



Právní analýza vládního návrhu novely zákona o pobytu cizinců 2018 (Sněmovní tisk č. 203)

1. Integrace cizinců (bod 140 ZPC a související)

Navrhované zakotvení nové Hlavy XIIIa zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále též „cizinecký zákon“ a „ZPC“) „Integrace cizinců“ představuje historicky první pokus o zákonné ukotvení této problematiky v České republice. Jde také o záležitost nanejvýš aktuální v kontextu rychle rostoucího počtu usazujících se cizinců a neutuchající poptávky zaměstnavatelů po pracovní síle. **Vzhledem k míře průřezovosti tématu s přesahy do pracovního práva, sociálního zabezpečení či úpravy vzdělávání a omezenému záběru nové Hlavy je třeba úpravu v navrhované podobě označit pouze za dílčí, nikoliv tedy vedenou komplexním přístupem.** Tuto skutečnost podtrhuje absence definice pojmu integrace cizinců, stejně jako chybějící zákonné provázání této problematiky se související agendou dalších rezortně příslušných ministerstev.

Předkládaná úprava sestává ze dvou vložených paragrafů, § 155a a § 155b. První z nich slouží k zákonnému zakotvení systému regionálních Center na podporu integrace cizinců (CPIC), která ve většině krajů již delší dobu působí na základě financování z Azylového migračního a integračního fondu (AMIF) Evropské unie, jehož pokračování v dalších letech je nejisté. Tímto zakotvením by Centra přešla pod dlouhodobé financování ze státního rozpočtu v předpokládané výši 80 milionů Kč ročně. Předmětná úprava je formulována tak, aby bylo možné na základě smluvního vztahu zachovat stávající provozovatele Center v případech, kde jím není Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra. **Tuto skutečnost je třeba z hlediska zachování kontinuity a věrohodnosti Center třeba jednoznačně přivítat, stejně jako obecnou snahu o stabilizaci páteří infrastruktury poskytující integrační služby a poradenství pro cizince, které zákon dále konkretizuje.**

§ 155b zavádí zákonnou povinnost nově se dlouhodobě usazujících cizinců (§66 a §67 ZPC) do jednoho roku od získání příslušného pobytového oprávnění absolvovat tzv. adaptačně-integrační kurz pod hrozbou trestní odpovědnosti. Realizaci těchto kurzů mají zajišťovat příslušná Centra na podporu integrace cizinců. **Z pohledu nevládních organizací je neproblematičtější částí zaváděné povinnosti, že přenáší spojené náklady (stanovené ministerskou vyhláškou) na samotné cizince, místo aby je nesl stát, popřípadě další subjekty.** Ministerstvo vnitra sice uvádí, že chce zavést povinnost zaměstnavatelů kurzy cizincům-zaměstnancům hradit, avšak ta se nijak neobjevuje v samotném textu zákona.

Dále i přes odloženou účinnost této části zákona k 1. 1. 2020 **chybí záruka, že CPIC budou schopna vybudovat potřebnou infrastrukturu k provozování kurzů v potřebně velkém rozsahu, hrozí tedy zavedení individuální povinnosti, kterou však nebude možné v praxi realizovat.** Návrh novely zákona sice uvádí vybrané skupiny cizinců, které jsou od povinnosti



absolvovat kurz osvobozeny, avšak nijak se nevypořádává s případy těch, pro něž bude absolvování v praxi nemožné či nesmyslné (např. protože nebude dostupné tlumočení do jazyka, kterému by rozuměli, z důvodu tělesného postižení, či protože kurz nebude uspořádán v odpovídajícím místě a termínu).

Navrhujeme proto přenesení finančních nákladů za absolvování adaptačně-integračních kurzů na stát, respektive zaměstnavatele, a zákonné zakotvení možnosti odpustit povinnost absolvovat kurz v případech, kdy je v praxi nemožné či nesmyslné.

2. Kvóty na ekonomickou migraci (bod 176 ZPC a související)

Zavedení transparentních kvantitativních kvót pro ekonomickou migraci může být zlepšením oproti současnému stavu, kdy jsou kvóty také *de facto* uplatňovány, avšak netransparentně a nepředvídatelně, jak ostatně konstatuje i důvodová zpráva. **Je třeba přivítat, že kvóty budou stanovovány na základě meziresortního dohodovacího řízení a za aktivní účasti jak zástupců zaměstnavatelů, tak zástupců zaměstnanců. Avšak samotný mechanismus stanovování kvót, např. jakým způsobem se stanoví potřeba trhu práce, jak budou vytipována jednotlivá odvětví či nedostatkové profese, již důvodová zpráva a ani samotný legislativní text nestanoví.** Důvodová zpráva konstatuje, že: *“uvedené opatření rovněž umožní zacílit ekonomickou migraci na konkrétní profese, které jsou ‘nedostatkové’ na českém trhu práce.”* Zavedené opatření však ve skutečnosti pouze stanoví, jaká je kapacita zastupitelských úřadů v jednotlivých zemích a kolik žádostí budou schopny či ochotny nabrat. Současná právní úprava neumožňuje v individuálním posuzování žádostí preferovat migraci sektorovou či specificky profesní (s výjimkou speciálních režimů či projektů). Zastropování počtu žádostí tento fakt nijak nemění.

Zároveň je nutné podotknout, že **takto zaváděné kvóty neřeší systematicky oblast ekonomické migrace, ale budou aplikovány pouze na některé typy pobytů:** a to zaměstnanecké karty, případně dlouhodobá víza za účelem podnikání. Modré karty, ale především víza nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání, a dokonce nově zaváděná mimořádná pracovní víza do kvót zařazena nebudou. Toto naznačuje chybějící snahu o systémový přístup; vláda se spíše jen snaží vyřešit problémy s judikaturou Nejvyššího správního soudu v oblasti podávání žádostí na zastupitelských úřadech. Drtivá většina ekonomických migrantů (žadatelů o zaměstnaneckou kartu) ostatně již nyní podléhá přirozeným kvótám vytvořeným pracovním trhem, jelikož se mohou přihlásit pouze na neobsazená volná pracovní místa v evidenci Úřadu práce. **Návrh ani důvodová zpráva neobsahují informace o tom, jakým způsobem budou reflektována práva a zájmy cizinců. Není patrné, jak budou informování o průběžném naplňování kvót, a zda se jim vyplatí investovat čas a prostředky do procesu, který může skončit nepřijatelností jejich žádosti z důvodu naplnění kvóty.**

Návrh odráží chybějící debatu zainteresovaných subjektů i odborníků, jakým způsobem případné kvóty na ekonomickou migraci zavádět, jak je do zákona implementovat a především, co je cílem





takového opatření. Tuto **diskuzi založenou na analýze zahraničních zkušeností by bylo ze strany státní správy velmi žádoucí otevřít před schválením zákonné úpravy dané problematiky. Předložené paragrafové znění bohužel nelze označit za nástroj efektivního řízení ekonomické migrace.**

Navrhujeme proto předmětná ustanovení vypustit, otevřít k této věci odbornou debatu a rozpracovat nový návrh regulace řízení ekonomické migrace.

3. Mimořádné pracovní vízum (bod 6 ZPC a související)

Předkládaná novela vkládá do zákona o pobytu cizinců nový institut tzv. mimořádného pracovního víza. Tento institut, který **byl do zákona vložen bez projednání v mezirezortním připomínkovém řízení**, má mít následující parametry:

- Má být aktivován pouze na základě nařízení vlády;
- má sloužit jako povolení k pobytu pro držitele povolení k zaměstnání vydaného úřadem práce;
- má se vydávat nejdéle na 1 rok a;
- **není možné ho prodloužit a jeho držitel rovněž není oprávněn podat v ČR žádnou žádost o jiné oprávnění k pobytu**

Navržený institut mimořádného pracovního víza zavádí do českého práva model tzv. dočasné pracovní migrace (gastarbeiterský), v rámci kterého budou moci cizinci přijet vždy jen na 1 rok, pak odjet a vyřídit si nové vízum zase v zahraničí, nebudou si moci nikdy přivést s sebou svou rodinu a nebudou se zde nikdy moci usadit/integrovat, tj. získat trvalý pobyt a perspektivně i občanství. **Tento model tedy redukuje cizince na pouhou pracovní sílu a vysloveně vylučuje, aby se tento cizinec v ČR integroval.** Zároveň ovšem připouští, aby cizinec v ČR pracoval (a to vždy na dobu určitou, na rok, s mezi-přestávkami na vyřízení nového víza) i mnoho let.

Tento model je třeba odmítnout zejména z následujících důvodů:

- a) Je jasně protiintegrační, tj. znemožňuje, aby cizinec v ČR zakotvil a získal zde určitá práva, nýbrž cizincův pobyt a jeho práci vždy po roce přetrhává a nechává jej v nejistotě, zda se příští rok zase vrátí; takový cizinec logicky není motivován se učit česky ani budovat si zde vazby;
- b) je protirodinný, neboť záměrně neumožňuje zahraničnímu pracovníkovi přivést si do ČR (byť dočasně) svou rodinu; právo na soužití s rodinou je přitom základním lidským právem a přítomnost rodiny je i významnou integrační pomůckou;
- c) je proti-zaměstnanecký, neboť cizinec bude vědět, že pokud se zaměstnavateli znelíbí, již mu neumožní požádat o nové vízum napřesrok; cizinec bude tak pracovat v nejistotě permanentního řetězení pracovních poměrů na dobu určitou;



- d) je nekoncepční i směrem k zaměstnavatelům, kterým chybí jakákoli záruka, že zaučeného a prověřeného cizince-pracovníka budou moci zaměstnávat i po uplynutí jednoho roku;
- e) je nesystémový i s ohledem na plánované stanovování kvót ekonomické migrace a zbytečně komplikující již tak extrémně komplikovaný systém zaměstnávání cizinců v ČR: standardním povolením k pobytu za účelem zaměstnání je tzv. zaměstnanecká karta dle § 42g zákona o pobytu cizinců a neexistuje žádný legitimní důvod, proč by nedostatek pracovních sil nemohl být řešen vydáním většího počtu zaměstnaneckých karet;
- f) je historicky překonaný, neboť tento gastarbeiterský systém provozovalo Německo v padesátých a šedesátých letech s vidinou, že se gastarbeitři v SRN neusadí, což však byl omyl: mnoho cizinců, např. Turků, se v Německu přesto udrželo, ovšem s mnohem většími náklady a příslušné problémy s integrací se ve druhé či třetí generaci tehdejších gastarbeiterů projevují dodnes a
- g) je v rozporu přinejmenším se smyslem směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU o jednotném povolení (tzv. single permit), která uložila členským státům vydávat cizincům jen jedno povolení opravňující je jak k pobytu, tak i k výkonu práce a kterou Česká republika implementovala v roce 2014; mimořádné pracovní vízum naopak předpokládá vydání povolení k zaměstnání úřadem práce, tj. povolení dvě. V jasném rozporu je pak návrh novely s čl. 11 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. b) této směrnice EU, neboť nepřiznává držitelům mimořádných pracovních víz ta sociální práva, která jim dle této směrnice náleží.

Navržený § 31a návrhu novely z výše uvedených důvodů doporučujeme vypustit bez náhrady.

4. Zavedení dozoru státních zastupitelství nad detencemi (bod 138 ZPC, bod 6 zákona o azylu a související)

Vítáme bod novely, který navrhuje v § 148 zákona o pobytu cizinců a obdobně v § 92 zákona o azylu zavést systémový dozor nad zařízeními pro zajištění cizinců a uzavřenými příjímacími zařízeními. Dle důvodové zprávy je tato změna navrhována za účelem naplnění povinností státu vyplývajících zejména z čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví povinnost zavést účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem.

Dozor mají nově vykonávat státní zastupitelství, konkrétně krajské státní zastupitelství, v jehož obvodu se nachází příslušné zařízení. Státní zastupitelství má mít dle novely pravomoc kdykoli vstoupit do prostor zařízení a provést kontrolu, pravomoc hovořit se zajištěnými cizinci bez přítomnosti kohokoli jiného kromě tlumočnicka a pravomoc prověřovat postupy provozovatele zařízení a policie. Důležitou pravomocí státního zastupitelství má být možnost vydávat příkazy provozovateli zařízení a policii, včetně nařízení propuštění osoby, je-li zajištěna nezákonně.



Zavedení externího dozoru v této podobě dosud zcela chybělo, ačkoliv jsou v předmětných zařízeních cizinci omezeni na svobodě. Přidělení dozorové agendy státním zastupitelstvím je vhodné, protože státní zastupitelství v současné době již vykonávají dozor nad všemi dalšími místy, kde je omezována osobní svoboda jedinců.

Tato **koncepční změna je součástí paragrafového znění novely, avšak v RIA nejsou vyčísleny možné související náklady pro státní rozpočet**. Státní zastupitelství přitom s přidělením pravomoci souhlasí za podmínky, že se mu dostane odpovídajícího navýšení kapacit. Předmětná úprava se objevila už v novele zákona o pobytu z pera ministerstva vnitra v loňském roce, byla nicméně odstraněna v důsledku poslaneckého pozměňovacího návrhu.

Apelujeme proto na předkladatele - vládu, aby vyčísnila možné související náklady pro státní rozpočet tak, aby navrhovaný dozor státních zastupitelství mohl být skutečně realizován. Aktuálně změna dopadá na tři státní zastupitelství, v jejichž obvodu se nachází zařízení pro zajištění cizinců, a dvě státní zastupitelství, v jejichž obvodu se nachází přijímací zařízení.

Navrhujeme proto, aby vláda schválila zvýšení plánovaného počtu státních zástupců a plánovaného počtu zaměstnanců státních zastupitelství a zajistila adekvátní zvýšení výdajů Ministerstva spravedlnosti.

5. Zavedení nové alternativy k zajištění (body 120-121 ZPC a související)

Je třeba přivítat bod 120 novely, který zavádí novou alternativu k zajištění, konkrétně uložení povinnosti zdržovat se v místě určeném policií. Jde o opatření, jež lze bez vedlejších finančních nákladů uložit v řadě případů u cizinců, kteří jsou v řízení o správním vyhoštění.

Namítáme nicméně, že novela v bodě 121 navrhuje možnost uložit zvláštní opatření včetně omezení cizince na svobodě pohybu nejen v případě, že je s cizincem vedeno řízení o správním vyhoštění, ale i v případě, že je s cizincem vedeno jiné řízení, jehož předmětem je jeho vycestování. **Novela tak rozšiřuje okruh situací, kdy je možné omezit cizince na svobodě pohybu.**

Byť lze pozitivně kvitovat snahu častěji uplatňovat alternativy k zajištění namísto samotného zajištění, **alternativa k zajištění nemá sloužit jako široce uplatnitelný mechanismus omezení svobody pohybu v případech, kdy neexistuje k aplikaci zajištění právní důvod**. V případech, kdy je s cizincem vedeno řízení o povinnosti opustit území České republiky, je jakékoli omezení osobní svobody cizince opatřením v rozporu s čl. 5 odst.1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.



Navrhujeme, aby dikce předmětného ustanovení § 123 písm. b) odst. 2 ZPC byla ponechána tak, jak zní v současné době, tedy aby se alternativy k zajištění aplikovaly pouze v řízení o správním vyhoštění.

6. Změny v podáních před zastupitelskými úřady (body 154-157, 159-161, 176 ZPC a související)

Nově se stanoví požadavek pro všechny žadatele, kteří přijdou do styku se ZÚ ČR v zahraničí (několik tisíc ročně), aby byly náležitosti žádostí předkládány pouze v listinné podobě (osobně, příp. prostřednictvím místní pošty). **Takový požadavek je nepřiměřený, výrazně zpomalí všechna správní řízení, zatíží jak ZÚ, tak i samotné žadatele, a to osobně či prostřednictvím místní pošty.** Osobně však tato podání zejm. na vytížených ZÚ činit v praxi nelze, jelikož se na jejich půdu dostanou pouze osoby, které mají sjednaný termín. Tato nová povinnost je přitom ze strany předkladatele pouze vágně odůvodněna potřebou rozpoznávat padělky, aniž by bylo specifikováno, o jak časté případy se jednalo.

Změny v oblasti správního řízení před zastupitelskými úřady (dále též „ZÚ“) jsou navrhovatelem odůvodňovány zejména:

- Reakcí na judikaturu správních soudů včetně posouzení aplikace zákona o pobytu cizinců, jde-li o efektivní a zákonné podávání žádostí o pobytová oprávnění (zejm. dlouhodobá víza a povolení k pobytu);
- potřebou nastavit transparentní způsob podávání žádostí na zastupitelských úřadech.

Navrhovaná úprava však ve skutečnosti obchází judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek č.j.: 1 Azs 339/2017–52, kterým již byla argumentace v důvodové zprávě zcela překonána) a zatěžuje řízení před zastupitelskými úřady požadavky, které jdou zcela proti rozvoji moderních technologií a strategií e-governmentu.

Již dle stávající úpravy je přitom žadatel povinen učinit podání osobně (neupustí-li od takového podání zastupitelský úřad) a některé náležitosti žádostí musí podávat výlučně v originále (v praxi se jedná zejm. o matriční doklady). Je-li přesto doručena určitá náležitost ve formě autorizovaně zkonvertovaného dokumentu, u které mají ZÚ či Ministerstvo vnitřní pochybnosti o její pravosti, již nyní je možné žadatele vyzvat k doložení originální listinné podoby dokumentu.

Mnohé dokladané dokumenty (typicky doklad o zajištění ubytování, některé doklady o účelu pobytu) mají původ v České republice. Je tedy žádoucí, aby tyto dokumenty mohly být (např. v případě odstraňování vad žádosti), dokládány i elektronicky formou autorizovaně konvertovaných dokumentů. Řada žadatelů o pobytová oprávnění je již v rámci správního řízení před ZÚ zastoupena advokáty, jež jsou ze zákona účastní informálního systému datových schránek. Omezení možnosti podání pouze na listinnou podobu je proto nesystémovým prvkem, když v současnosti právní zástupci běžně činí podání k orgánům veřejné moci prostřednictvím datových schránek. V důsledku



této změny budou podání zástupců, která by jinak mohla být učiněná elektronicky, muset být doručována do země původu žadatele poštou či prostřednictvím různých přepravních společností, což podstatně prodlouží délku řízení, a zvýší náklady pro žadatele (náklady za doručování např. pomocí DHL).

Návrh je dále v rozporu Programovým prohlášením vlády České republiky ze dne 27. 6. 2018, respektive s prioritou digitalizace veřejné správy. Dle tohoto prohlášení: „Pro urychlený rozvoj digitálních služeb ve veřejném sektoru (...) je třeba zmapovat všechny právní předpisy, které v sobě obsahují případné bariéry pro úspěšnou implementaci digitálních technologií, a zároveň trvale sledovat, aby v nově přijímané legislativě se neobjevovaly bariéry další nebo nové. Budeme prosazovat digitálně přívětivou legislativu, každý nový návrh jakékoliv právní normy určené k projednání vládou ČR bude muset obsahovat kromě již existujících analýz dopadů i tzv. ITIA (information technology impact analysis).“ Zůstává nejasné, zda vůbec byly posuzovány dopady předloženého návrhu v tomto smyslu.

Navrhovaná úprava nereaguje ústavně-konformním způsobem na kritiku ze strany Nejvyššího správního soudu ke stávajícímu systému podávání žádostí o pobytová oprávnění (viz judikáty níže). Není pravdou, že by podávání žádostí připojených ke stížnostem na postup ZÚ představovalo zneužívání práva, jak uvádí navrhovatel v důvodové zprávě. Ostatně sám navrhovatel na jiném místě cituje Nejvyšší správní soud, dle kterého jde o jednu z mála zákonných možností (či spíše nutnost), jak se vůči nezákonnému zásahu ze strany ZÚ bránit, není-li možnost podávat pobytové žádosti „lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase“ (viz tisková zpráva Nejvyššího správního soudu k rozsudkům rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 10 Azs 153/2016 a 7 Azs 227/2016). Lze očekávat, že zásahové žaloby vůči postupu (či spíše absenci postupu ze strany ZÚ) budou pokračovat a budou úspěšné i přes navrhované změny.

S ohledem na výše uvedené navrhuje vrátit se v oblasti řízení před zastupitelskými úřady k nulové variantě, tedy vypuštění výše uvedených bodů z vládního návrhu.

7. Změny u správního vyhoštění (body 90, 91, 107, 116, 141 ZPC a související)

Novelou by mělo dojít k přesunutí kategorie osob pobývajících bez platného cestovního dokladu či bez platného oprávnění k pobytu do kategorie sankcionované správním vyhoštěním až na 5 let, zatímco dosud bylo možné uložit vyhoštění nejvýše na 3 roky. **Toto zpřísnění přitom není v důvodové zprávě nijak zdůvodněno. Není tam ani tvrzeno, že by například správní praxe narážela na příliš krátkou maximální délku správního vyhoštění.** Předmětnou úpravu považujeme za disproporčně přísnou a nedůvodnou. Cizinec může přijít o pobytové oprávnění i bez vlastního zavinění a bez explicitní informace správního orgánu (např. dle § 63 zák. o pobytu, kdy v reakci na skončení zaměstnání zanikne cizinci ze zákona platnost jeho povolení k pobytu nebo v případě překročení povolené doby pobytu v rámci bezvízového pobytu). Podobně o cestovní doklad může cizinec přijít například změnou politické situace v zemi původu. Zpřísnění u těchto dvou



kategorií se jeví jako nesystémové i vzhledem k ostatním skutkovým podstatám zahrnutým pod písm. b) daného ustanovení, které jsou typově závažnější.

Navrhujeme zachování sazby pro obě jmenované kategorie cizinců ve stávající hranici nejvýše 3 let správního vyhoštění.

Cizinec je podle navrhovaného ustanovení § 103 písm. n) povinen pobývat na území pouze s platným cestovním dokladem a *oprávněním k pobytu*, přičemž za porušení této povinnosti mu dle navrhovaného § 119 odst. 1 písm. b) hrozí správní vyhoštění se zákazem vstupu až na 5 let a dále rovněž pokuta ve výši 5000,- Kč. Nově se tedy zavádí sankce nejen za pobyt bez platného víza, ale i bez platného “oprávnění k pobytu”. Dle důvodové zprávy se má modelově jednat o situace, kdy zde cizinec sice pobývá na stále platné vízum, nicméně překročí povolenou dobu pobytu 90 dnů počítaných v období 180 dnů bezprostředně předcházejících každému dni pobytu.

Výpočet povoleného počtu dní pobytu komplikuje fakt, že období 180 dnů je pohyblivé, nejedná se o jednoduchou operaci ani pro odborníka, natožpak pro běžného cizince. Není přitom žádný zaručený způsob, jak se cizinec může dozvědět, zda limit již nepřekročil. Návrh se může negativně dotknout i kategorie výzkumných pracovníků zákonodárcem označovaných za bezproblémové, pokud by si v rámci pobytu na základě tzv. mobility nesprávně spočítali počet povolených dní pobytu. **Je tedy zcela nepřiměřené, vzhledem k těmto obtížím, trestat cizince s platnými vízem či povolením k pobytu, který překročí (často nevědomky) dobu oprávněného pobytu, byť jen o několik dní, vyhoštěním se zákazem vstupu až na 5 let.**

Žádáme proto novelizační body č. 90 a 91 vypustit.

Novela dále navrhuje, aby v rámci tzv. odstranění tvrdosti správního vyhoštění policie mohla na žádost cizince nejen zrušit rozhodnutí o správním vyhoštění tak jako dosud, nýbrž vyhoštění i pouze zkrátit nejméně o jednu třetinu. Dle důvodové zprávy má jít o formu pobídky pro cizince k využití dobrovolného návratu. Novela nicméně zachovává tři možné situace a podmínky, za nichž může cizinec vůbec žádat o odstranění tvrdosti správního vyhoštění. **Vzhledem k těmto třem podmínkám se možnost pouhého zkrácení správního vyhoštění jeví jako zcela nevhodná a naopak hrozí pokles zájmu o dobrovolné návraty.**

V první z těchto situací navrhovanou změnu vůbec nelze aplikovat: dle §122 odst. 5 písm. a) musí cizinec splnit požadavek, aby uplynula polovina doby platnosti správního vyhoštění. Dá se tedy předpokládat, že cizinec nebude motivován podat žádost, jejímž výsledkem může být pouze snížení doby vyhoštění o třetinu – tedy o dobu, která již stejně uplynula.

V druhé situaci je novela silným demotivačním opatřením u dobrovolných návratů. Dle §122 odst. 5 písm. b) může cizinec žádat o zrušení správního vyhoštění poté, co dobrovolně vycestoval a zrušení vyhoštění bude přiměřené. Dosud šlo o opatření, které bylo častou motivací cizinců k dobrovolnému vycestování. Hrozí podstatné snížení zájmu cizinců o dobrovolné vycestování, má-li být výsledkem jejich žádosti pouze zkrácení doby správního vyhoštění.



Ve třetí situaci klade novela překážku integrace mladých cizinců svěřených do náhradní výchovy osobě v ČR. Podmínka sub c) se týká cizinců svěřených do náhradní výchovy coby nezletilců, kteří dovršili 18 let a dle orgánu sociálně-právní ochrany dětí projevují snahu o integraci. Jeví se jako zcela demotivační pro tyto osoby, aby v případě jejich řádné snahy o integraci došlo k pouhému snížení doby správního vyhoštění. Toto opatření tak bude působit zcela kontraproduktivně proti snahám o integraci, neboť takový nezletilý cizinec nebude mít možnost si dále upravit pobyt. Přitom se obvykle jedná o mladé lidi se započatým integračním procesem v České republice, kteří typicky chodí v ČR do školy, mluví česky a dobře zdejší prostředí.

Navrhujeme proto, aby text ustanovení §122 odst. 5 zák. o pobytu cizinců zůstal nezměněn.

8. Zpřísnění úpravy správních poplatků vybíraných za žádosti o bytová oprávnění (body 1-9 zákona o správních poplatcích a související)

Navrhovaná úprava podstatně zpřísnuje úpravu správních poplatků za přijetí žádostí o víza či pobyty. **Navrhované změny byly do zákona přidány až po mezirezortním připomínkovém řízení, tedy bez řádné diskuze, a v důvodové zprávě není ani řádně zdůvodněna jejich opodstatněnost.**

a) Zpřísnění správních poplatků za přijetí žádostí o bytová oprávnění podaných na území

Poslední novelou zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb., byla již zpřísněna úprava vybírání poplatků za podání žádostí, a to tak, že poplatek ve výši 2500 Kč byl rozdělen na dva poplatky, za přijetí žádosti (1500 Kč) a za vydání průkazu (1000 Kč), přičemž první část poplatku (za přijetí žádosti) se stala nevratnou i v případě, že žádosti není vyhověno. Tato předchozí změna byla odůvodněna tím, že správní poplatek za přijetí žádosti pokryje náklady úřadu na provedené správní řízení (1500 Kč), zatímco správní poplatek za vydání průkazu o povolení k pobytu v sobě zahrnuje ostatní náklady, včetně nákladů na vyhotovení tohoto průkazu (1000 Kč).

Nyní se bez jakéhokoli zdůvodnění má opět změnit tato koncepce tak, že se bude vybírat poplatek pouze jednou (ve výši 2500 Kč), a to jako poplatek za přijetí žádosti, tj. nevratný v případě neúspěchu žádosti. Předkladatel nijak nevysvětlil potřebu zpřísnění úpravy vybírání správních poplatků. Otázkou je, proč nyní bude správní orgán vybírat celý poplatek ve výši 2500 Kč (tedy poplatek obsahující náklady na přijetí žádosti i vyhotovení průkazu) již při přijetí žádosti, a tento poplatek si ponechá i v případě, že žádosti nebude vyhověno a žádný průkaz tedy vyhotovován nebude. **Cizinci tak nově budou muset platit cenu za vyhotovení průkazu i v případě, že jim žádný průkaz vydán nebude a státu žádné náklady spojené s jeho vyhotovením nevzniknou.**

Navrhujeme proto zachování stávající koncepce.



b) *Zpřísnění správních poplatků za žádosti podávané na zastupitelských úřadech*

Za podání žádosti o krátkodobé vízum již dnes cizinec zaplatí 60 EUR. **Nově se však zavádí poplatek i za podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení tohoto víza (odvolání), a to dalších 60 EUR.** Tato změna je odůvodněna pouze tím, že je to běžná praxe i v jiných schengenských státech (je zde uvedeno 7 států uplatňujících takový poplatek). ČR se řadí k těm, které zvolily vyšší výši poplatku. Jde o zcela nekoncepční změnu; žádosti o pobyťová oprávnění podaná v ČR běžně podléhají pouze poplatkům za podání žádosti, nikoli již poplatkům za využití řádných opravných prostředků v rámci správního řízení. **Navrženým poplatkem se tak vytváří faktická překážka v možnosti uplatnění procesní obrany**

Podstatně se zpřísnuje výše poplatku za přijetí žádosti o dlouhodobé vízum za účelem podnikání – z 2500 Kč na 5000 Kč. Změna je zdůvodněna tím, že žadatel údajně získá oprávnění k výdělečné činnosti na území ČR a tím se mu výše poplatku vykompenzuje. **Poplatek je však nevratný v případě neudělení víza** (což je u víza za účelem podnikání poměrně časté). Proč by i v takových případech měl cizinec platit dvojnásobek obvyklé částky za přijetí žádosti, novela nezdůvodňuje, stejně jako nezdůvodňuje, proč by měly být s tímto typem žádosti spojeny dvojnásobné náklady.

Zavádí se poplatek ve výši 1000 Kč za zpracování objednávky ke sjednání termínu osobního podání žádosti o dlouhodobé vízum a dlouhodobý pobyt. Jedná se o poplatek za zpracování objednávky k podání žádosti (e-mailem, telefonicky apod.), přičemž ale podle důvodové zprávy není nárok na sjednání termínu k osobnímu podání žádosti. To znamená, že cizinec zaplatí 1000 Kč za to, že si např. e-mailem zašle objednávku termínu na podání žádosti, nemá ale zaručeno, zda vůbec k objednání dojde. Není ani jasné, jak a kdy se tento poplatek bude vybírat. **Jedná se jen o další ztížení přístupu cizinců k podání žádostí na zastupitelském úřadě.**

Zvyšují se poplatky za přijetí žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu – z dnešních 500 Kč, resp. 1500 (neboť cizinec následně platil ještě 1000 Kč za vydání průkazu), na 2500 Kč za přijetí žádostí. Opět platí, že poplatek se nevrací, a to ani zčásti, v případě neúspěchu žádosti, kdy žádné náklady spojené s vyhotovením průkazu státu nevzniknou. **Mnohem více přitom odpovídala reálným nákladům dosavadní úprava rozdělení poplatku na dvě části – tj. za přijetí (pokrývající náklady zpracování žádosti) a za vydání průkazu (náklady spojené s výrobou průkazu).** Nová úprava je tak spíše další byrokratickou bariérou ztěžující podání žádosti.

Podstatně se zpřísnuje výše poplatku za přijetí žádosti o zaměstnaneckou nebo modrou kartu – na pětinašobek dnešní částky, tj. namísto 1000 Kč na 5000 Kč. Dnes platil žadatel za přijetí této žádosti 1000 Kč a až v případě úspěchu žádosti pak ještě dalších 1000 Kč za vyřízení průkazu. Nyní bude bez ohledu na to, zda žádost uspěje či ne, povinen zaplatit 5000 Kč za podání žádosti. Změna je zdůvodněna tím, že žadatel údajně získá oprávnění k výdělečné činnosti na území ČR a tím se mu výše poplatku vykompenzuje. **Poplatek je však nevratný v případě nevyhovění žádosti. Není jasné, proč by tedy i v takových případech měl cizinec platit pětinašobek částky**





za přijetí žádosti. K poplatku je přitom třeba připočítat ještě poplatek za zpracování objednávky, celkem tedy žadatel o zaměstnaneckou či modrou kartu zaplatí až 6000 Kč za pouhé podání žádosti bez nároku na vrácení částky v případě neúspěchu žádosti. S předmětnou změnou výše poplatků odpovídajících průměrné měsíční mzdě v řadě zdrojových zemí pracovní migrace souvisí zvýšené riziko, že se zájemci o zaměstnanecké karty stanou předmětem pracovního vykořisťování ze strany zaměstnavatele, který tyto vstupní administrativní náklady nezřídka nese a poté žádá o jejich kompenzaci ze strany zaměstnanců.

S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby výše správních poplatků zůstala oproti stávající úpravě nezměněna vyjma možného zvýšení poplatkové povinnosti při podávání žádosti o dlouhodobá víza za účelem podnikání.

9. Zvýšení blokových pokut (body 144, 147 ZPC a související)

Novela v části první čl. I bodech 144 a 147 zvyšuje současnou hranici blokových pokut z 3.000 Kč na 10.000 Kč, a sjednocuje tak úpravu v zákoně o pobytu cizinců s obecnou úpravou v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, viz § 91 odst. 1 tohoto zákona upravující tzv. příkaz na místě. S tímto nelze souhlasit, a to nikoli pouze z toho důvodu, že tato změna zbytečně narušuje stabilitu právního řádu.

V cizineckých věcech (s výjimkou deliktů ubytovatelů, zaměstnavatelů a obdobných osob) je výše pokut obecně nižší. Hlavní sankční či preventivní roli plní už samotné zásahy do pobytových práv cizinců, tj. zrušení povolení k pobytu či dokonce správní vyhoštění (tento institut navrhuje novela rovněž zpřísnit, viz bod 107 první části novely). Z ustanovení § 156 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že maximální výše pokut pro cizince činí 10.000 Kč, za nejčastěji postihované přestupky ovšem jen 5.000 Kč či 3.000 Kč.

Z logiky věci by přitom hranice blokových pokut (pokut příkazem na místě) měla být nižší, popřípadě výrazně nižší, než maximální sazba pokut. Pokud je dle § 156 zákona o pobytu cizinců maximální výše pokut (až na naprosté výjimky) právě 10.000 Kč, nedává smysl, aby blokové pokuty mohly být rovněž ukládány do této výše, tj. do 10.000 Kč.

Základní smysl blokové pokuty jako nástroje řešící delikt nižší závažnosti na místě s nižší sazbou musí být zachován i v cizineckém právu. Navrhujeme proto body 144 a 147 zcela vypustit.

10. Zpřísnění úpravy zaměstnaneckých karet (body 48 a 58 ZPC a související)

Nově se v § 44a odst. 11 zákona zavádí další důvod pro neprodloužení zaměstnanecké karty spočívající v nedoložení místa v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Tím dochází k absurdní situaci, kdy **dle § 44a odst. 9 zákona sice není**



podmínkou prodloužení zaměstnanecké karty skutečnost, že bylo doloženo místo z centrální evidence volných míst, protože to, zda může místo nadále obsazovat cizinec, posuzuje Úřad práce v rámci svého stanoviska (viz § 169o), avšak dle § 44a odst. 11 se pro nedoložení této podmínky cizinci zaměstnanecká karta neprodlouží.

Navrhujeme předmětný bod novely zcela vypustit.

Novela dále v případě cizinců, kteří prochází v ČR procesem uznání kvalifikace, omezuje platnost zaměstnanecké karty pouze na dobu platnosti rozhodnutí uznávacího orgánu k výkonu povolání. Samo Ministerstvo zdravotnictví, na jehož připomínku byl zákon v mezirezortním připomínkovém řízení takto upraven, uvedlo, že rozhodnutí o povolení k výkonu příslušného zdravotnického povolání se vydává na dobu trvání praktické části aprobační zkoušky, která trvá 6 měsíců. **Ani Ministerstvo vnitra, ani Ministerstvo zdravotnictví se však nezabývaly důsledky této úpravy, totiž, že v době absolvování praxe (praktické části zkoušky), na kterou má být nově vázána i platnost zaměstnanecké karty, nemůže cizinec stihnout absolvovat i poslední část své aprobační, a to příslušnou ústní zkoušku.**

Podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 117/2018 Sb., o zkušebním řádu aprobační zkoušky, se totiž k přihlášce na ústní zkoušku přikládá potvrzení o absolvování praktické části zkoušky. Praktická část zkoušky (výkon odborné praxe a příprava případových studií), která trvá právě zmíněných 6 měsíců, tedy musí být logicky vykonána ještě před absolvováním ústní části aprobační zkoušky. Pokud je však rozhodnutí o povolení k výkonu příslušného zdravotnického povolání vydáno pouze na dobu trvání praktické části aprobační zkoušky, nemůže v této době dojít ke složení ústní zkoušky, neboť ta se skládá až po absolvování praktické části aprobační zkoušky. **Pokud tedy bude platnost zaměstnanecké karty vázána na dobu platnosti rozhodnutí uznávacího orgánu, které samo bude vydáno pouze na dobu trvání praktické části aprobační zkoušky, nebude mít cizinec v této době šanci složit povinnou ústní část aprobační zkoušky.**

Neexistuje přitom žádná záruka, že cizinec bude moci v době platného povolení od uznávacího orgánu a v době platnosti zaměstnanecké karty absolvovat finální část aprobační, tj. ústní zkoušku. Ve vyhlášce č. 117/2018 Sb. (§ 2 odst. 1) je pouze stanoveno, že ústní část se koná min. 2 x ročně. **Je třeba zajistit, aby rozhodnutí uznávacího orgánu o povolení k výkonu povolání a v návaznosti na to i zaměstnanecká karta byly vydány na dobu, ve které cizinec nejen vykoná praxi (praktickou část aprobační), ale bude mít reálně i šanci zúčastnit se ústní části zkoušky.**

11. Transpozice směrnice 2016/801/EU

Předkládaná novela zákona o pobytu cizinců je přijímána zejména s ohledem na povinnost transponovat do zákona směrnici 2016/801/EU ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (dále též „směrnice 2016/801/EU“).

Zákon již dnes obsahuje speciální úpravu pobytů pro studenty a výzkumné pracovníky, neboť ta vycházela již z předchozích směrnic 2004/114/ES a 2005/71/ES. Podle předkladatele se tedy jen



doplňuje již existující úprava o některé novinky (např. mobilita studentů a výzkumných pracovníků). **Transpozici lze označit za minimalistickou**, novela nejde nad minimální požadavky toho, co směrnice požaduje (zejména co se týče okruhu adresátů nebo maximální délky jednotlivých povolení k pobytu). **V některých ohledech považujeme transpozici za neúplnou nebo nesprávnou. Je třeba ocenit, že ČR zvolila administrativně nenáročnou variantu tzv. mobility výzkumných pracovníků a studentů, kdy těmto bude nově umožněno pobývat v ČR až rok na základě povolení k pobytu vydaného jiným členským státem.**

Některé problematické body provedené transpozice

a) Užší rozsah implementace směrnice

ČR se rozhodla nevyužít možnosti uplatnit směrniceovou úpravu pobytu pro au-pair. V Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA) se pouze vágně zmiňují rizika zneužití tohoto institutu, aniž by bylo vysvětleno, v čem by mělo toto zneužití spočívat, a na základě jakých dat bylo zhodnoceno, že tato rizika jsou vyšší, než přidaná hodnota úpravy tohoto institutu. **Předkladatel tak nesplnil svoji povinnost přinejmenším řádně odůvodnit, proč zvolil užší variantu směrnice.** Nelze přitom přehlédnout fakt, že zejména v rodinách, kde jsou oba rodiče ekonomicky aktivní, dochází k využívání au-pair ze zahraničí již nyní a tyto osoby by měly mít možnost náležitě upravit svůj pobytový status.

b) Nezakotvení právního nároku na vydání povolení k pobytu dle směrnice 2016/801/EU

Směrnice 2016/801/EU zakotvuje právní nárok na vydání povolení k pobytu i na jeho prodloužení za účelem studia a vědeckého výzkumu po splnění příslušných podmínek. Novela tento právní nárok na povolení nezakotvila. Ustanovení § 42d odst. 1 a 42f odst. 1 zákona o pobytu cizinců obsahují pouze formulaci „žádost ... je oprávněn podat“, ovšem již nezakotvují nárok na vydání těchto povolení v případě splnění zákonných podmínek. Rovněž ustanovení § 44a zákona o pobytu cizinců upravující prodloužení pobytových oprávnění používá pouze formulaci, že povolení k pobytu „lze prodloužit“.

Je tedy třeba doplnit do zákona jasná ustanovení, že na vydání a prodloužení povolení k pobytu za účelem studia a vědeckého výzkumu dle směrnice 2016/801/EU existuje právní nárok (lze vyřešit např. formulací, že „povolení ... se cizinci vydá“, viz např. § 42a odst. 7).

Ve vypořádací tabulce předkladatel uvedl, že tato povinnost existuje, i když není v zákoně explicitně upravena a že tato povinnost vyplývá přímo ze správního řádu. Doslova zde předkladatel uvedl, že „V případě, že jsou splněny všechny zákonem dané podmínky, existuje pochopitelně právní nárok na vydání povolení.“ Ministerstvo vnitra ČR však v rámci správních řízení o pobytových oprávněních i v soudních řízeních dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci opakovaně uvádí, že cizinci nemají na vydání povolení dle zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu právní nárok. **Odůvodnění z vypořádací tabulky je tedy zcela nedostačující, když sám správní orgán v řízeních jím vedených toto nerespektuje.**

c) Neimplementace práv na rovné zacházení

Směrnice 2016/801/EU v článku 22 upravuje právo na rovné zacházení držitelů povolení dle směrnice. V reakci na to byla upravena ustanovení zákonů týkajících se uznávání odborných kvalifikací (viz část pátá až sedmá novely). Bez potřebné úpravy příslušných práv a povinností však



zůstaly další oblasti, kde mají mít studenti a výzkumní pracovníci rovněž právo na rovné zacházení s občany ČR, to se týká např. zákona o státní sociální podpoře, zákona o sociálních službách, zákoníku práce apod.

d) Důvody zamítnutí, odnětí a neprodloužení povolení k pobytu v rozporu se směrnicí

Směrnice v čl. 20 a 21 stanoví důvody, pro které členské státy musí, popřípadě mohou zamítnout žádosti o povolení či prodloužení pobytu či toto povolení odejmout. Tyto důvody jsou taxativní a nelze je rozšiřovat (viz např. rozsudek Soudního dvora EU, věc C-491/13 Ben Alaya). **Novela toto nerespektuje a upravuje širší důvody pro zamítnutí nebo odnětí povolení k pobytu výzkumným pracovníkům a studentům, než to dovoluje směrnice.**

Mezi takové důvody patří např. neplnění účelu pobytu v minulosti nebo neplnění účelu pobytu na území ČR (viz § 46 odst. 3 odkazující na § 46 odst. 1 věta druhá a § 56), a to navzdory tomu, že v případě vědeckých pracovníků i studentů se připouští jejich mobilita, tedy to, že mohou během povoleného pobytu v ČR pobývat rovněž v jiném členském státě EU. V rozporu se směrnicí jsou i důvody pro zamítnutí, jako je zjištění pouhých skutečností, že cizinec po skončení pobytu území ČR neopustí nebo uzavření účelového manželství upravené v § 56.

V rozporu se směrnicí 2016/801/EU je i úprava rušení povolení k pobytu, kdy je důvodem pro zrušení pobytu odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu (tj. nikoli pouze závažného trestného činu, ale i jakéhokoli přečinu). **Podle čl. 21 odst. 4 směrnice 2016/801/EU je důvodem pro odnětí povolení pouze narušení veřejného pořádku nebo bezpečnosti, přičemž rozsah těchto pojmů nemohou členské státy určovat jednostranně bez kontroly ze strany unijních orgánů (viz např. rozsudky Soudního dvora EU ve věcech van Duyn, Bouchereau, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, C-441/02, C-50/06). Při rušení pobytu z důvodu odsouzení pro jakýkoli úmyslný trestný čin přitom není ani respektována zásada hodnocení proporcionality takového rozhodnutí, což je zásadním porušením závazků ČR v oblasti evropského i mezinárodního práva.**

Se směrnicí jsou v rozporu i další zákonné důvody pro rušení povolení, a to zejména tzv. jiná závažná překážka či důvod spočívající v jakémkoli porušení cizineckého zákona (§ 46 odst. 5 odkazující na § 37 odst. 2 písm. a), který dále odkazuje na § 56 odst. 1 písm. j) a § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců), nepodání žádosti za nově narozené dítě (§ 37 odst. 2 písm. d) zákona) nebo nepředložení zdravotního pojištění při kontrole (§ 37 odst. 2 písm. f) zákona). **Tyto důvody je pro rozpor se směrnicí třeba vypustit.**

Navrhovanou úpravou se do zákona rovněž zavádí duplicitní úprava důvodů pro neprodloužení pobytových oprávnění za účelem společného soužití rodiny či vědeckého výzkumu, a to přestože již tato úprava v zákoně obsažena je (viz § 44a odst. 4 a § 44a odst. 8 zákona o pobytu cizinců). Do zákona se v § 44a odst. 3 opětovně přidává odkaz na § 46 odst. 3 a 7. Ten přitom již v tomto ustanovení dříve byl a byl vypuštěn poslední novelou, tj. zákonem č. 222/2017 Sb. Vypuštění těchto odkazů přitom nebylo neopodstatněné, neboť v zákoně pro tyto případy existovala duplicitní úprava. **Nově se tak opět obnoví nežádoucí stav, kdy budou na dvou místech odlišným způsobem upraveny důvody neprodloužení některých povolení k pobytu. Je třeba odstranit tento rozpor a vypustit navrhované doplnění do § 44a odst. 3.**



e) *Nesplnění povinnosti posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí*

Navrhovaná úprava odporuje směrnici, neboť nestanoví povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí v případě negativního rozhodnutí o povolení k pobytu výzkumného pracovníka. **Hodnocení proporcionality je tedy třeba doplnit i pro případy zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu (§ 46 odst. 3 ve spojení s ustanoveními § 56), neprodloužení tohoto povolení (§ 44a odst. 8 ve spojení s § 46d) či jeho rušení (§ 46d odst. 1).**

Nevyhovující a v rozporu s dosavadní úpravou hodnocení proporcionality v zákoně o pobytu cizinců je i navržená úprava hodnocení přiměřenosti v případě studentských pobytů (§ 46 odst. 5 věta druhá), neboť namísto požadavku na komplexní zhodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí se zavádí pouze povinnost hodnotit dopady do soukromého a rodinného života cizince. Bez bližšího zdůvodnění tak zákonodárce zvolil jinou než obvyklou úpravu, která je navíc v rozporu s čl 20 odst. 4 a čl. 21 odst. 7 směrnice 2016/801/EU.

f) *Podmínky pro udělení povolení k pobytu za účelem studia v rozporu se směrnicí*

Úprava podmínek pro vydání povolení k pobytu za účelem studia v novele neodpovídá směrnice úpravě. **V rozporu se směrnicí je navrhovaná úprava prokazování prostředků k pobytu, resp. příjmů, a dokládání dokladu ubytování.**

Směrnice v čl. 7 odst. 1 písm. e) stanoví požadavek na doložení dostatečných prostředků, přičemž stanoví, že posouzení dostatečnosti prostředků se provádí na individuální bázi. Současná zákonná úprava stanovovala fixní částku (15-násobek částky existenčního minima, s tím, že tato částka se za každý celý měsíc předpokládaného pobytu na území zvyšuje o 2-násobek částky existenčního minima, tj. např. na 1 rok pobytu toto činí 81 400 Kč), jejíž dosažení museli cizinci, kteří v ČR hodlali pobývat za účelem studia, prokázat.

V reakci na připomínku vládního Odboru kompatibility byla tato podmínka upravena tak, že nyní se vyžaduje místo fixní částky doložení měsíčního příjmu, obdobně, jako se to dnes vyžaduje i u jiných typů povolení – např. za účelem sloučení rodiny, podnikání či u trvalého pobytu. Student tak bude muset prokázat, že disponuje úhrnným měsíčním příjmem, který nesmí být nižší než součet částek životního minima a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení nebo případně skutečných nákladů na bydlení (v praxi se může jednat o částku ve výši 11 840 Kč). Dle důvodové zprávy má individuální posouzení spočívat v tom, že student může doložit své skutečné náklady na bydlení. Uvedené však zdaleka nestačí pro splnění směrnice požadavku v tom smyslu, že posouzení dostatečnosti prostředků se provádí na individuální bázi.

Zákonodárce tedy přijal úpravu, která individuální posouzení v podstatě nepřipouští a je navíc v některých ohledech ještě přísnější než dosavadní požadavek na prostředky k pobytu dle § 13 ZPC. Jestliže totiž student nedosáhne požadované výše příjmu, bude jeho žádost bez dalšího zamítnuta, žádná výjimka či povinnost přihlídnout k individuálním okolnostem zde není. To se může stát dokonce i pro nedoložení příjmu v požadované formě; není totiž jasné, zda po této změně musí student prokázat, že disponuje pravidelným měsíčním příjmem (např. ze zaměstnání), anebo jestli postačí, když doloží úspory na účtu. V praxi správní orgán obsah pojmu “úhrnný měsíční příjem” vykládá dosti restriktivně.





Není ani jisté, zda ministerstvo bude akceptovat např. zdroje ze závazné pracovní nabídky, jak to stanoví směrnice. Je přitom běžné, že v řízeních o pobytových žádostech nebývají akceptovány např. příjmy doložené z dohod o provedení práce nebo příjmy prokazované výpisem z účtu ve formě úspor s argumentací, že není prokázána pravidelnost, popř. zdroje těchto příjmů. **Navrhovaná úprava tedy v praxi může znamenat, že studenti budou muset dokládat příjmy z pravidelné výdělečné činnosti, jako je zaměstnání, kterými však logicky nemusí disponovat, když jejich primárním účelem pobytu je studium a nikoli zaměstnání.** Tato podmínka se nadto týká i středoškolských studentů (§ 42d odst. 2 písm. c) ve spojení § 64 písm. c) ZPC).

Z navrhovaného znění není vůbec jasné, jestli budou z hlediska povinně prokazovaného příjmu zohledňovány i společně posuzované osoby. Nelogicky a v rozporu se směrnicí působí i požadavek na prokázání *úhrnného měsíčního příjmu*, když směrnice hovoří o prostředcích (zdrojích) a nikoli příjmu.

Předmětná změna přinese **zvýšení administrativní zátěže studentům, ale i správnímu orgánu.** Ten bude nově muset rozlišovat při dokládání prostředků mezi studenty, kteří zde budou studovat v neakreditovaných studijních programech VŠ (ti budou nadále dokládat pouze tzv. prostředky k pobytu na území stanovené fixní částkou dle § 13), a mezi studenty studujícími v akreditovaných studijních programech VŠ, kteří budou muset prokazovat svůj úhrnný měsíční příjem, popř. i skutečné náklady na bydlení. U studentů studujících v akreditovaných studijních programech je navíc požadovaná částka příjmu vyšší.

Navržená úprava tak pro absenci povinnosti individuálního posouzení odporuje směrnici 2016/801/EU.

Novela dále požaduje jako podmínku pro vydání povolení k pobytu za účelem studia doložení dokladu o ubytování (§ 42d odst. 1 písm. a) odkazující na § 31 odst. 1 písm. d) zákona). Směrnice v čl. 7 odst. 2 pouze stanoví, že členské státy mohou vyžadovat, aby žadatel v rámci žádosti uvedl adresu na jejich území. **Jedná se pouze o uvedení údaje o adrese žadatele, směrnice však neumožňuje členským státům požadovat doložení této adresy dokladem o ubytování.**

g) Nejasnosti ohledně mobility studentů a výzkumných pracovníků

Pozitivem transpozice ustanovení směrnice upravujícího mobilitu výzkumných pracovníků a studentů, kteří jsou držiteli povolení k pobytu vydaného jiným členským státem EU, je, že byla zvolena administrativně nenáročná varianta, kdy ČR namísto schvalovacího nebo oznamovacího procesu upravila mobilitu formou až ročního bezvívzového pobytu na základě povolení k pobytu vydaného jiným členským státem EU.

Negativa této transpozice jsou však přetrvávající nejasnosti ohledně toho, zda mohou tito studenti či výzkumní pracovníci pracovat (např. vyučovat) v ČR, tedy, zda se na ně vztahuje ust. § 98 písm. j) ve spojení s § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti, resp. § 98 písm. n) zákona o zaměstnanosti, a zda tedy mohou pracovat v ČR v rámci bezvívzového pobytu, resp. pouze na základě povolení k pobytu vydaného jiným členským státem EU a skutečnosti že jsou studenty nebo výzkumnými pracovníky. Toto přímo ze zákona o zaměstnanosti nevyplývá. Stejně tak z § 98 písm. l) zákona o zaměstnanosti není zřejmé, zda mohou v ČR pracovat rodinní příslušníci tzv. mobilních výzkumných pracovníků, směrnice je však k tomu opravňuje (viz recitál 11 a čl. 26 odst. 6).





Nejasnost přetrvává i ohledně počtu vstupů – ze směrnice vyplývá možnost opakovaných vstupů (po dobu až 180 dnů v kterémkoli období 360 dnů v případě krátkodobé mobility) – není však jasné, jak se uvedené bude počítat; zejména zda platí nějaké omezení, např. na jedno povolení vydané jiným členským státem pouze jeden roční pobyt v ČR. Ustanovení § 18 písm. f) umožňuje bezvízový pobyt v délce max. 1 roku, není však upraveno, jestli může vědecký pracovník pobývat v ČR opakovaně i po kratší období, přičemž postačí, že vždy pouze vycestuje z ČR, a následně zde může opět pobývat až 1 rok.

Důsledky těchto nejasností jsou o to závažnější, že zákon nově stanoví za překročení doby oprávněného pobytu sankci vyhoštění se zákazem vstupu (viz § 103 písm. n) a § 119 odst. 1 písm. b) níže).

h) Zpřísnění úpravy prodloužení povolení k pobytu za účelem studia

Podle navrhovaného § 44a odst. 2 nebude možné prodloužit povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia - vzdělávání ve vyšší odborné škole nebo středoškolské vzdělávání v rámci výměnných programů (dříve bylo možné povolení za účelem vzdělávání ve VOŠ prodloužit, viz dosavadní znění § 44a odst. 2), ani prodloužit povolení za účelem výkonu odborné praxe/stáže (dříve bylo možné jednou prodloužit (viz dosavadní znění § 44a odst. 2)). Jde o neodůvodněné zpřísnění podmínek pobytového oprávnění za účelem studia (důvodová zpráva toto nijak nezodpovídá). Směrnice přitom umožňuje žákům v rámci výměnných programů jedno prodloužení těchto povolení (čl. 18 odst. 4), rovněž i stážistům (čl. 18 odst. 6).

i) Sloučení rodiny výzkumného pracovníka

Úprava sloučení rodiny s výzkumnými pracovníky je nekonceptní a dále znepřehledňuje složitou úpravu § 42a – oprávněné osoby jsou již dnes vymezeny v § 42a, navržený odst. 3 nebylo třeba upravovat. Kategorie osob oprávněných žádat o sloučení rodiny s cizincem, který zde pobývá jako výzkumný pracovník, byly zvoleny zbytečně úzce. Staří nebo nemocní rodiče cizinců, kteří zde pobývají na jakýkoli pobyt (např. na studium, podnikání, zaměstnání apod.), mohou dnes požádat o sloučení se svými dětmi. Takoví rodiče cizinců, kteří zde pobývají jako výzkumní pracovníci, však dle navrhované úpravy zřejmě nemají nárok na sloučení se svými dětmi.

Ministerstvo vnitra argumentuje tím, že zvolilo pouze minimalistickou transpozici. Proč tedy takto minimalisticky nepostupovalo i u jiných kategorií osob (studenti, podnikatelé, zaměstnanci) a postupuje tak jen u zcela bezproblémové a nepočetné kategorie výzkumných pracovníků, není vysvětleno.

27. 8. 2018

Kontaktní osoba:

Tomáš Jungwirth, Policy officer Konsorcia

+420 605 103 016

jungwirth@migracnikonsorcium.cz

