

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Aneta Prokopová

Právní aspekty integrace cizinců

Diplomová práce

Olomouc 2010

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Právní aspekty integrace cizinců* vypracovala samostatně a použila jen zdroje uvedené v seznamu literatury.

V Přerově dne 31. března 2010

.....
Aneta Prokopová

Poděkování:

Kde jinde poděkovat nejbližším, kteří přispěli k tomu, že jsem mohla v životě dojít až k sepsání této práce? Za celoživotní podporu a péči děkuji především své mamince a prarodičům. Můj největší dík patří prababičce Vítězslavě, která mě v průběhu psaní této práce navždy opustila, a které vděčím za to, že mě vychovala k lásce k poznání.

Mgr. Lucii Madleňákové děkuji nejen za konzultace k této práci, ale především za profesionální a vstřícný přístup, který má ke studentům.

Obsah:

1. Úvod	6
2. Fenomén migrace jako jeden z materiálních pramenů cizineckého práva	8
3. Vybrané formální prameny cizineckého práva	10
3.1. Obecné normy	10
3.2. Normy upravující standardní pobytové režimy	11
3.3. Normy upravující nestandardní pobytové režimy	12
4. Standardní pobytové režimy	15
4.1. Termín cizinec	15
4.2. Organizace státní správy	16
4.2.1. Vymezení vztahů	16
4.2.2. Působnost Ministerstva vnitra	17
4.2.3. Působnost Ministerstva zahraničních věcí	17
4.2.4. Působnost Policie České republiky	18
4.3. Režim vstupu na území a pobytu občanů EU a občanů států vázaných mezinárodní smlouvou sjednanou s ES či o EHS	19
4.3.1. Vstup na území ČR	19
4.3.2. Přejížděný pobyt na území ČR	20
4.3.3. Trvalý pobyt na území ČR	21
4.4. Režim vstupu na území a pobytu rodinných příslušníků občanů EU	22
4.4.1. Vstup na území ČR	22
4.4.2. Přejížděný pobyt	22
4.4.3. Trvalý pobyt	23
4.5. Režim vstupu na území a pobytu občanů tzv. třetích zemí	24
4.5.1. Vstup na území ČR	24
4.5.2. Obecně k vízům	25
4.5.3. Přejížděný pobyt na území bez víza	26
4.5.4. Přejížděný pobyt na území na krátkodobá víza	28
4.5.5. Přejížděný pobyt na území na vízum k pobytu nad 90 dní	30
4.5.6. Přejížděný pobyt na území na diplomatické a zvláštní vízum	32
4.5.7. Přejížděný pobyt na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu	32
4.5.8. Trvalý pobyt	35
5. Nestandardní pobytová oprávnění	37
5.1. Mezinárodní ochrana	37
5.1.1. Základní vymezení pojmu	37
5.2. Ochrana formou azylu	39
5.2.1. Odůvodněný strach z pronásledování	40
5.2.2. Důvody pronásledování	41
5.2.3. Speciální důvody pro udělení azylu	42
5.2.4. Důvody pro neudělení, odnětí a zánik azylu	42
5.2.5. Řízení o udělení azylu	44
5.2.6. Práva a povinnosti žadatele o azyl a azylanta	48
5.2.6.1. Práva a povinnosti žadatele o azyl	48
5.2.6.2. Práva a povinnosti azylanta	49
5.2.7. Azylová zařízení	50
5.3. Institut strpění	51
5.3.1. Základní vymezení pojmu	51

5.3.2.	Institut strpění optikou zákona o pobytu cizinců.....	51
5.3.3.	Institut strpění optikou azylového zákona.....	52
6.	Nelegální pobyt a jeho postih ve sféře správního práva	53
6.1.	Nelegální pobyt cizince jako správněprávní přestupek	53
6.2.	Správní vyhoštění	54
6.3.	Náklady správního vyhoštění	54
6.4.	Omezení osobní svobody cizince	55
7.	Vybrané opravné prostředky – exkurz.....	57
7.1.	Vybrané obrané prostředky v řízeních podle zákona o pobytu cizinců.....	57
7.2.	Vybrané obrané prostředky v řízeních podle azylového zákona.....	58
8.	Vybrané problematické momenty a úvahy de lege ferenda	61
9.	Závěr	64
10.	Použité zdroje.....	65
10.1.	Odborné monografie a sborníky	65
10.2.	Odborné tištěné články	66
10.3.	Odborné články dostupné online	66
10.4.	Webové stránky	67
10.5.	Právní normy	68
10.6.	Soudní rozhodnutí	70
11.	Abstrakt / Shrnutí.....	71
12.	Key Words / Klíčová slova.....	72
13.	Přílohy	73
13.1.	Seznam mezinárodních letišť s vnější hranicí	73
13.2.	Seznam států jejichž občané podléhají vízové povinnosti	74

Zpracováno podle stavu ke dni 31.12.2009.

1. Úvod

Změna politického režimu a nastartování procesu demokratizace země po roce 1989 s sebou přinesli pro českou společnost řadu změn. Konfrontace s novými sociálními jevy s sebou přinesla nutnost reagovat i v rovině legislativní. Jedním z nich je i fenomén migrace.

Třebaže by mohlo být kritickým čtenářem namítáno, že se tento sociální jev objevoval také v dobách totalitního i autoritativního režimu, kdy na našem území pobývali občané zemí Východního bloku či zemí spřátelených (např. Sověti, Kubánci, Vietnamci, Syřané atd.) a řada československých občanů byla více či méně nucena k vystěhování, nelze aspekty migrace před rokem 1989 a po něm směřovat, nýbrž konfrontovat. V dobách komunistického Československa byla migrace ze strany státního aparátu striktně řízena a ve vztahu k Západu jen málo průchozí. V realitě doby od roku 1989 do dneška je sice migrace státem regulována, avšak ve smyslu liberálních hodnot. Občané již nejsou ze strany našeho státu omezováni na volnosti stěhování se do jiných zemí.

Bylo by jistě velmi zajímavé analyzovat a komparovat vývoj naší migrační legislativy, avšak v rámci limitovaného rozsahu diplomové práce by to byl cíl nespelnitelný. V rámci práce nezbyvá než se omezit „pouze“ na určitou výseč cizinecké problematiky. V našem případě budiž touto výsečí pobytová problematika a její právní úprava k 31.12.2009. Pro tento výběr svědčí především aktuálnost tématu, která se odráží nejen ve faktu, že na našem území pobývají řádově stovky tisíc cizinců, ale také v prognózách, dle kterých bude za dvacet let v důsledku stárnutí populace v republice nedostatek pracovníků a lze tedy očekávat příliv nových pracovních migrantů.

Datum stavu úpravy k 31.12.2009 je zvoleno jako kompromisní řešení. S ohledem na vysokou četnost novelizací, jež se váží k normám cizineckého práva, by se volbou data pozdějšího zvýšilo riziko možných faktických chyb. Pozdější datum by totiž znamenalo nejen nutnost neustálé aktualizace textu, ale především sesbírání pracovního materiálu, což je v případě dlouhodobého bádání nad problémem pro autora krajně nevyhovující. Zvolený časový bod však neznamená, že v práci nebude – alespoň částečně – zohledněna legislativa, která sice v době dokončování ještě nebude účinná, avšak lze mít za to, že se s vysokou pravděpodobností tak stane. Jedná se především o legislativu, která by mohla učinit práci v krátkém časovém období od odevzdání neaktuální.

Cílem práce je stručně - avšak komplexně - seznámit čtenáře s možnými pobytovými oprávněními a možnými následky nelegálního pobytu. K volbě tohoto cíle přispěl především fakt, že na trhu je jen velmi málo publikací, které by se věnovaly problematice komplexně.

Vytýčenému cíli pak odpovídá i zvolená metoda práce, kdy bude využívána především metoda analýzy.

Úvodní kapitoly seznamují čtenáře s prameny českého cizineckého práva. Pozornost bude věnována migraci a pojmům s ní souvisejícím, jelikož je lze chápat jako materiální prameny práva a seznámení se s nimi znamená pro čtenáře získání základních informací nutných pro orientaci v problematice.

Další kapitoly naplňují vytýčený cíl práce. Čtvrtá a pátá část práce seznamují čtenáře s možnými pobytovými režimy a řízeními o nich. Ty rozdělujeme z hlediska podmínek jejich získávání na standardní a nestandardní. U standardních jsou zvlášť mapovány možnosti pobytu pro občany EU, jejich rodinné příslušníky a občany třetích zemí. Kapitola věnující se nestandardním režimům upíná svou pozornost především k problematice azylu, který je z pohledu této práce chápán jako nejdůležitější pobytový režim dané kategorie.

Ve snaze o komplexnost zpracování tématu je do práce zařazena také kapitola, která se zabývá možnými reakcemi státu na nelegální pobyt cizince na našem území.

Kapitolu číslo X je nutno chápat jako exkurz do vybraných opravných prostředků, které je možno uplatnit v řízeních, jež jsou předmětem předcházejících kapitol práce. Stručnost kapitoly je pak zdůvodňována předpokladem o alespoň esenciální znalosti správního práva čtenáře a také nedostatkem prostoru, jelikož obsáhlou problematiku opravných prostředků není problém zpracovat v rozsahu diplomové práce.

Závěrečná část se kriticky zamýšlí nad některými úskalími úpravy pobytu cizinců v České republice a nastiňuje jejich možná řešení optikou studenta práv v závěrečném ročníku bez větších praktických zkušeností.

2. Fenomén migrace jako jeden z materiálních pramenů cizineckého práva

Prostřednictvím této kapitoly je umožněno čtenáři získat alespoň základní povědomí o tom, co je migrace, integrace a multikulturalismus. Jejich projevy v sociální realitě v této práci chápeme jako možné materiální prameny českého cizineckého práva.

S ohlédnutím na světovou historii lze tvrdit, že migrace, která je pojímána jako stěhování, je lidskému druhu vlastní. Zdárným dokladem našeho tvrzení může být stěhování národů, zlatá horečka či zámořské objevy a následná kolonizace objeveného území. Podle odhadů uveřejněných na počátku 21. století žije mimo svou mateřskou zemi asi 150 milionů lidí, přičemž světové rozmístění migrantů je nerovnoměrné. Sedm nejbohatších zemí (Německo, Francie, Velká Británie, Itálie, Japonsko, Kanada a USA) má na svých územích asi jednu třetinu světové populace migrantů. Odhaduje se, že 30 miliónů imigrantů jsou utečenci.¹

Důvody k migraci jsou různé a stejně tak i její důsledky. Podle Russella Kinga lze migraci dělit takto: na vnitřní a mezinárodní, nucenou a dobrovolnou, trvalou a dočasnou.² Velmi zjednodušeně lze říci, že hlavní proudy migrace směřují z chudého Jihu na bohatý Sever, který je atraktivní pro pracovní a politické migranty. Právě Česká republika se v posledním desetiletí stala velmi oblíbenou destinací pro migrující osoby.

Česká republika se po roce 1990 se stala imigrační zemí a pro mnoho cizinců konečným cílem imigrace i novým domovem. Podle statistik došlo na konci devadesátých let ke snížení počtu migrujících cizinců do ČR. Podle Mirky Maškové je to především důsledek zpřísnění imigrační praxe při povolování trvalého pobytu, která zapříčinila snížení počtu přistěhovalých cizinců.³

Cizinci pobývali a pobývají v ČR zejména z ekonomických důvodů, avšak postupem času (zejména v období od vstupu ČR do EU) stále přibývá cizinců, kteří u nás pobývají i za jiným účelem. Jedná se především o účel sloučení rodiny, účel usídlení a účel studia.⁴

¹ Srov. DRBOHLAV, Dušan.: Mezinárodní migrace obyvatelstva – pohyb i pobyt (Alenky v kraji divů). In: ŠÍŠKOVÁ, Tatjana. (ed.): *Menšiny a migranti v České republice. My a oni v multikulturní společnosti 21. století*. Str. 18.

² Srov. KING, Russell. *Atlas lidské migrace*. Str. 8.

³ Srov. MAŠKOVÁ, Mirka.: Zahraniční migrace. In: POTŮČEK, Martin. (ed.): *Průvodce krajinou priorit*. Str. 215.

⁴ Více k dlouhodobým migračním trendům viz např. HORÁKOVÁ, Milada. *Dlouhodobé trendy ve vývoji migrací v České republice*. Str. 30.

K 28.2.2010 evidovalo Ředitelství služby cizinecké policie MV ČR v České republice 431.587 cizinců. Z toho 182.856 cizinců s právem trvalého pobytu a 248.731 cizinců s některým z typů dlouhodobých pobytů nad 90 dnů. Největší skupinu cizinců u nás (již tradičně) k výše uvedenému datu představovali Ukrajinci.⁵

Migranti jsou v nových zemích vystaveni procesu integrace do společnosti – tedy procesu začleňování. Průběh tohoto procesu je ovlivněn jednak samotnými migranty, ale především migrační politikou konkrétního státu a postoji majoritní společnosti.⁶

Co se týká migrační politiky ČR, pak lze konstatovat, že je produktem otevřeného přístupu k doktríně multikulturalismu a dále odrazem mezinárodních závazků ČR (zejména v oblasti lidských práv) a evropské legislativy.⁷ Při popisu naší migrační politiky se nejprve zaměříme na - z hlediska migrace důležitý - pojem multikulturalismus.

Multikulturalismus je doktrínou stojící v opositu k národnímu šovinismu. Podle zastánců multikulturalismu je možné, aby v jednom demokratickém státě společně žily skupiny s různou kulturou, přičemž je kladen důraz na prospěšnost kulturní rozmanitosti pro společnost a stát.⁸ Uplatňování této doktríny může vést k procesu národní integrace. Tedy k procesu „*jímž se etnické, místní a jiné skupiny roztavují v oddělených společnostech politicky organizovaných do národních států. Tento proces je dlouhodobý a jen o málokterém státě lze tvrdit, že je naprosto kulturně homogenní.*“⁹

A jak tedy vypadá současná česká migrační politika? Koncepce české migrační politiky se řídí Zásadami politiky vlády v oblasti migrace a jejím hlavním gestorem je Ministerstvo vnitra. Jako její hlavní cíle lze označit koordinovaný postup správních orgánů při regulaci migrace a zabránění nelegální migraci. Jak vyplývá ze Zásad, nechce Česká republika v žádném případě bránit legální migraci.¹⁰

⁵ Blíže k počtům legálně pobývajících cizinců viz *Český statistický úřad* [online].

⁶ Srov. DRBOHLAV, Dušan.: Mezinárodní migrace obyvatelstva – pohyb i pobyt (Alenky v kraji divů). In: ŠIŠKOVÁ, Tatjana. (ed.): *Menšiny a migranti v České republice. My a oni v multikulturní společnosti 21. století*. Str. 23.

⁷ Vzhledem k rozsahu práce se nelze podrobně zabývat legislativou a politikami EU. V rámci práce je však alespoň nastíníme, a to v rámci kapitol 3 a 5.

⁸ Multikulturalismus se používá v širokém spektru konotací. Lze jej použít deskriptivně i preskriptivně. Více k tomuto pojmu viz např. HEYWOOD, Andrew. *Politické ideologie*. Str. 76.

⁹ Srov. BARŠA, Pavel. *Politická teorie multikulturalismu*. Str. 209 an.

¹⁰ Blíže k migrační politice viz *Zásady politiky vlády v oblasti migrace* dostupné též na webu *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

3. Vybrané formální prameny cizineckého práva

Pro obsažnost normativní materie, vztahující se k tématu této kapitoly, lze chápat následující text jako rámcový. Hlavním smyslem pasáže není úplný výčet norem, nýbrž uvedení čtenáře do problematiky. Z výše uvedeného důvodu se v textu věnujeme jen těm normám cizineckého práva, které s ohledem na cíl práce chápeme jako nejzásadnější a dále zcela opomíjíme normy s nižší právní silou.

Ve snaze o koherenci s dalším textem práce členíme námi uváděné právní normy nikoliv podle jejich právní síly, nýbrž podle jejich vztahu k pobytovým režimům.

3.1. Obecné normy

Listina základních práv a svobod,¹¹ která je součástí ústavního pořádku, v čl. 14 zaručuje svobody pohybu a pobytu spolu s právem svobodného opuštění území, přičemž tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jen *„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.“*¹² V tomto ustanovení je zaručena ochrana cizince před svévolným vyhoštěním, když umožňuje užití tohoto institutu jen v zákonem daných případech.

V souvislosti s procedurami dopadajícími na pobyt cizinců na našem území je důležité zmínit i čl. 36 Listiny, který zakládá právo všem – tedy bez ohledu na státní příslušnost – na spravedlivé, veřejné a v přiměřené lhůtě učiněné projednání věci před nestranným a nezávislým soudem.¹³

Na danou problematiku je dále nutno aplikovat čl. 42 Listiny, z jehož dikce plyne, že cizinci požívají stejných práv a svobod zaručených Listinou, pokud tato nejsou výslovně přiznána občanům.¹⁴

Z hlediska problematiky azylu je velmi důležitý čl. 43 Listiny, dle kterého se České republice *„poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod.“*¹⁵

¹¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění změny provedené ústavním zákonem 162/1998 Sb.

¹² Srov. viz čl. 14 Listiny.

¹³ Srov. viz čl. 36 Listiny.

¹⁴ Srov. viz čl. 42 Listiny.

¹⁵ Srov. čl. 43 Listiny.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů¹⁶ a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů¹⁷ jsou obecnými procesními normami. K jejich aplikaci na řízení dochází tehdy, když speciální procesní normy neposkytují v dané věci vlastní úpravu.

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny je obecným předpisem a její projevy lze nalézt v zákoně o pobytu cizinců (např. v úpravě pobytu rodinných příslušníků EU) i v azylovém zákoně (např. v institutu azylu za účelem sloučení rodiny).

3.2. Normy upravující standardní pobytové režimy

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů¹⁸ upravuje jednak podmínky vstupu a vycestování cizince na (resp. z) území České republiky a dále poskytuje úpravu pobytových režimů cizinců na našem území. V neposlední řadě vymezuje kompetentní orgány státní správy a jejich pravomoci při výkonu státní správy na tomto úseku.

Negativní vymezení osobní působnosti zákona o pobytu cizinců nabízí § 2, dle něhož se zákon vztahuje na všechny cizince, kteří pobývají na území ČR, vyjma těch osob, které požádali ČR o mezinárodní ochranu¹⁹ (v případech, kdy zákon o azylu nestanoví jinak) či dočasnou ochranu²⁰ anebo na našem území pobývají na základě oprávnění k pobytu za účelem této ochrany. A konečně, jsou z režimu tohoto zákona vyjmuti cizinci, kteří zde pobývají v souvislosti s přechodným pobytem cizích ozbrojených sil.²¹

Zákon, který upravuje především podmínky pro udělení standardních pobytových oprávnění²² je velmi důležitým i z toho důvodu, že komunitární předpisy EU ani předpisy schengenského *acquis* v zásadě neupravují podmínky pro pobyty delší 3 měsíců, které jsou

¹⁶ Dále též jen správní řád.

¹⁷ Dále též jen soudní řád správní nebo SŘS.

¹⁸ Dále též jen zákon o pobytu cizinců nebo CZ.

¹⁹ Tyto osoby spadají do režimu Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů. Problematice je věnována kapitola č. 5.

²⁰ Tyto osoby spadají do režimu zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

²¹ Tyto osoby spadají do režimu zákona č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky.

²² V práci jsou na základě podmínek pro udělení pobytového oprávnění pobyty cizinců rozlišovány na standardní a nestandardní. Blíže k vymezení pojmů viz kapitola 5.

výhradně v národní kompetenci členských států.²³ Ve vztahu ke správnímu řádu a soudnímu řádu správnímu je tento zákon v postavení speciální normy.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států je jednou z nejdůležitějších norem evropského rozměru. Upravuje jednu ze základních svobod, na které stojí Evropská unie, tedy svobodu pohybu a pobytu.

Tzv. Schengenský hraniční kodex (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob) je normou, která upravuje podmínky volného pohybu osob uvnitř schengenských vnitřních hranic a upravuje režim na vnějších schengenských hranicích.

Od 5. dubna 2010 nabude na účinnosti tzv. Vízový kodex (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. června 2009 o kodexu Společenství o vízech). Tato norma upravuje společnou vízovou politiku a stanovuje pravidla pro vydávání tzv. schengenských víz. Vízový kodex nahrazuje všechny dosavadní předpisy týkající se krátkodobých víz a mění mj. i tzv. Schengenský hraniční kodex.²⁴ Kodex zavádí zásadu „jednoho úřadu“ (one-stop principle), dle které by měl být postup zpracování žádosti o vízum zorganizován takovým způsobem, aby se žadatel nemusel dostavit kvůli žádosti o vízum na zastupitelský úřad víc než jednou.²⁵ Zcela zásadní novinkou je rozšíření práva volného pohybu pro držitele dlouhodobých víz.

3.3. Normy upravující nestandardní pobytové režimy

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů²⁶ představuje z hlediska úpravy poskytování nestandardních pobytových oprávnění zcela zásadní předpis. Zákon upravuje podmínky vstupu a pobytu cizinců, kteří projeví úmysl požádat Českou republiku o mezinárodní ochranu. Dále vymezuje práva a povinnosti těchto žadatelů a osob požívajících mezinárodní ochranu.

Azylový zákon je svou povahou také procesněprávním předpisem. Ve vztahu k správnímu řádu a soudnímu řádu správnímu je v poměru speciálním.

²³ Podrobněji k úpravě pohybu a pobytu osob v rámci EU viz např. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

²⁴ Viz čl. 54-56 vízového kodexu.

²⁵ Více k významu této normy viz např. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

²⁶ Dále též jen azylový zákon nebo AZ.

Dalším významným zákonem v oblasti nestandardních pobytových režimů je zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů. Tento předpis upravuje podmínky pro získání jedné z forem mezinárodní ochrany, kterou lze u nás požívat, a to dočasné ochrany.

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a na ni navazující Newyorský protokol z roku 1967 (tzv. Ženevská úmluva)²⁷ je významným dokumentem, jelikož definuje pojem „uprchlík“ a zavazuje smluvní státy k povinnosti poskytnout ochranu jedincům, kteří splňují stanovená definiční kritéria.²⁸

V následujícím textu se seznámíme s vybranými normami, které jsou stavebními prvky Společného evropského azylového systému.²⁹

Nařízením Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy byla zřízena databáze otisků prstů pro žadatele o mezinárodní ochranu starších 14 let. Výstupem směrnice je databáze nelegálně migrujících osob.

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími upravuje a sjednocuje postup členských států v případech hromadného exodu osob.

Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (přijímací směrnice) byla transponována do českého práva novelou azylového zákona, zákonem č. 57/2005. Ministerstvo vnitra a policie mají od účinnosti tohoto zákona povinnost cizince informovat o jeho právech a povinnostech v mateřském (popř. cizinci srozumitelném) jazyce. Směrnice přiznává azylantům možnost svobodně se pohybovat po území přijímacího státu. Možnost svobodného pohybu mají podle směrnice členské státy možnost omezit. Tak učinila i Česká republika, když v § 85b

²⁷ Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

²⁸ K významu Úmluvy viz kapitola 5.

²⁹ Podle Nataši Chmelíčkové je Společný evropský azylový systém (dále též SEAS) „*ohniskem evolučního vývoje azylové úpravy v EU.*“ Výstupem SEAS by mělo být sladění jednotlivých azylových politik členských států. Srov. CHMELÍČKOVÁ, Nataša. Společný evropský azylový systém - aktuální vývoj. In JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel. *Společný evropský azylový systém : Transpozice směrnice*. Str. 10 an.

azylového zákona umožňuje v zájmu ochrany bezpečnosti státu a veřejného pořádku omezit platnost víz udělovaných podle azylového zákona jen na část území.³⁰

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 z 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním občanem třetí země v některém z členských států (tzv. Nařízení Dublin II) zavedlo mechanismy pro určení odpovědnosti členského státu za posouzení žádosti o poskytnutí azylu podané občanem třetí země v členském státě. V praxi azylového řízení aplikace nařízení Dublin II. znamená, že v případech, kdy členská země zjistí, že žadatel o mezinárodní ochranu o ni již požádal v jiném členském státě, dopraví jej do tohoto členského státu. V rámci tzv. dublinského řízení je možno omezit osobní svobodu cizince.³¹ Rada EU přijetím tohoto nařízení sledovala zejména tyto cíle: (1) spravedlivé rozložení finanční zátěže azylové politiky mezi členské státy, (2) regulace sekundárního pohybu azylantů, (3) předcházení tzv. asylum shoppingu,³² (4) vyřešit problematiku tzv. uprchlíků in orbit, kdy žádný stát nepřebírá odpovědnost za přezkum žádosti o azyl.³³

Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (kvalifikační směrnice) poskytuje definici vážného porušení lidských práv. Směrnice je významná i proto, že připouští pronásledování sociální skupiny pro sexuální orientaci či pohlaví.³⁴ Působnost této směrnice se vztahuje pouze na příslušníky tzv. třetích zemí.

S tzv. kvalifikační směrnici úzce souvisí Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (procedurální směrnice), která upravuje minimální standardy pro přiznání a odejmutí postavení uprchlíka.

³⁰ Srov. § 85b AZ a dále srov. důvodová zpráva k návrhu zákona, vyhlášeného jako zákon č. 57/2005 Sb., sněmovní tisk 821/0, část č. 1/9.

³¹ Aplikaci nařízení Dublin II se věnujeme v jedné z částí 5. kapitoly.

³² Jedná se o situaci v nichž cizinci podávají žádost o azyl ve více státech, a to ve snaze zlegalizovat svůj pobyt.

³³ Blíže k motivům a významu nařízení Dublin II. viz PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Str. 118 an.

³⁴ Blíže k významu tzv. kvalifikační směrnice viz např. PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Str. 120 an.

4. Standardní pobytové režimy

4.1. Termín cizinec

Klíčovým termínem cizineckého práva je pojem cizinec. Ten je vždy pojímán jako fyzická osoba. V ustanoveních zákona o pobytu cizinců³⁵ lze identifikovat celkem čtyři základní³⁶ skupiny těchto subjektů, které se identifikují sjednocujícím znakem a to absencí českého státního občanství.

V první kategorii osob jsou zahrnuti občané jiných členských států EU. Druhou skupinu tvoří občané států, které jsou vázány mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropským společenstvím či smlouvou o Evropském hospodářském prostoru (dále též jen občané smluvních států), pokud tyto smlouvy nestanoví jinak.³⁷ Třetí skupina je tvořena rodinnými příslušníky osob z první a druhé skupiny.³⁸ Výše vymezené skupiny požívají v porovnání se čtvrtou (níže uvedenou) kategorií cizinců podstatně větších svobod a režim jejich pobytu (resp. i vstupu na území) je možno označit za volnější, což je vyvoláno mj. i zásadou volného pohybu osob, na které je založena EU. Čtvrtou skupinu lze označit ve vztahu k předchozím za „zbytkovou“, jelikož je tvořena osobami, které nelze zahrnout do prvních tří kategorií. Mezi těmito cizinci je však ještě nutno rozlišovat mezi občany třetích zemí, na které dopadá vízová povinnost (tyto země jsou na tzv. „černém seznamu“) a cizinci, jenž tuto povinnost nemají (tzv. „bílý seznam“).

Na tomto místě se pozastavme u legální definice pojmu rodinný příslušník občana EU,³⁹ tak jak ji nabízí zákon o pobytu cizinců v § 15a. Rodinným příslušníkem občana EU se rozumí jeho (1) manžel,⁴⁰ (2) jeho rodič - jde-li o občana EU mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, (3) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana EU, (4) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana EU. V případech, kdy je účelem pobytu studium, rozumí se

³⁵ V práci nabízíme definici cizince dle zákona o pobytu cizinců.

³⁶ Třebaže lze v intencích zákona zvažovat i jinou kategorizaci cizinců, než jak je nabídnuta v této kapitole (např. cizinci mladší 15 let), dle názoru autorky, nejsou tato další případná dělení pro práci nikterak zásadní.

³⁷ Jedná se např. o osoby Švýcarské státní příslušnosti. Podrobněji viz přílohy V a VIII Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru.

³⁸ Výhody, jež tyto osoby požívají, jsou odvozeny od statusu jejich rodinných příslušníků jako beneficiářů práva svobodného pohybu v rámci EU, resp. EHP.

³⁹ Definice byla do zákona o pobytu cizinců zavedena v souvislosti s implementací Směrnice rady č. 2004/38/ES ze dne 29. dubna o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat na území členských států.

⁴⁰ Zákon o pobytu cizinců v § 180f staví na rovněž manželství a registrované partnerství a tedy v případech užití pojmu „manžel“ zahrnuje tento výraz i partnera.

rodinným příslušníkem pouze manžel a nezaopatřené dítě. Za nezaopatřenou osobu se považuje cizinec vyživovaný občanem EU nebo jeho manželem, který se soustavně připravuje na budoucí povolání, nebo cizinec, který se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.⁴¹

Z pohledu zákona o pobytu cizinců je cizinec procesně způsobilý od momentu dosažení 15 let věku,⁴² který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat.⁴³ Vzhledem k tomu, že zákon o pobytu cizinců nestanoví zvláštní úpravu pro případy, kdy cizinec nemá procesní způsobilost, lze dle poměru speciality vůči správnímu řádu usuzovat, že bude aplikován postup dle § 32 správního řádu o zastoupení účastníka zákonným zástupcem, resp. opatrovníkem. Tento postup se však s ohledem na ustanovení § 168 CZ, které nabízí výčet řízení dle cizineckého zákona, na které se správní řád neuplatní, zdá být velmi problematický. V reálu totiž mohou vyvstat situace, kdy bude správní orgán nucen jednat s nezletilým cizincem – účastníkem a přitom nebude dán zákonný podklad pro ustanovení procesního zástupce.

4.2. Organizace státní správy

4.2.1. Vymezení vztahů

Působnost orgánů státní správy v předmětné oblasti vymezuje především zákon o pobytu cizinců v hlavě XVI. Zákon přiznává Policii České republiky (dále též jen PČR) rozsáhlé kompetence, jejichž plněním má být dosaženo účinné ochrany státních hranic v rámci schengenského prostoru.⁴⁴ Ministerstvu vnitra (dále též jen MV) je tímto zákonem přiznáno ve vztahu k PČR postavení nadřízeného správního orgánu.

V současnosti dochází k postupnému přesunu nepolicejních činností z PČR na MV.⁴⁵ V rámci tohoto procesu přebírá MV část správní agendy související s vydáváním pobytových

⁴¹ Povšimněme si, že „nezaopatřenost“ není v zákoně limitována 26. rokem, jako je tomu v případě českých občanů, kdy je tato věková hranice obsažena v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Zatím poslední návrh novely zákona o pobytu cizinců (v době dokončování práce bylo připomínkové řízení k návrhu ukončeno) však již věkovou limitu obsahuje. Blíže k tomuto viz *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

⁴² V řízeních podle azylového zákona je procesní způsobilost přiznána osobám od 18 let věku.

⁴³ Srov. § 178 CZ

⁴⁴ Tamtéž

⁴⁵ Proces probíhá ve dvou fázích. V rámci první etapy MV zcela převzalo agendu povolování trvalých pobytů. Opatření v souvislosti s touto etapou nabylo účinnosti k 1.1.2009. V druhé etapě dojde k

oprávnění cizincům. Motivem těchto změn je jednak fakt narůstajícího zájmu cizinců o dlouhodobou imigraci do ČR – důsledkem tohoto trendu je nárůst počtu správních řízení a činností souvisejících, což se negativně projevuje v rychlosti a kvalitě práce PČR⁴⁶ - a dále snaha o odstranění často kritizované rozdrobenosti kompetencí v oblasti migrace a zároveň umožnění kontaktu cizincům s běžnými českými úřady veřejné správy, což má prohloubit integraci cizinců s realitou života české společnosti.⁴⁷

4.2.2. Působnost Ministerstva vnitra

V rámci MV je zřízen odbor azylové a migrační politiky.⁴⁸ Tento odbor je odpovědný za migrační politiku v užším smyslu. V rámci tvorby migrační legislativy má důležité postavení i Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra. V souvislosti s negativními aspekty migrace pak působí odbor bezpečnostní politiky a odbor prevence kriminality.⁴⁹

Ministerstvo - jako ústřední správní orgán - zabezpečuje výkon státní správy v oblasti migrace. Působí jako prvoinstanční orgán, v jehož kompetenci je rozhodování o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území a povolení k trvalému pobytu. Dále rozhoduje o vydání zelené karty, o prodloužení nebo zrušení její platnosti či o úhradě nákladů spojených s dobrovolným návratem cizince podle ustanovení § 123a zákona o pobytu cizinců. V neposlední řadě - pro účely rozhodování o správním vyhoštění - vydává na základě vyžádání policie závazná stanoviska.⁵⁰

4.2.3. Působnost Ministerstva zahraničních věcí

Ustanovení § 166 zákona o pobytu cizinců určuje za kompetentní toto ministerstvo pro výkon státní správy ve věcech povolování pobytu ve vztahu k cizincům, kteří požívají výsad a imunit na základě mezinárodního práva.

převzetí agendy vydávání povolení k dlouhodobému pobytu. Opatření týkající se druhé etapy nabudou účinnosti dnem 1.1.2013. Viz např. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

⁴⁶ Blíže k motivům přesunu části cizinecké agendy viz např. Důvodová zpráva k návrhu zákona vyhlášeného jako zákon č. 274/2008 Sb., sněmovní tisk 440/0, část č. 1/3.

⁴⁷ Blíže k některým aspektům přesunu kompetencí viz ČIŽINSKÝ, Pavel. Kdo má řídit migraci? Stručná analýza kompetencí úřadů. *Migraceonline* [online].

⁴⁸ Odbor se dále člení na 20 oddělení a krajská pracoviště. K jednotlivým složkám tohoto odboru blíže viz *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

⁴⁹ Blíže k jednotlivým odborům MV a jejich vztahu k pobytů cizinců viz např. ČIŽINSKÝ, Pavel. Kdo má řídit migraci? Stručná analýza kompetencí úřadů. *Migraceonline* [online].

⁵⁰ Blíže k působnosti MV viz § 165 CZ.

4.2.4. Působnost Policie České republiky

Dle § 161 zákona o pobytu cizinců je svěřen výkon státní správy v rámci PČR ředitelství služby cizinecké policie (dále též jen ředitelství) a jeho dislokovaným pracovištím, kterým jsou inspektoráty na mezinárodních letištích. Dále státní správu podle tohoto ustanovení vykonávají oblastní ředitelství služby cizinecké policie (dále též jen oblastní ředitelství) a jejich dislokovaná pracoviště, která se sestávají z inspektorátů cizinecké policie a odboru specializovaných činností. Místní příslušnost těchto složek je vyřešena ve prospěch k místu, kde je cizinec hlášen k pobytu. Není-li tohoto místa, pak je dána dle místa, kde se převážně zdržuje.

Zaměříme se nyní na některé hlavní úkoly, které jsou zákonem o pobytu cizinců svěřeny výše uvedeným subjektům. Ředitelství je zákonem o pobytu cizinců povoláno k zabezpečení plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, provádění eskortní činnosti v souvislosti s vyhošťováním cizinců nebo v souvislosti s policejním průvozem cizinců přes území. Ve správním řízení pak vykonává ředitelství působnost nadřízeného správního orgánu ve vztahu k oblastním ředitelstvím. Je kompetentní k vydávání rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhoduje jako správní orgán prvního stupně o žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Má oprávnění k rozhodování o označení osoby za nežádoucí či zařazení do evidence nežádoucích osob a vyřazení z ní, stejně tak rozhoduje o zařazení cizince do systému smluvních států. Je orgánem povolaným k rozhodnutí o udělení průjezdního víza a víza k pobytu do 90 dnů, popř. o rozhoduje o zrušení platnosti víza. V neposlední řadě je oprávněno k hraniční a pobytové kontrole.⁵¹

Oblastní ředitelství řídí výkonné útvary, tedy inspektoráty cizinecké policie (k dnešnímu dni je těchto úřadů 48) a odbory specializovaných činností. Inspektoráty plní úkoly především na úseku státní správy ve věcech povolování vstupu, pobytu a jeho ukončení. Významné jsou především pravomoci v oblasti rušení platnosti víz, povolování dlouhodobého a přechodného pobytu.⁵²

Odbor specializovaných činností je svou povahou podpůrným orgánem inspektorátů. Vnitřně se diferencuje na oddělení pátrání a na oddělení služební kynologie.⁵³

⁵¹ Blíže k působnosti této složky viz § 163 CZ.

⁵² Blíže k působnosti této složky viz § 164 CZ.

⁵³ Blíže k tomuto odboru viz např. *Policie České republiky : Služba cizinecké policie* [online].

4.3. Režim vstupu na území a pobytu občanů EU a občanů států vázaných mezinárodní smlouvou sjednanou s ES či o EHS

4.3.1. Vstup na území ČR

Zákon o pobytu cizinců v § 1 odst. 3. stanovuje stejný režim vstupu, pobytu a výjezdu pro občany EU a občany smluvních států. Vzhledem k tomu, že státní hranice ČR jsou vnitřními hranicemi schengenského prostoru, lze hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob. Avšak toto tvrzení neplatí bez výjimky. Hranicemi jsou dle § 3 odst. 2. písm. b) CZ i mezinárodní letiště,⁵⁴ která tvoří vnější hranice schengenského prostoru.⁵⁵ Na letištích toho druhu při letech z / do schengenského prostoru se musí cizinci podrobit hraniční kontrole, která spočívá v tzv. minimální kontrole, jejímž účelem je zjištění totožnosti na základě předložení cestovních dokladů.⁵⁶ Pro případ, že cizinec cestovní doklad nemá nebo nemůže-li si jej obstarat, policie mu při hraniční kontrole umožní, aby svou totožnost a skutečnost, že je občanem členského státu EU nebo jednoho ze smluvních států, prokázal jiným dokladem. Povinnost předložit cestovní doklad se nevztahuje na osobu mladší 15 let, která je zapsána do cestovního dokladu jiné osoby, s níž cestuje.⁵⁷

I přes existenci unijní zásady svobody pohybu, lze v některých případech na základě rozhodnutí vydaného PČR odepřít cizinci vstup na naše území. Jedná se o případy, kdy (1) cizinec nemá cestovní doklad a nemůže-li ani jinak prokázat svou totožnost, (2) cizinec předloží padělaný či pozměněný doklad, (3) je-li dáno důvodné nebezpečí, že cizinec trpí závažnou nemocí, (4) je-li dáno důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit veřejný pořádek nebo bezpečnost státu, (5) pokud je cizinec veden v evidenci nežádoucích osob a je-li orgánem, který dal podnět k tomuto zařazení potvrzeno, že je stále přítomna důvodná obava, že by cizinec mohl ohrozit veřejný pořádek nebo bezpečnost státu. Tyto výjimky by měly být, dle judikatury Evropského soudního dvora (dále též jen ESD), vykládány restriktivně.⁵⁸ Při posuzování přiměřenosti tohoto rozhodnutí, přihlíží PČR (v rámci správního uvážení) především k dopadům odepření na soukromý a rodinný život cizince.⁵⁹ Z ustanovení § 168 a § 169 zákona o pobytu cizinců plyne, že na řízení o odepření vstupu bude aplikován správní

⁵⁴ Viz příloha č. 1.

⁵⁵ Blíže viz zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů.

⁵⁶ Srov. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

⁵⁷ Srov. § 5 zákona o pobytu cizinců

⁵⁸ Viz např. rozsudek ESD C-60/00 *Mary Carpentrová* ze dne 11.7.2002.

⁵⁹ Srov. ONDRUŠ, Radek; KEJVAL, Jaroslav. *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení*. Str. 135.

řád (mj. to znamená, že rozhodnutí musí mít všechny kvality vymezené § 67 an. správního řádu), avšak v rámci řízení budou uplatněny odchylky, spočívající v nepřiznání odkladného účinku odvolání směřujícímu proti rozhodnutí o odepření vstupu na území.

4.3.2. Přejídný pobyt na území ČR

V režimu pobytu kratšího než-li 90 dnů není u této kategorie cizinců potřeba žádného povolení. Pokud však cizinec hodlá pobývat v ČR déle než-li 30 dnů, dopadá na něj povinnost ohlašovací. Svou přítomnost je povinen ohlásit do 30 dnů od vstupu na území příslušnému inspektorátu cizinecké policie. Tato povinnost odpadá, pokud ohlašovací povinnost přísluší ubytovateli.⁶⁰ Ohlašovací povinnost se rovněž nevztahuje na občana mladšího 15 let, členu personálu zastupitelského úřadu cizího státu nebo mezinárodní vládní organizace akreditované v ČR, jeho rodinného příslušníka nebo cizince, kterému MV zajišťuje ubytování.⁶¹

Cizinci setrvávající na území ČR déle než tři měsíce, jsou oprávněni požádat PČR o vydání potvrzení o přechodném pobytu. Na řízení o žádosti se aplikuje správní řád, avšak pro vydání rozhodnutí je stanovena lhůta 60 dní.⁶² Pro žádost o potvrzení nevyžaduje CZ žádné odůvodnění, avšak stanoví některé náležitosti žádosti např. musí být podána na tiskopise.⁶³ Za předpokladu, že má žádost veškeré náležitosti a zároveň pokud tu nejsou dány důvody zamítnutí, vzniká žadateli na potvrzení právní nárok. Zastavme se u důvodů pro zamítnutí žádosti, které jsou vymezeny v § 87d odst. 1 CZ. Jedná se o (1) nepředložení náležitosti žádosti, (2) žadatel je evidován jako nežádoucí osoba, (3) mohl by ohrozit vážným způsobem bezpečnost či veřejný pořádek, (4) žadatel by se stal neodůvodnitelnou zátěží sociálního systému.⁶⁴ Povšimněme si (s odvoláním na § 87d odst. 2 CZ), že důvody pro zamítnutí žádosti a důvody pro zrušení přechodného pobytu se částečně kryjí. Rozdílné jsou však následky těchto správních aktů. Zatímco při zamítnutí žádosti může cizinec nadále pobývat na území, při zrušení pobytu, jej však musí do uložené doby opustit. Pokud tak neučiní, lze je vyhostit.⁶⁵

⁶⁰ Ubytovatelem se pro účely CZ rozumí každý, kdo poskytuje ubytování za úhradu, a to na základě smlouvy ubytovací, nájemní či podnájemní nebo smlouvy obdobné. Mezi ubytovatelovy povinnosti patří mj. oznámit do tří dnů ubytování cizince na útvaru PČR. Blíže k povinnostem ubytovatele viz § 99 an. CZ.

⁶¹ Blíže viz § 93 an. CZ.

⁶² Srov. § 169 odst. 2 písm. e) CZ.

⁶³ Náležitosti žádosti jsou stanoveny v § 87a odst. 2 CZ.

⁶⁴ Proces posuzování upravuje § 103a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ Srov. § 119 odst. 2 CZ.

4.3.3. Trvalý pobyt na území ČR

Trvalý pobyt občana EU je nejvýhodnější pobytový status, kterého cizinec může v ČR požívat. Kompetentním orgánem k vydání povolení k trvalému pobytu je MV. Povolení se vydává na základě žádosti cizince⁶⁶ za současného splnění jedné z podmínek vymezených v § 87g odst. 1 CZ. Jedná se (1) o podmínku pěti let nepřetržitého přechodného pobytu v ČR,⁶⁷ (2) nepřetržitý pobyt po dobu nejméně tří let, pokud žadatel vykonával výdělečnou činnost alespoň 12 měsíců a v době skončení této výdělečné činnosti mu vznikl nárok na starobní důchod, (3) nepřetržitý pobyt po dobu dvou let, pokud žadatel skončil svoji výdělečnou činnost z důvodu vzniku invalidity třetího stupně (předchozí dvouletý pobyt se nevyžaduje, pokud invalidita třetího stupně byla důsledkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání), (4) nepřetržitý pobyt a současně výkon výdělečné činnosti na území ČR po dobu nejméně tří let a následný výkon výdělečné činnosti na území jiného členského státu EU, avšak za podmínky, že se žadatel zpravidla každý den nebo alespoň jednou týdně vrací na území ČR, (5) žadatelem je občan EU mladší 18 let, který byl svěřen do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu. Při splnění jedné z výše uvedených podmínek vzniká na povolení právní nárok.

Dále je možno získat povolení (bez splnění výše uvedených podmínek), pokud je cizincův pobyt v zájmu ČR či o toto povolení žádá z humanitárních nebo jiných důvodů hodných vážného zřetele.⁶⁸ V rámci posuzování splnění těchto podmínek bude zřejmě, vzhledem k jejich povaze, uplatněno správní uvážení.

Důvody pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu jsou vymezeny obdobně, jako je tomu v případě pobytu přechodného. Důvodem může být (1) nesplnění náležitostí žádosti, (2) důvodné nebezpečí ohrožení bezpečností státu a veřejného pořádku, (3) obcházení zákona o pobytu cizinců, a to zejména účelovým uzavřením manželství, (4) žadatel je veden buď v evidenci nežádoucích osob nebo v informačním systému smluvních států, (5) ohrožení veřejného zdraví, z důvodu žadatelovy vážné nemoci, (6) nedostavení se žadatele bez vážného důvodu k výslechu podle § 169 odst. 3 nebo odmítné vypovídat či vypovídá nepravdivě, (7) v řízení nejsou prokázány předpoklady pro vydání povolení. Zákon nestanoví následky nevydání povolení, avšak tyto je nutné domýšlet individuálně vůči každému cizinci a jeho

⁶⁶ Doklady potřebné k žádosti o povolení vymezuje § 87i CZ.

⁶⁷ Podmínka nepřetržitého pobytu je zachována pokud jeho nepřítomnost na území nepřesáhne délku 6 měsíců ročně. Přesáhnout může z důvodů plnění povinné vojenské služby anebo ze závažných důvodů, pokud však nebude delší než dvanáct po sobě jdoucích měsíců. Blíže viz § 87g odst. 7 CZ.

⁶⁸ Blíže viz § 87g odst. 2 a 3 CZ.

zájmům.⁶⁹ Jako příklad uveďme nutnost povolení k trvalému pobytu jako podmínkou pro udělení českého státního občanství,⁷⁰ na kterém může mít cizinec zájem.

Orgánem povoláním rozhodovat o zrušení nebo zániku povolení k trvalému pobytu je MV. To zruší povolení tomu držiteli, který (1) ohrožuje bezpečnost státu nebo veřejný pořádek nebo se (2) dopustil obcházení zákona o pobytu cizinců nebo (3) nepobývá na území ČR po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky. Při rozhodování musí MV zvážit, do jaké míry by případné zrušení povolení pobytu bylo závažným zásahem do rodinného nebo soukromého života cizince.⁷¹ Jde tedy o prevenci proti nepřiměřeným zásahům do osobního života a přílišné tvrdosti.

Na řízení o žádosti se vztahuje správní řád, přičemž je správnímu orgánu uloženo do 60 dnů od podání žádosti ve věci rozhodnout.⁷² Namísto písemného vyhotovení rozhodnutí je cizinci vydán průkaz o povolení k trvalému pobytu. Tento průkaz má povahu veřejné listiny a slouží k prokazování se cizince. Platnost průkazu je stanovena na dobu 10 let.⁷³

4.4. Režim vstupu na území a pobytu rodinných příslušníků občanů EU

4.4.1. Vstup na území ČR

Režim překračování státních hranic je stanoven stejně jako u občanů EU. Hranice lze překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob, která je prováděna pouze na vnějších hranicích Schengenu. Hraniční kontrola spočívá v tzv. minimální kontrole, v rámci níž se zjišťuje totožnost na základě předložení cestovního dokladu a dále rodinný vztah k občanu EU.

Pokud na cizince dopadá vízová povinnost, je od něj požadováno vízum. Vízum je možné udělit na hraničním přechodu. V tomto případě vízum uděluje a do cestovního dokladu ho vyznačuje policie.⁷⁴

4.4.2. Přejížděný pobyt

Pro přechodný pobyt rodinných příslušníků, kteří sami nejsou občany EU, jsou stanoveny poněkud přísnější podmínky. V rámci přechodného pobytu do tří měsíců je nutno rozlišovat, zda-li se na rodinného příslušníka vztahuje vízová povinnost či nikoliv. Pokud se

⁶⁹ Srov. § 87k CZ.

⁷⁰ Blíže viz § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Srov. § 87 an. CZ.

⁷² Srov. § 169 odst. 2 písm. e) CZ.

⁷³ Srov. § 87j CZ.

⁷⁴ Srov. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

na něj vízová povinnost nevztahuje, může pobývat na území pouze s platným cestovním dokladem. V opačném případě může cizinec pobývat na území ČR bez víza po dobu nepřesahující tři měsíce za podmínky, že je držitelem platného cestovního dokladu a platného povolení anebo průkazu k (přechodnému či trvalému) pobytu vydaného státem EU nebo smluvním státem. Rodinní příslušníci zatížení vízovou povinností mohou na území rovněž pobývat přechodně bez víza v případě, že jejich vízum k pobytu do 90 dnů nebo průjezdní vízum pozbylo platnosti, avšak musí na území pobývat s občanem EU či občanem smluvního státu a doba jejich pobytu na území ČR nesmí překročit tři měsíce.⁷⁵

Zatímco občané EU, kteří zamýšlejí pobývat na našem území déle než čtvrt roku, mají pouze ohlašovací povinnost, jejich rodinní příslušníci musí žádat⁷⁶ o povolení k přechodnému pobytu, a to ve lhůtě do tří měsíců od jejich vstupu na území.⁷⁷ Policie vydá povolení ve formě průkazu o pobytu rodinného příslušníka občana EU v rámci šedesátidenní lhůty.⁷⁸ Platnost vydaného průkazu je nejdéle pět let. Důvody pro zamítnutí žádosti jsou stanoveny obdobně jako u občanů EU a jsou navíc doplněny o další tři důvody, kterými jsou (1) obcházení zákona, (2) nedostavení se k výslechu, (3) evidence cizince v informačním systému.⁷⁹ Co se týká důvodů pro ukončení přechodného pobytu, pak obdobně jako u občanů EU se překrývají s důvody pro zamítnutí žádosti s tím, že jsou doplněny o skutečnosti, které vyvolávají zánik rodinného vztahu k občanovi EU.⁸⁰

4.4.3. Trvalý pobyt

Povolení k trvalému pobytu může získat rodinný příslušník občana EU, který není sám občanem EU v případě, že si podá žádost o toto povolení a zároveň splní jednu z následujících podmínek: (1) nepřetržitě pobývá na území ČR déle než-li pět let, (2) stal se osobou pozůstalou po občanu jiného členského státu EU, který na území pobýval za účelem výdělečné činnosti a zároveň ke dni smrti pobýval v ČR nepřetržitě po dobu dvou let. Podmínka dvou let se nevyžaduje v případech, kdy pracovník zemřel následkem pracovního úrazu nebo v případě, kdy rodinný příslušník pozbyl české státní občanství v důsledku sňatku s tímto občanem, (3) rodinný příslušník pobývá na území ČR po dobu dvou let a alespoň jeden rok je rodinným příslušníkem občana ČR anebo občana jiného členského státu EU,

⁷⁵ Srov. § 18 CZ.

⁷⁶ Náležitosti žádosti jsou upraveny v § 87b CZ.

⁷⁷ Srov. § 87b odst. 1 CZ.

⁷⁸ Srov. § 78 ve spojení s § 169 odst. 2 CZ.

⁷⁹ Srov. § 87e CZ.

⁸⁰ Srov. § 87f CZ.

který má v ČR povolen trvalý pobyt,⁸¹ (4) je dán zájem ČR, (5) jsou zde dány humanitární důvody.⁸²

S výjimkou výše uvedených podmínek pro udělení povolení a náležitostí žádosti o povolení je řízení upraveno totožně jako řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu občana EU.

4.5. Režim vstupu na území a pobytu občanů tzv. třetích zemí

4.5.1. Vstup na území ČR

Režim překračování státních hranic – vnitřních schengenských hranic, již byl popsán v částech předcházejících, a proto se v této části omezíme na problematiku překračování vnějších schengenských hranic, tj. na mezinárodních letištích ČR při letech z/do zemí mimo Schengen. Hraniční kontrola v tomto režimu spočívá v tzv. důkladné kontrole.⁸³ Jejím obsahem je přezkoumání následujících aspektů: ověření platnosti a pravosti cestovního dokladu; v případech, kdy na cizince dopadá vízová povinnost, je kontrolováno vízum; zda-li má cizinec vzhledem k účelu a délce pobytu dostatek prostředků na obživu a návrat do země původu;⁸⁴ není-li cizinec osobou vedenou v Schengenském informačním systému (dále též SIS), které má být odepřen vstup na území; ověření, zda-li dotyčný a předměty, které s sebou dováží, nejsou považovány za hrozbu pro veřejný pořádek, bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv ze schengenských států.

V případech,⁸⁵ že prověření výše uvedených aspektů vyzní negativně a dále v případech, kdy je cizinec osobou nežádoucí nebo je zde důvodné podezření, že cizinec trpí závažnou nemocí, odepře PČR cizinci vstup na území.

⁸¹ Tato podmínka původně neobsahovala žádnou časovou limitu. Její zavedení (novela zákona o pobytu cizinců, zákon č. 379/2007) reflektovalo narůstající počet tzv. účelových sňatků cizinců s českými občany. Blíže k motivům viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 379/2007 Sb., Sněmovní tisk 191/0, část č. 1/5.

⁸² Srov. § 87h CZ.

⁸³ Blíže viz § 4 CZ a čl. 7 Schengenského hraničního kodexu.

⁸⁴ Způsob určení výše těchto prostředků je upraven v § 13 CZ. Příkladmo uveďme, že na jeden den pobytu, jestliže tento pobyt nemá vcelku přesáhnout dobu 30 dnů se jedná o částku 1.010,- Kč. Při pobytu za účelem podnikání, který má vcelku přesáhnout 90 dnů se jedná o částku 101.000,- Kč. Blíže viz *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

⁸⁵ Srov. § 9 CZ.

4.5.2. Obecně k vízům

V předešlých částech práce byl již několikrát zmíněn pojem vízum, avšak jeho definice nebyla dosud čtenáři podána. Nejen z tohoto důvodu, ale zejména proto, že se jedná o pojem pro následující text zcela zásadní, se nyní zastavíme u jeho obsahu a významu.

Legální definici nám nabízí ustanovení § 51 zákona o pobytu cizinců, dle kterého je vízem povolení, jenž po dobu své platnosti opravňuje cizince ke vstupu a pobytu na území nebo k vycestování z něj.⁸⁶

Na vízum můžeme však nahlížet i v jiném rozměru, než-li v tom jaký nám nabízí zákon o pobytu cizinců. Vízum lze rovněž považovat za prostředek mezinárodní politiky a zároveň za indikátor vztahů mezi jednotlivými státy, kdy některé státy v rámci sbližování a prohlubování přátelských vztahů odstraňují vízovou „barieru,“ anebo naopak v případech zhoršení vztahů víza zavádějí. Z perspektivy EU jsou pak víza a vízová politika součástí systému zaměřeného na usnadnění oprávněného cestování a na boj proti nelegálnímu přistěhovalectví.⁸⁷ Častým nástrojem vízové politiky jsou jednak smlouvy o usnadnění vízového režimu, tzv. facilitační smlouvy a dále tzv. readmisní dohody, které upravují mezi státy podmínky, za nichž jsou tyto státy povinny přebírat na své území vlastní občany nebo občany třetích států, kteří jsou na území druhého státu nelegálně, a dále především úhradu nákladů. Za výstup těchto smluv lze považovat umožnění a usnadnění navrácení cizince do země původu, spolu s uvolněním vízového režimu pro smluvní státy dohody jako výraz ocenění za spolupráci.

Konkrétní vymezení států, na jejichž občany dopadá vízová povinnost, provádí nařízení Rady č. 539/2001/ES,⁸⁸ někdy se hovoří o tzv. „černém seznamu.“ Občané těchto států mohou o víza (v závislosti na jejich typu) žádat buď na zastupitelském úřadě, anebo na hraničním přechodu. Žádost o vízum je zpoplatněna a její konkrétní náležitosti stanoví zákon.⁸⁹

Výsledkem řízení o žádosti o udělení víza však ani za splnění zákonem požadovaných náležitostí žádosti, nemusí být jeho udělení. Zákon o pobytu cizinců v § 51 odst. 2 stanoví, že: *„na udělení víza není právní nárok.“* K tomuto se již několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, který mj. vyslovil,⁹⁰ že *„subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících)*

⁸⁶ Srov. § 51 CZ.

⁸⁷ Blíže viz čl. 3 vízový kodex

⁸⁸ Viz příloha č. 2

⁸⁹ Blíže viz §§ 54 a 55 CZ.

⁹⁰ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04

podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Na udělení víza není dle výslovného znění zákona právní nárok.“ Obdobně, z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že nesporným svrchovaným právem státu regulovat vstup a pobyt cizinců na svém území.⁹¹

Co se týká zákonem vymezených důvodů pro neudělení víza, pak tyto lze shrnout do následujících skupin. Jedná se o neúplnosti a vady podání, neplnění povinností vyplývajících ze zákona cizinci, jako účastníkovi řízení, dále obcházení zákona a důvody pro odepření vstupu na území.⁹² V souvislosti s vadným a neúplným podáním se jeví více než vhodné zmínit postoj Veřejného ochránce práv, který několikrát poukázal na nedostatky vízového řízení, resp. aplikační praxe. Dle jeho názoru musí správní orgán příslušný k přijímání žádosti o vízum před zamítnutím žádosti vyzvat žadatele o doplnění podání a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Svůj názor opírá o požadavek správního řádu na takovýto postup.⁹³

4.5.3. Přechodný pobyt na území bez víza

Občané třetích zemí bez vízové povinnosti jsou oprávněni pobývat na území ČR či jiných schengenských států po dobu 3 měsíců během půl roku ode dne prvního vstupu. Doba jednotlivých pobytů v různých schengenských státech včetně ČR se sčítá. Členské státy mají právo udělit během tohoto půl roku další vízum anebo pobyt prodloužit nad tři měsíce, avšak takový pobyt se již omezuje pouze na území dotyčného státu.⁹⁴

Cizinec může pobývat na území bez víza v případech, kdy tak stanoví přímo použitelný předpis Evropských společenství,⁹⁵ mezinárodní smlouva nebo je-li tak stanoveno ve vládním nařízení. Pobývat přechodně na území bez víza může i cizinec ve výkonu zabezpečovací detence, vazby či trestu odnětí svobody. Vízová povinnost taktéž odpadá u cizince mladšího 15ti let po dobu hospitalizace, za předpokladu že přicestoval spolu s jiným cizincem na jeho cestovní doklad a tento cizinec již území opustil. V neposlední řadě vízová povinnost odpadá u pobytu do tří měsíců u cizinců s platným cestovním dokladem, kteří jsou držiteli povolení dlouhodobému či trvalému pobytu v jiném smluvním státě anebo jsou držiteli povolení k trvalému pobytu s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta na území jiného členského státu EU.⁹⁶

⁹¹ Srov. např. *Chahal v. Velká Británie*, stížnost č. 22414/93, rozsudek ESLP z 25. 10. 1996.

⁹² Blíže k jednotlivým důvodům viz § 56 CZ.

⁹³ Blíže viz *Ochrance* [online].

⁹⁴ Blíže viz např. čl. 11 a čl. 12 Schengenský hraniční kodex.

⁹⁵ V praxi se jedná především o Nařízení Rady (ES) 539/2001.

⁹⁶ Srov. § 18 CZ

Vedle výše uvedeného „generálního“ osvobození od vízové povinnosti pro všechny občany daného státu existují i „speciální“ osvobození pro držitele určitých typů cestovních dokladů. Jedná se například o držitele pasů diplomatických nebo služebních vydaných Laosem, Albánií či Ukrajinou.⁹⁷

Nařízení Rady 539/2001/ES dává ve svém čl. 4 možnost členským státům vyloučit z bezvízového styku cizince, kteří hodlají na jeho území vykonávat výdělečnou činnost. Česká republika tohoto práva využila. Za současného stavu úpravy tedy bezvízový styk vylučuje pobyt za účelem výdělečné činnosti a cizinci v těchto případech – pokud chtějí na území pobývat legálně - musí před příjezdem do ČR požádat o udělení krátkodobého víza.⁹⁸

Cizinec pobývající na našem území má v zásadě ohlašovací povinnost.⁹⁹ V rámci této povinnosti musí ve lhůtě tří dnů od vstupu na území ohlásit svůj pobyt podáním vyplněného přihlašovacího tiskopisu na policii a dále hlásit změny místa pobytu.¹⁰⁰ Nesplnění ohlašovací povinnosti je důvodem pro ukončení cizincova pobytu.

V případech předvídaných zákonem rozhodne police o ukončení pobytu cizince. V rámci rozhodování police neuplatní správní uvážení.¹⁰¹ Policie pobyt cizinci ukončí, jestliže (1) ohrozil veřejný pořádek, přičemž zákon vyžaduje zavinění ve formě úmyslu, (2) cizinec poruší některou povinnost, kterou mu stanoví CZ např. hlásit změnu příjmení, (3) bez oprávnění pobývá na našem území bez cestovního dokladu anebo bylo v rámci kontroly zjištěno, že cizincův cestovní doklad je neplatný, poškozený, odcizený anebo cizinec neopравňuje z hlediska územní platnosti k pobytu v ČR, (4) na žádost neprokáže zajištění prostředků k pobytu na území nebo nepředloží ověřené pozvání.¹⁰² Pobyt cizince zaniká - bez předchozího rozhodnutí správního orgánu - v případech, kdy je cizincův pobyt na území v rozporu s mezinárodní smlouvou nebo nařízením vlády. U obou výše popsanych způsobů zániku práva pobytu se vyžaduje vyznačení výjezdního příkazu policií do cizincova cestovního dokladu. Toto vyznačení má pak podle okruhu případu povahu buď konstitutivní (jako rozhodnutí policie) anebo deklaratorní.

⁹⁷ Srov. *Poradna pro občanství, občanská a lidská práva* [online].

⁹⁸ Blíže k tomuto viz např. *Poradna pro občanství, občanská a lidská práva* [online].

⁹⁹ Tato povinnost nedopadá např. na cizince mladší 15ti let nebo cizince, u kterých tuto povinnost splní ubytovatel.

¹⁰⁰ Blíže viz § 93 an. CZ

¹⁰¹ Blíže k problematice aplikování správního uvážení viz ONDRUŠ, Radek; KEJVAL, Jaroslav. *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení*. Str. 145.

¹⁰² Výpočet výše prostředků upravuje § 13 CZ. Lze vyvozovat, že potřebná výše prostředků je alternativní vůči ověřenému zvacímu dopisu, v němž se zvoucí osoba zavazuje uhradit případné náklady spojené s pobytem a návratem konkrétního cizince.

4.5.4. Přečhodný pobyt na území na krátkodobá víza

Oprávnění ke krátkodobému pobytu pro cizince s vízovou povinností lze z hlediska původce, který je vydal, členit do dvou kategorií. Prvou tvoří tzv. jednotná schengenská víza, jež vydal jiný členský stát a která opravňují jejich držitele ke krátkodobému pobytu ve všech smluvních státech. Druhá kategorie je pak tvořena krátkodobými vízy vydanými Českou republikou v režimu zákona o pobytu cizinců, který rozeznává tři základní druhy krátkodobých víz opravňujících cizince k pobytu na území na dobu kratší než tři měsíce. Jedná se o víza letištní, průjezdní a víza k pobytu do 90 dnů. Všechny tyto pobytové tituly se vydávají především ve formě jednotného schengenského víza, které jeho držitelé umožňuje pobyt na území všech smluvních států Schengenu.¹⁰³ K získání takového oprávnění je však nutno splnit podmínky vymezené v § 29a CZ, dle kterých (1) že cizinec nesmí být zařazen do SIS¹⁰⁴ za účelem odepření vstupu, (2) není důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl při pobytu na území jiného schengenského státu ohrozit jeho bezpečnost nebo v něm narušit veřejný pořádek anebo ohrozit mezinárodní vztahy schengenských států, (3) ČR je hlavním cílem cesty, nebo v případě průjezdu územím více států je prvním schengenským státem, do kterého žadatel na toto vízum vstoupí, (4) cestovní doklad, do něhož má být vízum vyznačeno, opravňuje ke vstupu do všech států Schengenu. Pro případ, že cizinec tyto požadavky nesplňuje, může mu být uděleno vízum s omezenou územní platností.

Letištní vízum, nebo-li vízum typu A, může být uděleno cizinci, který je z důvodu čekání na letecký spoj nucen pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Vízum může mít podobu víza jednosměrného nebo obousměrného. Doba platnosti tohoto oprávnění se stanovuje dle předpokládaného počtu pobytů v tranzitním prostoru, ne však na dobu delší než tři měsíce.¹⁰⁵ Okruh států, na jejichž občany, resp. držitele pasů se povinnost vztahuje, je vymezena vyhláškou MV.¹⁰⁶ O toto vízum lze požádat na zastupitelském úřadě. Spolu s žádostí je nutno předložit cestovní doklad, vízum do cílového státu, letenku a v případech, kdy není pořizován obrazový záznam cizince také fotografii.

Průjezdní vízum nebo-li vízum typu B, uděluje cizinci na jeho žádost zastupitelský úřad ČR a ve výjimečných případech lze žádost podat na hraničním přechodu, pokud cizinec neměl možnost o vízum požádat předem a prokáže existenci nepředvídatelných a naléhavých

¹⁰³ Blíže k jednotlivým vízům viz např. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

¹⁰⁴ SIS je zkratkou pro Schengenský informační systém

¹⁰⁵ Blíže viz § 24 an CZ.

¹⁰⁶ Konkrétně se jedná o vyhlášku Ministerstva vnitra č.446/2005 Sb., kterou se stanoví okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního víza, ve znění pozdějších předpisů.

důvodů pro vstup na území.¹⁰⁷ V tomto případě vízum uděluje a do cestovního dokladu vyznačuje policie. Vízum se uděluje jako jednosměrné, obousměrné nebo bez omezení počtu cest a opravňuje cizince k pobytu na území schengenského prostoru po dobu pěti dnů při každé cestě. Doba platnosti tohoto víza se stanovuje podle předpokládaného počtu cest přes území ČR, nejdéle však na dobu šesti měsíců. Spolu s žádostí je nutno předložit cestovní doklad, vízum do cílového státu, doklad o zajištění prostředků k pobytu na území ČR a v případech, kdy není pořizován obrazový záznam cizince, také fotografii. V odůvodněných případech může být od cizince vyžádána lékařská zpráva, že cizinec netrpí závažnou nemocí.¹⁰⁸

Vízum k pobytu do 90 dnů, nebo-li vízum typu C, je standardním českým pobytovým titulem pro krátkodobý pobyt.¹⁰⁹ K jeho vydání jsou oprávněny zastupitelské úřady ČR v zahraničí a ve výjimečných případech lze žádost podat na hraničním přechodu, pokud cizinec neměl možnost o vízum požádat předem a prokáže existenci nepředvídatelných a naléhavých důvodů pro vstup na území. Co se týká příslušnosti zastupitelských úřadů, pak lze v zásadě žádost o vízum podat na kterémkoliv z nich. Výjimku však tvoří případy, kdy jsou cizinci z určitých zemí oprávněni podat žádost jen v zemi svého původu, resp. v zemi, na jejíž cestovní doklad hodlají podniknout cestu do ČR.¹¹⁰ Doba platnosti víza se stanoví dle předpokládaného počtu cest do ČR, nejdéle však na dva roky. Vízum může být uděleno jako jednorázové, ke dvěma vstupům či mnohonásobné. Žadatel je povinen spolu tiskopisem žádosti předložit svůj cestovní doklad, v případech nepořizování obrazového záznamu fotografii. Dále cizinec předkládá policii ověřené pozvání či prostředky k pobytu a doklad prokazující zajištění nákladů spojených s vycestováním z území (bude se jednat především o zpáteční letenky, jízdenky atp.). V případě, že má orgán vážné pochybnosti, zda-li cizinec netrpí závažnou nemocí, je tento orgán oprávněn cizince požádat o předložení lékařské zprávy. Jestliže žádá cizinec o vízum za účelem zaměstnání, je povinen předložit povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce České republiky.¹¹¹ Zákon o pobytu cizinců ukládá

¹⁰⁷ Srov. § 22 CZ.

¹⁰⁸ Srov. § 23 CZ.

¹⁰⁹ Srov. *Poradna pro občanství, občanská a lidská práva* [online].

¹¹⁰ Seznam je obsažen ve vyhláška Ministerstva vnitra č. 462/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt.

¹¹¹ Srov. § 27 CZ.

cizincům povinnost doložit své cestovní zdravotní pojištění na dobu pobytu.¹¹² Tuto povinnost je nutno splnit před vyznačením víza a nemusí tedy spadat ve stejný časový okamžik s podáním žádosti.¹¹³ Zákon předpokládá možnost prodloužení víza. Policie tak učiní, pokud cizinec podá žádost v době platnosti víza a jsou-li shledány důvody hodné zřetele. Prodloužení není možné, pokud je jediným důvodem změna účelu pobytu, anebo jsou zde dány důvody pro zahájení řízení u zrušení víza.¹¹⁴

4.5.5. Přejíždění na území na vízum k pobytu nad 90 dní

Vízum k pobytu nad 90 dní je jedním z možných oprávnění umožňujících skutečné přistěhovalectví.¹¹⁵ Uděluje se cizincům, kteří hodlají pobývat na území za účelem vyžadujícím pobyt delší než-li tři měsíce. Za současné právní úpravy¹¹⁶ lze rozlišit dva typy těchto oprávnění. Jedná se o vízum typu D, tzv. dlouhodobé národní vízum, které opravňuje cizince k dlouhodobému pobytu jen na našem území. Další podobou dlouhodobého víza je vízum typu D+C, tzv. dlouhodobé vízum smluvních států, jež umožňuje cizinci po dobu prvních tří měsíců své platnosti pobyt ve všech smluvních státech.¹¹⁷ Žádost o vízum se podává na zastupitelský úřad,¹¹⁸ avšak o udělení víza rozhoduje policie.¹¹⁹ K žádosti, kterou je nutno podat na tiskopise se dokládají následující dokumenty:¹²⁰ (1) cestovní doklad, (2) doklad

¹¹² Jedná se o pojištění léčebných výloh v souvislosti s úrazem nebo náhlou nemocí, včetně nákladů na repatriaci zpět do země na jejíž doklad cizinec cestuje anebo do země v níž má povolen pobyt. Požadovaná výše krytí je 30.000 EUR. Tato povinnost však nedopadá na cizince, kteří jsou pojištěni na základě zvláštního právního předpisu nebo jsou náklady jejich zdravotní péče hrazeny na základě mezinárodní smlouvy. Blíže k tomuto viz § 180i CZ.

¹¹³ Blíže viz § 27 CZ

¹¹⁴ Blíže viz § 29 CZ

¹¹⁵ Srov. *Poradna pro občanství, občanská a lidská práva* [online].

¹¹⁶ V této souvislosti upozorňuje na možnou změnu úpravy z důvodu možné účinnosti tzv. vízového kodexu. K tomuto viz kapitola 3.

¹¹⁷ Viz § 17b CZ.

¹¹⁸ Jako odpověď na častou kritiku systému podávání žádostí o tento typ víza byl v roce 2009 zaveden systém VISAPPOINT, který by měl zabránit vstupu třetích stran do vízového systému. Systém byl pilotně zpuštěn nejprve na zastupitelském úřadě ve Vietnamu, zřejmě proto, že na tomto úřadě bylo odhaleno korupční jednání související se systémem vyřizování žádostí o víza. Blíže k tomuto systému viz např. TOŠNEROVÁ, Barbora. VISAPPOINT : Nový systém objednávání na schůzky pro podání žádostí o dlouhodobá víza. *Migraceonline* [online]. V některých případech je nutno podat žádost na zastupitelský úřad ve státě, na jehož cestovní doklad hodlá cizinec cestovat. Seznam je obsažen ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 462/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt.

¹¹⁹ Srov. § 30 CZ.

¹²⁰ Blíže k prodloužování platnosti víza viz § 31 CZ.

potvrzující účel pobytu na území,¹²¹ (3) prostředky k pobytu na území, (4) doklad o zajištění ubytování, (5) v případech, kdy není pořizován obrazový záznam se předkládá fotografie. Pokud je účelem pobytu zaměstnání, není třeba dokládat účel pobytu na území, avšak je nutno předložit pracovní povolení nebo číslo jednacích žádosti o jeho vydání. Dále odpadá povinnost předložit doklad o zajištění ubytování. Fakultativními náležitostmi (v případech, kdy je o to cizinec požádán) jsou lékařská zpráva o tom, že cizinec netrpí závažnou nemocí, a dále doklad obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů. Zákon o pobytu cizinců ukládá cizincům povinnost doložit své cestovní zdravotní pojištění na dobu pobytu.¹²² Tuto povinnost je nutno splnit před vyznačením víza a nemusí tedy spadat ve stejný časový okamžik s podáním žádosti.¹²³

Platnost dlouhodobého víza je zpravidla jeden rok. Dobu pobytu v ČR, která je kratší než-li doba platnosti víza lze opakovaně prodloužit, a to za podmínek, že je zachován účel pobytu a jedná se o dobu, která není delší než je platnost víza. Žádost se podává na tiskopise na inspektorátu policie, příslušného podle místa pobytu v ČR.¹²⁴

Stejně jako u výše zmíněných pobytových oprávnění, lze i v případě dlouhodobého víza zrušit jeho platnost a stanovit lhůtu k vycestování z území. K tomuto je povolána policie, v případech pravomocného odsouzení cizince za úmyslný trestný čin, v případech neplnění účelu pobytu uvedeného ve vízu a dále pokud si o zrušení víza zažádá sám jeho držitel. Další okruh důvodů pro zrušení víza je tvořen případy, kdy (1) cizinec v žádosti uvedl nepravdivé údaje, (2) přestal splňovat některou z podmínek pro udělení tohoto pobytového oprávnění, (3) v rámci pobytové kontroly bylo zjištěno, že cizinec cestovní doklad anebo je tento pozměněn či padělán, (4) při pobytové kontrole bylo zjištěno, že cizinec není s to prokázat svou schopnost hradit náklady zdravotní péče (pokud je stanovena lhůta k prokázání, pak dané skutečnosti neprokáže během této lhůty), (5) cizinec neplní ohlašovací povinnost, (6) jiný stát EU nebo jiný smluvní stát rozhodl o vyhoštění cizince.¹²⁵

¹²¹ Tento doklad lze v případech žádosti za účelem podnikání nahradit uvedením čísla jednacích ohlášení živnosti nebo žádosti o udělení koncese.

¹²² Jedná se o pojištění léčebných výloh v souvislosti s úrazem nebo náhlou nemocí, včetně nákladů na repatriaci zpět do země na jejíž doklad cizinec cestuje anebo do země v níž má povolen pobyt. Požadovaná výše krytí je 30.000 EUR. Tato povinnost však nedopadá na cizince, kteří jsou pojištěni na základě zvláštního právního předpisu nebo jsou náklady jejich zdravotní péče hrazeny na základě mezinárodní smlouvy. Blíže k tomuto viz § 180i CZ.

¹²³ Blíže viz § 27 CZ.

¹²⁴ Srov. § 35 CZ.

¹²⁵ Srov. viz § 37 CZ.

4.5.6. Přejídný pobyt na území na diplomatické a zvláštní vízum

Diplomatickým vízem je vízum, které je takto označeno. Svou povahou se může jednat o letištní vízum, průjezdní vízum, vízum k pobytu do 90 dnů nebo vízum k pobytu nad 90 dnů. Uděluje se cizinci na základě jeho oficiální žádosti a lze jej vyznačit do diplomatického pasu nebo jiného cestovního dokladu cizince, který požívá příslušných výsad a imunit.¹²⁶

Zvláštním vízem cizinecký zákon rozumí vízum udělené cizinci na základě oficiální žádosti, vyznačené do služebního pasu nebo jiného cestovního dokladu cizince, který požívá příslušných výsad a imunit a které je za zvláštní vízum označeno.¹²⁷

Diplomatické a zvláštní vízum uděluje zastupitelský úřad a za neplatné jej prohlašuje Ministerstvo zahraničních věcí.¹²⁸

4.5.7. Přejídný pobyt na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu

Institut povolení k dlouhodobému pobytu lze chápat jako mezičlánek mezi přechodným a trvalým pobytem. Žádost o povolení je oprávněn podat cizinec, který pobývá na území ČR na dlouhodobé vízum, a hodlá zde nadále pobývat po dobu delší než jeden rok za stejným účelem.¹²⁹

Žádost se podává na příslušném tiskopise na inspektorát cizinecké policie, příslušný dle místa pobytu cizince.¹³⁰ Podání je možno učinit nejdříve 120 dnů a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza. V situacích, kdy je cizinci bráněno v podání pro důvody nezávislé na jeho vůli, může učinit podání do tří pracovních dnů od zániku těchto důvodů. Zákon dále stanoví, že platnost cizincova víza uplyne nejdříve dnem v němž nabylo rozhodnutí o žádosti právní moci.¹³¹

Spolu s žádostí je nutno předložit náležitosti, jejichž okruh je v podstatě identicky jako je tomu v případě žádosti o dlouhodobé vízum. Jmenovitě se jedná o: (1) cestovní doklad, (2) doklad potvrzující účel pobytu na území,¹³² (3) prostředky k pobytu na území, (4) doklad o

¹²⁶ Srov. viz § 40 odst. 1 CZ.

¹²⁷ Srov. viz § 40 odst. 2 CZ.

¹²⁸ Srov. viz § 40 odst. 4 CZ.

¹²⁹ Srov. § 42 odst. 1 CZ.

¹³⁰ Pro některé účely je stanovena příslušnost odlišně. Jedná se např. o povolení za účelem vědeckého výzkumu, kdy se žádost podává na zastupitelském úřadě.

¹³¹ Blíže ke lhůtám viz § 47 odst. 1 a 2 CZ.

¹³² Tento doklad lze v případech žádosti za účelem podnikání nahradit uvedením čísla jednacého ohlášení živnosti nebo žádosti o udělení koncese.

zajištění ubytování, (5) v případech, kdy není pořizován obrazový záznam, se předkládá fotografie.¹³³

Žádost o vydání povolení vyřídí inspektorát cizinecké policie ve lhůtě do 60 dnů. Na řízení se aplikuje správní řád, avšak s menšími odklony. V případech, kdy není žádosti vyhověno, může se žadatel odvolat proti tomuto rozhodnutí. Odvolání však nemá odkladný účinek.¹³⁴ Co se týče zákonem vymezených důvodů pro nevydání povolení, pak tyto jsou stejné jako v případech neudělení dlouhodobého víza. Povolení má podobu průkazu o povolení k pobytu. Tento průkaz se vkládá do cestovního dokladu cizince. Oprávněný z povolení může pobývat na území po dobu určenou v povolení.

Vraťme se ještě zpět k účelům dlouhodobého pobytu. Zákon o pobytu cizinců uvádí následující účely, pro které stanoví odchylný režim. Jedná se účel společného soužití rodiny, studijní účely, ochranu na území, vědecký výzkum, zaměstnání ve zvláštních případech (tzv. zelená karta). Zaměříme se nyní na posledně jmenovaný a relativně nový institut tzv. zelené karty, resp. pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech. Zelená karta byla zavedena k 1. lednu 2009 zákonem č. 382/2008 Sb.¹³⁵ Za zásadní důvody zavedení tohoto druhu bytového oprávnění lze považovat jednak nedostatečný potenciál domácího obyvatelstva ve vztahu k některým pracovním pozicím a také snahu o zjednodušení povolovacího řízení. Výstupem institutu zelené karty je v prvním výše zmíněném rozměru obsazení pracovních postů uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelé zelené karty a v rozměru druhém nahrazení tří doposud nutných povolení (pracovní povolení, povolení zaměstnavatele získávat zaměstnance ze zahraničí a vízum) povolením jediným, tedy zelenou kartou.¹³⁶

Zákon o pobytu cizinců rozlišuje tři typy těchto oprávnění: (1) typ A, který je určen pro kvalifikované pracovníky s vysokoškolským vzděláním a klíčový personál, vydávaný s platností na dobu výkonu zaměstnání, nejdéle však na tři roky, (2) typ B určený pro pracovníky na pracovních pozicích minimálně s požadavkem vyučen, tyto se vydávají s platností na dobu výkonu zaměstnání, avšak nejdéle na dva roky, (3) typ C, který zahrnuje

¹³³ Srov. § 46 CZ.

¹³⁴ Blíže viz § 168 a § 169 CZ.

¹³⁵ Zákon č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹³⁶ Blíže k tématu zelených karet viz ČIŽINSKÝ, Pavel. Zelené karty? Čekalo se více. *Migraceonline* [online].

ostatní pracovníky a je vydávaný s platností na dobu výkonu zaměstnání, nejdéle však na dva roky.¹³⁷

K podání žádosti o zelenou kartu je oprávněn pouze cizinec, jenž je státním příslušníkem některé ze zemí, jejichž seznam je stanoven prováděcím předpisem.¹³⁸ Za současného stavu se jedná o cizince z dvanácti takto vymezených zemí.

Žádost je možno podat MV v případech, kdy cizinec již pobývá v ČR v režimu zelené karty a jeho pracovní poměr a tuto žádost podává ve lhůtě 60ti dnů od skončení pracovního poměru, dále pokud na zelenou kartu pobývá déle než jeden rok nebo pokud nepřetržitě pobývá v ČR pod dobu nejméně dvou let (do této doby se započítává pobyt na dlouhodobé vízum a pobyt na povolení k dlouhodobému pobytu). V ostatních případech je nutno podat žádost na zastupitelský úřad.¹³⁹ Obligatorními přílohami žádosti jsou cestovní doklad, fotografie (v případě, že se nepořizuje obrazový záznam) a doklady osvědčující vzdělání nebo kvalifikaci. Správní orgán může po cizinci ještě vyžadovat lékařskou zprávu, že netrpí závažnou nemocí (o předložení lze požádat v případě důvodného podezření, že nemocí trpí) a doklad obdobný výpisu z Rejstříku trestů vydaný státem jeho občanství a státy, v nichž v posledních třech letech pobýval po dobu delší než 6 měsíců (pokud stát takový doklad nevydává, předloží čestné prohlášení).¹⁴⁰ Podání žádosti podléhá poplatku ve výši 1000,- Kč. Na řízení o žádosti není aplikován správní řád.¹⁴¹

Po přijetí žádosti zastupitelský úřad nebo MV cizincem vybrané místo z evidence zablokuje. V případě, že je žádost podána v zahraničí (na zastupitelské úřadě), může žadatel v době do vydání víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu vzít svoji žádost zpět a úřad místo v databázi odblokuje pro další případné zájemce. O žádosti podané v ČR bude rozhodnuto do 30 dnů ode dne jejího podání. O žádosti podané na zastupitelském úřadu bude rozhodnuto do 30 dnů ode dne, kdy byla tato žádost doručena MV.¹⁴² Žadatel bude vyrozuměn o způsobu vyřízení jeho žádosti. Zákon stanoví, že na vydání zelené karty není právní nárok.¹⁴³ V případě, že je žádost vyřízena kladně a byla podána

¹³⁷ Srov. § 42g CZ.

¹³⁸ Blíže viz vyhláška Ministerstva vnitra č. 461/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty.

¹³⁹ I zde je stanovena výlučná příslušnost některých zastupitelských úřadů. Blíže viz vyhláška Ministerstva vnitra 462/2008 Sb.

¹⁴⁰ Srov. § 42h CZ.

¹⁴¹ Srov. § 168 CZ.

¹⁴² Tato měsíční lhůta (resp. zkrácení lhůt nutných k vyřízení k povolení) bylo kladně přijato ze strany zaměstnavatelů. Blíže k názorům zaměstnavatelů na zelenou kartu viz např.: *Svaz průmyslu a dopravy* [online].

¹⁴³ Srov. § 42g odst. 10 CZ.

v zahraničí, dostane cizinec od zastupitelského úřadu dlouhodobé vízum za účelem převzetí průkazu o povolení k pobytu. Po příjezdu do ČR má povinnost do tří dnů si osobně převzít u příslušného krajského pracoviště zelenou kartu, která má podobu štítku vyznačovaného do cestovního dokladu.¹⁴⁴

Stejně jako u předešlých pobytových oprávnění má i držitel zelené karty povinnost ohlašovací. Doby platnosti pobytového titulu lze opakovaně prodloužit na dobu výkonu povolání, nejdéle však o tři roky. Výjimku představují oprávnění typu C, které prodloužit nelze. Žádost se podává na MV, a to nejdříve 120 dní a nejpozději 14 před uplynutím platnosti zelené karty. Obligatorně spolu s žádostí cizinec předkládá svůj cestovní doklad a pracovní smlouvu na dobu, na kterou žádá prodloužení titulu.¹⁴⁵

4.5.8. Trvalý pobyt

Na území ČR lze trvale pobývat buď z titulu povolení k trvalému pobytu, anebo na základě rozhodnutí příslušného orgánu o svěření cizince do náhradní výchovy. V rámci povolení k trvalému pobytu rozeznává zákon o pobytu cizinců tři skupiny těchto oprávnění. Jedná se o (1) povolení bez podmínky předchozího pobytu, (2) povolení po čtyřech letech pobytu, (3) povolení po pěti letech pobytu.

O vydání povolení k trvalému pobytu bez předchozího pobytu je oprávněn požádat cizinec pouze pokud jsou k tomu dány důvody hodné zřetele nebo důvody humanitární. Dále je tento druh povolení možno udělit žadateli, pokud je jeho pobyt v zájmu ČR anebo pokud o povolení žádá nezletilé nebo nezaopatřené dítě cizince, který má v ČR trvalý pobyt.¹⁴⁶

K podání žádosti po čtyřech letech pobytu je oprávněn cizinec, který v minulosti pobýval na území na základě udělené mezinárodní ochrany a zároveň, který splňuje jednu z podmínek vymezených v § 67 CZ.

Pro všechny ostatní, než výše uvedené případy, vyžaduje zákon nepřetržitý pobyt v délce alespoň pěti let. Do doby pobytu se cizince započte doba jeho pobytu v ČR na dlouhodobé vízum a na povolení k dlouhodobému pobytu. Započít lze i cizincovu nepřítomnost, jestliže jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla šest po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém součtu nepřesáhla deset měsíců. V případech, kdy byl cizinec vyslán pracovně do zahraničí, lze dobu započítat, pokud nepřesáhla dvanáct po sobě jdoucích měsíců. Co se týče doby pobytu za účelem studia, pak tato se započte jednou polovinou.

¹⁴⁴ Srov. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

¹⁴⁵ Srov. § 44a CZ.

¹⁴⁶ Srov. viz § 66 CZ.

Dobu, po kterou byl cizinec služebně na našem území pracovně, v rámci plnění úkolů pro zahraničního zaměstnavatele, však zohlednit nelze, stejně tak nelze zohlednit a započítat dobu, po kterou cizinec v ČR pracoval jako tzv. au-pair.¹⁴⁷

K přijímání žádostí o povolení jsou je ze zákona povoláno MV, ve výjimečných situacích lze podat žádost na zastupitelském úřadě.¹⁴⁸ Žádost se obdobně jako u ostatních pobytových oprávnění podává na tiskopise spolu s obligatorními přílohami, které jsou taktéž obdobné (tj. fotografie; cestovní doklad; doklad potvrzující účel pobytu; doklad o zajištění prostředků; doklad o ubytování; osvědčení o znalosti českého jazyka; v některých případech doklad o trestní záchovalosti).¹⁴⁹

Správní orgán rozhodne o žádosti ve lhůtě 60 dnů od podání. Na řízení se vztahují ustanovení správního řádu. Zákon o pobytu cizinců stanoví v § 75 důvody pro zamítnutí žádosti. Jedná se především o situace, kdy (1) je podání neúplné nebo jinak vadné, (2) je dáno nebezpečí ohrožení veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo bezpečnosti, (3) cizinec je veden v SIS nebo evidenci nežádoucích osob, (4) cizinec není trestně záchovalý.

Pokud je žádosti vyhověno, vydává se povolení ve formě průkazu o povolení k pobytu. Tento doklad je svou povahou veřejnou listinou a vydává se buď ve formě štítku, jenž se vyznačuje do cestovního dokladu, anebo jako samostatný doklad.¹⁵⁰

V případech, kdy je žádost podávána po pěti letech, dostává cizinec nejen povolení k trvalému pobytu v ČR, ale dostává se mu i dalšího oprávnění, kterým je status dlouhodobě pobývacího rezidenta v Evropském společenství. Třebaže z titulu nevyplývá pro cizince právo volného pohybu v rámci EU, dostává se mu možnost se dlouhodobě usazovat v jiných členských státech za výhodnějších podmínek. Pokud nebyl status cizinci přiznán společně s povolením k pobytu, lze si o něj na MV zažádat dodatečně.¹⁵¹

¹⁴⁷ Podrobně k podmínkám viz § 68 CZ.

¹⁴⁸ Srov. § 69 CZ.

¹⁴⁹ Podrobně k žádosti viz § 70 CZ.

¹⁵⁰ Srov. § 78 odst. 1 a 2 CZ.

¹⁵¹ Srov. BOUŠKOVÁ, Petra: *Zaměstnávání cizinců a vysílání zaměstnanců a OSVČ do ciziny*. Str. 108.

5. Nestandardní pobytová oprávnění

V této části práce se stručně zaměříme na pobytová oprávnění, která jsou (nejen) z hlediska zákona o pobytu cizinců nestandardní. Mimořádnost spočívá – jak bude dále v textu podrobně rozebráno – v okolnostech a podmínkách, ze kterých se tyto tituly opravňující k pobytu získávají.

Za mimořádné oprávnění lze považovat institut mezinárodní ochrany, kterou lze požívat ve formě azylu či doplňkové ochrany. A dále institut dočasné ochrany a institut strpění na území.

Vzhledem k limitovanému rozsahu diplomové práce s přihlédnutím k důležitosti jednotlivých oprávnění bude největší pozornost věnována mezinárodní ochraně ve formě azylu a institutu strpění na území.

5.1. Mezinárodní ochrana

5.1.1. Základní vymezení pojmu

Zaměnit uprchlictví s azylem či mezinárodní ochranou není pro příbuznost těchto pojmů nikterak složité. Jelikož jsou tyto pojmy pro následující text zásadní, nelze na výše uvedenou skutečnost nereflektovat a nenabídnout čtenáři alespoň stručné vymezení těchto termínů.

Současná česká úprava zohledňuje jednak mezinárodní závazky v oblasti uprchlictví dané zejména Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolem z roku 1967, a dále legislativu Evropské unie. Důsledkem těchto skutečností je, že v rámci českého práva nenalzáme rozlišení mezi pojmy azyl a uprchlictví, jelikož oba pojmy jsou spolu s dalšími ochrannými instituty zahrnuty pod pojmem mezinárodní ochrana.¹⁵² Na mezinárodní ochranu lze tedy nahlížet jako na pojem skupinově nadřazený.

Přestože česká úprava, konkrétně azylový zákon, směšuje výrazy azyl a uprchlictví, nejedná se (jak již bylo poznamenáno výše) o pojmy totožné. Zaměříme se na ně nyní jednotlivě a zvýrazníme některé momenty s nimi související.

Statusy uprchlíka i azylanta jsou výstupy ochrany, kterou poskytuje stát osobám pronásledovaným jiným státem z důvodů politických, náboženských, národnostních a rasových nebo příbuzných. Konkrétní pravidla o přiznání statusu azylanta si každý stát vytváří sám, a však v případě statusu uprchlíka vycházejí tato pravidla z mezinárodních smluv,

¹⁵² Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 77.

konkrétně z Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967. Institut uprchlictví je tedy na rozdíl od azylu výlučně smluvní povahy.¹⁵³

Další rozdíl lze sledovat v historicko vývojové rovině. Azyl je znám již od starověku, kdy byl původně náboženské povahy a pro své stáří je na něj některými autory nahlíženo jako na „jeden z nejstarších institutů uplatňujících se ve vztazích mezi státy.“¹⁵⁴ Institut azylu lze z vývojového hlediska rozlišit do dvou forem. Jako starší vývojovou formu můžeme chápat územní azyl jakožto azyl vnitrostátní. Mladší formu pak představuje azyl diplomatický, jehož kořeny sahají do 15. století a který je založen na normách mezinárodních. Zavedení institutu uprchlictví lze pojímat jako výstup snah mezinárodního společenství řešit problematiku hromadného uprchlictví, kdy jsou počty migrujících jednotlivců tak vysoké, že pro hostitelský stát znamenají zvýšenou zátěž - nejen ve sféře národní ekonomiky.¹⁵⁵ Za dokument zásadní povahy (v práci již několikrát zmíněný) lze považovat Úmluvu OSN o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Úmluva definuje pojem uprchlík a zavádí princip non-refoulement.¹⁵⁶ Co se týká definice, pak je nutno poznamenat, že je obsažena i v § 12 písm. b) AZ. Uprchlík je osobou, která má odůvodněný strach z pronásledování pro svoji rasu, pohlaví, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož je občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.¹⁵⁷ Úmluvou se dále smluvní strany zavázaly přijmout na své území uprchlíka a pak na základě svých vnitrostátních předpisů s ním zahájit řízení o přiznání statusu uprchlíka. Z tohoto procesu jsou Úmluvou vyloučeny osoby, u kterých se lze z vážných důvodů domnívat, že se dopustily zločinů proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodního práva.

¹⁵³ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str.10.

¹⁵⁴ Viz např. ČEPELKA, Čestmír (ed.): *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Str. 9.

¹⁵⁵ Blíže k vývoji institutu viz např. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 20 an.

¹⁵⁶ Aplikace tohoto principu obsaženého v čl. 33 Úmluvy znamená, že smluvní státy žádným způsobem nevyhostí nebo nevrátí uprchlíka na hranici zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině. Beneficiářem však nemůže být uprchlík, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem za zvláště nebezpečného trestného činu představuje nebezpečí pro společnost této země.

¹⁵⁷ Srov. § 12 písm. b) AZ.

Shrňme tedy, že uprchlíkem se osoba stává okamžikem naplnění všech prvků definice bez ohledu na jakýkoliv volní akt přijímacího státu. Azylantem se osoba stane až po té, co je jí azyl udělen, tedy na základě volního aktu přijímacího státu.¹⁵⁸

Dalším pojmem sdruženým do kategorie mezinárodní ochrany je ochrana doplňková. Tento institut se do české legislativní úpravy dostal jako jeden z prvků společného evropského azylového systému.¹⁵⁹ Účelem doplňkové ochrany je zajištění bezpečí a ochrany pro jednotlivce, který nesplňuje podmínky pro udělení azylu (tj. azylu nebo statusu uprchlíka), avšak nemůže být navrácen do své země z jiných vážných důvodů. Skutečnosti osvědčující důvodné obavy a tedy fakta, která by tento status umožnila jedinci udělit, jsou zjišťovány již v průběhu řízení o udělení azylu.¹⁶⁰ Za vážnou újmu považuje azylový zákon trest smrti, mučení a jiné nelidské zacházení, vážné ohrožení života v případech ozbrojených konfliktů, anebo rozpor s mezinárodními závazky ČR.¹⁶¹

V širším pojetí lze do kategorie mezinárodní ochrany řadit i dočasnou ochranu.¹⁶² Institut má sice vnitrostátní původ, avšak v současnosti je jeho těžištěm evropské právo. Podstatou ochrany je reakce na situace hromadného utečenství. Je to právě kolektivita a hromadnost, která jej odlišuje od institutů výše popsaných, jež operují s ochranou jedince.

5.2. Ochrana formou azylu

Ochrana formou azylu bude na základě zjištěných skutečností v rámci kladného rozhodnutí o žádosti udělena cizincům,¹⁶³ kteří (jak již bylo výše uvedeno) naplňují buď kriteria daná Listinou, anebo kriteria vyplývající z Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Daná kriteria v azylovém zákoně - a tedy legální definici osob požívajících v ČR azyl - obsahuje § 12, který stanoví okruh cizinců následovně: (1) cizinci, jenž jsou pronásledováni

¹⁵⁸ Srov. KOSAŘ, David. Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou. : definice "uprchlíka" vs. definice "osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu. In JÍLEK, Dalibor (ed.). *Společný evropský azylový systém : doplňková ochrana*. Str.11.

¹⁵⁹ Doplňková ochrana byla do azylového zákona zavedena v roce 1999 v souvislosti s transpozicí tzv. kvalifikační směrnice. Více k doplňkové ochraně viz např.: KOSAŘ, David. Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou. : definice "uprchlíka" vs. definice "osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu". In JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel. *Společný evropský azylový systém : Transpozice směrnic*. Str. 9 an.

¹⁶⁰ Srov. § 28 AZ.

¹⁶¹ Srov. § 14a odst. 2 AZ.

¹⁶² Vycházíme z názoru Renáty Klečkové. Srov. KLEČKOVÁ, Renáta. Kdo je uprchlíkem v kontextu mezinárodní ochrany? In JÍLEK, Dalibor, et al. *Společný evropský azylový systém : doplňková ochrana*. Str. 218.

¹⁶³ Množné číslo výrazu *cizinec*, je užíváno v rámci podkapitoly záměrně z důvodu jazykové srozumitelnosti a v žádném případě jej nelze chápat jako protimluv vůči pasáži věnované dočasné ochraně v rámci kapitoly 5.1.1.

za uplatňování politických práv a svobod, (2) cizinci, kteří mají odůvodněný strach z pronásledování pro rasu, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství mají, nebo v případě, že jsou bez státního občanství, ve státě svého posledního trvalého bydliště.

Spornou otázkou je, zda-li vzniká cizinci na azyl právní nárok. Na základě jazykového výkladu slovního spojení „*azyl se cizinci udělí*“, použitého v předmětném § 12 AZ, se lze přiklonit k názoru Pavla Šturmy,¹⁶⁴ že cizinci splňujícímú kriteria stanovená zákonem právní nárok vzniká.

5.2.1. Odůvodněný strach z pronásledování

Pro definici obsaženou v § 12 AZ je klíčové slovní spojení „odůvodněný strach z pronásledování.“ Definice (resp. uvedené sousloví) v sobě zahrnuje v podobě přítomnosti strachu prvek subjektivní a dále prvek objektivní, za který můžeme považovat odůvodněnost tohoto strachu. Pojem pronásledování lze pak chápat jako indikátor vztahu jedince a státu, přičemž původcem pronásledování je stát nebo soukromé osoby za předpokladu, že stát je v těchto případech nečinný a neposkytuje jedinci účinnou ochranu.¹⁶⁵

Fakta svědčící o žadatelově odůvodněném strachu z pronásledování musí být vylíčena již při podání žádosti o azyl, jelikož správní orgán při hodnocení žadatelovy důvěryhodnosti musí zkoumat podmínky v zemi jeho původu. Vrchní soud v této souvislosti vyjádřil názor, že „*naplnění subjektivní stránky obavy z pronásledování a posouzení věrohodnosti tvrzení žadatele je věcí hodnocení důkazů a správního uvážení ve vztahu ke konkrétnímu žadateli, jeho osobním poměrům, vzdělání, věku, rodinnému a ekonomickému zázemí, které opustil apod.*“¹⁶⁶

Často řešenou otázkou v rámci rozhodovací praxe jsou formy pronásledování a přičitatelnost tohoto pronásledování státu. V rámci ustálené praxe uznávají české soudy za pronásledování vyhovující kritériím azylového zákona takové pronásledování, které je podněcované, podporované či trpěné domovským státem žadatele o azyl. Problematickým aspektem jsou však situace, kdy dochází k pronásledování nestátními orgány a stát takové

¹⁶⁴ Srov. Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 80.

¹⁶⁵ Srov. JURNÍKOVÁ, Jana. Povinnost tvrzení v řízení o azylu. *Jurisprudence, vynutitelnost práva a právní praxe*. 2004, roč. 5, č. 2, str. 39.

¹⁶⁶ Srov. rozsudek Vrchního soudu ze dne 4.12.2001, č.j. 5 A 516/99-54.

jednání nepodporuje ani netoleruje. Z perspektivy judikatury NSS nelze žadateli udělit azyl, pokud jeho domovský stát poskytuje několik prostředků ochrany a žadatel je nevyužil.¹⁶⁷

5.2.2. Důvody pronásledování

Ustanovení § 12 AZ podává taxativní výčet důvodů pronásledování a žadatel o azyl musí prokázat existenci alespoň jednoho z nich. Třebaže NSS dosud nenabídl k otázce obecné definice pronásledování názor, který by šel nad rámec definice pojmu obsaženého v azylovém zákoně, vyjádřil se k několika otázkám týkajících se důvodů odůvodněného strachu z pronásledování.¹⁶⁸ Zastavme se nyní u některých z nich.

Velmi často se objevují žádosti odůvodněné vydíráním ze strany soukromých osob. Jestliže žadatel namítá „pouze“ problémy s věřiteli nebo najatými vyděrači, jde o problémy s nestátními původci pronásledování.¹⁶⁹ V této souvislosti se NSS vyslovil, že obava před vyhrožováním ze strany soukromé osoby „není bez dalšího důvodem pro udělení azylu“ a ke shledání pronásledování je nutné, aby orgány domovského státu, které byly požádány o pomoc, nebyly schopny žadateli adekvátní nabídnout.¹⁷⁰

V žádostech se často objevují i ekonomické důvody, kdy z argumentace NSS lze jednoznačně vyvodit argumentační východisko, opírající se nemožnost ztotožňování chudoby s pronásledováním. Za všechny uveďme názor NSS, předložený v rozsudku ze dne 30.10.2003, sp. zn. 3 Azs 20/2003, dle kterého nepříznivé ekonomické podmínky spolu s faktem neumožnění žadatelova politického rozvoje nejsou samy o sobě důvodem k udělení azylu.

Další (námi vybranou) rovinnou argumentace žadatelů o azyl v ČR je příslušnost k určité sociální skupině. Třebaže dle názoru NSS pouhá příslušnost k určité skupině a spolu s ní související obava z pronásledování může zakládat důvody pro udělení azylu, je v tomto směru nutné definovat pojem určitá sociální skupina. Jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 19.5.2004, sp. zn. 5 Azs 63/2004 je touto skupinou „skupina osob, která se vyznačuje objektivně společnou charakteristikou nebo kterou společnost alespoň takto vnímá.“ Takovouto skupinou může být i skupina s příslušností k určitému pohlaví.¹⁷¹

¹⁶⁷ Srov. MOLEK, Pavel. Pojem a subjekty pronásledování v judikatuře Nejvyššího správního soudu. In JÍLEK, Dalibor, (ed.): *Společný evropský azylový systém : právní pojem pronásledování*. Str.69

¹⁶⁸ Srov. MOLEK, Pavel. *Judikatura Nejvyššího správního soudu : věci azylové II. Soudní rozhledy : rozhodnutí soudů České republiky*. 2006, roč. 12, č. 6, str. 216.

¹⁶⁹ Tamtéž.

¹⁷⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 31.10.2003, sp. zn. 4 Azs 23/2003.

¹⁷¹ K vymezení kritérií naplňujících pronásledování související s příslušností k určitému pohlaví vedla poměrně dlouhá cesta. Poprvé bylo připuštěno, že i pronásledování související s pohlavím je hodno

5.2.3. Speciální důvody pro udělení azylu

Kriteria uvedená v § 12 AZ lze chápat jako kriteria obecná (primární). Azylový zákon je v § 13 a 14 doplňuje o další speciální důvody, pro které lze azyl přiznat. Speciální důvody vycházejí buď z potřeby sloučit rodinu anebo z potřeb humanitárních.

V případech azylu poskytnutého za účelem sloučení rodiny podle § 13 AZ je hlavním důvodem pro udělení již udělený azyl některému z rodinných příslušníků. Ochrana je poskytnuta jen v rámci tzv. nukleární rodiny,¹⁷² tedy rodiny v užším smyslu, a to v tomto rozsahu: manžel, svobodné dítě azylanta mladší 18 let, rodič azylanta mladšího 18 let, zletilá osoba odpovídající za nezletilého bez doprovodu. Ve snaze o zamezení účelovým sňatkům lze udělit tento druh azylu manželovi jen za předpokladu, že jím byl v době před udělením azylu žadatelem. Výše uvedenému okruhu není azyl udělen vždy, ale pouze „v případech hodných zvláštního zřetele.“ Posouzení, zda-li je tato podmínka naplněna, záleží na správním orgánu.¹⁷³

Institut tzv. humanitárního azylu, jehož úpravu nabízí § 14 AZ, je možné uplatnit v případech, kdy v řízení o azylu nebyly zjištěny obecné důvody pro udělení azylu dle § 12 AZ, avšak jsou v rámci konkrétního případu žadatele dány důvody hodné zvláštního zřetele pro poskytnutí ochrany. Dle názoru NSS představuje § 14 AZ kombinaci neurčitěho právního pojmu a správního uvážení.¹⁷⁴ Tato kombinace ve svém důsledku dává MV poměrně široký prostor pro uvážení a přitom způsobuje, že na udělení humanitárního azylu nevzniká právní nárok.¹⁷⁵

5.2.4. Důvody pro neudělení, odnětí a zánik azylu

Azylový zákon obsahuje kromě pozitivního vymezení důvodů pro udělení azylu (tzv. inkluzivní klauzule) také negativní vymezení kritérií pro přiznání ochrany (tzv. exkluzivní klauzule). Negativní vymezení důvodů obsahuje § 15 AZ.

mezinárodní ochrany v roce 1985 – v závěru č. 39 Výkonného výboru UNHCR. Z hlediska současné úpravy na poli mezinárodním i evropském může toto pronásledování spočívat v: sexuálním násilí, domácím násilí, emocionálním a psychologickým násilí, škodlivých praktikách (např. ženská obřízka). Blíže k problematice viz např.: POŘÍZEK, Pavel; SKALKOVÁ, Marcela. *Pronásledování související s příslušností k určitému pohlaví*.

¹⁷² Srov. ŠTURMA, Pavel; s, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 84.

¹⁷³ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 84.

¹⁷⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 19.7.2004, sp. zn. 5 Azs 105/2004.

¹⁷⁵ Srov. MOLEK, Pavel. *Judikatura Nejvyššího správního soudu : věci azylové II. Soudní rozhledy : rozhodnutí soudů České republiky*. 2006, roč. 12, č. 6, str. 219

Zákon předvídá situace, v nichž jsou sice dány důvody pro udělení azylu dle § 12 AZ nebo azylu za účelem sloučení rodiny dle § 13 AZ,¹⁷⁶ avšak existuje důvodné podezření, že se žadatel dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo činu proti lidskosti, anebo že se dopustil před podáním žádosti o azyl vážného nepolitického trestného činu mimo území ČR, nebo je vinen za činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů. Výše uvedené skutky jsou v ohledu respektu vůči základním lidským právům natolik závažné, že nejsou hodny mezinárodní ochrany.

Další skupinu případů, ve kterých nelze žadateli v řízení o udělení azylu vyhovět, můžeme rozčlenit na ty, v nichž se žadateli již dostává ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Organizace spojených národů než Úřadu Vysokého komisaře.¹⁷⁷ A dále na případy, ve kterých jsou žadateli orgány země, v níž se usadil jako v místě svého trvalého bydliště, přiznána práva a povinnosti rovnocenné se státními příslušníky, pokud ve vztahu k tomuto státu není naplněna podmínka pronásledování.

Již víme, co je klauzule exkluzivní a co klauzule inkluzivní. Zastavme se nyní u jejich vzájemného vztahu a aplikační přednosti. V nedávné době proběhla u odborné veřejnosti debata o tom, zda-li má správní orgán žádost posuzovat nejprve exkluzivně či inkluzivně. V rámci diskuze byly nabídnuty argumenty stavějící jednak na komparaci s vybranými zahraničními právními úpravami, dále na názorech některých předních zahraničních juristů či měly těžiště (jak sami autoři uváděli) v racionalitě. Shrňme stručně některé argumenty pro přednostní aplikaci inkluzivní klauzule, které v rámci svého příspěvku do debaty nabídl David Kosař.¹⁷⁸ Podle autora ve prospěch inkluze svědčí fakt, že skutečnosti umožňující aplikaci exkluzivní klauzule se objevují často až v rámci posuzování klauzule inkluzivní a v některých případech je výstupem aplikace inkluzivní klauzule shledání neexistence důvodů pro udělení azylu, což činí v konkrétních situacích exkluzi nadbytečnou. Další autorem nabídnutý argument se dotýká procesní ekonomie, když předjímá důsledky zrušených rozhodnutí, která budou vydána na základě přednostního využití exkluze. Výstupem takového postupu bude nutnost vyhodnotit žadatelem tvrzené skutečnosti znovu, což bude znamenat začít v procesu řízení o žádosti úplně od začátku.

Ustanovení § 17 AZ v podobě tzv. cesační klauzule uvádí důvody pro odnětí azylu. Zákon ani zde nerozlišuje mezi přiznaným statusem uprchlíka a uděleným vnitrostátním

¹⁷⁶ Za použití argumentu a contrario lze dovozovat, že na humanitární azyl nebude exkluzivní klauzule v části ust. § 15 odst. 1 a 2 dopadat.

¹⁷⁷ Dále v textu též jen UNHCR.

¹⁷⁸ Srov. KOSAŘ, David. Diskusní příspěvek k aplikaci překážek vycestování při rozhodování podle ustanovení § 15 zákona o azylu. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č. 1, str. 56.

azylem.¹⁷⁹ Cesační klauzule dopadá v první řadě na situace, v nichž již není nutno poskytovat ochranu formou azylu pro dobrovolné přijetí ochrany jiného státu, anebo pro podstatné změny situace v domovském státě azylanta. Zákon stanoví povinnost posuzovat tyto změny okolností z hlediska jejich trvalosti a významnosti. Dalším okruhem případů podléhající aplikaci cesační klauzule jsou situace, v nichž (1) existují důvody k vyloučení z mezinárodní ochrany, (2) správní orgán byl uveden žadatelem v omyl či (3) jsou dány oprávněné důvody k považování azylanta za hrozbu pro bezpečnost státu, anebo (4) byl azylant odsouzen za zvlášť závažný trestný čin, který lze považovat za hrozbu pro bezpečnost státu.¹⁸⁰

Právo azylu zaniká v těchto zákonem stanovených případech. Jedná se o zánik související se smrtí azylanta, zánik související s udělením státního občanství ČR azylantovi a dále písemným prohlášením azylanta, že se ochrany vzdává.¹⁸¹

5.2.5. Řízení o udělení azylu

Za současného stavu právní úpravy se setkáváme se dvěma typy azylového řízení. Jednak je to řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu, které je svou povahou řízením o žádosti, a dále řízení o odejmutí mezinárodní ochrany formou azylu. Na obě řízení se aplikuje správní řád s výjimkou těch částí řízení, která jsou uvedena v § 9 a § 92b AZ. V rámci této podkapitoly se zaměříme na první typ řízení.

Správní řízení o udělení azylu vede v prvním stupni Ministerstvo vnitra (konkrétně Odbor azylová a migrační politiky, dále v textu též jen OAMP). Prvním krokem, který musí cizinec, jenž chce požívat ochrany ČR učinit, je podání prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu. Tento institut zakotvený v § 3 AZ v podstatě vytváří určité „prestadium“ řízení. Účinkem tohoto prohlášení však není pouze možnost podat žádost o azyl (jak by se snad mohlo zdát), ale je jím i oprávnění ke vstupu na naše území. Prohlášením je takový projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že cizinec hledá v ČR ochranu před pronásledováním nebo hrozící vážnou újmu. Prohlášení je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu. Projev vůle lze učinit pouze na území ČR, a to cizinecké policii na azylovým zákonem vymezených místech. Konkrétně se jedná o hraniční přechody, přijímací střediska, útvary policie a detence pro cizince. Dále je možno prohlášení učinit ve zdravotnickém

¹⁷⁹ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 85.

¹⁸⁰ Srov. § 17 AZ.

¹⁸¹ Srov. § 18 AZ.

zařízení, kde je cizinec hospitalizován, anebo v zařízeních, v nichž je omezen na svobodě. V těchto případech již však není kompetentní cizinecká policie, nýbrž MV.¹⁸²

V situacích, kdy cizinec učinil prohlášení na hraničním přechodu, některém z útvarů policie nebo též v přijímacím středisku, mu bude policií uděleno vstupní vízum s platností 30 dnů. Na takto udělené vízum (mimo případy, kdy bylo učiněno prohlášení v přijímacím středisku) se váže povinnost cizince se neprodleně dostavit do přijímacího střediska.¹⁸³ Toto vstupní vízum nelze cizinci udělit, pokud v době prohlášení jeho pobyt spadá do režimu zákona o pobytu cizinců anebo prohlášení učinil na mezinárodním letišti.¹⁸⁴ Jestliže cizinec učinil prohlášení v tranzitu mezinárodního letiště, setrvává v přijímacím středisku na tomto letišti a MV jej dopraví do azylového zařízení, pokud v době od přijetí cizince do zařízení ve lhůtě do 120 dnů nerozhodne soud o žalobě proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany anebo pokud MV nerozhodne do 4 týdnů od prohlášení o udělení mezinárodní ochrany.¹⁸⁵

Cizinec, jenž učinil prohlášení, je povinen strpět za účelem ověření nebo zjištění totožnosti sejmutí otisků prstů a pořízení obrazového záznamu jeho osoby. Dále je povinen se podrobit osobní prohlídce a umožnit prohlídku svých osobních věcí, jestliže je dáno podezření, že schovává alkohol, návykové nebo jinak nebezpečné látky anebo skrývá věc podstatnou pro rozhodnutí v řízení o jeho žádosti.¹⁸⁶

Řízení je zahájeno podáním žádosti na tiskopise, který je v příloze č. 1 azylového zákona. Formulář má podobu dotazníku a jsou jím zjišťovány základní údaje o cizinci, které jsou zapotřebí pro určení dalšího postupu ve věci (především jde o rozhodnutí o uplatnění tzv. Dublinského nařízení nebo zrychleného řízení – srov. dále).¹⁸⁷ K podání žádosti je oprávněn cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně.¹⁸⁸

Ministerstvo vnitra bez zbytečného odkladu vyzve cizince k podání žádosti o mezinárodní ochranu. Výzva obsahuje určení místa a lhůty pro podání žádosti a poučení v mateřském jazyce (popř. jazyce pro cizince srozumitelném) o právech a povinnostech žadatele o mezinárodní ochranu. Dále výzva obligatorně obsahuje poučení o právu žadatele se

¹⁸² Srov. § 3a AZ.

¹⁸³ Srov. § 3e AZ.

¹⁸⁴ Srov. § 3g AZ.

¹⁸⁵ Srov. § 73 AZ.

¹⁸⁶ Srov. § 73 AZ.

¹⁸⁷ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str.89.

¹⁸⁸ Nepřípustné jsou podle § 10a AZ žádosti občanů EU, cizinců jimž se dostává ochrany od jiného členského státu EU nebo cizinců o jejichž žádosti je příslušný jiný členský stát EU.

kdykoliv obrátit s žádostí o pomoc na UNHCR nebo osobu, jež se zabývá pomocí či ochranou zájmů uprchlíků.¹⁸⁹

Z pohledu azylového zákona jsou (mimo jiné) nepřipustné opakované žádosti o mezinárodní ochranu, jestliže tyto neobsahují nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez cizincova zavinění předmětem zkoumání podmínek pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím řízení.¹⁹⁰

V azylovém zařízení žadatel vyčká na rozhodnutí správního orgánu ve věci. Účastník má po celou dobu řízení nárok na právní pomoc,¹⁹¹ přičemž významnou úlohu v této rovině zastávají neziskové organizace, které mají na základě dohody s MV nárok na úhradu nákladů spojených s poskytováním právní pomoc.

S žadatelem je již v průběhu pobytu v zařízení veden jeden či více pohovorů (žadatel se k nim musí dostavit), ve kterých má možnost blíže specifikovat důvody, které jej vedly k odchodu z jeho země. V odůvodněných případech nebo pokud se žadatel přímo vysloví, zajistí OAMP vedení pohovoru a tlumočení osobou stejného pohlaví.¹⁹² Při pohovoru získávají pracovníci OAMP důležité informace tvořící podklad pro rozhodnutí. Skutečnosti vylíčené žadatelem jsou konfrontovány s informacemi o zemi původu žadatele, které jsou shromažďovány Oddělením informací o zemi původu OAMP. Ministerstvo často využívá i informační zdroje Ministerstva zahraničních věcí USA či organizací jako je např. Human Rights Watch, které se zabývají problematikou dodržování lidských práv.¹⁹³

Na podkladě zjištěných okolností případu vydá MV v zákonné lhůtě 90 dnů rozhodnutí ve věci – vyjma případů, kdy je žádost podávána v azylovém středisku na mezinárodním letišti a ve kterých má správní orgán povinnost rozhodnout ve věci nejpozději do čtyř týdnů od učiněného prohlášení o mezinárodní ochraně. Je-li případ komplikovaný a nelze-li vzhledem k povaze věci v této lhůtě vydat rozhodnutí, má MV možnost lhůtu pro vydání rozhodnutí přiměřeně prodloužit. O tomto prodloužení musí být účastník řízení písemně uvědomen.¹⁹⁴ Vzhledem k charakteru azylového řízení a jeho nákladnosti by mělo být prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí spíše jen výjimkou.

Rozhodnutím ve věci MV mezinárodní ochranu buď udělí, anebo neudělí. Ve výrokové části rozhodnutí bude uvedeno, zda je či není žadateli poskytnuta mezinárodní

¹⁸⁹ Srov. § 10a AZ.

¹⁹⁰ Srov. § 10a AZ.

¹⁹¹ Srov. § 21 AZ.

¹⁹² Srov. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

¹⁹³ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 92

¹⁹⁴ Srov. § 27 AZ.

ochrana.¹⁹⁵ Správní orgán má povinnost posuzovat žádost jak z hlediska naplnění předpokladů pro udělení ochrany formou azylu, tak i z hlediska možnosti udělení ochrany formou doplňkové ochrany. Rozhodnutí ve věci musí být dále zdůvodněno ve vztahu k oběma těmto formám mezinárodní ochrany.¹⁹⁶

Udělení (resp. neudělení) mezinárodní ochrany není však jedinou možností ukončení řízení o žádosti. Ukončit řízení lze i formou zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné nebo formou zastavení řízení.

Institut zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné je uplatňován v rámci tzv. zrychleného řízení. Jeho účelem je zamezení zneužívání azylového systému. V tomto řízení se správní orgán nezabývá meritem věci, jelikož mu azylový zákon umožňuje rozhodnout na podkladě jiných skutečností.¹⁹⁷ Tento okruh případů, kdy je možno uplatnit institut zrychleného řízení, je vymezen ustanovením § 16 AZ. Jedná se především o situace, kdy měl žadatel možnost uchýlit se pod ochranu jiného státu, přichází do ČR z tzv. bezpečné země nebo bezpečné třetí země (za předpokladu, že nebude prokázáno, že na zemi pohlížet takto nelze),¹⁹⁸ skutečnosti vyličené v žádosti jsou zjevně nevěrohodné anebo je hlavním motivem žádosti všeobecná nouze či ekonomická situace. Vzhledem k tomu, že žádosti o mezinárodní ochranu jsou často využívány k alespoň krátkodobé legalizaci pobytu a jejich podáním je možno oddálit případné vyhoštění, je možno jako nedůvodnou zamítnout i žádost, jestliže je patrné, že se žadatel jejím podáním snaží o výše uvedené. Správní orgán musí vydat rozhodnutí o zamítnutí žádosti pro její nedůvodnost ve lhůtě do 30 dnů od zahájení řízení. Vůči nezletilým žadatelům bez doprovodu tento institut užít nelze.¹⁹⁹

Okruh situací, v nichž lze řízení zastavit, vymezuje § 25 AZ. V první řadě jsou uvedeny skutečnosti, jež jsou typickým důvodem pro zastavení většiny správních řízení. Konkrétně se jedná o smrt žadatele, zpětvzetí žádosti, neodstranění vad podání ve lhůtě, marné plynutí lhůty, po níž bylo řízení přerušeno či odpadnutí důvodů pro vedení řízení podstatných. Zastavení řízení může mít však i podobu sankce za nesoučinnost žadatele se správním

¹⁹⁵ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 92

¹⁹⁶ Srov. § 28 AZ.

¹⁹⁷ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 93

¹⁹⁸ Bezpečnou zemí původu se podle § 2 odst. 1 AZ rozumí stát, jehož je cizinec občanem, a jenž (1) dodržuje lidská práva, (2) jeho obyvatelé jej neopouštějí ze strachu před pronásledováním, (3) je vázán mezinárodními smlouvami v oblasti lidských práv, (4) umožňuje organizacím dohlížet na proces dodržování lidských práv. Bezpečnou třetí zemí je pak dle § 2 odst. 2 AZ stát jiný, než stát jehož občanství cizinec má, a ve kterém pobýval před příchodem do ČR a do kterého se může tento cizinec vrátit a požádat o udělení postavení uprchlíka, aniž by byl vystaven pronásledování nebo ponižujícímu zacházení. V případech, kdy žadatel přichází z těchto zemí je zákonem konstruována vyvratitelná domněnka bezpečnosti a pokud bude vyvrácena, lze mezinárodní ochranu udělit.

¹⁹⁹ Srov. § 16 AZ

orgánem nebo za to, že se cizinec snažil o vstup (popř. vstoupil) na území jiného státu. Specifickým důvodem pro zastavení řízení je nabytí státního občanství ČR. Poslední okruh případů, v nichž lze řízení ukončit rozhodnutím o zastavení řízení, dopadá na situace, ve kterých jsou podávány nepřipustné žádosti dle § 10a AZ. A je to právě tento typ situací, v nichž bývá uplatněn postup dle tzv. nařízení Dublin II.

Pokud je v rámci řízení o žádosti zjištěno, že je k posuzování žádosti příslušný na základě tzv. nařízení Dublin II jiný členský stát EU než ČR, je řízení zastaveno z důvodu nepřipustnosti žádosti podle ustanovení § 10a AZ a cizinec je dopraven do státu, jenž je k rozhodování o žádosti povolán.²⁰⁰ Pro absenci vnější schengenské hranice při cestování jinak než letecky bude tímto státem ve většině případů členský stát, z něhož cizinec do ČR přicestoval.²⁰¹

Azylový zákon u těchto případů dovoluje omezit svobodu cizince, když stanoví v § 46 odst. 3, že cizinec nesmí opustit přijímací či pobytové středisko do doby, než bude dopraven do jiného členského státu EU, jenž je příslušný k vydání rozhodnutí o jeho žádosti. Délku tohoto omezení na svobodě však azylový zákon neřeší a proto je v těchto otázkách nutno vycházet z nařízení Dublin II., které stanoví maximální možnou délku omezení v azylovém zařízení na šest měsíců. Vyvstává však otázka, zda-li není takto dlouhá doba v rozporu s mezinárodními závazky v oblasti lidských práv. Z tohoto důvodu by měla ČR postupovat při předávání cizinců co možná nejdříve.

5.2.6. Práva a povinnosti žadatele o azyl a azylanta

5.2.6.1. Práva a povinnosti žadatele o azyl

Žadatelem o azyl je ve smyslu definice obsažené v § 2 odst. 5 AZ cizinec, který požádal v ČR o ochranu formou azylu. Toto postavení je cizinci přiznáno po dobu správního řízení o udělení azylu a také po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí MV. Z hlediska poskytování zdravotní péče, ubytování, stavování a nezbytných hygienických potřeb se postavení žadatele o azyl v zákonem vymezených situacích (§ 3c AZ) přiznává i cizinci, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně.

Cizinec pobývající v ČR bez povolení k pobytu je povinen při podání žádosti o mezinárodní ochranu na dobu tohoto řízení odevzdat MV svůj cestovní doklad. V případě, že v ČR pobývá na povolení k pobytu, má povinnost cestovní doklad předložit.²⁰²

²⁰⁰ Na ukončené řízení o žádosti tedy navazuje další správní řízení.

²⁰¹ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 90

²⁰² Srov. § 41 AZ.

Žadatel nesmí opustit přijímací středisko do doby provedení identifikačních úkonů, provedení lékařského vyšetření, do udělení víza za účelem řízení o udělení azylu a vydání průkazu žadatele o udělení víza. V případech nařízené karantény má též povinnost setrvat v zařízení až do jejího ukončení. Pokud žadatel pobývá v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, nemůže zařízení opustit ani po provedení výše uvedených úkonů. Povinnost setrvat v azylovém zařízení se netýká cizinců, kteří pobývají v ČR na základě oprávnění vydaného v režimu zákona o pobytu cizinců.²⁰³

Další povinností, kterou ukládá azylový zákon žadateli, je ohlašovací povinnost narození dítěte. Žadatel ji musí dle § 88a AZ splnit ve lhůtě 15 dnů od narození dítěte.

V neposlední řadě je cizinec povinen dle § 45 AZ přiznat finanční prostředky, které má u sebe a odevzdat všechny zdraví ohrožující předměty a předměty umožňující mobilní komunikaci.

Výše uvedené povinnosti vyvažují práva žadatele. Česká republika poskytuje žadatelům ubytování, stravu, základní hygienické prostředky,²⁰⁴ přístup k bezplatnému základnímu a střednímu vzdělání. Žadatelé mají dále právo na kapesné, a to na dobu jejich pobytu v azylovém zařízení. Samozřejmostí je pak právo na právní pomoc.

5.2.6.2. Práva a povinnosti azylanta

Azylový zákon rozumí azylantem cizince, kterému byl podle zákona o azylu udělen azyl, a to po celou dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.²⁰⁵ Jeho postavení je obdobné postavení osob uděleným trvalým pobytem.²⁰⁶

Azylant, kterému bylo jako žadateli o udělení mezinárodní ochrany poskytováno kapesné dle ust. § 42 AZ, má možnost podat nejpozději do tří dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení azylu žádost o jednorázový příspěvek ve výši životního minima. Dle azylového zákona má cizinec v postavení azylanta nárok na poučení o svých právech a povinnostech. Toto poučení musí učinit MV do tří dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení azylu.

Azylantovy povinnosti spočívají zejména v povinnosti ohlašovací, když mu § 51 AZ ukládá povinnost ohlásit veškeré podstatné změny, které by mohly mít vliv na trvání udělené mezinárodní ochrany. Jedná se například o udělení státního občanství ČR.²⁰⁷

²⁰³ Srov. § 46 AZ.

²⁰⁴ Azylový zákon v § 42 upravuje způsob finanční spoluúčasti cizince na těchto službách.

²⁰⁵ Srov. § 2 odst. 6 AZ.

²⁰⁶ Z tohoto důvodu odkazujeme také do kapitoly věnující se trvalému pobytu cizinců. V rámci této pasáže se zaměříme pouze na práva a povinnosti stanovené azylovým zákonem.

Dále je azylant povinen chránit svůj průkaz povolení k pobytu azylanta a hlásit např. jeho ztrátu či poškození.²⁰⁸ Azylant je povinen hlásit změny týkající se jeho pobytu. Pro případ, že by byl azylantův pobyt v zahraničí delší než jeden rok, musí dále dle § 52 ohlásit i tuto skutečnost.

5.2.7. Azylová zařízení

Účelem azylových zařízení je hromadné ubytování žadatelů o azyl a azylantů, za podmínek zaručujících zachování lidské důstojnosti.²⁰⁹ Správou těchto zařízení je pověřena Správa uprchlických zařízení. Každé azylové zařízení se řídí svým vnitřním řádem, který vydává MV.²¹⁰

Azylový zákon rozlišuje tři druhy těchto zařízení. Jmenovitě se jedná o přijímací středisko, pobytové středisko a integrační azylové středisko.

Přijímací středisko slouží k ubytování žadatelů o mezinárodní ochranu po dobu nezbytně nutnou k provedení identifikačních úkonů, lékařské prohlídky, do doby udělení víza. V případech karantény do jejího konce. Cizinec má v zařízení tohoto typu povinnost setrvat do provedení výše uvedených úkonů. Jako hlavní přijímací středisko slouží zařízení ve Vyšních Lhotách se základní kapacitou 580 míst. Od roku 2002 funguje další přijímací středisko s kapacitou 45 lůžek v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha - Ruzyně.²¹¹

Do pobytových středisek, která slouží k ubytování žadatelů o mezinárodní ochranu do nabytí právní moci rozhodnutí o jejich žádosti, jsou umísťováni ti cizinci, kteří nevyužili práva bydlení v soukromí. Poskytované služby jsou zde obdobné jako v přijímacím středisku, na rozdíl od něj se však jedná o otevřená zařízení. Pobytová střediska se interně dělí na prvoinstanční (pro žadatele, kteří ještě neobdrželi rozhodnutí ve věci své žádosti) a druhoinstanční (pro ostatní žadatele). Smyslem rozdělení je úspora nákladů, jelikož u první kategorie žadatelů dochází k častějšímu kontaktu s úředníky OAMP. Na území České republiky fungují tato pobytová střediska: Zastávka, Kostelec nad Orlicí, Havířov a Stráž pod Ralskem.²¹²

Fungování třetího typu zařízení – integračních azylových středisek – je motivováno snahou o začlenění azylantů do společnosti. Stát si uvědomuje, v jaké pozici se tito lidé

²⁰⁷ V rámci demonstrativního výčtu je ohlašovací povinnost vázící se k zisku českého státního občanství jedinou uvedenou. Srov. § 51 AZ.

²⁰⁸ K povinnostem týkajícími se dokladů azylanta viz § 52 AZ.

²⁰⁹ Srov. § 79 odst. 1 AZ.

²¹⁰ Srov. § 83 AZ.

²¹¹ Srov. *Správa uprchlických zařízení* [online].

²¹² Srov. *Správa uprchlických zařízení* [online].

ocitají, když mají ztížený přístup na trh práce apod. V rámci integračních azylových středisek mají možnost na přechodnou dobu se nejen ubytovat, ale i vzdělávat se českému jazyku.²¹³

5.3. Institut strpění

5.3.1. Základní vymezení pojmu

Institut strpění se k nám patrně dostal z Německa, kde je uplatňován institut zvaný Duldung. Již samotný název naznačuje, že stát cizince na svém území nechce a jeho pobyt pouze trpí.²¹⁴ Strpění tak logicky přichází v úvahu, pokud nejsou dány podmínky pro udělení standardního pobytového režimu, avšak i přesto je zde dán zájem na tom, aby cizinec mohl v ČR pobývat a nemusel území opustit. Pro výše uvedené lze tedy o strpění uvažovat jako o ochranném institutu.²¹⁵

Strpění je v současnosti upraveno dvěma zákony, a to zákonem o pobytu cizinců a azylovým zákonem. V předchozích letech byl však tento institut doménou zákona o pobytu cizinců, kdy sloužil k ochraně osob, u kterých byl uplatněn princip non-refoulement. Předmětná funkce – aplikace principu - však byla z větší části přesunuta do azylového zákona.²¹⁶

5.3.2. Institut strpění optikou zákona o pobytu cizinců

Zákon o pobytu cizinců upravuje strpění v § 33 a následujících, když poskytuje možnost cizinci podat žádost²¹⁷ o vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území. Policie tento druh víza udělí mimo jiné cizinci v případech, kdy jeho vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá. Zdá se, že toto ustanovení by šlo vykládat velmi široce, avšak dle poznatků z praxe tomu tak není a získání pobytového titulu z tohoto důvodu je výjimečné – takřka až nemožné.²¹⁸

Dalším okruhem případů, v nichž lze pobývat v ČR jako strpitel podle zákona o pobytu cizinců, jsou situace, kdy probíhá jiné řízení a v tomto řízení je dán zájem na tom, aby cizinec ČR po jeho dobu neopustil. Jmenovitě se jedná o situace v nichž (1) je cizinec svědkem nebo poškozeným v trestním řízení a jeho účast je pro řízení nezbytná nebo (2)

²¹³ Srov. *Správa uprchlických zařízení* [online].

²¹⁴ Srov. *Poradna pro občanství, občanská a lidská práva* [online].

²¹⁵ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str.138.

²¹⁶ Srov. ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Str. 138

²¹⁷ Náležitosti žádosti jsou upraveny v ustanovení § 34 CZ.

²¹⁸ Srov. *Poradna pro občanství, občanská a lidská práva* [online].

pokud cizinec v době platnosti oprávnění k pobytu požádal na území o povolení k trvalému pobytu nebo (3) se cizinec domáhá žalobou zrušení rozhodnutí, jímž mu byl ukončen pobyt v rámci dlouhodobého víza, dlouhodobého pobytu anebo mu byla rozhodnutím správního orgánu zamítnuta žádost o prodloužení pobytového práva plynoucího z těchto titulů.

Pokud je cizincova žádost vyřízena kladně, bude mu vízum vyznačeno policií do cestovního dokladu. Platnost tohoto typu pobytového oprávnění je omezena na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však na dobu jednoho roku.²¹⁹

5.3.3. Institut strpění optikou azylového zákona

Dle azylového zákona je oprávněn podat žádost o vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu cizinec, jenž spolu s žádostí doloží doklad o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí MV ve věcech mezinárodní ochrany. Vízum udělí útvar policie příslušný podle místa pobytu žadatele. Žádosti nelze vyhovět, pokud cizinec pobývá na území v rámci některého režimu upraveného v zákoně o pobytu cizinců. Dále nebude vízum uděleno, jestliže cizinec podává opakovaně kasační stížnost směřující proti rozhodnutí krajského soudu, ačkoliv již bylo o kasační stížnosti proti danému rozhodnutí rozhodnuto.²²⁰ Zákonodárce tímto ustanovením zřejmě směřuje proti „nekonečné“ možnosti legalizace pobytu. Časová platnost je, stejně jako tomu je u strpění dle zákona o pobytu cizinců, omezena na dobu nezbytně nutnou, a to nejdéle na jeden rok. Platnost tohoto víza však lze i opakovaně prodloužit. Platnost víza skončí dnem právní moci rozhodnutí soudu o kasační stížnosti.

V rámci komparace pobytových oprávnění uvedených v této kapitole se lze vyslovit, že strpitel dle azylového zákona je v lepším postavení. I když lze kriticky namítat, že azylový zákon v § 78b odkazuje na úpravu v otázkách postavení strpitele do zákona o pobytu cizinců, jsou zde dány jisté odlišnosti, ze kterých vyvozujeme výše uvedené tvrzení, a které toto tvrzení dokládají. Jedná se především o možnost ubytování, které MV cizinci zařídí, i když náklady na něj nese sám cizinec, ale tyto mohou být na druhou stranu kompenzovány finančním příspěvkem do výše životního minima. A dále je cizinci státem hrazena zdravotní péče v rozsahu zdravotního pojištění.²²¹

²¹⁹ Srov. § 33 odst. 5 CZ.

²²⁰ Srov. 78b AZ.

²²¹ Srov. § 88 AZ.

6. Nelegální pobyt a jeho postih ve sféře správního práva

Vést jasnou dělící linii mezi legálním a nelegálním pobytem není vždy snadné. Sám zákon o pobytu cizinců a ani azylový zákon nám žádnou definici nenabízejí.²²² Z tohoto důvodu si musíme pomoci negativním výkladem jejich ustanovení, abychom mohli tvrdit, že nelegálním pobytem je takový pobyt, ke kterému chybí cizinci v případech stanovených zákonem povolení (individuální správní akt). Absence oprávnění může být způsobena buď tím, že povolení nebylo vůbec cizinci vydáno, anebo bylo zrušeno či zaniklo.

Jak již víme z předcházejících kapitol, zákon o pobytu cizinců i azylový zákon stanoví pro každé pobytové oprávnění nejen podmínky jeho platnosti, např. omezení časová, ale i podmínky pro jeho zrušení.

Shrňme tedy, že pokud cizinec není k pobytu oprávněn, pak pobývá v ČR nelegálně a jeho přítomnost na území ČR je „nežádoucí.“ V takovém případě má cizinec povinnost vycestovat z území. Pro případ, že se tak nestane, nabízejí oba zákony (CZ i AZ) státu určité možnosti reakce, se kterými se v následujícím textu seznámíme.

6.1. Nelegální pobyt cizince jako správněprávní přestupek

Zákon o pobytu cizinců i azylový zákon znají přestupek nelegálního pobytu. V rámci režimu CZ se ho dopustí ten, kdo „*se zdržuje na území po uplynutí platnosti víza nebo doby pobytu nadzemí stanovené vízem nebo bez víza, či k tomu není oprávněn.*“ Za tento přestupek je možno cizinci udělit peněžitou pokutu až do výše 5.000 Kč.²²³

V režimu azylového zákona se přestupku dopustí ten, kdo „*nesplní povinnost vycestovat.*“ Za tento přestupek lze udělit cizinci sankci ve formě peněžité pokuty až do výše 2.000 Kč.²²⁴

Výše uvedených přestupků se může dopustit jen cizinec, což lze chápat jako dopad ústavní zásady, dle které nemůže být občan nucen opustit území ČR.²²⁵ Vzhledem k ustanovení § 3 zákona o přestupcích postačuje u cizince zavinění z nedbalosti.²²⁶ Uvedené

²²² Srov. ČIŽINSKÝ, Pavel. Nelegalita cizinců a trestní sankce. *Migraceonline* [online].

²²³ Srov. § 157 CZ.

²²⁴ Srov. § 93 AZ.

²²⁵ Tuto zásadu obsahuje čl. 14 odst. 4 věta druhá Listiny.

²²⁶ Tento závěr vyvozujeme z následujícího: Podle § 3 zákona č. 200/1990, o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů postačuje k odpovědnosti za přestupek zavinění z nedbalosti, pokud není zákonem výslovně stanoveno, že je třeba úmyslného zavinění. V § 157 CZ a ani v § 93 AZ takto stanoveno není.

správní delikty je oprávněna projednávat cizinecká policie (dle CZ) či Ministerstvo vnitra (dle AZ).

6.2. Správní vyhoštění

Jako reakci na nelegální pobyt lze uložit cizinci také správní vyhoštění. Legální definici tohoto institutu nabízí ustanovení § 118 CZ, dle které je správní vyhoštění ukončením pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby pro vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území.²²⁷ Neumožnění vstupu pak, dle okolností případu, může být stanoveno až na dobu deseti let.²²⁸

Správní vyhoštění nemá povahu sankce, ale je opatřením státu. Dle názoru NSS je správní vyhoštění „svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale toliko správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval.“²²⁹ Tento postoj má význam především z hlediska zavinění cizince, jelikož při ukládání vyhoštění není třeba cizinci dokazovat, že se nelegálního pobytu dopustil zaviněně.²³⁰

Stát je v možnosti uložení tohoto opatření limitován zákonem stanovenými výjimkami obsaženými v § 119a CZ, podle kterých nelze rozhodnutí buď vůbec vydat, anebo jej nelze vykonat. Zřejmě nejpodstatnější je výjimka obsažena v ustanovení § 119a odst. 2 CZ, která říká, že „rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do rodinného života cizince.“²³¹

6.3. Náklady správního vyhoštění

Úpravu povinnosti úhrady nákladů za správní vyhoštění nabízí § 123 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení ukládá tuto povinnost v první řadě cizinci, který má být vyhoštěn, a to z jeho peněžních prostředků. Pokud toto není možné, dopadá povinnost úhrady na osobu či instituci, jež se k tomu zavázala v pozvání. V případech, kdy náklady nelze uhradit postupem výše uvedeným, dopadá povinnost na zaměstnavatele, u kterého cizinec nelegálně pracoval, či na dopravce. Pro případ, že nelze povinnost uložit těmto subjektům, hradí náklady policie a MV.²³²

²²⁷ Blíže k definici viz § 118 CZ.

²²⁸ Srov. § 119 CZ.

²²⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 27.10.2004, sp. zn. 5 Azs 125/2004.

²³⁰ Srov. ČIŽINSKÝ, Pavel. Nelegalita cizinců a trestní sankce. *Migraceonline* [online].

²³¹ Blíže k zákonným výjimkám viz § 119a CZ.

²³² Srov. § 123 CZ.

Předmětné ustanovení s sebou vnáší do aplikační praxe řadu rozporů, které byl nucen řešit NSS v rámci druhoinstančního řízení o napadených rozhodnutích Městského soudu v Praze, jehož výroky v dané problematice byly často protichůdné.²³³ Jako zásadní lze označit otázku definice peněžních prostředků. Tyto je třeba dle názoru NSS vykládat jako: „faktické prostředky, jimiž cizinec disponoval, a které jsou u něj zajištěny a nejedná se tedy o jakékoliv eventuálně v budoucnu získané prostředky.“²³⁴

Speciální režim úhrady nákladů spojených se správním vyhoštěním byl koncem roku 2007 zaveden přijetím § 123a. Podle dikce tohoto ustanovení v případech, kdy je dán veřejný zájem, a cizinec bez platného cestovního dokladu, kterému byla uložena rozhodnutím o správním vyhoštěním povinnost opustit republiku, požádá²³⁵ na policii o dobrovolný návrat,²³⁶ hradí MV náklady spojené s tímto návratem. Cizince však zcela od úhrady neosvobozuje, jelikož je mu uložena povinnost podílet dodatečně polovinou na nákladech přepravy. Pro případ, že tak neučiní, je v ustanovení zavedena sankce zařazení cizince do evidence nežádoucích osob,²³⁷ což může být v mnoha případech dosti silnou motivací náklady uhradit.

6.4. Omezení osobní svobody cizince

Jako třetí možnou reakci státu na nelegální pobyt cizince lze uvést omezení osobní svobody cizince, které je obsaženo v ustanoveních zákona o pobytu cizinců i azylového zákona. V současnosti můžeme rozlišit pět institutů omezujících svobodu cizince. Institutům je společné, že rozhodnutí o nich nejsou vydávána v rámci správního řízení, a že se proti nim nelze odvolat. Povoláním orgánem k přezkumu je soud.²³⁸

V první řadě lze za institut omezující svobodu cizince označit fakultativní zajištění cizince za účelem správního vyhoštění v délce trvání maximálně 180 dní. Dle ustanovení §

²³³ Blíže k některým problematickým momentům rozhodovací činnosti tohoto soudu viz např.: EHNERTOVÁ, Eva.: Úhrada nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince v judikatuře správních soudů. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Společný evropský azylový systém: Zásahy do osobní svobody*. Str. 127 an.

²³⁴ Blíže viz rozsudek NSS z 21.5. 2009. sp. zn. 1 As 36/2009.

²³⁵ Forma žádosti není zákonem blíže specifikována, proto lze soudit, že může být učiněna i ústně do protokolu.

²³⁶ Vzhledem k tomu, že cizinci žádající o dobrovolný návrat často nedisponují cestovním dokladem vzniká na straně ministerstva potřeba zajistit pro dotčeného cizince nezbytné doklady. Pro účely zajištění potřebných dokladů a další nezbytné předodjezdové asistence pro cizince, jejichž žádosti bylo vyhověno, vytvořilo MV Program dobrovolných návratů. Asistenční pomoc poskytovanou v rámci tohoto projektu zajišťuje pro MV Mezinárodní organizace pro migraci. Blíže k tomuto programu viz např. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].

²³⁷ Srov. § 123a CZ.

²³⁸ Srov. ČIŽINSKÝ, Pavel. Nelegalita cizinců a trestní sankce. *Migraceonline* [online].

124 odst. 1 CZ může být policií zajištěn cizinec starší 15 let, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, nebo o jehož správním vyhoštění bylo již pravomocně rozhodnuto, pokud je nebezpečí, že by mohl cizinec ohrozit bezpečnost státu, narušit veřejný pořádek anebo závažně stěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

Druhým zajišťovacím institutem je obligatorní zajištění cizince, kterému bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, pokud po předchozím pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění nebo po té, co skončila jeho dočasná ochrana v ČR z republiky ve stanovené lhůtě nevycestoval.²³⁹ Takto omezit svobodu lze maximálně na 180 dní.

Omezit svobodu cizince maximálně na 180 dní lze také uložením tzv. zajištění za účelem vycestování podle § 124b CZ. Institut lze uplatnit vůči cizinci staršímu 15 let, který nevyužil možnosti dobrovolné repatriace podle azylového zákona a zároveň splnil jednu z těchto podmínek: (1) nepodal žádost o mezinárodní ochranu, ačkoliv k tomu byl vyzván, (2) nevycestoval po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany z území ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem nebo ve lhůtě do 30 dnů, nebyl-li cizinci výjezdní příkaz udělen, (3) uplynula mu doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany.²⁴⁰

Zajišťovacím institutem je také institut zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu, jenž je upraven ustanovením § 129 CZ. Jeho aplikace souvisí s předáváním cizinců na základě mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelných nařízení Evropské unie. Typickým příkladem jsou případy, na něž je aplikované nařízení Dublin II. I zde nesmí doba zajištění přesáhnout 180 dní.

Jako poslední zajišťovací institut chápeme povinnost setrvat v přijímacím středisku podle § 46a AZ.²⁴¹ Uložení povinnosti setrvat umožňuje ministerstvu vnitra internovat žadatele o mezinárodní ochranu do azylového zařízení za účelem lékařského vyšetření a identifikace osoby. Takto omezit cizince na svobodě lze maximálně na 120 dní.

²³⁹ Srov. 124 odst. 3 CZ

²⁴⁰ Srov. § 124 CZ.

²⁴¹ S tímto institutem jsme se již seznámily v rámci části věnované azylovému řízení.

7. Vybrané opravné prostředky – exkurz

V rámci této kapitoly se krátce pozastavíme u vybraných opravných prostředků, které lze uplatnit v rámci řízení vedených podle zákona o pobytu cizinců a azylového zákona. Tato kapitola je spíše jen exkurzem, jelikož problematika opravných prostředků je natolik obsáhlá, že by mohla být předmětem samostatné diplomové práce. Jelikož předpokládáme alespoň esenciální znalost a orientaci čtenáře ve správním řádu, nezabýváme se jednotlivými prostředky dopodrobna, nýbrž pouze nastiňujeme možnosti nápravy.²⁴²

7.1. Vybrané obrané prostředky v řízeních podle zákona o pobytu cizinců

Vzájemný vztah správního řádu a zákona o pobytu cizinců se odráží i v úpravě opravných prostředků. Rozeznáváme řádné a mimořádné opravné prostředky, kdy v rámci řízení podle zákona o pobytu cizinců jsou některé aspekty opravných prostředků upraveny odlišně od správního řádu jako obecné normy. Na některá rozhodnutí pro vyloučení aplikace správního řádu nelze úpravu o opravných prostředcích aplikovat vůbec.

Zřejmě nejčastěji užitým řádným opravným prostředkem bude odvolání. Obecně má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek, což znamená, že do doby, než je o něm rozhodnuto, napadené rozhodnutí nenabývá právní moci a není vykonatelné.²⁴³ V rámci zákona o pobytu cizinců se setkáváme s několika případy, kdy odkladný účinek nenastává. Jedná se o případy odvolání proti rozhodnutí o odepření vstupu na území, dále je jím odvolání proti rozhodnutí o odnětí cizineckého pasu, cestovního průkazu nebo pobytového průkazu.²⁴⁴

Další odlišnosti týkající se odvolání spatřujeme ve lhůtě pro podání opravného prostředků, která je obecně 15-ti denní, avšak u některých institutů obsažených v zákoně o pobytu cizinců je tato lhůta zkrácena na 5 dní. Jedná se například o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění.²⁴⁵

Jak jsme již výše uvedli, na některá řízení podle zákona o pobytu cizinců nelze aplikovat správní řád, a proto se náprava sjednává v rámci soudního přezkumu.²⁴⁶ Typickým příkladem nám mohou být zajišťovací instituty.

²⁴² Pro obecné pojednání opravných prostředcích odkazujeme na některou z monografií věnující se správnímu právu (respektive správnímu řízení). Jako příklad uvádíme následující autory.

²⁴³ ONDRUŠ, Radek; KEJVAL, Jaroslav. *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení*. Str. 83

²⁴⁴ Srov. § 169 odst. 4 CZ.

²⁴⁵ Srov. § 169 odst. 5 CZ.

²⁴⁶ Srov. ČIŽINSKÝ, Pavel. Nelegalita cizinců a trestní sankce. *Migraceonline* [online].

Ne všechna rozhodnutí vydaná v režimu zákona o pobytu cizinců však lze přezkoumat. Zákon o pobytu cizinců v § 171 podává výčet rozhodnutí, která jsou z přezkoumání soudem vyloučena. Jedná se o (1) rozhodnutí o neudělení víza, (2) rozhodnutí o odepření vstupu, (3) rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením řízení zdržoval na území nebo v tranzitu mezinárodního letiště neoprávněně, (4) rozhodnutí o nevydání zelené karty.

Lhůta k podání žaloby je třicetidenní a v případech, že žaloba směřuje proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění, je pouze desetidenní. Povšimněme si, že takto stanovené lhůty, jsou v porovnání s obecně dvouměsíční lhůtou pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která je obsažena v ustanovení § 72 SŘS, výrazně kratší.

Počátkem jejího běhu je doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo je jím sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout.²⁴⁷ Vyjma žalob směřujících proti rozhodnutí o vyhoštění cizince nemají žaloby směřující proti rozhodnutím správního orgánu, které byly vydány podle zákona o pobytu cizinců odkladný účinek.

Ve zbytku procesní úpravy je třeba vycházet ze soudního řádu správního.

7.2. Vybrané obrané prostředky v řízeních podle azylového zákona

Co se týká možností nápravy rozhodnutí vydaných v režimu azylového zákona, pak musíme uvést, že stejně jako v případě zákona o pobytu cizinců je i zde dána specifická úprava. Ustanovení § 9 AZ vylučuje (mimo jiné) možnost použití dvou opravných prostředků, a to odvolání a rozkladu.

Nespokojený účastník řízení ve věci mezinárodní ochrany má možnost využít svého práva na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu soudem.²⁴⁸ Azylový zákon poskytuje úpravu soudního přezkumu v hlavě IV. Žalobou se lze domáhat nápravy obecně ve lhůtě 15 dní ode dne doručení předmětného rozhodnutí.²⁴⁹ Azylový zákon zná však i zkrácenou 7 denní lhůtu, která dopadá na případy, v nichž je žaloba proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podávána v zařízení pro zajištění cizinců nebo směřuje proti rozhodnutí, jímž bylo toto řízení zastaveno z důvodu nepřípustnosti žádosti.²⁵⁰ Podle právního stavu k 31.12.2009

²⁴⁷ Srov. § 172 CZ.

²⁴⁸ V rámci italské právní úpravy se lze setkat s institutem přezkumu prezidentem republiky. Blíže viz např.: NASCIMBENE, Bruno. Italy. In CARLIER, Jean-Yves, et al. *Who is a refugee : A comparative law study*.

²⁴⁹ Místně příslušný je krajský soud podle místa hlášeného pobytu cizince v době podání žaloby.

²⁵⁰ Srov. § 32 odst. 2 písm. b) a písm. c)

byla dále zkrácená lhůta pro odvolání uplatňována na případy zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu z důvodu nepřipustnosti, avšak tento bod byl zrušen nálezem Ústavního soudu.²⁵¹ Jelikož azylový zákon přiznává podané žalobě odkladný účinek, má cizinec možnost setrvat na území a vyčkat rozhodnutí.²⁵² I zde však existují určité výjimky. Ty jsou vymezeny v § 32 odst. 3 AZ. Jedná se především o rozhodnutí podle § 25 a § 16 odst. 1 písm. e) a f) AZ, tj. případy, kdy žadatel přichází ze třetí bezpečné země anebo jsou dány důvody pro zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Na soudní řízení je aplikován soudní řád správní, na výše uvedený okruh případů budou aplikována především ustanovení hlavy II dílu 1 SŘS. Řízení je ovládáno kasačním principem. Soud napadené rozhodnutí rozsudkem zruší buď pro vady řízení, anebo pro nezákonnost. Pro nezákonnost lze rozhodnutí zrušit i v případě, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze pro správní uvážení.²⁵³ V případě zrušeného rozhodnutí je správní orgán právním názorem soudu.²⁵⁴

Proti rozhodnutí krajského soudu lze v zákonem vymezených situacích²⁵⁵ podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně. Azylový zákon v § 32 odst. 5 přiznává kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě odkladný účinek.²⁵⁶ Kasační stížnost lze podat ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadaného rozhodnutí. V rámci řízení je uplatňována koncentrace, pro kterou nelze k důvodům a změně rozsahu po uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti přihlížet.²⁵⁷

V rámci pojednání o kasační stížnosti se ještě zmiňme o institutu nepřijatelnosti, který je zakotven v ustanovení § 104a SŘS, a podle něhož bude kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany odmítnuta pro nepřijatelnost, pokud svým obsahem nebude podstatně převyšovat vlastní zájmy stěžovatele.²⁵⁸ Usnesení o odmítnutí soud neodůvodňuje. Pojem vlastní zájmy stěžovatele je pojmem klíčovým a poněkud neurčitým, a proto je, při jeho definování nutné vycházet z rozhodovací činnosti NSS, který se otázkou vymezení obsahu

²⁵¹ Derogace ustanovení se vztahuje k vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. V době dokončování práce byl předmětný nález již publikován, a to pod číslem 9/2010. Ústavní soud poskytl v nálezu poměrně rozsáhlou argumentaci, týkající se ústavní nekonformnosti takto stanovené lhůty. Blíže k argumentaci viz nález Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 9/2010 Sb. (sp.zn. Pl.ÚS 17/09 ze dne 1.12.2009).

²⁵² Srov. § 32 odst. 5 AZ.

²⁵³ Srov. § 78 odst. 1 SŘS.

²⁵⁴ Srov. § 78 odst. 5 SŘS.

²⁵⁵ Okruh případů v nichž lze podat kasační stížnost vymezuje § 103 SŘS. Jedná se například o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem či zmatečnost řízení.

²⁵⁶ Odkladný účinek kasačním stížnostem není obecně přiznán. Blíže viz § 107 SŘS.

²⁵⁷ Blíže viz § 106 SŘS.

²⁵⁸ K přijetí usnesení o nepřijatelnosti je třeba souhlasu všech členů senátu, který je v tomto případě složen z předsedy a čtyř soudců. Blíže viz § 104a odst. 2 ve spojení s § 16 odst. 2, písm. b) SŘS.

pojmu již vícekrát zabýval. Jako příklad uvedme poměrně nedávné rozhodnutí NSS, které mj. obsahuje definiční rámec pojmu. Podle usnesení NSS ze dne 10.7.2008, sp. zn. 5 Azs 60/2009 je to „jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je, kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce, pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu.“²⁵⁹

Zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti bylo odbornou veřejností, s ohledem na možné odlehčení soudního systému, vítáno. Vystaly však i obavy z možného negativního dopadu na jednotlivce a jeho zájmy, v souvislosti se subjektivním hodnocením významu kauzy a absencí jakýchkoliv objektivní kritérií pro posuzování „převyšování vlastních zájmů.“²⁶⁰

²⁵⁹ Blíže k pojmu viz usnesení NSS ze dne 10.7.2008, sp. zn. 5 Azs 60/2009

²⁶⁰ Blíže k názorům na institut viz např. KUČERA, Viktor. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Migraceonline* [online].

8. Vybrané problematické momenty a úvahy de lege ferenda

V rámci úvah de lege ferenda zmiňme na prvním místě zákon o pobytu cizinců samotný, resp. jeho systematiku. Zákon je poměrně složitou normou, kdy o orientaci v něm platí to samé. Tento problém je o to citelnější, že je to tento zákon, který tvoří páteř právní úpravy pobytových režimů cizinců a je tedy určen právě pro ně. Nelze racionálně předpokládat, že pokud norma působí složitě na odbornou veřejnost, bude se v ní cizinec neznalý českého práva orientovat lépe. Jako příklad dokládající výše vyřčené tvrzení uvedme následující: Zákon se skládá z šesti částí. Část první se pak skládá z 20 hlav. Hlava IV je nazvána „Trvalý pobyt na území“ a Hlava IV.a pak nese název „Pobyt občana EU a jeho rodinných příslušníků.“ Na první pohled by se mohlo zdát, že tyto dvě hlavy dopadají každá na jinou kategorii cizinců (na občany třetích zemí a na občany EU, resp. na jejich rodinné příslušníky) a vzájemně tedy spolu nesouvisí. Tomu by nasvědčovalo i úvodní ustanovení Hlavy IV, které v § 65 odst. 2 zní: *„Ustanovení této hlavy se nevztahuje na občany EU a s výjimkou § 78 až 86 na jeho rodinného příslušníka.“* Při zaměření se na Hlavu IV., které po celou dobu působí ve vztahu k Hlavě IV. dosti svébytně a odlišně, zejména proto že se váže jen k občanům EU a jejich rodinným příslušníkům, narážíme v ustanovení § 87m na odkaz na použití § 76, který je však součástí Hlavy IV. Dalším příkladem svědčícím o složitosti orientace a můžeme říct i nepřesnosti co do formulace v zákoně nám může být § 87k, který upravuje důvody pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Toto odkazování z hlav upravujících rozdílné vztahy působí dosti nepřehledně a může při neznalosti a nepozornosti způsobit cizinci nemalé problémy, v rámci nichž by se jeho pobyt mohl stát nelegálním. Obdobná situace je i v případě azylového zákona, ten je sice v porovnání se zákonem o pobytu cizinců o něco přehlednější, avšak o snadné orientaci se ani zde hovořit nedá. Možným řešením by bylo vytvoření nového a jednotného zákona, který by mohl v sobě obsahovat úpravu standardních i nestandardních pobytových režimů.

S problémem neuspořádanosti a složitosti zákona o pobytu cizinců a azylového zákona úzce souvisí i problém získávání relevantních informací z webových stránek správních úřadů. V 21. století je internet zcela běžným prostředkem komunikace a lze tedy předpokládat, že i cizinci budou primárně pátrat po informacích na této síti. Třebaže má MV na svých webových stránkách uveřejněny základní informace týkající se pobytu cizinců u nás, nelze označit současný stav za vyhovující. Na webových stránkách chybějí příslušné jazykové mutace, orientace je opět velice nesnadná, jelikož při hledání informací neexistuje jednoduchá

všeobsahující navigace a je třeba se stránkami delší dobu doslova „proklikávat“ a co je snad nejvíce alarmující je aktuálnost informací. Některé části stránek nejsou vůbec aktualizovány. Jako příklad uveďme tzv. vízový kodex. Ještě na začátku března 2010 nebylo o možné nové úpravě na stránkách ministerstva ani zmínky. Ke konci března 2010 byla tato norma zohledněna v rubrice aktuality, jejímž problémem je, že se k ní člověk musí „proklikávat“. Snad ještě horší jsou webové stránky cizinecké policie, které působí, jako by byly ve výstavbě. Pro výše uvedené lze jen doporučit renovaci webových stránek a uspořádání informací na nich dostupných tak, aby cizinci měli snadnější přístup k (pro ně) velmi důležitým informacím.

Svou pozornost si na tomto místě zaslouží rozdělení kompetencí orgánů státní správy. V kapitole 4, která je této problematice věnována, byla nastíněna v současnosti probíhající kompetenční reforma, kterou lze z hlediska integrace označit za vhodnou. Nasnadě je však otázka, zda-li lze za vhodnou označit realitu, v níž by i v běžných otázkách cizinecké agendy rozhodoval přímo ústřední orgán. Tento stav by totiž ve svém důsledku mohl vést k opětovnému zpomalení rozhodovací činnosti, přičemž je to právě rychlost a kvalita práce, která vedla k předmětné reformě. Za možné řešení, kterému lze přičítat přívlastek systémové, by bylo vytvoření samostatné specializovaného imigračního úřadu – instančně podřízeného MV - se širokými kompetencemi v oblasti cizineckého práva jako např. vydávání potřebných dokumentů či kontrola zaměstnavatelů. Lze se oprávněně domnívat, že takto specializovaný subjekt by napomohl realizaci zásady dobré správy.

Jak bylo již v kapitole č.6.3. uvedeno, současná praxe naráží na problematiku výkladu pojmu užitého v § 123 „peněžní prostředky“. Do budoucna by bylo dobré tento pojem definičně v zákoně vymezit. Další možnou a zřejmě i nevyhnutelnou změnu v tomto ustanovení by mělo přinést zohlednění Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2009/52/ES o minimálních standardech pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. De lege ferenda lze zvažovat i rozšíření okruhu subjektů vymezených § 123a. Předmětné ustanovení se vztahuje na cizince, kterým byla uložena sankce správního vyhoštění, pokud nemají cestovní doklady, avšak v případech kdy je cizinec v detenci pro účely rozhodnutí o správním vyhoštění, tato podmínka odpadá. Tuto nevyváženost spolu s faktem, že se předmětný institut týká pouze cizinců v nelegálním postavení, lze brát jako jednu z chyb současné právní úpravy a nejen s ohledem na současnou ekonomickou situaci v ČR by bylo dobré negativní podmínku platného cestovního dokladu odstranit a rozšířit tak skupinu osob, kterým by byl dobrovolný návrat umožněn. V tomto směru si zaslouží pozornost názor Martina Rozumka, podle kterého by takto beztestný výjezd

umožnil vycestovat tisícům nelegálně pobývajících cizinců, což by bylo s ohledem na finanční náročnost detence prospěšné pro stát. Podle autora však bude za současného stavu úpravy u cizinců převažovat tendence k přečkání krize na území ČR a využití možnosti dobrovolného návratu bude voleno až v krajním případě.²⁶¹

261 Blíže k problematice viz ROZUMEK, Martin. Migrační příležitosti aneb několik poznámek k problému propouštění zahraničních pracovníků. Migraceonline [online].

9. Závěr

Pokud pobývají v tak malém státě jako je Česká republika řádově statisíce cizinců s povolením k pobytu nad 90 dní, lze předpokládat, že nezanedbatelné jsou i počty cizinců s kratšími pobyty, o kterých se žádná evidence nevede. Za takové situace nelze pokládat pobytovou problematiku za neaktuální. Není to však jen aktuálnost tématu, ale i nedostatek odborné literatury komplexně mapující danou oblast, který může učinit tuto práci, jejímž cílem bylo stručně - avšak komplexně - analyzovat možná pobytová oprávnění a možné následky nelegálního pobytu, přínosnou pro její čtenáře.

V rámci naplňování cíle diplomové práce byla zvolena následující struktura. Čtenář se postupně seznámil s některými prameny českého cizineckého práva, jednotlivými standardními pobytovými režimy i vybranými nestandardními pobytovými režimy a zároveň mu byla podána analýza vlivu evropského a mezinárodního práva na české cizinecké právo. Nabídnut mu byl i krátký exkurz do opravných prostředků, kdy byly v rámci porovnání s obecnými procesními normami vyzdvíženy některé rozdíly v řízení. Samostatnou kapitolou byly čtenáři nastíněny následky nelegálního pobytu cizince v rovině práva správního.

Výsledky bádání a úvahy *de lege ferenda* z nich vyplývající, pak byly zachyceny v části, mapující vybrané problémy současné právní úpravy. Jako nejvýraznější nedostatek autorka považuje roztržitost úpravy cizinecké problematiky a neuspořádanost zákona o pobytu cizinců i azylového zákona, jejichž materii navrhuje upravit v novém a jednotném právním předpisu.

Výše uvedený nedostatek (a z něho vyplývající potřeba selekce informací) byl v podstatě i zásadním pracovním problémem, který bylo nutno řešit po celou dobu práce. Vzhledem ke složitosti a obsáhlosti právní úpravy bylo třeba zvolit takový modus, který by umožnil téma zpracovat komplexně a srozumitelně, avšak v rozsahu přiměřenému diplomové práci. Druhým výrazným problémem, který byl zmíněn a vyřešen již v úvodu, bylo stanovení data, ke kterému se bude práce vztahovat.

10. Použité zdroje

10.1. Odborné monografie a sborníky

BARŠA, Pavel. *Politická teorie multikulturalismu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 1999. 347 s.

BOUŠKOVÁ, Petra: *Zaměstnávání cizinců a vysílání zaměstnanců a OSVČ do ciziny*. Olomouc: ANAG, 2006. 223 s.

CARLIER, Jean-Yves, et al. *Who is a refugee: A comparative law study*. Hague: Kluwer Law International, 1997. s. 794.

ČEPELKA, Čestmír (ed.): *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 262 s.

HEYWOOD, Andrew. *Politické ideologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. 300 s.

HORÁKOVÁ, Milada. *Dlouhodobé trendy ve vývoji migrací v České republice*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008. 114 s.

JÍLEK, Dalibor, (ed.): *Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 274 s.

JÍLEK, Dalibor, KLEČKOVÁ, Renata (eds.): *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 214 s.

JÍLEK, Dalibor, (ed.): *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 235 s.

JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnic*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. 174 s.

JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Společný evropský azylový systém: Zásahy do osobní svobody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. 240 s.

KING, Russell. *Atlas lidské migrace*. Praha: Mladá fronta, 2008. 192 s.

ONDRUŠ, Radek; KEJVAL, Jaroslav. *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení*. Praha: Linde Praha, 2005. 359 s.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010. 346 s.

POŘÍZEK, Pavel; SKALKOVÁ, Marcela. *Pronásledování související s příslušností k určitému pohlaví*. Brno: SOZE, 2005. 462 s.

POTŮČEK, Martin. (ed.): *Průvodce krajinou priorit*. Praha: Centrum pro sociální a ekonomické strategie UK Praha, 2002. 686 s.

ŠIŠKOVÁ, Tatjana. (ed.): *Menšiny a migranti v České republice. My a oni v multikulturní společnosti 21. století*. Praha: Portál, 2001. 188 s.

ŠTURMA, Pavel; HONOUSKOVÁ, Věra (eds.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. 238 s.

10.2. Odborné tištěné články

JURNÍKOVÁ, Jana. Povinnost tvrzení v řízení o azylu. *Jurisprudence, vynutitelnost práva a právní praxe*. 2004, roč. 5, č. 2, str. 37-40.

KOSAŘ, David. Diskusní příspěvek k aplikaci překážek vycestování při rozhodování podle ustanovení § 15 zákona o azylu. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č. 1, str. 56.

KUČERA, Viktor. Vyloučení aplikace ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu v azylovém řízení ano či ne? *Správní právo*. roč. 38, č. 1, str. 17-22.

LAVICKÝ, Petr; ŠIŠKOVÁ, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 19, s. 693-703

MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu : věci azylové II. *Soudní rozhledy : rozhodnutí soudů České republiky*. 2006, roč. 12, č. 6, str. 215-223.

ROUZUMEK, Martin. Problémy použití mezinárodních smluv v azylovém a cizineckém právu. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 1, str. 55-63

SEMIANOVÁ, Zuzana; JURMAN, Miroslav. Diskusní příspěvek k aplikaci překážek vycestování při rozhodování dle ustanovení § 15 zákona o azylu. *Správní právo*. 2005, roč. 38, č. 3, str. 199-204.

10.3. Odborné články dostupné online

ČIŽINSKÝ, Pavel. Kdo má řídit migraci? Stručná analýza kompetencí úřadů. *Migraceonline* [online]. 8.9.2009 [cit. 2010-03-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2196792>>.

ČIŽINSKÝ, Pavel. Nelegalita cizinců a trestní sankce. *Migraceonline* [online]. 2008 [cit. 2010-03-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2099149>>.

ČIŽINSKÝ, Pavel. Zelené karty? Čekalo se více. *Migraceonline* [online]. 2008, [cit. 2010-03-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2088093>>.

KUČERA, Viktor. *K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti*. *Migraceonline* [online]. 2006, [cit. 2010-03-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955141>>.

ROZUMEK, Martin. Migrační příležitosti aneb několik poznámek k problému propouštění zahraničních pracovníků. *Migraceonline* [online]. 2009 [cit. 2010-03-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2146755>>.

TOŠNEROVÁ, Barbora. VISAPOINT : Nový systém objednávání na schůzky pro podání žádosti o dlouhodobá víza. *Migraceonline* [online]. 2009, [cit. 2010-03-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2185740>>.

10.4. Webové stránky

Český statistický úřad [online]. 2010 [cit. 2010-03-09]. Počet cizinců v ČR. Dostupné z WWW: <http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 12.2.2010 [cit. 2010-02-20]. Dobrovolné návraty. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/migrace-novy-clanek-890951.aspx?q=Y2hudW09MTA%3D>>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 12.2.2010 [cit. 2010-02-20]. Migrační a azylová politika České republiky. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 16.2.2010 [cit. 2010-03-01]. Novela zákona o pobytu cizinců a dalších souvisejících zákonů. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/novela-zakona-o-pobytu-cizincu-a-dalsich-souvisejicich-zakonu.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2010 [cit. 2010-03-05]. Podmínky vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/sluzby-pro-verejnost-informace-pro-cizince-podminky-vstupu-a-pobytu-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 3.11.2008 [cit. 2010-03-20]. Průběh správního řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/prubeh-spravniho-rizeni-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 12.2.2010 [cit. 2010-02-20]. Zásady politiky vlády v oblasti migrace. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 12.2.2010 [cit. 2010-02-20]. Zelené karty. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zelene-karty.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 12.2.2010 [cit. 2010-02-20]. Změny v procesu vydávání krátkodobých víz (pobyty do 90 dní) - vízový kodex (změny k 5. 4. 2010) Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/sluzby-pro-verejnost-informace-pro-cizince-aktuality.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

Ochrance [online]. 16.11.2007 [cit. 2010-03-8]. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

Policie České republiky : Služba cizinecké policie [online]. 2010 [cit. 2010-03-05]. Služba cizinecké policie. O nás. Dostupné z WWW: <<http://www.policie.cz/clanek/o-nas-734387.aspx>>.

Poradna pro občanství, občanská a lidská práva [online]. 2008 [cit. 2010-03-01]. Dlouhodobý pobyt. Dostupné z WWW: <<http://cizinci.poradna-prava.cz/cizinci-3ti-zemi/dlouhodoby-pobyt.html>>.

Poradna pro občanství, občanská a lidská práva [online]. 2008 [cit. 2010-03-01]. Krátkodobý pobyt. Dostupné z WWW: <<http://cizinci.poradna-prava.cz/cizinci-3ti-zemi/kratkodoby-pobyt.html>>.

Správa uprchlických zařízení [online]. 16.11.2007 [cit. 2010-03-8]. Azylová zařízení. Dostupné z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/ministerstvo/suz/zarizeni.html>>.

Svaz průmyslu a dopravy [online]. 19.8.2008 [cit. 2010-03-01]. Stanovisko SP ČR: Zelené karty – pomohou řešit nedostatek kvalifikovaných pracovníků. Dostupné z WWW: <<http://www.spcr.cz/stanoviska-sp-cr/stanovisko-sp-cr-zelene-karty-pomohou-resit-nedostatek-kvalifikovanych-pracovniku>>.

10.5. Právní normy

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

Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990, o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

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

Zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
Vyhláška Ministerstva vnitra č.446/2005 Sb., kterou se stanoví okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního víza, ve znění pozdějších předpisů

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

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 462/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt

Důvodová zpráva k návrhu zákona, vyhlášeného jako zákon č. 57/2005 Sb., sněmovní tisk 821/0, část č. 1/9

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 379/2007 Sb., Sněmovní tisk 191/0, část č. 1/5

Důvodová zpráva k návrhu zákona vyhlášeného jako zákon č. 274/2008 Sb., sněmovní tisk 440/0, část č. 1/3

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl

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 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2009/52/ES o minimálních standardech pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy.

Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března , kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni ve znění pozdějších předpisů

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 z 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním občanem třetí země v některém z členských států

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.

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

10.6. Soudní rozhodnutí

Rozsudek ESD C-60/00 Mary Carpentrová ze dne 11.7.2002

Rozhodnutí. Evropského soudu pro lidská práva ve věci Chahal v. Velká Británie, stížnost č. 22414/93 ze dne 15.11.1996

Nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 9/2010 Sb. (sp.zn. Pl.ÚS 17/09 ze dne 1.12.2009).

Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4.12.2001, č.j. 5 A 516/99-54

Rozsudek NSS ze dne 30.10.2003, sp. zn. 3 Azs 20/2003.

Rozsudek NSS ze dne 31.10.2003, sp. zn. 4 Azs 23/2003.

Rozsudek NSS ze dne 27.10.2004, sp. zn. 5 Azs 125/2004.

Rozsudek NSS 19.5.2004, sp. zn. 5 Azs 63/2004

Rozsudek NSS ze dne 19.7.2004, sp. zn. 5 Azs 105/2004.

Rozsudek NSS z 21.5. 2009. sp. zn. 1 As 36/2009

Usnesení NSS ze dne 10.7.2008, sp. zn. 5 Azs 60/2009

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4.12.2001, č.j. 5 A 516/99-54.

11. Abstrakt / Shrnutí

The main aim mentioned in the preface of the submitted thesis is the focus on the present Czech foreign policy as an instrument of the integration of the foreigners. Existing dilemma is distinguished not only by the high complexity rate and also by its topicality.

In order of the implementation of the above intention is a reader introduced to terms of migration and multiculturalism in the context of Czech and European reality. The reason of the enlistment of the term is the signification in light of material source of law and the enabling of the orientation in the foreign problematic. The author is believed that the terms of the immigration and multiculturalism are part of the basic conceptual apparatus important for the investigation of foreign policy.

Other parts of the thesis are surveying the process of integration of the foreigners since their entry to the country, after the proceeding of the domiciliarity permit and the means of residence expiration in the Czech Republic. At first will be the reader familiarized with the standard stay conditions and later on with the non-standard in which is the right of sanctuary classified.

The final part is concerned with the selected problematic moments of legal regulations and in terms of *de lege ferenda* submits suggestions of possible enhancements.

Hlavním cílem vytýčeným v úvodu předkládané práce je přiblížení současného českého cizineckého práva jako prostředku integrace cizinců. Daná problematika se vyznačuje nejen vysokou mírou složitosti a nepřehlednosti, ale i aktuálností.

V rámci naplnění výše uvedeného záměru se čtenář nejprve seznámí s pojmy migrace a multikulturalismus v kontextu české a evropské reality. Motivem pro zařazení části věnující se těmto pojmům je jednak jejich velký význam z hlediska materiálních pramenů práva a také snaha o umožnění širší orientace v cizinecké problematice. Autorka má za to, že pojmy migrace a multikulturalismus jsou součástí základního pojmového aparátu nutného ke zkoumání cizineckého práva.

Další části práce mapují samotný proces integrace cizinců od jejich vstupu na území, přes řízení o povolení k pobytu, až po způsoby ukončení pobytu cizinců v České republice.

Čtenář se nejprve seznámí se standardními pobytovými oprávněními a následně s nestandardními, ke kterým se řadí především právo azylu.

Závěrečná část práce se zabývá vybranými problematickými momenty právní úpravy a v rovině de lege ferenda předkládá návrhy možného zlepšení.

12. Key Words / Klíčová slova

Klíčová slova:

Multikulturalismus; cizinec; migrace; integrace; pobyt; azyl

Key Words:

Multiculturalism; foreigner; migration; integration; residence; asylum

13. Přílohy

13.1. Seznam mezinárodních letišť s vnější hranicí

Zdroj: Sdělení Ministerstva vnitra č. 373/2008 Sb., o vyhlášení seznamu hraničních přechodů a rozsahu jejich provozu v případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

- Benešov
- Brno/Tuřany
- České Budějovice
- Hradec Králové
- Karlovy Vary
- Kunovice
- Letňany
- Liberec
- Mnichovo Hradiště
- Ostrava/Mošnov
- Pardubice
- Plzeň/Líně
- Praha/Ruzyně
- Přerov
- Roudnice
- Vodochody
- Vysoké Mýto

13.2. Seznam států jejichž občané podléhají vízové povinnosti

Zdroj: Nařízení (ES) č. 453/2003

- AFGHÁNISTÁN
- ALBÁNIE
- ALŽÍRSKO
- ANGOLA
- ARMÉNIE
- ÁZERBÁJDŽÁN
- BAHRAJN
- BANGLADÉŠ
- BELIZE
- BĚLORUSKO
- BENIN
- BHÚTÁN
- BOLÍVIE
- BOSNA A HERCEGOVINA
- BOTSWANA
- BURKINA FASO
- BURUNDI
- ČAD
- ČÍNA
- DOMINIKA
- DOMINIKÁNSKÁ REPUBLIKA
- DŽIBUTSKO
- EGYPT
- EKVÁDOR
- ERITREA
- ETIOPIE
- FIDŽI
- FILIPÍNY
- GABON
- GAMBIE
- GHANA
- GRENAD
- GRUZIE
- GUAYANA
- GUINEA
- GUINEA-BISSAU
- HAITI
- INDI
- INDONÉSIE
- IRÁK
- ÍRÁN
- JAMAJKA

- JEMEN
- JIŽNÍ AFRIKA
- JORDÁNSKO
- KAMBODŽA
- KAMERUN
- KAPVERDY
- KATAR
- KAZACHSTÁN
- KEŇA
- KIRIBATI
- KOLUMBIE
- KOMORY
- KONGO
- KONŽSKÁ DEMOKRATICKÁ REPUBLIKA
- KUBA
- KUVAJT
- KYRGYZSTÁN
- LAOS
- LESOTHO
- LIBANON
- LIBÉRIE
- LIBYE
- MADAGASKAR
- MALAWI
- MALEDIVY
- MALI
- MAROKO
- MARSHALLOVY OSTROV
- MAURITÁNIE
- MIKRONÉSIE
- MOLDAVSKO
- MONGOLSKO
- MOSAMBIK
- MYANMAR
- NAMIBIE
- NAURU
- NEPÁL
- NIGER
- NIGÉRIE
- OMÁN
- PÁKISTÁN
- PALAU
- PALESTINSKÁ NÁRODNÍ SAMOSPRÁVA
- PAPUA-NOVÁ GUINEA
- PERU
- POBŘEŽÍ SLONOVINY
- ROVNÍKOVÁ GUINEA
- RUSKO

- RWANDA
- SAMOA
- SAÚDSKÁ ARÁBIE
- SENEGAL
- SEVERNÍ KOREA
- SEVERNÍ MARIANY
- SIERRA LEONE
- SOMÁLSKO
- SPOJENÉ ARABSKÉ EMIRÁTY
- SRÍ LANKA
- STŘEDOAFRICKÁ REPUBLIKA
- SÚDÁN
- SURINAM
- SVATÁ LUCIE
- SVATÝ TOMÁŠ A PRINCŮV OSTROV
- SVATÝ VINCENC A GRENADINY
- SVAZIJSKO
- SÝRIE
- ŠALAMOUNOVY OSTROVY
- TÁDŽIKISTÁN
- TANZÁNIE
- THAJSKO
- TOGO
- TONGA
- TRINIDAD A TOBAGO
- TUNISKO
- TURECKO
- TURKMENISTÁN
- TUVALU
- UGANDA
- UKRAJINA
- UZBEKISTÁN
- VANUATU
- VIETNAM
- VÝCHODNÍ TIMOR
- ZAMBIE
- ZIMBABWE