

Univerzita Karlova

Filozofická fakulta

Katedra pomocných věd historických a archivního studia

Bakalářská práce

Karolina Lašťovková

Správní řízení ve věci dlouhodobého pobytu za účelem studia

Administrative procedure of long-term residence permit for the purpose of study

Praha 2020

Vedoucí práce: Mgr. Marek Moravec

Poděkování

Ráda bych poděkovala panu Mgr. Marku Moravcovi za odborné vedení práce, cenné rady a připomínky, vstřícnost, trpělivost a čas, který mi věnoval v průběhu zpracování této bakalářské práce.

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně, že jsem řádně citovala všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze, dne 10. srpna 2020

Karolina Lašťovková

Klíčová slova (česky):

správní řízení, dlouhodobý pobyt, povolení k pobytu, studium

Klíčová slova (anglicky):

administrative procedure, long-term residence, residence permit, study

Abstrakt (česky)

Tato práce si klade za cíl analýzu a kritické zhodnocení právní úpravy dlouhodobého pobytu za účelem studia. Formálně je práce členěna do čtyř kapitol, ty jsou poté rozepsány do jednotlivých podkapitol.

V první kapitole je přiblížena problematika pobytu cizinců, stručný nástin historického vývoje cizineckého zákona a právní úprava v této oblasti. Ve druhé kapitole je obsažena charakteristika správního řízení v obecné rovině a vysvětlen účel dlouhodobého pobytu – studium.

Ve třetí, hlavní kapitole je proveden rozbor správního řízení ve věci dlouhodobého pobytu za účelem studia pro cizince ze třetích zemí a související právní úpravy. Poslední, čtvrtá kapitola zhodnocuje ustanovení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a vysvětluje její smysl. Závěrem je téma shrnuto, subjektivně zhodnoceno a jsou navržena případná řešení nedostatků.

Abstract (in English):

This work aims to analyze and critically evaluate the legislation of long-term residence for the purpose of study. Formally, the work is divided into four chapters, which are then divided into individual subchapters.

The first chapter presents the issue of the stay of foreigners, a brief outline of the historical development of the Aliens Act and legislation in this area. The second chapter contains the characteristics of administrative proceedings in general and explains the purpose of the study of long-term residence.

In the third, main chapter, an analysis of administrative proceedings in the matter of long-term residence for the purpose of study for foreigners from third countries and related legislation is performed. The last, fourth chapter evaluates the provisions of the Commission for decision-making in matters of residence of foreigners and explains its meaning. Finally, the topic is summarized, subjectively evaluated and possible solutions to shortcomings are proposed.

Obsah

SEZNAM ZKRATEK.....	7
ÚVOD.....	8
1. DLOUHODOBÝ POBYT ZA ÚČELEM STUDIA.....	10
1.1. ZÁKLADNÍ VYMEZENÍ.....	10
1.2. STRUČNÝ NÁSTIN HISTORIE PO ROCE 1989.....	11
1.3. PRÁVNÍ ÚPRAVA.....	13
2. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ.....	15
2.1. POBYT ZA ÚČELEM STUDIA.....	16
3. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ O POVOLENÍ K POBYTU.....	18
3.1. CHARAKTERISTIKA A ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ.....	18
3.2. PRŮBĚH ŘÍZENÍ.....	21
3.3. SKONČENÍ ŘÍZENÍ.....	23
3.3.1. <i>Rozhodnutí o povolení k pobytu.....</i>	<i>24</i>
3.3.2. <i>Rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu.....</i>	<i>25</i>
3.3.3. <i>Zastavení řízení.....</i>	<i>26</i>
4. KOMISE PRO ROZHODOVÁNÍ VE VĚCÍCH POBYTU CIZINCŮ.....	27
4.1. ZÁKLADNÍ VYMEZENÍ KOMISE.....	27
4.2. ODVOLÁNÍ.....	27
4.3. SPECIFIKA KOMISE VS. ROZKLADOVÁ KOMISE.....	28
4.4. PRŮBĚH ŘÍZENÍ.....	29
5. NÁVRHY ZMĚN PRÁVNÍ ÚPRAVY.....	31
ZÁVĚR.....	32
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	34

Seznam zkratk

Cizinci	občané zemí, které nejsou členy Evropské unie ani nejsou občany Norska, Islandu, Lichtenštejnska nebo Švýcarska
EU	Evropská unie
Komise	Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
Ministerstvo vnitra	Ministerstvo vnitra České republiky
Odbor azylové a migrační politiky	Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky
Správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Území	území České republiky
Zákon o pobytu cizinců	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon 123/1992	zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky

Úvod

Téma bakalářské práce „*Správní řízení ve věci dlouhodobého pobytu za účelem studia*“ jsem si zvolila z důvodu zvláštního právního zakotvení průběhu správního řízení v oblasti cizineckého práva a kvůli své aktuálnosti spočívající v nárůstu počtu cizinců, kteří mají zájem o studium na vysokých školách v České republice. Tento zájem lze dovodit mj. i ze statistiky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, podle níž se počet cizinců studujících na českých veřejných a soukromých vysokých školách od roku 2003 neustále zvyšuje.¹

Aby mohli cizinci ze třetích zemí (tj. občané zemí, které nejsou členy Evropské unie ani nejsou občany Norska, Islandu, Lichtenštejnska nebo Švýcarska; dále jen „**Cizinci**“) žít a studovat na území České republiky (dále jen „**Území**“), potřebují příslušným orgánem vydané platné povolení k pobytu. Nejčastěji se jedná o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia.

Na Cizince pobývající, ať už přechodně nebo trvale, na našem území se vztahují povinnosti vyplývající ze zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o pobytu cizinců**“). Mezi tyto povinnosti patří zejména prodlužování platnosti povolení k pobytu, nahlašování veškerých osobních změn, jako například změna jména, osobního stavu, adresy, či nahlašování nových cestovních dokladů.

Příslušnost a pravomoc ke kontrole a plnění shora uvedených povinností plynoucích Cizincům ze **Zákona o pobytu cizinců** je dána Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „**Odbor azylové a migrační politiky**“). Z praxe je nutné zmínit, že zejména během období letních prázdnin je tento Odbor azylové a migrační politiky zatížen z důvodu velkého náporu Cizinců, resp. jejich žádostí o povolení dlouhodobého pobytu za účelem studia.

Dlouhodobý pobyt za účelem studia se vydává obvykle s platností na dobu jednoho roku. Platnost pobytu končí nejčastěji v letních měsících, a to z toho důvodu, že délka platnosti se určuje (kromě jiného) dle předloženého potvrzení o studiu. Tato situace tedy nutí studující Cizince, aby se během letních měsíců dostavili na pracoviště Odboru azylové a migrační politiky a požádali si o prodloužení svého pobytu.²

¹ MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY ČESKÉ REPUBLIKY. Odbor školské statistiky, analýz a informační strategie. Souhrn VŠ (pouze cizinci) – studenti, absolventi (fyzické osoby) podle formy a typu studijního programu [tabulka]. In: Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy České republiky [online]. [cit. 02. 11. 2019]. Dostupné z: <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>.

² Žádost lze podat i elektronicky či prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ovšem za určitých podmínek. Více o způsobech podání žádosti v kapitole Podání žádosti.

Pro úplnost je vhodné doplnit, že se však nejedná o pouhé podání žádosti, nýbrž touto žádostí, kterou lze klasifikovat jako podání ve věci samé dle ustanovení § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Správní řád**“), se zahajuje správní řízení. Toto správní řízení má být vyřízeno ve lhůtách dle příslušných právních předpisů, tj. nejpozději ve lhůtě 60 dnů dle Správního řádu, nicméně zpravidla dochází k prodloužení i na několik týdnů, což je z hlediska právní jistoty žadatelů, Cizinců, obecně nežádoucí jev.

Cílem této práce je představení základních prvků specifického správního řízení ve věcech pobytů Cizinců a zhodnocení stávající právní úpravy s možnými návrhy, zdali by nemohlo dojít ke zjednodušení či nastavení nových možných právních mechanismů v takto složitém procesu. Tyto návrhy by jednak měly zachovat jednotlivé povinnosti pro Cizince a zároveň zajistit ochranu veřejného pořádku, a to za současného umožnění co rychlejšího a pružnějšího reagování orgánů veřejné správy na zvyšující se počet žádostí Cizinců.

1. Dlouhodobý pobyt za účelem studia

1.1. Základní vymezení

V prvé řadě je nutné zmínit, že vstup na území státu, resp. právo vstupu, je vždy otázkou vnitrostátní právní úpravy konkrétního státu. K tomu je vhodné uvést, že ani „*Mezinárodní pakt o občanských a politických právech obecně nepřiznává právo cizince na vstup a pobyt na území smluvní strany...*“³ Z uvedeného plyne, že je tedy v podstatě na konkrétním státu, koho na své území vpustí.⁴ Konkrétní podmínky pro vstup cizinců na Území jsou vymezeny v ustanovení § 5 Zákona o pobytu cizinců.

Pobytový režim cizinců se ale značně liší podle toho, zda se jedná o občany Evropské unie (dále jen „EU“) a jejich rodinné příslušníky nebo o Cizince. V případě první kategorie, tj. občané EU, mají tito právo se svobodně pohybovat na území členských států.⁵ To znamená, že občané EU mohou pobývat na našem území přechodně s platným průkazem totožnosti nebo cestovním dokladem a nepotřebují žádné další povolení k pobytu. Tito občané si však mohou zažádat o potvrzení o přechodném pobytu⁶ nebo o povolení k trvalému pobytu.⁷ V případě druhé kategorie se jedná o Cizince, přičemž někteří z nich jsou osvobozeni od vízové povinnosti,⁸ a mohou tedy na našem území pobývat 90 dní během jakéhokoliv období 180 dnů bez dalšího povolení k pobytu.⁹ Pokud chtějí pobývat na našem území přechodně déle než tři měsíce, mohou tak učinit na základě krátkodobého víza¹⁰, dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu.¹¹

Krátkodobé vízum je druh pobytu, který opravňuje Cizince k pobytu na Území nepřesahující tři měsíce během jakéhokoliv šestiměsíčního období.¹² Konkrétní podmínky pro udělení, důvody neudělení, příslušnost k posouzení žádosti, pravidla pro podání žádosti, prodloužení víza či jeho zrušení jsou stanoveny v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

³ POŘÍZEK, Pavel. Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva. 1. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2013, str. 82.

⁴ Op. cit. POŘÍZEK, 82.

⁵ Článek 20 odst. 2 písm. a Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁶ Viz ustanovení § 87a odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁷ Viz ustanovení § 87h odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁸ Seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od vízové povinnosti osvobozeni při překračování vnějších hranic členských států pro pobyty, jejichž celková délka nepřekročí 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů je dostupný v příloze II Nařízení evropského parlamentu a rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, 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.

⁹ Hlava II kapitola I článek 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

¹⁰ Viz ustanovení § 20 Zákona o pobytu cizinců.

¹¹ Díl 4 Zákona o pobytu cizinců.

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

Má-li však Cizinec zájem pobývat na Území po dobu delší než 90 dnů, je povinen si za tímto účelem požádat o tzv. dlouhodobé vízum. O žádosti rozhoduje Odbor azylové a migrační politiky. Vízum se uděluje s platností nejčastěji na jeden rok, výjimku tvoří vízum za účelem sezónního zaměstnání.¹³ Cizinec je povinen k žádosti předložit následující: platný cestovní doklad, doklad potvrzující účel pobytu, prostředky k pobytu, doklad o zajištění ubytování, fotografie a případně souhlas rodičů s pobytem dítěte na území.¹⁴ Z praxe platí, že dlouhodobé vízum nejčastěji předchází podání žádosti o dlouhodobý pobyt.

Dlouhodobý pobyt je právní institut, který je určen Cizincům, aby mohli dlouhodobě studovat, podnikat, pracovat či žít s rodinou na Území. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu může podat Cizinec, který na Území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů a chce na Území přechodně pobývat déle než jeden rok a trvá-li stejný účel pobytu.¹⁵ Za určitých okolností lze tuto žádost podat i bez předchozího povolení k pobytu, a to v zahraničí na zastupitelském úřadě. Jednotlivé náležitosti žádosti jsou poté závislé na tom, za jakým účelem Cizinec o dlouhodobý pobyt žádá.

K 31. 12. 2019 bylo v České republice 130 100 Cizinců s povoleným dlouhodobým pobytem.¹⁶

1.2. Stručný nástin historie po roce 1989

Postavení Cizinců v rámci vývoje právní úpravy dostalo mnohých změn, jak uvádí L. Madleňáková „*předcházelo od „úplné bezprávnosti cizincovy“ přes jeho omezenou právní subjektivitu až ke stavu, kdy nabývá téměř veškerá oprávnění jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní.*“¹⁷ Velký zlom nastal po roce 1989, kdy se tehdejší Československá federativní republika musela vyrovnat s tím, že se ze státu, ze kterého lidé emigrovali, stává stát, do kterého cizinci imigrují. První větší příval cizinců nastal již v roce 1990, kdy ještě neexistoval vnitrostátní právní předpis upravující vstup či pobyt cizinců na Území. Existoval sice zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky, ale byl však velmi stručný, obsahoval pouze devět paragrafů a nepřiznával cizincům žádná práva. První právní předpis upravující samostatně tuto oblast byl přijat až v roce 1992, tj. zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky

¹³ Viz ustanovení § 32 odst. 4 Zákona o pobytu cizinců.

¹⁴ Viz ustanovení § 31 odst. 1 písm. a)–f) Zákona o pobytu cizinců.

¹⁵ Viz ustanovení § 42 odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

¹⁶ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Cizinci v ČR v letech 2004–2019 (stav k 31. 12.) [tabulka]. In: Český statistický úřad [online]. [cit. 05. 08. 2020]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11292/27320905/c01R01_2019.pdf/b7bb92f9-2082-4637-8f85-a3219d418a9a?version=1.0.

¹⁷ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia in: SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kolektiv. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha: Leges, 2014, ISBN 978-80-87576-48-9, str. 85.

(dále jen „**Zákon 123/1992**“). Tento právní předpis nebyl svou úpravou detailní, a to zejména z důvodu nedostatku předchozích zkušeností v této oblasti, i tak však byl svým pojetím poměrně liberální.¹⁸ Liberální pojetí se projevovalo zejména tím, že na cizince nebyly kladeny vysoké nároky, aby mohl získat krátkodobé vízum, dlouhodobý či trvalý pobyt ani jim nebylo stanoveno mnoho povinností. Přestože byl Zákon 123/1992 několikrát novelizován, v souvislosti se snahou České republiky přistoupit do EU bylo třeba vytvořit novou a podobnější právní úpravu. Dne 23. prosince 1999 byl přijat Zákon o pobytu cizinců, který i přes nesčetné novelizace platí dodnes.¹⁹

V době přijetí se Zákonu o pobytu cizinců dostalo kritiky, a to hned ze dvou důvodů. Prvním kritickým bodem oproti předchozí a poměrně tolerantní právní úpravě, bylo zpřísnění pobytových předpisů bez jakékoli dočasné ochranné lhůty pro cizince. Druhým kritickým bodem byla neúměrně krátká legisvakantní lhůta. Na změny, které s sebou přinesl nový Zákon o pobytu cizinců, nebyli připraveni ani cizinci, ani státní orgány, kterým vznikly nové povinnosti.²⁰ Je vhodné zmínit, že současně se Zákonem o pobytu cizinců byl také přijat zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jak uvádí P. Hradečná, „*zatímco se jeden zákon, a to konkrétně ten cizinecký, radikálně zpřísnil, zákon o azylu naopak nastavil poměrně liberální právní úpravu.*“²¹ Kvůli nepřiměřenému zpřísnění pobytu cizinců tak spousta z nich využila, či byla přímo dohnána využít, institut azylu, aby legalizovali svůj pobyt na Území.²²

V květnu 2004 v souvislosti se vstupem České republiky do EU byl Zákon o pobytu cizinců několikrát novelizován, přičemž asi nejvýznamnější bylo zřízení nových pobytových oprávnění pro občany EU a jejich rodinné příslušníky.²³

V roce 2006 došlo ke změně u dlouhodobých pobytů za účelem studia, a to implementací Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby²⁴, která upravuje podmínky přijímání studentů, jejich výdělečnou činnost a definuje různé typy studia.

¹⁸ ČIŽINSKÝ, Pavel, HRADEČNÁ, Pavla in: ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. Cizinecké právo. Práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR – jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení – řízení a provozování vozidla – přístup ke vzdělávání a studiu – rodinné soužití s cizinci – mezinárodní ochrana/azyl – státní občanství. Praha: Linde Praha a. s., 2012, str. 34.

¹⁹ Op. cit. HRADEČNÁ, str. 35.

²⁰ Op. cit. HRADEČNÁ, str. 35.

²¹ Op. cit. HRADEČNÁ, str. 35.

²² Op. cit. HRADEČNÁ, str. 36.

²³ Op. cit. HRADEČNÁ, str. 37.

²⁴ Op. cit. HRADEČNÁ, str. 37.

Na konci roku 2007 se vstupem České republiky do schengenského prostoru přišla další novela Zákona o pobytu cizinců, která zakotvila změnu podmínek pro vstup cizinců na Území. V roce 2009 byla zavedena zkouška z češtiny pro Cizince žádající o trvalý pobyt a byl novelizován zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který zjednodušil zaměstnávání Cizinců.²⁵ Novelou v roce 2011 pak byly zavedeny biometrické průkazy a v dalších letech došlo k větším změnám zejména v oblasti zaměstnávání Cizinců – vzniklo vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání, dlouhodobý pobyt karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance a účel dlouhodobého pobytu hledání zaměstnání nebo zahájení podnikatelské činnosti.

Lze uzavřít, že období od roku 2000 je charakteristické tím, že se zákonodárce snaží najít a nastavit taková pravidla, která by reagovala na změny imigrační situace a zároveň by byla v souladu se závaznými mezinárodními a evropskými právními normami. Zákon o pobytu cizinců byl novelizován už více než čtyřicetkrát, což naznačuje, že se stále nepodařilo najít optimální podmínky.²⁶

1.3. Právní úprava

Obecná úprava správního řízení je vymezena ve Správním řádu, což je základní právní předpis, který upravuje postup správních orgánů při výkonu pravomoci ve veřejné správě. Oblast cizineckého práva je natolik specifická, že se Správní řád využívá subsidiárně a Zákon o pobytu cizinců přímo stanovuje, jaká ustanovení Správního řádu se pro správní řízení v bytových věcech nepoužijí.²⁷

Právní úprava dlouhodobého pobytu je tedy vymezena Zákonem o pobytu cizinců, přičemž v ustanovení § 42 Zákona o pobytu cizinců je konkretizováno, kdo je oprávněn o dlouhodobý pobyt žádat, komu se žádost podává a jaké informace musí Cizinec uvést. Ustanovení § 42a a následující Zákona o pobytu cizinců upravují konkrétní účely dlouhodobého pobytu. Aktuální právní úprava rozeznává následující účely: společné soužití rodiny na území, rezident jiného členského státu EU, studium na území, ochrana na území, vědecký výzkum, zaměstnanecká karta, modrá karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance jiného členského státu Evropské unie a investování.²⁸ Dále pak v souvislosti se skončením vědeckého výzkumu nebo studia je možný

²⁵ Op. cit. HRADEČNÁ, str. 37–38.

²⁶ Op. cit. HRADEČNÁ, str. 36.

²⁷ Viz ustanovení § 168 odst. 1 a 4 Zákona o pobytu cizinců.

²⁸ Viz ustanovení § 42a a následující Zákona o pobytu cizinců.

účel tzv. hledání zaměstnání nebo zahájení podnikatelské činnosti.²⁹ Ustanovení § 43 Zákona o pobytu cizinců poté upravuje dlouhodobý pobyt za účelem stpění pobytu na území. Ustanovení § 44a a následující Zákona o pobytu cizinců se věnuje prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Ustanovení § 45 Zákona o pobytu cizinců potom řeší změnu účelu pobytu. Účel studium je upraven ustanovením § 64 Zákona o pobytu cizinců, přičemž v tomto ustanovení je stanoveno, co vše je považováno za studium. Dále je důležité zmínit ustanovení § 103 Zákona o pobytu cizinců, kde jsou vymezeny povinnosti cizinců, které se vztahují na všechny cizince pobývajících na Území.

Hlava XVI Zákona o pobytu cizinců pak vymezuje působnost, pravomoc a úkoly Policie České republiky, Ministerstva vnitra a Ministerstva zahraničních věcí České republiky na úseku pobytu cizinců.

²⁹ Viz ustanovení § 42 odst. 3 Zákona o pobytu cizinců.

2. Správní řízení

Správní řízení je dle ustanovení § 9 Správního řádu definováno jako „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“³⁰ Správní řízení podléhá nejen úpravě dle Správního řádu, ale zároveň i jiným právním předpisům, které svou povahou tvoří zvláštní část správního práva. Tato roztržičnost právní úpravy je dána zejména rozsáhlou činností veřejné správy, což se projevuje různými odchylkami od Správního řádu. Správní řád se v mnoha případech, jak již bylo zmíněno výše, používá pouze subsidiárně a spousta oblastí, včetně správního řízení v pobytových věcech, má tak svůj zvláštní právní předpis.³¹ Správní řízení tak můžeme, obdobně jako tomu je u správního práva obecně, rozdělit na obecné a zvláštní.³²

Sládeček uvádí, že „*Správní řízení – na rozdíl od převažujícího civilního procesu – není většinou kontradiktorní, zpravidla jde o jednostranné, nesporné řízení, kdy jako subjekty řízení vystupují toliko orgán veřejné správy a nejčastěji jeden účastník řízení, jedná se tak o rozhodování o subjektivním právním stavu jediného subjektu vůči veřejné moci.*“³³

Správní řízení se zahajuje buďto z moci úřední (zásada oficiality), nebo na základě žádosti (zásada dispoziční³⁴). Účastníci mají po celé řízení právo navrhnout důkazy, činit návrhy, vyjádřit se či nahlížet do spisu a správnímu orgánu je zase svěřena pravomoc k zajištění hladkého průběhu řízení³⁵.

Smyslem celého správní řízení je vydat meritorní správní rozhodnutí (rozhodnutí ve věci samé), které musí mít určité obsahové a formální náležitosti vyžadované zejména Správním řádem.³⁶ Obligatorní obsahové náležitosti jsou výrok, odůvodnění rozhodnutí a poučení o odvolání účastníků.³⁷ Formální náležitosti písemného rozhodnutí jsou potom označení „rozhodnutí“, označení správního orgánu, které rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení rozhodnutí, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a

³⁰ Viz ustanovení § 9 Správního řádu.

³¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-564-4, str. 142.

³² Srov. SKULOVÁ, Soňa in: SKULOVÁ Soňa a kolektiv, *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, ISBN 978-80-7380-110-6, str. 27.

³³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-564-4, str. 142.

³⁴ Právo podat návrh na zahájení řízení je základní procesní právo, které je zakotveno i v ústavním pořádku České republiky. SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, ISBN 978-80-7201-676-1, str. 273.

³⁵ Viz ustanovení § 58–63 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ KADEČKA, Stanislav in: SKULOVÁ Soňa a kolektiv, *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, ISBN 978-80-7380-110-6, str. 211–212.

³⁷ Viz ustanovení § 68 Správního řádu.

podpis oprávněné úřední osoby. Dále se uvedou jména a příjmení všech účastníků.³⁸ Pokud správní rozhodnutí nemá všechny zákonné náležitosti či je věcně nesprávné, může se jednat o nezákonné, věcně nesprávné nebo formálně vadné rozhodnutí.³⁹ Takové vady pak mohou vést k určení nezákonnosti takového rozhodnutí, a to buď nadřízeným správním orgánem či soudem vykonávajícím působnost v rámci správního soudnictví.

Účastník řízení může ve lhůtě stanovené zákonem podat odvolání proti rozhodnutí, což má zpravidla za následek odkladný účinek rozhodnutí. Správní orgán potom předá spis odvolacímu orgánu, jehož úkolem je napadené rozhodnutí přezkoumat.

2.1. Pobyť za účelem studia

Pro účely této práce je stěžejní objasnit, co je považováno za studium. Dle Zákona o pobytu cizinců se studiem rozumí studium na vysoké škole⁴⁰, střední škole, vyšší odborné škole, konzervatoři, jazykové a odborné kurzy, stipendijní pobyt, stáž⁴¹, evropská dobrovolná služba, výměna zkušeností a studijní pobyty.⁴² Podle aktuální právní úpravy nelze získat povolení k pobytu za účelem studia v případě docházení do základní školy. Děti Cizinců musí mít tedy jiný účel pobytu, zpravidla sloučení rodiny. Dále platí, že „*absolvováním studia přestává cizinec plnit účel svého pobytu na území. Totéž platí i pro případ přerušeni studia bez ohledu na důvod přerušeni*“.⁴³

Podle ustanovení § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, platí, že pokud Cizinci studují v denním studiu na střední, vyšší odborné škole, konzervatoři, jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky nebo v prezenčním studiu na vysoké škole (včetně prázdnin), mají volný přístup na trh práce v České republice. Pro studující Cizince to tedy znamená, že jejich hlavním účelem pobytu zůstává studium, u kterého mají možnost pracovat, aniž by si museli žádat o další povolení k zaměstnání (zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance, modrá karta). Jakmile studující Cizinci úspěšně

³⁸ Viz ustanovení § 69 odst. 1 a 2 Správního řádu.

³⁹ KADEČKA, Stanislav in: SKULOVÁ Soňa a kolektiv, Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, ISBN 978-80-7380-110-6, str. 227.

⁴⁰ Cizinci představují téměř 15 % všech studentů, kteří studují na veřejných a soukromých vysokých školách. To tvoří z vysokého školství oblast, kde studuje nejvíce cizinců. Český statistický úřad. Odbor statistiky trhu práce a rovných příležitostí. Cizinci v České republice, Praha: 2018. ISBN 978-80-250-2870-4. str. 146.

⁴¹ Stáž může být poskytována i za úplatu. Dříve se stáž označovala jako odborná praxe a musela být prováděna bezplatně. Až novela Zákona o pobytu cizinců v roce 2019 přejmenovala odbornou praxi na stáž a bylo zrušeno ustanovení § 64 odst. 2, dle kterého musela být odborná praxe bezplatná. Čl. 1 bod 81 a 83 zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴² Viz ustanovení § 64 Zákona o pobytu cizinců.

⁴³ TOBEK, Ivan. Studium jako účel pobytu – vybrané aspekty. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, str. 511.

dokončí střední školu, vyšší odbornou školu, konzervatoř či vysokou školu mají rovněž volný přístup na český trh práce.⁴⁴

⁴⁴ Viz ustanovení § 98 písm. j) a o) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

3. Správní řízení o povolení k pobytu

3.1. Charakteristika a zahájení řízení

Správní řízení ve věci vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia je velmi důležité, neboť právo na vzdělání je jedno ze základních lidských práv. V mezinárodním právu je zakotveno například v Úmluvě o právech dítěte, v evropském právu v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv EU a v českém právu v Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Jak uvádí P. Hradečná „...studovat může v ČR každý cizinec, a to i když má povolen pobyt za jiným účelem (např. zaměstnání, sloučení rodiny); vedle svého hlavního účelu pobytu tedy může studovat, aniž by si musel vyřizovat povolení k pobytu speciálně za účelem studia“.⁴⁵

Smyslem tohoto správního řízení je rozhodnout, zda bude či nebude Cizinci udělen dlouhodobý pobyt za účelem studia na Území. Řízení je upraveno Zákonem o pobytu cizinců a Správním řádem, přičemž při odlišném výkladu má Zákon o pobytu cizinců přednost jakožto zvláštní právní předpis pro oblast Cizinců.

Správní řízení ve věci vydání a prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia se z podstaty věci zahajuje vždy na žádost Cizince (zásada dispoziční). Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy došla žádost věcně a místně příslušnému správnímu orgánu,⁴⁶ tedy Odboru azylové a migrační politiky.

Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na Území se podává na zastupitelském úřadě, pokud účastník řízení hodlá pobývat a studovat v České republice déle než tři měsíce.⁴⁷ Žádost lze podat i na Území Odboru azylové a migrační politiky, pokud je Cizinec držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia vydaného jiným členským státem EU, držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem či držitelem víza k pobytu nad 90 dnů za účelem studia.⁴⁸

Žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu je Cizinec povinen podat osobně⁴⁹ na úředním tiskopisu⁵⁰ spolu s dalšími zákonnými náležitostmi. Pokud žádost nebyla podána

⁴⁵ HRADEČNÁ, Pavla in: ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. Cizinecké právo. Práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR – jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení – řízení a provozování vozidla – přístup ke vzdělávání a studiu – rodinné soužití s cizinci – mezinárodní ochrana/azyl – státní občanství. Praha: Linde Praha a. s., 2012, str. 249.

⁴⁶ Viz ustanovení § 44 odst. 1 Správního řádu.

⁴⁷ Viz ustanovení § 42d odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁴⁸ Viz ustanovení § 42d odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁴⁹ Viz ustanovení § 169d odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁵⁰ Viz ustanovení § 42 odst. 6 Zákona o pobytu cizinců.

osobně, Cizinec se musí do pěti dnů od podání dostavit a potvrdit tak svoji osobní účast.⁵¹ V případě nesplnění osobní účasti je žádost vrácena Cizinci zpět a řízení není zahájeno.⁵² Žádost se považuje za osobně podanou i v případě, že se dostaví Cizinec mladší patnácti let spolu s rodinným příslušníkem zmocněným k jeho výchově zákonným zástupcem (a zároveň se zákonný zástupce prokazatelně nenachází na Území). V tomto zvláštním případě má být řízení zahájeno a osobní přítomnost Cizince se považuje za splněnou.⁵³ Tato situace však v případě účelu studia téměř nemůže nastat, jelikož jak již bylo zmíněno výše, účel studium není určen pro žáky základní školy.

Žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu lze podat i prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, elektronicky datovou schránkou nebo e-mailem s elektronickým podpisem. Dle ustanovení § 33 Správního řádu je možné žádost podat i prostřednictvím zmocněného zástupce.

Pokud je Cizinec držitelem víza k pobytu nad devadesát dnů za účelem studia a chce požádat o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, je povinen tak učinit nejpozději poslední den platnosti víza a nejdříve sto dvacet dnů před uplynutím platnosti víza.⁵⁴ Žádost lze podat i později, pokud však Cizinec prokáže, že mu bránily důvody na vůli nezávislé⁵⁵ a je nutné zažádat do 5 pracovních dnů po zániku těchto důvodů. Taktéž je možné podat žádost i dříve, ale opět je nutné tuto skutečnost prokázat.⁵⁶ Zároveň se zde uplatňuje ustanovení § 40 Správního řádu, podle kterého pokud lhůta připadne na víkend či svátek, poslední den lhůty je nejbližší pracovní den.

Kromě žádosti je nutné předložit zákonné náležitosti: cestovní doklad, fotografie⁵⁷, doklad potvrzující účel pobytu, prostředky k pobytu na Území, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na Území a doklad o cestovním zdravotním pojištění. V určitých případech je

⁵¹ Viz ustanovení § 37 odst. 4 Správního řádu; V souvislosti s pandemií COVID-19 žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu zaslané poštou či elektronicky byly Odborem azylové a migrační politiky až do 16. července 2020 posuzovány, jako by byly podány osobně bez nutnosti se do pěti dnů osobně dostavit. <https://www.mvcr.cz/clanek/sluzby-pro-verejnost-informace-pro-cizince-aktuality-informace-k-reseni-pobytovyh-zalezitosti-cizincu-na-uzemi-cr-po-skonceni-nouzoveho-stavu-od-18-kvetna-2020-do-16-cervence-2020.aspx>.

⁵² Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od osobní účasti upustit.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, čj. 6 Azs 25/2016-34.

⁵⁴ Viz ustanovení § 47 odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁵⁵ Překážka na vůli nezávislá může být například vyhlášení nouzového stavu. Takovou skutečnost Cizinec nemusí prokazovat, neboť je správnímu orgánu známa.

⁵⁶ Viz ustanovení § 47 odst. 3 Zákona o pobytu cizinců.

⁵⁷ Dle Zákona o pobytu cizinců není nutné fotografie dokládat, pokud bude pořizován obrazový záznam cizince. Mohlo by se tedy zdát, že k žádosti fotografie není nutné dokládat, protože při vydání či prodloužení povolení k pobytu bude cizinec oddělením biometrie fotografován, nicméně vzhledem k tomu, že předem není znám výsledek řízení, je doložení fotografií potřeba.

vyžadován i souhlas s pobytem dítěte na Území⁵⁸, doklad obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů či doklad potvrzující splnění požadavků opatření před zavlečením infekčního onemocnění.⁵⁹ Cestovní doklad a doklad o účelu pobytu je Cizinec povinen předložit v originále.⁶⁰ V případě studia se dokladem o účelu pobytu rozumí zejména potvrzení o studiu či potvrzení o přijetí ke studiu. Prostředky k pobytu na Území se prokazují nejčastěji výpisem z bankovního účtu vedeného na jméno Cizince se zůstatkem v potřebné výši. Jak již bylo zmíněno výše, Cizinci studující na Území mají volný přístup na český trh práce, a proto je možné potřebnou výši finančních prostředků prokázat i výdělečnou činností. Nejčastěji tedy potvrzením zaměstnavatele o výši průměrného měsíčního čistého příjmu za předchozí kalendářní čtvrtletí či v případě živnosti platební výměr za předchozí zdaňovací období.⁶¹

Při podání žádosti je nutné uhradit správní poplatek ve formě kolkových známek. Podle položky 116 bodu 1 písm. a) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, činí poplatek 2 500 Kč.⁶² V případě Cizince mladšího patnácti let je poplatek 1 000 Kč.⁶³

Jestliže Cizinec poplatek neuhradí, Odbor azylové a migrační politiky zastaví řízení nebo úkon neprovede.⁶⁴ Pokud Cizinec žádá na zastupitelském úřadě a poplatek nezaplatí, je žádost zastavena zastupitelským úřadem.⁶⁵

Subjekty tohoto správního řízení jsou zpravidla pouze správní orgán, účastník řízení a případně jeho zmocněný zástupce.

Základním správním orgánem rozhodujícím ve věcech pobytu cizinců je Ministerstvo vnitra České republiky (dále jen „**Ministerstvo vnitra**“) pomocí svého Odboru azylové a migrační politiky.⁶⁶ Toto postavení je mu přiznáno na základě zákona.⁶⁷ Další vymezení pravomoci správního orgánu je obsaženo v ustanovení § 165 a 165a Zákona o pobytu cizinců.

⁵⁸ Dle ustanovení § 42d odst. 2 písm. b) Zákona o pobytu cizinců musí souhlas rodičů, jiných zákonných zástupců nebo poručníků s pobytem doložit nezletilý Cizinec. Souhlas není třeba, pokud žádost za nezletilého Cizince podal jeho rodič, jiný zákonný zástupce či poručník nebo pokud s ním pobývá na Území.

⁵⁹ Vyžaduje se jen zřídka.

⁶⁰ Viz ustanovení § 46 odst. 1 ve spojení s § 55 odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁶¹ Pro účely stanovení čistého měsíčního příjmu je nutné doložit také doklad z Okresní správy sociálního zabezpečení o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za příslušné zdaňovací období. Dříve museli studenti prokazovat potřebnou výši prostředků k pobytu výpisem z bankovního účtu, možnost prokázat dostatek financí z výdělečné činnosti na Území přinesla až novela Zákona o pobytu cizinců v roce 2019, čl. 1 bod 27 zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶² Položka 116 bod 1 písm. a) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

⁶³ Položka 116 bod 1 písm. b) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

⁶⁴ Viz ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích a § 66 odst. 1 písm. d) Správního řádu.

⁶⁵ Viz ustanovení § 169r odst. 4 písm. b) Zákona o pobytu cizinců.

⁶⁶ ČIŽINSKÝ, Pavel in: ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. Cizinecké právo. Práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR – jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální

Neméně důležitými správními orgány ve věci povolování studentských pobytů jsou zastupitelské úřady České republiky v zahraničí, které řídí Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.⁶⁸

Obecnou úpravu účastníků řízení obsahuje ustanovení § 27 Správního řádu. Ve vztahu k cizineckému právu je účastníkem v první řadě Cizinec, který žádá o povolení k pobytu. V případě dlouhodobého pobytu za účelem studia je to v praxi většinou i jediný účastník.

V řízení může Cizinec samostatně činit úkony, pokud je procesně způsobilý. Plně procesně způsobilý je ten Cizinec, který je plně svéprávný.⁶⁹ Zákon o pobytu cizinců přiznává plnou procesní způsobilost i Cizinci staršímu patnácti let.⁷⁰ Zde je na místě otázka, zda je vhodné přiznat mladistvému plnou procesní způsobilost, zvláště pokud jde o Cizince a oblast cizineckého práva, která je velmi obsáhlá a specifická. Potom se může jevit jako zcela nadbytečná nutnost předložit souhlas rodičů, popřípadě jiných zákonných zástupců nebo poručníků s pobytem dítěte na území, když je Cizinec od patnácti let věku zcela procesně způsobilý. Jako možné řešení se jeví přiznat Zákonem o pobytu cizinců plnou procesní způsobilost až od osmnácti let věku Cizince.

Jednat v řízení mohou Cizinci buďto osobně nebo prostřednictvím zástupce. Současná právní úprava rozeznává tři druhy zastoupení: zastoupení na základě zákona (zákonným zástupcem v případě Cizince mladšího patnácti let), zastoupení opatrovníkem⁷¹ a zastoupení na základě plné moci.⁷² V praxi však zastoupení na základě plné moci u studentských pobytů není příliš obvyklé.

3.2. Průběh řízení

Žádost je po podání, tedy po zahájení příslušného správního řízení, zaevidována do Cizineckého informačního systému (zkracuje se CIS) a dle ustanovení § 17 odst. 1 Správního řádu je založen spis⁷³, který je označen číslem jednacím. Pokud je žádost kompletní, tj. při podání byly předloženy všechny potřebné náležitosti splňující zákonné požadavky, je odeslána na oddělení pobytového správního řízení Odboru azylové a migrační politiky.

zabezpečení – řízení a provozování vozidla – přístup ke vzdělávání a studiu – rodinné soužití s cizinci – mezinárodní ochrana/azyl – státní občanství. Praha: Linde Praha a. s., 2012, str. 154.

⁶⁷ Viz ustanovení § 12 odst. 1 písm. h) zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

⁶⁸ Viz ustanovení § 6 odst. 3 písm. c) zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

⁶⁹ Viz ustanovení § 29 odst. 1 Správního řádu.

⁷⁰ Viz ustanovení § 178 Zákona o pobytu cizinců.

⁷¹ Případy, kdy správní orgán ustanoví opatrovníka, jsou upraveny v ustanovení § 32 odst. 2 Správního řádu.

⁷² Zastoupení na základě plné moci je upraveno v ustanovení § 33 Správního řádu.

⁷³ Spis obsahuje žádost, všechny předložené náležitosti, lustrace Cizince z Cizineckého informačního systému a další písemnosti vztahující se k této věci.

V opačném případě je žadatel vyzván k odstranění vad žádosti. Dle Správního řádu správní orgán může žadateli pomoci odstranit nedostatky na místě, nicméně této možnosti nelze využít, protože tyto nedostatky nejdou z povahy věci odstranit na místě,⁷⁴ protože se jedná například o absenci dokumentu, který Cizinec nemá u sebe či chybu v předloženém dokumentu, kterou Cizinec nemůže opravit sám na místě⁷⁵.

Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně uvádí, že řízení zahajovaná na návrh, tedy i pobytová řízení, se neřídí zásadou vyšetřovací a je tak na žadateli a v jeho zájmu, aby shromáždil a správnímu orgánu předložit veškeré potřebné dokumenty.⁷⁶

Řízení je vedeno písemně⁷⁷ a v českém (potažmo slovenském) jazyce.⁷⁸ Při vedení řízení je možné provést i ústní úkon – výslech či pohovor dle ustanovení § 169j a 169k Zákona o pobytu cizinců, nicméně v řízení o povolení studentského pobytu se toto děje velmi zřídka, neboť skutečnosti uvedené v předkládaných dokladech k žádosti si může Odbor azylové a migrační politiky ověřit sám.

Další fází řízení je dokazování, přičemž platí, že: „*K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*“⁷⁹ V Zákoně o pobytu cizinců je pak upraven výslech Cizinců v ustanovení § 169j. V praxi se však u dlouhodobých pobytů za účelem studia s výsledky téměř nesetkáme z důvodu uvedeného výše.

S dokazováním úzce souvisí povinnost Cizinců poskytovat veškerou potřebnou součinnost Odboru azylové a migrační politiky při opatřování podkladů pro rozhodnutí. Tato povinnost zahrnuje poskytnutí relevantních informací, sdělení údajů, předložení dokladů, listin a dalších podkladů, přičemž obecně tuto povinnost označujeme jako povinnost důkazní.⁸⁰ Dle odborné literatury lze připomenout, že: „*Poskytování součinnosti je nejen povinností účastníka řízení, ale též jeho významným procesním právem. Dává mu možnost aktivně ovlivnit výsledek řízení,*

⁷⁴ DVOŘÁKOVÁ, Zuzana. Rozsah poučovací povinnosti správního orgánu ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu a jeho důsledky v podmínkách řízení o žádostech cizinců o pobytová oprávnění na území České republiky. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, str. 522–523.

⁷⁵ Například doklad o zajištění ubytování podepsaný neoprávněnou osobou.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009–60 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015–38.

⁷⁷ Viz ustanovení § 15 odst. 1 Správního řádu.

⁷⁸ Dle ustanovení § 16 odst. 1 Správního řádu je jednacím jazykem jazyk český, potažmo slovenský, což pro řadu Cizinců představuje problém, protože češtinu ani slovenštinu často neovládají a tlumočnicka si nezajistí. Tento problém je částečně řešen přítomností pracovníků Arcidiecézní charity Praha na některých pracovištích Odboru azylové a migrační politiky, kteří poskytují bezplatné poradenství, asistenci a tlumočení přímo na přepážce (<https://praha.charita.cz/sluzby/migrace/>).

⁷⁹ Viz ustanovení § 51 odst. 1 Správního řádu.

⁸⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena in: RAJCHL, Jiří a kolektiv, Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, ISBN 978-80-87975-57-2, str. 117.

uplatnit své postoje, zájmy, pohledy na různé posuzované aspekty, prokázat skutečnosti, které jsou v jeho prospěch.“⁸¹

Pokud tedy podaná žádost trpí vadami nebo je nekompletní, vyzve zastupitelský úřad nebo Odbor azylové a migrační politiky (podle toho, kde byla žádost podána) písemně Cizince k jejich odstranění nebo k doplnění podle ustanovení § 45 odst. 2 Správního řádu⁸² a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Současně výzva obsahuje poučení⁸³ o následcích neodstranění vad či nedostatků ve stanovené lhůtě. Pokud nejsou doloženy zákonné náležitosti, jedná se o takové skutečnosti na straně účastníka řízení, které vedou k zastavení řízení usnesením dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) Správního řádu. V případě neodstranění vad předložených dokladů je žádost Odborem azylové a migrační politiky zamítnuta.

Zajímavou otázkou je stanovení přiměřené lhůty, jejíž délka není v Zákoně o pobytu cizinců ani ve Správním řádu uvedena, a i dle judikatury Nejvyššího správního soudu je ponechána na uvážení samotného správního orgánu.⁸⁴ Stanovenou lhůtu lze na žádost Cizince opakovaně prodloužit usnesením.

Dle Zákona o pobytu cizinců *„byl-li žadatel vyzván správním orgánem k odstranění vad podání, lhůta pro vydání rozhodnutí neběží ode dne, kdy správní orgán učinil tuto výzvu, do dne, kdy byly odstraněny nedostatky podání, nebo do dne, kdy marně uplynula lhůta, která byla žadateli poskytnuta k odstranění nedostatků podání“*.⁸⁵ Řízení tedy není nutné přerušovat na základě ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) Správního řádu.

Cizinec (nebo jeho zmocněný zástupce) má možnost nahlédnout do spisu. Toto je zakotveno jak ve Správním řádu, konkrétně v ustanovení § 38 odst. 1, tak i v Zákoně o pobytu cizinců (§ 169p odst. 1). *„Právo nahlížet do spisu má účastník řízení, resp. jeho zástupce, po celou dobu správního řízení a toto právo trvá i poté, kdy je již rozhodnutí ve věci v právní moci“*.⁸⁶

3.3. Skončení řízení

Řízení končí vydáním správního rozhodnutí. V tomto případě se jedná o rozhodnutí ve věci povolení či nepovolení dlouhodobého pobytu za účelem studia. Pokud rozhodnutí nelze vydat, Odbor migrační a azylové politiky žádost dle Správního řádu usnesením zastaví. Další

⁸¹ Op. cit. PRÁŠKOVÁ, str. 118.

⁸² Dále také upraveno v ustanovení § 169i odst. 2 Zákona o pobytu cizinců.

⁸³ Judikatura Nejvyššího správního soudu však v rozsudku ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 Azs 64/2008–6 uvádí, že: *„povinnost poučovat účastníka řízení není možno vnímat jako ničím neomezenou a absolutní povinnost poučovat jej o všem, vždy a za všech okolností.“* Podrobněji o poučovací povinnosti správních orgánů viz např. Josef Vedral (Správní řád: Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006, ISBN 80-7273-134-3.).

⁸⁴ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2017, čj. 30 A 138/2016–48.

⁸⁵ Viz ustanovení § 169i odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁸⁶ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád komentář. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-401-8, str. 155.

důvody pro zastavení řízení jsou uvedeny v ustanovení § 169r Zákona o pobytu cizinců. V obou případech by mělo být rozhodnuto nebo řízení zastaveno v zákonné lhůtě. Vydáním rozhodnutí se rozumí až převzetí průkazu o povolení k pobytu.⁸⁷ Konkrétní podobu průkazů o povolení k pobytu včetně údajů, které mají obsahovat, upravuje ustanovení § 117a Zákona o pobytu cizinců.

V případě, že není rozhodnuto v zákonné lhůtě, může se Cizinec bránit tím, že u Odboru azylové a migrační politiky podá žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Odbor azylové a migrační politiky by měl poté žádost postoupit nadřízenému správnímu orgánu, což je Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „**Komise**“). Ta má podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a), b) a d) Správního řádu tři možnosti⁸⁸, v praxi se však většinou uplatňuje příkázání Odboru azylové a migrační politiky, aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí. Ustanovení § 80 odst. 4 písm. c) Správního řádu nelze použít, protože se jedná o možnost usnesením pověřit jiný správní orgán vedením řízení, a kromě Ministerstva vnitra neexistuje jiný správní orgán, který by k tomu byl příslušný.⁸⁹ Pokud není rozhodnutí vydáno ani v nově stanovené lhůtě (a nebylo-li možné zjednat nápravu jiným postupem dle Správního řádu), může Cizinec podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Žalovaným je správní orgán.⁹⁰ Žaloba se podává k místně příslušnému krajskému soudu dle bydliště Cizince. Pokud Cizinec pobývá v zahraničí, pak k místně příslušnému krajskému soudu, v jehož obvodu by měl po vstupu na Území splnit ohlašovací povinnost.⁹¹

3.3.1. Rozhodnutí o povolení k pobytu

Podmínek pro vydání kladného rozhodnutí, tedy povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, je několik. Mezi základní patří trvání stejného účelu pobytu navazujícího na vízum k pobytu nad 90 dnů. To znamená, že Cizinec musí stále studovat, nemusí však studovat stejný obor, ani být studentem shodné školy. V případě, že již Cizinec dlouhodobý pobyt za

⁸⁷ Viz ustanovení § 169t odst. 7 písm. a) Zákona o pobytu cizinců.

⁸⁸ Viz ustanovení § 80 odst. 4 Správního řádu: „*Nadřízený správní orgán může: a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu nebo d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.*“

⁸⁹ KRYSKA, David. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. ISBN 978-80-87949-01-6, str. 212.

⁹⁰ Viz ustanovení § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁹¹ Viz ustanovení § 172 odst. 7 Zákona o pobytu cizinců.

účelem studia má, je změna účelu pobytu již možná. Další podmínkou pak je, že Cizinec hodlá pobývat na Území déle než jeden rok.⁹²

Pokud jsou splněny všechny podmínky, předloženy veškeré zákonné náležitosti a správní orgán neshledá jiný důvod pro zastavení řízení či zamítnutí žádosti, je žádosti vyhověno.

Jak již bylo zmíněno výše, vydání rozhodnutí je až samotný akt převzetí průkazu o povolení k pobytu⁹³. Není tedy zhotoveno písemné rozhodnutí a dnem převzetí průkazu rozhodnutí nabývá právní moci.⁹⁴

Ať už Cizinec podal žádost na zastupitelském úřadě nebo Ministerstvu vnitra, je povinen se osobně dostavit na pracoviště Odboru azylové a migrační politiky ke zpracování údajů nezbytných pro výrobu průkazu. Při zajišťování průkazu jsou pořizovány biometrické údaje Cizince, včetně jeho podpisu k digitálnímu zpracování.⁹⁵ Cizinec je po sejmutí biometrických údajů objednan na termín převzetí průkazu. Průkaz je nutné převzít osobně⁹⁶ do šedesáti dnů ode dne pořízení biometrie.⁹⁷

Povolení se uděluje nejčastěji na dobu jednoho roku (většinou dle potvrzení o studiu), může jít i o kratší dobu, nejdéle však dva roky.⁹⁸ Platnost průkazu je shodná s dobou povolení k pobytu.

3.3.2. Rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu

Důvody pro neudělení povolení k dlouhodobému pobytu jsou v Zákoně o pobytu cizinců taxativně vymezeny.⁹⁹ Z uvedeného plyne, že pokud Ministerstvo vnitra neshledá zákonný důvod pro zamítnutí žádosti, měl by být dlouhodobý pobyt udělen.

Pokud chce Ministerstvo vnitra žádost zamítnout, musí nejdřív umožnit Cizinci (potažmo jeho zmocněnému zástupci) vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí.¹⁰⁰ Seznámení se s podklady řízení a možnost vyjádřit se k nim je jedno ze základních procesních práv správního řízení, které vyplývá z Listiny základních práv a svobod.¹⁰¹ Z logiky věci vyplývá,

⁹² HŘEBÍKOVÁ, Iva, KURŽEJA, Jan. Správní řízení na úseku pobytu cizinců. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006, ISBN 80-7251-227-7, str. 75.

⁹³ Průkaz o povolení k pobytu je upraven v ustanovení § 117a Zákona o pobytu cizinců. a dále také v Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí.

⁹⁴ Viz ustanovení § 151 odst. 1 a 3 Správního řádu.

⁹⁵ Viz ustanovení § 44 odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

⁹⁶ Viz ustanovení § 117a odst. 5 Zákona o pobytu cizinců.

⁹⁷ Viz ustanovení § 44 odst. 3 Zákona o pobytu cizinců.

⁹⁸ Viz ustanovení § 44 odst. 4 písm. a), c) a f) Zákona o pobytu cizinců.

⁹⁹ Mezi důvody pro zamítnutí patří například uvedení nepravdivých informací do žádosti, předložení padělaných nebo pozměněných dokumentů, evidence Cizince v evidenci nežádoucích osob, zneužití účelu pobytu k jinému účelu atd.

¹⁰⁰ Viz ustanovení § 36 odst. 3 Správního řádu.

¹⁰¹ VEDRAL, Josef. Správní řád: Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006, ISBN 80-7273-134-3, str. 266.

že tento úkon není nutný, pokud správní orgán hodlá žádosti vyhovět. Vzhledem k tomu, že Cizinec má právo až do vydání konečného rozhodnutí navrhopat důkazy a činit další podání¹⁰², může tak učinit i při seznámení se s podklady.

Jestliže je tedy rozhodnuto o neudělení povolení, musí být rozhodnutí vyhotoveno písemně a doručeno Cizinci (v případě zastoupení jeho zástupci) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu hlášeného pobytu, případně na jeho doručovací adresu. Osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, se doručuje veřejnou vyhláškou.¹⁰³ V případě, že má Cizinec zřízenou datovou schránku, je mu rozhodnutí zasláno tam. Písemné rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení a musí splňovat veškeré další náležitosti dle Správního řádu.¹⁰⁴

Poučení obsahuje informaci o možnosti podat odvolání¹⁰⁵, v jaké lhůtě a k jakému orgánu. Lhůta pro podání odvolání je patnáctidenní a začíná běžet ode dne oznámení rozhodnutí.¹⁰⁶ Odvolacím orgánem je Komise.¹⁰⁷

3.3.3. Zastavení řízení

Důvody vedoucí k zastavení řízení usnesením Ministerstvem vnitra jsou konkretizovány v ustanovení § 169r odst. 2 Zákona o pobytu cizinců. Mezi ně patří například neoprávněné podání žádosti, odmítnutí vypovídat, neovládání češtiny a nezajištění tlumočnicka, či opakované podání žádosti bez nových skutečností.¹⁰⁸ Obecné důvody pro zastavení jsou pak upraveny ve Správním řádu.¹⁰⁹

Usnesení se doručuje Cizinci do vlastních rukou a lze proti němu podat odvolání. Odvolacím orgánem je opět Komise.

V určitých případech se řízení zastavuje usnesením, které se pouze poznamená do spisu a Cizinec je o tomto úkonu vyrozuměn. Usnesení potom nabývá právní moci oznámením a nelze proti němu podat odvolání.¹¹⁰ Těmito případy je například povolení k trvalému pobytu, nabytí českého státního občanství či nabytí státního občanství členského státu EU.¹¹¹

¹⁰² HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-34-9, str. 123.

¹⁰³ Více o doručování veřejnou vyhláškou: § 25 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁴ Viz ustanovení § 68 a § 69 Správního řádu.

¹⁰⁵ Odvolání je řádný opravný prostředek, který může účastník řízení využít v případě, že bylo dle jeho názoru rozhodnuto chybně, směřuje proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí.

¹⁰⁶ Viz ustanovení § 83 Správního řádu.

¹⁰⁷ Viz ustanovení § 170b odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

¹⁰⁸ Viz ustanovení § 169r odst. 1 Zákona o pobytu cizinců.

¹⁰⁹ Viz ustanovení § 66 Správního řádu.

¹¹⁰ Viz ustanovení § 76 odst. 3 Správního řádu.

¹¹¹ Viz ustanovení § 169r odst. 2 Zákona o pobytu cizinců.

4. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců

4.1. Základní vymezení Komise

Již v roce 2009 byla převedena agenda trvalých pobytů z cizinecké policie na Odbor azylové a migrační politiky a novelou Zákona o pobytu cizinců¹¹² v roce 2011 došlo i k převedení agendy dlouhodobých víz, čímž se zásadně změnilo správní řízení na úseku pobytu cizinců. Tento krok byl dle mého názoru naprosto správný, neboť rozhodování v oblasti udělování dlouhodobých víz a pobytů je spíše správní činností, která se více hodí do gesce Ministerstva vnitra jakožto ústředního správního úřadu.

Výše zmíněnou novelou Zákona o pobytu cizinců tedy byla 1. ledna 2011 zřízena Komise.¹¹³ Téhož dne byl zřízen na Ministerstvu vnitra také odbor správní, který zaštiťuje činnost Komise. Dle ustálené praxe platí, že „Komise je specifická svým trojím postavením. Jednak je nadřízeným správním orgánem Ministerstva vnitra ve věcech, v nichž odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra rozhoduje v prvním stupni a v dalších případech stanovených zákonem č. 326/1999 Sb. Dále je podřízeným správním orgánem ministra vnitra a v neposlední řadě je organizační součástí Ministerstva vnitra.“¹¹⁴

4.2. Odvolání

Pokud je tedy rozhodnuto o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu nebo je řízení zastaveno, je možné se do patnácti dnů odvolat. Odvolání je řádný opravný prostředek, který je možné uplatnit v případě, že Cizinec nesouhlasí se závěry rozhodnutí.¹¹⁵ Každý Cizinec má právo se odvolat proti rozhodnutí, přičemž odvolání se podává orgánu, který rozhodnutí vydal¹¹⁶, tedy Odboru azylové a migrační politiky. V případě, že nejsou shledány důvody k autoremeduře¹¹⁷, postoupí Odbor azylové a migrační politiky do třiceti dnů ode dne doručení odvolání spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu – Komisi.¹¹⁸ V tomto ohledu je odvolací správní řízení ve věcech pobytu cizinců specifické, neboť proti rozhodnutí

¹¹² Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹¹³ Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců [cit. 22. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/komise-pro-rozhodovani-ve-vecich-pobytu-cizincu.aspx>.

¹¹⁴ Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců [cit. 22. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/komise-pro-rozhodovani-ve-vecich-pobytu-cizincu.aspx>.

¹¹⁵ PRŮCHA, Petr in: SKULOVÁ Soňa a kolektiv, Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, ISBN 978-80-7380-110-6, str. 265.

¹¹⁶ Viz ustanovení § 86 odst. 1 Správního řádu.

¹¹⁷ Jedná se o zvláštní způsob remedury (opravy), kdy napadené rozhodnutí změní nebo zruší sám orgán, který ho vydal. Je upraveno v ustanovení § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a jejím účelem je rychlá náprava vlastní chyby.

¹¹⁸ Viz ustanovení § 88 odst. 1 Správního řádu.

ústředního správního orgánu vydaném v prvním stupni se podává rozklad a nikoli odvolání. O rozkladu pak rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.¹¹⁹

V zásadě lze shrnout, že rozklad je obdobou odvolání, což mimo jiné plyne i z ustanovení § 152 odst. 5 Správního řádu, které říká, že „*Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.*“ Rozklad má nicméně svá specifika, mezi které patří například neexistence dvojinstančnosti.¹²⁰ V případě odvolání se však zásada dvojinstančnosti uplatňuje.¹²¹ V cizineckém právu se tak jedná o odvolání s prvky rozkladu. Jak uvádí i D. Kryška, jedním z důvodů pro vznik Komise byla patrně skutečnost, že jediným řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí Ministerstva vnitra by byl rozklad k ministru vnitra.¹²² Odvolání ke Komisi je tedy v této věci efektivnější, neboť lze usuzovat, že by rozklad v této věci nadměrně zatěžoval ministra vnitra.

V případě, v němž je podán rozklad proti rozhodnutí ministerstva či jiného ústředního správního úřadu, může o něm rozhodnout pouze ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.¹²³ Aby však byla zajištěna objektivita a odborné nestranné posouzení, je zřízena rozkladová komise.

4.3. Specifika komise vs. rozkladová komise

Rozkladová komise je poradní orgán ministra (vedoucího jiného ústředního správního úřadu), která podává ministrovi (vedoucímu jiného ústředního správního úřadu) návrh na rozhodnutí. Ministr či jiný vedoucí ústředního správního úřadu není návrhem vázán, nicméně nemůže bez něj rozhodnout, tzn. nemůže rozhodnout bez jeho existence.¹²⁴

Členy Komise i rozkladové komise jmenuje ministr a většinu členů tvoří odborníci, kteří nejsou zařazeni v ministerstvu nebo ústředním správním úřadu.¹²⁵ Podle D. Kryšky bylo tedy

¹¹⁹ Viz ustanovení § 152 odst. 2 Správního řádu.

¹²⁰ MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. Právní rádce [online]. 23. 7. 2007 [cit. 23. 5. 2020]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>.

¹²¹ Dle P. Kolmana „...*procesní zásada dvojinstančnosti správního řízení znamená, že předmětné (jedno) řízení probíhá ve dvou stupních. Jejím obsahem je i skutečnost, řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu. Dvojinstančnost zabezpečuje dvojí posouzení téže věci v rámci jednoho (!) správního řízení.*“ KOLMAN, Petr. Správní právo – k otázce řádného odůvodnění druhostupňového správního rozhodnutí. Bulletin advokacie [online], 10. 12. 2017. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/spravni-pravo-k-otazce-radneho-oduvodneni-druhostupnového-spravniho-rozhodnuti?browser=full>.

¹²² KRYŠKA, David. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. ISBN 978-80-87949-01-6, str. 187.

¹²³ Viz ustanovení § 152 odst. 2 Správního řádu.

¹²⁴ MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. Právní rádce [online]. 23. 7. 2007 [cit. 24.5.2020]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>.

¹²⁵ Viz ustanovení § 170a odst. 3 a § 170b odst. 2 Zákona o pobytu cizinců a § 152 odst. 3 Správního řádu.

ustanovení Komise inspirováno rozkladovou komisí,¹²⁶ s čímž lze souhlasit. Podstatný rozdíl však spočívá v tom, že Komise má sama o sobě na rozdíl od rozkladové komise rozhodovací pravomoc.

Komise rozhoduje nezávisle a samostatně v tříčlenných senátech.¹²⁷ Rozhodnutí Komise podepisuje předseda senátu a proti jejímu rozhodnutí je možné podat žalobu proti správnímu rozhodnutí.¹²⁸

4.4. Průběh řízení

Jestliže Komise jako odvolací orgán zjistí, že je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, může rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit, rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání Odboru azylové a migrační politiky či rozhodnutí nebo jeho část změnit (nelze však změnit v neprospěch Cizince, který se odvolal). Pokud Komise zjistí, že nastala skutečnost pro zastavení řízení, napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví. Neshledá-li důvod pro zastavení, zrušení, změnu či vrácení rozhodnutí k novému projednání, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Komise má také možnost napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit jen z části a zbytek potvrdit. Lhůta pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení se řídí ustanovením § 71 Správního řádu a začíná běžet ode dne předání spisu Komisi.¹²⁹ „*Nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí.*“¹³⁰ Hovoříme tedy o suspensivním účinku a Cizinci stále trvá tzv. fikce pobytu. Fikce pobytu je upravena v ustanovení § 47 odst. 4 Zákona o pobytu cizinců. Znamená to, že pokud Cizinec podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu či žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu včas, považuje se jeho předchozí povolení k pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. Může tedy dále legálně pobývat na Území, než Komise o jeho odvolání rozhodne. Suspensivní účinek znamená, že účinky rozhodnutí vydané Odborem azylové a migrační politiky nenastanou, dokud o zákonnosti či správnosti nerozhodne Komise.

¹²⁶ KRYSKA, David. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. ISBN 978-80-87949-01-6, str. 188.

¹²⁷ Viz ustanovení § 170b odst. 2 Zákona o pobytu cizinců.

¹²⁸ Viz ustanovení § 244 až 250k zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

¹²⁹ Viz ustanovení § 90 Správního řádu.

¹³⁰ Viz ustanovení § 85 odst. 1 Správního řádu.

Dle mého názoru bylo zřízení Komise, včetně svěřeni rozhodovací pravomoci, správným krokem, který však nebyl realizován úplně vhodným způsobem. Zde je důležité upozornit, jak uvádí D. Kryška, že: „*Dnem zřízení Komise již měla Komise povinnost rozhodnout v řádu několika tisíc(!) věcí, z nichž v mnohých se objevovaly průtahy, a to až v řádu let(!).*“¹³¹ Důvodů, proč toto nastalo, bylo několik, a to předně to, že dnem zřízení Komise ještě nebyli jmenováni její členové, nebyl schválen jednací řád a nemohla tudíž začít ihned rozhodovat. Dále se Komise stala žalovanou stranou ve správním soudnictví.¹³² Komise se s tímto problémem dodnes nevypořádala, není schopna rozhodovat ve lhůtách stanovených zákonem a zákonodárci, zdá se, tento problém přehlížejí.

¹³¹ KRYSKA, David. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Pobyť cizinců: vybrané právní problémy. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. ISBN 978-80-87949-01-6, str. 204.

¹³² Viz ustanovení § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

5. Návrhy změn právní úpravy

Při psaní práce jsem narazila na dvě hlavní překážky, které ztěžují Cizincům získání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Jako první uvedu problém spojený s procesní způsobilostí. Zákon o pobytu cizinců přiznává již Cizinci staršímu patnácti let plnou procesní způsobilost. Vzhledem k obsáhlosti, komplikovanosti a nepřehlednosti Zákona o pobytu cizinců mi to přijde nevhodné, mladí Cizinci se v něm jen těžko orientují a mohou tak například zanedbat nějakou svoji povinnost či opomenout předložit potřebný doklad. S tím souvisí právě nutnost předložit souhlas rodičů, popřípadě jiných zákonných zástupců nebo poručníků s pobytem dítěte na území k žádosti v případě, že Cizinec ještě nedovršil zletilosti. V tomto případě bych tedy navrhla posunout hranici pro plnou procesní způsobilost na osmnáct let věku.

Druhým problémem je doba, na kterou se povolení uděluje. Studujícím Cizincům se většinou uděluje na dobu jednoho roku dle délky předloženého zdravotního pojištění a potvrzení o studiu. Potvrzení o studiu škola většinou vydává s platností do konce června, srpna či září, tudíž i povolení vydává Odbor azylové a migrační politiky s platností končící v těchto měsících. Cizinci, kteří mají povolený dlouhodobý pobyt za účelem studia a hodlají v něm pokračovat, tak nemají jinou možnost, než podat žádost o prodloužení právě v období letních měsíců, čímž vzniká obrovský přetlak žádostí v krátkém časovém období a není dodržována zákonem stanovená šedesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí.¹³³ Vzhledem k tomu, že dle ustanovení § 107 odst. 5 Zákona o pobytu cizinců „*vysoká škola nebo vyšší odborná škola je povinna neprodleně písemně oznámit ministerstvu nezahájení, přerušení nebo ukončení studia držitele víza k pobytu nad 90 dnů za účelem studia nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia*“¹³⁴, navrhovala bych, aby byli Cizinci poučeni pracovníky Odboru azylové a migrační politiky o možnosti předložit zdravotní pojištění na delší dobu než jeden rok a tím měli možnost získat povolení k pobytu na delší dobu. Tím by se snížil počet žádostí podávaných v letních měsících a Odbor azylové a migrační politiky by tak mohl zvládnout rozhodovat v zákonem stanovených lhůtách.

¹³³ Viz ustanovení § 169t odst. 6, písm. a) bod 2. Zákona o pobytu cizinců.

¹³⁴ Viz ustanovení § 107 odst. 5 Zákona o pobytu cizinců.

Závěr

Hlavním cílem této bakalářské práce bylo kritické zhodnocení stávající právní úpravy dlouhodobého pobytu za účelem studia pro Cizince, správní praxe a při zjištění nedostatků navrhnout možná řešení.

Závěry, ke kterým jsem při psaní práce došla, bych shrnula do dvou oblastí. První oblast, kterou shledávám velmi problematickou, je nepřehlednost, zmatečnost, neustálé novely Zákona o pobytu cizinců a roztříštěnost právní úpravy na úseku pobytu Cizinců. Jak již bylo zmíněno v podkapitole o historii, postavení cizinců se po roce 1999 zásadně změnilo, kdy od poměrně liberálního přístupu k nim byl přijetím Zákona o pobytu cizinců zpřísněn jejich pobytový režim, což řadě z nich značně zkomplikovalo život, neboť na tyto změny kvůli krátké legisvakanci lhůtě nebyli připraveni ani cizinci, ani státní orgány.

Od té doby se Zákon o pobytu cizinců novelizoval více než čtyřicetkrát, což představuje k roku 2020 skoro dvě novely za rok. To mi přijde poměrně alarmující a naznačuje, že se zákonodárcům za bezmála dvacet jedna let nepodařilo najít optimální nastavení pro pobyt Cizinců. Pro mladé Cizince přicházející na Území za účelem studia tak musí být získání pobytu poměrně obtížné vzhledem k neustálým změnám a roztříštěnosti a neaktuálnosti informací.

S tím se pojí i problém, na který jsem při psaní práce narazila, a to je nedostatek aktuální literatury. Vzhledem k častým novelám je jediná ucelená kniha na toto téma z roku 2012.¹³⁵

Druhou oblastí je specifická správní řízení v případě pobytu Cizinců za účelem studia a s tím související správní praxe. Po Cizincích je vyžadováno značné množství dokumentů, což není u jiných druhů správních řízení až tak obvyklé. Pracovníci Odboru azylové a migrační politiky tak nakládají s obrovským objemem těchto dokumentů, který musí zkontrolovat a zkompletovat. Zejména u studentů tak často nejsou dodržovány zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť povolení k pobytu za účelem studia se zpravidla vydává s platností jednoho roku s koncem platnosti zpravidla v červnu či září. To znamená, že většina studentů prodlužuje svůj pobyt právě v letních měsících, což vytváří velký přetlak na pracovištích Odboru azylové a migrační politiky.

Řešením by mohlo být udělení pobytu na delší dobu, vzhledem k tomu, že vysoké a vyšší odborné školy mají dle ustanovení § 107 odst. 5 Zákona o pobytu cizinců povinnost oznámit Ministerstvu vnitra nezhájení, přerušování či ukončení studia.¹³⁶

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

Na konci této práce bych ráda uvedla, že cizinecké právo je bezesporu komplikované právní odvětví, které se rychle mění a dynamicky vyvíjí. Bylo by však vhodné a žádoucí, aby se právní úprava sjednotila a bylo pružněji reagováno na nutné změny.

¹³⁶ Viz ustanovení § 107 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

zákony:

- Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Mezinárodní zdroje

- Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění)
- Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)

Judikatura

správní:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 Azs 64/2008–6
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009–60

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015–38
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2017, čj. 30 A 138/2016–48

Literatura

- ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. Cizinecké právo. Práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR – jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení – řízení a provozování vozidla – přístup ke vzdělávání a studiu – rodinné soužití s cizinci – mezinárodní ochrana/azyl – státní občanství. Praha: Linde Praha a. s., 2012, ISBN 978-80-7201-887-1
- HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-34-9
- HŘEBÍKOVÁ, Iva, KURŽEJA, Jan. Správní řízení na úseku pobytu cizinců. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006, ISBN 80-7251-227-7
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád komentář. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-401-8
- POŘÍZEK, Pavel. Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva. 1. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2013, ISBN 978-80-7201-907-6
- PRŮCHA, Petr in: SKULOVÁ Soňa a kolektiv, Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, ISBN 978-80-7380-110-6
- RAJCHL, Jiří a kolektiv, Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, ISBN 978-80-87975-57-2
- SKULOVÁ Soňa a kolektiv, Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, ISBN 978-80-7380-110-6
- SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kolektiv. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha: Leges, 2014, ISBN 978-80-87576-48-9
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-564-4
- SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, ISBN 978-80-7201-676-1
- VEDRAL, Josef. Správní řád: Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006, ISBN 80-7273-134-3

Odborné články

- Český statistický úřad. Odbor statistiky trhu práce a rovných příležitostí. Cizinci v České republice, Praha: 2018, ISBN 978-80-250-2870-4
- DVOŘÁKOVÁ, Zuzana. Rozsah poučovací povinnosti správního orgánu ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu a jeho důsledky v podmínkách řízení o žádostech cizinců o pobytová oprávnění na území České republiky. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, str. 519–528, ISBN 978-80-87949-90-0
- KOLMAN, Petr. Správní právo – k otázce řádného odůvodnění druhostupňového správního rozhodnutí. Bulletin advokacie [online], 10. 12. 2017. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/spravni-pravo-k-otazce-radneho-oduvodneni-druhostupnového-spravniho-rozhodnuti?browser=full>
- KRYSKA, David. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. ISBN 978-80-87949-01-6
- MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. Právní rádce [online], 23. 7. 2007. Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>

Internetové zdroje

- Cizinci v ČR v letech 2004–2019 (stav k 31. 12.) [tabulka]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11292/27320905/c01R01_2019.pdf/b7bb92f9-2082-4637-8f85-a3219d418a9a?version=1.0
- Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/komise-pro-rozhodovani-ve-vecech-pobytu-cizincu.aspx>
- Pomoc cizincům žijícím v České republice. Arcidiecézní charita Praha. Dostupné z: <https://praha.charita.cz/sluzby/migrace/>
- Souhrn VŠ (pouze cizinci) – studenti, absolventi (fyzické osoby) podle formy a typu studijního programu [tabulka]. Dostupné z: <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>