smyslu ustanovení § 27 zákona o policii, znamená krátkodobé omezení osobní svobody fyzické osoby, která není státním občanem ČR. Důvody jeho provedení se částečně překrývají s důvody pro zajištění cizince za účelem správního vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců. Jsou jimi skutečnost, že se cizinec dopustil jednání, pro něž lze jeho pobyt na území ČR ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění, bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a policista zjistí důvod pro zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců, dále má-li být cizinec podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn, nebo je-li důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území ČR nebo zde neoprávněně pobývá.¹⁸⁹

O zajištění cizince provedeném dle zákona o policii je policista tento úkon provádějící povinen informovat orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu nebo o správním vyhoštění cizince. Policista je oprávněn cizince zajistit, dokud mu nebude oznámeno zahájení řízení o správním vyhoštění nebo do doručení rozhodnutí o ukončení pobytu na území ČR.¹⁹⁰

Zásadní rozdíl mezi zajištěním cizince v režimu zákona o pobytu cizinců a v režimu zákona o policii však činí jeho maximální možná délka, která dle zákona o policii nesmí překročit horní hranici 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody cizince. Pokud by se během této doby nepodařilo provést úkony popsané v předešlém odstavci, musí být cizinec propuštěn.¹⁹¹

¹⁸⁹ Viz § 27 zákona o policii.

¹⁹⁰ Viz § 27 odst. 2 zákona o policii.

¹⁹¹ Viz MATES, Pavel, HORZINKOVÁ, Eva a RAJMAN, Jindřich. *Nové policejní právo: právní předpisy s komentářem: podle stavu k 1.1.2009*. Praha: Linde, a.s., 2009. s. 66-68. ISBN 978-80-7201-743-0.

5.11. Dohled Veřejného ochránce práv

Zákonem č. 381/2005 Sb. byly do § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále „zákon o Veřejném ochránci práv“), vloženy dva odstavce, čímž došlo k rozšíření působnosti Veřejného ochránce práv o provádění systematických návštěv míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.¹⁹² Mezi tato místa byla zařazena taktéž zařízení pro zajištění cizinců.

Počínaje změnou zákona o Veřejném ochránci práv provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. účinným k 1.1.2011, provádí Veřejný ochránce práv, v návaznosti na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí („návratová směrnice“), taktéž sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců. Policie je proto povinna informovat Veřejného ochránce práv o každém výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu cizince územím ČR a také poskytovat pověřeným pracovníkům Kanceláře Veřejného ochránce práv nezbytnou součinnost. Veřejný ochránce práv dále obdrží kopie veškerých rozhodnutí o zajištění cizinců, popř. jeho prodloužení či přerušování, jakož i rozhodnutí o umístění zajištěného cizince do části s přísným režimem. Současně obdrží taktéž kopie soudních rozhodnutí ve věcech zajištění cizinců.¹⁹³

¹⁹² Viz § 1 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv.

¹⁹³ Viz *Sledování vyhoštění cizinců*. Veřejný ochránce práv [online]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/sledovani-vyhosteni-cizincu/>.

5.12. Závěrem

Závěrem této kapitoly bych ráda poukázala na zvláštnost právní úpravy zajištění cizince. Zákonodárce totiž u toho institutu nedodrží kategorizaci cizinců na cizince, kteří jsou příslušníky tzv. třetích zemí a cizince, kteří jsou občany Evropské unie, popř. jejich rodinnými příslušníky, což je bezesporu s podivem, protože tato diferenciací prochází celým právním předpisem. Jelikož status občana Evropské unie či rodinného příslušníka občana Evropské unie přináší těmto mnoho benefitů a úlev, není bez zajímavosti, že právě institut zajištění cizince, který představuje poměrně výrazný zásah do základních práv a svobod, je tohoto prost.

Ostatně jako většina zákonů, i díkce zákona o pobytu cizinců v problematice zajištění cizinců má několik stinných stránek, přičemž autorka tyto shledává hned ve třech rovinách.

Prvé negativum shora uvedeného zákona lze spatřovat v absenci legálního vymezení pojmu zajištění, přičemž tento „defekt“ je umocněn faktem, že se jedná o nic méně závažného, než o zřetelný zásah do osobní svobody jedince, který se svou délkou může rovnat až zbavení osobní svobody. Je tedy zřejmé, že legální vymezení institutu, jenž svou podstatou zasahuje do základních lidských práv a zejména svobod, by své místo v zákoně jistě našel.

Druhou rovinou k zamyšlení je pak samotné rozhodování o zajištění cizince. Vzhledem k nepopíratelné závažnosti tohoto institutu, si autorka klade otázku, zda-li je adekvátní, aby o takto citelném zásahu rozhodovala policie. Bezpochyby by se v tomto případě dalo uvažovat spíše o příslušnosti soudu, resp. soudce, jakožto osobě jednak právně kvalifikovanější, ale snad, vzhledem ke svému postavení, taktéž jaksí morálně vyspělejší.

V neposlední řadě, a to především, si je třeba položit otázku směřující k míře objektivitě rozhodování policie. Jak bylo již shora uvedeno, policie rozhoduje jak o správním vyhoštění, tak o zajištění cizince, jakož i případném prodloužení doby zajištění. Dle mého soudu není dost dobře možné, aby byla zachována objektivita takového rozhodování, resp. do něj nebyla promítnuta účelovost a snaha jaksí stvrdit správnost svého předešlého rozhodnutí.

Pro úvahy rovině de lege ferenda by autorka ráda vyzdvihla zjevnou variabilitu institutu zajištění. Jeho délka totiž může dosahovat jednak pouze několika hodin, jednak ale také mnoha desítek dnů. Adekvátní řešení by potom mělo tuto variabilitu reflektovat, a proto se jako východisko, při zohlednění velkého nápadu správních soudů, nabízí stanovení maximální přípustné délky zajištění cizince, o němž by mohla rozhodovat i nadále policie. K jeho prodloužení, jakožto i samotném zajištění v případě, že by potřebná doba zajištění přesahovala stanovenou hranici, by byly příslušné soudy, případně by byl alespoň vyžadován souhlas soudu.

6. Vztah zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců

V závěru diplomové práce bych ráda věnovala několik řádek zákonu o azylu a také se v několika bodech pozastavila nad vztahem zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců. Pro dodržení logické linie však již bylo několik postřehů o vztahu nadepsaných zákonů zařazeno v kapitolách předcházejících, zj. kapitole Správní vyhoštění.

Azylové právo a tzv. právo cizinecké, resp. materie upravená zákonem o pobytu cizinců, jsou oblastmi, které spolu do určité míry souvisí. Každý žadatel o azyl, resp. o mezinárodní ochranu, je cizinec, neplatí však, jak vyplývá z předchozích kapitol této práce, že by každý cizinec, který se z nějakého důvodu uchýlí na území ČR, musel žádat o mezinárodní ochranu.

Zřejmě nejvýraznější odlišnost mezi instituty mezinárodní ochrany a instituty upravenými zákonem o pobytu cizinců spočívá v intenzitě jejich udělení. Zatímco udělení mezinárodní ochrany je jevem spíše výjimečným, pobytové instituty jsou udělovány poněkud standardně a ve velké míře.

Dle dostupných statistických údajů zastupitelské úřady ČR udělily v kalendářním roce 2010, při 545 238 obdržených žádostech, celkem 526 281 víz. Co se legálního pobytu cizinců na území ČR týká, ke konci roku 2010 bylo evidováno 425 301 cizinců s povoleným pobytem, z toho 189 962 cizincům bylo uděleno povolení k pobytu trvalému. Naproti tomu žádosti o mezinárodní ochranu byly v roce 2010 zaznamenány v celkovém počtu 833. K udělení azylu potom došlo ve 125 případech, doplňková ochrana byla udělena 104 cizincům. Zatímco v počtu žádostí o udělení víza panuje trend vzestupný, žádostí o mezinárodní ochranu od vstupu ČR do Evropské unie výrazně ubývá.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Viz Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2010-pdf.aspx>

6.1. Právní úprava

Na ústavní úrovni je azylová problematika zakotvena v čl. 43 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že ČR poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod a může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.

Zákon o azylu reflektuje mezinárodní závazky ČR, zejména ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků¹⁹⁵ a evropské azylové *acquis*. Obdobně jako zákon o pobytu cizinců řeší podmínky vstupu a pobytu cizince. Nikoli však za účely návštěvy, turismu nebo účely ekonomickými, jako je tomu u zákona o pobytu cizinců, nýbrž za účely poskytnutí ochrany.

Předmětem úpravy zákona o azylu jsou tedy zejména podmínky vstupu a pobytu cizince, který projeví úmysl požádat ČR o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany na území ČR a řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu nebo doplňkové ochrany.¹⁹⁶ Název zákona tudíž zcela zjevně příliš nekoresponduje s vlastním obsahem, protože, jak bylo právě uvedeno, zákon o azylu nezakotvuje pouze ochranu cizince formou azylu, ale také ochranu doplňkovou.

Zákon o pobytu cizinců naopak v ustanovení § 2 písm. a) ze své působnosti vyjímá, cizince, kteří požádali ČR o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany (dále „žadatelé“), a azylanta nebo osobu požívající doplňkové ochrany, a to za předpokladu, že tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Z ustanovení § 2 odst. 5 zákona o azylu potom vyplývá, že postavení žadatele je cizinci přisuzováno počínaje dnem podání žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu, po dobu správního řízení o jejich udělení, jakož i po dobu řízení ve správním soudnictví, tj. od podání žádosti do doby rozhodnutí o žalobě proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva vnitra v jeho věci. S ohledem na výše uvedené vynětí z působnosti zákona o pobytu cizinců, je žadatel po celou tuto dobu pod ochranou zákona o azylu. Nejvyšší správní soud k tomuto podotkl, že „ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, je součástí tohoto zákona právě s ohledem na zvláštní postavení osob, které žádají o ochranu

¹⁹⁵ Publikována pod č. 208/1993 Sb.

¹⁹⁶ Viz § 1 zákona o azylu.

formou azylu. Zákon o azylu, v jehož režimu se tyto osoby po dobu azylového řízení a řízení o žalobě nachází, jim totiž zajišťuje vyšší stupeň ochrany.¹⁹⁷

6.2. Udělení mezinárodní ochrany

6.2.1. Udělení azylu

Důvodem pro udělení azylu je skutečnost, že je příslušný cizinec pronásledován za uplatňování politických práv a svobod nebo má důvodnou obavu z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo ve státě jeho posledního trvalého bydliště, v případě, že je osobou bez státního občanství.¹⁹⁸ „Základním cílem poskytnutí azylu je poskytnutí ochrany uprchlému cizinci před násilným vracením (tzv. refoulement) do země, kde by jeho základní práva a svobody byly ohroženy.“¹⁹⁹ Azyl může být, v případě zvláštního zřetele hodném, udělen také za účelem sloučení rodiny, tj. rodinnému příslušníku azylanta, a to i přesto, že v jeho případě není dán důvod pro udělení mezinárodní ochrany, nebo z humanitárních důvodů.²⁰⁰

6.2.2. Udělení doplňkové ochrany

Doplňková ochrana se poskytuje osobě, která nespĺňuje předpoklady pro udělení azylu, nicméně existuje důvodná obava, že by osobě při návratu do země původu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy a současně nemůže nebo není ochotna z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo státu svého posledního trvalého bydliště. Za vážnou újmu se považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.9.2006, čj. 2 Ans 7/2005-61.

¹⁹⁸ Viz § 12 zákona o azylu.

¹⁹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo: zvláštní část: (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011. s. 92. ISBN 978-80-87212-80-6.

²⁰⁰ Viz § 13 a § 14 zákona o azylu.

o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR.²⁰¹ Stejně tak jako azyl, i doplňkovou ochranu lze uložit za účelem sloučení rodiny.

6.3. Řízení o mezinárodní ochraně

Ve věcech mezinárodní ochrany se vede správní řízení, které provádí Ministerstvo vnitra. Jeho zahájení je podmíněno učiněním prohlášení o úmyslu požádat v ČR o mezinárodní ochranu (dále „prohlášení“). Jakkoliv v zákoně o azylu není explicitně stanovena lhůta, v níž má být prohlášení provedeno, mělo by k němu dojít neprodleně poté, co cizinci nastane příležitost, a to nejen z hlediska zeměpisného, ale i časového.²⁰² Jinak je tomu v případě zajištění cizince²⁰³, neboť tento je oprávněn učinit prohlášení rovněž v zařízení pro zajištění cizinců, o čemž má být neprodleně poučen. Lhůta k učinění prohlášení v zařízení pro zajištění cizince je stanovena na 7 dnů a je počítána ode dne poučení cizince o této možnosti. Prohlášením cizince o úmyslu požádat v ČR o mezinárodní ochranu učiněným v zařízení pro zajištění cizinců a následným podáním žádosti o mezinárodní ochranu vyvstane poměrně zajímavá situace, neboť dojde k souběhu řízení o správním vyhoštění a řízení o mezinárodní ochraně. Příčinou tohoto jevu je ustanovení § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dle kterého podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění. Pro případnou realizaci správního vyhoštění po pravomocném skončení řízení o mezinárodní ochraně je nezbytné, aby cizinec po dobu toho řízení, nepřesáhne-li svým trváním dobu 180 dnů od zajištění cizince, neopustil zařízení, neboť předčasné ukončení na základě žádosti o mezinárodní ochranu by mohlo vytvářet podmínky pro maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.²⁰⁴

²⁰¹ Viz § 14a zákona o azylu.

²⁰² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.10.2005, čj. 2 Azs 423/2004-81.

²⁰³ Srov. také § 124a zákona o pobytu cizinců.

²⁰⁴ Viz 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. 173. ISBN 80-731-7024-8.

K zahájení řízení o mezinárodní ochraně však v každém případě dojde až s podáním žádosti o mezinárodní ochranu samotné. Zákon o azylu tedy rozlišuje mezi projevem úmyslu podat žádost o mezinárodní ochranu a žádostí samotnou.

Velmi zásadní rozdíl oproti řízením ve věcech pobytových představuje skutečnost, že řízení azylové je v současné době řízením jednoinstančním.²⁰⁵ Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, jako správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni, nelze podat odvolání, rozklad²⁰⁶ a není zde vytvořen ani jakýkoli specifický institut, který by podněcoval přezkum vydaného prvoinstančního rozhodnutí, kterým je v režimu zákona o pobytu cizinců nové posouzení důvodů neudělení víza, prohlášení krátkodobého víza za neplatné nebo zrušení jeho platnosti a nové posouzení důvodů odepření vstupu cizince na území. Tento specifický rys řízení o mezinárodní ochraně však nezakládá pouze odlišnost od zákona o pobytu cizinců, nýbrž představuje jev relativně výjimečný ve vztahu k celému správnímu řízení, které je v zásadě vybudováno na principu dvojinstančnosti správního řízení.²⁰⁷ Jedinou možností obrany žadatele o azyl je tedy podat bez dalšího žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, a to ve lhůtě 15 dnů.

V souvislosti se soudním přezkumem nelze nevpomenout rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve které shledává „Zákonná výluka přezkumu udělování víz podle 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, nemůže být důvodem odmítnutí přezkumu o neudělení víza podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.“²⁰⁸

Další specifikum problematiky mezinárodní ochrany nalézáme v řízení o kasační stížnosti, jež jsou neúspěšní žadatelé oprávněni podat proti rozhodnutí správních soudů o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra. Počínaje novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 350/2005 Sb. je Nejvyššímu správnímu soudu dána zcela výjimečná možnost odmítnout kasační stížnost jako nepřijatelnou, a to, jak stanoví § 104a správního řádu soudního, pokud kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany

²⁰⁵ Viz § 9 zákony o azylu.

²⁰⁶ Před novelou zákona o azylu provedenou zákonem č. 2/2002 Sb., byli žadatelé oprávněni podat proti rozhodnutí Ministerstva vnitra rozklad.

²⁰⁷ Srov. § 81 odst. 1 správního řádu.

²⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.08.2009, čj. 2 As 23/2009-60, publikovaný pod č. 1924/2009 Sb.

svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.²⁰⁹ K zavedení tohoto institutu zákonodárce vedl nadměrný nápad ve věcech azylových. Nejvyšší správní soud tedy nyní ve věcech mezinárodní ochrany neposuzuje věc pouze z hlediska procesní přípustnosti a meritorní důvodnosti, ale posuzuje také její přijatelnost. V rámci kritéria přijatelnosti je Nejvyšší správní soud povolán přezkoumávat pochybení krajských soudů, které dosahují takové závažnosti, že se lze domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné.²¹⁰

6.4. Ke vztahu zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců

Ač k takové situaci v praxi nezdědka dochází, na instituty mezinárodní ochrany nelze v žádném případě nahlížet jako na nejzazší způsob legalizace pobytu cizince na území ČR, který by nastupoval jako ultima ratio poté, co byly bezvysledně vyčerpány veškeré možnosti pobytu nabízené zákonem o pobytu cizinců. Pro ilustraci této myšlenky lze poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který v případě státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky provdané za občana ČR, která podala žádost o azyl poté, co jí bylo odňato povolení k podnikání a neprodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu, konstatoval: „Manželství s občanem České republiky pojmově vylučuje udělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 zákona o azylu, neboť občanu České republiky nemůže být v České republice azyl udělen. Trvalý pobyt cizince, který uzavřel manželství s občanem České republiky, je upraven v § 65 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců. Manželství s občanem České republiky samo

²⁰⁹ „Přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je - kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce - pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.“ (Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006 čj. 1 Azs 13/2006-39, publikovaného pod č. 933/2006 Sb. NSS).

²¹⁰ Viz KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 549. ISBN 978-807-3574-765.

o sobě nepředstavuje případ vhodný zvláštního zřetele, pro nějž by bylo možno udělit humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu.“²¹¹

Nahlédneme-li však na vztah zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců prostřednictvím právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu, která zní „Námítka dětí žadatele o azyl, že by jim s ohledem na zachování celistvosti rodiny měly být přiznány překážky vycestování podle § 91 zákona 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), podle právního stavu do 31.8.2006, není důvodná, mohou-li děti žadatele o azyl požívat ochrany podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.“²¹², je možné v citovaném spatřovat jistou subsidiaritu zákona o azylu.

„Poskytování ochrany je humánním aktem států, v některých případech i povinností plynoucí z mezinárodního práva, a vyžaduje ze strany států nemalou finanční investici. Poskytování možnosti usídlení se cizincům – ekonomickým migrantům povinností státu není.“²¹³

²¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2003, čj. 4 Azs 6/2003-55, publikovaný pod č. 28/2003 Sb. NSS.

²¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2007, čj. 2 Azs 126/2006-89.

²¹³ ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Eva (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. s. 77. ISBN 80-858-8979-X.

7. Závěr

V samém závěru diplomové práce, který bývá obvykle věnován úvahám de lege ferenda, by autorka ráda pojednala o samotné právní úpravě problematiky pobytu cizinců. Jelikož právě probíhají legislativní práce na zcela nové právní úpravě, bude zprvu krátce pojednáno k současnému stavu právní úpravy a následně bude proveden náhled do připravované právní úpravy, z níž autorka uvede vybrané změny, které jsou chystány v rámci institutů, jimiž se zabývala v předchozích kapitolách.

Problematika pobytu cizinců je velmi aktuální a taktéž velmi dynamickou oblastí správního práva. Zejména potom po vstupu ČR do Evropské unie, resp. schengenského prostoru, prochází častými změnami, mnohdy poměrně výrazného rozsahu. Tyto jsou z velké části způsobeny povinností ČR implementovat do svého právního řádu právo Evropské unie, nicméně pochopitelně v tomto směru nelze opomenout ani neustálý vývoj právního řádu ČR a dopady změn souvisejících zákonů.

V důsledku výše popsaného právní úprava ztrácí na kvalitě, neboť se stává dosti nepřehlednou, nesrozumitelnou, ztrácí svou původní logickou systematiku. Obsahuje také značné množství odkazů na související právní předpisy, v nemalém množství se vyskytují ustanovení s odkazy několikanásobnými. Lze se setkat rovněž s ustanoveními, která působí dojmem, jako by z hlediska stylistického ani nebyla psána v českém jazyce, což je nejspíše způsobeno jaksi surovým překladem práva Evropské unie. Práce se zákonem se proto stává poněkud obtížnější a porozumění zkoumané problematice mnohdy vyžaduje její opakované pročtení.²¹⁴

Není proto divu, že vláda ČR ve svém programovém prohlášení ze dne 4. srpna 2010 zavázala předložit novou právní úpravu podmínek vstupu a pobytu cizinců na území ČR. Věcný záměr nové právní úpravy (dále „věcný záměr“) byl zpracován Ministerstvem vnitra a dne 28. července 2011 byl rozeslán do meziresortního

²¹⁴ Srov. 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, s. 756-757. ISSN 1210-6410.

připomínkového řízení.²¹⁵ Za cíl si stanovilo vytvoření „jednotnější, kompaktnější a uživatelsky přehlednější právní normy.“²¹⁶

V první řadě bylo zcela nezbytné vyřešit otázku, jakým způsobem bude nová právní úprava promítnuta do právního řádu a její institucionální řešení. Pro obě tyto oblasti bylo ve věcném záměru navrženo více řešení a následně byla zhodnocena.

Co do způsobu promítnutí nové právní úpravy do právního řádu byla jako nevhodná vyhodnocena varianta, která by zachovávala současný stav, tzn. navržení nové právní úpravy ve formě komplexního právního předpisu, jenž by obsahoval právní úpravu týkající se všech kategorií cizinců. Naopak jako vhodná ke kodifikaci byla shledána varianta vytvoření nové právní úpravy více parciálními zákony, což znamená rozdělení právní úpravy vstupu a pobytu cizinců, kteří jsou občany EU, popř. rodinnými příslušníky občanů EU, a cizinců ze třetích zemí do zvláštních zákonů a dále vytvoření nového zákona o ochraně státních hranic, jež bude lépe reflektovat schengenskou spolupráci. Zamítnuto bylo taktéž vypracování Cizineckého správního řádu.

Rovněž v rovině institucionálního řešení nové právní úpravy byla jako nevhodná vyhodnocena tzv. varianta nulová, tzn. zachování současného stavu. Z tohoto hlediska byly dále zvažovány následující možnosti. Zpřesnění a převod dalších agend z policie na Ministerstvo vnitra, převedení pobytové agendy občanů EU na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, vytvoření Cizineckého správního úřadu a konečně rozhodování soudů o zajištění cizince v první instanci a převod provozování zařízení pro zajištění cizinců pod Ministerstvo spravedlnosti České republiky (dále „Ministerstvo spravedlnosti“). Vhodnými ke kodifikaci byly shledány varianty zpřesnění a převodu dalších agend z policie na Ministerstvo vnitra a rozhodování soudů o zajištění cizince, spolu s převodem provozu zařízení pod Ministerstvo spravedlnosti. Vytvoření Cizineckého správního úřadu, který byl zamýšlen jako obdoba Úřadu na ochranu osobních údajů či Českého statistického úřadu, bylo zamítnuto pro nesoulad s obecnými cíli reformy veřejné správy a finanční náročnost. Vysoké náklady byly důvodem

²¹⁵ Viz Návrh věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-nove-upravy-vstupu-a-pobytu-cizincu-volneho-pobytu-obcanu-eu-a-jejich-prislusniku-a-ochrany-hranic.aspx>

²¹⁶ Tamtéž

zavržení také pro variantu převodu pobytové agendy občanů EU na obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Co do samotných pobytů na území ČR je základním cílem nového zákona o pobytu cizinců jeho zjednodušení. Jako velmi pozitivní se mi jeví plánovaná systematika zákona, kdy by adresát měl veškeré informace k jednotlivým pobytovým oprávněním nalézt na jednu místě. Třídění pobytů by potom mělo být na pobyty krátkodobé, dlouhodobé a trvalé.

Ke krátkodobému pobytu v délce do 3 měsíců budou cizinci oprávněni jak bez víza, tak na základě schengenského víza. Pro pobyt od 3 měsíců do 1 roku bude vydáváno národní vízum, které nebude možno prodloužit, ani z něj přejít na jiné pobytové oprávnění. Jde tedy o časově limitované oprávnění určené cizincům, jejichž pobyt je časově omezeným, a jejichž cílem není dlouhodobé usazení.

Dlouhodobé pobyty budou taktéž opravňovat k pobytu delšímu 3 měsíců, ovšem budou zakládat možnost prodloužení, jakož i perspektivu dlouhodobého až trvalého usídlení. Zachována bude jejich diferenciaci dle účelu pobytu. Novinkou v této kategorii je např. oprávnění k pobytu za účelem sezónního zaměstnání. Zajímavou a perspektivní novinkou si dovoluji označit navrhovanou změnu u žádostí o pobytová oprávnění za účelem podnikání na území ČR, při jejichž udělení by měla být zkoumána jejich přínosnost pro ČR. Navrhuje se taktéž nové řešení studentské migrace.

Zjednodušení by měla zaznamenat taktéž právní úprava pobytů trvalých, která bude např. výrazně zvýhodňovat rodinné příslušníky občanů ČR, kteří budou oprávněni žádat o udělení povolení k trvalému pobytu po 2 letech pobytu na území ČR.

Za poněkud kontroverzní autorka považuje zakotvení možnosti stanovit nařízením vlády kvóty pro určité kategorie aktivit či státních příslušností nebo časových harmonogramů přijímání žádostí.

Co se týká problematiky správního vyhoštění, měl by být předně kladen důraz na dobrovolný návrat, a to nejen z důvodu minimalizace zásahů do osobní sféry jedince, ale taktéž pro ekonomickou úlevu, kterou tento postup ČR přinese. Na podporu dobrovolných návratů má být zavedena možnost vydat, za protiprávní jednání nižší míry závažnosti, rozhodnutí o povinnosti opustit území bez současného uložení zákazu

vstupu. Pokud by se správní orgán uchýlil k uložení správního vyhoštění, délka zákazu vstupu by zpravidla neměla překročit 5 let.

Plánované změny institutu zajištění cizince již byly zmíněny výše. Další změny potom zřejmě zaznamená právní úprava zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin s nezletilými dětmi, neboť je tato dlouhodobě kritizována nevládními organizacemi i Veřejným ochráncem práv.

Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic byl dne 29. února 2012 schválen vládou ČR.

Tuto plánovanou změnu legislativy autorka považuje za pozitivní, neboť současný stav, kdy se prolíná úprava vztahující se na občany EU, na jejich rodinné příslušníky a úprava upravující podmínky pro občany třetích zemí působí zmatečně a zejména osobám, které nejsou odborníky, popř. alespoň velmi dobře znalé cizineckého práva, značně stěžuje porozumění příslušným ustanovením.

Normativní znění nových právních úprav by mělo být vládě ČR předloženo k projednání v prosinci roku 2012.

Po několika měsíčním studiu této problematiky, která by si dozajista zasloužila o mnoho více pozornosti, autorka nabyla dojmu, že zákonodárce doposud tendoval spíše k negativnímu postoji vůči cizincům a legální migraci, o čemž svědčí například skutečnost, že k uložení správního vyhoštění lze přistoupit u cizince, jehož vízum má pouhý jeden den po platnosti. Tento postoj se mi s ohledem na celosvětovou ekonomickou krizi, vysokou míru nezaměstnanosti, se kterou se momentálně ČR potýká atp., nejeví zcela šťastným a domnívám se, že by, i proto, že ČR je malým vnitrozemským státem, bylo vhodné více využívat pozitiv legální migrace, tj. potenciálu, který s sebou na území ČR cizinci přináší, a přizpůsobit tomu taktéž její novou právní úpravu. Proto se autorce jeví jako pozitivní krok výše nastíněná navrhovaná změna v oblasti dlouhodobých pobytů, která by měla zjednodušit studentskou migraci, jelikož by tím mohlo být způsobeno trvalé usídlení odborníků cizích státních příslušností, kteří své kvalifikace nabyli na našem území, jakož i posuzování přínosu ČR u žádostí o dlouhodobé pobyty za účelem podnikání.

Summary

The subject of residence of aliens in the territory of the Czech Republic is a highly topical and very dynamic sphere of administrative law. Legislation in this area has undergone frequent changes especially since the accession of the Czech Republic to the European Union, because of the duty to implement EU law. However, this fact has a rather unfortunate impact on the quality of the legislation, as frequent implementations of EU law leads to loss of comprehensibility, clarity and systematic nature.

This thesis is intended to provide the reader with a concise but, in emphasized areas, the most comprehensive possible analysis of the key concepts and instruments of Act No. 326/1999 Coll., on the residence of aliens in the territory of the Czech Republic and amending certain laws, in the version effective from 1 January 2012.

The thesis begins with a brief historical excursion into older legislation on the subject of residence of aliens. The following chapter contains an analysis of the individual types of residence permits, dealing primarily with the preconditions that must be met by an alien for the relevant residence permit to be granted and the basic characteristics of proceedings on the granting thereof. In addition, in this part, the author draws attention to the specific nature of the available remedies. Chapter four is concerned with the instrument of administrative expulsion, as an authoritative means of terminating the residence of an alien in the territory of the Czech Republic, the grounds for imposing this penalty and the ensuing consequences. Chapter five is devoted to the instrument of detention of an alien. In connection with detention of an alien, the author points out that, in her opinion, judicial review is rather impractically divided between the courts active in the area of civil court proceedings and the administrative courts. The conclusion to the chapter describes problematic aspects of the legislation on detention and a brief solution is offered.

Because of the great many references, prior to the conclusion to the thesis, for reasons of comprehensiveness, a brief discussion was included on the relationship between the Act on Residence of Aliens and the Asylum Act.

Seznam použitých pramenů

Odborná literatura

DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

FOREJTOVÁ, Monika a TRONEČKOVÁ, Michaela. *Evropské právo v praxi*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011.

FRIŠTENSKÁ, Hana a DLUHOŠOVÁ, Helena. *Právní průvodce pro cizince žijící v ČR*. Praha: Slovo 21, 2004. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009.

HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2009.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009.

HRADEČNÁ, Pavla a kol. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců : situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Praha: Linde Praha a.s., 2011.

HŘEBÍKOVÁ, Iva a KURŽEJA, Jan. *Správní řízení na úseku pobytu cizinců*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2006.

Informační publikace pro cizince Česká republika. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozšířené vyd.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009.

KURŽEJA, Jan. *Cizinecká policie a evropské právo*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2007.

MATES, Pavel, HORZINKOVÁ, Eva a RAJMAN, Jindřich. *Nové policejní právo: právní předpisy s komentářem: podle stavu k 1.1.2009*. Praha: Linde, a.s., 2009.

NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání*, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010.

ONDRUŠ, Radek a KEJVAL, Jaroslav. *Průvodce cizineckým řízením: se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení: podle stavu k 1.1.2005*. Praha: Linde, 2005.

SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo: zvláštní část: (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2010.

ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace : (včetně změn podle Lisabonské smlouvy)*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010.

ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Eva (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012.

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.

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. 52/1935 Sb., o pobytu cizinců.

Zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky.

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

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

Zákon č. 40/1993 S., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 94/1993 Sb., o rodině, 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.

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

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 461/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty.

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 428/2010 Sb. stanoví okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza.

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 429/2010 Sb. stanoví výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.

Nařízení vlády č. 409/2011 Sb., o zvýšení částek životního minima a existenčního minima.

Důvodová zpráva k zákonu 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.

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.

Návrh věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic.

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.

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, publikovaná pod č. 208/1993 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.

Smlouva o fungování Evropské unie publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. C 83/47.

Směrnice Rady č. 64/221/EHS ze dne 25.2. 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví publikovaná v úředním věstníku Evropské unie pod č. 056.

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, publikovaného v Úředním věstníku Evropské unie pod L 81.

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, publikované v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 50.

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.

Nařízení Rady ES č. 2133/2004 ze dne 13. prosince 2004, kterým se příslušným orgánům členských států ukládá povinnost systematicky opatřovat otiskem razítka cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí při překročení vnějších hranic členských států a kterým se k tomuto účelu mění prováděcí úmluva k Schengenské dohodě a Společná příručka publikované v Úředním věstníku Evropské unie L 369/5.

Nařízení 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.

Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 13.05. 1998 č. 159/1998 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 69/06 ze dne 12.10.2006

Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.05.2004, sp. zn., I. ÚS 290/04, publikovaný pod č. 34/2004 Usu.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 12.07.2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, publikované pod č. 249/2005. U

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.09.2003, čj. 4 Azs 6/2003-55, publikovaný pod č. 28/2003 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.10.2003, č. jedn. 2 As 2912003-36 publikovaný pod č. 224/2004 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2005, čj. 3 Azs 16/2005–34, publikovaný pod č. 808/2006 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.07.2005, čj. 5 Azs 94/2005-52 publikovaný pod č. 1164/2007 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.10.2005 , čj. 2 Azs 423/2004-81.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 06.01.2006, čj. 7 Ca 209/2005-32, publikovaný pod č. 855/2006 Sb. NSS.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26.04.2006 čj. 1 Azs 13/2006-39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.09.2006, čj. 2 Ans 7/2005-61.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13.02.2007, čj. 11 Ca 294/2006-30, publikovaný pod č. 1229/2007 Sb. NSS.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20.02.2007, čj. 10 Ca 330/2006 publikovaný pod č. 1230/2007 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.03.2007, čj. 2 Azs 126/2006-89.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.03.2008, čj. 1 As 11/2008–59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.04.2009, čj. 1 As 12/2009-61, publikovaný pod č. 1850/2009 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.08.2009, čj. 2 As 22/2006 -135.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.08.2009, čj. 2 As 23/2009-60, publikovaný pod č. 1924/2009 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.09.2009, čj. 9 As 95/2008-45, publikovaný pod č. 1955/2009 Sb. NSS.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.11.2009, čj. 9 Ca 279/2008-31, publikovaný pod č. 2095/2010 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.02.2010, čj. 1 As 1/2010 – 70.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.07.2010, čj. 9 As 5/2010-7, publikovaného pod č. 2129/2010 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.09.2010, čj. 6 Azs 15/2010-82, publikovaný pod č. 2175/2011 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.09.2010, čj. Nad 44/2010 – 36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.12.2010, čj. 1 As 70/2010-99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.03.2011, čj. 8 As 1/2011-69.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2011, č. jedn. 9 Aps 6/2010-106, publikovaný pod č. 2387/2011 Sb.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.07.2011, čj. 3 As 4/2010-151, publikované pod č. 2420/2011 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.08.2011, čj. 7 As 96/2011–73.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2011, čj. 1 As 93/2011–79.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02.11.2011, čj. 1 As 119/2011–39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.11.2011, čj. 7 As 79/2010–150.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.12.2011, čj. 1 As 132/2011–51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.01.2012, čj. 8 As 36/2011–83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.01.2012, čj. 1 As 106/2010–83.

Odborné články

VYHNÁNEK, Ladislav. *Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince*. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck. roč. 2008, č. 11.

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.

»www.ochrance.cz«

Internetové stránky Veřejného ochránce práv.

»www.policie.cz«

Internetové stránky Policie České republiky.