

Připomínky Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty v ČR k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o občanských průkazech a nařízením Evropského parlamentu a Rady o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu

Obecné připomínky

Předkládaný návrh zákona představuje významnou změnu koncepce českého cizineckého práva posledních 20 let, neboť zcela zásadním způsobem mění pojetí institutu rodinného příslušníka občana Evropské unie užívané již od 1. 5. 2004, který ve stávající podobě funguje v zákoně o pobytu cizinců od roku 2006. Ačkoliv předkládaný návrh na první pohled působí pouze jako určitá nezbytná technická úprava vydávání průkazů povolení k pobytu občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům v souvislosti s novými evropskými nařízeními, **v praxi bude mít navrhovaná úprava zákona o pobytu cizinců zásadní dopady zejména na postavení rodinných příslušníků občanů České republiky, kteří nevykonali volný pohyb v rámci EU.** Jejich právní postavení se zhorší někdy až pod úroveň právního postavení rodinných příslušníků cizinců ze třetích zemí pobývajících zde dle směrnice 2003/86/ES o slučování rodin. **Jedná se tak o zásadní rozšíření problému obrácené diskriminace v českém cizineckém právu** – tedy situace, kdy vlivem paralelního použití unijní úpravy, která míří především na odstranění překážek volného pohybu a vztahuje se na migrující občany jiných členských států a jejich rodinné příslušníky, je nemigrující občan členského státu znevýhodněn (diskriminován), protože se nemůže dovolat ochrany unijního práva zatímco státní příslušníci jiného členského státu v identické situaci se takového ustanovení dovolat mohou. Důsledkem bude i vznik skupiny českých občanů, kterým nebude umožněn rodinný život v jejich vlasti.

SHRNUTÍ ARGUMENTŮ PROTI ZHORŠENÍ PRÁVNÍHO POSTAVENÍ RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ ČESKÝCH OBČANŮ (zejm. ve vztahu k navrhovaným § 15a a § 15b):

a) Takto zásadní změna českého právního řádu si nepochybně zaslouží samostatný návrh zákona.

Přidání takto významné změny zákona o pobytu cizinců, která omezuje práva českých občanů a cizinců, do návrhu zákona, jehož primárním účelem je implementace změn souvisejících s nařízeními EU v oblasti posílení ochranných prvků průkazů totožnosti a pobytových průkazů cizinců a o Evropském systému kontroly (ETIAS), považujeme za nepřijatelné, a to i ze samotného formálního hlediska. Již samotný fakt, že návrh zákona obsahuje až 22 přechodných ustanovení svědčí o tom, že se nejedná toliko o nezbytnou legislativně-technickou změnu související se zavedením biometrických prvků v pobytových průkazech cizinců. Neexistuje přitom žádný logický a legitimní důvod, proč předkládaný návrh nemohl být (minimálně v rozsahu významné změny kategorizace rodinných příslušníků občanů

EU, kterou se mění § 15a a doplňuje § 15b zákona o pobytu cizinců) obsažen v aktuálně projednávané novele zákona o pobytu cizinců či v návrhu samostatném.

b) Jediným argumentem důvodové zprávy pro navržené zhoršení postavení rodinných příslušníků českých občanů je tvrzení, že to právo EU připouští. Důvodová zpráva však nikterak nezdůvodňuje, jaké věcné důvody vedou předkladatele k tomuto návrhu. Zcela absentují jakékoli statistické, sociologické, demografické či jiné argumenty, chybí jakékoli kazuistiky. Důvodová zpráva ani RIA navíc vůbec neanalyzuje dopady tohoto zásadního kroku. Nesledují, jak se navržená úprava promítne na příklad do života smíšených manželství, jaké budou její praktické dopady v oblasti cizineckého práva, v oblasti sociálního zabezpečení či v oblasti zaměstnanosti. K odůvodnění změny zákona na základě přípustnosti práva EU je nutné poznamenat, že přípustnost vychází zejména z toho, že evropské právo tuto oblast nikterak neupravuje.

c) Argumentace důvodové zprávy souvislostí s Nařízením EU 2019/1157 a údajným chybným způsobem implementace směrnice 2004/38/ES v roce 2004 nebo situací v jiných státech je zavádějící, a navíc neodůvodňuje omezování pobytových práv určitých rodinných příslušníků.

V Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. června 2019 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu, nelze shledat nic, co by odůvodňovalo předkladatelem navržené odlišení statusu a práv rodinných příslušníků občanů ČR od těch rodinných příslušníků, kteří jsou pod ochranou práva EU.

Pro vyhovění požadavkům uvedených nařízení plně postačuje toliko odlišné vyhotovení pobytových průkazů u jednotlivých skupin cizinců bez zasahování do pobytových práv a povinností obou skupin cizinců. Je přitom zřejmé, že u rodinných příslušníků občanů EU ve smyslu směrnice č. 2004/38/ES bude nutné uvádět „Rodinný příslušník EU čl. 10 Směrnice 2004/38/ES“, resp. „Rodinný příslušník EU čl. 20 Směrnice 2004/38/ES“. U kategorie tzv. dalších oprávněných osob či rodinných příslušníků občanů ČR lze uvádět zvláštní kód a zřetelné odlišení např. „Ostatní rodinný příslušník“ nebo „Rodinný příslušník/ČR“. To ostatně potvrzuje i sám předkladatel tím, že dle důvodové zprávy a navrhovaného ust. § 87u odst. 7 a § 87t budou mít rodinní příslušníci Švýcarské konfederace, zemí EHP a přiměřeně Spojeného království (dosavadně dle ust. § 1 odst. 3 a navrhovaného odst. 4) vydané povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu formou biometrického průkazu s jednoduchou diferenciací „Rodinný příslušník/CH“ či „Rodinný příslušník/EHP“ nebo jiným specifikujícím záznamem. Pokud předkladatel sezná nutnost změnit některé legislativní pojmy, nic mu nebrání, aby tak učinil bez zásadních zásahů do stávající pobytové úpravy rodinných příslušníků občanů ČR obdobně jako u rodinných příslušníků občanů Švýcarska, zemí EHP nebo Spojeného království.

Tvrzení důvodové zprávy, že dosavadní transpozice směrnice 2004/38/ES do českého právního řádu provedená např. zákonem č. 161/2006 Sb. obsahovala „nepřesnou definici rodinného příslušníka občana EU“, je zcela zavádějící. Současná právní úprava, která dorovnává postavení rodinných příslušníků nemigrujících občanů České republiky k postavení rodinných příslušníků Evropské unie byla

do zákona o pobytu cizinců zavedena zákonem č. 161/2006 Sb. **Vnitrostátní úpravou došlo k rozšíření aplikace směrnice 2004/38/ES i na rodinné příslušníky občanů ČR.¹ Jedná se o příklad přípustné přesahující transpozice směrnice Evropské unie, která má za cíl odstranění tzv. obrácené diskriminace.² Takový postup již ve své judikatuře opakovaně aproboval i Soudní dvůr Evropské unie.³**

Kupříkladu z rozsudku Soudního dvora ve věci Dzodzi proti Belgii jasně vyplývá, že unijní právo může být použitelné nepřímo, tedy pouze na základě odkazu obsaženého ve vnitrostátním právu. Vnitrostátní norma tak může „aktivovat“ unijní právo, které by se jinak na daný případ nepoužilo, kdyby daná situace sama o sobě neobsahovala žádný z faktorů podmiňujících jeho použití. Členský stát tak může vztáhnout unijní právo na situace, které by jinak nespádaly do oblasti působnosti unijního práva. To ostatně připouští i samotná směrnice 2004/38/ES v čl. 37, když umožňuje státům přijmout „příznivější“ normy a rozšířit tak benefit práv volného pohybu i na své vlastní státní příslušníky. V České republice tedy došlo ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků, kteří sami nejsou občany EU, všech českých občanů s takovými rodinnými příslušníky občanů jiných členských zemí.

Stávající úprava § 15a zákona o pobytu cizinců je oproti směrnici 2004/38/ES příznivější ve dvou ohledech: a) zákon přiznává postavení rodinných příslušníků občana EU nejenom osobám uvedeným v čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES⁴, ale i tzv. oprávněným osobám uvedeným v čl. 3 směrnice; b) za rodinné příslušníky občanů EU jsou považováni i rodinní příslušníci občanů České republiky, kteří nevykonali právo volného pohybu. Všechny tyto kategorie cizinců požívají stejných práv, včetně zejména volného přístupu na trh práce nebo zvýšené ochrany před vyhoštěním.

Odstraněním tohoto vnitrostátního dorovnání, které je výsledkem předkládaného návrhu, dojde k velice výraznému snížení standardu, který pro rodinné příslušníky občanů České republiky platil více než 10 let. Zároveň tím dojde k obrácené diskriminaci českých občanů, kteří nevyužili práva volného pohybu, jejichž rodinní příslušníci budou požívat mnohem méně práv než rodinní příslušníci občanů jiných členských zemí pobývajících na území České republiky.

¹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 161/2006 Sb. k bodu 15 (K § 15a odst. 4): „V písmenu a) se v souladu se Směrnicí Rady 2004/38/ES rozšiřuje okruh cizinců, na které se má pohlížet jako na rodinné příslušníky občana Evropské unie. V písmenu b) se výslovně stanoví, že i občan České republiky je občanem Evropské unie a tudíž, že ustanovení vztahující se na cizince ze třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, se vztahují i na cizince ze třetí země, který je rodinným příslušníkem občana České republiky.“

² Viz POŘÍZEK, P. Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 59.

³ Srov. rozsudky ve věci C-3/04 Poseidon Chartering BV, bod 16: „Pokud totiž vnitrostátní právní úprava přizpůsobí řešení situací, které jsou čistě vnitřní záležitostí, řešením upraveným právem Společenství, zejména za účelem předejití výskytu diskriminace nebo případným narušením hospodářské soutěže, existuje jasný zájem Společenství na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z práva Společenství jednotného výkladu, bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit [...]“, a C-313/12 Giuseppa Romeo, bod 22: „Pokud vnitrostátní právní předpisy přizpůsobí řešení situací, které nespádají do působnosti dotčeného unijního aktu, řešením upraveným uvedeným aktem, aby se tak zajistilo stejné zacházení pro vnitřní situace a pro situace upravené unijním právem, existuje jasný zájem Unie na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z unijního práva jednotného výkladu bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit [...]“

⁴ Rodinným příslušníkem se pro účely směrnice rozumí: a) manžel nebo manželka; b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu; c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b); d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b).

Faktickým důsledkem neexistence vnitrostátního dorovnání postavení nemigrujících občanů EU je vznik jen těžko obhajitelných situací a obrácené diskriminace. Tak např. český občan Českého Těšína žijící na jeho polské straně zcela bez problému zajistí právo pobytu svému rodinnému příslušníku ze třetí země, neboť je migrujícím občanem. To stejné platí pro občana Polské republiky žijícího v Českém Těšíně. Ovšem občan České republiky žijící na české straně města bude oproti nim v horším postavení. Kvůli tomu, že nevykonal právo volného pohybu, jeho manželka nebo nezletilé dítě, kteří jsou občany třetího státu, nebudou mít možnost požívat privilegovaného statusu rodinného příslušníka občana EU a souvisejících práv. Jiným příkladem budiž český podnikatel, který občas fyzicky cestuje do jiného členského státu poskytovat své služby. Jeho rodinní příslušníci budou moci požívat veškerých výhod vyplývajících z práv odvozených od unijního občanství tohoto podnikatele. Na druhou stranu rodinní příslušníci jiného českého podnikatele, který sice své služby také poskytuje i v jiných členských zemích, ovšem činí tak online, budou zřejmě o stejné postavení ochuzeni. Ve stejné znevýhodněné situaci by podle navrhované úpravy byli i rodinní příslušníci občana České republiky, který každodenně dojíždí za prací do sousedního členského státu.

Právo EU nijak nebrání rozšíření jeho aplikace i na ryze vnitrostátní situaci, a není tedy pravda, jak opakovaně tvrdí důvodová zpráva, že by se jednalo o nápravu nesprávné či nepřesné transpozice. Směrnice byla transponována do českého právního řádu řádně s tím, že ČR se sama dobrovolně a souladně se směrnicí (viz čl. 37 směrnice) rozhodla, tak jako ostatně mnoho dalších států EU, přijmout příznivější úpravu a rozšířit působnost směrnice i na další kategorie osob. Domníváme se proto, že přístup předložený navrhovanou právní úpravou, je neobhajitelný.

d) Chtěli bychom upozornit na několik zásadních nedostatků a vad, detailněji popsaných v připomínkách k jednotlivým novelizačním bodům:

- **Návrh zákona povede k diskriminaci českých občanů a jejich rodinných příslušníků ve srovnání se zacházením s občany jiných členských států EU a jejich rodinnými příslušníky (viz. připomínka č. 3 k novelizačním bodům 7, 11, 12, 13, 14, 24).**
- **Návrh zákona je ve významných bodech v rozporu s právem EU, zejména s judikaturou Soudního dvora EU ohledně aplikace směrnice 2004/38/ES (viz. připomínka č. 1 k novelizačním bodům 3 až 6)**
- **Návrh novely ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) cizineckého zákona je v rozporu se směrnicí 2004/38/ES, chybně vykládá rozsudky Soudního dvora EU, na které se odvolává, a ostatně jde přímo proti novele č. 314/2015 Sb., kterou předkladatel prosadil před pouhými 5lety s odkazem na tutéž judikaturu (viz. připomínka č. 2 k novelizačnímu bodu 4)**
- **Návrh je v jasném rozporu s nálezem Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 41/17 ze dne 27.11.2018 (viz. připomínka č. 3 k novelizačnímu bodu 11)**

Konkrétní připomínky

A. K části osmé (změna zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců)

1. K bodu 3 až 6; § 15a

Kromě výše zmíněných závažných obecných připomínek ke změnám plynoucím z navrhovaného § 15a a § 15b, samotný návrh znění § 15a obsahuje chyby a nepřesnosti, které jsou v rozporu s právem EU, zejména s judikaturou Soudního dvora EU ohledně aplikace směrnice 2004/38/ES.

Ve vztahu k občanům České republiky budou dle navrhovaného znění za rodinného příslušníka považováni cizinci ve dvou případech dovozených judikaturou SDEU, a to za těchto podmínek: a) cizinec následuje nebo doprovází tohoto občana zpět na území a společně dlouhodobě pobývali v jiném členském státě Evropské unie⁵, nebo b) tento občan je poskytovatelem služby v jiném členském státě.⁶

Navrhované znění § 15a však opomíjí některé kategorie osob, na něž se vztahuje odvozené právo volného pohybu na základě judikatury Soudního dvora EU. Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že existují specifické situace, v nichž navzdory tomu, že se neuplatní sekundární právo týkající se práva pobytu státních příslušníků třetích zemí (směrnice 2004/38/ES) a dotyčný občan Unie nevyužil svobody pohybu, musí být nicméně státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem tohoto občana, přiznáno právo pobytu, neboť jinak by byl popřen užitečný účinek občanství Unie, kdyby v důsledku odepření takového práva byl tento občan ve skutečnosti nucen opustit území Unie jako celek, a byl tak zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z tohoto statusu.⁷

Jedná se zejména o tzv. závislé rodinné příslušníky, na které se právo EU na základě judikatury musí vztáhnout i tehdy, pokud právo volného pohybu nevykonali. Navrhované znění § 15a přitom tyto osoby opomnělo, když sice upravuje kategorii rodiče, pečujícího o potomka mladšího 21 let (§ 15a odst. 1 písm. b), ale pouze v případě migrujícího občana EU, nikoli toho, který volný pohyb nevykonal. Dle rozsudku Soudního dvora EU ve věci C 34/09 Zambrano musí být článek 20 Smlouvy o fungování EU „*vykládán tak, že brání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníkovi třetího státu, na kterého jsou výživou odkázány jeho děti nízkého věku, jež jsou občany Unie, právo na pobyt v členském státě, v němž mají tyto děti bydliště a jehož mají státní příslušnost, a aby uvedenému státnímu příslušníkovi třetího státu odmítl vydat pracovní povolení, neboť taková rozhodnutí by uvedené děti připravila o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených se statusem občana Unie*“.

V nedávném rozsudku ve věci RH (C-836/18)⁸ potvrdil SDEU uvedený princip i ve vztahu k závislosti existující mezi manželem a manželkou. SDEU v tomto případě rozhodl, že „*[č]lánek 20 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát zamítl žádost o sloučení rodiny podanou manželem či manželkou – kteří jsou státními příslušníky třetí země – občana Evropské unie, který je státním příslušníkem tohoto členského státu a nikdy nevyužil práva volného pohybu, pouze z toho důvodu, že tento občan Unie nemá pro sebe a svého manžela či manželku dostatečné prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociální pomoci, aniž bylo zkoumáno, zda mezi uvedeným občanem Unie a jeho manželem či manželkou existuje vztah závislosti takové povahy, že v případě odmítnutí udělení odvozeného práva pobytu posledně uvedenému by tentýž občan Unie byl nucen opustit území Evropské*

⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 7. 1992 ve věci C-370/90, The Queen proti Immigration Appeal Tribunal a Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department.

⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 7. 2002 ve věci C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department.

⁷ Viz například rozsudek ze dne 8. března 2011 ve věci C 34/09 Ruiz Zambrano, body 43 a 44; rozsudek ze dne 10. května 2017 ve věci C 133/15, Chavez-Vilchez a další, bod 63; rozsudek ze dne 8. května 2018 ve věci C-82/16, K. A. a další, bod 51; a další.

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real proti RH, věc C-836/18.

unie jako celek, a byl by tak zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jeho statusu.“

Na základě citované judikatury Soudního dvora EU, tak musí být v § 15a upravena rovněž situace nezletilého občana České republiky závislého na výživě poskytované rodičem (anebo jeho jiným hlavním pečovatelem, dle judikatury jde o tzv. “primary carer”, což může být za určitých okolností i jiná osoba, než rodič), který je občanem třetího státu. Stejně tak by měla být v § 15a upravena situace manželky občana Evropské unie, který sice nevyužil právo volného pohybu, ale je na této své manželce závislý – manželka by měla rovněž požívat práv odvozených od statusu unijního občanství svého závislého manžela, přestože tento nevykonal právo volného pohybu. Těmto kategoriím osob tak musí náležet postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců a s tím i všechna související práva, a to i v případě, kdy občan ČR (zmíněné dítě či manžel), nevykonal právo volného pohybu.

Další případ, který navrhovaná úprava nereflektuje, se týká přeshraničních pracovníků (tzv. pendlerů). SDEU přitom v rozsudku ve věci S. a G. (C-457/12)⁹ potvrdil, že i tato kategorie občanů Evropské unie se může za určitých okolností z primárního práva dovolávat pobytových práv pro své rodinné příslušníky: „[č]lánek 45 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že přiznává rodinnému příslušníkovi občana Unie, který je státním příslušníkem třetího státu, odvozené právo pobytu v členském státě, jehož je tento občan státním příslušníkem, má-li uvedený občan bydliště v tomto členském státě, avšak pravidelně se vydává do jiného členského státu jako pracovník ve smyslu uvedeného ustanovení, pokud by odmítnutí uznání takového práva pobytu mělo odrazující účinek na skutečný výkon práv, která pro dotčeného pracovníka vyplývají z článku 45 SFEU, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.“

Podle navrhované úpravy by však tato kategorie cizinců spadala pouze pod tzv. “dalšího rodinného příslušníka” dle § 15b, což odporuje judikatuře SDEU, neboť by tím byla připravena o veškerá práva, která jí plynou z judikatury Soudního dvora EU a z primárního práva EU.

Je přitom zřejmé, že judikatura Soudního dvora EU se v této oblasti pořád vyvíjí a jak výše popsáno, postupně rozšiřuje okruh osob, na které se vztahuje právo pobytu odvozené z práva EU, a to přestože nevykonaly právo volného pohybu (od rodiče závislého dítěte přes tzv. pendlery až k manželce/ce, na němž je závislý jeho partner). I z toho pohledu je nesmírně obtížné přesně legislativně definovat každou situaci, která může být pokryta primárním právem. To ostatně ukazuje i předkládaný návrh, který veškeré tyto situace opomněl zohlednit, jak je patrné z výše uvedených příkladů.

Nelze vyloučit, že časem dojde k přehodnocení judikatury SDEU ve vztahu k posuzování případů práva pobytu rodinných příslušníků nemigrujících občanů Evropské unie. Ostatně již v minulosti k takovému judikатурnímu obratu ze stranu SDEU na poli volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků došlo. V minulosti SDEU zastával postoj, že pro přiznání práv rodinnému příslušníkovi občana EU se vyžaduje jeho předchozí legální pobyt. O několik let později SDEU tento závěr zcela přehodnotil. Přehodnocení judikatury SDEU týkající se občanství Unie optikou obrácené diskriminace již v minulosti navrhovala generální advokátka Eleanor Sharpston se ve svém podrobně odůvodněném stanovisku ve

⁹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 12. března 2014 ve věci C-457/12, S. proti Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti G.

věci Zambrano, kde se přiklonila k rozšíření zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti obsaženému v čl. 18 SFEU i na některé případy diskriminace obrácené. Přímým důsledkem tohoto přístupu je nastavení rovnocenného přístupu k migrujícímu i nemigrujícímu občanovi EU a jejich rodinným příslušníkům.

Z těchto důvodů by i do budoucna s ohledem na vyšší právní jistotou účastníků správního řízení a respektování zásady rovného zacházení, bylo mnohem vhodnější zachování stávající podoby vnitrostátního dorovnání, minimálně ve vztahu k těm osobám, které spadají pod čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

Požadujeme proto ponechání dosavadní úpravy.

Připomínka je zásadní.

2. K čl. 4; § 15a odst. 1 písm. d)

Navržené ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) cizineckého zákona je v rozporu se směrnicí 2004/38/ES, chybně vykládá rozsudky Soudního dvora EU, na které se odvolává, a jde přímo proti novele č. 314/2015 Sb., kterou předkladatel prosadil před pouhými 5lety s odkazem na tutéž judikaturu.

Navrhovaná úprava rovněž zužuje směrnicí upravenou kategorii osob závislých na výživě (viz § 15a odst. 1 písm. d) zákona), když nově požaduje, aby tyto osoby byly závislé na výživě nebo péči občana EU již před vstupem na území ČR a odůvodňuje to judikaturou Soudního dvora EU (např. ve věci C-423/12 Reyes). Sám předkladatel se však v minulosti rozhodl jít dál a upravit tuto oblast příznivěji, viz odůvodnění v důvodové zprávě k novele č. 314/2015 Sb., kterou bylo toto ustanovení upřesňováno, kde se uvádělo: „*Současně není vyloučeno, aby se rodinný příslušník stal závislým na občanu Evropské unie až na území.*“ Nyní přitom bez bližšího zdůvodnění zužuje již několik let fungující právní úpravu a zcela v rozporu s tím, co dříve předkladatel uvedl, nyní tvrdí, že: „*není přípustné, aby se závislost na výživě vytvořila až při pobyt cizince na území.*“

Dalším nedostatkem navrhované úpravy je, že citovanou judikaturu Soudního dvora do zákona převádí nesprávně – předkladatelem citované judikáty (např. ve věci C-423/12 Reyes, C-1/05/Jia nebo C-83/11 Rahman) se zabývaly čistě ekonomickou závislostí – tedy pouze závislostí na výživě – slovy českého zákona, a nikoliv závislostí na péči. Proto je nezbytné, aby do kategorie rodinného příslušníka nadále spadali alespoň ti cizinci, již se stanou závislí na péči občana EU, a to i na území ČR. Postačit by mělo, pokud závislost existuje v době podání jejich žádosti. V praxi se může jednat např. o paní X, která žije v ČR, má slovenské občanství. Otcí (občan Ukrajiny) našla v ČR práci a ten zde získal zaměstnaneckou kartu. V práci se mu stal úraz, díky kterému je těžký invalida závislý na péči dcery. Pracovní smlouva vypršela a jelikož je jeho zaměstnanecká karta závislá na existenci pracovního poměru, tak přišel i o pobyt. Ač je tedy závislý na pomoci a péči dcery, která je jeho jedinou příbuznou, tak nemůže podat žádost o přechodný pobyt, protože závislost neexistovala již v zemi původu a musí tedy vycestovat.

Požadujeme ponechání dosavadní úpravy, popř. její doplnění ve smyslu uvedeného.

Připomínka je zásadní.

3. K bodům 7, 11, 24; § 15b, § 42 odst. 6 a 7, § 87f odst. 2 písm. d)

Jak bylo výše uvedeno ve vztahu k § 15a, navrhovaná úprava se prezentuje jako úprava nepřesné či nesprávné transpozice; v důvodové zprávě se zároveň tvrdí, že ani po oddělení úpravy rodinných příslušníků českých občanů nebude docházet k znevýhodnění vlastních občanů. Toto je však naprosto neodpovídající. Jak bylo výše uvedeno, transpozice nebyla nepřesná ani nesprávná, ale přípustně rozšiřující (viz čl. 37 směrnice 2004/38/ES), nebylo tedy třeba ji nijak zpřesňovat či opravovat. **Nyní proto nejde o zpřesnění ani opravu chyb, ale ve skutečnosti jde o podstatné zúžení práv vlastních občanů a jejich rodinných příslušníků.**

Navrhovaná úprava tak nejenže vymaže již minimálně 14 let existující a funkční právní úpravu, ale způsobí i nejasnosti při výkladu unijního práva, když naprosto nabourá existující judikaturu soudů a zejména způsobí velkou právní nejistotu adresátů právní normy. **Toto se přitom jeví jako rozporné se samotným právem EU a výše uvedeným judikатурním trendem.** Jak bylo uvedeno výše, **podle Soudního dvora EU je naopak jasně žádoucí zájem EU na tom, aby nedocházelo k rozdílným výkladům nebo pojmům převzatým z práva EU.** Srov. rozsudky ve věci C-3/04 Poseidon Chartering BV, bod 16: „Pokud totiž vnitrostátní právní úprava přizpůsobí řešení situací, které jsou čistě vnitřní záležitosti, řešením upraveným právem Společenství, zejména za účelem předejití výskytu diskriminace nebo případným narušením hospodářské soutěže, existuje jasný zájem Společenství na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z práva Společenství jednotného výkladu, bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit [...]“, a C-313/12 Giuseppea Romeo, bod 22: „Pokud vnitrostátní právní předpisy přizpůsobí řešení situací, které nespádají do působnosti dotčeného unijního aktu, řešením upraveným uvedeným aktem, aby se tak zajistilo stejné zacházení pro vnitřní situace a pro situace upravené unijním právem, existuje jasný zájem Unie na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z unijního práva jednotného výkladu bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit [...].“

Dosud tomu tak bylo, když české soudy setrvale vykládaly ustanovení způsobem souladným s právem EU, a to jak v případě rodinných příslušníků občanů EU, kteří využili svého práva volného pohybu, tak v případě těch, kteří tohoto práva nevyužili (rodinní příslušníci všech českých občanů)¹⁰. **Nově však v důsledku vytvoření dvojkolejné úpravy pobytů a veškerých práv a povinností rodinných příslušníků migrujících občanů EU a těch nemigrujících** – tj. jiná úprava zamítání, prodloužování, rušení pobytu, jiná úprava získávání práva trvalého pobytu, jiná úprava správního vyhoštění, jiná úprava sociálních a dalších práv aj. – **dojde k vytvoření dvojího odlišného výkladu a judikatury soudů.** Pořád se však bude jednat o „pojmy převzaté z práva Společenství“ (pojem vybraný předkladatelem „další rodinný příslušník občana Evropské unie“ to ostatně jedině potvrzuje), které by tedy v souladu s uvedenou judikaturou EU měly být vykládány jednotně, což však nyní již nebudou.

V obecné části důvodové zprávy se ve vztahu k dosavadní právní úpravě, která dorovnávala postavení vlastních občanů a jejich rodinných příslušníků s občany jiných členských států EU pobývajících v ČR,

¹⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, bod 47, 48.

uvádí, že údajně patřila k ČR k menšině států, které tyto skupiny cizinců legislativně neodlišují. V důvodové zprávě se uvádí, že z informací z Evropské migrační sítě (EMN) vyplynulo, že „*Naprostá většina členských států Evropské unie má odlišnou právní úpravu pro rodinné příslušníky migrujících občanů Evropské unie a rodinné příslušníky vlastních (nemigrujících) občanů. Z 19 členských států Evropské unie, které se vyjádřily, má 13 (tedy více než 68%) obě skupiny legislativně odlišeny (Rakousko, Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, SRN, Irsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Nizozemsko, Slovensko a Velká Británie); legislativně nemají rozlišeno Kypr, Maďarsko, Itálie, Lucembursko, Španělsko a Švédsko.*“ Podle předkladatele je prý „na místě „normalizovat“ národní právní úpravu, a zařadit se tak k drtivé většině členských států Evropské unie, které odlišují rodinné příslušníky migrujících občanů Evropské unie od rodinných příslušníků vlastních nemigrujících občanů.“

Tato tvrzení jsou však neúplná a zavádějící. Odpovědi na danou otázku dosud nebyly v rámci EMN zveřejněny, takže nelze než spoléhat na to, že se jedná o odpovídající interpretaci odpovědí, přičemž vzhledem k následujícímu o tom lze pochybovat. Předkladatel například uvádí Slovenskou republiku mezi zeměmi s odlišnou zákonnou úpravou coby důvod k předložení předmětného návrhu. Neuvádí již však, že slovenský zákonodárce šel v případě rodinných příslušníků vlastních občanů zcela nad rámec unijní úpravy, když jim dokonce garantuje rovnou trvalý pobyt na 5 let (na rozdíl od rodinných příslušníků občanů jiných členských zemí, kteří se kvalifikují toliko k „právům na pobyt“, k tomu srov. § 44 a § 69 zákona č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů). V rámci transparentnosti by proto měl předkladatel uvedenou odpověď EMN zveřejnit.

Ostatně, jak vyplývá z odborné literatury a z výše citované judikatury Soudního dvora, trend v EU je ve srovnání s předloženým návrhem zcela opačný, tedy sblížovat úpravu postavení migrujících občanů EU a jejich rodinných příslušníků s těmi nemigrujícími, aby tak nedocházelo ke zmíněné „obrácené diskriminaci“ vlastních občanů. Podle aktuální studie profesorky Elspeth Guild¹¹ na téma „*EU Citizens, Foreign Family Members and European Union Law*“ mnoho států EU naopak čím dál více sblížuje svou úpravu pobytů pro rodinné příslušníky migrujících a nemigrujících občanů, aby tak zabránili tzv obrácené diskriminaci (př. Rakousko, Estonsko, Španělsko, Chorvatsko, Itálie, Portugalsko, Rumunsko, Švédsko, Slovinsko). **Pouze pět států v EU má výrazně odlišná pravidla pro sloučení rodiny s občany s vlastního státu oproti sloučení rodiny s migrujícími občany EU.**¹² V této studii se jako závěr uvádí, že: „*the number of Member States where the family reunion rights of their own nationals have been assimilated to that of EU citizens had become the majority.*“ (tedy „**počet států, kde byla práva na sloučení rodiny s vlastními státní příslušníky asimilována s právy občanů EU, se stal většinou**“). To je zdůvodňováno postupným zjednodušování a asimilací práv vlastních občanů s právy EU, kdy státy jdou samy nad rámec práva EU. („*This has not been the result of legislation as EU law does not require*

¹¹ Profesorka na Radboud University Nijmegen, v Nizozemí a Queen Mary University of London, UK. Studie dostupná zde: https://brill.com/view/journals/emil/21/3/article-p358_5.xml?language=en

¹² Doslova se zde uvádí: „*Interestingly, over the years, there appears to be a convergence of EU family reunion rules for EU nationals exercising their free movement rights and nationals who do not move. This convergence (...) diminishes the sense of unfairness between the treatment of EU nationals and own citizens (...)*“ *On the basis of information provided by the national experts, the first group of states, and by far the largest, were those where rights between own nationals and EU citizens regarding family reunion were converging.*“ *The second group of states were those where there were minor difference between the EU right to family reunion with third country national family members and national law regarding own citizens. (...)* „*Only five EU states had substantially different national law on family reunion for their own citizens from those applicable to EU citizens coming to live there*“

Member States to change their laws as regards their own nationals but rather seems to be the result of a gradual move towards simplification and assimilation of EU rules, including beyond the actual scope of EU law.“) Česká republika paradoxně navrhovanou úpravou míří opačným směrem, tedy od dosavadní nediskriminující úpravy vlastních občanů a jejich rodinných příslušníků k vytvoření zcela odlišné a mnohem méně výhodné úpravy pro vlastní občany. ČR tak jde evidentně proti trendům aktuálně platným v rámci EU vedoucím ke zjednodušení a sjednocování právní úpravy pobytu migrujících a nemigrujících občanů EU a jejich rodin. Jinými slovy se navrhovanou úpravou předkladatel vybral cestou oslabování zájmů vlastních občanů ve vlastní zemi ve srovnání s jinými občany EU.

Lze se domnívat, že v ČR naprostá většina cizinců, kteří jsou dnes držiteli pobytové karty rodinného příslušníka občana EU, jsou rodinnými příslušníky právě občanů ČR, a nikoli tedy „směrníčovými“ rodinnými příslušníky migrujících občanů EU. Navrhovaná změna se tedy pravděpodobně dotkne desítek tisíc lidí již dnes držících pobytové karty, kteří budou mít nově zcela odlišná práva a povinnosti než dosud. Překladatel přitom nepřiložil žádné statistiky, aby aspoň nastínil, kolika osob se navrhovaná úprava bude týkat, např. kolik osob je v řízení o vydání stávajícího povolení k přechodnému pobytu či kolik osob tímto povolením disponuje. Navrhované znění § 15a zákona o pobytu cizinců, které má zůstat pro pouze omezenou skupinu rodinných příslušníků dle směrnice 2004/38/ES přitom s největší pravděpodobností bude v ČR využíváno menšinou. Předkladatel ani nenastínil, jak si v praxi představuje např. organizačně náročné zvládnutí výměny mnoha tisíc dosavadních průkazů (viz přechodná ustanovení), kdy rodinní příslušníci občanů ČR budou muset hromadně (a za poplatek 2500,- Kč) žádat o výměnu svých průkazů za průkazy dlouhodobého pobytu. Vedle těchto problémů technického rázu je však stěžejní, že navrhovanou úpravou dojde k zásadním změnám pobytové situace a navazujících práv (sociální dávky, školství, zdravotní pojištění apod.) zřejmě u desítek tisíců cizinců – rodinných příslušníků občanů ČR, a to aniž by tomu novela věnovala řádné zdůvodnění. **Navrhovaná úprava přitom zcela postrádá úpravu mnoha jiných právních předpisů, z nichž dosud plynula rodinným příslušníkům občanů ČR práva, po novele však o ně mohou přijít.**

Tvrzení důvodové zprávy o zachování dosavadního zvýhodněného režimu pro rodinné příslušníky občanů ČR je zcela zavádějící. Rodinní příslušníci českých občanů, resp. cizinci nově spadající pod pojem „další rodinný příslušník“ dle § 15b zákona o pobytu cizinců budou v mnoha směrech znevýhodněni. Jednak v pobytové oblasti a jednak i v oblasti jiných právních předpisů. **Lze tedy hovořit o diskriminaci vlastních občanů a jejich rodinných příslušníků ve srovnání se zacházením s občany jiných členských států EU a jejich příslušníky.**

I. Znevýhodnění v pobytové oblasti

Dle navrhované úpravy (§ 42 odst. 6, § 67a a další) budou nově tzv. další rodinní příslušníci občanů EU – tedy především rodinní příslušníci občanů ČR, spadat do kategorie běžných občanů třetích zemí, aniž by jim náležela dosavadní zvýhodnění. Budou tedy muset žádat o dlouhodobý pobyt a nebudou již spadat do hlavy IVa upravující zvýhodněné nabývání trvalého pobytu. Hovoří-li důvodová zpráva o zvýhodnění proti standardnímu režimu občanů třetích zemí, tak to v podstatě spočívá jen ve dvou podstatných věcech – možnost žádat o pobyt i na území ČR, pokud zde pobývá cizinec přechodně – (tj.

i z krátkodobého víza nebo bezvízového pobytu) a odpuštění některých podmínek při žádosti o trvalý pobyt (možnost žádat již po 2 letech pobytu na území, odpuštění dokládání znalosti ČJ). Ve srovnání s tím, o jaká práva a výhody oproti dosavadní situaci a oproti rodinným příslušníkům občanů jiných členských států EU přijdou, je toto zvýhodnění minimální.

- a) Délka povolení k pobytu (body 12 a 13 – § 44 odst. 4 písm. e) a § 44a odst. 1 písm. d) (také viz. připomínka č. 4)

Nově budou mít tzv. další rodinní příslušníci spadající do § 15b zákona o pobytu cizinců (rodinní příslušníci občanů ČR a tzv. oprávněné osoby dle čl. 3 směrnice) kratší délku povolení – tj. 2 roky místo dosavadních 5 let (a oproti pobytové kartě, která bude nadále vydávána občanům jiných členských států EU na pět let). Aby tedy mohli rodinní příslušníci všech občanů ČR pobývat na území legálně po dobu 5 let, budou muset absolvovat správní řízení třikrát (ve srovnání s rodinnými příslušníky občanů jiných členských zemí, kteří podají pouze 1 žádost).

- b) Přísnější náležitosti pro získání pobytu na území

Náležitosti pro získání povolení k dlouhodobému pobytu pro rodinné příslušníky občanů ČR budou dle navrhované úpravy přísnější nežli náležitosti pro získání povolení k přechodnému pobytu pro rodinné příslušníky občanů jiných členských států EU. Rodinní příslušníci občanů ČR tak na rozdíl od rodinných příslušníků jiných členských států EU budou muset při žádosti o pobyt (i jejím prodloužení) dokládat mj. tzv. prostředky k pobytu (tj. zejména prostředky na bankovním účtu nebo svůj příjem) a rovněž zdravotní pojištění ve smyslu § 180j zákona o pobytu cizinců – tedy tzv. komplexní zdravotní pojištění. Na rozdíl od rodinných příslušníků občanů EU, kteří žádné prostředky k pobytu nadále nebudou muset dokládat a co se týče zdravotního pojištění, to jim postačí doložit pro pobytové účely v nižším krytí, tj. pouze tzv. cestovní pojištění.

- c) Přísnější úprava zamítání, prodlužování a rušení pobytu

Důvodová zpráva o uvedeném mlčí, nicméně nově se bude úprava zamítnutí, prodloužení či neprodloužení pobytu a jeho rušení rodinných příslušníků občanů ČR podstatně lišit od té dosavadní, resp. od té, která se nadále bude vztahovat na občany EU. **Úprava zamítání, (ne)prodlužování či rušení pobytů nově se vztahující na cizince dle § 15b, tj. včetně na rodinné příslušníky občanů ČR, je mnohem přísnější, než ta dosavadní (srov. např. § 37 s § 87f, § 56 s § 87e).** Rodinný příslušník občana ČR si tak např. (na rozdíl od rodinného příslušníka občana jiného státu EU) v případě rozpadu vztahu nebude moci ponechat pobyt a pobyt mu bude zrušen i v případě, že stal např. obětí domácího násilí, nebo že mu např. po rozvodu bylo svěřeno do péče nezletilé dítě občana EU. V tomto je zcela nepochopitelně navrhovaná úprava ještě přísnější, než pokud by se jednalo o sloučení rodiny dvou občanů z třetích zemí (viz § 42a ve spojení § 46a odst. 3 zákona).

Podstatnou změnou je také prodlužování pobytu, kdy dle dosavadní úpravy včasné neprodloužení pobytu rodinného příslušníka občana EU znamenalo pouze přestupek (pokutu), nikoli však ztrátu pobytu na území, nově opožděné podání žádosti rodinným příslušníkem občana ČR povede ke ztrátě jeho pobytu (srov. dosavadní § 87o odst. 3 ve spojení s § 156 odst. 1 písm. c) versus § 47).

- d) Nevýhodnější úprava získání trvalého pobytu (také viz. připomínka č. 5)

Nově se bude úprava získání trvalého pobytu rodinnými příslušníky občanů ČR podstatně lišit od té dosavadní, resp. od té, která se nadále bude vztahovat na občany EU (viz navrhovaný § 67a ve spojení s § 70 a rovněž přetrvávající úprava v § 68 versus § 87h ve spojení s § 87i).

Rodinní příslušníci občanů ČR budou mít podstatně přísnější podmínky pro získání trvalého pobytu v ČR. Co se týče náležitostí k žádosti, nově budou muset dokládat vyšší úhrnného měsíčního příjmu jich a s nimi společně posuzovaných osob (tj. i občanů ČR). To může vést k situaci, kdy např. občan ČR (OSVČ) žijící s americkou manželkou nebude moci v daňovém priznání uplatňovat běžné zvýhodnění formou výdajů tzv. paušálem, protože jinak by jeho manželka nemusela dostat v ČR povolení k trvalému pobytu z důvodu nedoložení dostatečných příjmů (na rozdíl od totožné situace, kdy by se jednalo např. o občana Slovenska žijícího v ČR s americkou manželkou, který by z hlediska daňového mohl toto zvýhodnění využít).

Dále nebudou mít nárok na tzv. fikci pobytu plynoucí jim dnes z podání žádosti o trvalý pobyt (viz dosavadní § 87y) a budou tedy muset vedle žádosti o trvalý pobyt žádat i o prodloužení dlouhodobého pobytu, přičemž za každou z těchto žádostí zaplatí správní poplatek 2500,- Kč (viz § 67a, § 68 pro rodinné příslušníky občanů ČR versus § 87y pro rodinné příslušníky občanů EU).

e) Podstatné navýšení správních poplatků

Nově budou tzv. další rodinní příslušníci občanů EU, tj. především rodinní příslušníci občanů ČR, povinni hradit správní poplatky za každou žádost ve výši 2500,- Kč (a to zřejmě i za výměnu průkazů, ke které budou povinni dle přechodných ustanovení navrhované změny zákona). Oproti tomu rodinní příslušníci občanů jiných států členských států EU budou hradit správní poplatky za žádost pouze ve výši 200,- Kč.

f) Podstatně přísnější úprava správního vyhoštění

Na rodinné příslušníky občanů ČR se bude vztahovat podstatně přísnější úprava správního vyhoštění nežli na rodinné příslušníky občanů jiných členských států EU, srov. § 119 odst. 1 s § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Rodinného příslušníka českého občana tak například bude možné vyhostit v případě, kdy mu vyprší platnost cestovního dokladu a včas si jej neprodlouží, oproti tomu rodinného příslušníka občana jiného členského státu EU bude možné vyhostit jen z důvodů závažného narušení veřejného pořádku, ohrožení bezpečnosti státu či veřejného zdraví.

g) Nemožnost požádat v ČR o pobytové oprávnění v případě ztráty pobytu

Navrhovaná úprava § 42 odst. 6 je v rozporu s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018. Podle navrhované úpravy budou moci rodinní příslušníci občanů ČR žádat v ČR o povolení k pobytu dle § 42 odst. 6 jen v případě, že mají v ČR přechodný pobyt. Navrhovaná úprava však brání rodinným příslušníkům občanů ČR v podání žádosti o dlouhodobý pobyt za situace, kdy zde nepobývají oprávněně. Naproti tomu rodinní příslušníci občanů jiných členských států EU toto nadále činit mohou, tedy budou moci požádat v ČR o povolení k pobytu, i když zde nebudou pobývat oprávněně.

Předložený návrh novely zákona o pobytu cizinců představuje přitom totožný zásah do práv těch rodinných příslušníků občana ČR, kteří v ČR nepobývají oprávněně, jako to činilo Ústavním soudem ČR zrušené ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Pouze namísto zrušeného ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) cizineckého zákona by se aplikovalo navržené ustanovení § 42 odst.

a jak bude tuto skutečnost dokládat. Postačí pouze potvrzení o podání žádosti nebo bude muset doložit překlenovací štítek dle § 47 zákona o pobytu cizinců?

Navrhovaná úprava spočívající ve vynětí rodinných příslušníků občanů ČR z kategorie rodinného příslušníka občana EU a úpravě obsahu pojmu „pobyťová karta rodinného příslušníka občana EU“ – se konkrétně dotýká zejména níže uvedených předpisů. **Ve všech těchto případech povede ke zbavení rodinných příslušníků občanů ČR jejich dosavadních práv, která budou nově ponechána pouze rodinným příslušníkům občanů jiných členských států EU.**

- Zákon č. 561/2004 Sb. - školský zákon – § 20 odst. 1¹³, který upravuje právo na přístup ke vzdělání a školským službám pro občany EU a jejich rodinné příslušníky,
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti – viz výše; viz rovněž § 8a odst. 1 písm. m) – kde se hovoří o potvrzování vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, nicméně pouze ve vztahu k pobyťové kartě rodinného příslušníka občana ČR, aniž by bylo zohledněno, že ta dle navrhované úpravy rodinným příslušníkům občanů ČR už nemá být vydávána,
- Zákon č. 73/2011 Sb. - o Úřadu práce České republiky - § 8a odst. 1 písm. n)¹⁴ – uvedené ustanovení upravuje vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání i pro rodinné příslušníky občanů ČR, nicméně pouze ve vztahu k povolení k přechodnému pobytu, které dle navrhované úpravy nemá být rodinným příslušníkům občanů ČR vydáváno,
- Zákon č. 117/1995 Sb. - o státní sociální podpoře, § 3 odst. 2 písm. l)¹⁵, který upravuje zvýhodněný režim pro získávání nároku na dávky státní sociální podpory, avšak pouze pro rodinné příslušníky, kterým takové právo plyne z předpisů EU (přičemž odkazuje na směrnici 2004/38/ES) – tj. **nově by rodinní příslušníci občanů ČR, kteří v ČR nemají dosud trvalý pobyt, získali nárok na veškeré dávky státní sociální podpory až po roce pobytu na území (tj. dle obecné úpravy v § 3 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona) – na rozdíl od rodinných příslušníků občanů jiných států EU, kteří by mohli o tyto dávky žádat hned;**
- Zákon č. 108/2006 Sb. - o sociálních službách - § 4 odst. 1 písm. d)¹⁶, který upravuje nárok na příspěvek na péči pro osoby, kterým byla vydána pobyťová karta rodinného příslušníka občana EU – tj. **nově by z nároku na tento příspěvek byli vyčleněni rodinní příslušníci občanů ČR (za předpokladu, že dosud v ČR nemají trvalý pobyt),**

¹³ „(1) Občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci mají přístup ke vzdělávání a školským službám podle tohoto zákona za stejných podmínek.“

¹⁴ „Krajská pobočka Úřadu práce n) potvrzuje občanovi Evropské unie, jeho rodinnému příslušníkovi (§ 3 odst. 2) a rodinnému příslušníkovi občana České republiky uvedenému v § 3 odst. 3 pro účely udělení povolení k trvalému nebo přechodnému pobytu dobu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a sezónnímu zaměstnanci existenci pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce,“

¹⁵ „(2) Dávky státní sociální podpory dále náležejí podle odstavce 1 i v případě, kdy osoba a osoby společně s ní posuzované nemají na území České republiky trvalý pobyt podle zvláštního právního předpisu 1d), pokud jsou l) osobami, jejichž nárok vyplývá z přímo použitelných předpisů Evropské unie 1) nebo osobami zaměstnanými, samostatně výdělečně činnými, osobami ponechávajícími si takové postavení a jejich rodinnými příslušníky majícími právo na rovné zacházení podle předpisu Evropské unie 69), podmínkou je, že mají na území České republiky bydliště. Podmínka bydliště se neuplatní u osob uvedených v písmenu l).“

¹⁶ „(1) Nárok na příspěvek na péči má při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně „d) rodinný příslušník osoby uvedené v písmenu a), pokud mu byla vydána pobyťová karta rodinného příslušníka občana Evropské unie podle zvláštního právního předpisu³⁾



- Zákon č. 111/2006 Sb. - o pomoci v hmotné nouzi - § 5 odst. 1 písm. e)¹⁷, který upravuje nárok na příspěvek na živobytí a na doplatek na bydlení pro rodinného příslušníka občana členského státu Evropské unie (odkazuje se zde na § 15a zákona o pobytu cizinců) – tj. **nově by z nároku na tyto příspěvky byli vyčleněni rodinní příslušníci občanů ČR**, (za předpokladu, že dosud v ČR nemají trvalý pobyt),
- Zákon č. 329/2011 Sb. - o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením - § 3 písm. e)¹⁸, který upravuje nárok na příspěvek na mobilitu a na příspěvek na zvláštní pomůcku a na průkaz osoby se zdravotním postižením pro rodinného příslušníka občana členského státu Evropské unie – tj. **nově by z nároku na tyto příspěvky byli vyčleněni rodinní příslušníci občanů ČR**, (za předpokladu, že dosud v ČR nemají trvalý pobyt),
- Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád - § 350g odst. 2, který stanoví ověřování trvání podmínek pro trest vyhoštění v případě rodinného příslušníka občana EU (odkazuje se zde na § 15a zákona o pobytu cizinců)¹⁹;
- Zákon č. 40/2009 Sb. trestní zákoník - § 80 odst. 3 písm. e)²⁰, který upravuje výjimky z trestu vyhoštění v případě občana EU nebo jeho rodinného příslušníka;
- Zákon č. 341/2005 Sb. - o veřejných výzkumných institucích - § 30d písm. d)²¹, který upravuje výjimky z obecného režimu přijímání výzkumných pracovníků pro cizince z třetích zemí v případě rodinného příslušníka občana Evropské unie, který uplatnil své právo volného pohybu v rámci Evropské unie; **tj. nově by se na rodinného příslušníka občana ČR v oblasti přijímání výzkumných pracovníků uplatnil běžný režim pro cizince z třetích zemí**;
- Zákon č. 220/1991 Sb. - o České lékařské komoře, České stomat. komoře a České lék. Komoře - § 6a odst. 1 písm. c)²², který upravuje zápis do seznamu členů těchto komor - dle uvedeného ustanovení by bylo možné zapsat do tohoto seznamu pouze rodinného příslušníka občana EU, nikoli rodinného příslušníka občana ČR (ustanovení odkazuje na směrnici 2004/38/ES)

¹⁷ „(1) Na příspěvek na živobytí a na doplatek na bydlení má nárok při splnění tímto zákonem stanovených podmínek e) rodinný příslušník občana členského státu Evropské unie¹¹⁾, pokud je hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu⁹⁾ po dobu delší než 3 měsíce, nevyplyvá-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropských společenství¹⁰⁾, a to pokud má bydliště na území České republiky.“

¹⁸ „Nárok na příspěvek na mobilitu a na příspěvek na zvláštní pomůcku a na průkaz osoby se zdravotním postižením má při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně e) rodinný příslušník občana členského státu Evropské unie, pokud je hlášen na území České republiky k pobytu podle jiného právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, nevyplyvá-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropské unie⁴⁾.“

¹⁹ „Nebyl-li občan Evropské unie anebo jeho rodinný příslušník⁵⁾ bez ohledu na státní příslušnost vyhoštěn do dvou let od pravomocného uložení trestu vyhoštění, předseda senátu ověří, zda nenastaly skutečnosti, pro které trest vyhoštění nelze uložit.“

²⁰ „Soud trest vyhoštění neuloží, jestliže: e) pachatel je občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem bez ohledu na státní příslušnost a má na území České republiky povolen trvalý pobyt anebo je cizincem s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajících rezidenta na území České republiky podle jiného právního předpisu, neshledá-li vážné důvody ohrožení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku,“

²¹ „Podmínky pro přijímání výzkumných pracovníků ze třetích zemí stanovené tímto zákonem se nevztahují na d) státního občana třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, který uplatnil své právo volného pohybu v rámci Evropské unie.“

²² „Komora zapíše na základě oznámení Ministerstva zdravotnictví do seznamu členů c) rodinného příslušníka občana členského státu Evropské unie^{1c)} nebo rodinného příslušníka osoby uvedené pod písmenem b), pokud má na území České republiky právo pobytu,“

- Zákon č. 349/1999 Sb. - o Veřejném ochránci práv - § 1 odst. 8²³, který stanoví působnost Veřejného ochránce práv ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků (a odkazuje na § 15a zákona o pobytu cizinců) – **navrhovaná úprava by zúžila pravomoc Veřejného ochránce práv a zřejmě z ní vyňala rodinné příslušníky občanů ČR, resp. cizince upravené v § 15b zákona o pobytu cizinců**

Vedle výše popsaných systémových vad návrhu i samotné znění § 15b vykazuje podstatné nedostatky. Ust. § 15b odst. 2 je naformulováno nepřesně, správně by mělo obsahovat i provázanost s definicí rodinného příslušníka dle § 15a odst. 1 a § 15b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Mohlo by znít např. takto: „za dalšího rodinného příslušníka se dále považuje rodinný příslušník státního občana České republiky, pokud nesplňuje podmínky uvedené v § 15a odst. 2, avšak splňuje podmínky uvedené v § 15a odst. 1 nebo § 15b odst. 1“).

Požadujeme proto ponechání dosavadní úpravy a vypuštění navrhovaných ustanovení.

Připomínka je zásadní.

4. K bodům 12 a 13; § 44 odst. 4 písm. e) a § 44a odst. 1 písm. d)

Délka pobytového oprávnění 2 roky není odůvodněná. Navíc, jedná-li se o občana ČR, existuje předpoklad, že on i jeho rodinný příslušník na území ČR zůstane po delší dobu než dva roky. Zkrácení z nyníšších 5 let je nepřiměřené a neodůvodněné i v kontextu jiných členských států (SR například vydává pobyt s parametry trvalého pobytu s platností 5 let, viz. § 43 zákona 404/2011 Zb.).

Navíc i rodinný příslušník občana třetí země s trvalým pobyt může při prodloužení získat pobyt s platností až na 5 let, proč tedy zacházet s rodinnými příslušníky vlastních občanů hůř než s rodinnými příslušníky občanů třetích zemí?

Navrhujeme vypustit navrhované body, případně změnit a to tak, že v § 44 odst. 4 se za písm. j) se vkládá písm. k) ve znění "na 5 let jedná-li se o pobytové oprávnění dle ustanovení § 42 odst. 6" a v § 44a odst. 1. písm. d) nově zní: „d) na dobu 2-5 let, jde-li o cizince uvedeného v § 15b,“.

Připomínka je zásadní.

5. K bodu 14; § 67a

Jak je vysvětleno výše (připomínka č. 3, I. d)), navrhovaná úprava získání trvalého pobytu rodinnými příslušníky občanů ČR postrádá odůvodnění a je vůči občanům ČR a jejich rodinným příslušníkům značně diskriminační.

Navrhujeme proto novelizační bod vypustit.

Připomínka je zásadní.

²³ „(8) Ochránce vykonává působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků9) (dále jen "občané Evropské unie") v rozsahu podle § 21d¹⁰⁾."

6. K bodu 48; § 87u

Navrhovaná úprava § 87u odst. 2, která umožňuje zastavení řízení pouze pro pouze pro nesplnění procesních, resp. administrativních formalit, jako je nedostavení se na biometrii nebo nepřevzetí průkazu, je v rozporu se směrnicí 2004/38/ES. Zastavení řízení přitom zbavuje rodinného příslušníka občana EU práv a při opakované žádosti mu znemožňuje pobývat nadále na území (viz § 87y).

Nesplnění formalit při vstupu nebo pobytu na území může být dle směrnice pouze důvodem pro uložení přiměřených, nediskriminačních sankcí (např. pokuta za přestupek), nikoli však důvodem zastavení řízení o žádosti a nevydání povolení (viz zejména čl. 5 odst. 5 a čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES o právu občanů EU na volný pohyb²⁴).

Rodinného příslušníka občana EU nelze podle této směrnice zbavit jeho práv jen pro nedostavení se pro průkaz či k pořízení biometrie, toto by mělo být řešeno pouze případně jako přestupek (pokutou).

Směrnice 2004/38/ES umožňuje omezení volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků pouze z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, případně pro zneužití práv či podvod (čl. 27 a 35 směrnice). Samotné nedostavení se pro průkaz či k pořízení biometrie by tak nemělo být důvodem pro zastavení řízení.

Připomínka je zásadní.

7. K čl. IX Přechodná ustanovení

K přechodným ustanovením 4., 5., 6. písm. b) a písm. f) a 8.:

Nelze připustit, aby navrhovaná zákonná norma retroaktivně u drtivé většiny rodinných příslušníků občanů ČR a tzv. dalších oprávněných osob (rodinných příslušníků):

- **zkracovala již jednou nabytá práva** věčným oslabením jejich pobytového statusu a některých souvisejících práv v sociální a ekonomické oblasti včetně časového zkrácení platnosti tohoto postavení, které z legislativy EU nevyplývá,
- **měnila v průběhu správního řízení zahájeného dle dosavadní úpravy věcný obsah požadovaného pobytového statusu a procesní podmínky získání nového statusu,**

Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 12. 3. 2002, čj. Pl. ÚS 33/01, nepravá retroaktivita je obecně přípustná a jen výjimečně tomu tak není. Podmínky retroaktivního působení normy lze stanovit v rámci přechodných ustanovení, přičemž však musí odpovídat zásadám ochrany a) nabytých práv a b) legitimních očekávání, tedy souhrnně ochraně právní jistoty jednotlivců. Vzhledem k výše uvedeným připomínkám je však zřejmé, že retroaktivita stanovená v uvedených přechodných ustanoveních nijak nabytá práva a legitimní očekávání jednotlivců nechrání, naopak, bezdůvodně je oslabuje. Limitace nepravé retroaktivity v neprospěch adresátů právní normy vyvěrá z principu právního státu (čl. 1 odst.

²⁴ Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 4. 1976 ve věci 48/75 Royer, body 47 a 48.

1 Ústavy). Dle uvedeného nálezu Ústavního soudu: "...otázka důvěry v právo nespočívá pouze v tom, že zákonodárce nebude přijímat zákony, které budou měnit účinky právního jednání jejich adresátů, ale rovněž v důvěře, že tito adresáti budou před případnými excesy zákonodárce chráněni stálou judikaturou Ústavního soudu. ...Nepravá retroaktivita je v oblasti daňového zákonodárství s ohledem na jeho poslání přípustná tehdy, je-li to potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle a lze-li dospět k závěru, že při celkovém poměrování "zklamané" důvěry v právo a významu a naléhavosti důvodů právní změny byla zachována hranice únosnosti." Jak bylo výše uvedeno, žádný z dotčených předpisů Evropské unie nestanovuje, aby Česká republika změnila postavení rodinných příslušníků vlastních občanů tak, že budou mít méně práv než rodinní příslušníci občanů jiných členských zemí, Švýcarska či dokonce Spojeného království na svém území. Je jen stěží představitelné, že by retroaktivně provedené oslabení výše uvedených práv vlastních občanů a jejich rodinných příslušníků odůvodňoval jiný legitimní cíl nebo snad veřejný zájem.

Připomínka je zásadní.

K přechodnému ustanovení č. 15:

Ukončit platnost dokladu zákonem je zásadním krokem, který výrazně zasahuje do obecných zásad postupu veřejné správy, zejména směřuje proti zásadě ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadě legitimního očekávání. Takový zásah vyžaduje velmi důkladné opodstatnění, které zde není zřejmé. Pokud jde o ukončení platnosti dosavadních pobytových průkazů, které neodpovídají technickým požadavkům zmiňovaných evropských nařízení (konec platnosti nevyhovujících průkazů je dle nařízení č. 2019/1157 stanoven nejpozději na den 03. 08. 2023), nic nebrání předkladateli, aby zavázal adresáty nové právní úpravy toliko požádat o výměnu dosavadních pobytových průkazů. V tomto případě by bylo namístě, aby se nové (biometrické) pobytové průkazy vydávaly od okamžiku nabytí účinnosti návrhu zákona.

Kontakt: Magda Faltová, faltova@migrace.com, 731584126