Konfederace

zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR

 *Sekretariát:* Václavské nám. 21 tel.: 222 324 985

 110 00 Praha 1 fax: 224 109 374 mail: kzps@kzps.cz

**S t a n o v i s k o**

**Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR**

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

V rámci mezirezortního připomínkového řízení jsme obdrželi uvedený návrh; k němu Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR (KZPS ČR) uplatňuje následující zásadní připomínky:

**Konkrétní připomínky**

K části první (změna zákona č. 325/1999 Sb., o azylu)

**K bodu 13; § 10 odst. 1**

**Navrhujeme vypustit nově vkládané souvětí za středníkem**, neboť je nepřípustné, aby žadateli byla upřena procesní záruka být informován o stavu řízení – aby například mohl účinně navázat komunikaci s právním zástupcem – a to jen z toho důvodu, že je omezen na osobní svobodě. Žadatelé omezení na osobní svobodě naopak běžně požívají širšího spektra procesních záruk.

Preambule návrhu procedurálního nařízení k tomu uvádí *„Žadatelé musí být informováni o řádném postupu, o svých právech a povinnostech během řízení, o důsledcích nedodržení povinností, o výsledcích posouzení a o tom, že mohou zamítavé rozhodnutí napadnout (čl. 8 odst. 2). Povinnost členských států poskytnout žadateli veškeré nezbytné informace je o to důležitější, že nedodržení povinností může mít pro žadatele vážné důsledky.“* V bodě 25 Preambule dále uvádí *„(25)Žadatel by měl být řádně a včasně informován o svých právech a povinnostech, a to v jazyce, jemuž rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí.“* Obdobné je i znění čl. 12 aktuálního znění procedurální směrnice.

Preambule dále uvádí *„Podle směrnice o azylovém řízení mají žadatelé nárok na bezplatné poskytnutí právních a procesních informací v průběhu správního řízení a měli by obdržet bezplatnou právní pomoc ve fázi prvního odvolacího stupně, pokud nemají prostředky k tomu, aby si tuto právní pomoc zaplatili sami. V tomto návrhu je přístup k právní pomoci či zastoupení ve všech fázích řízení považován za nezbytný k tomu, aby žadatelé mohli plně uplatňovat svá práva vzhledem ke zkráceným lhůtám pro řízení.“* Obdobně čl. 19 aktuálního znění Procedurální směrnice uvádí: „*Bezplatné poskytnutí právních a procesních informací v rámci řízení v prvním stupni: 1.  V průběhu řízení v prvním stupni podle kapitoly III členské státy zajistí, aby se žadatelům na žádost bezplatně poskytovaly právní a procesní informace, což zahrnuje alespoň poskytnutí informací o řízení použitelném na konkrétní situaci žadatele. V případě zamítavého rozhodnutí o žádosti v prvním stupni členské státy rovněž poskytnou žadatelům na jejich žádost informace, spolu s informacemi poskytnutými podle čl. 11 odst. 2 a čl. 12 odst. 1 písm. f), odůvodňující toto rozhodnutí a vysvětlující, jakým způsobem jej lze napadnout.*“

V případě pouhého vyrozumění zajištěného žadatele máme pochybnosti o tom, jakým způsobem bude zajištěno včasné informování žadatele v jazyce, jemuž rozumí.

tato připomínka je zásadní

**K bodu 31; § 22 odst. 4**

**Navrhujeme vypustit nově vkládaný odst. 4** pro rozpor s příslušnými ustanoveními platných směrnic a nařízení EU a také připravovaných návrhů týchž předpisů. Vyhotovení písemností – ať už písemností procesního charakteru (pozvání na pohovor, pozvání k podání žádosti) či rozhodnutí ve věci pouze v českém jazyce se zásadně sníží schopnost žadatele porozumět jejich obsahu. Žadatel o mezinárodní ochranu by tak ztratil jednu ze základních procesních záruk být informován o řízení v jazyce, v němž je schopen se dorozumět. Navíc určitá řízení podle tohoto zákona, jako například řízení o nepovolení vstupu na území, jsou řízeními zakládajícími zbavení osobní svobody. V případě absence písemné informace o důvodech zbavení osobní svobody tak dochází k porušení čl. 5  Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

Další odůvodnění viz výňatky z Preambule návrhu procedurálního nařízení v bodě 3. (k novelizačnímu bodu 13; § 10 odst. 1.).

tato připomínka je zásadní

**K bodu 34; § 23 odst. 4**

Připomínka totožná k připomínce v bodu 1. k novelizačnímu bodu 13 (§ 10 odst. 1).

tato připomínka je zásadní

**K bodu 35; § 23 odst. 5**

Navrhujeme změnit vloženou větu odst. 5 z navrhovaného *„pokud se ministerstvo domnívá, že ...“* na *„pokud má ministerstvo důvod se domnívat, že …“*. To odpovídá dikci Procedurální směrnice čl. 15.

tato připomínka je zásadní

**K bodu 48; § 32 odst. 7, 8 a 9**

Vzhledem k níže popsaným důvodům, **navrhujeme odst. 7, 8 a 9 vypustit.**

Odůvodnění k navrženému odstranění odst. 7:

Odst. 7 vylučuje určitou agendu ze soudního přezkumu Nejvyšším správním soudem (NSS). Podstatná část agendy, na níž má ustanovení dopadnout, jsou řízení osob zbavených na osobní svobodě. U těchto osob přitom řízení ve věci mezinárodní ochrany přímo ovlivňuje zákonnost zajištění jako takového či představuje předběžnou otázku v řízení o zajištění, bezprostředně se tak týkají řízení o zbavení osobní svobody. Obdobné pokusy vyjmout agendu související se zbavením osobní svobody ze soudního přezkumu Nejvyšším správním soudem byly v minulosti opakovaně označený Ústavním soudem jako protiústavní.

Podle čl. 36 odst. 3Listiny základních práv a svobodmá každý *„právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“* Článek 36 Listiny představuje procesní minimum právních procesních řádů a ztělesňuje garanci každého člověka bránit své práva před soudními orgány (viz. např. rozhodnutí Nejvyššího správní soudu č.j. 2 Azs 57/2014). Stát je povinen se vyvarovat zavedení jakýchkoliv opatření, které by ohrozily nebo dokonce vyloučily uplatnění práva na spravedlivý proces ve smyslu jeho základního aspektu, a to přístupu práva k soudu. Tato povinnost státu je přímo porušena navrženým ustanovením.

Návrh ustanovení také nereflektuje roli NSS, jenž plní významnou úlohu sjednocením judikatury. K důležitosti této role NSS se již v minulosti vyjádřil i Ústavní soud, který uvedl: *„nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoliv prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role „sjednocovatele" se, v rozporu se svým postavením, dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právnickými a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu.”* (srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, Pl. ÚS 16/99).

Ačkoliv procedurální směrnice vyžaduje soudní přezkum pouze v rámci jedné soudní instance, máme za to, že pokud stát vytvořil systém správního soudnictví sestávající ze dvou instancí, nelze přístup k jedné z nich zcela svévolně vyloučit u určité kategorie správních rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany.

Deklarovaným důvodem Ministerstva pro zrušení možnosti podání kasační stížnosti v určitých případech je zrychlení řízení ve věci mezinárodní ochrany. Tento důvod však nepovažujeme za dostatečný k tomu, aby mohlo tak výrazným způsobem dojít k omezení práva žadatelů o mezinárodní ochranu na přístup k soudu. Požadavek na urychlení celkového řízení je určitě legitimní ve vztahu k cizincům, kteří mají být předáni do jiného členského státu na základě dublinského nařízení nebo ve vztahu k zajištěným cizincům. V těchto případech však zákon již nyní obsahuje poměrně krátké lhůty pro rozhodnutí soudu o žalobě nebo kasační stížnosti, čímž je požadavek na urychlení řízení dostatečně naplněn.

Pokud jde o bezpečné země původu, upozorňujeme, že v rámci poslední novely zákona o azylu došlo k trojnásobnému prodloužení lhůty pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (z 30 dnů na 90). Argument ministerstva o nutnosti urychlení řízení v tomto případě proto nepovažujeme za důvodný. Kromě toho se v důsledku výrazného rozšíření seznamu bezpečných zemí původu zvýší počet rozhodnutí o zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost, přičemž aplikace institutu bezpečné země původu doposud nebyla příliš častým předmětem soudního přezkumu. Sjednocovací role NSS může mít z toho důvodu do budoucna o to větší význam.

Co se týče soudního přezkumu zastavení řízení, žaloba nemá odkladný účinek, který zároveň ve většině případů soudy nepřiznávají a cizinec tak ztrácí postavení žadatele o mezinárodní ochranu poměrně rychle. Argument zrychlením řízení proto ani zde neobstojí.

Odůvodnění k navrženému odstranění odst. 8 a 9:

Zatímco správní orgán v první instanci má v podstatě libovolně prodlužitelnou lhůtu (§ 27), jež v základu tvoří 6 měsíců – tedy smí lhůtu prodloužit s vágním odůvodněním v podstatě dle své vlastní potřeby a zcela běžně tak činí až na zákonem umožněných 18 měsíců (!) či více, soudům je kladeno za podmínku rozhodnout v bezprecedentně krátké lhůtě 60 dní v případech zastavení řízení. Přitom k zastavení řízení může dojít i tehdy, posoudí-li prvoinstanční správní orgán chybně existenci či neexistenci relevantní nové skutečnosti pro zahájení opakovaného řízení.

Stejně tak se jeví jako neúnosně krátká lhůta 180 dní pro soudní přezkum ve věci odnětí či neprodloužení mezinárodní ochrany. V obou případech jde o obsahově náročnou agendu vyžadující studium rozsáhlé spisové dokumentace včetně aktuálních informací o zemi původu. Vzhledem k mimořádně pomalému tempu prvoinstančního řízení se v době soudního rozhodnutí může stát, že zprávy použité správním orgánem budou již zastaralé, a soud bude mít povinnost plynoucí z mezinárodních závazků (včetně čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv) seznámit se s aktuálními informacemi či důkazními materiály.  To znamená, že soudy škálu aspektů azylové žádosti posuzují nikoli k době vydání rozhodnutí, nýbrž k době vydání soudního rozhodnutí. Za této situace se zalhůtování soudu v řádu dní (navíc v porovnání s 18 měsíci pro prvou instanci) jeví jako rozporné s právem žadatele na přístup k opravnému prostředku.

tato připomínka je zásadní

**K bodu 58; § 43**

Nesouhlasíme se zrušením možnosti žadatelů o mezinárodní ochranu pobývajících v soukromí žádat o finanční příspěvek. Jedná se prakticky o jedinou finanční pomoc, kterou žadatel může získat v případě, že se ocitne v nepříznivé finanční situaci, jelikož nemá nárok na žádné jiné dávky státní sociální podpory nebo dávky v hmotné nouzi. Zároveň se domníváme, že možnost získat alespoň omezenou finanční pomoc zvyšuje schopnost integrace žadatelů a zajišťuje jejich samostatnost. Ačkoliv je pravda, že žadatel má vždy možnost ubytování v azylovém zařízení, máme za to, že je žádoucí, aby žadatelé byli v průběhu azylového řízení motivováni k samostatnosti a nezávislosti na azylových zařízeních. Měla by proto zůstat zachována možnost žadatelů dosáhnout na finanční příspěvek v situaci, kdy např. žadatel pobývající v soukromí přijde o zaměstnání, případně se jiným způsobem na přechodnou dobu dostane do tíživé finanční situace.

Navíc upozorňujeme na to, že jednotlivá pobytová zařízení mají v současnosti téměř vyčerpány ubytovací kapacity (což ostatně vedlo k nutnosti otevření nového pobytového střediska v Bělé pod Bezdězem). I z pohledu ministerstva by proto mělo být žádoucí motivovat žadatele k odchodu do soukromí a poskytnout jim k tomu přiměřené prostředky.

**Navrhujeme proto vypuštění navrženého bodu.**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 62; § 46a odst. 15 a 16**

Uvedené ustanovení odst. 15 je nesrozumitelné a neposkytuje dostatečnou záruku zákonnosti zajištění ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod.

Připomínka k odst. 16: Nelze delegovat organizační povinnost správního a státního orgánu na neziskovou organizaci či soukromoprávní subjekt poskytující poradenství v zajištění. Není jasné, jak správní a soudní orgán zajistí součinnost subjektu poskytujícímu právní pomoc. V přijímacím středisku letiště Ruzyně nemá Ministerstvo pracoviště. Má-li jít o informování datovou schránkou, je obecně známo, že rozdistribuování datové schránky na MVČR i soudech trvá několik dní. Nelze nicméně prodlužovat dobu platnosti rozhodnutí o zbavení osobní svobody o několik dní s odůvodněním tkvějícím v organizační struktuře správního či soudního orgánu.

**Navrhujeme proto vypustit tento bod.**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 110; § 73 odst. 12**

**Navrhujeme vypuštění § 73 odst. 12.**

Nelze delegovat organizační povinnost správního a státního orgánu na neziskovou organizaci či soukromoprávní subjekt poskytující poradenství v zajištění.

Není jasné, jak správní a soudní orgán zajistí součinnost subjektu poskytujícímu právní pomoc. V přijímacím středisku letiště Ruzyně nemá Ministerstvo pracoviště. Má-li jít o informování datovou schránkou, je obecně známo, že rozdistribuování datové schránky na MVČR i soudech trvá několik dní. Nelze prodloužovat dobu platnosti rozhodnutí o zbavení osobní svobody o několik dní s odůvodněním tkvějícím v organizační struktuře správního či soudního orgánu.

tato připomínka je zásadní

**Souhrnně k bodům 113 a 114; § 75 a § 75a (viz též dále připomínky k jednotlivým odstavcům)**

**Z důvodů nekvalitního zpracování navrhujeme zcela zrušit §75 a §75a**, až do vypracování jiné, kvalitnější koncepce, spíše než muset v každém odstavci rušit větu po větě, či ostatní věty zásadně přepracovávat.

Předmětné ustanovení v rozporu s kvalifikační směrnicí zcela zásadním způsobem omezuje procesní práva žadatelů o mezinárodní ochranu. Podmínky, za kterých vláda bude mít pravomoc vydat nařízení zavádějící tuto « *zvláštní situaci”* nejsou žádným způsobem blíže vymezeny. Formulace « *v případě příchodu většího počtu cizinců neoprávněně pobývajících na území*” je zcela vágní a není z ní zřejmé, v jaké konkrétní situaci, resp. při jakém počtu cizinců bude tato podmínka splněna. **Domníváme se, že právo Evropské unie vůbec neumožňuje zavedení řízení předpokládaného ustanoveními § 75 a 75a.**

Procedurální směrnice počítá s možností zavedení tzv. zrychleného řízení, nikoliv však v podobně navrhované předkladatelem. Podle bodu 20 preambule procedurální směrnice je možné urychlit řízení pouze « *za přesně stanovených okolností, z nichž je zřejmé, že žádost bude shledána neopodstatněnou, nebo pokud existují závažné obavy týkající se národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku*”. Zkrácené řízení ve smyslu procedurální směrnice umožňuje zavedení kratších avšak přiměřených lhůt pro některé procesní úkony, « *aniž by tím bylo dotčeno provedení přiměřeného a úplného posouzení a účinný přístup žadatele k základním zásadám a zárukám stanoveným touto směrnicí.*”

V čl. 31 odst. 8 procedurální směrnice stanovuje konkrétní situace, v jakých lze zrychlené řízení připustit. Obdobou úpravu pak obsahuje i čl. 41 návrhu procedurálního nařízení. Ze směrnice však nevyplývá, že by v rámci jakékoliv podoby zrychleného řízení mohlo dojít k tak výraznému okleštění procesních záruk, jak navrhuje předkladatel. Směrnice rovněž nepočítá s tím, že by možnost zavedení určitého zrychleného řízení mohla být zavedena na omezenou dobu nebo že by se toto řízení mohlo aplikovat pouze na určitém geograficky omezeném území (s výjimkou řízení na hranicích) či vůči perorálně vymezenému okruhu žadatelů o mezinárodní ochranu.

tato připomínka je zásadní

**Jednotlivé připomínky k dílčím větám, částem vět či celým odstavcům:**

Připomínka k § 75 odst. 1 a 2: Žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří se za podmínek čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků přihlásí státním orgánům, se na území nenacházejí neoprávněně, nelze o nich proto hovořit jako o neoprávněně pobývajících cizincích. **Navrhujeme dikci *„V případě příchodu většího počtu žadatelů o mezinárodní ochranu”*, v souladu např. s dikcí ustanovení § 27 odůvodňujícího možnost prodloužení lhůty po vydání rozhodnutí.**

Připomínka k § 75 odst. 3, 4 a 5: **Navrhujeme zrušení odst. 3, 4 a 5**, jelikož nepřípustně zasahují do procesních záruk obsažených v čl. 6 a násl. procedurální směrnice (a obdobně čl. 8 a násl. návrhu procedurálního nařízení). Nelze se odchýlit od povinnosti řádně a srozumitelně informovat účastníka řízení o stavu řízení ve všech jeho fázích (odst. 3); nelze mu zabránit účinně se spojit s právním zástupcem pro konzultaci ve všech fázích řízení (odst.4); zároveň využije-li účastník práva nechat se zastoupit, není možné zástupce vyloučit z práva být informován o řízení, či dokonce jej vyloučit z účasti na úkonech v řízení (odst.5).

Odůvodnění k návrhu procedurálního nařízení uvádí, že žadateli náleží „*procesní záruky chránící práva žadatelů, které mají zaručit, aby žádosti o azyl byly adekvátně posuzovány v rámci racionalizovaného a kratšího řízení. To je zaručeno tak, že na začátku řízení je každý žadatel informován o svých právech, povinnostech a následcích nedodržení těchto povinností. Žadatelé musí dostat účinnou příležitost spolupracovat a řádně komunikovat s příslušnými orgány, aby mohli předložit veškerá fakta k doložení žádosti, která mají k dispozici. Tento návrh dává žadatelům adekvátní procesní záruky, aby mohli svůj případ sledovat ve všech fázích řízení, zejména právo být vyslechnut v osobním pohovoru, tlumočení a bezplatnou právní pomoc a zastupování. Dále je pravidlem, že mají právo setrvat až do výsledku řízení. Žadatelé mají právo na náležité oznámení rozhodnutí, skutkových a právních důvodů tohoto rozhodnutí a v případě zamítavého rozhodnutí mají právo na účinný opravný prostředek u soudu nebo tribunálu. Pro žadatele se zvláštními procesními potřebami a pro nezletilé osoby bez doprovodu se počítá s posílenými ochrannými opatřeními, např. podrobnějšími pravidly posuzování, dokládání a řešení zvláštních procesních potřeb žadatele*.”

Připomínka k § 75 odst. 6: **Navrhujeme vypuštění poslední věty.** Jeví se jako nevhodné, aby byl vysoký počet žadatelů o mezinárodní ochranu směšován se zjevně nedůvodnými případy. Vysoký počet žadatelů o mezinárodní ochranu nemusí signalizovat nedůvodnost případů, dokonce spíše může signalizovat určité zvýšené riziko pronásledování v určité konkrétní zemi spjaté například s akutně zhoršenou politickou situací. Nelze tedy rezignovat na obecné náležitosti kvality rozhodnutí, které zřejmě ministerstvo hodlá nahradit poznámkou, že jde o rozhodnutí v případě zvláštní situace.

Připomínka k § 75 odst. 7: **Navrhujeme do věty před středníkem za číslici 6 text „*se doručí*” nahradit „*se žadateli doručí*”, a větu za středníkem nahradit slovy „*ministerstvo nejméně 2 dny předem písemně vyzve žadatele k převzetí rozhodnutí.*”**

V opačném případě by žadatel byl nepřípustně zkrácen na svých procesních zárukách plynoucích z čl. 8 a násl. procedurální směrnice (a obdobně návrhu procedurálního nařízení). Preambule návrhu procedurálního nařízení uvádí *„Žadatelé musí být informováni o řádném postupu, o svých právech a povinnostech během řízení, o důsledcích nedodržení povinností, o výsledcích posouzení a o tom, že mohou zamítavé rozhodnutí napadnout (čl. 8 odst. 2). Povinnost členských států poskytnout žadateli veškeré nezbytné informace je o to důležitější, že nedodržení povinností může mít pro žadatele vážné důsledky.“* V bodě 25 Preambule dále uvádí „(*25)Žadatel by měl být řádně a včasně informován o svých právech a povinnostech, a to v jazyce, jemuž rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí.*“ Obdobně čl. 12 aktuálního znění procedurální směrnice.

Čl. 8 odst. 2 písm. h) stanoví, že rozhodující orgán informuje žadatele v jazyce, jemuž rozumějí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumějí, o výsledku rozhodnutí rozhodujícího orgánu, o důvodech pro toto rozhodnutí, jakož i o důsledcích rozhodnutí o zamítnutí udělení mezinárodní ochrany a o tom, jak lze toto rozhodnutí napadnout.

Připomínka k § 75a odst. 1: Lhůtu 7 dní považujeme navíc za zcela nezpůsobilou k podání účinného opravného prostředku pro osobu, která v tomto případě právě přišla na území ČR, nevládne českým jazykem, není seznámena s českým právním řádem, a je pravděpodobně omezena na svobodě pohybu v přijímacím středisku (jež jsou v ČR uzavřeného charakteru), a tudíž nemá snadnou možnost kontaktu právního zástupcem. Přišla navíc zjevně v mimořádně velkém počtu dalších žadatelů, lze tak mít za to, že bude pro ni mimořádně obtížné sehnat právní pomoc; navíc osoba pověřená poskytováním právní pomoci ve smyslu čl. 14 návrhu procedurálního nařízení bude rovněž mít na starosti obdobně mimořádně vysoký počet osob. Hrozí tak porušení možnosti zajistit právní pomoc ve všech fázích řízení. Navíc upozorňujeme, že Ústavní soud ČR již v minulosti zrušil ustanovení zákona o azylu, které umožňovalo v určitých případech podání žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany pouze ve lhůtě 7 dnů. Ve svém nálezu sp. zn. Pl.ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 konstatoval, že „*posuzované ustanovení zákona o azylu tím, že omezuje právo žadatele domáhat se u soudu ochrany svých práv stanovením nepřiměřeně krátké lhůty pro podání žaloby, ve své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní*.” Ústavní soud konstatoval rozpor předmětného ustanovení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 13 Evropské úmluvy o lidských právech.

**Navrhujeme proto sjednotit lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany na jednotnou lhůtu 30 dní.** I tak jde o zkrácenou procesní lhůtu oproti obecné procesní lhůtě 60 dní. Agenda žalob ve věci mezinárodní ochrany je přitom složitá a aktuální soudní judikatura neumožňuje dodatečné doplňování žaloby po uplynutí lhůty k jejímu podání.

**Navrhujeme též zpřesnit dikci věty 3 - namísto poněkud nejasné „*pouze prostřednictvím ministerstva u příslušného soudu*" navrhujeme dikci „*pouze prostřednictvím ministerstva k příslušnému soudu*".**

**Navrhujeme dále vymazat 5. větu začínající slovy „*soud nařídí*".** Požadavek, aby účastník - nově příchozí do ČR a neorientující se v českém právním řádu -  sám musel být schopen požadovat jednání v žalobě, jinak hrozí možnost absence jednání, je zcela neslučitelný s právem na opravný prostředek ve smyslu čl. 20 a násl. procedurální směrnice a čl. 53 návrhu procedurálního nařízení.

**Navrhujeme rovněž v odst. 6 větu „*Soud o žalobě rozhodne do 10 dnů ode dne doručení správního spisu a vyrozumí ministerstvo bezprostředně po vyhlášení rozsudku*” nahradit větou „*Soud vyrozumí ministerstvo bezprostředně po vyhlášení rozsudku*”**, tedy odebrat povinnost soudu rozhodnout v 10 dnech. Zatímco správní orgán v prvé instanci má v podstatě libovolně prodlužitelnou lhůtu (§ 27), jež v základu tvoří 6 měsíců – tedy smí lhůtu prodloužit s vágním odůvodněním v podstatě dle své vlastní potřeby a zcela běžně tak činí až na zákonem umožněných 18 měsíců (!) či více, soudům je kladeno za podmínku rozhodnout ve zcela bezprecedentně krátké lhůtě 10 dní a to zde navíc v případě příchodu velkého počtu žadatelů. Taková podmínka se jeví jako naprosto neodpovídající procesní záruce zakotvující právo na opravný prostředek plynoucí z čl. 20 a násl. procedurální směrnice.

Připomínka k § 75a odst. 2: Viz připomínka k §75 odst. 1 : nelze na tyto osoby nahlížet jako na neoprávněně pobývající cizince. Ustanovení je v rozporu s čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Připomínka k § 75a odst. 3: Viz připomínka k §32 odst. 7. Tato připomínka je zásadní. **Navrhujeme proto uvedené ustanovení vypustit.**

Připomínka k § 75a odst. 4: Důraz na povinnost uplatnit alternativu k zajištění v případě zranitelné osoby v zajištění (v uzavřeném přijímacím středisku) nelze opustit v případě příchodu většího počtu žadatelů o mezinárodní ochranu. I v takovém případě je třeba dodržet zvláštní procesní záruky, na něž odkazuje jak procedurální směrnice, tak návrh procedurálního nařízení, který výslovně uvádí v preambuli: „*Pro žadatele se zvláštními procesními potřebami a pro nezletilé osoby bez doprovodu se počítá s posílenými ochrannými opatřeními, např. podrobnějšími pravidly posuzování, dokládání a řešení zvláštních procesních potřeb žadatele*.”

Připomínka k § 75a odst. 5: Návrh je v rozporu jak s aktuálním textem přijímací směrnice, tak s návrhem nové přijímací směrnice. Návrh nezohledňuje osoby se zvláštními potřebami při přijetí, v rozporu s návrhem nového přijímacího nařízení, jež v preambuli uvádí „*Je třeba také věnovat náležitou pozornost žadatelům se zvláštními potřebami při přijetí. Je nutné zohlednit zvláštní potřeby dětí, zejména co se týče dodržování práva dítěte na vzdělání a přístupu ke zdravotní péči.*”

Připomínka k § 75a odst. 7: **Navrhujeme vypustit větu za čárkou.** Návrh procedurálního nařízení klade značný důraz na zvláštní procesní záruky pro nezletilé bez doprovodu, aniž by kladlo jakékoli další zužující podmínky. Je na správním orgánu, aby účinně zjistil věk nezletilého, má-li pochyby.

Připomínka k § 75a odst. 8: **Navrhujeme vypustit odst. 8 pro celkovou nesrozumitelnost.** Možnost zahájit řízení  jako zvláštní řízení - poté, co vláda tento postup aktivuje nařízením - neznamená, že bude nutné každé řízení vyřizovat tímto způsobem.

Tyto připomínky jsou doporučující

**K bodu 124; § 79 odst. 6 písm. e)**

**Navrhujeme vypustit písm. e).** V případě rodin s dětmi může být nemožné opustit zařízení ve lhůtě 24 hodin. Navrhujeme řešit situaci podzákonnou normou (ubytovací řád SUZ).

tato připomínka je zásadní

K části druhé (změna zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky)

**K bodu 4 a 113 až 119; § 15 a § 180**

Pokud ministerstvo argumentuje nízkou využívaností institutu dlouhodobého víza nebo pobytu za účelem pozvání, popř. nízkou úspěšností, je třeba podložit toto tvrzení statistikami.

**Požadujeme zachování možnosti „pozvání" i k pobytům nad 3 měsíce.**

tato připomínka je doporučující

**K bodu 5; § 17 písm. b) a c)**

Připomínka se vztahuje také k následujícím úpravám: K bodům 10, 18 až 21, 26, 28 a 29, 41 až 44, 61, 62 a 65 - § 17 písm. d), § 37 odst. 3, § 37a odst. 4, § 38 odst. 4, § 46a odst. 4, § 46b odst. 4, § 46c odst. 2 a 6, § 46d odst. 3, § 46e odst. 2, § 46f odst. 3, § 46g odst. 3, § 50, § 50a odst. 3 (část), § 77 odst. 3, § 87d odst. 3, § 87e odst. 4, § 87f odst. 4, § 87l odst. 3, § 118 odst. 3 a 5, § 120a odst. 5 poslední věta

**Nesouhlasíme s vyřazením výjezdního příkazu ze seznamu pobytových oprávnění.** Dopady vyřazení výjezdního příkazu ze seznamu pobytových oprávnění jsou dalekosáhlé, přičemž novela se s těmito dopady v důvodové zprávě ani řádně nevypořádává.

Důsledkem navrhované změny je mj. plošné zamezení uzavírání sňatků těm cizincům, kteří v ČR pobývají, ať už na základě výjezdního příkazu nebo nově bez jakéhokoli oprávnění, resp. pouze na základě stanovené lhůty k opuštění území (která však může činit mnohdy více než 180 dnů).Ministerstvo již podobnou úpravu navrhovalo v minulé novele, ale tehdejší návrh byl v rámci připomínkového řízení z novely odstraněn, když byl namítán mj. jeho rozpor s čl. 12 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který zakládá právo uzavřít manželství a založit rodinu.

Vyřazení výjezdního příkazu ze seznamu pobytových oprávnění, spolu s navrhovanou změnou, podle které se nově v mnoha případech výjezdní příkaz ani nebude vydávat (v případě rozhodnutí o zrušení pobytu, o povinnosti opustit území, o správním vyhoštění) je zcela nepřiměřené a neúčelné. Návrh se vůbec nevypořádává se souladem takového návrhu mj. s mezinárodními závazky ČR, zejména s ohledem na nemožnost držitele výjezdního příkazu, popř. osoby, které bylo vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území (ale nově jí nebude výjezdní příkaz vydáván) např. uzavřít sňatek.

Paušálně znemožnit uzavření manželství určité kategorii osob je v právním státě nepřijatelné. Čl. 12 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakládá právo uzavřít manželství a založit rodinu. Stát sice může výkon tohoto práva upravit, ovšem nemůže jej zcela znemožnit, k čemuž by navrženým ustanovením v některých případech nepochybně došlo. V případě rodinných příslušníků občanů EU může navíc navrhovaná úprava vést k porušení práv plynoucích ze směrnice 2004/38/ES. K případnému odhalení účelovosti sňatku pouze pro účely získání pobytového oprávnění v případech rodinných příslušníků občana EU adekvátně slouží samostatný mechanismus zakomponovaný do § 87b a násl. zák. o pobytu.

Je rovněž třeba poukázat na skutečnost, že doba na základě výjezdního příkazu či v rámci doby k vycestování může trvat velmi dlouho. V ČR je mnoho cizinců, kteří zde na základě výjezdního příkazu pobývají mnoho let, neboť je z řady důvodů není možné vyhostit, ovšem současně jim ministerstvo vnitra odmítá udělit jakékoli povolení k pobytu. Rovněž lhůta k vycestování cizince stanovená rozhodnutím o povinnosti opustit území ČR může trvat i řadu let, neboť maximální lhůtu k opuštění území dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců v délce 60 dnů (dle nově navrhované úpravy pouze 30 dnů) je možné dle téhož ustanovení prodloužit až na 180 dnů, ovšem k tomuto prodloužení je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č.j. 3 Azs 237/2016 – 37 možno přistoupit i opakovaně.

Rovněž je zcela nežádoucí, aby se s ohledem na navrhovanou úpravu § 50a odst. 8 výjezdní příkaz nevydával v případech, kdy je „*rozhodnutím* policie *nebo ministerstva stanovena doba, ve které je cizinec povinen z území vycestovat“*, neboť, jak bylo uvedeno výše, taková doba může trvat i velmi dlouho (180 dní, které mohou být následně ještě prodlouženy) a během této doby se cizinec nebude mít na území ČR čím prokázat. Skutečnost, že osoby v tomto postavení se budou prokazovat pouze rozhodnutím o povinnosti opustit území, popř. rozhodnutím o nové době k vycestování, aniž by měly nárok na vydání výjezdního příkazu, povede pouze k znepřehlednění právní úpravy a snížení právní jistoty.

Zkrácení maximální délky výjezdního příkazu, resp. doby k vycestování z 60 na 30 je neodůvodněné. V praxi mohou být případy, kdy je vydání delšího výjezdního příkazu na místě – potřeba vyřízení neodkladných záležitostí (např. v souvislosti s poskytnutím lékařské péče, nutnosti uspořádat právní vztahy před vycestováním – např. ukončení zaměstnání apod.). Doba 30 dnů je nepřiměřeně krátká a měla by být možnost stanovit ji delší alespoň na zaužívaných 60 v „případech důvodů hodných zvláštního zřetele". K tomu srov. např. max. doba k vycestování při správním vyhoštění § 118 odst. 3 (byť ta se počítá již od nabytí právní moci rozhodnutí).

**Navrhovaná úprava vynětí výjezdního příkazu z druhů přechodných pobytů je rovněž porušením práva volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků.** Když totiž důvodová zpráva uvádí, že výjezdní příkaz bude cizince opravňovat jen k setrvání na území a k vycestování z území ignoruje, **že i cizinec s výjezdním příkazem musí mít právo podat na území žádost o povolení k přechodnému pobytu.** Viz v tomto smyslu rovněž Ústavním soudem zrušená předchozí úprava § 169r odst. 1 písm. j), která měla znemožnit podání žádosti o přechodný pobyt z výjezdního příkazu a viz rovněž nález Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018. Jak také vyplývá z judikatury Soudního dvora EU, nelze zamítnout vydání povolení k přechodnému pobytu rodinnému příslušníku občana EU pouze z důvodu, že vstoupil na území členského státu nezákonně (bez platného dokladu totožnosti, cestovního pasu nebo bez víza), nebo že v něm pobýval i po vypršení platnosti víza (resp. podal žádost o povolení k pobytu až po uplynutí doby platnosti víza) za předpokladu, že je schopen prokázat svou totožnost a skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana EU.[[1]](#footnote-1) Protiprávní vstup na území členského státu nebo nelegální pobyt na jeho území není sám o sobě ohrožením veřejného pořádku, kterým by bylo zpochybněno právo pobytu.[[2]](#footnote-2) Opomenutí formalit týkajících se vstupu, pohybu a pobytu cizinců ze strany občana EU (nebo jeho rodinného příslušníka) tedy není samo o sobě chováním ohrožujícím veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost.[[3]](#footnote-3)

**Požadujeme proto ponechání dosavadní úpravy.**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 12; § 38 odst. 4**

Navrhovaná změna učiní z víza za účelem strpění pobytu nepoužitelný instrument. Vízum za účelem strpění pobytu má sloužit ke strpění pobytu cizince na území, pokud jsou pro to důležité důvody, a to přestože nesplňuje jinak obvyklé podmínky pro pobyt. Důvody může být překážka na vůli cizince nezávislá - např. vážná nemoc, přítomnost dítěte na území apod., nebo dále skutečnost, že je cizinec např. svědkem nebo poškozeným v trestním řízení a jeho účast je v takovém řízení je nezbytná. Možnost zrušení statusu strpění má být primárně vázána na trvání/existenci jeho důvodů. Jedná se tedy o specifické vízum, které vyžaduje i specifičnost při posuzování jeho udělení, prodlužování či zrušení.

Navržené ustanovení však umožňuje vízum za účelem strpění zrušit takřka z jakéhokoli důvodu, který se aplikuje pro zrušení běžných dlouhodobých víz a nesouvisí s mimořádným statusem strpění. Jako důvod pro zrušení víza je uváděn mimo jiné § 56 odst. 1 písm. j), tedy jiná závažná překážka. Tou se stává velmi často např. nelegální pobyt či nelegální práce (třeba i krátkého trvání a neúmyslná). Znění navrhované změny pak nedává ministerstvu pouze možnost platnost víza zrušit, stanoví zrušení jako povinnost, bez možnosti správního uvážení na straně ministerstva. Výsledkem je, že i ve zjevně nesmyslných případech bude ministerstvo nuceno zákonem k rušení platnosti víza (např. u hospitalizované osoby).

Praktická nepoužitelnost institutu víza strpění bude mít za následek častější výskyt nezamýšleného nelegálního pobytu a vyšší výskyt zjevně nepodložených žádostí o mezinárodní ochranu. Upozorňujeme rovněž, že novela v části změn zák. o azylu navrhuje podstatné zúžení důvodů udělení doplňkové ochrany (viz. připomínka k § 14a zák. o azylu), a to právě s poukazem na možnost využít institutu zák. o pobytu. V případě rozšíření možností zrušení víza strpění může dojít k porušení zásady non-refoulement zakotvené v čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

**Navrhujeme proto navrhované ustanovení úplně odebrat.[[4]](#footnote-4)**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 13; § 42a odst. 1 písm. b) a f)**

Navrhovaná úprava § 42a odst. 1 vylučuje kategorii zletilých nezaopatřených cizinců z možnosti žádat o pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny.

Návrh opětovně argumentuje nejasností při výkladu zákona, tu se však nesnaží vyřešit úpravou zákona, ale úplným zrušením této možnosti. Lze souhlasit s argumentem problematičnosti zahraničního vzdělávání, nicméně pokud dojde k plošnému vyškrtnutí zletilých nezaopatřených, budou tímto zcela nepřiměřeně poškozeni ti, kteří na území ČR studují a během svého pobytu zde nabudou zletilosti. Je nesmyslné, aby byli dosažením věku 18 let nuceni měnit pobytové oprávnění, pokud nadále splňují podmínku dle 117/1995. Vzniká tak nesmyslná legislativní diskrepance, která nemá řádné odůvodnění. Argumentace o zneužívání není nijak podložena ani doložena statistikami.

Problém s nejasností při výkladu zákona by bylo případně možné vyřešit nepoužitím věty druhé v § 178a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Tímto postupem bude neutralizován argument o nemožnosti reálného zjištění, zda žadatel opravdu studuje - studium se dále bude posuzovat jen dle § 12 zák. č. 117/1995 Sb.

Jednou z předešlých novel zákona došlo nejprve ke zrušení možnosti zletilých nezaopatřených dětí sloučit se svým rodičem na základě trvalého pobytu, nyní se ruší možnost sloučení i na základě dlouhodobého pobytu. Navrhovaná úprava je nepřiměřeně přísná. Zároveň je potřeba si uvědomit negativní dopady, které by navržené ustanovení mohlo způsobit s ohledem na společně posuzované osoby dle zákona č 117/1995, protože dle 117/1995 jsou studenti, ale zároveň nemají pobyt v ČR, tudíž nesplní podmínky dle § 3 117/1995 a tak rodina např. nedosáhne na příspěvek pro dítě na rodičovské.

Směrnice 2003/86/ES, kterou ministerstvo argumentuje pro toto zpřísnění, přitom dle čl. 3 odst. 5 umožňuje státům zavést příznivější národní úpravu. Jelikož příznivější ustanovení je dlouhodobě v zákoně obsaženo a aplikováno i po datu provedení směrnice, není důvodné odkazovat na Směrnici ve snaze dané ustanovení měnit.

**V této souvislosti navrhujeme § 42a odst. 1 písm. b) a f) ponechat ve stávajícím znění.**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 14; § 42a odst. 4**

Navrhovaná úprava § 42a odst. 4 vylučuje, aby tzv. nositelem oprávnění ke sloučení rodiny (v angličtině tzv. sponzorem) mohl být cizinec, který již sám pobývá v ČR na základě povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny. Důvodová zpráva zdůvodňuje tuto změnu tím, že přeci popírá smysl tohoto oprávnění, aby nositelem sloučení mohl být ten, jemuž bylo povolení za tímto účelem vydáno, neboť prý jeho povolení není samostatné a nesplňuje prý podmínky dle čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/86/ES. S touto interpretací nelze souhlasit. Lze si představit situaci, kdy i tzv. nositel sloučení může oprávněně žádat o to, aby se k němu připojil jeho rodinný příslušník, jedná se zejména o situace upravené v § 46a odst. 3, kdy ministerstvo nositeli sloučení ponechá jeho oprávnění na zcela samostatném základě, a to přestože již nesplňuje podmínky pro jeho vydání (např. došlo k rozvodu manželství, ale je to opodstatněno obzvláště obtížnými okolnostmi, např. domácí násilí). V takových případech by měla mít tato osoba právo na to, aby se s ní sloučili např. její nezletilé děti či osamělý starý rodič. V tomto případě ani není pochyb, že se jedná o samostatné povolení k pobytu (viz i čl. 15 směrnice).

Co se týče argumentace důvodové zprávy, že osoba, které byl udělen dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny, nedisponuje samostatným povolením k pobytu, a tudíž nemůže být tzv. nositelem sloučení a žádat, aby s ním jeho rodinný příslušník sloučil, tak i toto tvrzení postrádá oporu ve směrnici. Směrnice v čl. 3 odst. 1 pouze stanoví, *že „Tato směrnice se použije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, a pokud jsou členové jeho rodiny státními příslušníky třetí země s jakýmkoliv právním postavením.“*

Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je vydáváno na minimálně jeden rok, ale i déle (viz § 44 odst. 4). Ohledně předpokladu, že držitel tohoto povolení získá právo trvalého pobytu – v tom držiteli tohoto dlouhodobého pobytu nic nebrání, neboť dle zákona o zaměstnanosti má tzv. volný přístup na trh práce, tj. je i sám oprávněn pracovat, není tedy nutně finančně závislý na nositeli sloučení. Dle směrnice tedy nic nebrání tomu, aby i tento cizinec mohl za určitých okolností žádat o sloučení své rodiny. Lze si představit např. situaci cizinky, která již v ČR pobývá na základě dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny se svým manželem, držitelem zaměstnanecké karty, a tato cizinka žádá, aby se s ní mohla sloučit její stará nemohoucí osamělá matka. Matka této cizinky se nemůže sloučit přímo na nositele sloučení, tj. držitele zaměstnanecké karty, neboť zákon neumožňuje slučování „rodičům manžela nositele oprávnění“, ale pouze rodičům nositele oprávnění. Rovněž je třeba dodat, že pokud by žili všichni ve společné domácnosti, nehraje v podstatě roli, kdo je nositelem sloučení rodiny, protože stejně se budou pro účely žádosti dokládat příjmy celé rodiny, tj. i příjmy manžela. Za dnešní úpravy zákona by si tato matka mohla požádat o pobyt za účelem společného soužití se svou dcerou, která je držitelkou povolení za účelem společného soužití rodiny, po novele by jí to bylo znemožněno.

**Požadujeme ponechání dosavadní úpravy případně její pozměnění tak, aby se omezení nevztahovalo na osoby, jež si mohou dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny ponechat ve smyslu ustanovení §46a/3.**

tato připomínka je zásadní

**K bodům 22 až 24; § 47**

Správní orgán nově bude při osvědčování tzv. fikce pobytu hodnotit nejen to, zda cizinec žádost podal včas, ale i to, zda žádost byla podána „*v souladu s podmínkami, za nichž je cizinec oprávněn podat žádost na území.*“ Již z logiky věci plyne, že při vydávání pouhého osvědčení by se neměly hodnotit podmínky pro samotné oprávnění, a je tedy nepřiměřeně přísné, aby při vydávání osvědčení správní orgán hodnotil i to, zda cizinec splnil podmínky pro dané pobytové oprávnění. Jak uvádí důvodová zpráva, jedná se např. o podmínky stanovené v § 45 zákona o pobytu cizinců; může to tedy být podmínka, aby cizinec v minulosti plnil účel pobytu. Je nereálné se domnívat, že úředník na přepážce, který osvědčuje tzv. fikci pobytu, může v krátkém časovém intervalu přezkoumat to, zda cizinec v minulosti plnil či neplnil účel svého pobytu, tím spíše, že o tom může být spor a mělo by to být přezkoumáno v rámci správního řízení (v tomto případě v rámci řízení o žádosti o změnu účelu pobytu). Je tedy nepřiměřené vázat vydání osvědčení o oprávněnosti pobytu na splnění podmínek stanovených zákonem pro podání, resp. vyhovění dané žádosti, tím spíše, že navrhované ustanovení ani neupřesňuje, o jaké podmínky se má jednat, ani neodkazuje na jednotlivá zákonná ustanovení, která by měla takové podmínky vymezovat. Navrhované ustanovení je tedy rovněž nedostatečně určité.

**Požadujeme ponechání dosavadní úpravy.**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 29 a 61; § 50a odst. 3, § 118 odst. 3**

Navrhované ustanovení vytváří prostor pro naprostou libovůli správního orgánu.

Jen to, že je výjezdní příkaz, popř. rozhodnutí o stanovení nové doby k vycestování, vydáváno z úřední povinnosti, neznamená, že správní orgán nemá povinnost respektovat přitom zákon. Tj. správní orgán musí přezkoumat, zda jsou pro vydání výjezdního příkazu splněny podmínky zákona, a v případě, že splněny jsou, nemůže než výjezdní příkaz či rozhodnutí o stanovení nové doby k vycestování vydat. V opačném případě bude cizinec ponechán zcela na vůli správního orgánu, který ani v případě naplnění zákonných podmínek nemusí cizinci vydat výjezdní příkaz či rozhodnutí o stanovení nové doby k vycestování, aniž by bylo jasné, na základě čeho tak správní orgán rozhodl. Navrhovanou změnou tak může dojít k absurdní situaci, kdy i při splnění zákonných podmínek § 174a odst. 2, kdy objektivně jsou překážky vycestování ze strany žadatele (např. hospitalizace), nemusí být nová doba k opuštění území stanovena. Uvedené je o to závažnější, že odvolání nemá odkladný účinek, rozhodnutí je tak nezvratitelné a v mnoha případech tak bude nemožné napravit nezákonnou praxi.

Napadená ustanovení jsou navíc v rozporu s čl. 7 odst. 2 směrnice 2008/115/ES, tzv. návratové směrnice, podle níž*: „Je-li to nutné, prodlouží členské státy lhůtu k dobrovolnému opuštění území o přiměřenou dobu s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů, jako jsou délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existence jiných rodinných a společenských vazeb.“*

Česká republika, resp. ministerstvo vnitra nebo policie nemá prostor pro uvážení, zda lhůtu prodlouží či ne, neboť dle směrnice, pokud podmínky pro prodloužení lhůty k opuštění území dány jsou, musí být lhůta k opuštění území prodloužena.

**Požadujeme ponechání dosavadní úpravy.**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 30; § 50b**

Navrhovaná úprava je vágně formulovaná a vůbec nehodnotí soulad dané úpravy se směrnicí 2004/38/ES. Tato směrnice k omezení volného pohybu a pobytu stanoví rovněž povinnost hodnotit proporcionalitu takových opatření. Otázkou je také potřebnost této úpravy, když v § 87d zákona o pobytu cizinců jsou upraveny důvody pro ukončení přechodného pobytu občana EU, aniž by se nutně jednalo o občana členského státu s vydaným potvrzením o přechodném pobytu, když se zde hovoří pouze o „přechodném pobytu". Diskutabilní je také efektivita daného ustanovení, neboť občan EU může vycestovat na den a druhý den se vrátí.

**Navrhujeme novelizační bod vypustit.**

tato připomínka je zásadní

**K § 68 odst. 2 písm. d) (nad rámec novely)**

Navrhujeme počítat u studentů pobyt v plném rozsahu od data, kdy uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem. Došlo by tak k nápravě současně nespravedlivé úpravy, kdy je cizinci prodlužována doba pro podání žádosti o trvalý pobyt kvůli tomu, že ministerstvo nevydá rozhodnutí o žádosti včas.

**Navrhujeme v ustanovení § 68 odst. 2 písm. d) bod 1. přidat na konec středník a za něj následující text:** *„podal-li držitel dlouhodobého víza nebo dlouhodobého pobytu vydaného za účelem studia žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem, počítá se doba pobytu v plném rozsahu, nevydal-li správní orgán rozhodnutí o žádosti ve lhůtě podle tohoto zákona, a to ode dne uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí.“*

tato připomínka je doporučující

**K bodu 45; § 88 odst. 3**

**Vnímáme pozitivně výslovné zakotvení oprávnění k pobytu na území po dobu řízení o žádosti o i upravení fikce trvalého pobytu**, která již není vázána na podání žádosti, ale vznikne narozením dítěte a platí do právní moci rozhodnutí o žádosti. **Navrhujeme nicméně v této souvislosti doplnit na konec odstavce následující větu**, která pamatuje na opomenuté případy: *„Zákonný zástupce cizince narozeného na území je oprávněn podat rovněž žádost o vydání povolení k trvalému pobytu cizince narozeného na území v době, kdy sám podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu a řízení o této žádosti není ke dni narození cizince pravomocně ukončeno.“*

**Nesouhlasíme nicméně s úpravou, která odstraňuje možnost žádat o trvalý pobyt pro dítě narozené rodiči, který tento pobytový status nemá.** Stejná úprava byla předkládána již v předchozí novele zákona o pobytu cizinců a v připomínkovém řízení byla s ohledem na rozpory vypuštěna. Je cynické, když ministerstvo vnitra označuje za „spekulace“ alespoň částečné řešení dlouhodobě neřešené a tíživé situace tzv. nepojistitelných novorozenců, ke kterému dospěl Nejvyšší soud. Ministerstvo přitom samo s žádným řešením této situace nepřichází, jen ruší to, co v této oblasti už bylo dosaženo.

V praxi se Ministerstvo vnitra ČR tímto snaží zvrátit judikaturu soudů, která s odkazem na ustanovení § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a příslušná ustanovení Úmluvy o právech dítěte nalezla řešení situace tzv. nepojistitelných novorozenců. Konkrétně Nejvyšší soud ČR judikoval ve svém rozsudku spis. zn. 33 Cdo 2039/2015 ze dne 22. 9. 2016, že: „*Fikce zakotvená v § 88 odst. 3 větě druhé zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, se uplatní i v případech, kdy zákonný zástupce - bez ohledu na svůj pobytový stát - podá za narozeného cizince ve lhůtě podle § 88 odst. 1 tohoto zákona žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. a/ a b/ tohoto zákona*.“

Na tento judikát pak odkázal i Ústavní soud ČR ve svém nálezu Pl.ÚS 2/15 ze dne 3. 5. 2017, v němž poměrně těsnou většinou zamítl návrh na zrušení některých ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, která znevýhodňují cizince. V bodě 108 svého nálezu většina pléna uvedla toto: „*Obiter dictum Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že situaci dětí cizinců narozených na území České republiky řešil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 22. září 2016, sp. zn. 33 Cdo 2039/2015, který dovodil, že fikce trvalého pobytu od narození podle zákona o pobytu cizinců se vztahuje nejen na žádosti o trvalý pobyt pro dítě, jehož zákonný zástupce má trvalý pobyt, ale i na žádosti rodičů s dlouhodobým pobytem (kteří mohou pro dítě žádat o trvalý pobyt např. z humanitárních důvodů)*.“

Menšina ústavních soudců ve svém odlišném stanovisku soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Musila, Pavla Rychetského, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře k výroku a k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/15 rovněž na tento judikát Nejvyššího soudu ČR odkázala, a to v bodech 59 a následujících svého stanoviska: „*59. Souhlasně kvitujeme snahu obecných soudů těmto negativním důsledkům současné právní úpravy čelit novým výkladem zákonných ustanovení (viz rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 2039/2015 ze dne 22. 9. 2016 zmíněný v bodě 108 nálezu). Uznáváme, že takový výklad je schopen napravit některé nedostatky současné právní úpravy dostupnosti zdravotní péče pro děti - cizince. Nedomníváme se však, že je tímto výkladem problém vyřešen zcela dostatečně.* *60. Za prvé jde pouze o řešení dočasné, zpravidla na několik týdnů po narození dítěte - konkrétně do doby pravomocného rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt. Nelze totiž předpokládat, že by dětem rodičů s dlouhodobým pobytem byl v nějakém masovém měřítku udělován trvalý pobyt z humanitárních důvodů nebo důvodů hodných zvláštního zřetele. Půjde spíše o ojedinělé situace. Lze uvést, že i v případě dítěte z citovaného rozsudku Nejvyššího soudu byla žádost o trvalý pobyt zamítnuta. Tudíž jde o řešení pouze krátkodobé. Zároveň rodiče těchto dětí jsou fakticky nuceni podávat žádosti o trvalý pobyt pro své dítě, i když vědí, že jejich dítě požadavky pro trvalý pobyt nesplňuje. Jde tedy o nesystémové řešení zatěžující správní orgány rozhodující o těchto žádostech*.“

Toto řešení, které soudy nalezly, se nyní snaží Ministerstvo vnitra ČR zmařit, aniž by nabídly jakékoli jiné řešení pro případy, které se v podstatě kontinuálně vyskytují. **Dokud nebude situace tzv. nepojistitelných novorozenců řešena jiným způsobem, navrhujeme ponechat současné znění zákona doplněné o zakotvení oprávnění k pobytu na po dobu řízení o žádosti a o fikci trvalého pobytu, která již není vázána na podání žádosti, ale vznikne narozením dítěte, doplněné o navrženou větu (viz výše).**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 74; § 124 odst. 7 a § 131**

Trváme na zachování primárního užití mateřského jazyka tím spíše, že se jedná o nezletilého bez doprovodu. Čl.3/9 návratové směrnice označuje nezletilé osoby explicitně jako zranitelné osoby, stejně tak návrh revidovaného návratového nařízení. Navíc čl. 5 návrhu revidovaného návratového nařízení ukládá státům povinnost zajistit dotčenému cizinci jazykovou pomoc v případě potřeby. Máme za to, že u nezletilých cizinců lze rozumně požadovat povinnost seznámit je s relevantními skutečnostmi v jejich mateřském jazyce.

**Navrhujeme proto ponechat stávající znění.**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 102; § 169r odst. 1 písm. f)**

Byť je žádoucí cíl předkladatele zpřesnit zákon tak, aby nemohlo nelogicky dojít k zastavení řízení o pobytu jen proto, že cizinec někdy v minulosti požádal o mezinárodní ochranu, navrhovaná úprava toto zpřesnění nepřináší. V důsledku navrhované změny by mohlo naopak dojít k zastavením řízení v případě cizinců, kteří „podali žádost v době, kdy se na ně zákon nevztahoval“, ale pro to, že jim to sám zákon o pobytu cizinců explicitně umožňuje – viz § 87h odst. 2 písm. c) a § 68 odst. 5 písm. b). Podle těchto ustanovení i cizinec, který pobývá na území na základě dokladu vydaného dle zákona o azylu (azyl, doplňková ochrana), může požádat i o trvalý pobyt dle zákona o pobytu cizinců za předpokladu, že se před vydáním trvalého pobytu mezinárodní ochrany vzdá. Logicky však během řízení o trvalém pobytu, dokud se mezinárodní ochrany nevzdá, by spadnul do kategorie, že „podal žádost v době, kdy se na něj tento zákon nevztahoval“ (tj v době, kdy ještě spadal do zákona o azylu) a ministerstvo by mu tak mohlo jeho žádost o trvalý pobyt zastavit, což jde zcela proti smyslu zmíněné úpravy § 87h a § 68.

**Navrhujeme ponechat dosavadní úpravu nebo zpřesnit navrhované ustanovení (např. tak, že k zastavení řízení povede jen žádost o mezinárodní ochranu podaná po podání žádosti dle tohoto zákona).**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 104 a 105; § 169t odst. 8 a 9**

Je nepřípustné, aby lhůta pro vydání rozhodnutí neběžela ode dne učinění záznamu ve spisu; neexistuje žádná záruka pro účastníka řízení, že mezi takto učiněným záznamem (o kterém účastník řízení ani neví) a výzvou učiněnou ze strany správního orgánu nebude dlouhá proluka, a tím další průtahy v řízení. Žadatel by byl připraven o možnost obrany proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Účastník řízení nemůže ovlivnit, kdy jej správní orgán vyzve, lhůta pro rozhodnutí by tak nadále měla být vázána na výzvu, resp. pozastavena až od učinění této výzvy, a nikoli od účastníku neoznamovaného záznamu ve spisu.

**Požadujeme ponechání dosavadní úpravy.**

tato připomínka je zásadní

**K bodu 107; § 169v**

Navrhovaná úprava zásadně zasahuje do procesních práv účastníka řízení, neboť omezuje práva cizince, o jehož vyhoštění, zajištění či povinnosti opustit území se rozhoduje, a to tak, že bude možné provést jakýkoliv úkon v tomto řízení, i když bude tento účastník zastoupen v případě, že *„nepřítomnost zmocněnce bude způsobena z jeho strany“.* Zákon navíc nevysvětluje, jak bude posuzovat, co se touto zmocněncem zaviněnou nepřítomností rozumí. Navrhovaná úprava tak může být vykládána zcela v neprospěch cizince, o jehož vycestování/zajištění se rozhoduje, resp. jeho i v neprospěch jeho zástupce a může vést k naprostému znemožnění účasti právního zástupce při účasti na některých důležitých úkonech, jako je např. výslech účastníka. K tomu srov. § 50 s. ř. s. a např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. 1 As 20/2018 – 34 ze dne 20. 05. 2018, který uzavřel, že omluvitelným důvodem pro odročení jednání může být i dlouhodobě plánovaná dovolená právního zástupce účastníka řízení, pokud je řádně doložena. Navrhované ustanovení bez možnosti omluvy zástupce tedy nepřiměřeně zkracuje práva účastníka řízení.

Navrhovanou úpravu považujeme za nepřípustné omezení práva být zastoupen, potažmo i práva na spravedlivý proces.

**Požadujeme vypustit nebo doplnit alespoň: „*To neplatí, nemůže-li být zmocněnec přítomen při úkonu z důležitých důvodů."***

tato připomínka je zásadní

K části čtvrté (změna zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti)

**K § 3 zákona o zaměstnanosti, přidání odst. 4 (nad rámec novely)**

**Navrhujeme, aby bylo změněno ustanovení § 3 a přidán odst. 4, který stanoví: *„(4) Ustanovení odst. 2 a 3 se vztahují obdobně na cizince pobývající na území na základě pobytového oprávnění dle ustanovení § 87f odst. 5 a ustanovení § 87y zákona č. 326/1999 Sb.“***

Odůvodnění:

Navržené rozšíření explicitně stanuje, že osoby s pobytem dle § 87f odst. 5 a § 87y mají volný vstup na trh práce. Jedná se o legislativní nápravu nežádoucího stavu, která se v praxi z níže popsaných důvodů ukazuje jako potřebná.

U žadatelů, kteří mají fikci dle ustanovení § 87y je důvodem skutečnost, že není zcela zřejmé, od kterého okamžiku se na ně vztahuje odst. 2 resp. 3, které umožňují volný vstup na trh práce. V současnosti se volný vstup dovozuje výkladem, což vede ke značné právní nejistotě adresátů norem i správních orgánů vykonávající státní správu na úseku zaměstnanosti (např. Státní úřad inspekce práce). Skutečnost, že je takto důležitá otázka předmětem výkladu či stanoviska, které může v zásadě ze dne na den doznat zásadní změny je vysoce nežádoucí. Může totiž vést k tomu, že se najednou mnoho lidí, pobývajících a v dobré víře pracujících (tedy již se jako rodinní příslušníci integrujících z hlediska ekonomického) octne v situaci, kdy vykonávají nelegální zaměstnání, aniž by o tom tušili, stejně tak aby o tom tušili jejich zaměstnavatelé. Navrhovaná úprava tak do zákona pouze provádí dlouholetou zaužívanou praxi pro zvýšení právní jistoty všech účastníků právní normou dotčených právních vztahů.

Co se týče oprávnění pro osoby pobývající dle § 87f odst. 5 ZPC, jedná se o rodinné příslušníky, jimž byl ukončen přechodný pobyt a kteří dostali výjezdní příkaz na 60 dnů, aby si mohli podat žádost o jiný druh pobytu. V praxi se ukazuje, že tento přechod je nedomyšlený a způsobuje značné obtíže. Na rodinné příslušníky, kteří v době platnosti přechodného pobytu pracovali, se jeho zrušením již nevztahuje ustanovení § 3 odst. 2, resp. 3 zákona o zaměstnanosti, tudíž musí ukončit své stávající zaměstnání a čekat na vyřízení zaměstnanecké karty nebo trvalého pobytu, aby mohli znovu nastoupit na to samé místo, které museli opustit. Jedná se o zcela disproporční opatření, které zatěžuje všechny účastníky příslušných právních vztahů. U žadatelů dále kvůli nemožnosti pracovat dochází k výpadku příjmů v řádu týdnů, někdy měsíců (zákonná lhůta 60 dnů není často ze strany správního orgánu z kapacitních důvodů dodržena), což fakticky znemožňuje podání žádosti o trvalý pobyt kvůli nutnosti prokázat pravidelný měsíční příjem. Současná úprava tak vystavuje osoby značnému riziku upadnutí do finanční tísně a s ní spojenému riziku ztráty bydlení. Navrhovaná úprava se vztahuje pouze na ty, kteří si včas podají žádost o pobytové oprávnění (např. ZK, TP) a nebude zneužitelná těmi, kteří nebudou mít možnost o příslušné oprávnění požádat pro nesplnění podmínek toto ustanovení.

tato připomínka je zásadní

Kontaktní osoby:

Mgr. Kateřina Látalová e-mail: katerina.latalova@uzs.cz mob: 731 136 087

Mgr. Klára Boumová e-mail: klara.boumova@charita.cz mob: 731 646 938

Dr. Jan Zikeš e-mail: zikes@kzps.cz tel: 222 324 985

V Praze dne 31. října 2019

  **Jan W i e s n e r**

 prezident

1. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2002 ve věci C-459/99 MRAX. Rozsudek se týkal předchozí úpravy podle směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství, nicméně závěry tam dovozené se vztahují i na výklad směrnice 2004/38/ES. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2002 ve věci C-459/99 MRAX, bod 70 a 71. [↑](#footnote-ref-2)
3. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 4. 1976 ve věci 48/75 Royer. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kompromisním řešením by případně bylo ponechání návrhu s tím, že slova *„jestliže je zjištěn některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a) až c), e), g) a j) až m) a § 56 odst. 2 písm. a)*“ nahradí slova *„jestliže by další setrvání cizince na území znamenalo ohrožení bezpečnosti České republiky.“* [↑](#footnote-ref-4)