



Připomínky veřejného ochránce práv

k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o občanských průkazech a nařízení 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

(č. j. předkladatele MV-105415/LG-2019)

K části osmé, změna zákona o pobytu cizinců na území České republiky

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Navrhovaná právní úprava zcela **nedůvodně zhoršuje postavení rodinných příslušníků občanů České republiky** (dále jen „ČR“) ve srovnání s rodinnými příslušníky občanů Evropské unie (dále jen „EU“) a zásadním způsobem snižuje standard doposud garantovaných práv. **Navrhovaná úprava tím zakládá tzv. obrácenou diskriminaci, jelikož v otázkách vstupu a pobytu znevýhodňuje rodinné příslušníky občanů ČR z třetích zemí oproti rodinným příslušníkům jiných občanů EU pobývajících v ČR.** Konkrétní aspekty znevýhodnění rodinných příslušníků občanů ČR podrobně rozvádím níže. Zásadně nesouhlasím s tím, aby byli rodinní příslušníci občanů ČR v horším postavení než rodinní příslušníci občanů EU.

Snaha o odstranění tzv. vnitrostátního dorovnání postavení rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky EU se objevila i v rámci věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky v roce 2011¹. **Již tehdy se proti této snaze ostře vymezil můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský.** S poukazem na zachování rovnoprávnosti občanů ČR s občany EU **požadoval, aby vstup a pobyt jejich rodinných příslušníků podléhal stejným pravidlům.** Konstatoval, že si lze jen s obtížemi představit, že občané ČR a jejich rodinní příslušníci (u nichž je v drtivé většině případů předpoklad jejich trvalého pobytu na území ČR) budou v horším postavení než často jen dočasně za prací či podnikáním migrující občané EU a jejich rodinní příslušníci.² Na jeho kritiku této absurdní situace v plné míře navazuji.

¹ Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic, č. j. MV-48744-21/OAM-2011, dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=RACK8K7D2V21&tab=detail

² O připomínkách k odstranění vnitrostátního dorovnání rodinných příslušníků občanů ČR informoval tehdejší veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský i prostřednictvím pravidelné zprávy o činnosti Poslaneckou sněmovnu, viz zpráva dle

K předkládaným důvodům přijetí nové právní úpravy

Předkladatel zdůvodňuje přijetí nové úpravy pobytového režimu i pro rodinné příslušníky občanů ČR tím, že z evropských nařízení vyplývá „nezbytnost zpřesnit okruh osob spadajících pod rodinné příslušníky občanů Evropské unie“ tak, aby pod tuto kategorii spadali pouze rodinní příslušníci ve smyslu směrnice 2004/38³. Předkladatel odkazuje konkrétně na nařízení 2018/1240 týkající se implementace systému ETIAS, nebo na nařízení 2019/1157. Důvodová zpráva k předkládanému návrhu je však v tomto směru zavádějící. **Z evropských nařízení, na která předkladatel odkazuje, v žádném případě nevyplývá nutnost hmotněprávní úpravy současné podoby institutu rodinného příslušníka občana EU.**

Požadavky plynoucí z nařízení 2019/1157⁴

Mám za to, že stávající návrh zneužívá nezbytnost adaptace vnitrostátního právního řádu na nařízení 2019/1157. Nesdílím přesvědčení, že v souvislosti s realizací tohoto nařízení je nutné zpřesnit okruh rodinných příslušníků občanů EU. Současně považuji za krajně problematické, že k tak zásadní změně, jakou je navrhované zrušení vnitrostátního dorovnání, dochází prostřednictvím zdánlivě technické novely související s přijetím zákona o občanských průkazech. Tím spíše, že je v současné době projednávána poměrně rozsáhlá novela zákona o pobytu cizinců, která navíc jako hlavní podnět ke změně zákona označuje implementaci nařízení 2018/1240 o připravovaném systému ETIAS.⁵ V rámci této novely přitom předkladatel nijak nezpochybňoval kompatibilitu české právní úpravy s požadavky vyplývajícími z tohoto nařízení, které souvisí s nyní implementovaným nařízením 2019/1157. Skutečnost, že předkládaný návrh na odstranění vnitrostátního dorovnání nebyl součástí již projednávané novely zákona o pobytech cizinců, nýbrž byl zařazen do spíše technické novely související s podobou vydávaných průkazů, budí oprávněné pochybnosti o důvodech takového kroku.

Nařízení 2019/1157 upravuje pouze formální požadavky na lepší zabezpečení průkazů totožnosti občanů EU a povolení k pobytu vydávaných občanům a jejich rodinným příslušníkům. Toto nařízení bylo přijato s cílem posílit bezpečnostní normy vztahující se na tyto průkazy a

ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv za 4. čtvrtletí 2011 [online], dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2011_4_civrtleti.pdf, s. 6 a 7. Viz i Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2011 [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2012 [cit. 8. dubna 2020]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf, s. 24–25.

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 o posílení zabezpečení průkazu totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanů Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu.

⁵ Srov. předkládací zprávu 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: „Hlavním podnětem předkládané změny zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů je zajištění implementace nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240 ze dne 12. září 2018, kterým se zřizuje Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a kterým se mění nařízení (EU) č. 1077/2011, (EU) č. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 a (EU) 2017/2226 (dále jen „nařízení ETIAS“).

sjednotit jejich podobu, která doposud nebyla harmonizována⁶ (na rozdíl od průkazů vydávaných státním příslušníkům třetích zemí). Například pobytové karty vydávané rodinným příslušníkům občanů EU v ČR neobsahují strojově čitelnou zónu a nosič dat s biometrickými údaji. V souladu s předmětným nařízením by nově měly být občanům EU a jejich rodinným příslušníkům vydávány typově stejné průkazy, jaké jsou vydávány jiným státním příslušníkům třetích zemí. Podobu těchto průkazů upravuje nařízení 1030/2002⁷, ve znění nařízení 2017/1954⁸.

V praxi tedy bude všem cizincům vydáván biometrický průkaz povolení k pobytu, u kterého by pouze **mělo být z jeho označení patrné, že se jedná o průkaz vydávaný rodinnému příslušníkovi občana EU** v souladu se směrnicí 2004/38, aby se tím tento průkaz odlišil od průkazů vydávaných jiným cizincům. Rozdíl bude spočívat v tom, že doklad nebude nazván „povolení k pobytu“ ale „pobytová karta“, případně „karta trvalého pobytu“. Dále bude průkaz v datovém poli obsahovat kód „rodinný příslušník EU čl. 10 SMĚRNICE 2004/38/ES“ (v případě povolení k přechodnému pobytu) nebo „rodinný příslušník EU čl. 20 SMĚRNICE 2004/38/ES“ (v případě povolení k trvalému pobytu).⁹

Z uvedeného je také zřejmé, že **není pravdou**, jak uvádí předkladatel, že nařízení 2019/1157 považuje za rodinné příslušníky pouze osoby uvedené v článku 2 bodu 2 směrnice 2004/38. **Směrnice v článku 10 výslovně počítá s vydáváním pobytové karty i pro tzv. oprávněné osoby**, kdy pro ně pouze stanoví speciální náležitosti, které je v závislosti na typu oprávněné osoby potřeba k vydání karty doložit.¹⁰ Nelze proto dovést, že by unijní právo bránilo vydávání pobytových karet těm cizincům, které směrnice považuje „pouze“ za oprávněné osoby. Nařízení 1030/2002 ve znění nařízení č. 2017/1954 dává členským státům toliko možnost v případě oprávněných osob uvést v průkazu o povolení k pobytu poznámku „oprávněná osoba podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES“.¹¹

⁶ Srov. důvodovou zprávu k nařízení 2019/1157 dostupnou z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2018:0212:FIN>

⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1954 ze dne 25. října 2017, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí.

⁹ Viz čl. 7 odst. 2 nařízení 2019/1157: „Odchylně od odstavce 1 je na kartě uveden název „Pobytová karta“ nebo „Karta trvalého pobytu“. Členské státy uvedou, že tyto doklady byly vydány rodinnému příslušníkovi občana Unie v souladu se směrnicí 2004/38/ES. Pro tyto účely používají členské státy standardizovaný kód „Rodinný příslušník EU čl. 10 SMĚRNICE 2004/38/ES“ nebo „Rodinný příslušník EU čl. 20 SMĚRNICE 2004/38/ES“ v datovém poli [10] podle přílohy nařízení (ES) č. 1030/2002, ve znění nařízení (EU) 2017/1954.“

¹⁰ Viz čl. 10 odst. 2, písm. e) a f) směrnice 2004/38: „2. K vydání pobytové karty vyžadují členské státy předložení těchto dokladů:

e) v případech spadajících pod čl. 3 odst. 2 písm. a) doklad vydaný příslušným orgánem v zemi původu nebo v zemi, z níž přijíždějí, který potvrzuje, že jsou dotyčným občanem Unie vyživovanými osobami nebo členy jeho domácnosti, nebo doklad o vážných zdravotních důvodech naléhavě vyžadujících osobní péči tohoto občana Unie o ně;

f) v případech spadajících pod čl. 3 odst. 2 písm. b) doklad o trvalém vztahu s dotyčným občanem Unie.“

¹¹ Viz příloha nařízení 1030/2002, písm. a) bod 10.

Jsem přesvědčen, že z **nařízení 2019/1157 nevyplývá, že by ČR**, která dobrovolně a vědomě v rámci tzv. přesahující transpozice směrnice 2004/38 umožněné jejím článkem 37 vztáhla definici rodinného příslušníka i na oprávněné osoby a rodinné příslušníky vlastních nemigrujících občanů, **nemohla i těmto kategoriím cizinců vydávat pobytové karty ve stejném režimu jako doposud**. Jediný rozdíl oproti stávající situaci i po vstupu uvedeného nařízení v účinnost bude v tom, že tyto pobytové karty budou vydávány nově dle vzoru stanoveného v příloze nařízení 1030/2002 (tj. tyto průkazy budou vydávány ve formě biometrické karty a budou obsahovat specifický kód, z něhož bude zřejmé, že se jedná o průkaz vydávaný rodinnému příslušníkovi občana EU na základě směrnice 2004/38).

I pokud by z uvedeného nařízení vyplývala nezbytnost odlišit typ průkazu vydávaného rodinným příslušníkům, **nebylo za tímto účelem nutné jakkoli měnit národní definici rodinného příslušníka obsaženou v § 15a zákona o pobytu cizinců** a tím omezovat rozsah práv, která nyní požívají rodinní příslušníci nemigrujících občanů ČR. Předkladateli **nic nebrání přijmout takovou právní úpravu, která všem rodinným příslušníkům občanů ČR zachová jejich dosavadní zvýhodněné postavení a zároveň odliší typ průkazu**, který jim bude vydáván v závislosti na tom, zda se jedná o rodinného příslušníka migrujícího nebo nemigrujícího občana ČR.

V tomto ohledu se nabízí možnost přijetí stejné úpravy, s jakou návrh počítá například pro občany Spojeného království a jejich rodinné příslušníky. Podle důvodové zprávy bude na tuto skupinu cizinců aplikován stejný režim, jaký je uplatňován vůči občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Výjimku ze stejného režimu představují doklady, které jim budou vydávány k přechodnému pobytu delšímu než 90 dnů a k trvalému pobytu. Rodinným příslušníkům občanů Spojeného království tedy bude vydáván průkaz o povolení k pobytu, který namísto poznámky „Rodinný příslušník EU čl. 10 SMĚRNICE 2004/38/ES“, resp. „Rodinný příslušník EU čl. 20 SMĚRNICE 2004/38/ES“ bude obsahovat poznámku „rodinný příslušník UK/WA“.¹² Z nařízení 2019/1157 ani z nařízení 1030/2002 ve znění nařízení č. 2017/1954 nevyplývá, že by stejným způsobem nemohl být označen i průkaz vydávaný rodinnému příslušníkovi nemigrujícího občana EU. Ostatně i posledně uvedené nařízení výslovně počítá s tím, že v případě rodinného příslušníka občana Evropské unie, který nevykonal právo volného pohybu, bude doklad obsahovat údaj „rodinný příslušník“.¹³ Žádné z těchto nařízení ovšem výslovně nevyklučuje možnost vydávat rodinným příslušníkům nemigrujících občanů EU stejný typ průkazu jako rodinným příslušníkům migrujících občanů.

K nezbytnosti změny národní právní úpravy z komparativního hlediska

Předkladatel navrhovanou úpravu zdůvodňuje i nezbytností „normalizovat“ národní právní úpravu a snahou zařadit se k „drtivé většině členských států Evropské unie, které odlišují rodinné příslušníky migrujících občanů od rodinných příslušníků vlastních nemigrujících občanů“¹⁴. Tyto závěry opírá o výsledky dotazníkového šetření, podle kterého má 13 z 19 odpovídajících členských států obě skupiny legislativně odlišeny. V první řadě zdůrazňují, že 13 států nepředstavuje „drtivou většinu členských států Evropské unie“, ale pouhou polovinu z členských

¹² Viz navrhovanou změnu § 117b odst. 9 zákona o pobytu cizinců.

¹³ Viz příloha nařízení 1030/2002 ve znění nařízení č. 2017/1954, písm. a) bod 6.4: „Povolení k pobytu pro rodinného příslušníka občana Evropské unie, který nevykonal právo volného pohybu, musí obsahovat údaj ‚rodinný příslušník‘.“

¹⁴ Viz důvodová zpráva k předkládanému návrhu zákona, s. 3.

států. Současně uvádím, že **samotná skutečnost, že stát legislativně odlišuje rodinné příslušníky občanů EU od rodinných příslušníků vlastních občanů, nic nevyovídá o rozsahu práv, která těmto kategoriím přiznává.** Dovožovat z této skutečnosti závěry o nezbytnosti „normalizace“ národní právní úpravy považuji za nekorektní.

I když odhlédnu od této argumentační nesrovnalosti, z odborné literatury plynou zcela opačné závěry, než prezentuje předkladatel. Profesorka Elspeth Guild v článku z roku 2019 uvádí, že **pouze pět členských států má věcně odlišnou úpravu sloučení rodiny vlastních občanů a občanů EU** (Dánsko, Francie, Irsko, Nizozemsko a Spojené království). Počet států, které asimilovaly pravidla pro sloučení rodiny u vlastních občanů a u občanů Evropské unie, tak představuje většinu.¹⁵ Autorka ve studii vychází z informací poskytnutých národními experty a **závěry dovozuje z věcného srovnání rozsahu práv a povinností, nikoli pouze z formálního legislativního odlišení těchto kategorií rodinných příslušníků.**¹⁶ Argument předkladatele o nezbytnosti „normalizace“ národní právní úpravy tak považuji za lichý.

Závěry k důvodům předkládané změny zákona o pobytu cizinců

Shrnuji, že **předkladatelem prezentované důvody považuji** pro tak zásadní změnu, jakou je zhoršení postavení rodinných příslušníků českých občanů, **za zcela nedostatečné.** S navrhovanou novelou zákona o pobytu cizinců, v částech, které souvisí s odstraněním vnitrostátního dorovnání rodinných příslušníků občanů ČR, proto zásadně nesouhlasím. Konkrétní připomínky uvádím níže.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1. K čl. VIII, bodům 3, 5 a 6 (§ 15a)

V první řadě **musím zásadně odmítnout argument předkladatele, že navrhovanou úpravou dojde k nápravě nepřesné transpozice** směrnice 2004/38 ve vztahu k definici rodinného příslušníka občana EU a úpravě zákona o pobytu cizinců tak, aby odpovídal unijnímu právu a navazující judikatuře. Stávající úpravu § 15a zákona o pobytu cizinců nelze považovat za nepřesnou transpozici směrnice. Jedná se o **příklad přípustné přesahující transpozice směrnice EU** v souladu s jejím článkem 37, podle kterého „[t]outo směrnicí nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice.“

Možnost rozšířit působnost unijního práva i na čistě vnitrostátní situace přijetím národní právní úpravy přitom již v minulosti aproboval Soudní dvůr EU. Ve své judikatuře opakovaně označil například odstranění diskriminace za jeden z legitimních cílů řešení situací ve vnitrostátní úpravě řešením upraveným unijním právem.¹⁷ Z rozsudku Soudního dvora ve věci *Dzodzi proti Belgii*¹⁸

¹⁵ GUILD, Elspeth. EU Citizens, Foreign Family Members and European Union Law. *European Journal of Migration and Law* [online]. 2019, vol. 21, issue 3, s. 358–373 [cit. 8. dubna 2020]. Dostupné z: https://brill.com/view/journals/emil/21/3/article-p358_5.xml?language=en&body=pdf-22559, s. 372–373.

¹⁶ Tamtéž, s. 369–372.

¹⁷ Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. března 2006, *Poseidon Chartering BV*, C-3/04, odst. 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

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, když by daná situace sama o sobě neobsahovala žádný z faktorů podmiňujících jeho použití. Členský stát tedy může vztáhnout unijní právo na situace, které by jinak nespádaly do oblasti působnosti unijního práva, což s odkazem na uvedený rozsudek Soudního dvora výslovně potvrdil i Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu: „Situace, kdy se právní řád členského státu EU snaží zrovnoprávnit své občany s občany jiných členských států, resp. rodinné příslušníky svých občanů s rodinnými příslušníky občanů jiných členských států, není situací nijak výjimečnou či dokonce nepřipustnou. V rámci právního řádu členského státu může totiž docházet k diskriminaci vlastních státních občanů, a to vlivem paralelního použití unijní úpravy, která míří především na odstranění překážek volného pohybu, a která se vztahuje zejména na migrující občany jiných členských států a jejich rodinné příslušníky, a vnitrostátního práva, které se vztáhne na státní občany daného členského státu. **Členské státy přitom mohou tuto diskriminaci vlastních státních občanů odstranit tím, že rozšíří působnost unijního práva čistě na základě přijetí vnitrostátní normy**, jak tomu bylo právě v případě § 15 odst. 5 cizineckého zákona v tehdy účinném znění“¹⁹ (důraz doplněn).

Z uvedeného vyplývá, že **unijní právo nijak nebrání rozšíření jeho aplikace i na ryze vnitrostátní situaci**. Naopak, rozšíření aplikace unijního práva na určitou kategorii osob je dokonce možné také v situaci, kdy směrnice výslovně vylučuje, že by se na tuto kategorii osob vztahovala.²⁰ Vnitrostátní rozšíření definice rodinného příslušníka i na oprávněné osoby a na rodinné příslušníky občanů, kteří nevykonali právo volného pohybu, tudíž nijak neodporuje unijnímu právu a nelze zde mluvit o nepřesné či nesprávné transpozici směrnice 2004/38 do zákona o pobytu cizinců. **Stávající definici rodinného příslušníka občana EU obsaženou v § 15a proto není nutné nijak měnit**.

Upozorňuji také, že **navrhovaný odst. 2 zcela opomíjí některé případy, kdy podle Soudního dvora členský stát nemůže rozhodnout o odepření práva pobytu rodinného příslušníka občana EU, který nevyužil práva volného pohybu, a to s ohledem na článek 20, 21 a 45 Smlouvy o fungování EU (dále také „SFEU“)**.

Soudní dvůr již opakovaně stanovil, že čl. 20 SFEU **brání vnitrostátním opatřením, včetně rozhodnutí o odepření práva pobytu rodinným příslušníkům občana EU, v jejichž důsledku jsou**

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 [...]“.

Dále viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. listopadu 2013, Giuseppa Romeo, C-313/12, odst. 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 [...]“.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. října 1990, Dzodzi v. Belgický stát, C-297/88 a C-197/89.

¹⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, odst. 47.

²⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. listopadu 2018, C, A proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-257/17, odst. 31-39. Soudní dvůr shledal, že má pravomoc vykládat článek 15 směrnice 2003/86, když se toto ustanovení na základě vnitrostátního práva Nizozemska stalo přímo a bezpodmínečně použitelným na situaci rodinného příslušníka občana EU, jenž nevyužil svého práva volného pohybu. Skutečnost, že čl. 3 odst. 3 směrnice 2003/86 výslovně stanoví, že se tato směrnice nevztahuje na rodinné příslušníky občana EU, a tudíž vylučoval situace v původním řízení, neshledal jako problematické.

občané unie připraveni o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich statusu.²¹ Např. v případě *Zambrano* Soudní dvůr shledal, že článek 20 SFEU musí být vykládán tak, že brání tomu, aby členský stát odepřel cizinci, na kterého jsou výživou odkázány jeho děti nízkého věku, jež jsou občany EU, právo na pobyt, a aby uvedenému odmítl vydat pracovní povolení. V rozsudku *RH* dále shledal, že článek 20 SFEU brání tomu, aby členský stát zamítl žádost o sloučení rodiny podanou manželem či manželkou občana EU, který nevyužil práva volného pohybu, pouze z důvodu, že nemá pro sebe a svého manžela či manželku dostatečné prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociální pomoci, aniž by zkoumal, zda mezi uvedeným občanem EU a jeho manželem či manželkou existuje stav závislosti takové povahy, že v případě odmítnutí udělení odvozeného práva pobytu by občan EU musel opustit území Evropské unie.

Navrhovaná právní úprava dále neřeší postavení rodinného příslušníka občana ČR, když má tento občan zároveň občanství jiného členského státu, z něhož v minulosti využil svého práva na volný pohyb. Skutečnost, že státní příslušník členského státu, který se přestěhoval do jiného členského státu, v tomto státě pobývá a následně nabude občanství tohoto státu vedle svého původního, nemůže vést k tomu, že mu bude odepřeno vést v tomto členském státě rodinný v život.²² Právo pobytu rodinného příslušníka v takovém případě nebude sice odvozeno od směrnice 2004/38, která se však použije obdobně,²³ ale od článku 21 SFEU. Soudní dvůr přitom stanovil, že **pokud jde o podmínky přiznání odvozeného práva pobytu těmto státním příslušníkům třetí země, nesmí být přísnější než podmínky stanovené směrnicí 2004/38** pro přiznání takového práva státnímu příslušníkovi třetího státu, který je rodinným příslušníkem občana Unie, jenž využil svého práva volného pohybu a usadil se v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem. Využije-li například občan Slovenské republiky právo volného pohybu a pobytu na území ČR, následně získá české občanství, přičemž si ponechá slovenské občanství, podmínky pobytu jeho rodinného příslušníka, který sám není občan EU, nesmí být přísnější než podmínky stanovené směrnicí 2004/38.

Soudní dvůr odvozené právo pobytu dovedl také v případě rodinných příslušníků přeshraničních pracovníků. Ve svém rozsudku *S. a G.* shledal,²⁴ že článek 45 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že přiznává rodinnému příslušníkovi občana EU, 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 nepřiznání práva pobytu mělo odrazující účinek na výkon práva podle čl. 45 SFEU.

Aktuální právní úprava pokrývá všechny výše uvedené situace, čímž zjednodušuje činnost pracovníků odborů azylové a migrační politiky ministerstva vnitra. V případě, že bude navrhovaná právní úprava přijata, odbor azylové a migrační politiky bude muset ve svých rozhodnutích posuzovat, zda se nejedná o některou situaci, v níž podle judikatury Soudního dvora nelze zamítnout žádost o povolení k pobytu. I když bude navrhovaná právní úprava

²¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 27. února 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real proti RH, C-836/18, odst. 37; rozsudek ze dne 8. května 2018, K. A. a další (Sloučení rodiny v Belgii), C-82/16, odst. 49; rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín, C-165/14, odst. 69; rozsudek ze dne 8. března 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, odst. 41.

²² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. listopadu 2017, Lounes, C-165/16, odst. 52 a 53.

²³ Tamtéž, odst. 61.

²⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. března 2014, S. a G., C-457/12.

doplněna o ty kategorie státních příslušníků třetích zemí, u nichž již Soudní dvůr shledal, že jejich právo pobytu je odvozené z primárního práva EU, lze s ohledem na trend v rozhodování Soudního dvora předpokládat, že tyto kategorie oprávněných osob se budou dále rozšiřovat.

Tato připomínka je zásadní.

2. K čl. VIII, bodu 7 (§ 15b)

Z navrhované právní úpravy jednoznačně nevyplývá, jaké má být postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří splňují definice v § 15b odst. 1 písm. a), b), nebo c), avšak ve vztahu k občanu ČR, a to bez ohledu na to, zda se bude jednat o situaci podle navrhovaného § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Není zřejmé, zda navrhovaná právní úprava záměrně nedefinuje např. příbuzného občana ČR, který se o sebe z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana ČR, jako rodinného příslušníka, případně dalšího rodinného příslušníka. Ani z důvodové zprávy k navrhované novele nelze dovodit, jaké pobytové oprávnění by mohly využít tyto kategorie osob v případě, že bude navrhovaná novela přijata.

Navrhovaná právní úprava neřeší dopady změny definice rodinného příslušníka občana EU a definice rodinného příslušníka občana ČR do práv vyplývajících z dalších právních předpisů. Např. zákon o zaměstnanosti²⁵ stanoví, že rodinní příslušníci občana ČR, kteří nejsou státními příslušníky ČR ani jiného členského státu EU, mají v právních vztazích upravených tímto zákonem stejné právní postavení jako občan ČR, pokud tento zákon nestanoví jinak.²⁶ Návrh novely ani důvodová zpráva se k této otázce nevyjadřují, a není tedy zřejmé, zda úmyslem předkladatele bylo zachovat dosavadní postavení rodinných příslušníků občana ČR pro účely zaměstnávání také v případech, kdy by pro účely zákona o pobytu cizinců měli postavení dalšího rodinného příslušníka. Ustanovení § 8a odst. 1 písm. m) zákona o zaměstnanosti, podle něhož krajská pobočka Úřadu práce potvrzuje rodinnému příslušníkovi občana ČR uvedenému v § 3 odst. 3 dobu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání pro účely vydání pobytové karty rodinného příslušníka, však nasvědčuje tomu, že předkladatele další dotčené předpisy opomněl upravit.

Návrh novely ani důvodová zpráva neřeší dopad změny postavení rodinných příslušníků občanů ČR v oblasti sociálního zabezpečení. V případě zrušení dorovnání práv rodinných příslušníků občanů ČR s právy rodinných příslušníků občanů EU bude postavení rodinných příslušníků občanů ČR bez povolení k trvalému pobytu značně omezené a znevýhodněné ve srovnání s postavením rodinných příslušníků občanů EU.

Otázky ohledně definice rodinného příslušníka občana Evropské unie se přitom týkají také práv vyplývajících z dalších právních předpisů.²⁷ Vzhledem k tomu, že z navrhované právní úpravy ani z důvodové zprávy není zřejmé, jaké má být postavení aktuálních rodinných příslušníků občanů EU a ČR po přijetí novely, nelze řádně posoudit, nakolik zásadní snížení standardu hospodářských a sociálních práv bude navrhovaná novela pro ně představovat. Nelze tudíž ani posoudit, zda předkladatelem neměl být proveden test racionality.²⁸

²⁵ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

²⁷ Mimo jiné také zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů; zákon 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ K testu racionality viz např. nález Ústavního soudu ze dne 26. února 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16.

Tato připomínka je zásadní.

3. K čl. VIII, bodům 7, 11, 24, 25, 63, 71, 74 a 75 [§ 15b, § 42 odst. 6 a 7, § 87f odst. 2 písm. d), § 93 odst. 2, § 158 odst. 1 písm. a) bod 1, § 158a odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. a)]

Z článku 3 odst. 2 směrnice 2004/38 vyplývá, že hostitelské státy usnadní podmínky vstupu a pobytu tzv. oprávněných osob na svém území. Důvodová zpráva s odkazem na zmiňovaný článek směrnice vyjmenovává příklady usnadnění vstupu cizincům spadajícím pod navrhovaný § 15b zákona o pobytu cizinců.²⁹

S výjimkou možnosti podat žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67a zákona o pobytu cizinců jsou předkladatelem proklamovaná zvláštní opatření pouze dílčí, případně nijak zásadní.³⁰ **Při komplexním posouzení** úpravy pobytového oprávnění pro rodinné příslušníky občanů ČR a další rodinné příslušníky občanů EU ve smyslu § 15b zákona o pobytu cizinců **je zřejmé, že pobytový standard a ochrana se navrhuje snížit zásadním způsobem. Navrhované podmínky pro dlouhodobý pobyt** rodinných příslušníků občanů ČR/dalších rodinných příslušníků občanů EU **až na výjimky odpovídají nejnižšímu standardu vnitrostátní úpravy dlouhodobého pobytu.** Ve svém důsledku tak jde návrh proti článku 3 odst. 2 směrnice 2004/38.

Rodinný příslušník občana ČR/další rodinný příslušník občana EU by tak měl pobývat na území ČR za horších podmínek, než rodinný příslušník občana třetí země, na kterého dopadá ustanovení § 42a zákona o pobytu cizinců.³¹ Horší postavení by dotčení rodinní příslušníci měli dále například ve srovnání se studenty splňujícími podmínky § 42d zákona o pobytu cizinců, výzkumnými pracovníky (§ 42f zákona o pobytu cizinců)³² či rezidenty jiného členského státu EU (§ 42c zákona o pobytu cizinců).³³

Konkrétně se výrazně nižší standard pobytového oprávnění projeví při žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu (resp. prodloužení jeho platnosti), zamítnutí žádosti, zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, či správním vyhoštění.

²⁹ Důvodová zpráva jako příklad uvádí možnost podat z oprávněného pobytu žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR (§ 42 odst. 6), zvláštní režim pro plnění ohlašovací povinnosti (§ 93 odst. 2), či podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu ve smyslu (§ 67a).

³⁰ Například ohlašovací povinnost by pro rodinné příslušníky občana ČR/další rodinné příslušníky občanů EU měla platit nikoliv ve lhůtě do 3 pracovních dnů, ale do 30 dnů po vstupu. Při nesplnění ohlašovací povinnosti se cizinec dopustí přestupku podle § 156 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, za nějž lze podle § 156 odst. 5 písm. d) zákona o pobytu cizinců uložit pokutu do 3 000 Kč.

³¹ Ustanovení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území představují implementaci směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003, o právu na sloučení rodiny.

³² Ustanovení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a vědeckého výzkumu představují implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činností au-pair.

³³ Ustanovení o povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU představují implementaci směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (v konsolidovaném znění Směrnice EP a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011).

Navrhovaný § 42 odst. 6 zákona o pobytu cizinců vyjmenovává **náležitosti žádosti** o povolení k dlouhodobému pobytu rodinného příslušníka občana ČR/dalšího rodinného příslušníka občana EU.³⁴ Mimo jiné z něj vyplývá **povinnost předložit prostředky k pobytu podle § 13 zákona o pobytu cizinců**. Dotčený rodinný příslušník by měl mít podle navrhované úpravy postavení žadatele o bytové oprávnění vymezené pouze vnitrostátními předpisy (bez reflexe unijního práva). Při vydání povolení k dlouhodobému pobytu rodinného příslušníka občana ČR/dalšího rodinného příslušníka občana EU s platností na 2 roky,³⁵ půjde o povinnost doložit jako náležitost žádosti částku ve výši cca 152 000 Kč.³⁶ Oproti stávající úpravě, kdy rodinný příslušník občana ČR a EU nemá povinnost dokládat prostředky k pobytu, **jde o zásadní zhoršení podmínek pro vstup a pobyt**. Navrhovaná úprava tímto znesnadňuje vstup rodinného příslušníka občana ČR a dalšího rodinného příslušníka občana EU. Jde tak proti smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38. Současně platí, že přestože unijní právo nebrání právní úpravě, aby sloučení rodiny občana EU, který nevyužil práva volného pohybu, podléhalo podmínce dostatečných prostředků, **systematické uložení takové podmínky bez jakékoli výjimky může porušit odvozené právo pobytu**, které musí být ve specifických případech přiznáno na základě článku 20 SFEU.³⁷

Rodinný příslušník občana třetí země spadající pod § 42a zákona o pobytu cizinců dokládá jako prostředky k pobytu úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení, který nebude nižší než součet částek životních minim členů rodiny a skutečných odůvodněných (případně nejvyšších normativních) nákladů na bydlení.³⁸ Toto pravidlo platí i pro rodinného příslušníka rezidenta jiného členského státu EU ve smyslu § 42c odst. 5 zákona o pobytu cizinců.³⁹ Takto vymezení rodinní příslušníci sice musí prokázat pravidelnost příjmů, ovšem nejsou nuceni k jednorázovému doložení vysoké částky. **V mnoha případech se rodinný příslušník občana ČR/další rodinný příslušník občana EU kvůli splnění povinnosti doložit náležitosti žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dostane do horšího postavení, než rodinný příslušník občana třetí země** spadající pod § 42a nebo § 42c odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Obdobné závěry ohledně vymezení povinných náležitostí platí i pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.⁴⁰

Navrhovaná novela nijak neřeší **podmínky pro zamítnutí žádosti** o povolení k dlouhodobému pobytu rodinného příslušníka občana ČR/dalšího rodinného příslušníka občana EU. Použijí se

³⁴ Odkazuje na náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a) a c) až f) zákona o pobytu cizinců. Dále musí cizinec předložit doklad prokazující splnění podmínek v § 15b, doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, který odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j.

³⁵ Podle navrhovaného § 44 odst. 4 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

³⁶ Podle nařízení vlády č. 61/2020 Sb. činí od 1. dubna 2020 existenční minimum částku 2 490 Kč měsíčně. Podle § 13 odst. 2 zákona o pobytu cizinců tak musí předložit cizinec částku minimálně ve výši 151 890 Kč ($15 \cdot 2\,490 + (23 \cdot 2 \cdot 2\,490)$).

³⁷ Rozsudek ze dne 27. února 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real proti RH, C-836/18, odst. 32 a 33.

³⁸ Podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Obdobný princip platí podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců pro žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nebo pro žadatele o vydání povolení k trvalému pobytu po 5 letech pobytu na území podle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

³⁹ Podle § 42c odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁰ Podle § 44a odst. 3 ve srovnání s § 44a odst. 4 a 5 zákona o pobytu cizinců.

tedy obecně vymezené důvody⁴¹ pro zamítnutí žádosti podle § 56 zákona o pobytu cizinců.⁴² **Rodinný příslušník občana ČR by tak měl mít opět horší postavení než jiné skupiny občanů třetích zemí⁴³ (zejména pak rodinné příslušníky), na které se vztahuje unijní úprava.** Pro rodinné příslušníky občanů třetích zemí spadajících pod § 42a zákona o pobytu cizinců jsou důvody zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu oproti obecným důvodům vymezeny úžeji. Obdobné omezení důvodů pro zamítnutí žádosti platí i pro rodinné příslušníky rezidentů jiného členského státu EU.⁴⁴

Jako příklad uvádím možnost zamítnout žádost rodinného příslušníka občana ČR z důvodu 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tedy že pobyt cizince na území není v zájmu ČR nebo je zjištěna **jiná závažná překážka pobytu cizince na území**. Tzv. „jiná závažná překážka“ představuje neurčitý právní pojem a dává správnímu orgánu široký prostor pro správní uvážení a v návaznosti na to široký prostor pro zamítnutí žádosti. Správní orgán takový prostor pro zamítnutí žádosti nemá v případě občana třetí země pobývajícího na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, ani rodinného příslušníka rezidenta jiného členského státu EU. U těchto občanů třetích zemí zákon o pobytu cizinců aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) nepřipouští.

Horší postavení oproti rodinnému příslušníku občana třetí země **bude mít rodinný příslušník občana ČR/další rodinný příslušník občana EU i při zrušení povolení k dlouhodobému pobytu.** V navrhované novele chybí zvláštní úprava důvodů pro zamítnutí. Na zrušení pobytu rodinného příslušníka občana ČR se vztahuje obecné ustanovení § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. To odkazuje na § 37 zákona o pobytu cizinců. Na příslušného rodinného příslušníka by tak mělo dopadat více důvodů pro zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, než na rodinného příslušníka občana třetí země pobývajícího na území za účelem společného soužití rodiny (důvody ke zrušení vymezuje § 46a zákona o pobytu cizinců). Obdobný závěr platí pro další výše zmiňované skupiny občanů třetích zemí.⁴⁵ Jako konkrétní příklad je možné uvést (obdobně jako v případě zamítnutí) zrušení platnosti povolení při zjištění tzv. „jiné závažné překážky.“⁴⁶

Stejně tak u správního vyhoštění by na rodinného příslušníka občana ČR/dalšího rodinného příslušníka občana EU měly podle navrhované úpravy dopadat obecná ustanovení. **Navrhovaná ochrana před správním vyhoštěním je zásadně nižší oproti občanovi třetí země pobývajícimu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.**

⁴¹ Půjde o ustanovení vztahující se na občany třetích zemí pobývajících na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným ale například i na občany třetí země pobývajících na území za tzv. účelem „ostatní.“

⁴² Ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců se vztahuje k dlouhodobému vízu. Uplatní se však § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož pro povolení k dlouhodobému pobytu platí § 56 obdobně.

⁴³ Důvody pro zamítnutí pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území nebo vědeckého výzkumu omezuje § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Obdobně v § 46 odst. 4 zákona o pobytu cizinců omezuje důvody pro zamítnutí rezidenta jiného členského státu EU a v 46 odst. 5 pro zamítnutí dlouhodobého pobytu za účelem studia (§ 42d).

⁴⁴ Podle § 46 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁵ Například zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU a jeho rodinného příslušníka vymezuje § 46b zákona o pobytu cizinců.

⁴⁶ Ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 46 odst. 1 v návaznosti na § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Rodinného příslušníka občana třetí země⁴⁷ je podle § 119 odst. 4 zákona o pobytu cizinců možné vyhostit pouze v případě ohrožení bezpečnosti státu, závažného narušení veřejného pořádku nebo ohrožení veřejného zdraví. Navíc kromě obvyklého posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do rodinného a soukromého života zákon explicitně ukládá správnímu orgánu zvážit, zda nepostačuje zrušení platnosti povolení k dlouhodobému povolení rodinného příslušníka občana třetí země. Na rodinného příslušníka občana ČR by naproti tomu dopadal § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Správní vyhoštění až na 10 let by bylo možné takovému cizinci uložit již v případě důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.

Lze shrnout, že **rodinní příslušníci nemigrujících občanů ČR by se v důsledku navrhovaných změn dostali do výrazně horšího postavení, než rodinní příslušníci občanů třetích zemí.** Taková situace je nedůvodná a nežádoucí.

Tato připomínka je zásadní.

4. K čl. VII, bodům 12 a 13 [§ 44 odst. 4 písm. e) a § 44a odst. 1 písm. d)]

Délka platnosti povolení k dlouhodobému pobytu rodinného příslušníka občana ČR/dalšího rodinného příslušníka občana EU je stanovena na 2 roky. Dochází tak k výrazné změně, jelikož podle stávající úpravy je rodinným příslušníkům udělován přechodný pobyt bez časového ohraničení (omezena je platnost pobytové karty, která je vydávána na maximálně 5 let). Předkladatel tuto změnu nijak nezduodňuje. **V případě rodinného příslušníka nemigrujícího občana ČR je taková změna nelogická. Lze totiž důvodně předpokládat, že rodinný příslušník občana ČR se spolu s ním v ČR usadí.**

S možností prodloužit platnost dlouhodobého pobytu o 2 roky se rodinný příslušník občana ČR/další rodinný příslušník občana EU opět dostává do výrazně horšího postavení, než rodinný příslušník občana třetí země s povoleným trvalým pobytem (prodlužuje se o 5 let). Nic na tom nemění, že rodinný příslušník občana ČR má po 2 letech nepřetržitého pobytu možnost požádat o povolení k trvalému pobytu. Cizinec kupříkladu nemusí splňovat podmínky pro získání povolení k trvalému pobytu podle § 67a zákona o pobytu cizinců. Navíc z podané žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 67a zákona o pobytu cizinců neplyne tzv. fikce pobytu. Rodinný příslušník občana ČR tak musí podat souběžně žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a za podání žádosti zaplatit správní poplatek.

Podle navrhované změny zákona o správních poplatcích se v souladu s nově vloženou poznámkou rodinným příslušníkem občana EU pro účely zákona o správních poplatcích rozumí cizinec uvedený v § 15a a § 15b zákona o pobytu cizinců. Pro účely zákona o správních poplatcích by tedy měl mít rodinný příslušník občana ČR stejné postavení jako rodinný příslušník občana EU. Z předkládané novely ani z důvodové zprávy ale není zcela jasné, jaký poplatek ve skutečnosti uhradí. S ohledem na znění poznámky by měl být patrně i dlouhodobý pobyt rodinného příslušníka občana ČR podřazen pod přechodný pobyt ve smyslu položky 116 bod 5 zákona o správních poplatcích. Není však jednoznačné, zda bude rodinný příslušník občana ČR opravdu hradit poplatek podle položky 116 bod 5, nebo uhradí poplatek podle položky 116 bod 1 a u prodloužení podle položky 116 bod 2. Je proto nezbytné odstranit výkladové nejasnosti a upřesnit výši poplatku pro rodinné příslušníky občanů ČR.

⁴⁷ Ustanovení § 119 odst. 4 zákona o pobytu cizinců se vztahuje také na studenty a vědecké pracovníky. Obdobně upravuje podmínky pro správní vyhoštění rezidenta jiného členského státu § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

Pokud by měl rodinný příslušník občana ČR hradit za podání žádosti o vydání povolení k pobytu a prodloužení platnosti poplatků podle položky 116, bodů 1 a 2, poplatků by dosahoval výše 2 500 Kč. Povinnost zaplatit správní poplatek v dané výši by znamenala zásadní snížení standardu oproti současnosti, kdy jsou rodinní příslušníci občanů od správního poplatku osvobozeni. I v tomto ohledu by šla navrhovaná změna proti čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38, neboť vysoký administrativní poplatek představuje také znesnadnění vstupu. Navrhovaná změna zákona o správních poplatcích by v takovém případě ve svém důsledku znamenala, že rodinný příslušník nemigrujícího občana ČR by za podání žádosti měl zaplatit několikanásobně vyšší správní poplatek oproti rodinnému příslušníkovi občana jiného státu EU (poplatek ve výši 200 Kč).⁴⁸ Jde o nastavení výrazně znevýhodňující rodinného příslušníka občana ČR. Takový stav považuji za neodůvodněný a nežádoucí.

Tato připomínka je zásadní.

5. K čl. VIII, bodům 14 až 17 [§ 67a, § 69 odst. 3, 70 odst. 2 písm. e) a odst. 5 písm. d), § 75 odst. 1 písm. h)]

Návrh úpravy žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 67a zákona o pobytu cizinců nijak nespecifikuje, jak vykládat nepřetržitost pobytu. Není jasné, zda bude tolerována nepřítomnost cizince analogicky k § 68 odst. 2 písm. e) a f) zákona o pobytu cizinců či analogicky k § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Teoreticky může jít o nepřetržitost absolutní (analogicky k výkladu aktuálně účinného znění § 42 odst. 2, § 42d odst. 1, § 42f odst. 2, § 42g odst. 5, § 42i odst. 2, § 42n odst. 7 a § 45 odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců). Jasnou výkladovou odpověď nedává ani důvodová zpráva.

Pokud důvodová zpráva odkazuje na stávající úpravu § 87h zákona o pobytu cizinců, nabízí se analogický výklad k § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Z hlediska systematiky zákona je však problematické vykládat ustanovení Hlavy IV zákona o pobytu cizinců upravující pobytové oprávnění občanů třetích zemí ustanovením vložené Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců upravující pobyt občana EU a jeho rodinných příslušníků.

Tato připomínka je zásadní.

6. K čl. VIII, bodu 48 (§ 87u)

Dle navrhované právní úpravy (§ 87u odst. 2) se v případě, pokud rodinný příslušník občana EU nesplní některou z povinností uvedených v odstavci 1, řízení o vydání pobytové karty nebo karty trvalého pobytu usnesením zastaví. Zároveň dle § 169r (Zastavení řízení) se usnesením také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec „ [...] b) jde-li o občana Evropské unie nebo rodinného příslušníka občana Evropské unie, který požádal o vydání **osvědčení o registraci**, povolení k přechodnému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, nepřevezme **osvědčení o registraci**, pobytovou kartu, **průkaz trvalého pobytu nebo kartu trvalého pobytu** ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení výzvy ministerstva, pokud v této lhůtě nesdělí, že mu v tomto úkonu brání důvody na jeho vůli nezávislé, [...]“

Navržená úprava působí poněkud nepřehledně. Na jedné straně je nesplnění povinnosti podle § 87u odst. 1 písm. b) (nedostavení se k převzetí pobytové karty či karty trvalého pobytu) důvodem pouze pro zastavení řízení o vydání pobytové karty či karty trvalého pobytu (§ 87u

⁴⁸ Podle položky 116 odst. 5 sazebníku.

odst. 2). Naproti tomu dle ustanovení § 169r odst. 1 písm. b) je nesplnění též povinnosti důvodem k zastavení řízení o žádosti o povolení k přechodnému trvalému pobytu. **Takové řešení je v rozporu s deklaratorním charakterem pobytové karty/karty trvalého pobytu.**⁴⁹ Navíc obě ustanovení stanoví rozdílné lhůty ke splnění též povinnosti (60 x 30 dnů). Dále **není zřejmé, jaké dopady bude mít nesplnění povinnosti podle ustanovení § 87u odst. 1 písm. a).** Povede pouze k zastavení řízení o vydání pobytové karty/karty trvalého pobytu aniž by bylo zpochybněno nabytí přechodného pobytu/trvalého pobytu?

Tato připomínka je zásadní.

7. K čl. VIII, bodu 70 (§ 156 odst. 6)

Podle nově doplněného odst. 6 se cizinec dopustí přestupku tím, že neplní povinnost plynoucí z přechodných ustanovení zákona požádat o výměnu vydaného dokladu nebo se nedostaví k pořízení a zpracování biometrických údajů. Za tento přestupek lze uložit pokutu až ve výši 3 000 Kč. Toto opatření je podle důvodové zprávy odůvodněno nezbytností zajistit bezproblémovou výměnu dokladů vydávaných rodinným příslušníkům občanů Evropské unie.

Nerozporuji samotnou možnost uložit pokutu za případné nerespektování povinnosti výměny průkazu. Za problematické však považuji, že se jedná o povinnost obsaženou výhradně v přechodných ustanoveních zákona. Pro cizince tak může být zásadním problémem se o této své povinnosti dozvědět. **Důvodová zpráva přitom neřeší, zda, případně jakým způsobem, budou cizinci o této povinnosti informováni.** Za nevhodnější variantu bych považoval adresnou informaci o povinnosti výměny případně přímo výzvu k výměně průkazu. Uznávám však, že při celkovém počtu 55 000 průkazu může takový postup činit problémy. Alternativně by bylo možné realizovat osvětovou kampaň a následně zaslat adresnou informaci např. v poslední třetině vymezeného období těm cizincům, kteří doposud povinnost nesplnili.

I s přihlédnutím ke způsobu, jakým je povinnost výměny průkazu upravena, navíc **považuji stávající maximální sazbu pokuty za nepřiměřeně vysokou.** Jak uvádí předkladatel, pouhá pohrůžka a možnost uložení pokuty by měla plně postačovat k dosažení stanoveného cíle. Za těchto okolností považuji za dostatečnou i nižší maximální sazbu pokuty.

Tato připomínka je zásadní.

8. K čl. IX bodu 8 (přechodná ustanovení)

Podle příslušného přechodného ustanovení se bude povolení k přechodnému pobytu vydané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona považovat za povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Touto právní úpravou **dochází k zásahu do již existujících právních vztahů a ke zkrácení nabytých práv** rodinných příslušníků občanů ČR a dalších rodinných příslušníků občanů EU. Jedná se o příklad nepravé retroaktivity, která je v právním řádu obecně přípustná. Existují však výjimky její nepřipustnosti.⁵⁰ Ústavní soud v této

⁴⁹ Podrobněji viz POŘÍZEK, Pavel. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci). In: JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel (eds.) Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016 [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2018 [cit. 10. dubna 2020]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Rocenka_cizinci_2016.pdf, s. 152 a 195.

⁵⁰ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 14. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96: „U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti.“

souvislosti odkazuje na závěry doktríny a zahraniční rozhodovací praxe, podle které je „nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování ‚zklamané‘ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti“⁵¹. Při řešení časového střetu právní úpravy dochází k zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, a to v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu. **Řešení tohoto konfliktu hodnot musí odpovídat hledisku proporcionality**. Svou roli při hledání optimálního řešení přitom nehraje pouze míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, ale i další skutečnosti, jako **společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy**.⁵²

V uvedeném případě zcela **postrádám společenskou naléhavost** pro přijetí řešení, které tak zásadním způsobem zasahuje do legitimního očekávání rodinných příslušníků a zkracuje jejich práva. Jak jsem uvedl v obecné připomínce, důvody předkladatele pro přijetí nové právní úpravy nepovažuji za opodstatněné. Tím spíše postrádám nezbytnou naléhavost důvodů právní změny pro ospravedlnění retroaktivního zásahu do práv rodinných příslušníků občanů ČR.

Pominu-li tuto zásadní věcnou výhradu, právní úprava (ani důvodová zpráva) neupřesňuje, jakým způsobem bude stanovena délka nově vzniklého dlouhodobého pobytu. Není zřejmé, zda bude dlouhodobý pobyt automaticky stanoven na délku 2 let a zda tomu tak bude od momentu účinnosti připravované novely, nebo bude délka nějakým způsobem diferenciována. Změnou právní úpravy dochází ke zcela zásadní změně z časově neomezeného přechodného pobytu, na časově ohraničený dlouhodobý pobyt. Vzhledem k tomu, že uplynutí doby povoleného pobytu má zásadní dopady na zachování možnosti setrvat na území, považuji jakoukoli nejasnost v rámci přechodných ustanovení za nepřípustnou.

Tato připomínka je zásadní.

Brno 15. dubna 2020

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

⁵¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, odst. 147.

⁵² Obdobně viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, odst. 149.