

# **UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

**Katedra správního práva a správní vědy**

## **Rozhodování ve věcech dlouhodobého pobytu**

Diplomová práce

**Jiřina Jůzlová**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila veškeré prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým. Tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Poděkování

Děkuji panu JUDr. Petru Svobodovi Ph.D, vedoucímu mé diplomové práce, za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

V Praze

Jiřina Jůzlová

## Obsah

Úvod .....	6
Úvod do migrační politiky.....	8
Právní úprava .....	9
Organizace státní správy a působnost .....	13
Základní instituty.....	16
Právo státu regulovat vstup cizinců na území .....	16
Pobytové oprávnění .....	17
Rozhodnutí o žádosti o povolení k pobytu.....	20
Pojem “cizinec” .....	25
Opravné prostředky.....	26
Dlouhodobý pobyt cizinců.....	31
Proces podání žádosti.....	31
Odepření vstupu na území .....	41
Typy dokumentů.....	43
Cestovní doklad a fotografie .....	43
Doklad o trestní záchovalosti .....	44
Potvrzení o zajištění ubytování .....	45
Lékařská zpráva.....	46
Doklad o cestovním zdravotním pojištění.....	47
Potvrzení o zajištění prostředků k pobytu .....	48
Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu na území za účelem společného soužití rodiny .....	50
Zvláštní případy.....	52
Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie.....	54
Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území.....	54
Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území.....	57
Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu .....	58
Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech.....	59
Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území .....	61

Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu – další účely .....	62
Dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání.....	63
Dlouhodobý pobyt za účelem podnikání.....	64
Závěr .....	67
Seznam zkratk.....	69
Použitá literatura.....	70
Abstrakt .....	76
Summary .....	77

## Úvod

Od vzniku samostatného státu prošla Česká republika v oblasti migrace cizinců značným vývojem. Proces, který byl započat již v roce 1989, byl zásadním způsobem ovlivněn rozvojem tržní ekonomiky a liberalizací pracovního trhu společně s celkovou demokratizací společnosti. V prvotní fázi byla Česká republika především cílem občanů z bývalého Sovětského svazu a balkánských zemí. Tento trend je možné odůvodnit především skutečností, že se na tyto kategorie cizinců nevztahovala vízová povinnost a jejich vstup na území státu byl tedy značně zjednodušen. Vstupem České republiky do Evropské Unie došlo k řadě změn v oblasti migrační politiky. Byla zrušena vízová povinnost jak pro občany Evropské unie tak i pro jejich rodinné příslušníky, což mělo za následek dramatický nárůst počtu cizinců na území České republiky, ovšem mimo režim pobytových oprávnění.

Během více než dvacetileté existence samostatné České republiky došlo k postupnému nárůstu počtu cizinců, kteří se na území trvale usazují, v důsledku čehož se Česká republika postupně stala z tranzitní země, zemí cílovou.<sup>1</sup>Vzhledem ke zvýšenému počtu cizinců přicházejících a usazujících se na území České republiky je také stále znatelnější potřeba kvalitní legislativy v oblasti cizineckého práva.

Právní úprava v současné době rozeznává značný počet pobytových oprávnění, na základě kterých může cizinec legálně pobývat na území České republiky. Vzhledem k rozsahu problematiky je záměrem práce přiblížit institut povolení k dlouhodobému pobytu cizinců ze zemí mimo EU. Práce se soustředí jak na rovinu hmotněprávní tak i procesněprávní.

Práce se dělí na dvě části. V úvodu je nastíněna právní úprava v oblasti vstupu a pobytu cizinců na území spolu s organizací veřejné správy. Práce se zaměří na klíčové pojmy v oblasti cizineckého práva. Cílem je především rozbor právní úpravy se zaměřením na systematičnost a interpretaci právního předpisu. Druhá část práce se soustředí na hmotněprávní a procesněprávní instituty, které souvisí s rozhodováním o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Zaměří se na proces

---

<sup>1</sup> UHEREK, Imigrace do České republiky a rodiny cizinců. *Cizinecké komunity z antropologické perspektivy: vybrané případy významných imigračních skupin v České republice.*, 2008.

podání žádosti a postup správního orgánu při jejím zpracování. V závěrečné části bude uveden souhrnný přehled náležitostí žádosti.

Hlavní otázkou, která se objevuje napříč diplomovou prací je především míra volnosti správního orgánu při rozhodování o udělení či neudělení povolení k dlouhodobému pobytu a konfrontace právní úpravy s ustálenou správní praxí. Z tohoto pohledu se práce zaměří nejen na způsob, jakým správní orgán rozhoduje, ale i na požadované náležitosti dokumentů, které je žadatel povinen předložit. Práce se snaží nalézt odpověď na to, do jaké míry je v právní úpravě řízení o povolení k dlouhodobému pobytu obsažen princip právní předvídatelnosti předvídatelnosti.

Práce čerpá z několika zdrojů. Kromě právních předpisů a judikatury soudů, vychází především z dostupné literatury a statistických údajů Českého statistického úřadu a dále pak z poznatků o ustálené praxi správního orgánu, které autorka získala v rámci výkonu stáže na Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky.

## Úvod do migrační politiky

Z pohledu práva se o migraci hovoří v okamžiku, kdy dochází k přemístování určité skupiny osob mezi jednotlivými státy. Z celkového počtu cizinců žijících na území České republiky značně převažují občané 3. zemí<sup>2</sup>, tedy občané z jiných než členských států EU, popř. jejich rodinní příslušníci. Tato skupina cizinců zaujímá až 75% cizinců, celkového počtu 436 tisíc. Dominantními skupinami jsou Ukrajinci, Vietnamci a Rusové.<sup>3</sup> Tak jako se liší důvod pobytu cizinců<sup>4</sup>, kterým může být například zaměstnání, studium či společné soužití rodiny na území České republiky, liší se i územní rozmístění cizinců.<sup>5</sup>

Migrační politika státu, tedy politika zabývající se podmínkami vstupu, pobytu a opuštění území, je určena Zásadami politiky vlády v oblasti migrace cizinců.<sup>6</sup> Prioritou v oblasti cizineckého práva je podpora řízené legální migrace a minimalizace nelegální migrace spolu s účinnou ochranou státních hranic v rámci schengenského prostoru. Politika státu v oblasti migrační politiky je každoročně vyjádřena v usneseních vlády a následně hodnocena ve zprávách o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky. Ačkoli politické dokumenty nemají právní závaznost, jsou zásadní z pohledu tvorby legislativy.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Pojem “občan 3. Země” bude podrobně vysvětlen v následující části práce.

<sup>3</sup> Mezi cizinci ze třetích zemí dominují Ukrajinci (118,9 tis), následováni Vietnamci (58,2 tis.) a Rusy (32,3 tis.) ČSÚ, *Cizinci v ČR 2012*.

<sup>4</sup> Pojmem “účel pobytu” se práce zabývá níže.

<sup>5</sup> Z hlediska územního rozložení patří mezi regiony s nejvyšší koncentrací cizinců Praha a Středočeský kraj. V pořadí z hlediska zastoupení cizinců dále následují kraje Jihomoravský (8,3 %) a Ústecký (7 %). Mezi regiony s nejnižší koncentrací cizinců patří naopak kraj Vysočina a Zlínský kraj (shodně po 1,8 %) a kraj Olomoucký (s 2,2 %).

ČSÚ, *Cizinci v ČR 2012*.

Pro srovnání: MUUS, *International Migration and the European Union, Trends and Consequences*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2001, Volume 9, Issue 1, pp 31-49. Tento příspěvek se věnuje migraci v rámci EU. Zabývá se nejen historickým vývojem, například souvislostmi mezi bývalými koloniemi a “mateřskými” zeměmi, ale i negativními jevy, které migraci provází, jako je například obchod s lidmi.

<sup>6</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 13. ledna 2003 č. 55 + P, *k účinnosti Konceptu integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této konceptu po vstupu České republiky do Evropské unie*.

Migrační politika je do velké míry ovlivněna politickými stranami, které tvoří většinové zastoupení ve Sněmovně. Analýzou postojů velkých politických stran k problematice cizineckého práva se zabývá studie zveřejněná v rámci projektu Mezinárodního politologického ústavu Fakulty sociálních studií.

KOPEČEK, *Imigrace jako politické téma v ČR: analýza postojů významných politických stran*. *Středoevropské politické studie*, 2004, 6: 2-3.

<sup>7</sup> Dokumenty jsou přístupné na WWW.



## Právní úprava

Cizinecké právo označuje soubor právních norem, upravujících vstup, pobyt a opuštění území ČR cizincem. Právní úprava cizineckého práva reaguje na hospodářský a společenský vývoj státu a vychází ze Zásad migrační politiky. Počátky moderního cizineckého práva, sahají do doby porevoluční, kdy došlo postupnému odbourávání vízové povinnosti pro západní státy a liberalizaci cizineckého režimu. Právní normy se však nenacházejí v uceleném kodexu, ale jsou rozmístěny do nejrůznějších právních aktů odlišné právní síly. Nacházejí se v právu Evropské unie, zakládacích smlouvách, nařízeních, rozhodnutích a směrnicích, národním právu, zákonech i podzákonných předpisech a v mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána.

Východiska právní úpravy pobytu cizinců nalezneme Listině základních práv a svobod. Jsou zde upraveny ústavní základy pobytu cizinců, především pak zaručena svoboda pohybu, vstupu a opuštění území státu.<sup>8</sup> Vzhledem k tomu, že se jedná o základní úpravu, LZPS všeobecně umožňuje, aby jí zaručená práva a svobody byla omezena zákonem.

Kromě svobody pohybu, obsahuje LZPS také jiná práva a svobody. Dle společných ustanovení, která slouží k interpretaci právního předpisu, pokud se v LZPS použije termín občan ve smyslu přiznání základních práv a svobod, rozumí se tím každý člověk. Některá práva a svobody obecně garantovaná osobám zdržujícím se na území České republiky jsou však v případě cizinců upraveny odlišně. Jedná se například o možnost vyhoštění cizince<sup>9</sup> a závazek České republiky poskytnout azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Dále pak

---

<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>

<sup>8</sup> Čl. 14, LZPS.

*(1) Svoboda pohybu a pobytu je zaručena.*

*(2) Každý, kdo se oprávněně zdržuje na území České a Slovenské Federativní Republiky, má právo svobodně je opustit.*

*(3) Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.*

*(4) Každý občan má právo na svobodný vstup na území České a Slovenské Federativní Republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.*

*(5) Cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem.*

<sup>9</sup> §80 TZ, Tento trest nemůže být udělen občanu ČR nebo osobě, které bylo přiznáno postavení uprchlíka.

Listina obsahuje zmocnění k vydání právního předpisu, zákona, za účelem odlišné právní úpravy zaměstnávání a podnikání cizinců na území České republiky.

Nejkomplexnějším právním předpisem na úrovni zákona je zákon o pobytu cizinců, který za svou existenci prošel řadou změn. Původní zákon, který pocházel z roku 1965, byl v roce 1992 nahrazen novým právním předpisem, který na cizinecké právo pohlížel jako na právo nepříliš odlišné od obecného správního práva a dával poměrně velký prostor pro správní uvážení. V roce 1999 byl tento zákon nahrazen dalším právním předpisem, současným Zákonem o pobytu cizinců na území České republiky č. 326/1999 Sb.

Nová zákonná úprava se inspirovala úpravou rakouskou a je typická kazuistickou metodou úpravy. Záměrem bylo zakotvit seznam jasných kritérií, při jejichž splnění má žadatel nárok na rozhodnutí o udělení povolení k pobytu na území a omezení správního uvážení co možná na nejmenší možnou míru a tím i omezení možné korupce správního orgánu a nejistoty žadatele.<sup>10</sup> Otázkou však je, do jaké míry tento právní předpis záměru odpovídá. Pochybnosti o materiálním omezení správního uvážení plynou především z velmi frekventovaného použití neurčitých právních pojmů.<sup>11</sup> Kritika odborné veřejnosti souvisí především se systematickou celého právního předpisu a také nedostatečnou lhůtou legisvakance, která vedla ke zmatku jak na straně správního úřadu, tak na straně cizinců - žadatelů. Vinou nedostatečného času k přípravě na novou právní úpravu se takřka ze dne na den z legálně pobývajících cizinců stali nelegálně pobývajících, bez možnosti tento problém uspokojivě řešit.<sup>12</sup>

Zákon obsahuje definice základních pojmů cizineckého práva, podmínky vstupu a pobytu cizince na území a zároveň vymezuje působnost správních orgánů. Kromě hmotněprávních norem obsahuje předpis také procesněprávní instituty, které tvoří odchylky od SR.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> UHL, Úvahy nad českým cizineckým právem. *Migrace online*, 2005.

<sup>11</sup> Otázkou prostoru k uvážení při rozhodování ve věci udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území se práce zabývá v následující části.

<sup>12</sup> Kritika restriktivní povahy současného Zákonu o pobytu cizinců se objevuje v příspěvku HRADEČNÁ, BURDOVÁ, Odstraňování následků restriktivního cizineckého zákona z roku 1999 je stále aktuální. Analýza článku 69a a plánovaná novela., *Migrace online*, 2005.

<sup>13</sup> Odchylky od SR jsou obsaženy především v § 169 a § 170 ZPC. Odchylky vztahující se k oblasti povolení k dlouhodobému pobytu budou blíže rozebrány v následující části práce.

Během let prošel zákon řadou novelizací, které se snaží řešit jeho nedostatky a harmonizovat národní právní úpravu s úpravou EU. Nejzásadnější změny jsou tak spjaté s legislativní činností EU, vydáváním směrnic a nařízení, které jsou transponovány do národního práva.<sup>14</sup> Od data své účinnosti prošel ZPC více než šedesáti novelizacemi, které mají často za vinu nepřehlednost právního předpisu. V případě ZCP často docházelo k novelizacím tím způsobem, že do normy byl pouze vložen určitý text bez toho, že by se zákonodárce zamýšlel nad nejasností jeho interpretace a problémy, které jsou s tím spojeny.

V současné době se výše uvedené nedostatky snaží napravit připravovaný návrh nového zákona o pobytu cizinců.<sup>15</sup> Přínosem nové právní úpravy by mělo být především zjednodušení procesu udělení pobytového oprávnění. Zlepšení orientace v této problematice a posílení individuálního povědomí o právech a povinnostech cizinců de facto omezí administrativní náročnost celého procesu. Kromě právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území obsahuje navrhovaná právní úprava i nový prvek, totiž integraci cizinců. Nově bude stanovena možnost, a v některých případech povinnost, zapojit se do adaptačních a integračních programů. Tyto programy budou mít nejrůznější podobu, od přednášek o kultuře a právním řádu země až po jazykové kurzy. Cílem je především zajistit snadnější začlenění cizinců do společnosti a omezení negativních jevů, které jsou s migrací spojeny. V současné době je právní předpis ve formě věcného záměru a finální podoba zákona není známa.

Vzhledem k tomu, že cizinecké právo je součástí správního práva, zásadní postavení má Správní řád, Zákon č. 500/2004 Sb. Tento zákon je základním předpisem procesního práva a upravuje řízení před správním orgánem. Ustanovení SR stanoví, že SR se použije tehdy, pokud zvláštní zákon neobsahuje jiný postup.<sup>16</sup> O zásadách činnosti správních orgánů dále pak platí, že se použijí i v případech, kdy

---

<sup>14</sup> Nejzásadnějšími směrnici EU, které ovlivnily vývoj cizineckého práva jsou:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES

Směrnice Rady 2001/55/ES

Směrnice Rady č. 64/221/EHS

Směrnice Rady 2003/86/ES

Směrnice Rady 2003/109/ES

Směrnice Rady 2004/81/ES

Směrnice Rady 2005/71/ES.

<sup>15</sup> V současné době je zákon v připomínkovém řízení.

<sup>16</sup> §1 (2) SR, *Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*

to zvláštní zákon vyloučí, ale vlastní úpravu neupravuje.<sup>17</sup> Jak bylo řečeno výše, ZPC obsahuje jak hmotněprávní tak i procesněprávní normy, SR se tedy použije omezeně.

Další právní předpisy, které se dotýkají problematiky cizinců pobývajících na území, můžeme rozdělit do dvou kategorií. První kategorií jsou výjimky, na něž se nevztahuje ustanovení ZPC a jsou upraveny ve zvláštních zákonech, jako je zákon O azylu<sup>18</sup>, zákon O pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky<sup>19</sup> a již výše zmíněný zákon O dočasné ochraně<sup>20</sup>. Druhou kategorií jsou zákony, které přímo problematiku pobytu cizinců neupravují, ale zabývají se oblastmi, které jsou s pobytem cizince na území spojeny. Mezi nejvýznamnější patří zákony týkající se zaměstnanosti, práva sociálního zabezpečení a práva na ochranu osobních údajů. Do úplného výčtu je pak samozřejmě nutné zahrnout i prováděcí předpisy, vyhlášky a nařízení.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> § 177 (1) SR Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

<sup>18</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., O azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Zákon č. 310/1999 Sb. Zákon o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> Zákon č. 221/2003 Sb. Zákon o dočasné ochraně cizinců ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Úplný výčet související legislativy lze najít na stránkách Ministerstva vnitra.

## Organizace státní správy a působnost

Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní záležitosti České republiky.<sup>22</sup> Jednou z působností Ministerstva vnitra je problematika mezinárodní migrace a mezinárodní ochrany v České republice, a to jak na úrovni legislativně – koncepční a analytické, tak i realizační.

V rámci ministerstva je pro oblast azylové a migrační politiky funkčně příslušný Odbor azylové a migrační politiky (dále též jen „OAMP“), do jehož působnosti spadají oblasti mezinárodní ochrany, uprchlictví, vstupu a pobytu cizinců na území, koncepce integrace cizinců a schengenská spolupráci.

V minulosti se působnost v této oblasti dělila mezi OAMP a Policii České republiky. Část kompetencí byla do roku 2011 svěřena Policii České republiky, přičemž OAMP měl postavení nadřízeného správního orgánu. Během let 2009-2011 došlo k novelizacím spočívajícím v postupném odnímání některých kompetencí spojených s vydáváním pobytových oprávnění cizincům Policii České republiky a k jejich přesunu na OAMP. Nejdříve OAMP zcela převzal agendu povolování trvalých pobytů a od roku 2011 i agendu dlouhodobých pobytů a dlouhodobých víz.

Pro posouzení žádostí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu je v současné době příslušné regionální pracoviště oddělení pobytu cizinců OAMP.<sup>23</sup> V rámci odboru azylové a migrační politiky jsou pracoviště rozdělena na náběří a rozhodčí pracoviště. K tomuto rozdělení bylo přistoupeno mimo jiné s cílem omezit korupci při rozhodování o žádostech cizinců. V tuto chvíli je striktně odděleno místo, kde se žádosti podávají a kde jsou žadatelé v kontaktu s pracovníky OAMP od místa, kde se o žádosti fakticky rozhoduje. Rozhodčí pracovníci nemají žádný kontakt s žadatelem a veškerá komunikace je vedena pouze přes pracovníky náběřího

---

<sup>22</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., O zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, kterým se určují jednotlivé ústřední orgány, a upravuje jejich působnost.

§12 (1) Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy  
h) cestovní doklady, povolování pobytu cizinců a postavení uprchlíků.,

<sup>23</sup> Toto dělení je interní a cizinec se v zásadě může obrátit na jakékoli pracoviště.  
Poznatek o ustálené správní praxi.

ČIŽINSKÝ, PAVEL. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde, 2012, str. 155, ISBN 978-80-7201-887-1.

pracoviště.<sup>24</sup> Ačkoli pozitivní úmysl zákonodárce omezit korupci při vydávání rozhodnutí je jistě chvályhodný, je nutné se pozastavit nad negativní stránkou interního rozdělení pracoviště na dvě samostatné části. V rámci přeposílání dokumentů z náběrcího pracoviště na rozhodčí narůstá administrativní zatížení OAMP a bohužel také často dochází k tomu, že se jednotlivé dokumenty nedostanou k rozhodčímu pracovníkovi, popřípadě dostanou ale s dlouhým zpožděním. Často se tak stává, že žadatel potřebné dokumenty, nejčastěji o změně určité skutečnosti, doloží, ale než se dokument dostane k rozhodčímu pracovníkovi, je již zahájeno řízení o zrušení rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu.

Nadřízeným orgánem OAMP a orgánem příslušným k přezkumu rozhodnutí v první instanci na základě řádného opravného prostředku – odvolání je Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.<sup>25</sup> Členem Komise může být pouze takový občan, který je bezúhonný, spolehlivý a má magisterské vzdělání právního směru. Členy Komise jmenuje a odvolává Ministr vnitra.

Veškeré informace o řízení se nacházejí v Cizineckém informačním systému (dále jen „CIS“). Systém obsahuje nacionále žadatele, historii správních řízení, seznam veškerých informací, které jsou nutné k vydání rozhodnutí, jako je například adresa ubytovatele, adresa zaměstnavatele a údaje o rodinných vazbách. Kromě systému CIS je OAMP používán také interní systém ALBERT, který se zaměřuje na procesní stránku řízení, například zaznamenání pohybu spisu, detailů rozhodčího pracovníka správního orgánu a vytváření přehledů procesních úkonů v daném správním řízení.

V rámci modernizace státní správy došlo k několika pozitivním změnám. Především se rozšířilo množství informací dostupných cizincům na webových stránkách Ministerstva vnitra ČR, a to v několika jazycích. Větší vstřícnost k žadatelům se projevila také v možnosti objednání se na pracoviště OAMP. Toto výrazně urychluje celý proces a omezuje i dosud často kritizovanou organizaci na náběrcích pracovištích, kdy čekací fronty byly nepřiměřeně dlouhé a často docházelo ke kupčení s čekacími lístky. Na druhou stranu stále přetrvávají zásadní nedostatky v

---

<sup>24</sup> Poznatek o ustálené správní praxi.

<sup>25</sup> Právní postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců je upraveno v ustanovení § 170a ZPC.

oblasti délky vyřízení žádostí. Zákonná lhůta k vydání rozhodnutí se pohybuje od 60 do 270 dnů<sup>26</sup>, není však výjimkou, že žádosti čekají na vyřízení i třikrát delší dobu.

Při rozhodování o žádostech o povolení k pobytu spolu správní orgány navzájem spolupracují v zájmu dobré správy<sup>27</sup>. V praxi k tomu dochází především v situacích, kdy se zároveň rozhoduje o povolení k dlouhodobému pobytu rodičů a dětí, popřípadě jiných rodinných příslušníků, a je nutno si vyžádat dokumentaci z jiného pracoviště tak, aby bylo rozhodováno jedním pracovníkem. V zájmu urychlení procesu vyřízení žádosti a ulehčení žadatelům od byrokracie je také možné vyžádat si dokumenty z jiných probíhajících řízení<sup>28</sup>. Spolupráce tedy probíhá především v zájmu žadatele, ovšem nelze vyloučit, že se správní orgán získá informace, které budou sloužit jako podklad pro zamítnutí žádosti.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> § 169 (1), ZCP.

<sup>27</sup> § 8, ZPC.

*(1) Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.*

*(2) Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*

<sup>28</sup> Jako příklad je možné uvést situaci, kdy bude rozhodováno ve věci udělení povolení k dlouhodobému pobytu manželovi za účelem podnikání a manželce za účelem zaměstnání. Je možné vyžádat si kopii dokladu potvrzujícího výši příjmu manželky ze spisu příslušného správního orgánu, na místo vyzvání manžela k doložení příslušného dokumentu za účelem posouzení financí společně posuzovaných osob a současného přerušování řízení. Tímto způsobem se značně snižují jak administrativní náklady tak i časová náročnost řízení.

<sup>29</sup> “Za skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho vlastní úřední činnosti, které mohou být podkladem pro rozhodnutí správního orgánu (§ 50 odst. 1 správního řádu z roku 2004), lze v řízení o žádosti cizince o povolení k trvalému pobytu považovat zjištění o účelovosti manželství cizince učiněná správním orgánem v průběhu řízení o dříve podaných (a obsahově zcela totožných) žádostech téhož cizince, která jsou zachycená v pravomocných rozhodnutích správního orgánu o těchto předchozích žádostech.”

(9 Ca 23/2007 – 36).

## Základní instituty

### Právo státu regulovat vstup cizinců na území

Vstup a pobyt cizinců na území státu úzce souvisí s teorií suverenity státu. Termín suverenity státu, tak jak ho chápe právní věda, je jeden z výchozích pojmů mezinárodního práva a označuje nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek v oblasti mezinárodních vztahů, tak i ve vnitřních věcech. Suverenita je tradičně spjata především se státním územím. Zahrnuje jednak právo disponovat se státním územím navenek, jednak územní výsost. Tento pojem se vykládá jako právo suverénního státu vykonávat nezávisle a výlučně veškerou moc nad státním územím, všemi věcmi a osobami fyzickými i právníckými, které se na území v danou chvíli nacházejí.<sup>30</sup> Z toho logicky plyne i právo státu regulovat vstup a pobyt cizinců na svém, suverénně spravovaném, území.

V přístupu státu k regulaci vstupu a pobytu cizinců na území se objevuje několik vědeckých teorií.<sup>31</sup> Pro zjednodušení lze citovat P. Pořízka, který uvádí, že *„je třeba odlišit pouze dva základní směry, a to neomezené právo státu zamezit vstup všem cizincům a naopak ničím neomezené právo cizince na vstup na území státu“*. Tento výrok ovšem nutně neznamená, že by se jednalo o jediné dva přístupy státu ke vstupu a pobytu cizinců na území. Naopak, autor tuto tezi dále rozvádí a poukazuje, že v rámci těchto dvou skupin existuje několik různých pobytových režimů a jim odpovídajících kategorií cizinců, jejichž právní postavení se liší. V případě ČR jsou takovou základní kategorií zajiště občané EU a jejich rodinní příslušníci. Ačkoli se většina právních teoretiků kloní k názoru, že stát má vzhledem k teorii suverenity absolutní právo zabránit vstupu cizince na území, v praxi to není příliš časté. Hlavním limitujícím faktorem je, že stát jako takový rozvíjí svou zahraniční politiku a absolutní uzavření hranic by bylo v jejím rozporu.<sup>32</sup> Viditelný vliv zahraniční politiky je zřetelný v oblasti transponování směrnic EU. I tehdy, pokud budeme uvažovat, že ČR má absolutní právo omezit vstup cizinců na území, vzhledem k její zahraniční politice,

---

<sup>30</sup> Tato definice je mimo jiné obsažena v DUŠAN HENDRYCH, a kol., *Právní slovník*, 3. vydání, 2009, „Suverenita státu“

<sup>31</sup> Příkladem může být Starkova teorie. Ta rozděluje přístup státu do čtyř kategorií v závislosti na povinnosti nebo volnosti státu cizince na území vpustit. J.G. STARK, *Introduction to International Law*, 10. ed. London, Butterworth, 1989, str. 299.

<sup>32</sup> POŘÍZEK, Základní teoretické přístupy k otázce přijímání cizinců na území státu, *Správní právo*, Ročník XLV, 8/2012, str. 449 - 470



v tomto případě členství v EU, je vázána právní úpravou EU. Zásadní jsou především základní smlouvy a směrnice o volném pohybu a směrnice o právu na sloučení rodiny, které značně zvýhodňují určité skupiny cizinců.<sup>33</sup>

K této problematice se vyjadřuje i judikatura soudů. Ústavní soud ve svém nálezu uvádí, že „...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“<sup>34</sup> Zároveň Nejvyšší správní soud doplňuje Ústavní soud tezí, že ani žádný katalog mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje subjektivní právo cizince na vstup a pobyt na území cizího státu. Judikatura se nicméně shoduje na skutečnosti, že tato neexistence subjektivního práva na vstup a pobyt cizince na území může být narušena budoucím vývojem práva, především v oblasti legislativní činnosti EU.<sup>35</sup> Tato predikce se vzhledem k současnému stavu práva EU v oblasti migrace ukázala jako správná.

### **Pobytové oprávnění**

Vstup a pobyt na území státu je umožněn na základě tzv. pobytového oprávnění, které je založeno rozhodnutím správního orgánu o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Dle systematiky ZPC můžeme dělit pobytové oprávnění cizinců na území ČR na přechodná, upravené v Hlavě III., která zahrnují rozhodnutí o udělení povolení k pobytu na základě víza a rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, a trvalá, která jsou upraveny v hlavě IV. V jednotlivých pobytovéch oprávněních k přechodnému pobytu se dále rozlišují účely, za kterými cizinec na území pobývá.

---

<sup>33</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003, O právu na sloučení rodiny

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

<sup>34</sup> Usnesení ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04

<sup>35</sup> Nejvyšší správní soud, 9 As 95/2008-45

Základním pobytovým oprávněním je oprávnění k pobytu na základě rozhodnutí o udělení krátkodobého víza, popřípadě bez víza.<sup>36</sup> V případě, že cizinec nepatří do kategorie bezvízového cizince<sup>37</sup> a zamýšlí pobyt na území pouze po dobu kratší než 90 dnů, popřípadě přes území pouze projíždí, jeho pobytové oprávnění zakládá rozhodnutí o udělení krátkodobého víza do 90 dnů, tzv. Schengenského víza. Takové vízum je vydáváno zastupitelským úřadem ČR nebo zastupitelským úřadem jiného schengenského státu. Hlavní východiska právní úpravy krátkodobých víz do 90 dnů jsou obsažena ve Vízovém kodexu.<sup>38</sup>

Délka pobytu do 90 dnů znamená, že pobyt cizince v Schengenském prostoru nesmí překročit dobu 90 dnů během 180 dnů. Prvním dnem je vstup do schengenského prostoru a po vyčerpání 90 dnů je nutné hranice schengenského prostoru opustit a opětovně je možné se do schengenského prostoru vrátit až po dalších šesti měsících. Kromě časového omezení, je možné také rozlišovat krátkodobé vízum na jednorázové, které opravňuje pouze k jednomu nepřerušovanému pobytu na území, dvourázové nebo vícenásobné.

V případě, že cizinec zamýšlí na území žít po dobu delší než 90 dnů a také v případě převzetí rozhodnutí o udělení povolení k pobytu zakládajícího vyšší pobytové oprávnění, například za účelem soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu, je nutno požádat o vydání rozhodnutí o udělení dlouhodobého víza nad 90 dnů. V tomto správním řízení je cizinec povinen uvádět a prokazovat důvod, neboli účel, svého pobytu.

Po uplynutí platnosti rozhodnutí o udělení víza, za předpokladu, že účel pobytu stále trvá, je cizinec oprávněn požádat o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Povolení k dlouhodobému pobytu je vyšším pobytovým oprávněním než vízum nad 90 dní a je také jakousi vstupní branou k získání povolení k trvalému pobytu.

---

<sup>36</sup> Občané třetích zemí mohou pobývat na území České republiky bez víza, pokud tak stanoví právní předpis Evropských společenství, mezinárodní smlouva, nařízení vlády nebo v dalších případech uvedených v zákoně č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců, mezi nimiž je například výkon vazby nebo tretu odnětí svobody nebo případy hospitalizací osob mladších 15ti let.

<sup>37</sup> Seznam třetích zemí, jejichž občané jsou povinni mít při vstupu do schengenského prostoru víza, je stanoven nařízením Rady (ES) č. 539/2001.

<sup>38</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady o kodexu Společenství o vízech ze dne 16. června 2009.

Nejvyšším pobytovým oprávněním je povolení k trvalému pobytu cizince na území. Náležitosti rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu se značně odlišují. Rozhodnutí o povolení bez nutnosti předchozího pobytu je možno například vydat z humanitárních důvodů, v případech hodných zvláštního zřetele nebo v případě, že pobyt cizince je v zájmu České republiky.<sup>39</sup> Požadavek pobytu v délce alespoň 4 let je vyžadován v případech, že cizinec žádá o udělení povolení k trvalému pobytu v pozici žadatele o udělení mezinárodní ochrany, pokud k tomu splňuje další podmínky, především týkající se věku a schopnosti postarat se o sebe.<sup>40</sup> Kromě těchto, dá se říci výjimečných situací, je však základní podmínkou vydání rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu především předchozí pobyt na území v délce minimálně 5 let na základě rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu, předložení dostatečných finančních prostředků k trvalému pobytu a zajištění ubytování.<sup>41</sup>

Kromě výše zmíněných pobytových oprávnění, které vycházejí ze ZPC právní řád rozeznává další tři instituty pobytových oprávnění, které jsou upraveny odděleně. Jedná se o institut azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany. Všechna pobytová oprávnění spojuje jeden hlavní účel, a to humanitární, s cílem ochránit cizince před nedůvodným pronásledováním státními orgány v zemi původu žadatele.

Rozlišování typů pobytových oprávnění je zásadní především vzhledem k tomu, že na sebe pobytová oprávnění logicky navazují a liší nároky na cizince i rozsah jeho práv vůči státu. Jako příklad lze uvést přístup k zaměstnání na území ČR. V případě oprávnění k pobytu na základě rozhodnutí o udělení víza nebo dlouhodobého pobytu, tedy v případě přechodných pobytových oprávnění, je cizinec značně limitován v možnosti přístupu na pracovní trh. Je tomu tak z důvodu nutnosti žádat o povolení k zaměstnání od Úřadu práce.<sup>42</sup> Další limitaci lze spatřovat v přístupu k sociálnímu a zdravotnímu zabezpečení. Cizinci s uděleným trvalým pobytem mají právo na podporu v nezaměstnanosti, dávky sociální pomoci či pomoc v hmotné nouzi za stejných podmínek, jako občané ČR a mohou tak žádat o

---

<sup>39</sup> § 66 ZPC.

<sup>40</sup> § 67 ZPC.

<sup>41</sup> ČIŽINSKÝ, PAVEL. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde, 2012, str. 40-58, 137-150.

Informační materiály Ministerstva vnitra dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi.aspx>.

<sup>42</sup> § 98 (1)a 435/2004 Sb., Zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

starobní, invalidní nebo jiný důchod.<sup>43</sup> Zajímavostí cizinců pobývajících na území na základě rozhodnutí o udělení oprávnění k trvalému pobytu je, že na rozdíl od cizinců přechodně pobývajících, mají volnost ve výběru zdravotní pojišťovny ve stejném rozsahu jako občané ČR.<sup>44</sup>

V právní úpravě, která v rámci různých pobytových oprávnění přiznává subjektivní práva cizincům postupně, je vidět tendence státu zajistit, aby sociální a zdravotní systém nebyl zneužíván, ale byl k dispozici především osobám, které mají k ČR určitou sociální vazbu, jakou pobyt na základě rozhodnutí o udělení povolení k trvalému pobytu bezesporu je.

### **Rozhodnutí o žádosti o povolení k pobytu**

Rozhodnutím ve věci, které je vydáno ve správním řízení, je každý úkon správního orgánu, který splňuje dané právní náležitosti. Správní řád pojímá institut rozhodnutí v materiálním pojetí, a není tedy rozhodující, jak je zákonodárcem označen, nýbrž jaké účinky vyvolá. Povolení k pobytu je dle výše uvedeného rozhodnutím dle SR, které zakládá veřejné subjektivní právo žadatele-cizince ke vstupu a pobytu na území ČR dle odpovídajícího typu pobytového oprávnění. Rozhodnutí o povolení k pobytu zakládá nebo mění práva a povinnosti jmenovitě určených osob, jedná se tedy o rozhodnutí konstitutivní povahy.

Odlišná je situace v případě, kdy v závěru správního řízení není vydáno rozhodnutí o povolení k pobytu, ale řízení je ukončeno jinou formou, tedy zamítnutím žádosti. V těchto případech se nejedná o konstitutivní rozhodnutí, neboť takové rozhodnutí nezakládá nová práva a povinnosti ani je nemění, a pozice žadatele zůstává totožná. Je tedy možné takové rozhodnutí zařadit do kategorie rozhodnutí deklaratorních.<sup>45</sup> Kromě toho se také jedná o tzv. Negativní správní akt, jehož vydáním se pozice adresáta nemění. To je zásadní z hlediska nového projednání

---

<sup>43</sup> Informace získané z informačních materiálů Ministerstva práce a sociálních věcí.  
<http://www.mpsv.cz/cs/>.

<sup>44</sup> Informace získané z informačních materiálů Fóra pro otevřené zdravotnictví  
<http://www.czf.cz/clanek/znz-system/>.

<sup>45</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 599-601.

totožné věci, neboť vydání negativního správního aktu nezakládá překážku rei iudicate.<sup>46</sup>

Vzhledem k právní úpravě rozhodování o povolení dlouhodobého pobytu je nutné si položit otázku, zda žadatel má na vydání rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu právní nárok, pokud splní zákonem stanovené předpoklady, či naopak, zda toto spočívá ve správním uvážení správního orgánu.

Výše položené otázky nejsou zcela jednoduché. V některých případech povolování pobytu zákonodárce výslovně stanovil, že na vydání rozhodnutí o povolení není právní nárok, například v oblasti tzv. zelených karet<sup>47</sup>. V jiných případech zákonodárce naopak stanovil, že správní orgán takové rozhodnutí při předložení všech požadovaných dokumentů vydá, jako je tomu v případě rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany<sup>48</sup>.

Kromě těchto, dá se říci výjimečných situací, je však ZPC v této oblasti značně neurčitý a dává správnímu orgánu určitý prostor volnosti při rozhodování ve věci povolení k dlouhodobému pobytu. Ve správním právu se tak všeobecně děje dvěma způsoby. Prvním způsobem je, že zákonodárce použije v předpisu právně neurčitý pojem, tedy pojem, který je nejednoznačný a dopadá na množství blíže

---

<sup>46</sup> HENDRYCH a kol., Správní právo: obecná část, 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 199, ISBN 978-80-7179-254-3.

Pojem rozhodnutí má ve SR dvojí význam – jednak se toto označení užívá jako obecné označení určitého typu úkonu správního orgánu, které je vydáno ve správním řízení a současně označuje pouze určitou část individuálních správních aktů.

<sup>47</sup> §42h (10) ZPC .

*Na vydání zelené karty není právní nárok. Ministerstvo zelenou kartu nevydá z důvodů uvedených v § 56 a dále, pokud cizinec není uveden v právním předpisu vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e), nebo podal žádost o její vydání na pracovní pozici, která není uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zelené karty, anebo je v této evidenci záznam, že zelená karta na danou pozici již byla vydána, nebo cizinec neprokázal splnění podmínky vzdělání a popřípadě odborné způsobilosti požadované pro konkrétní pracovní pozici.*

pozn. Srovnatelná je pozice Úřadu práce při vydávání rozhodnutí o povolení k zaměstnání, viz. níže.

<sup>48</sup> §42g ZPC.

*(1) Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území 9g) vydá ministerstvo na žádost cizinci, který je*

*a) pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi 9h), nebo  
b) osobou, pro kterou bylo organizováno anebo umožněno nedovolené překročení státní hranice 9i), nebo pachatele nebo organizované skupiny zabývající se organizováním anebo umožněním nedovoleného překročení státní hranice nebo napomáháním k neoprávněnému pobytu na území za podmínky, že spolupracuje s orgány činnými v trestním řízení na trestním řízení vedeném o podezření ze spáchání tohoto trestného činu a nespolupracuje s podezřelým ze spáchání tohoto trestného činu.*

nespecifikovaných situací.<sup>49</sup> Při interpretaci právně neurčitého pojmu je třeba nejdříve vyřešit otázku, jaký význam má tento pojem a dále pak, zda skutečnosti z konkrétního případu pod něj lze podřadit.<sup>50</sup> Jako vodítko v této situaci slouží systematika právní normy i použití právního pojmosloví v právním předpise. Pokud zákon použije pojem, aniž by vyjádřil jeho obsah, je nutné se domnívat, že jej používá ve významu, jaký daný výraz má obecné mluvě. Pokud je záměrem zákonodárce dát výrazu odlišný smysl, je nutné toto dostatečně zřetelně v právní normě vyjádřit. Pravý smysl pojmu není možné hledat jinde než v právní normě a nelze ho interpretovat jinak, než jak je v normě vyjádřen. Ve správní praxi se lze setkat s případy, kdy nadřízené správní orgány vydávají interní interpretační směrnice, za účelem sjednocení aplikace neurčitých právních pojmů. Taková interpretační pravidla však nejsou z pohledu případného soudního přezkumu závazná.<sup>51</sup>

V případě, kdy zákonodárce zamýšlí umožnit správnímu orgánu výběr jednoho z možných řešení, které obsahuje právní norma, jedná se o udělení tzv. diskreční pravomoci. Diskreční pravomoc, nebo-li správní uvážení, je poměrně specifickým institutem správního práva, které má za cíl zvýšit flexibilitu rozhodování správních orgánů, neboť ty po zvážení všech možných okolností konkrétního případu volí jedno

---

<sup>49</sup> „K institutu právně neurčitých pojmů uvádí judikatura správních soudů následující:

(právně neurčité pojmy)...jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli“

(5 As 78/2006-9).

<sup>50</sup> Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodnutí zabýval otázkou, zda je možné interpretovat neurčitý právní pojem a poté použít správního uvážení. V konkrétním případě se jednalo o ustanovení v § 119a (2), které zní „Rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.“. Soud na základě analýzy právního předpisu dochází k názoru, že ačkoli „...pojem „nepřiměřený zásah do rodinného nebo soukromého života...“ patří do kategorie neurčitých právních pojmů, naplnění obsahu tohoto pojmu s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který právní norma předvídá.“

(8 As 118/2012 – 45).

K totožnému právnímu názoru se Nejvyšší správní soud přiklonil i v dalším soudním rozhodnutí:

“Rozdíl mezi neurčitým pojmem a správním uvážením mimo jiné spočívá v tom, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že určitou skutkovou podstatu lze podřadit pod neurčitý pojem obsažený v právní normě, nemá již prostor pro úvahu, pokud jde o volbu následků.”

(1 As 16/2008 – 52)

<sup>51</sup> BAŽIL Z., Neurčité právní pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva, *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*, č. 6/1992, str. 13-15, 45-47

z možných řešení. Toto se nejčastěji děje použitím určitých termínů v textu zákona, jako je například „správní orgán může, smí, je oprávněn, lze“.<sup>52</sup> Je však třeba poukázat na to, že volba samotného termínu automaticky nezakládá oprávnění správního orgánu ke správnímu uvážení. K dovození takového oprávnění je potřeba přistoupit až po posouzení souvislostí s ostatním textem právního předpisu.<sup>53</sup>

Rozlišení mezi těmito dvěma způsoby je zásadní především vzhledem k přezkumu rozhodnutí správního orgánu. Zatímco v případě správního uvážení nadřízený orgán může pouze zkoumat, zda si rozhodující správní orgán opatřil dostatek důkazu a vyvodil u nich logický závěr, popřípadě zda nepřekročil či nezneužil správní uvážení, v případě neurčitých právních pojmů je možné přezkoumat i samotný výklad pojmu.

ZPC je zvláštní především tím, že až na výše uvedené výjimky, neobsahuje takto jasně vymezený způsob, kterým je správnímu orgánu dána určitá volnost při rozhodování. V textu zákona toto oprávnění správního orgánu vyplývá z množství právně neurčitých pojmů. Ačkoli se formálně nejedná o správní uvážení tak, jak ho definuje právní teorie<sup>54</sup>, materiálně se s ním shoduje. Jako ilustraci lze uvést institut odepření vstupu cizince na území dle §9 ZPC<sup>55</sup>, tedy vydání rozhodnutí o neudělení

---

<sup>52</sup> Ačkoli se v zákoně diskreční oprávnění objevuje ve formě volby termínu jako např. „správní orgán může, lze...“ dle judikatury správních soudů se nejedná o možnost užít správní uvážení ale o povinnost výběru jednoho z právem předvídaných následků. Vrchní soud se v této problematice vyjádřil následovně:

“...rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k rozhodnutí.”

(6 A 99/92-50).

Pozn. Je možné se také setkat s právními ustanoveními, které neurčité právní pojmy a správní uvážení kombinují. V takových případech hovoříme o tzv. kumulovaných právních předpisech, které obsahují jak neurčité právní pojmy na straně skutkové podstaty, tak volné uvážení na straně právního následku.

Ehnertová Eva, VÍZOVÁ POLITIKA A PRAXE ČR V KONTEXTU EVROPSKÉ UNIE - XII. Limity správního uvážení v kontextu beznárokového udělování víz., ASPI.

<sup>53</sup> BAŽIL Z., Neurčité právní pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva, *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*, č. 6/1992, str. 63.

<sup>54</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, str 149-156.

<sup>55</sup> §9 (1)ZPC.

#### *Odepření vstupu na území*

*(1) Policie odepře cizinci vstup na území, jestliže*

*a) nemá platný cestovní doklad,*

*b) předloží padělaný nebo pozměněný cestovní doklad, vízum nebo povolení k pobytu,.*

povolení k dlouhodobému pobytu. Absence důvodů pro odepření povolení ke vstupu na území České republiky je negativní podmínkou, která musí být splněna v případě získání pobytového oprávnění. Zkoumáním, zda tyto důvody v dané žádosti existují, se správní orgán zabývá před vlastním hodnocením doložených dokumentů. V jednom z ustanovení, §9(1)h ZPC, je stanoveno, že Policie ČR odepře cizinci vstup na území pokud *“je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky”*. Pouze v této jedné větě je obsaženo takové množství právně neurčitých pojmů<sup>56</sup>, že se de facto jedná o možnost správního uvážení i bez toho, že by zákonodárce použil výše zmíněné formulace.

Dle výše popsané právní úpravy správního řízení ve věci vydání rozhodnutí o udělení povolení k pobytu a v souladu s judikaturou lze dojít k názoru, že rozhodnutí o udělení víza, tím spíše vyššího pobytového oprávnění – povolení k dlouhodobému pobytu, není až na výjimky nárokovým rozhodnutím. Samotnou podstatou institutu správního uvážení je totiž právě to, že na pozitivní rozhodnutí o udělení povolení k pobytu není právní nárok.<sup>57</sup>

---

*c) nepředloží vízum, podléhá-li cizinec vízové povinnosti nebo povolení k pobytu,  
d) nepředloží doklady prokazující účel a zabezpečení podmínek pobytu na území,  
e) nemá dostatečné množství prostředků k pobytu na území a k vycestování z území,  
f) je nežádoucí osobou (§ 154),*

*g) je zařazen do informačního systému vytvořeného státem, které jsou vázány mezinárodními smlouvami o odstraňování kontrol na společných hranicích 5a) (dále jen "smluvní stát"), za účelem získání přehledu o cizincích, jimž nelze umožnit vstup na území smluvních států (dále jen "informační systém smluvních států"); to neplatí, je-li cizinci uděleno vízum opravňující pouze k pobytu na území,*

*h) je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky,*

*i) je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území jiného smluvního státu ohrozit jeho bezpečnost nebo v něm narušit veřejný pořádek anebo ohrozit mezinárodní vztahy smluvních států, nebo*

*j) je důvodné podezření, že cizinec trpí nemocí, která je uvedena v seznamu stanoveném vyhláškou Ministerstva zdravotnictví (§ 182a odst. 1) (dále jen "závažná nemoc").*

<sup>56</sup> Důvodné nebezpečí, narušení veřejného pořádku závažným způsobem, ohrožení bezpečnosti státu nebo mezinárodních vztahů

<sup>57</sup> K podložení tohoto tvrzení je vhodné uvést jedno z nejvýznamnějších soudních rozhodnutí, které se vztahují k právnímu nároku na vydání pozitivního rozhodnutí ve věci udělení pobytového oprávnění. §51 (2) ZPC stanoví v části „Společná ustanovení“ že na udělení víza není právní nárok. Soud se dále zabývá otázkou, zda je možné toto ustanovení vztáhnout i na ostatní řízení, která s vízovým řízením souvisí:

„Je tak třeba chápat ustanovení § 51 odst. 2 cit. zákona jako normu, která stanoví atribut nenárokovosti nejen na udělování víz, ale i na řízení související, ledaže by speciální norma či logika věci vedly k jinému závěru.... Nebylo by také logické, jestliže by byla správnímu orgánu poskytnuta různá míra správního uvážení pro oba tyto typy řízení (řízení o udělení víza a řízení o jeho prodloužení), přestože by posuzoval obdobné podmínky, vycházel by z obdobných dokumentů a i následky jeho rozhodování by byly obdobné, neboť pokud jsou identické vstupy i výstupy rozhodování, musel by být dán zvláštní důvod k tomu, aby tyto vstupy a výstupy podléhaly různému režimu posuzování a rozhodování“.



Názory na to, zda je pro právní úpravu cizineckého práva vhodné použití takto vyjádřeného správního uvážení vhodné, se v odborné veřejnosti liší, nicméně odborníci souhlasí, že přehnaná kazuistika právní úpravy by byla mnohem škodlivější než současná úprava. Všeobecně se má za to, že volná úvaha umožňuje individualizaci a ochranu před rigidním uplatňováním správního práva.<sup>58</sup>

Kromě dopadů na žadatele-cizince má volba způsobu rozhodování správní úřadu také vliv na samotné úředníky-rozhodce. Jedním z oficiálních záměrů nové právní úpravy, která omezovala správní uvážení tak, jak jej definuje právní teorie, bylo omezení rizika korupce mezi úředníky a žadateli. Kromě toho se však také hovoří o nepřiznaném účelu zákona a to ulehčení práce úředníků. Bezesporu lze souhlasit s tím, že správní uvážení vyžaduje aktivní činnost úředníka přinejmenším v odůvodnění svého, ať již pozitivního či negativního, rozhodnutí a jeho případném zdůvodnění před odvolacím orgánem. Na druhou stranu v případě kazuistické úpravy jsou tyto nároky na rozhodčího úředníka poměrně omezeny.<sup>59</sup>

### **Pojem “cizinec”**

Zásadním pojmem v oblasti cizineckého práva je sám pojem “cizinec”. Dle současného znění zákona, §1(2) ZPC, se cizincem “...rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie“. Otázkou je, jak toto ustanovení interpretovat. Gramatickým výkladem právní normy by bylo možné dojít k závěru, že cizincem je každá fyzická osoba, která není občanem ČR, a to i taková, která je občanem EU. V tomto případě je však nutné se zabývat otázkou, jaký smysl by mělo speciální zdůraznění pozice občana EU jako cizince. Je nutné zaměřit se na systematiku právního předpisu a jeho vztah k právním předpisům EU.

Již bylo zmíněno, že v rámci skupiny „cizinců“, v tomto kontextu míněno občane jiného státu než ČR, existují kategorie osob, které mají výhodnější postavení vzhledem k právu vstupu a pobytu na území. Občané EU a jejich rodinní příslušníci do takové kategorie rozhodně patří. Naprosto zřetelné je to vzhledem k odlišné právní úpravě postavení občanů EU a ostatních cizinců, takzvaných cizinců 3. zemí.

---

2 As 29/2003 – 36.

<sup>58</sup> Pavel Mates: Správní uvážení v judikatuře správních soudů, [Právní rádce 8/2010, s. 494-498

<sup>59</sup> Pavel Čížinský, Zákon o pobytu cizinců jako příklad negativních tendencí celého českého právního řádu, *Právní rozhledy* 20/2007, s. 756

Odlíšná terminologie, tedy užití termínu “občan EU” a “cizinec” má toto dělení ještě více zdůraznit.

Ačkoli se práce nezaměřuje na občany EU je na místě zmínit, že odlišná práva občanů členských zemí EU vycházejí z Jednotného evropského aktu a Maastrichtské smlouvy, která zavedla pojem občanství Unie<sup>60</sup>. Tento institut v sobě nese právo občanů členských států EU na vstup a pobyt v jiné členské zemi EU bez nutnosti speciálních pobytových oprávnění. K intenzivnímu rozvoji migrace v rámci států EU slouží spolupráce států v rámci tzv. schengenského prostoru, která umožňuje přeshraniční pohyb bez pasové kontroly a tím i odstranění administrativních omezení.

Z výše uvedeného lze usuzovat, že záměrem zákonodárce bylo definovat pojem “cizinec” jako takovou osobu, která není občanem ČR a zároveň není občanem EU. Toto tvrzení podporuje i fakt, že dodatek “včetně občana Evropské Unie” se v právní úpravě objevil jako reakce na členství ČR v EU, a to v rámci novelizace právního předpisu zákonem č. 217/2002 Sb., s účinností od 1. 5. 2004.<sup>61</sup>

### **Opravné prostředky**

Rozhodnutí správního orgánu ve věci povolení dlouhodobého pobytu je prvoinstančním rozhodnutím. Jelikož se jedná o zásah do práv a povinností osob je v demokratickém státě nutno zajistit možnost přezkumu. Ve správním právu obecně je zakotvena zásada dvojinstančnosti, která je dále doplněna možností soudního přezkumu v rámci správního soudnictví.<sup>62</sup>

Zásada dvojinstačnosti znamená, že účastník má možnost požádat o přezkum nadřízený orgán, a to ve formě odvolání, popřípadě rozkladu.<sup>63</sup> Jedná se o tzv. řádný

---

<sup>60</sup> Jednotný evropský akt, Úřední věstník L 169 ze dne 29. 6. 1987.

Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva), Úřední věstník C 191 ze dne 29. 7. 1992.

<sup>61</sup> Při vstupu se ČR zavázala, že bude dodržovat závazky plynoucí z členství v EU, a tedy i právo volného pohybu občanů EU ve členských státech.

Čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie.

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.

<sup>62</sup> Kromě toho je dále možné podat ústavní stížnost nebo stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva.

HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, *Správní právo procesní*, 4. Vydání, Leges, Praha, 2012, str. 222.

<sup>63</sup> Rozklad je specifická forma odvolání. Je možné jej podat v taxativně uvedených přičech a postupuje se v něm podle ustanovení o odvolání, pokud není stanoveno jinak v ustanovení § 152 SR. Specifické je především tím, že se jedná o přezkum rozhodnutí ústředního správního orgánu, popřípadě ministra nebo jiných vedoucích

opravný prostředek. Orgán, který přezkoumává správní rozhodnutí je vázán rozsahem odvolání. Plné přezkoumání rozhodnutí by se uplatnilo pouze v případě, že podané odvolání by bylo do té míry nekonkrétní, že by nebylo možné určit, proti jaké části rozhodnutí odvolání směřuje. Z tohoto důvodu jsou důležité náležitosti odvolání. Je možné napadnout pouze výrokovou část, ať již celou nebo pouze její část. Odvolání pouze proti odůvodnění je nepřípustné. Účastník je povinen podat odvolání v takové formě, aby bylo jasné, kdo úkon činí, proti komu, v jakém rozsahu ho napadá a v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení.

Uvedená právní úprava je obsažena v ustanovení §82 SR a použije se i na řízení ve věcech pobytu cizinců. V případě odvolání proti rozhodnutí ve věci povolení dlouhodobého pobytu, nejčastěji samozřejmě půjde o rozhodnutí o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu, je příslušným odvolacím orgánem Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Ačkoli název odvolacího orgánu obsahuje termín Komise, nejedná se o komisi ve smyslu ustanovení o rozkladu, ale nadřízený orgán OAMP.<sup>64</sup>

V případě odvolání proti rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu se i dále uplatní obecná úprava obsažená ve SR. Odvolání je možné podat proti rozhodnutí, které je nepravomocné a to v lhůtě 15 dnů, která počíná běžet od dne následujícího od doručení. Kromě devolutivního účinku, který se projevuje v přezkumu rozhodnutí Komisí pro rozhodování ve věcech cizinců, má odvolání dále suspenzivní účinek.<sup>65</sup> Zvláštností odvolacího řízení ve věci rozhodnutí o povolení

---

pracovníků ústředního úřadů a přezkum daného rozhodnutí se tak nepřesouvá na vyšší správní orgán a je tím potlačen devolutivní účinek odvolání.

HORZINKOVÁ in. HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, *Správní právo procesní*, 4. Vydání, Leges, Praha, 2012, str. 238-244.

<sup>64</sup> §170b (1) ZPC.

Je vhodné poznamenat, že podané odvolání nemusí být řešeno pouze na úrovni Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Je také možné, že správní orgán, který rozhodnutí vydal, rozhodne v rámci autoremedury. Tento institut je upraven v § 87 SR a je plně použitelný na správní řízení ve věci vydání rozhodnutí o povolení pobytu.

#### § 87 SR

*Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.*

<sup>65</sup> Suspenzivní účinek je možné vyloučit na základě § 85 (2) SR.

*Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit,*

k dlouhodobému pobytu je to, že odkladný účinek má i odvolání proti usnesení, které však může být předběžně vykonatelné. Odkladný účinek v tomto má v tomto případě vliv na oprávnění žadatele zůstat na území ČR do pravomocného rozhodnutí odvolacího orgánu.<sup>66</sup> Jako příklad lze uvést odvolání proti usnesení o zastavení řízení dle ustanovení §66 (1)c, SR, tedy z důvodu neodstranění podstatných vad ve lhůtě stanovené správním orgánem.

Kromě řádného opravného prostředku ve formě odvolání má žadatel k dispozici také mimořádný opravný prostředek, totiž soudní přezkum. Soud jako nezávislý orgán zajišťuje ochranu subjektivních práv cizince. V případech soudního přezkumu se plně uplatní SŘS spolu s ustanovením § 171 a §172 ZPC. Tato ustanovení především vylučují soudní přezkum určitých rozhodnutí správního orgánu.<sup>67</sup> Především pak vyloučením těchto rozhodnutí ze soudního přezkumu nedochází k omezení práv garantovaných čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>68</sup> Ústavností odepření přístupu k soudnímu přezkumu se zabýval Ústavní soud, který se nicméně vyjádřil v tom smyslu, že na rozhodnutí o udělení víza, a rovněž tak prodloužení doby platnosti víza, není právní nárok. Proto ani není důvod tato rozhodnutí vyjímát z dosahu pravidla vylučujícího jejich soudní přezkum.<sup>69</sup>

Výše zmíněné rozhodnutí soudu se nicméně zabývá institutem víz. Úprava možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu je poněkud jiná. Ačkoli, jak vyplývá z kapitoly "Rozhodnutí o povolení k

---

*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*

<sup>66</sup> ČIŽINSKÝ, PAVEL. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde, 2012, str. 168

<sup>67</sup> § 171 ZPC z přezkoumání soudem jsou vyloučena

*a) rozhodnutí o neudělení víza; to neplatí, jde-li o neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie,*

*b) rozhodnutí o odepření vstupu; to neplatí, jde-li o odepření vstupu občanu Evropské unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi,*

*c) zrušeno*

*d) rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením řízení o ukončení pobytu zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně,*

*e) rozhodnutí o nevydání zelené karty.*

<sup>68</sup> Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, 209/1992 Sb.

<sup>69</sup> Pl.ÚS 23/11 -1. Žaloba byla podána Senátem ČR, který se domáhal zrušení ustanovení § 171(1)a ZPC

pobytu”, ani vydání rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu není de facto nárokovým rozhodnutím a v tomto případě zákon možnost obrátit se na soud neupírá. Nejvyšší správní soud tento odlišný přístup odůvodňuje růzností dopadů rozhodnutí na život cizince – žadatele. V případě rozhodnutí o neudělení víza nedochází k tak zásadnímu ovlivnění života cizince – žadatele, neboť v zemi ještě žádné vazby nevytvořil. Naopak v případě neudělení vyššího pobytového oprávnění, povolení k dlouhodobému pobytu, již cizinec žadatel vytváří rodinná a ekonomická pouta.<sup>70</sup>

Limitaci v oblasti uplatnění práva na spravedlivý proces je však možné spatřovat ve zkrácení lhůty, ve které je možné podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.<sup>71</sup>

Problematika soudního přezkumu úzce souvisí s použitím neurčitých právních pojmů a správního uvážení. Zatímco v případě rozhodnutí správního orgánu, které spočívá v použití správního uvážení, nadřízený orgán může pouze zkoumat, zda si rozhodující správní orgán opatřil dostatek důkazu a vyvodil u nich logický závěr, v případě neurčitých právních pojmů je možné přezkoumat i samotný výklad pojmu.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> dle názoru Nejvyššího správního soudu je na místě zachovat určitou distinkci mezi ukončením pobytu cizince a mezi jeho vstupem a pobytem na území České republiky, byť jsou podmínky pro vstup, pobyt i vycestování cizince z území České republiky upraveny společně v jednom zákoně, a sice v zákoně o pobytu cizinců (§ 1), který v českém právním řádu představuje základní imigrační právní normu. Jedná se totiž o poněkud kvalitativně jiné situace, zejména v souvislosti s dopady, jaké daná rozhodnutí mají, resp. mohou mít, které se odvíjejí od toho, zda cizinec pobývá na území České republiky a rozvíjí zde např. svůj rodinný a soukromý život nebo zda pobývá mimo území České republiky bez jakékoli bližší vazby, což je ostatně i případ stěžovatelky a jejího manžela, kteří na Ukrajině požádali o povolení vstupu a pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání.

(9 As 95/2008-45).

<sup>71</sup> Pro srovnání

§72 (1) SRS

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

§172 (1) ZPC

*Žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.*

<sup>72</sup> K pojmu přezkumu správního rozhodnutí, které záviselo na interpretaci neurčitého právního pojmu, judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že

„soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu.“

(7 As 78/2005 – 62).

K téže problematice se vyjadřuje i Vrchní soud, který požaduje, aby

Bylo již řečeno, že ZPC stojí na použití značného počtu právně neurčitých pojmů. Materiálně je možné toto považovat za oprávnění správního úřadu k použití správního uvážení, nicméně se jedná stále o výklad právně neurčitého pojmu. Správní soud je tak oprávněn posuzovat i interpretaci pojmu správním orgánem. Soudní činnost má velký význam pro právní jistotu žadatelů. Ačkoli soudní rozhodnutí nejsou formálním pramenem práva, správní úřady rozhodují v souladu s konstantní judikaturou.<sup>73</sup>

---

Soudu.. (bylo).. umožněno přezkoumat, zda úvaha odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům, např. zda a kterou činností žalobce, zřejmou z výpisu z obchodního rejstříku, lze pod takto řádně vyložený pojem subsumovat. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí v naznačených směrech pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.”

( čj. 6A 85/96-24).

Naproti tomu k přezkoumatelnosti správního uvážení Nejvyšší správní soud uvádí, že

„samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z těchto skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry”.

(7 As 78/2005 – 62).

<sup>73</sup> K tématu správního uvážení a jeho přezkumu se dále vyjadřuje příspěvek NEDVĚDICKÝ, Správní uvážení v oblasti azylu a migrace, *Právník*, 5/2009, str. 481.

## Dlouhodobý pobyt cizinců

Pobytové oprávnění v podobě rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu je jedním z typů pobytových oprávnění upravených v ZPC<sup>74</sup>. Institut povolení k dlouhodobému pobytu je upraveno v díle 4, Oddíle 4. Právní úprava je nesystematická a je možné nalézt řadu právních ustanovení vztahujících se na tento institut v jiných částech zákona. Z tohoto pohledu je zásadní především ustanovení §46 ZPC, které výslovně odkazuje na obdobné použití ustanovení upravující institut víz i pro oblast povolení k dlouhodobému pobytu.<sup>75</sup> Jedná se například o dokumenty, které je nutné předložit v žádosti, institut strpění cizince na území, právní úpravu zrušení platnosti víza (dlouhodobého pobytu) nebo důvody pro rozhodnutí o neudělení víza (povolení k dlouhodobému pobytu). Zásadní význam mají dále Společná ustanovení, která definují základní pojmy cizineckého práva.<sup>76</sup>

### Proces podání žádosti

Žádost o vydání rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu je možné podat v případě, že cizinec - žadatel na území ČR pobývá na základě rozhodnutí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů a zamýšlí na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců.<sup>77</sup> Je nutné, aby účel, tedy důvod pobytu, který byl uveden při žádosti o vízum stále trval. Pokud tedy žadatel získal vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem studia je nutné za tímto účelem žádat i o povolení k dlouhodobému pobytu.

---

<sup>74</sup> ZPC obsahuje další typy pobytových oprávnění:

pobytové oprávnění na základě víza k pobytu do 90 dnů (tzv. krátkodobé)  
pobytové oprávnění na základě víza k pobytu nad 90 dnů (dlouhodobé)  
pobytové oprávnění na základě povolení k dlouhodobému pobytu  
pobytové oprávnění na základě zelené karty  
pobytové oprávnění na základě modré karty  
pobytové oprávnění na základě povolení k trvalému pobytu.

<sup>75</sup> §46 (1) ZPC.

*Pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na vízum k pobytu nad 90 dnů.*

<sup>76</sup> Hlava XVII, ZPC.

<sup>77</sup> Z pravidla, že úspěšné žádosti musí předcházet dlouhodobému pobytu, však existuje několik výjimek. Osvobození od této podmínky jsou žadatelé o vydání rozhodnutí o povolení k pobytu pro účel vědecký a studium, rodinný příslušník výzkumného pracovníka, cizinec, který na území pobýval jako člen personálu zastupitelského úřadu cizího státu nebo mezinárodní vládní organizace nebo jeho rodinný příslušník, žadatel o vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu pro účel sloučení rodiny nebo za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech. V těchto případech podávají cizinci žádost na zastupitelském úřadě a pro účel převzetí rozhodnutí o povolení k pobytu na území je vydáno vízum k pobytu nad 90 dnů.

Žádost je možné podat zastupitelskému úřadu ČR v zahraničí nebo na náběrcím pracovišti OAMP. V současné době fungují na náběrcích pracovištích komunikátoři, kteří se snaží usnadnit žadatelům úspěšné podání žádosti, což značně urychluje celý proces. Vzhledem k faktu, že se jedná o řízení zahajované na žádost, uplatní se §16 SR. Dle tohoto ustanovení je správní řízení vedeno v českém jazyce a veškeré písemnosti musí být do českého jazyka úředně přeloženy. Pokud žadatel jazyk neovládá, je povinen si na vlastní náklady opatřit tlumočnicka.<sup>78</sup> Vzhledem k tomu, že většina žadatelů český jazyk neovládá a zároveň nemá finanční prostředky na obstarání si tlumočnicka, často dochází ke zbytečným průtahům správního řízení z toho důvodu, že žadatelé nerozumí, co přesně po nich správní úřad vyžaduje a nejsou tak schopni požadovaný dokument předložit.

Žádost se podává na předepsaném tiskopisu, který je dostupný na pracovištích OAMP nebo je k dispozici volně ke stažení na oficiálních webových stránkách Ministerstva vnitra ČR.<sup>79</sup> Zde se uplatní ustanovení SR a žádost je posuzována podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označena.<sup>80</sup> V případě tedy, že žadatel na tiskopisu omylem vyznačí, že žádá o prodloužení rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území, ačkoli vzhledem k doloženým dokumentům žádá o udělení prvního povolení k dlouhodobému pobytu na území, správní orgán bude postupovat podle zamýšleného podání žadatele a bude rozhodovat o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Z podání nicméně musí být jasné, kdo úkon činí, které věci se týká a co navrhuje, tak, jak to stanoví v ustanovení § 37(2)SR. V případě řízení o vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu se správní orgán snaží zjednodušit podání žádosti právě zmíněnými tiskopisy. Ačkoli tak žadatelé často neovládají jednacím jazyk, s pomocí pracovníků na náběrcím pracovišti jsou, až na výjimky, schopni úspěšně zahájit správní řízení.

---

<sup>78</sup> §16(3) SR.

*Každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. V řízení o žádosti si žadatel, který není občanem České republiky, obstará tlumočnicka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak.*

<sup>79</sup> Formuláře žádosti o víza a povolení k pobytu,  
Dostupné také na WWW <http://www.mvcr.cz/clanek/formulare-zadosti.aspx>.

<sup>80</sup> § 37, SR.

*Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.*



Podání žádosti o udělení povolení k pobytu je nutné provést osobně. V případě, že je žádost podána elektronicky, poštou nebo zmocněným zástupcem, řízení není zahájeno. Toto je nicméně možné zhojit, pokud se žadatel do 5ti dnů dostaví na pracoviště OAMP, kde byla žádost podána.<sup>81</sup> Vzhledem k ustanovení §31 a násl. SR, který umožňuje účastníku správního řízení zvolit si zástupce, popřípadě činit podání ústně, písemně či elektronicky, se jedná o zvláštní úpravu v ZPC.

Kromě podání žádosti na pracovišti OAMP ZPC zároveň umožňuje, aby byla žádost podána na zastupitelském úřadě v cizině. Zastupitelský úřad poté funguje jako prostředník mezi žadatelem a orgánem zodpovědným za správní rozhodnutí, tedy OAMP, a je oprávněn provádět úkony, které jsou jinak vyhrazeny právě OAMP.<sup>82</sup>

Žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území je obecně nutné podat nejdříve 120 dní a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti rozhodnutí o udělení povolení k pobytu nad 90 dnů. Počítání lhůt je upraveno v ustanovení § 40 SR a ZPC vlastní úpravu neobsahuje. Obsahuje však odlišnou úpravu v případě zmeškání lhůty. Pokud žadatel lhůtu k podání žádosti zmešká, je oprávněn požádat o prominutí lhůty. To je možné pouze v případě, že podání žádosti ve lhůtě zabránily důvody, které byly na vůli cizince nezávislé. Do této chvíle se právní úprava SR a ZPC nijak neliší. Cizinec je však podle ZPC oprávněn tuto žádost podat pouze do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů, nikoli do 15ti dnů, jak je stanoveno v SR.<sup>83</sup> S žádostí o prominutí lhůty je nutné spojit žádost samu a zároveň poskytnout

---

<sup>81</sup> §169 (14), ZCP.

<sup>82</sup> Jedná se například o výslech žadatele. Záznam o výsledku je spolu s žádostí zasílán na rozhodčí pracoviště OAMP a slouží jako jeden z podkladů pro rozhodnutí správního orgánu.

Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>83</sup> Pro srovnání .

§ 41 (2) SR.

*Požádat o prominutí zmeškání úkonu účastník může do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok.*

na rozdíl od

§47 ZPC.

*...V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.*

podklady k tomu, aby správní orgán mohl posoudit, zda byly překážky na vůli žadatele nezávislé a zda byly dostatečně závažné.

Pojem „důvody na vůli nezávislé“ patří mezi neurčité právní pojmy. Svým obsahem je nejednoznačný a může tak dopadat na značnou řadu situací. Je na správním orgánu aby zhodnotil, zda lze určitou situaci podřadit pod pojem „důvody na vůli nezávislé“.<sup>84</sup> V případě, že se žadateli nepodaří prokázat, že v podání žádosti bránily závažné a na jeho vůli nezávislé překážky, řízení o jeho žádosti je zastaveno usnesením, neboť podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu nebyl oprávněn.<sup>85</sup> Vzhledem k dosavadní rozhodovací praxi je znatelný trend nepromíjení zmeškaných podání, což je často odůvodňováno tím, že zákonem stanovená lhůta cca. 100 dní je více než dostačující pro podání žádosti. Na druhou stranu poté dochází k tomu, že žadatelé předkládají žádosti neúplné a tím se celý proces rozhodování o žádosti značně prodlužuje, neboť k zahájení správního řízení stačí pouze vyplnit tiskopis žádosti bez předložení jakéhokoli dokumentu, k jehož doložení je však nutné žadatele dodatečně vyzvat.

V případě, že doba platnosti rozhodnutí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů uplynula před rozhodnutím o žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, a pokud byla žádost podána ve výše uvedené lhůtě, považuje se fikcí rozhodnutí o udělení víza za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. Tuto skutečnost lze potvrdit umístěním tzv. „překlenovacího štítku“ do pasu žadatele. Lhůty pro správní orgán na vydání rozhodnutí se liší<sup>86</sup>, všeobecně je však možné říci,

---

<sup>84</sup> Tomuto názoru odpovídá I judikatura správních soudů:

„... Výklad pojmu „důvody na vůli cizince nezávislé“ přímo vyžaduje právní uvážení, aby správní úřad mohl zhodnotit, zda skutečnosti tvrzené účastníkem správního řízení lze pod tento neurčitý pojem podřadit. Nejeví se proto nijak nepravděpodobné tvrzení stěžovatelky, že všechny záležitosti ohledně jejího pobytu řeší její manžel, česky nerozumí a postup podávání žádosti nezná. Zatímco neznalost českého právního řádu stěžovatelku v žádném případě nemůže omlouvat, ostatní skutečnosti podporují závěr, že určité překážky pro podání žádosti na straně jejího manžela mohou svědčit také jí (nemoc manžela).“

(7 As 142/2011 – 62).

<sup>85</sup> §169 (7) d ZCP

*Usnesením se také zastaví řízení, jestliže cizinec*

*d) podal žádost o prodloužení doby pobytu na vízum k pobytu nad 90 dnů, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o prodloužení rozhodnutí o platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn.*

<sup>86</sup> V případě dlouhodobých pobytů je relevantní § 169 (2) ZPC.

*Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, rozhodnutí se vydává) ve lhůtě 120 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie a jeho rodinného příslušník.*

že rozhodčí pracoviště vydávají rozhodnutí po lhůtách, o čemž svědčí i značný počet žalob na nečinnost. Určení přesných lhůt v zákoně je další z odchylek od SR, neboť všeobecně pro rozhodování správních orgánů platí, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.<sup>87</sup> V případě nečinnosti může účastník po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí upozornit správní orgán, který následně postupuje dle ustanovení § 80 SR<sup>88</sup> nebo podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu<sup>89</sup>. Vzhledem k tomu, že nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě se považuje za nesprávný úřední postup<sup>90</sup>, má účastník také právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Ačkoli účastníci řízení o vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu mají právní nástroje k ochraně svých práv, v praxi není jejich uplatnění příliš časté. Důvodem může být jak nedostatečná znalost právního prostředí ČR, nedostatečné finanční prostředky k zajištění dostatečné právní pomoci tak i fakt, že do doby pravomocného rozhodnutí žádosti jsou cizinci oprávněni, na základě právní fikce platnosti předchozího rozhodnutí o udělení pobytového oprávnění, legálně pobývat na území ČR.

---

*a, ) ve lhůtě 270 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území,*

*d) ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, vědeckého výzkumu nebo vydání povolení k dlouhodobému pobytu rodinnému příslušníkovi výzkumného pracovníka podle § 42 odst. 3,*

*e) ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k trvalému pobytu podle § 69, je-li žádost podaná na území, povolení k přechodnému pobytu a povolení k trvalému pobytu podle § 87g a 87h.*

<sup>87</sup> §71 (1) SR *Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.*

<sup>88</sup> § 80 (4) SR.

*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,*

*c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, 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.*

<sup>89</sup> § 79 – §87 SRS.

Problémem vydávání rozhodnutí po lhůtách z pohledu žadatelů se věnuje Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. Mimo jiné v polovině roku 2012 apelovalo na Výbor pro práva cizinců při Radě vlády pro lidská práva a předložilo dokument prokazující dlouhodobou nečinností OAMP v oblasti povolování pobytů cizinců.

Tento dokument je přístupná na [http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/necinnost\\_oamp\\_201210290836354.pdf](http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/necinnost_oamp_201210290836354.pdf)

<sup>90</sup> § 13, Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady, ve znění pozdějších předpisů č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti.

Správní orgán rozhoduje o žádosti cizince na základě důkazů, skutečností známých správnímu orgánu nebo podkladů od jiných správních orgánů. V této oblasti ZPC neobsahuje zvláštní ustanovení, postupuje se tedy dle SR.<sup>91</sup> V případě správního řízení ve věci udělení povolení k dlouhodobému pobytu lze do jisté míry hovořit prolínání zásady vyšetřovací a pojednávací. V oblasti hodnocení, zda existují důvody pro odepření vstupu cizince na území, leží důkazní břemeno na straně správního orgánu. Uplatní se tedy zásada vyšetřovací a správní orgán sám vyhledává důkazy. Na druhou stranu, vzhledem k tomu, že se řízení zahajuje na žádost, je na žadateli, aby prokázal, že splňuje podmínky stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí o udělení povolení k pobytu. Hovoříme tedy o zásadě pojednávací, neboť správní orgán si neopatřuje potřebné dokumenty, ale pouze vyzývá k jejich doložení.<sup>92</sup>

K žádosti je nutno předložit celou řadu dokumentů. Můžeme je dělit na dvě skupiny, základní skupinu dokumentů, které je nutné předložit ke každé žádosti<sup>93</sup> a dokumenty, které potvrzující účel pobytu a které se z části liší pro každý z účelů.

Dokumenty potvrzující potřebné skutečnosti je třeba překládat v originálu, popřípadě ověřené kopii. Veškeré dokumenty musí být v českém jazyce nebo do českého jazyka úředně přeloženy. Zároveň u úředních listin je vyžadována superlegalizace nebo doložka, tzv. apostila, která prokazuje ověření podpisu a otisku razítka na listině za účelem jejího použití v zahraničí. Veškeré dokumenty, které je nutné doložit k žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, nesmí být starší

---

<sup>91</sup> §51 (1) SR.

*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.*

<sup>92</sup> Více k rozdílným úpravám při správním řízení zahájeném na žádost a z řízení z moci úřední JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád*, 3. vydání, C.H.BECK, 2011, str. 205, ISBN 978-80-7400-401-8.

<sup>93</sup> §46 (1), ZCP.

*Pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na vízum k pobytu nad 90 dnů. K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 je cizinec dále povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j odst. 1. Současně je povinen předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění. To neplatí, pokud je cizinec zdravotně pojištěn podle zvláštního právního předpisu 8c).*

Pozn. O uvedených dokumentech bude pojednáno v následující části. V jednotlivých typech žádostí, lišících se v účelu pobytu, nebudou již dále zmiňovány.

180 dnů, s výjimkou cestovního dokladu, matričních dokladů a fotografie cizince, pokud odpovídá jeho skutečné podobě.

Pokud žadatel dokumenty do žádosti nedoloží, přímo náběřčí pracoviště ho na skutečnost upozorní, popřípadě mu pomůže nedostatek odstranit. Příkladem může být ověření prosté kopie cestovního dokladu správním orgánem. Pokud nedostatky nelze napravit na místě, správní orgán žadatele vyzve k jejich odstranění. Ve výzvě specifikuje, co žadatel doložil, v čem správní orgán spatřuje nedostatky, jak tyto nedostatky napravit a poskytne žadateli přiměřenou lhůtu, která závisí na správním uvážení. Lhůty k odstranění nedostatků se značně liší v závislosti, jak náročné je pro žadatele daný dokument doložit. Například výzva k odstranění nedostatku, který spočívá v nedoložení fotografie, bývá většinou v řádech dnů, zatímco výzva k doložení rozhodnutí o povolení k zaměstnání od Úřadu práce se bude pohybovat v řádech měsíců.<sup>94</sup> Žadatel je zároveň poučen o následcích neodstranění nedostatků v určené lhůtě. Spolu s výzvou je vydáno usnesení o přerušení řízení.<sup>95</sup> Pokud je doložení požadovaného dokumentu pro žadatele časově náročnější, než správní orgán předvídal, je možné požádat o prodloužení lhůty dle SR a správní orgán, pokud taková žádost neohrožuje účel řízení ani porušuje rovnost účastníků, takové žádosti vyhová.<sup>96</sup> Tento postup vychází z ustanovení § 4 SR a spadá tak do základních zásad činnosti správních orgánů.

Pokud se výzva nedaří žadateli doručit, žadatel ji nepřivezme osobně na náběřčím pracovišti nebo je na uvedené adrese neznámý, postupuje se podle ustanovení ve SR a doručuje se veřejnou vyhláškou.<sup>97</sup> K situaci, kdy se písemnost

---

<sup>94</sup> Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>95</sup> §45 (2) SR

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

<sup>96</sup> §39 (2) SR

<sup>97</sup> Institut doručování je upraven v SR, §19 - §26 SR, a ZPC nemá žádnou zvláštní úpravu.

Rozhodnutí NSS se zabývá následky nesprávné výzvy na odstranění nedostatků žádosti. Ačkoli se v soudním rozhodnutí jedná o řízení ve věci trvalého pobytu, lze tato pravidla vztáhnout i na řízení ve věci vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu.

“Správní orgán, jenž zjistí takový недостаток žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu cizinci, který zakládá oprávnění žádost zamítnout [§ 75 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky], a nevyzve žadatele k odstranění vady a nepoučí jej o následcích nečinnosti (§ 45 správního řádu z roku 2004), zatíží své rozhodnutí o zamítnutí žádosti vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.”

nedaří doručit v praxi dochází velmi často a to ať již vinou žadatelů, kteří se na uvedených adresách fakticky nezdržují nebo doručovatelů poštovních služeb, kteří vrací výzvu správnímu orgánu, aniž by se ji skutečně snažili adresátovi doručit.<sup>98</sup>

Pokud žadatel ve lhůtě nedostatky neodstraní, jsou možné dva postupy správního orgánu. K zastavení řízení podle SR dojde ve chvíli, kdy žadatel požadované dokumenty vůbec nedoloží<sup>99</sup>, k zamítnutí žádosti, pokud žadatel na výzvu reaguje a dokumenty správnímu orgánu přeloží, avšak tyto neodstraňují nedostatky žádosti tak, jak byly specifikovány ve výzvě správního orgánu. Žádost je pak zamítnuta podle právní úpravy obsažené ZPC.<sup>100</sup> Jako příklad lze uvést doklad o zajištění ubytování. Doklad o zajištění ubytování na území je jedna ze základních náležitostí žádosti o povolení dlouhodobého pobytu pro jakýkoli účel pobytu. Jedním z takových dokumentů, který zajištění ubytování prokazuje, je například písemné potvrzení osoby, která je vlastníkem bytu nebo domu o souhlasu s ubytováním cizince (dokument, který je podepsaný a obsahuje úřední ověření podpisu). Je nutné, aby doklad podepsal většinový vlastník nemovitosti. V případě, že při podání žádosti je dokument opatřen podpisem menšinového vlastníka bez úředního ověření a po výzvě, kde jsou náležitosti dokumentu prokazujícího zajištění ubytování specifikovány, je dokument opatřen pouze ověřeným podpisem menšinového vlastníka, bez doložení podpisu většinového vlastníka, dojde k zamítnutí žádosti dle ZPC.

---

<sup>98</sup> Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>99</sup> §66 (1)c, SR.

*Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže*

*c) žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení,*

K témuž tématu se vyjadřuje judikatura a rozvádí další postup správního orgánu v případě, že cizinec – žadatel neodstraní vady žádosti.

“Zamítá-li správní orgán žádost cizince o udělení povolení k trvalému pobytu podle § 75 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, z důvodu nepředložení cestovního dokladu, není povinen zkoumat, z jakých důvodů doklad nebyl předložen, pokud žadatel na výzvu k doplnění žádosti o takový doklad nikterak nereagoval, třebaže byl o následcích nečinnosti poučen.”

(6 As 57/2009 – 72).

<sup>100</sup> §56,(1) ZCP.

*(1) Vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže a) se cizinec na požádání policie nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.*

Kromě situací, kdy žadatel neodstraní nedostatky v žádosti, dojde k zamítnutí žádosti i v dalších případech. Dle ZPC je k podání žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu oprávněn pouze ten cizinec - žadatel, u kterého trvá stejný účel pobytu, pro který bylo vydáno dlouhodobé vízum. Z toho tedy plyne, že v případě, že účel pobytu již netrvá, žádost bude zamítnuta a bude vydáno rozhodnutí o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu. Jako příklad lze uvést žadatele o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Pokud je správnímu orgánu během doby rozhodování o žádosti sděleno, že žadateli nebylo prodlouženo nebo bylo odejmuto povolení k zaměstnání, žádost o udělení povolení k pobytu je zamítnuta. K problémům v praxi často dochází v důsledku přeposílání dokumentů z náběrcího na rozhodčí pracoviště. Ačkoli žadatelé například doloží nové rozhodnutí o udělení povolení k zaměstnání nebo jeho prodloužení, dokument přesto na rozhodčí pracoviště nedorazí a žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu je zamítnuta.

Dalšími důvody pro zamítnutí žádosti jsou důvody uvedené v §56 ZPC<sup>101</sup>. Důvodů pro vydání rozhodnutí o neudělení povolení je v tomto ustanovení celá řada

---

<sup>101</sup> §56 ZPC

*(1) Vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže*

*a) se cizinec na požádání policie nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o vízum, nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit,*

*b) cizinec vyplní žádost o udělení víza nečitelně nebo neúplně či nepravdivě,*

*c) je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob,*

*d) má poznatky o tom, že by náklady spojené s pobytem cizince na území nesla Česká republika,*

*e) nepředloží náležitosti k žádosti o udělení víza nebo předloží-li padělané nebo pozměněné náležitosti,*

*f) cizinec v žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání uvede pouze číslo jednacích žádosti o vydání povolení k zaměstnání a u kterého úřadu práce o takové povolení požádal a úřad práce toto povolení nevydává,*

*g) cizinec v žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu 8f) uvede pouze číslo jednacích ohlášení živnosti nebo žádosti o udělení koncese a u kterého živnostenského úřadu živnost ohlásil nebo o koncesi požádal, a živnostenský úřad potvrzení o tom, že tento cizinec splňuje všeobecné a zvláštní podmínky provozování živnosti, nevydává,*

*h) jsou zjištěny skutečnosti uvedené v § 9 odst. 1 písm. a), b), g), h), i) nebo j),*

*i) jsou zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec po skončení pobytu stanoveného vízem neopustí území nebo že vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení víza,*

*j) před vyznačením víza nepředloží doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, nejde-li o případy uvedené v § 180i odst. 2,*

*k) pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území, l) cizinec odmítne poskytnout otisky prstů nebo pořizování obrazového záznamu, nebo m) cizinec neuhradil pokutu nebo náklady řízení vzniklé v souvislosti s řízením vedeným podle tohoto zákona.*

*(2) Vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže*

*a) nesplňuje podmínku trestní zachovalosti (§ 174),*

a jsou poměrně otevřené a dávají prostor správnímu orgánu ke správnímu uvážení<sup>102</sup>. Všeobecně se dají rozdělit do několika skupin. Prvním souborem důvodů jsou důvody, které se vztahují k samotným podkladům žádosti<sup>103</sup>, dále pak fakt, že pobyt cizince není v zájmu České republiky<sup>104</sup> nebo pokud existují důvody, pro které je možné odepřít cizinci vstup na území<sup>105</sup>.

V případě rozhodnutí o zastavení řízení nebo zamítnutí žádosti je nutné, aby správní orgán své rozhodnutí řádně odůvodnil, především uvedl důkazy, které ho vedly k danému rozhodnutí.<sup>106</sup> Toto je zásadní právě v případech, kdy dochází k zastavení řízení nebo zamítnutí žádosti v důsledku právního ustanovení, které obsahuje právně neurčitý pojem, popřípadě popřípadě opravňuje správní orgán ke správnímu uvážení.

Pokud žadatel doloží veškeré náležitosti a jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu, je správním orgánem vydán záznam o vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu. V dokumentu jsou uvedeny nacionále žadatele, souhrn jím doložených dokumentů spolu s právním odůvodněním rozhodnutí. Tento záznam je datován a spolu se spisem odeslán na náběžčí pracoviště, kde je vydán žadateli spolu s průkazem povrzučícím udělení povolení k dlouhodobému pobytu ve formě štítku. V opačném případě, viz výše, je vydáno usnesení o zamítnutí žádosti popřípadě usnesení o zastavení řízení, které je svou podstatou negativním deklaratorním rozhodnutím.

---

*b) doba platnosti jeho cestovního dokladu nepřekračuje dobu pobytu na území podle požadovaného víza nejméně o 90 dnů, nebo*

*c) v uplynulých 5 letech porušil povinnost stanovenou tímto zákonem, za podmínky, že důsledky neudělení víza budou přiměřené důvodu pro neudělení víza. Při posuzování přiměřenosti policie přihlíží zejména k dopadům tohoto neudělení do soukromého a rodinného života cizince.*

<sup>102</sup> K tomuto viz předchozí část práce – vztah neurčitých právních pojmů a správního uvážení v rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu.

<sup>103</sup> Viz výše – neúplná žádost popř. neodstranění vytýkaných vad, odmítnutí poskytnutí otisků prstů nebo obrazového záznamu, předložení padělaných dokumentů, absence udělení rozhodnutí o povolení k podnikání nebo zaměstnání, absence potvrzení o zdravotním pojištění, neuhrazení nákladů za řízení, platnost cestovního dokladu je kratší než doba platnosti rozhodnutí o povolení k pobytu.

<sup>104</sup> Cizinec je evidován v evidencích nežádoucích osob, náklady na jeho pobyt by byly hrazeny z rozpočtu České republiky, pobyt cizince není v zahraničně politickém zájmu České republiky nebo je reálná hrozba že cizinec udělené povolení k pobytu zneužije k jinému účelu, nesplňuje podmínku trestní záchovalosti.

<sup>105</sup> §9 ZPC, viz níže.

<sup>106</sup> K odůvodnění rozhodnutí bez uvedení důkazů judikatura stanoví, že:

“Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“

( 4 Azs 55/2003-51).



## Odepření vstupu na území

Dříve než se správní orgán začne zabývat vlastní žádostí a dokumenty, které žadatel předkládá, zváží, zda je zde důvod pro odepření vstupu cizince na území a vydání rozhodnutí o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu.<sup>107</sup>

Důvody odepření vstupu se liší. Cizinci může být vstup odepřen z důvodu nedostatků v dokumentech, jejich nedoložení, pro vady cestovního dokladu nebo z důvodů, které se vztahují k bezpečnosti státu, a tedy důvodů pro které by bylo možné uplatnit výhradu veřejného pořádku.

Nejzajímavějším důvodem odepření vstupu na území je bezesporu výhrada veřejného pořádku. V této oblasti se zvažují především dva pojmy, riziko ohrožení veřejného pořádku a ohrožení bezpečnosti státu. Pojmy je nutné vykládat v konkrétní situaci a je vždy nutné posoudit dopad rozhodnutí o zamítnutí žádosti na život cizince.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> §9 ZPC.

### *Odepření vstupu na území*

*(1) Policie odepře cizinci vstup na území, jestliže*

*a) nemá platný cestovní doklad,*

*b) předloží padělaný nebo pozměněný cestovní doklad, vízum nebo povolení k pobytu,*

*c) nepředloží vízum, podléhá-li cizinec vízové povinnosti nebo povolení k pobytu,*

*d) nepředloží doklady prokazující účel a zabezpečení podmínek pobytu na území,*

*e) nemá dostatečné množství prostředků k pobytu na území a k vycestování z území,*

*f) je nežádoucí osobou (§ 154),*

*g) je zařazen do informačního systému vytvořeného státy, které jsou vázány mezinárodními smlouvami o odstraňování kontrol na společných hranicích 5a) (dále jen "smluvní stát"), za účelem získání přehledu o cizincích, jimž nelze umožnit vstup na území smluvních států (dále jen "informační systém smluvních států"); to neplatí, je-li cizinci uděleno vízum opravňující pouze k pobytu na území,*

*h) je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky,*

*i) je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území jiného smluvního státu ohrozit jeho bezpečnost nebo v něm narušit veřejný pořádek anebo ohrozit mezinárodní vztahy smluvních států, nebo*

*j) je důvodné podezření, že cizinec trpí nemocí, která je uvedena v seznamu stanoveném vyhláškou Ministerstva zdravotnictví (§ 182a odst. 1) (dále jen "závažná nemoc").*

<sup>108</sup> " Veřejný pořádek pro účely § 87k odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zahrnuje krom norem právních také normy morální, sociální, politické, případně náboženské, přičemž pro naplnění dispozice tohoto ustanovení postačuje jejich porušení nižší intenzity, je-li dostatečně závažné ve vztahu k důsledkům plynoucím ze zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu

II. Je v souladu s požadavkem proporcionality mezi omezujícím opatřením a závažností jednání, pokud zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, pro účely vyhoštění [§ 119 odst. 2 písm. b)] požaduje, aby došlo k závažnému narušení veřejného pořádku, kdežto pro účely zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu [§ 87k odst. 1 písm. b)] považuje za postačující existenci důvodného nebezpečí, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto rozlišování je odůvodněno rozdílem v intenzitě omezujících opatření, která lze přijmout na základě § 87k odst. 1 písm. b) a § 119 odst. 2 písm. b) citovaného zákona. Odepření práva trvalého pobytu je sice opatřením omezujícím volný pohyb osoby (tj. odepírajícím jedno z práv vyplývajících z práva volného pohybu), nicméně jde o omezení velmi nízké intenzity. Není jím totiž samo o sobě dotčeno právo pobytu tohoto cizince na území České republiky (kapitola III směrnice 2004/38/ES); dochází zde

Výklad pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ je pojmem, který je nejednotný nejen v rámci výkladu správního orgánu ale i v soudní judikatuře. Nejvyšší správní soud se v rozšířeném senátu vyjádřil tak, že existují tři různá výkladová pojetí uvedeného pojmu, kdy kritériem je míra přísnosti vůči narušiteli veřejného pořádku. První nejpřísnější, avšak interpretačně pružný přístup, spatřuje závažné narušení veřejného pořádku již v pouhém obcházení zákona. Druhý přístup, vyžaduje přímé nerespektování platných právních norem. Za závažné narušení veřejného pořádku považuje např. vyhýbání se vyhoštění, nelegální pobyt na území, neoprávněné překročení státní hranice či prokazování se dokladem cizí osoby. Naopak nejméně restriktivní přístup dovozuje závažné narušení veřejného pořádku teprve tehdy, pokud cizinec - žadatel spáchá zvlášť závažný trestný čin.<sup>109</sup> Nejvyšší správní soud nerozhodl, kterou z variant považuje za správnou, nicméně se přiklonil k první možné, pružné, variantě. Zdůraznil, že při interpretaci právního ustanovení je vždy nutné přihlížet k celkovému smyslu právní úpravy.<sup>110</sup>

V oblasti uplatňování výhrady veřejného pořádku jsou státy limitovány. Státy především nejsou oprávněny uplatnit tuto výhradu k hospodářským účelům, důvody

---

pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci trvalého pobytu.”

( 7 As 112/2011 – 65)

Více k pojmu “veřejný pořádek” HENDRYCH a kol., *Právníký slovník*, 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-059-1.

Pojmem veřejného pořádku se zabývá také příspěvek, který se zaměřuje na problematiku subsumpce případů, kdy správní orgán explicitně připouští, že žadatel neporušil žádné zákony České republiky, ale dle subjektivního názoru aplikujícího správního orgánu jednal v rozporu s nespécifikovanými a nedefinovatelnými podmínkami klidného a spořádaného společenského soužití.

ČECHOVSKÝ, Interpretace a aplikace tzv. výhrady veřejného pořádku obsažené v § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v řízení ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny. *Bulletin advokacie*, Praha: Ústředí čs. advokacie, 2007, s. s.46 -49

<sup>109</sup> (3 As 4/2010 – 151).

<sup>110</sup> K tomuto judikatura uvádí následující:

“Aplikace výhrady veřejného pořádku předpokládá kromě samotného porušení práva i existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti, přičemž však samo odsouzení pro trestný čin ještě bez dalšího aplikaci výhrady veřejného pořádku neumožňuje.”

(5 As 51/2009 - 68).

Omezení uplatnění výhrady veřejného pořádku je znatelné i judikatury Evropského soudu, která je také často citována českými soudy:

“Z existence odsouzení pro trestný čin lze vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvalý ohrožení veřejného pořádku. Evropský soudní dvůr zdůrazňuje, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně ”

( Calfa , C-348/96).

musí spočívat pouze v osobním chování žadatele a musí představovat reálné a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti.

Pokud správní orgán ve správním řízení dojde k závěru, že v případě dané žádosti existují skutečnosti, které odůvodňují zamítnutí žádosti, vydají negativní rozhodnutí ve formě zamítnutí žádosti, tedy rozhodnutí o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu, které však nezakládá rei iudicate a cizinec – žadatel tak může podat identickou žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu znovu.

## **Typy dokumentů**

### **Cestovní doklad a fotografie**

Základním dokumentem, který je nutno předložit, je cestovní doklad. V případě cizinců 3. států je za cestovní doklad považován dokument dle §108 odst. 1 ZPC.<sup>111</sup> Cestovní doklad je možné považovat za platný pro účely žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu v případě, pouze pokud neuplynula doba platnosti. V praxi je cestovní doklad uznán za platný, i pokud obsahuje potvrzení domovského státu o tom, že platnost cestovního dokladu byla prodloužena<sup>112</sup>

Je nutné, aby veškeré údaje, včetně fotografie byly aktuální a cestovní doklad nebyl poškozen. Za nesprávný údaj se považuje i údaj o jménu a příjmení, pokud došlo ke změně například sňatkem. V případě takové změny je cizinec - žadatel povinen předložit nový cestovní doklad znějící na aktuální jméno.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> §108 (1) ZPC.

*Za cestovní doklad se pro účely tohoto zákona považuje a) veřejná listina, která je jako cestovní doklad uznává Českou republikou,  
b) veřejná listina, která splňuje podmínky podle odstavce 2,  
c) průkaz totožnosti občana Evropské unie, 1b)  
d) cizinecký pas s územní platností do všech států světa,  
e) cestovní průkaz totožnosti, nebo  
f) cestovní doklad vydaný Českou republikou na základě mezinárodní smlouvy,  
g) náhradní cestovní doklad Evropské unie, 15e  
h) seznam žáků cestujících na školní výlet v rámci Evropské unie, 7b) obsahuje-li . fotografie žáků, kteří nejsou schopni se prokázat průkazem totožnosti obsahujícím fotografií, 2. potvrzení členského státu Evropské unie, ve kterém má žák místo bydliště, že žák je oprávněn se do tohoto státu vrátit, a za předpokladu, že členský stát Evropské unie, ve kterém má žák místo bydliště, oznámil České republice, že má seznam žáků uznávat jako cestovní dokla.*

<sup>112</sup>Poznatky o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>113</sup>Zajímavou výjimku tvoří například občane Kubánské republiky nebo Korejské republiky. V těchto státech není možné vydat pas znějící na jméno získané sňatkem. V takových případech je prokázána objektivní nemožnost získat od státu doklad znějící na nové jméno a správní úřad akceptuje doklad znějící na jméno před uzavřením sňatku.

V žádosti se předkládá cestovní doklad v ověřené kopii, nicméně je tolerováno, pokud je cestovní doklad předložen v prosté kopii a originál cestovního dokladu předložen při převzetí správního rozhodnutí na náběřčím pracovišti. Podobně je postupováno v případě, kdy došlo ke změně údaje, například prodloužení doby platnosti cestovního dokladu. V případě, že cizinecký informační systém CIS obsahuje informace o novém cestovním dokladu, neboť ten byl předložen ke kontrole na náběřčím pracovišti při podání žádosti, je možné rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu vydat i bez ověřené kopie nového cestovního dokladu na základě informací ze systému.

Existují-li pochybnosti o platnosti nebo pravosti cestovního dokladu, musí být cestovní doklad cizince podroben kontrole. Kontrola probíhá s použitím technických prostředků a dochází k porovnání dostupného srovnávacího materiálu, například vzoru nebo kopie cestovního dokladu.

Další dokument, který je nutné předložit, je fotografie žadatele. Náležitosti a počty jsou upraveny ve vyhlášce Ministerstva vnitra ČR<sup>114</sup>. Fotografie nesmí být především nijak upravována, musí mít stanovený rozměr a být provedena z určitého úhlu. V případě žádosti o udělení povolení dlouhodobého pobytu je nutné předložit dvě fotografie.

### **Doklad o trestní zachovalosti**

Doklad o trestní zachovalosti je dalším ze základních dokumentů, který žádost nutně musí obsahovat<sup>115</sup>, ovšem tentokrát není na žadateli, aby dokument předkládal. Za účelem potvrzení si správní orgán rozhodující o povolení k dlouhodobému pobytu vyžádá výpis z evidence Rejstříků trestů a to v elektronické podobě. Tento výpis nesmí být starší než 6 měsíců. Za trestně zachovalého se považuje osoba, která nebyla pravomocně odsouzena za spáchání trestného činu na území České republiky a ani v dokladu cizího státu, který je obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů, není záznam, že by osoba byla odsouzena za jednání, které naplňuje znaky trestného činu.<sup>116</sup>

---

Poznátky o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>114</sup> Vyhláška Ministerstva vnitra č.368/1999 Sb, kterou se stanoví náležitosti a počty fotografií vyžadovaných podle zákona o pobytu cizinců.

<sup>115</sup> Tato povinnost se obecně nevztahuje na cizince mladšího 15 let.

<sup>116</sup> §174 (1) ZPC

Kromě ověření trestní zachovalosti žadatele správní orgán provede základní lustraci v evidencích nežádoucích osob, osob v pátrání, v schengenském informačním systému a v informačním systému osob stíhaných, podezřelých a prověřovaných<sup>117</sup>. Všechny tyto systémy jsou integrovány v systému CIS. Důvodem prověřování těchto informací je především snaha omezit možné negativní jevy, které jsou spjaty s migrací cizinců a zamezit pobytu takových osob, které představují bezpečnostní nebo jinou hrozbu pro Českou republiku, což by bylo důvodem pro rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, respektive k zahájení řízení o zrušení takového povolení.<sup>118</sup>

### **Potvrzení o zajištění ubytování**

Doklad potvrzující zajištění ubytování souvisí především s evidencí cizinců žijících na území České republiky. Je nutné evidovat adresu pobytu cizince a jakoukoli její změnu jak z důvodu pořádkového, tak za účelem vedení správního řízení. Ubytování může být zajištěno pouze v objektu určeném pro bydlení, ubytování nebo rekreaci.<sup>119</sup> Přiměřenost ubytování cizinců, stejně jako namátkové kontroly oprávněnosti pobytu na území České republiky jsou prováděny prostřednictvím pobytových kontrol cizineckou policií. V rámci svěřených pravomocí je Policie ČR oprávněna vstupovat do objektu určeného k ubytování, kontrolovat záznamy z domovní knihy a požadovat prokázání totožnosti. Tato aktivita spadá do oblasti tzv. správního dozoru.<sup>120</sup> Nejčastějším důvodem pobytové kontroly, která vychází z

---

*(1) Za trestně zachovalého se pro účely tohoto zákona považuje cizinec, který nemá*

*a) ve výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu,*  
*b) v dokladu cizího státu obdobném výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl odsouzen za jednání, které naplňuje znaky trestného činu.*

<sup>117</sup> Tento postup vyplývá z dokumentu Společné konzulární instrukce k vízům pro diplomatické mise a konzulární (2005/C 326/01).

<sup>118</sup> §46c a §56 ZPC

<sup>119</sup> §71 (2) ZCP

*Dokladem o zajištění ubytování podle § 70 odst. 2 písm. f) se rozumí doklad o vlastnictví bytu nebo domu, doklad o oprávněnosti užívání bytu nebo úředně ověřený podpis na písemném potvrzení oprávněné osoby o souhlasu s ubytováním cizince; objekt ubytování musí být podle zvláštního právního předpisu 11a) označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a je podle stavebního zákona určen pro bydlení nebo individuální rekreaci. Úřední ověření se nevyžaduje, podepíše-li oprávněná osoba souhlas před pověřeným zaměstnancem ministerstva.*

Pozn. Kromě dokladu potvrzujícího zajištění ubytování správní orgán ověří, zda má k vystavení dokladu osoba oprávnění. Ověření je provedeno přiložením výpisu z evidence Katastru nemovitostí do spisu.

<sup>120</sup> Více k tématice správního dozoru STAŠA, Správní dozor in. HENDRYCH a kol., *Správní právo: obecná část*, 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 284 a násl.

iniciativy OAMP, je, že správní orgán zjistí, že se na určité adrese, nejčastěji ubytovně, vyskytuje vyšší počet cizinců, než jaká je jeho kapacita. Toto je možné zjistit v systému CIS.

## Lékařská zpráva

Pokud správní orgán během řízení ve věci vydání povolení k dlouhodobému pobytu nabude důvodného podezření, že žadatel trpí závažnou nemocí, požádá o předložení lékařské zprávy. Důvodné podezření lze definovat jako takovou situaci, kdy správní orgán má vědomost o skutkových okolnostech v tak velkém rozsahu, že je možné předběžné právní posouzení. Není nutné, aby se jednalo o kvalifikovanou informaci, ale vyžaduje se, aby byla určitá a věrohodná.<sup>121</sup>

Závažná nemoc je taková, kterou tak označuje vyhláška Ministerstva zdravotnictví ČR<sup>122</sup> a je v souladu s právem Evropských společenství<sup>123</sup>. Ustanovení vyhlášky jsou poměrně široce formulována, proto v případě, že správní orgán váhá,

---

Pobyťová kontrola [§ 167 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] představuje úzce specializovanou a zcela specifickou kontrolu ze strany policie, která při jejím provádění nepostupuje podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ale podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Pro příklad lze v souvislosti s pobyťovou kontrolou uvést právě oprávnění policie vstupovat do ubytovacích zařízení a kontrolovat domovní knihy či oprávnění požadovat po cizinci prokázání totožnosti.

( 9 Ans 7/2011 – 59 ).

<sup>121</sup> K výkladu pojmu „důvodné podezření“ judikatura uvádí, že „...citované slovní spojení neznámá, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Průkaz, že povinnost byla porušena, a kdo je za to odpovědný, je vlastním předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne.

(6 As 75/2007).

<sup>122</sup> §2, Vyhláška č. 274/2004 Sb., kterou se stanoví seznam nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek.

*Za nemoci, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, se považují:*

- a) nemoci podléhající hlášení podle Mezinárodního zdravotního řádu a další nově se vyskytující vysoce nebezpečné nákazy (např. těžký akutní respirační syndrom - SARS, pravé neštovice),*
- b) tuberkulóza dýchacího ústrojí v aktivním stadiu mikroskopicky nebo kultivačně pozitivní nebo s tendencí rozvinutí,*
- c) syfilis, nebo*
- d) jiné infekční nemoci, pro které příslušný správní úřad k ochraně před jejich zavlečením stanovil ochranná opatření*

### §3

*Za nemoci a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek, se považují:*

- a) poruchy duševní a poruchy chování způsobené užíváním psychoaktivních látek a*
- b) akutní psychotické poruchy, deliria či impulzivní stavy a další nemoci spojené s chováním ohrožujícím druhé osoby, které se projevuje násilím nebo chováním projevujícím se ničením, nebo jejich důvodnou hrozbou.*

<sup>123</sup> 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.

zda lze určitou nemoc považovat za závažnou nemoc ve smyslu daného právního ustanovení, vyžádá si vyjádření Ministerstva zdravotnictví. Pokud je zjištěno, že žadatel trpí závažnou nemocí dle výše uvedeného, je vydáno rozhodnutí o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu, žádost je tedy zamítnuta.<sup>124</sup>

### **Doklad o cestovním zdravotním pojištění**

Ve většině případů žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu je nutné doložit doklad, který potvrzuje uzavření cestovní zdravotní pojištění a jeho zaplacení.<sup>125</sup> Takový doklad se nevyžaduje, je-li cizinec – žadatel účastníkem veřejného zdravotního pojištění<sup>126</sup> nebo pokud jsou případné náklady na zdravotní péči hrazeny na základě mezinárodní smlouvy.<sup>127</sup>

Smlouva o uzavření zdravotního pojištění zajišťuje krytí nákladů spojených s poskytnutím nutné a neodkladné zdravotní péče, včetně nákladů spojených s převozem. Smlouva musí být uzavřena minimálně na dobu povoleného pobytu. V praxi často dochází k situacím, kdy v důsledku rozhodování žádosti po zákonem stanovené lhůtě dojde k vypršení sjednaného zdravotního pojištění nebo k tomu, že sjednané pojištění nadále nepokrývá celou dobu pobytu cizince. V takových případech správní orgán dobu povolení k pobytu na území zkrátí, popřípadě vyzve žadatele k doložení nového potvrzení o sjednání zdravotním pojištění. Rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu zároveň vždy obsahuje poučení, které upozorňuje na povinnost sjednání platného zdravotního cestovního pojištění po celou dobu pobytu.<sup>128</sup> Správní orgán posuzuje pravost dokumentu a to, zda je zdravotní

---

<sup>124</sup> §56 (1)h ZPC.

<sup>125</sup> § 46 ZCP.

*K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 je cizinec dále povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j odst. 1.*

#### *§ 180j*

*(1) Dokladem o cestovním zdravotním pojištění při pobytu nad 90 dnů se pro účely tohoto zákona rozumí doklad, který vystavila pojišťovna, která je podle zvláštního právního předpisu 8g) oprávněna provozovat toto pojištění na území České republiky. Tímto dokladem cizinec dokládá zajištění úhrady nákladů léčení v souvislosti s úrazem nebo náhlým onemocněním na území, včetně nákladů spojených s převozem do státu, jehož cestovní doklad vlastní, popřípadě do jiného státu, ve kterém má povolen pobyt, a to do výše minimálně 30 000 EUR, po dobu pobytu na území, a to bez spoluúčasti pojištěného na výše uvedených nákladech.*

<sup>126</sup> §2 odst 1 písm b, Zákon č. 48/1997 Sb., O veřejném zdravotním pojištění .

<sup>127</sup> Seznam mezinárodních dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení dále dostupný na <http://www.mpsv.cz/cs/1275>.

<sup>128</sup> Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

pojištění sjednáno s pojišťovnou, která je oprávněna poskytovat komerční komplexní pojištění.<sup>129</sup>

Cestovní zdravotní pojištění je značně finančně nákladné a fakt, že je nutné doložit kromě smlouvy o sjednání cestovního zdravotního pojištění i doklad o jeho zaplacení<sup>130</sup> je velkou finanční zátěží pro cizince - žadatele. Určitou úlevou může být fakt, že potvrzení o sjednání pojištění a jeho zaplacení se předkládá ve chvíli, kdy je již o povolení rozhodnuto a pobytové oprávnění žadateli uděleno.<sup>131</sup> To ovšem neplatí v případech prodlužování již povolených pobytů.

### **Potvrzení o zajištění prostředků k pobytu**

Ve správním řízení je cizinec - žadatel povinen prokázat, že má dostatečné finanční prostředky po dobu pobytu na území státu.<sup>132</sup> Hlavním důvodem je, aby žadatel byl finančně zajištěn během svého pobytu na území a byla tak snížena pravděpodobnost, že pobyt cizince bude finanční zátěží pro Českou republiku, popřípadě, že se cizinec obrátí na dráhu zločinu.

Částka, kterou je nutno ve správním řízení doložit, se odvíjí od zákona o existenčním a životním minimu.<sup>133</sup> Výši finančních prostředků a způsob jejího výpočtu je možné rozdělit do dvou skupin. Všeobecně, pokud se v žádosti postupuje dle ustanovení §13 ZPC, se potvrzení o finančních prostředcích po dobu pobytu na území odvíjí od výše částky existenčního minima.<sup>134</sup> Žadatel je povinen prokázat

---

<sup>129</sup> V současné době poskytují komplexní pojištění následující pojišťovny: PVZP, UNIQA, Slavia, Maxima, ERGO a AXA Assistance.

<sup>130</sup> Nová právní úprava požaduje předložení dokladu o zaplacení pojistném, nepřipouští tak sjednání splátkového kalendáře na placení zdravotního pojištění.

Bližší se tématice zdravotního pojištění věnuje publikace HNILICOVÁ, DOBIÁŠOVÁ, ČIŽINSKÝ, STUDENÝ, JURÁNEK, Analýza komerčního zdravotního pojištění cizinců, *Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR*, 2012.

<sup>131</sup> Např. §42h ZPC.

*(3) Před vyznačením víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zelené karty je cizinec povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění na dobu pobytu ode dne vstupu na území do doby, než se na něho bude vztahovat pojištění podle zvláštního právního předpisu; to neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180i odst. 2.*

<sup>132</sup> Některé skupiny žadatelů jsou od této povinnosti osvobozeni. Jsou to například žadatelé o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání nebo vědeckí pracovníci, a to z titulu pojištění podle zvláštního předpisu.

Všeobecně je právní úprava obsažena v §13 ZPC, speciálně pro pobyty za účelem soužití rodiny v §42b, za účelem podnikání §46, za účelem pobytu rezidenta jiného členského státu §42 (3)c ZPC.

<sup>133</sup> Zákon č. 110/2006 Sb., ze dne 14.3.2006, O životním a existenčním minimu.

<sup>134</sup> Částka existenčního minima je 2200 Kč §3, Nařízení vlády č. 409/2011 Sb, O zvýšení částek životního minima a existenčního minima.



zajištění prostředků ve výši 15ti násobku částky existenčního minima, s tím, že tato částka se každým dalším měsícem předpokládaného pobytu na území zvyšuje o 2násobek částky existenčního minima.<sup>135</sup>

Druhá skupina cizinců - žadatelů<sup>136</sup>, dokládá finanční prostředky v závislosti na částce životního minima a normativních nákladů na bydlení.<sup>137</sup> Výše částky životního minima se posuzuje buď pro jednotlivce, nebo jako životní minimum společně posuzovaných osob.<sup>138</sup> Společně posuzovanými osobami jsou především rodiče a nezletilé nezaopatřené i zaopatřené děti, manžel nebo partner, zletilé dítě, pokud užívá spolu s rodiči<sup>139</sup> byt a není posuzován s jinými osobami<sup>140</sup>. Společně posuzovanými osobami mohou být i další osoby, které užívají byt, pokud písemně neprohlásí, že společně trvale nežijí a neuhrazují náklady na své potřeby.

Výše finančních prostředků se prokazuje několika způsoby. V případě dokládání finančních prostředků v žádostech o udělení povolení k dlouhodobému pobytu podle §13 ZCP, je dle zákona možné doložit výpis z účtu znějící na jméno cizince nebo jiný doklad o zajištění finančních prostředků, který prokazuje, že cizinec - žadatel může disponovat s vyžadovanými finančními prostředky nebo má zajištěnou

---

<sup>135</sup> §13 (4), PC, Cizinec, který nedosáhl věku 18 let, prokazuje zajištění prostředků v poloviční výši.

<sup>136</sup> Cizinci – žadatelé ve správní řízení ve věci udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, podnikání a za účelem dlouhodobého pobytu rezidenta jiného členského státu.

<sup>137</sup> Částka normativních nákladů pro rok 2013 na bydlení je stanovena v nařízení vlády Nařízení vlády č. 482/2012 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2013 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení.

- a) 7 489 Kč u jedné osoby
- b) 10 750 Kč u dvou osob v rodině
- c) 14 637 Kč u třech osob v rodině
- d) 18 307 Kč u čtyř a více osob v rodině.

Variantou k výpočtu je doložení skutečných nákladů na bydlení. Skutečnými náklady na bydlení je u bytů užívaných na základě nájemní smlouvy nájemné a náklady za plnění poskytované s užíváním bytu, nejsou-li tyto náklady zahrnuty do nájemného, tedy především platby za vodu a energie.

§25 Zákon č. 117/1995 Sb., Zákon o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>138</sup> §4 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

Životní minimum je součtem všech částek životního minima jednotlivých členů domácnosti.

Bližší k institutu životního a existenčního minima na [http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/zivotni\\_min](http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/zivotni_min).

<sup>139</sup> Za rodiče se považuje i osoba, již bylo dítě svěřeno do péče. §4 odst 4 Zákon č. 110/2006 Sb., ze dne 14.3.2006, O životním a existenčním minimu .

<sup>140</sup> Toto ustanovení je důležité ve chvíli, kdy v jednom bytě žijí dvě rodiny, například manželé a jejich dítě s partnerem nebo vlastním dítětem. V tom případě jsou obě "rodiny" posuzovány zvlášť.

Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

náhradu nákladů spojených s pobytem na území. Je také možné předložit mezinárodně uznávané platební karty spolu s výpisem z účtu banky nebo jiné finanční instituce.

Nově právní úprava dále nepřipouští, aby cizinec - žadatel prokázal požadovanou finanční částku předložením peněz v hotovosti. Tato změna nastala především v reakci na praktiky cizinců - žadatelů. Často totiž docházelo k tomu, že si cizinci finanční prostředky předávali, často přímo před správním orgánem, pouze pro účely kladného vyřízení žádosti.<sup>141</sup>

Finanční prostředky pro účely dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny nebo podnikání žadatel prokazuje předložením dokladu o úhrnném měsíčním příjmu tak, aby byla zřejmá stálost a pravidelnost příjmu. V pokynech Ministerstva vnitra ČR<sup>142</sup> je uveden demonstrativní výčet dokumentů, kterými je možné takový příjem prokázat. Mezi nejčastěji předkládané dokumenty patří potvrzení od zaměstnavatele o výši průměrného čistého výdělku za předchozí kalendářní čtvrtletí, kopie daňového přiznání k dani z příjmů fyzické osoby za předchozí zdaňovací období<sup>143</sup>, zápis z konání valné hromady, ze které je zřejmé rozdělení zisku mezi společníky, potvrzení právnické osoby o výši průměrného čistého příjmu (v případě příjmů plynoucích z členství ve statutárních orgánech) nebo potvrzení o převodu finančních dávek vyplácených státem. Podpůrně je také umožněno předložit výpis z účtu za posledních 6 měsíců spolu s dokladem nebo vysvětlením původu příjmů, pokud je z výpisu zřejmé, že příjmy jsou pravidelné.<sup>144</sup>

### **Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu na území za účelem společného soužití rodiny**

Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je specifické tím, že je k žádosti legitimován pouze omezený okruh cizinců -

<sup>141</sup> Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>142</sup> Pokyny Ministerstva vnitra jsou interní instrukce pro rozhodčí pracovníky OAMP, která mají za cíl sjednocení rozhodování správního orgánu.

<sup>143</sup> V případě osoby samostatně výdělečně činné, která se svým podnikáním teprve začíná, je možné přijmout mimořádnou účetní závěrku spolu s účetními doklady, pokud lze z těchto dokumentů vyvodit požadované závěry.

Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>144</sup> ČIŽINSKÝ, PAVEL. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde, 2012, Str 82.

žadatelů. Ti jsou určeni svým vztahem k tzv. nositeli oprávnění ke sloučení<sup>145</sup>. Nositel oprávnění ke sloučení je takový cizinec, který pobývá na území legálně na základě rozhodnutí o udělení povolení k pobytu, a to jak přechodného tak trvalého, nebo na základě rozhodnutí o udělení azylu. Kromě toho je nutné, aby pobyt nositele na území trval určitou dobu, minimálně 15 měsíců. Výjimku představuje nositel oprávnění ke sloučení, který pobývá na území na základě tzv. modré karty a zelené karty. V těchto případech je požadovaná délka pobytu nositele oprávnění ke sloučení kratší.<sup>146</sup> V případě slučování manželů je v právním předpisu navíc obsažena podmínka, která stanoví, že manželé musí být starší 18 let.<sup>147</sup>

Cizinci oprávněni k podání žádosti jsou uvedeni v ustanovení § 42a ZPC. Žádat o rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu může manžel cizince<sup>148</sup> – nositele pobytového oprávnění, nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince nebo manžela cizince<sup>149</sup>, rodič nezletilého cizince, jemuž byl poskytnut azyl nebo osamělý cizinec starší 65 let nebo bez ohledu na věk, pokud se o sebe nemůže postarat ze zdravotních důvodů.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> Judikatura se k pojmu vztah obdobný rodinnému vyjadřuje v několika případech. Soud všeobecně preferuje spíše zužující výklad.

“Vztah obdobný vztahu rodinnému [§ 15a odst. 4 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců] musí být definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný, musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je citovaný zákon v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES vymezuje. Za vztah rodinný je považován vztah rodiče – děti, prarodiče – děti. Za rodinného příslušníka, tudíž ani za vztah rodinný není považován vztah bratr – sestra, tím méně lze potom za takový vztah, resp. vztah obdobný vztahu rodinnému, považovat vztah bratranec – sestřenice.”

(5 As 6/2010 – 63).

<sup>146</sup> U osob pobývajících na území na základě modré karty je zákonem vyžadovaná délka pobytu 6 měsíců, u osob pobývajících na základě zelené karty 1 rok.

<sup>147</sup> Kromě podmínky věku ZPC obsahuje ještě negativní podmínku týkající se manželství, totiž že nositel oprávnění ke sloučení nepobývá na území státu s jiným manželem. Tato podmínka může být relevantní u osob, jejichž národní právo povoluje bigamii. Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>148</sup> Za manžela se dále považuje partner dle ustanovení §180f ZCP, pokud je prokázáno, že vstoupili do úředně potvrzeného společenství podle zákonů České republiky nebo jiného státu.

<sup>149</sup> §42a (1)d ZPC Obdobně se použije v případě, že dítě bylo svěřeno do náhradní rodinné péče nebo byl osvojen, popřípadě je cizinec nebo jeho manžel poručníkem.

<sup>150</sup> §42a (1).

*(1) Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území 9c) (dále jen "společné soužití rodiny") je oprávněn podat cizinec, který je*

*a) manželem cizince s povoleným pobytem*

*b) nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem cizince s povoleným pobytem,*

*c) nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem manžela cizince s povoleným pobytem*

*d) nezletilým cizincem, který byl cizinci s povoleným pobytem na území nebo jeho manželů rozhodnutím příslušného orgánu svěřen do náhradní rodinné péče, nebo který byl cizincem s povoleným pobytem na území*

Pokud cizinec - žadatel pobývá na území České republiky na základě rozhodnutí o udělení víza k pobytu nad 90 dní, popřípadě na základě rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem, je možné podat žádost na náběřčím pracovišti OAMP. V ostatních případech se žádost podává na zastupitelském úřadě.

K žádosti je nutné doložit řadu dokumentů. V první řadě se jedná o dokumenty uvedené výše, tedy cestovní doklad, potvrzení o zajištění ubytování a fotografii. V případě kladného vyřízení žádosti pak dále doklad o sjednání cestovního zdravotního pojištění a jeho zaplacení.

Dále je třeba doložit tvrzený příbuzenský vztah. Dokladem, který skutečnost prokazuje, je zejména originál, popřípadě ověřená kopie, rodného listu, oddacího listu, doklad o nezaopatřenosti, o poručnictví nebo doklad prokazující zdravotní stav žadatele.

Dále je nutné prokázat, že úhrnný měsíční příjem rodiny není nižší než zákonem požadované minimum.<sup>151</sup>

### **Zvláštní případy**

Poměrně závažným problémem jsou tzv. fingovaná manželství mezi cizincem – žadatelem a nositelem pobytového oprávnění, popřípadě fingovaná určení otcovství. Jedná se o účelově vytvářené důvody udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Právním důsledkem takového jednání je vždy rozhodnutí o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu, popřípadě zrušení již existujícího rozhodnutí o

---

*nebo jeho manželem osvojen anebo jehož poručníkem nebo manželem jeho poručníka je cizinec s povoleným pobytem na území, pokud se bude péče o nezletilého cizince vykonávat na území,*

*e) rodičem nezletilého cizince, kterému byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu 2); nemá-li tento nezletilý cizinec rodiče, je oprávněn žádost podat jiný jeho přímý příbuzný ve vzestupné linii, a není-li takového příbuzného, je žádost oprávněn podat poručník nezletilého cizince,*

*f) osamělým cizincem starším 65 let nebo bez ohledu na věk cizincem, který se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sám postarat, jde-li o sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem s povoleným pobytem na území.*

<sup>151</sup> §42b (1) d ZPC.

*Doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet*

*1. částek životních minim 9d) členů rodiny a*

*2. nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem 9e) nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny.*

*Způsob výpočtu částky viz. kapitola Potvrzení o zajištění prostředků k pobytu. Jedná se o výpočet částky dle ustavení § 42b (1)d, který je speciální k ustanovení §13 ZPC.*

udělení povolení k dlouhodobému pobytu ve správním řízení.<sup>152</sup> V současné době jsou rámci správního řízení správním orgánem prověřovány v podstatě všichni cizinci - žadatelé, kteří žádají o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Správní orgán provádí šetření jak formou výslechu žadatele a jeho partnera – nositele pobytového oprávnění, tak i ohledáním na místě. Tento postup je umožněn na základě směrnice o slučování rodin<sup>153</sup>, která dává prostor ke kontrole a inspekci, pokud existuje důvodné podezření z podvodu nebo uzavření účelového manželství, partnerství či osvojení.<sup>154</sup>

V případě rozvodu je v zásadě možné zrušit rozhodnutí o udělení povolení k pobytu, a to z důvodu neplnění účelu pobytu na území.<sup>155</sup> Ačkoli rozhodnutí může být zrušeno, je zvažována přiměřenost takového postupu a cizinci pobývajícím na území je zpravidla dána možnost, aby případně změnil účel svého pobytu. Jelikož ve většině případů je cizinec již na území zaměstnán, popřípadě podniká, a může tedy pobývat na území i za jiným účelem, po oznámení o zahájení řízení o zrušení uděleného pobytového oprávnění většina cizinců požádá o změnu účelu pobytu.

---

<sup>152</sup> §46a odst 2 , j ZPC

*Ministerstvo dále zruší platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jestliže zjistí, že se cizinec dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat toto povolení, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství.*

<sup>153</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003, O právu na sloučení rodiny, čl. 16.

Ke stejnému závěru došel i Nejvyšší správní soud.

„...není správní orgán povinen vycházet ze samotného tvrzení cizince o tom, že vede společnou domácnost s občanem Evropské unie, ale naopak je třeba, aby bylo takové tvrzení v řízení prokázáno relevantními a hodnověrnými důkazy; samotné čestné prohlášení nepostačí.“

(9 As 6/2010-73).

<sup>154</sup> K výkladu pojmu “důvodné podezření” viz výklad v kapitole Lékařská zpráva .

<sup>155</sup> §46 (2) i ZPC.

Pro srovnání k jiné situaci dojde, pokud se správní orgán dozví v průběhu rozhodování o povolení žádosti o ukončení manželství žadatele a nositelem oprávnění. V tom případě dojde k zamítnutí žádost podle §56 (1)a ZPC

Zánikem manželství cizince s občanem EU v průběhu řízení o žádosti tohoto cizince o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, se tato žádost nestává zjevně bezpředmětnou, a není tudíž dán důvod k zastavení tohoto řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu z roku 2004. Pokud cizinec nedoloží správnímu orgánu doklad, z něhož by vyplývalo, že zůstává rodinným příslušníkem občana EU i po zániku jeho manželství, je dán důvod pro zamítnutí jeho žádosti podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť žadatel v takovém případě nepředložil náležitosti stanovené zákonem.

(5 As 62/2009 – 68).

## **Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie**

Zvláštní postavení osob s vazbou na Evropskou unii se neomezují pouze na občany EU, tedy osoby se zaručenou volností pohybu, ale i na rezidenty členských států EU.<sup>156</sup> Tato úprava má za účel usnadnit migraci těch občanů 3. zemí, kteří již na základě legálního pobytu na území členského státu, minimálně po dobu 5 let, získali určité pobytové oprávnění. Cizinci mohou svou žádost podat jak na zastupitelském úřadě v zemi, kde pobývají jako rezidenti, tak i na území České republiky v rámci bezvízového pobytu po dobu do 3 měsíců.

Speciální postavení v zemi, kde cizinec - žadatel získá postavení rezidenta, se nijak zvláště ve správním řízení ve věci udělení povolení k dlouhodobému pobytu neprojevuje. Kromě zmíněné možnosti pobývat na území až po dobu 3 měsíců, musí cizinec - žadatel předkládat obvyklou sadu dokumentů. Základním dokumentem je doklad, který prokazuje postavení rezidenta jiného členského státu, cestovní doklad, doklad o ubytování na území a fotografie. Pokud cizinec - žadatel není pojištěn podle zvláštního předpisu<sup>157</sup>, dokládá také potvrzení o sjednání cestovního zdravotního pojištění. Žadatel není osvobozen ani od povinnosti prokazovat finanční prostředky<sup>158</sup>

Žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat i rodinný příslušník rezidenta členského státu EU, pokud pobývá ve členském státu na základě rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.<sup>159</sup>

## **Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území**

Žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia je oprávněn podat cizinec, který hodlá na území České republiky pobývat minimálně v

---

<sup>156</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 O právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

<sup>157</sup> §2 (1) b Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

<sup>158</sup> Jedná se o zvláštní úpravu k §13, žadatel dokládá potvrzení o finančních prostředcích dle § 42c (3)c.

*“ úhrnný měsíční příjem žadatele a společně s ním posuzovaných osob nebude nižší než součet částek životních minim 9d) žadatele a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem 9e) nebo částky, kterou žadatel věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob; společně posuzovanými osobami se pro účely tohoto zákona rozumí osoby uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) až c) zákona o životním a existenčním minimu za podmínek uvedených v § 4 odst. 2 a 3 zákona o životním a existenčním minimu”.*

<sup>159</sup> § 42c (5) ZCP.

délce 3 měsíců. Studium v České republice sebou nese pro cizince určité výhody v budoucnosti, neboť pro jeho budoucí zaměstnání se nevyžaduje rozhodnutí o udělení povolení k zaměstnání nebo zelená karta.<sup>160</sup>

Svou žádost podává cizinec na zastupitelském úřadu spolu se sadou základních dokumentů podle §31 ZPC, kterými jsou cestovní doklad a doklad o zajištění prostředků k pobytu. Prokazování výše finančních prostředků se řídí ustanovením §13 ZCP v případě, že se jedná o studium na vysoké škole nebo neplacenou odbornou stáž. V ostatních případech jako doklad o zajištění finančních prostředků slouží doklad, který potvrzuje, že náklady na pobyt cizince - žadatele nese hostitelská organizace. Dále je nutné doložit doklad o zajištění ubytování na území a fotografie.

Kromě těchto základních dokumentů je žadatel povinen doložit řadu dalších dokumentů, které se vztahují k tvrzenému účelu pobytu. Především se jedná o souhlas rodiče, popřípadě jiného zákonného zástupce, s pobytem na území v případě, že žadatel je nezletilý, a potvrzení o účelu pobytu, jímž je nejčastěji doklad o přijetí ke studiu. Jako potvrzení mohou však sloužit i jiné dokumenty, například smlouva s hostitelskou organizací v případě odborné praxe nebo dobrovolnické služby.<sup>161</sup>

Vzhledem k účelu pobytu, je nutné definovat pojem studium. Studium je vymezeno pro účely ZPC v ustanovení §64 ZPC.<sup>162</sup> Zákon omezuje zařízení, ve

---

<sup>160</sup> §98 (1) o, *Zákona č. 435/2004 Sb., O zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.*

Pozn. Ve srovnatelném postavení jsou například i cizinci, kteří na území pobývají na základě pobytového oprávnění k trvalému pobytu, cizinci s udělenou azylovou nebo doplňkovou ochranou nebo cizinci pobývající na území za účelem společného rodinného soužití.

<sup>161</sup> Poznátky o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>162</sup> (1) *Studiem se pro účely tohoto zákona rozumí*

- a) *základní vzdělávání, střední vzdělávání a vyšší odborné vzdělávání v oborech vzdělání v základní škole, střední škole, konzervatoři nebo vyšší odborné škole, zapsané do rejstříku škol a školských zařízení 10a), a studium v akreditovaných studijních programech na vysoké škole 9k),*
- b) *účast na jazykové a odborné přípravě ke studiu akreditovaného studijního programu vysoké školy organizované veřejnou vysokou školou, nebo účast na jazykovém a odborném kurzu pořádaném v rámci programu Evropské unie nebo na základě mezinárodní smlouvy,*
- c) *vzdělávací aktivity, včetně konzultací a výměn zkušeností, výměnných studijních pobytů a účasti v uměleckých, metodických a jiných specializovaných kurzech, jejichž obsah a organizace jsou upraveny zvláštním právním předpisem 10b) nebo jejichž uskutečňování je upraveno mezinárodní smlouvou upravující spolupráci v oblasti školství, včetně studia v programech celoživotního vzdělávání uskutečňovaných vysokými školami,*
- d) *odborná praxe určená k získání praktických a odborných zkušeností cizincem, uskutečňovaná v tuzemské hostitelské organizaci v době jeho studia na tuzemské nebo zahraniční vysoké škole anebo v době nejvýše 5 let po ukončení studia na vysoké škole, organizačně zajišťovaná nebo koordinovaná tuzemskou vysokou školou, Akademií věd České republiky nebo k tomuto účelu Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy akreditovanou*

kterých může cizinec - žadatel studovat nebo se jinak připravovat na budoucí povolání. Jedná se pouze o studium na středních školách, konzervatořích a vyšších odborných školách, které jsou zapsány v rejstříku škol<sup>163</sup> nebo v rejstříku akreditovaných vysokých škol<sup>164</sup> a jazykovou a odbornou přípravu ke studiu na akreditovaných vysokých školách. Kromě toho je také možné absolvovat jazykový kurz v rámci programů Evropské unie nebo na základě mezinárodní smlouvy, stipendijní pobyt na základě mezinárodní smlouvy nebo odbornou praxi či dobrovolnickou službu v akreditované hostitelské organizaci<sup>165</sup>, pokud tak žadatel činí za účelem získání praxe.<sup>166</sup>

Poté, co správní orgán vydá rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a před tím, než je vyznačeno rozhodnutí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí tohoto rozhodnutí o povolení, je žadatel povinen předložit doklad o sjednaném cestovním zdravotním pojištění, které musí být platné po celou dobu pobytu. Na tuto povinnost musí být žadatel správním orgánem upozorněn.

---

*právníckou osobou se sídlem na území nebo právníckou osobou se sídlem mimo území, která má na území organizační složku,*

*e) odborná praxe a dobrovolná služba mládeže ve věku od 18 do 25 let, určená k získání praktických, odborných zkušeností cizincem, uskutečňovaná v tuzemské hostitelské organizaci jako součást projektu programu nebo iniciativ Evropské unie, popřípadě obdobného státního programu a organizačně zajišťovaná nebo koordinovaná k tomuto účelu Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy akreditovanou právníckou osobou se sídlem na území nebo právníckou osobou se sídlem mimo území, která má na území organizační složku,*

*f) výměna zkušeností a studijní pobyty osob odpovědných za vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů, pokud tyto činnosti jsou vykonávány v rámci programů nebo iniciativ Evropské unie nebo v rámci mezinárodních smluv.*

*(2) Pro účely vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území (§ 42d) se vzděláváním ve střední škole nebo v konzervatoři rozumí pouze vzdělávání v rámci výměnného programu uskutečňovaného v tuzemské hostitelské organizaci a odbornou praxí pouze odborná praxe bezplatná.*

<sup>163</sup> Seznam školských zařízení ve smyslu ZPC přístupný na <http://rejskol.msmt.cz/>.

<sup>164</sup> Seznam akreditovaných vysokoškolských institucí ve smyslu ZPC je přístupný na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/akreditovane-studijni-programy-vysokych-skol-s-uvvedenim-kodu-studijnich-programu-a-oboru>.

<sup>165</sup> Seznam akreditovaných hostitelských zařízení ve smyslu ZCP je přístupný na [http://ec.europa.eu/youth/evs/aod/hei\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/youth/evs/aod/hei_en.cfm).

<sup>166</sup> §64(2) ZPC...*pro účely vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území (§ 42d) se vzděláváním ve střední škole nebo v konzervatoři rozumí pouze vzdělávání v rámci výměnného programu uskutečňovaného v tuzemské hostitelské organizaci a odbornou praxí pouze odborná praxe bezplatná .*

Pozn. Jedná se tedy o užší definici studia než u dlouhodobého víza za účelem studia, která středoškolské studium a studium na konzervatoři zahrnuje.



## Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území

Rozhodnutí o udělení povolení k pobytu za účelem ochrany na území je velice specifickým druhem pobytového oprávnění<sup>167</sup>. Tento institut se v českém právu objevil jako reakce na směrnici Evropské unie o obětech obchodování s lidmi.<sup>168</sup>

K žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území je aktivně legitimována pouze úzká skupina cizinců. Jedná se o cizince, kteří se stali pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi nebo cizinci, kteří jsou významní při vyšetřování trestného činu, který souvisí s překročením státních hranic, neoprávněným pobytem na území, popřípadě jiným zločinem podle mezinárodní smlouvy za předpokladu, že závazně rozhodnou spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení.<sup>169</sup> Kromě těchto osob je možné vydat rozhodnutí o povolení i některým rodinným příslušníkům cizinců - žadatelů. V této skupině je zahrnut partner, nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě, popřípadě osoba zbavena způsobilosti, která byla cizinci svěřena do péče.<sup>170</sup>

Podmínka spolupráce je nejzásadnějším podmínkou pro vydání rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany. Jako osvědčení jejího splnění je vydáno potvrzení o spolupráci, a to orgánem činným v trestním řízení.

---

<sup>167</sup> Toto pobytové oprávnění je mimo jiné zvláštní i z hlediska organizačního – o jeho udělení rozhoduje jediné pracoviště, a to pracoviště OAMP Letná. Neuplatní se tedy místní příslušnost.

<sup>168</sup> Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004, O povolení k pobytu vydávaném státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví, a kteří spolupracují s příslušnými orgány.

<sup>169</sup> § 42e(1).ZPC

*(1) Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území 9g) vydá ministerstvo na žádost cizinci, který je*

*a) pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi 9h), nebo*  
*b) osobou, pro kterou bylo organizováno anebo umožněno nedovolené překročení státní hranice 9i), nebo osobou, které bylo napomáháno k neoprávněnému pobytu na území 9i), jejíž svědectví je významné pro odhalení pachatele nebo organizované skupiny zabývající se organizováním anebo umožněním nedovoleného překročení státní hranice nebo napomáháním k neoprávněnému pobytu na území za podmínky, že spolupracuje s orgány činnými v trestním řízení na trestním řízení vedeném o podezření ze spáchání tohoto trestného činu a nespolupracuje s podezřelým ze spáchání tohoto trestného činu.*

<sup>170</sup> § 42e(5) ZPC.

*Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území může dále ministerstvo vydat na žádost cizinci, který je*

*a) manželem,*  
*b) nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem, nebo*  
*c) z důvodu nezpůsobilosti k právním úkonům rozhodnutím příslušného orgánu svěřen do péče cizince uvedeného v odstavci 1, pokud se v době podání žádosti tento cizinec zdržoval na území a důvodem pobytu je společné soužití rodiny. K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území je cizinec povinen prokázat skutečnosti uvedené v písmenu a), b) nebo c), předložit cestovní doklad, je-li jeho držitelem, a to i tehdy, uplynula-li doba jeho platnosti, a fotografie.*

Nedostatkem právní úpravy v České republice je fakt, že cizinec - žadatel nemá žádný právní nástroj, jak dosáhnout zahájení trestního stíhání nebo vydání potvrzení o spolupráci.<sup>171</sup> Pokud však takové trestní řízení je zahájeno, je orgán činný v trestním řízení povinen cizince poučit o právu podat žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany a to v jazyce, ve kterém je schopen komunikovat. Cizinec má poté zákonnou lhůtu 1 měsíc na rozhodnutí, zda toho práva podat žádost využije.

Vzhledem ke zvláštní povaze tohoto pobytového oprávnění, jsou odlišně upraveny dokumenty, které je nutné předložit spolu s žádostí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Žadatel předkládá, spolu s potvrzením o spolupráci, pouze cestovní doklad, který je akceptován i pokud již uplynula doba jeho platnosti, a doklad o zajištění ubytování na území. Zajímavostí je, že v případě, že žadatel není schopen si zabezpečit ubytování po dobu pobytu, je Ministerstvo vnitra ČR povinno takové ubytování pro cizince zajistit.<sup>172</sup>

### **Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu**

V případě, že cizinec uzavřel dohodu o hostování s vědeckou organizací<sup>173</sup>, je oprávněn podat žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu. Taková dohoda pak slouží jako dokument dokládající účel pobytu žadatele. Zákon omezuje instituce, se kterými může cizinec dohodu uzavřít, a to na veřejnou výzkumnou organizaci nebo vysokou školu nebo jinou výzkumnou organizaci. Podmínkou nicméně je, že taková instituce je zapsána v seznamu

---

<sup>171</sup> ČIŽINSKÝ, PAVEL. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde, 2012, str. 103.

<sup>172</sup> §42e (6) ZPC.

<sup>173</sup> Dohodu je možné uzavřít pouze v případě, že cizinec prokáže odbornou kvalifikaci a má zajištěn měsíční příjem minimálně ve výši dostačující k pokrytí přiměřených nákladů souvisejících s pobytem a návratem do státu původu aniž by musel využít systém sociální pomoci České republiky.

§ 30a, Zákon č. 341/2005 Sb, o veřejných výzkumných institucích.

ČIŽINSKÝ, PAVEL. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde, 2012, str 105.

výzkumných organizací schválených pro přijímání výzkumných pracovníků ze třetích zemí.<sup>174</sup>

Základními dokumenty, které je nutné předložit, jsou cestovní doklad a fotografie. Je také nutné doložit doklad o sjednaném cestovním zdravotním pojištění s platností do doby, než se na žadatele bude vztahovat veřejné zdravotní pojištění. Účel pobytu je dokládán dohodou o hostování a písemným závazkem hostující organizace o úhradě nákladů spojených s pobytem a vycestováním z území.

Zajímavostí u tohoto pobytového oprávnění je, že se cizinec - žadatel považuje právní fikcí po dobu platnosti rozhodnutí o udělení povolení k pobytu za účelem vědeckého výzkumu za cizince s povoleným trvalým pobytem, což do jeho postavení v oblasti úhrady poskytnuté zdravotní péče. Toto ustanovení se v právní úpravě objevilo na základě implementace Směrnice o postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.<sup>175</sup>

### **Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech**

Pobytová oprávnění podle §42g ZPC jsou zvláštní pobytová oprávnění, která zjednodušují vstup a pobyt některých skupin cizinců. Oprávnění v sobě integruje povolení k pobytu a povolení k zaměstnání. Můžeme je rozdělit na dva základní typy; Zelenou kartu<sup>176</sup> a Modrou kartu. V těchto případech ZPC zvlášť uvádí, že na vydání rozhodnutí o udělení povolení není právní nárok.<sup>177</sup> Důvodem této odlišné úpravy je citlivá oblast hospodářské politiky státu. Vzhledem k faktu, že toto oprávnění v sobě spojuje jak povolení k pobytu, tak i k zaměstnání, správní orgán se tak v určitých situacích dostává do obdobného postavení jako Úřad práce při vydání rozhodnutí o udělení povolení k zaměstnání.<sup>178</sup>

Institut Zelených karet byl doplněn do českého právního řádu jako nástroj usnadnění ekonomického pohybu těch cizinců, kteří disponují kvalifikací, která je

---

<sup>174</sup> Seznam výzkumných organizací schválených pro přijímání výzkumných pracovníků ze třetích zemí přístupný na <http://www.msmt.cz/vyzkum/seznam-vyzkumnych-organizaci-schvalenych-pro-prijimani>.

<sup>175</sup> Směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.

<sup>176</sup> Tato se vnitřně dále dělí na Zelenou kartu typu A, B a C, podle stupně kvalifikace.

<sup>177</sup> § 42g (10) ZPC, pro srovnání právní nárok na vydání rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu viz. výše.

<sup>178</sup> Viz. část Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání.

v České republice nedostatková. Toto rozhodnutí o povolení se vydává na určité pracovní místo, které musí být zařazeno do registru míst vhodných pro Zelené karty. Rozhodnutí o udělení povolení je možné vydat za předpokladu, že žadatel splňuje požadovanou kvalifikaci, popřípadě odbornou způsobilost k výkonu povolání.<sup>179</sup> Zajímavé je, že právní předpis výslovně určuje národnost cizinců – žadatelů, kteří jsou oprávněni podat žádost a povolení k dlouhodobému pobytu za tímto účelem.<sup>180</sup>

Cizinec v žádosti dokládá základní dokumenty - cestovní doklad, potvrzení o finančních prostředcích dle §13 ZPC a po vydání rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu také doklad o sjednání cestovního zdravotního pojištění a jeho zaplacení od doby vstupu na území do doby, kdy bude cizinec pojištěn podle zvláštního zákona.<sup>181</sup> Kromě těchto základních dokumentů je nutné doložit dokumenty, které prokazují vzdělání nebo odbornou kvalifikaci, která je na pracovní pozici vyžadována a do dvou měsíců od vstupu na území také doklad obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů, který svědčí o trestní záchovalost cizince.<sup>182</sup>

Institut Modrých karet se v právním řádu objevil v souvislosti s transponováním evropské právní úpravy.<sup>183</sup> Stejně jako v případě Zelených karet je možné vydat rozhodnutí o povolení pouze na pracovní místo, které je vedeno v evidenci míst pro Modré karety. Hlavní odlišností je, že se jedná o pracovní místa, na která je vyžadováno vysokoškolské nebo vyšší odborné vzdělání. Takové pracovní místo musí garantovat minimální zákonnou pracovní dobu a mzdu, která dosahuje

---

<sup>179</sup> §42g (4) ZPC, Toto posouzení je v pravomoci dalších úřadů, například Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva zdravotnictví.

<sup>180</sup> Vyhláška č. 461/2008, kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty.

<sup>181</sup> §180i (2) ZCP v kombinaci s §2(1)b, O veřejném zdravotním pojištění.

<sup>182</sup> 42h ZPC.

#### *Náležitosti k žádosti o vydání zelené karty*

*(1) K žádosti je cizinec povinen předložit*

*a) náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a) a e),*

*b) na požádání náležitosti podle § 31 odst. 5 písm. b),*

*c) doklady k prokázání vzdělání a odborné kvalifikace pro pracovní pozici uvedenou v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zelené karty, na kterou cizinec žádá zařadit.*

*(2) K žádosti nebo za pobytu na území nejdéle do 2 měsíců ode dne vstupu je cizinec dále na požádání povinen předložit náležitosti podle § 31 odst. 5 písm. a).*

*(3) Před vyznačením víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zelené karty je cizinec povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění na dobu pobytu ode dne vstupu na území do doby, než se na něho bude vztahovat pojištění podle zvláštního právního předpisu; to neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180i odst. 2.*

<sup>183</sup> Směrnici Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

minimálně 1,5 násobku průměrné měsíční mzdy. Ostatní dokumenty se shodují s dokumenty, které je nutno předložit v případě žádosti o vydání Zelené karty.

### **Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území**

Institut povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění umožňuje získat pobytové oprávnění i cizincům, na jejichž pobytu Česká republika nemá zájem, nicméně je tím řešena určitá mimořádná a dočasná situace. Stát tedy tento pobyt nijak nepodporuje, ale pouze ho "trpí" po nezbytně nutnou dobu, dokud se situace nezmění a cizinec je schopen z území odcestovat nebo získá jiný typ pobytového oprávnění.

O udělení povolení k dlouhodobému pobytu může v tomto případě žádat cizinec, který již na území pobývá na základě rozhodnutí o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění. Dokumenty, které žadatel předkládá, jsou stejné, jako při žádosti o udělení víza za účelem strpění, tedy cestovní doklad a fotografie. Důvod, pro který může cizinec na území pobývat se liší, a podle toho se také odlišují dokumenty, které je nutné předložit.

Mezi důvody, které se v žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění akceptují, patří překážka ve vycestování, která je na vůli cizince nezávislá. Jako doklad o účelu pobytu žadatel předkládá ověřenou kopii dokumentu svědčícím o překážce. Například se jedná o lékařskou zprávu, doklad vystavený Policií ČR, státním zastupitelstvím nebo soudem. Posouzení toho, zda se jedná o důvody na vůli cizince nezávislé, jsou v kompetenci správního orgánu a patří mezi právně neurčité pojmy. Dalším důvodem pro vydání rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění může být pozice svědka nebo poškozeného v trestním řízení, to, že správní orgán rozhoduje o žádosti o povolení k trvalému pobytu,<sup>184</sup> nebo že se rozhoduje o podání žaloby proti rozhodnutí, kterým se ruší platnost nebo zamítá prodloužení již uděleného pobytového oprávnění. Tento

---

<sup>184</sup> Tento důvod je akceptován pouze v případě, že žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána v době platnosti oprávnění k pobytu cizince, jehož platnost nelze prodloužit. V opačném případě je nutné, aby cizinec požádal o prodloužení dosavadního povolení k pobytu.

důvod je však akceptován pouze v případě, pokud cizinec - žadatel zároveň podal návrh na odkladný účinek takové žaloby.<sup>185</sup>

### **Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu – další účely**

Vzhledem k dosud uvedeným typům účelů dlouhodobých pobytů je nutno upozornit, že prozatím nebyly uvedeny kategorie přechodných pobytových oprávnění za účelem zaměstnání a podnikání, které jsou v praxi nejčastější.<sup>186</sup> V případech těchto žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu zákon plně odkazuje na právní úpravu dlouhodobých víz<sup>187</sup> a obsahuje pouze několik zvláštních ustanovení ohledně specifických náležitostí, které je nutno předložit.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> . Nemá-li žaloba odkladný účinek již přímo podle zvláštního zákona, může jej soud žalobě v jednotlivém případě přiznat .

#### § 73 (2) SRS

*Soud na návrh žalobce. Návrhu lze vyhovět jen tehdy, jsou-li kumulativně splněny tři podmínky:*

- (a) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly „nenahraditelnou újmu“,*
- (b) přiznání odkladného účinku by se nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a*
- (c) nebylo by v rozporu s veřejným zájmem. Výkladový problém bude patrně vyvolávat především pojem „nenahraditelná újma“, tedy snad újma nenapravitelná a nezvratná, jejíž intenzitu však soudní řád správní ani nenaznačuje.*

ŠOLÍN Odvolací řízení in.VOPÁLKA, MIKULE, ŠIMŮNKOVÁ, ŠOLÍN, *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2004, XI., s. 175 – 176.

<sup>186</sup> Oblasti zaměstnanosti cizinců, včetně občanů EU, se pravidelně věnuje I Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, VÚPSV. Aktuální údaje jsou publikovány v Bulletinu č. 28, Mezinárodní pracovní migrace v ČR, dostupné na WWW <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/B28-MPMc.pdf>.

<sup>187</sup> §46 (1) ZCP

*Pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na vízum k pobytu nad 90 dnů. K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 je cizinec dále povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j odst. 1. Současně je povinen předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění. To neplatí, pokud je cizinec zdravotně pojištěn podle zvláštního právního předpisu 8c).*

<sup>188</sup> §46 (6) a násl. ZCP.

*(6) K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání je cizinec povinen předložit rozhodnutí o povolení k zaměstnání nebo rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání a náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e).*

*(7) K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen dále předložit potvrzení finančního úřadu České republiky o stavu jeho daňových nedoplatků a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti včetně penále; splatným nedoplatkem se pro účely tohoto zákona rozumí též nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, k jehož úhradě bylo povoleno podle zvláštního právního předpisu 9e) jeho splácení ve splátkách. Není-li cizinec daňovým subjektem nebo plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, předloží doklad vydaný finančním úřadem České republiky nebo okresní správou sociálního zabezpečení potvrzující tuto skutečnost.*

*(8) K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu 8f) je cizinec povinen předložit živnostenský list nebo koncesní listinu anebo potvrzení vydané živnostenským*

## Dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání

Kromě ZPC je v této kategorii zásadním právním předpisem Zákon o zaměstnanosti, především část IV, Zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí. Vydání rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu je podmíněno rozhodnutím Úřadu práce. V tomto případě dochází k tzv. řetězení správních aktů. Jednotlivé správní akty jsou vydány samostatně. Každý ze správních aktů směřuje přímo vůči adresátovi a opravné prostředky jsou na sobě nezávislé. Předpokladem k vydání rozhodnutí o udělení povolení k pobytu za účelem zaměstnání je tak pravomocné rozhodnutí o udělení povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce.<sup>189</sup> Takový dokument, který prokazuje účel pobytu cizince, může mít podobu rozhodnutí o udělení povolení k zaměstnání nebo rozhodnutí o jeho prodloužení.<sup>190</sup> Kromě toho je

---

*úřadem prokazující, že cizinec splňuje všeobecné a zvláštní podmínky provozování živnosti, a náležitosti podle odstavce 7 a § 31 odst. 1 písm. a) a c) až e).*

*(9) Platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, vydaného cizinci s povolením k zaměstnání podle zvláštního právního předpisu 8e), jehož pracovní poměr skončil z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo dohodou z týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, a cizinec ke dni skončení pracovního poměru na území pobýval za účelem zaměstnání*

*a) po dobu alespoň 1 roku, pokud tato doba bezprostředně předcházela skončení pracovního poměru, nebo*

*b) po dobu kratší než 1 rok, pokud ke dni skončení pracovního poměru na území pobýval nepřetržitě po dobu 3 let; do doby nepřetržitého pobytu se pro tyto případy započítává doba pobytu na vízum k pobytu nad 90 dnů a na povolení k dlouhodobému pobytu,*

*policie zruší, nebylo-li cizinci ve lhůtě 60 dnů ode dne následujícího po dni skončení pracovního poměru vydáno nové povolení k zaměstnání.*

<sup>189</sup> Více k řetězení aktů STAŠA, Řetězení a subsumpce správních aktů in.HENDRYCH a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 230.

Pozn. Výjimky, kdy se rozhodnutí o povolení k zaměstnání jako předpoklad k vydání rozhodnutí o povolení k pobytu nevyžaduje, jsou upraveny v § 98, Zákon č. 435/2004 Sb.o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. V těchto případech je nicméně vyžadován doklad, který tuto výjimku potvrzuje. Tímto může být například pracovní smlouva nebo doklad o akreditaci. OAMP pro tyto účely neakceptuje dohody o provedení práce, a to z důvodu omezeného počtu hodin výkonu práce.

Poznatky o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>190</sup>« Rozhodnutí o povolení k zaměstnání může Úřad práce vydat pouze pokud jde o hlášené volné pracovní místo, které nelze vzhledem k požadované kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak.»

(6 A 25/2002-42).

Za zaměstnání se pro účely povolení k zaměstnání cizince považuje dokonce i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo.

PICHT, Zaměstnání cizinců in. BĚLINA a kol., *Pracovní právo*, 5. dopl. a podstat. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 543, ISBN 978-80-7400-405-6-.

Pozn. V současné době hospodářské krize byla vydána instrukce pro úřady práce v oblasti vydávání rozhodnutí o povolení k zaměstnání cizinců mimo EU. Mimo jiné se v ní uvádí, že úřady práce mají prodlužovat rozhodnutí o povolení k zaměstnání maximálně na dobu 6 měsíců, což v důsledku přináší nárůst agendy OAMP, protože rozhodnutí o povolení k pobytu může být vydáno maximálně na dobu platnosti rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Žadatelé jsou tak nuceni po půl roce opět žádat o prodloužení rozhodnutí o povolení k pobytu.

opět nutné předložit sadu základních dokumentů, jako cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování a fotografie. Žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání je specifická tím, že není nutné dokládat sjednání cestovního zdravotního pojištění po dobu pobytu, neboť cizinec je účastníkem veřejného zdravotního pojištění.<sup>191</sup> V žádosti není třeba dokládat ani výši nebo pravidelnost příjmů, neboť z povahy pracovního poměru lze toto usuzovat .

Zvláštní oblastí je agenturní zaměstnávání cizinců. V rámci novelizací Zákona o zaměstnanosti došlo i k novele agenturního zaměstnávání cizinců. V současné době, konkrétně od roku 2012, nemohou agentury práce dočasně přidělit k výkonu práce u uživatele zaměstnance, kterému byla vydána Zelená karta, Modrá karta, nebo kterému bylo vydáno rozhodnutí o udělení povolení k zaměstnání.<sup>192</sup>

### **Dlouhodobý pobyt za účelem podnikání**

Na rozdíl od právní úpravy institutu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, kde je znatelný odlišný postup státu vůči cizincům prostřednictvím institutu povolení k zaměstnání, podnikání cizinců je specifické zejména zásadou rovnosti. Pokud mezinárodní smlouva nestanoví něco jiného nebo ze zákona nevyplývá jiná úprava, mají cizinci stejná práva a povinnosti jako občané České republiky. I vzhledem k tomu rapidně narůstá počet cizinců, pobývajících na území za účelem podnikání.<sup>193</sup>

Žadatel předkládá základní sadu dokumentů - cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování a fotografie. Dále je pak povinen předložit doklad, který prokazuje zajištění prostředků k pobytu dle ustanovení §46 (7) b ZPC<sup>194</sup>, doklad o sjednání

---

Tisková zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí je dostupná na [http://www.mpsv.cz/files/clanky/12141/tz\\_090212.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/12141/tz_090212.pdf).

<sup>191</sup> §2(1)b, Zákon č. 48/1997 Sb., O veřejném zdravotním pojištění.

<sup>192</sup>ŠTEFKO, §319 in. BĚLINA a kol., *Zákoník práce*, 1.vydání, Praha : C. H. Beck, 2012, str. 1089.

<sup>193</sup> Statistika počtů podnikatelů – živnostníků, dostupné na stránkách Ministerstva obchodu a průmyslu <http://www.rzp.cz/statistiky.html>.

<sup>194</sup> §46 (7) b ZPC.

*Doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim 9d) cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem9e) nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob; společně posuzovanými osobami se pro účely tohoto zákona rozumí osoby uvedené v § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu za podmínek uvedených v § 4 odst. 2 a 3 zákona o životním a existenčním minimu.*



cestovního zdravotního pojištění a jeho zaplacení. Specifické jsou pak další potřebné dokumenty. Jsou jimi doklad o zápisu do příslušné veřejnoprávní evidence, seznamu nebo rejstříku, který je v případě pochybností během řízení prověřován ve veřejně přístupných evidencích<sup>195</sup>, na vyžádání platební výměr daně z příjmu a potvrzení finančního úřadu a okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků včetně penále, tzv. potvrzení o bezdlužnosti. Potvrzení o bezdlužnosti sebou nese v praxi problémy, neboť se stává, že cizinec pojistné pravidelně nehradí, a uhradí je zpětně až po výzvě správního orgánu. V okamžiku, kdy žadatel nemá nedoplatky na finančním úřadu nebo okresní správě sociálního zabezpečení a splní i veškeré další náležitosti, správní orgán rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu vydá.<sup>196</sup> Je však otázkou, zda by takové obcházení zákona, jímž neplacení pojistného pravidelně jistě je, nemělo být postihováno.

Dlouhodobý pobyt za účelem podnikání v sobě skrývá dvě podkategorie. Cizinec o udělení pobytového oprávnění může žádat buď z pozice osoby samostatně výdělečně činné, pak se plně uplatní výše uvedené, nebo z pozice své účasti v právnické osobě. Pokud žádá o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem účasti v právnické osobě, je kromě výše uvedeného nutné dále doložit potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že tato obchodní společnost nebo družstvo nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že tato obchodní společnost nebo družstvo nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále.

Problémem, který se váže speciálně ke kategorii cizinců – podnikatelů jsou účelově podávané žádosti o udělení povolení k pobytu za účelem podnikání, ačkoli cizinec - žadatel fakticky nepodniká.<sup>197</sup> Děje se tak účelovým vytvářením předpokladů k vydání rozhodnutí o udělení povolení k pobytu. Často se například objevují společnosti, které mají desítky jednatelů, ačkoli de facto společnost žádnou

---

<sup>195</sup> Databáze právnických osob dostupná na WWW [www.ares.cz](http://www.ares.cz), [www.rzp.cz](http://www.rzp.cz), [www.justice.cz](http://www.justice.cz).

<sup>196</sup> Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

<sup>197</sup> “Plněním účelu, pro který bylo vízum uděleno, je ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nutno v případě, že vízum bylo uděleno za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána.”

(7 As 82/2011 – 8).

podnikatelskou činnost nevyvíjí. Potvrzení o funkci jednatele v takové společnosti pak žadatel předkládá jako doklad o účelu pobytu.<sup>198</sup> Bohužel tyto účelově vytvářené důvody pobytu jsou v praxi těžce postižitelné a je nutné tyto nedostatky řešit na úrovni legislativy, nikoli v rámci aplikaci již existujících norem.

---

<sup>198</sup> Poznatek o ustálené praxi správního orgánu.

## Závěr

Cílem diplomové práce bylo především představit právní institut povolení k dlouhodobému pobytu, jako jeden z typů pobytového oprávnění. Pobytová oprávnění se v právním řádu objevují jako výraz suverenity státu. Dle právní teorie je suverenita státu absolutní a svrchovaná moc státu nad územím a osobami, které se na něm nachází, a tedy i možnost zamezení vstupu cizinců na území. Je však zřejmé, že v moderní společnosti, kde závazky z mezinárodních smluv tvoří neopomítnou součást politiky státu, je suverenita státu značně omezená.

Vzhledem ke stále se zvyšující migraci osob napříč státy je naprosto nutnou podmínkou pro fungování demokratického státu kvalitní právní úprava cizineckého práva. Cizinecké právo je obsaženo v několika právních předpisech, z nichž nejvýznamnější a je Zákon o pobytu cizinců na území České republiky. Ačkoli se jedná o nejucelenější právní úpravu, rozhodně se nedá tvrdit, že by odpovídala nárokům moderní společnosti. Právní předpis je nesystematický a užitá terminologie často zavádějící.

Nejvýznamnějším faktorem, který ovlivňuje migrační politiku České republiky je bezesporu její členství v Evropské unii. Zásahy Evropské unie do migračních politik členských států jsou velice zřetelné v jejích právních aktech. Základním právním aktem, který zakotvuje svobodu pohybu a usazování v rámci členských zemí je Smlouva o Evropské Unii, která je dále rozvedena ve směrnících, které se zabývají právem na sloučení rodiny na území EU a mobilitou vědců a kvalifikovaných zaměstnanců v rámci EU. Zásahem EU do migrační politiky České republiky dochází k vnitřnímu dělení cizineckého práva. Vznikají dvě odlišné skupiny, uvnitř kterých mají osoby odlišná práva a povinnosti v závislosti na tom, zda jsou občany, popřípadě rezidenty, členského státu EU či nikoli.

Promítání evropské legislativy do právních předpisů České republiky probíhá transponováním směrnic. Vzhledem k poměrně rozsáhlé právo tvorné činnosti EU dochází k novelám ZPC poměrně často. Bohužel toto nepříznivě ovlivňuje kvalitu právního předpisu. Dochází k terminologickým nejasnostem, například problematika interpretace termínu „cizinec“, a trpí i systematika celého předpisu, neboť právní norma je plná odkazů a nepřesností. Tím je zásadním způsobem narušena právní jistota cizinců-žadatelů, neboť mnohdy vágní a zavádějící znění textu zákona neumožňuje předvídatelnost rozhodnutí správního orgánu.

Předvídatelnost rozhodnutí správního orgánu úzce souvisí také s institutem správního uvážení a použitím právně neurčitých pojmů. Záměrem zákonodárce při tvorbě současného právního předpisu bylo právní nejistotu cizinců – žadatelů omezit na minimum, a to minimálním použitím správního uvážení při rozhodování správního orgánu o udělení povolení k dlouhodobému pobytu a jeho nahrazení neurčitými právními pojmy. Ačkoli lze souhlasit, že přílišná kauzuistika právní úpravy neumožňuje zohlednění individuálních okolností případu, nadměrné použití neurčitých právních pojmů, které materiálně nejsou zcela vzdáleny správnímu uvážení, také nejsou zcela vyhovující. Přesto došlo k pozitivní změně ve smyslu možnosti přezkumu rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu soudem. Zatímco v případě použití správního uvážení má soud pouze možnost posoudit, zda správní orgán opatřil všechny potřebné podklady k rozhodnutí a vyvodil z nich logický závěr, v případě neurčitých právních pojmů je soud oprávněn interpretovat jednotlivé pojmy, a tím ovlivňovat budoucí rozhodovací činnost správního orgánu. Ačkoli totiž rozhodnutí soudu není formálním pramenem práva, správní orgány rozhodují v souladu s ustálenou judikaturou a tím dochází ke zvýšení právní jistoty cizinců - žadatelů.

Jedním z hlavních záměrů bylo přiblížit postup správního orgánu v řízení ve věci vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Ačkoli se jedná o správní řízení, a v zásadě se tedy postupuje podle Správního řádu, ZPC obsahuje několik výrazných procesních odchylek. Zajímavým specifikem správního řízení ve věci udělení povolení k dlouhodobému pobytu je také fakt, že se v řízení prolínají dvě zásady vedení řízení, zásada vyšetřovací v oblasti zkoumání existence podmínek pro zamítnutí žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, jako je například možnost ohrožení bezpečnosti státu, tak i projednávací, kdy správní orgán rozhoduje na základě dokumentů, které předkládá žadatel. Jako hlavní pramen práce byla použita především současná právní úprava a judikatura a poznatky o ustálené praxi správního orgánu společně s dostupnou literaturou.

## Seznam zkratk

EU	- Evropská unie
ČR	- Česká republika
OAMP	- Obor azylové a migrační politiky
CIS	- Cizinecký informační systém
Komise	- Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
Cizinec	- cizinec ve smyslu §1(2) zákona č. 326/1999 Sb.
Žadatel	- žadatel o udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky dle Zákona č. 326/1999 Sb.
Účastník	- účastník správního řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území české republiky dle Zákona č. 326/1999 Sb.
SR	- 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	- 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod
SRS	- 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
TZ	- 40/2009 Sb. Trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
ZPC	- 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

## Použitá literatura

### Knižní publikace

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

VOPÁLKA, MIKULE, ŠIMŮNKOVÁ, ŠOLÍN. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2004, XI,

HENDRYCH a kol., *Správní právo: obecná část*, 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012,,

HENDRYCH a kol., *Právní slovník*, 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009

JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád*, 3. vydání, C.H.BECK, 2011

BĚLINA a kol., *Pracovní právo*, 5. dopl. a podstat. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012

BĚLINA a kol., *Zákoník práce*, 1. vydání, 2012, VYDAVATELSTVI str. 1089

J.G.STARK, *Introduction to International Law*, 10. ed. London, Butterworth, 1989

HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012

### Časopisecké články

KOPEČEK, Imigrace jako politické téma v ČR: analýza postojů významných politických stran. *Středoevropské politické studie*, 2004

POŘÍZEK, Základní teoretické přístupy k otázce přijímání cizinců na území státu, *Správní právo*, Ročník XLV, 8/2012

ČECHOVSKÝ, Interpretace a aplikace tzv. výhrady veřejného pořádku obsažené v § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v řízení ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny. *Bulletin advokacie*, Praha: Ústředí čs. advokacie, 2007, s. s.46 -49

BAŽIL, Neurčité právní pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva, *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*, č. 6/1992

HORÁKOVÁ, Mezinárodní pracovní migrace v ČR, *Bulletin č. 28*, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i. Praha, 2012

FILIPOVÁ, Judikatura Nejvyššího správního soudu: Právo cizinecké, *Soudní rozhledy* 5/2011

Právní skupina Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, Upozornění na nečinnost správního orgánu: pobočky Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR nedodržují lhůty u žádostí o povolení k pobytu, *Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR*, 2012

HRADEČNÁ, BURDOVÁ. Odstraňování následků restriktivního cizineckého zákona z roku 1999 je stále aktuální. Analýza článku 69a a plánovaná novela., *Multikulturní centrum Praha*, červen 2005

PAVEL ČIŽINSKÝ, Zákon o pobytu cizinců jako příklad negativních tendencí celého českého právního řádu, *Právní rozhledy* 20/2007, s. 756

UHL, Úvahy nad českým cizineckým právem. *Multikulturní centrum Praha*, červen 2005

VACEK, Judikatura Nejvyššího správního soudu: interpretace práva, *Soudní rozhledy* 7/2005

HNILICOVÁ, DOBIÁŠOVÁ, ČIŽINSKÝ, STUDENÝ, JURÁNEK, Analýza komerčního zdravotního pojištění cizinců, *Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR*, 2012

KOPEČEK, Imigrace jako politické téma v ČR: analýza postojů významných politických stran, *Středoevropské politické studie*, 2004,

MUUS, International Migration and the European Union, Trends and Consequences, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2001, Volume 9, Issue 1,

NEDVĚDICKÝ, Správní uvážení v oblasti azylu a migrace, *Právník*, 5/2009

### **Zákony a podzákoné právní předpisy**

2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

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

500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

110/2006 Sb., Zákon o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů

117/1995 Sb., Zákon o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

182/2006 Sb., Zákon o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění pozdějších předpisů

48/1997 Sb., Zákon o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů

82/1998 Sb., Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady, ve znění pozdějších předpisů

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

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

341/2005 Sb., Zákon o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů

310/1999 Sb., Zákon o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky ve znění pozdějších předpisů

221/2003 Sb., Zákon o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů

2/1969 Sb., Zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, kterým se určují jednotlivé ústřední orgány a upravuje jejich působnost, ve znění pozdějších předpisů

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

Nařízení vlády č. 482/2012 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2013 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení

Vyhláška č. 274/2004 Sb., kterou se stanoví seznam nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek

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

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

Vyhláška Ministerstva vnitra č.368/1999 Sb, kterou se stanoví náležitosti a počty fotografií vyžadovaných podle zákona o pobytu cizinců

Usnesení vlády České republiky ze dne 13. ledna 2003 č. 55 + P, k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie

### **Směrnice Evropské Unie**

Jednotný evropský akt, Úřední vestník L 169 ze dne 29. 6. 1987

Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva), Úřední věstník C 191 ze dne 29. 7. 1992

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

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003, O právu na sloučení rodiny, čl. 16

Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu

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

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

Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004, O povolení k pobytu vydávaném státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví, a kteří spolupracují s příslušnými orgány



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 Směrnice Rady 2001/55/ES

Směrnice Rady č. 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření souvisejících s pohybem a pobytem cizích státních příslušníků odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, nebo veřejným zdravím Směrnice Rady 2003/86/ES

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty Směrnice Rady 2004/81/ES

SMĚRNICE RADY 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu

Společné konzulární instrukce k vízům pro diplomatické mise a konzulární (2005/C 326/01)

### **Soudní rozhodnutí**

Nález Ústavní soudu dne 24. dubna 2012, spis. zn. Pl.ÚS 23/11

Nález Ústavní soudu ze dne 12. 7. 2005, spis.. zn. I. ÚS 38/04

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20.10.2010, 9 As 95/2008-45

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2010, č.j. 5 As 6/2010 – 63

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 31. března 2009, čj. 9 Ca 23/2007 – 36

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2012, č.j. 7 As 142/2011 – 62

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2007, č.j.5 As 78/2006-9

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. září 1998, č.j.. 6 A 85/96-24

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2013, č.j. 8 As 118/2012 – 45

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2011, č.j.6 A 99/92-50

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2008 , č.j.1 As 16/2008 - 52

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007 č.j. 7 As 78/2005 - 62

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2010 č.j. 6 As 53/2009 – 74

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2010, čj. 6 As 57/2009 – 72

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.října 2009, čj. 5 As 51/2009 - 68

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, č.j. 7 As 112/2011 – 65

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2008, č.j. 6 As 75/2007

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2004 č.j.4 Azs 55/2003-51

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2011 č.j. 3 As 4/2010 – 151

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 31. října 2011, č.j. 7 As 82/2011 – 8

Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 18. února 1997,č.j. 7 A 167/94

Rozhodnutí soudního dvora ze dne 19. ledna 1999, C-348/96, (“Calfa”)

### **Internetové zdroje**

Informace o existenčním a životním minimu dostupné na webových stránkách ministerstva práce a sociálních věcí

[<[http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/zivotni\\_min](http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/zivotni_min)>]

Seznam dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení

[<<http://www.mpsv.cz/cs/1275>>]

Seznam akreditovaných hostitelských zařízení ve smyslu ZPC

[<[http://ec.europa.eu/youth/evs/aod/hei\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/youth/evs/aod/hei_en.cfm)>]

Seznam akreditovaných vysokoškolských institucí ve smyslu ZPC

ČSÚ, *Cizinci v ČR 2012*, k dispozici na

[<[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/publ/1414-12-r\\_2012](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/publ/1414-12-r_2012)>]

[<<http://www.msmt.cz/vzdelavani/akreditovane-studijni-programy-vysokych-skol-s-uvvedenim-kodu-studijnich-programu-a-oboru>>]

Seznam školských zařízení ve smyslu ZPC přístupný na

[<<http://rejskol.msmt.cz/>>]

Administrativní registr ekonomických subjektů

[<[www.ares.cz](http://www.ares.cz/)>]

[<[www.rzp.cz](http://www.rzp.cz/)>]

[<[www.justice.cz](http://www.justice.cz/)>]

Statistika Ministerstva obchodu a průmyslu – počet podnikatelů – živnostníků

[<<http://www.rzp.cz/statistiky.html>>]

Seznam výzkumných organizací schválených pro přijímání výzkumných pracovníků ze třetích zemí

[<<http://www.msmt.cz/vyzkum/seznam-vyzkumnych-organizaci-schvalenych-pro-prijimani>>]

Politické dokumenty zabývající se migrací a integrací cizinců

Věcný záměr Zákona o pobytu cizinců

[<[\[<<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>>\]](https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fnavrhy-pravnich-predpisu-dokumenty-vecny-zamer.aspx&ei=WxpQUd_BOcGUtQbg7YGYDg&usg=AFQjCNE05QWPE01bZwVm aFcUmnUqo0zXVw&bvm=bv.44158598,d.Yms>]</p></div><div data-bbox=)

Věcný záměr nové právní úpravy pobytu cizinců na území ČR

[<[https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fnavrhy-pravnich-predpisu-dokumenty-vecny-zamer.aspx&ei=WxpQUd\\_BOcGUtQbg7YGYDg&usg=AFQjCNE05QWPE01bZwVm aFcUmnUqo0zXVw&bvm=bv.44158598,d.Yms](https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fnavrhy-pravnich-predpisu-dokumenty-vecny-zamer.aspx&ei=WxpQUd_BOcGUtQbg7YGYDg&usg=AFQjCNE05QWPE01bZwVm aFcUmnUqo0zXVw&bvm=bv.44158598,d.Yms)>]

Výčet legislativy související s cizineckým právem

[<<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>]

Formuláře žádosti o víza a povolení k pobytu

[<<http://www.mvcr.cz/clanek/formulare-zadosti.aspx>>]

Fórum pro otevřené zdravotnictví

[<<http://www.czf.cz/clanek/znz-system/>>]

Informační materiály Ministerstva vnitra ČR

[<<http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi.aspx>>]

## Abstrakt

Diplomová práce se zaměřuje na oblast cizineckého práva, konkrétně na institut povolení k dlouhodobému pobytu. Vzhledem ke zvýšené mobilitě osob napříč jednotlivými státy se stále více zvyšují nároky na kvalitní legislativu v oblasti cizineckého práva. Vzhledem k rozsahu problematiky se práce věnuje pouze právní úpravě osob z tzv. 3. zemí, tedy zemí mimo Evropskou Unii.

Práce si klade za cíl poskytnout rozbor současné právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Hlavním záměrem je analyzovat právní předpis a poukázat na jeho možné nedostatky jak v oblasti systematičnosti tak i terminologie.

Práce se dělí na dvě části. V první části se zaměřuje na současné právní předpisy v oblasti cizineckého práva a organizaci veřejné správy. Soustřeďuje se především na otázku nárokovosti rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu z několika různých pohledů. Druhá část práce je zaměřená na samotný proces podání žádosti a postup správního orgánu při jejím rozhodování. Záměrem je především kritický rozbor právní úpravy v komparaci s ustálenou správní praxí.

## Summary

Travel means have become easily assessable and affordable. Statistical figures have identified significant increases with regard to the movement of people across states. As a result, there is now overwhelming demands to review current legislation which governs immigration law.

This thesis focuses upon immigration law, while explicitly drawing attention to the institutes that governs long-term residency permits for Immigrants entering the Czech Republic. This paper critically reviews regulation for immigrants that have citizenship from a country outside of the European Union. Furthermore, the paper will illustrate current legislation for immigrants entering the Czech Republic and applying for long-term residency. As a result, this paper will analyse current legislation and identify correlated weaknesses in both, taxonomy and terminology.

The work is divided into two sections. The first section focuses upon current legislation. This includes immigration law, public organisations and associated authorities. Moreover, section two identifies weakness in relation to the administration of applicant claims and the authenticity of legal-safeguards.

The second section of this paper focuses upon the procedures that immigrants must take when applying for a long- term residency permit. Furthermore, section two will critically identify and review the administrative and decision-making process. The objective of this thesis is to compare current legislation with the administrative process in order to see if they comply.