



Reakce na stanovisko Ministerstva vnitra k postavení rodinných příslušníků českých občanů v návrhu nového cizineckého zákona

Vítáme, že Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“) [reagovalo](#) na naše výhrady týkající se nové právní úpravy postavení českých občanů a jejich rodinných příslušníků v návrhu nového cizineckého zákona. Jeho vyjádření však podle našeho názoru neodpovídá na podstatu věcných a právních připomínek vznesených v našem původním [stanovisku](#).

Návrh zákona v předložené podobě zakládá tzv. **obrácenou diskriminaci** vlastních státních příslušníků tím, že rodinné příslušníky občanů ČR staví do výrazně nevýhodnějšího postavení oproti rodinným příslušníkům občanů jiných států EU.

- Tvrzení MV: „*Konsorcium systematicky směšuje dvě zcela odlišné právní situace. A to režim podle Směrnice 2004/38/EU (volný pohyb občanů EU a jejich rodinných příslušníků + přeshraniční prvek) vs. čistě vnitrostátní situace občanů ČR (občan ČR, který volný pohyb nevykoná).....Z toho plyne, že rozdílné zacházení není diskriminací, ale důsledkem odlišného právního režimu.*“

Reakce Konsorcia: Nezpochybňujeme, že Směrnice 2004/38/ES se primárně vztahuje na občany EU a jejich rodinné příslušníky, kteří využili právo volného pohybu. Evropské právo však členským státům nezakazuje, aby totožná pravidla aplikovaly i na rodinné příslušníky vlastních občanů (státních příslušníků třetích zemí) tedy na situace, kde není přeshraniční prvek.¹ Přesně takto je koncipována současná česká právní úprava, která funguje bez zásadních problémů již řadu let. Současný zákon o pobytu cizinců rodinné příslušníky občanů ČR a rodinné příslušníky občanů jiných států EU z hlediska pobytových práv v zásadě nerozlišuje. Evropské právo nestanovuje povinnost aplikovat na vlastní občany a jejich rodiny přísnější pravidla. Problémem tedy není existence odlišného právního režimu jako takového², ale že práva v těchto odlišných režimech nejsou shodná a jsou znevýhodňující pro české občany a jejich rodinné příslušníky oproti občanům jiných států EU.

- Tvrzení: MV uvádí: *Zástupci neziskového sektoru tvrdí, že „dosavadní česká úprava nebyla nikdy ze strany EU zpochybněna“.* V minulosti musela ČR řešit právě problém vydávání špatných dokladů pro rodinné příslušníky občanů ČR, kteří neměli nárok na pobytovou kartu podle směrnice.

Reakce Konsorcia: Je pravdou, že dle EU mají být rodinným příslušníkům (migrujících) EU občanů vydávány jiné průkazy než rodinným příslušníkům občanů ČR, kde není přeshraniční prvek. Ale tento problém byl dávno vyřešen novelou z roku 2021. Rodinným příslušníkům občanů EU, se vydává pobytová karta, zatímco rodinným příslušníkům českých občanů, se vydává průkaz o povolení k pobytu. Tj. kritika ze strany EU směřovala pouze k administrativně technickému provedení (označení a podobě vydávaných dokladů). Kritika nesměřovala k tomu, že ČR vztahuje unijní právo i na ryze vnitrostátní situace, které do jeho působnosti jinak nespádají.

- Tvrzení: *Ministerstvo uvádí, že hlavní rozdíly spočívají v nemožnosti rodinného příslušníka občana ČR podat žádost z nelegálního pobytu a v odlišném režimu správního vyhoštění.*

Reakce Konsorcia: Není přesné redukovat změnu pouze na dvě dílčí odlišnosti. Návrh obsahuje i další rozdíly s významnými praktickými dopady. Rodinní příslušníci českých občanů nebudou moci v některých případech podat žádost z území ani tehdy, když zde pobývají oprávněně (například na základě takzvané fikce pobytu). Někteří rodinní příslušníci českých občanů dále nebudou moci na území zůstat po dobu rozhodování o odvolání. Rozdílné mají být rovněž podmínky prodloužení

¹ Soudní dvůr EU několikrát potvrdil, že členské státy EU mohou vztáhnout unijní právo i na ryze vnitrostátní situace, které by do jeho působnosti jinak nespádaly.

² Byť považujeme za zbytečné vytvářet dva samostatné pobytové režimy pro rodinné příslušníky občanů EU a rodinné příslušníky občanů ČR. Jak ukazuje současná úprava, oba případy lze legislativně řešit v rámci jednoho režimu. Navrhované rozdělení proto podle našeho názoru nepřináší skutečné zjednodušení, ale naopak zvyšuje složitost a nepřehlednost zákona.



pobytu, možnost přejít po zániku rodinného vztahu na jiný pobytový titul, pravidla vstupu na území i přechodná ustanovení.³

- Tvrzení: *Ministerstvo uvádí, že návrh sleduje legitimní cíl a je přiměřený.*

Reakce Konsorcia: Není jasné, co je tím legitimním cílem. Ve své reakci ministerstvo odkazuje zejména na prevenci zneužívání pobytových oprávnění. Tento důvod však není v důvodové zprávě ve vztahu ke změně úpravy pobytu rodinných příslušníků občanů ČR uveden. Ministerstvo neuvádí, jak často ke zneužívání dochází, proč nestačí stávající nástroje, proč jsou navrhovaná omezení nezbytná ani proč jejich dopady na české občany a jejich rodiny nejsou nepřiměřené. Takové posouzení v dostupných podkladech chybí.

Možné zneužívání lze (ve stávajícím i v novém zákoně) řešit adresně a individuálně. Pokud v konkrétních případech dochází k podvodnému či účelovému jednání, MV může pobyt neudělit nebo jej zrušit, pokud již byl udělen. Není proto přesvědčivé, aby kvůli bližší nedoloženým excesům došlo k plošnému zhoršení postavení všech rodinných příslušníků českých občanů. Argumentace MV navíc vytváří nebezpečný narativ, že český občan, který uzavře sňatek s cizincem ze třetí země, je automaticky podezřelý z podvodného jednání.

- Tvrzení: MV uvidí: *“Návrh ST 144 je plně v souladu s právem EU...”*

Reakce Konsorcia: Ani pokud se zaměříme čistě na problematiku pobytu rodinných příslušníků, není toto tvrzení přesné. Judikatura Soudního dvora EU stanoví, že i v některých zdánlivě vnitrostátních situacích může občanu třetí země vzniknout odvozené právo pobytu přímo ze Smlouvy o fungování Evropské unie.⁴ Toto návrh zákona nereфлекtuje a ani v takových případech rodinným příslušníkům občanů ČR nepřiznává stejné postavení jako rodinným příslušníkům občanů EU. Na nedostatečné zohlednění práva EU upozorňovala i Legislativní rada vlády.⁵

REAKCE NA ARGUMENTACI MV V KONKRÉTNÍCH BODECH

Ad 2.1. - Tvrzení MV: *Ministerstvo tvrdí, že podmínky doložení příjmu jsou pro obě skupiny srovnatelné a že příjem u RP EU nepředkládá rodinný příslušník, nýbrž občan EU.*

Reakce Konsorcia: Unijní právo za určitých okolností umožňuje zkoumat, zda má občan EU dostatečné prostředky k pobytu. Zvláštní režim se však vztahuje právě na občany EU, kteří jsou zaměstnaní nebo podnikají⁶. V takovém případě ani občan EU neprokazuje prostředky k pobytu (úhrnný měsíční příjem) v pevné výši stanovené českým zákonem.⁷ Tvrzení ministerstva, že příjem nedokládá rodinný příslušník, ale občan EU, je proto nepřesné. Dle ust. § 281 odst. 2 návrhu zákona nemusí rodinný příslušník občana EU (ani občan EU) dokládat úhrnný měsíční příjem, pokud občan EU v Česku pracuje nebo podniká. U rodinného příslušníka českého občana však § 308 žádnou obdobnou výjimku neobsahuje. Podmínka příjmu tedy není pro obě skupiny stejná.

Ad 2.2. - Tvrzení MV: *Ministerstvo obhajuje zákaz podávání nových žádostí během pobytové fikce a doporučuje cizincům vyčkat na pravomocné skončení původního řízení.*

Reakce Konsorcia: Argumentace ministerstva má podstatu naší výhrady. Tou je skutečnost, že rodinný příslušník občana jiného státu EU může v této situaci (tzv. “fikce pobytu”) žádost podat,

³ Blíže k tomu v našem [stanovisku](#).

⁴ Jde zejména o případy, kdy je nezletilé dítě s občanstvím členského státu fakticky závislé na rodiči ze třetí země a odchod tohoto rodiče by v praxi vedl také k odchodu dítěte z území Evropské unie (rozhodnutí SDEU ve věci *Zambrano*).

⁵ [Stanovisko Legislativní rady vlády](#) k návrh zákona v minulém volebním období (čj. 52/24), str. 21, bod 6

⁶ Srov. čl. 7 odst. 1 písm. a) a čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice [2004/38/EC](#)

⁷ Srov. čl. 8 odst. 3 první odrážka směrnice [2004/38/EC](#), dle kterého od osoby spadající pod čl. 7 odst. 1 písm. a) lze požadovat průkaz totožnosti a potvrzení zaměstnavatele, potvrzení o zaměstnání nebo důkaz samostatné výdělečné činnosti



zatímco rodinný příslušník českého občana nikoli. Jedná se o neodůvodněné rozdílné zacházení s lidmi v totožné právní situaci.

Navíc “fikce pobytu” je běžný a zcela legální pobytový režim po dobu, kdy běží řízení o prodloužení pobytu⁸. Zákaz podat novou žádost v této pobytové situaci dopadne na manžela/manželku občana ČR, který na území pobývá oprávněně. Doporučení MV vyčkat na konec původního řízení není vždy reálným ani praktickým řešením. Původní řízení může trvat měsíce nebo déle a životní okolnosti se mění (student může úspěšně dokončit studium, nebo cizinka z důvodu rizikového těhotenství musí ukončit podnikání či je ukončen pracovní poměr na dobu určitou). V takovém případě nemůže plnit původní účel pobytu (studium, podnikání) a žádost o jeho prodloužení bude zamítnuta. Zároveň jim ale nebude ani umožněno podat žádost o pobyt rodinného příslušníka občana ČR z území. Řešením není ani odjezd a podání žádosti ze zahraničí. Ten často představuje značné finanční náklady a zejména může vést k dlouhodobému odloučení rodiny.

Ve vztahu ke konkrétnímu případu nelze souhlasit s tvrzením ministerstva, že postačí vyčkat na skončení původního řízení. Pokud by cizinka z Venezuely z důvodu těhotenství nemohla pokračovat ve své podnikatelské činnosti, přestala by splňovat účel původního pobytu. Její žádost o prodloužení by proto mohla být zamítnuta. Současně by však během fikce (ani následně po zamítnutí žádosti o prodloužení původního pobytu) pobytu nemohla podat žádost jako rodinný příslušník českého občana. Dostala by se tak do paradoxní situace, kdy by byla nucena vycestovat a řešit situaci z Venezuely.

Ad 2. 3. – Tvrzení MV: *Ministerstvo odkazuje na možnost zachování práva pobytu podle § 284 písm. c) bodu 2 návrhu a na možnost požádat si o zaměstnaneckou kartu ještě před rozvodem.*

Reakce Konsorcia: Argumentace ministerstva má podstatu naší výhrady. Tou je skutečnost, že bývalý rodinný příslušník občana jiného členského státu EU může po zrušení pobytu požádat na území o jiný typ pobytového oprávnění, zatímco bývalý rodinný příslušník českého občana tuto možnost mít nebude. Odkaz ministerstva na možnost zachování práva pobytu podle § 284 písm. c) bodu 2 návrhu tento rozdíl neřeší. Tato ochrana se uplatní pouze při splnění stanovených podmínek (manželství trvalo min 3 roky). Nepomůže tedy osobám, které tyto podmínky nesplní. Přesvědčivý není ani argument, že si má dotčená osoba požádat o zaměstnaneckou kartu ještě před rozvodem. Možnost podat žádost předem nemění nic na tom, že po zrušení pobytu budou mít bývalí partneři českých občanů horší postavení než bývalí partneři občanů jiných členských států EU. Nelze automaticky předpokládat, že každý má během rozvodového řízení dostatek informací, možností a osobních kapacit k vyřízení jiného pobytového oprávnění. To platí zvláště v případech domácího násilí.

Ad 2. 4. - Setrvání během odvolání: *MV argumentuje potřebou bránit zneužívání systému osobami s „nejistou pobytovou situací“ (např. držitelé bezvízového styku či krátkodobých víz).*

Reakce Konsorcia: Argumentace ministerstva má podstatu naší výhrady. Tou není tvrzení, že právo setrvat na území během odvolání musí být absolutní, ale skutečnost, že rodinný příslušník občana jiného státu EU může ve stejné situaci vyčkat na pravomocné rozhodnutí, zatímco rodinný příslušník českého občana nikoli. Bezvízový pobyt či pobyt na krátkodobé vízum jsou plně legální formy pobytu. Označovat tyto žadatele za osoby s „nejistou pobytovou situací“ je nepatřičné. Navrhované opatření postihne i občany vyspělých bezvízových zemí (USA, Kanada, Austrálie, Japonsko atd.), kterým bude upřena základní procesní ochrana. Argument ministerstva, že „řádně podané žádosti s prokázanou rodinnou vazbou nic nebrání“, ignoruje chybovost samotné státní správy. Odvolací řízení existuje právě proto, že prvostupňový orgán (MV) může rozhodnout nesprávně. V praxi se s těmito případy běžně setkáváme. Důvodem zamítnutí žádosti navíc nemusí být pochybnosti o rodinném vztahu, ale například sporné posouzení příjmů či jiných dokladů nebo procesní otázky (např. chyba MV při doručování). Pokud musí žadatel vycestovat ještě před rozhodnutím o odvolání, jedná se o

⁸ Cizinci pobývají na tzv. “fikci pobytu” často i z důvodu na straně MV (MV rozhodlo o žádosti o prodloužení pobytu v zákonné lhůtě).



výrazný zásah do jeho procesních práv. Možnost žádat o pobyt přímo na zastupitelském úřadě není vždy reálné řešení, protože může vést k několika měsíčnímu odloučení rodiny.⁹

Ministerstvo argumentuje potřebou bránit zneužívání. MV ale neuvádí v jakém rozsahu se v praxi toto skutečně vyskytuje, ani proč by případná rizika nešlo řešit méně omezujícím způsobem. Pokud má ministerstvo v konkrétním případě pochybnosti o účelovosti žádosti, má nástroje, jak případné excesy řešit individuálně. Není nutné plošné omezení práv všech žadatelů.

Ad 2. 5. - Správní vyhoštění MV odkazuje na existenci soudního přezkumu a posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života.

Reakce Konsorcia: Argumentace ministerstva májí podstatu naší připomínky. Tou je, že bude možné vyhostit rodinné příslušníky českých občanů z podstatně širších a méně závažných důvodů než rodinné příslušníky občanů jiných států EU. Odkaz na posouzení přiměřenosti a soudní přezkum tento rozdíl neodstraňuje. Jde pouze o pojistky při použití přísnější právní úpravy, resp. při chybném postupu MV, nikoli o vysvětlení, proč má být rodinný příslušník českého občana vystaven riziku vyhoštění například kvůli neplatnému cestovnímu dokladu, zatímco u rodinného příslušníka občana EU přichází vyhoštění v úvahu pouze při závažném ohrožení veřejného pořádku, bezpečnosti státu. Skutečnost, že vyšší ochranu rodinných příslušníků občanů EU vyžaduje unijní právo, ještě neznamená, že Česká republika musí zavést nižší ochranu pro rodiny vlastních občanů.

Ad 2. 6. - Retroaktivita MV označuje aplikaci nové úpravy na již probíhající vztahy a řízení za „standardní postup“ a tvrdí, že u osob s již vydaným pobytem se z hlediska práv nic nemění.

Reakce Konsorcia: Tvrzení MV, že použití nové právní úpravy na vztahy vzniklé a řízení zahájená podle dosavadní úpravy je „standardním“ postupem, považujeme za nepřesné. Návrh totiž obecně stanoví dokončení probíhajících řízení podle dosavadního zákona, avšak zejm. pro rodinné příslušníky občanů ČR zavádí zvláštní, méně příznivou výjimku.¹⁰ Podstatou výhrady je proto rozdílné (méně příznivé) zacházení s RP ČR a k zásahu do právní jistoty osob, které podaly žádost nebo získaly pobytový status za určitých podmínek, ale jejich žádost či status mají být nově posuzovány podle podmínek nových.

Tvrzení ministerstva, že se u osob s již vydaným pobytem nic nemění, zejména pokud jde o přístup na trh práce, je bez předložení souvisejícího změnového zákona nepřesné. Navazující předpisy dnes vážou tato práva na pobyt rodinného příslušníka občana EU, do této kategorie však současná úprava zahrnuje i rodinné příslušníky občanů ČR. Nový zákon jejich pobyt převádí do samostatné kategorie pobytu rodinného příslušníka občana ČR. Nebudou-li současně změněny i navazující zákony, nemusí se na tuto novou kategorii dosavadní práva, včetně přístupu na trh práce, automaticky vztahovat ,který však není s návrhem předkládan, nelze spolehlivě tvrdit, že přístup na trh práce a další související práva zůstanou zachována.

Ad 3 - Nesezdané páry

Argumentace ministerstva nevysvětluje podstatu naší připomínky. Tou je, zda je pevná podmínka jednoho roku trvání partnerského vztahu, aby osoba mohla žádat o pobyt rodinného příslušníka občana ČR nebo EU, vůbec potřebná a přiměřená. Trvalost vztahu se má posuzovat podle konkrétních okolností, nikoli pouze podle kalendáře. Účelové vztahy lze řešit individuálně, pokud ministerstvo zjistí, že vztah není skutečný, pobyt neudělí. Pevná hranice jednoho roku může ve výsledku znemožnit českému občanovi žít rodinný život v České republice (viz ilustrační příklad v našem stanovisku). To, že některé státy používají přísnější podmínky, samo o sobě nedokládá nezbytnost české úpravy. Praxe navíc není jednotná a existují i systémy, které pevnou minimální dobu nevyžadují a hodnotí vztah individuálně.

⁹ Rozhodnutí MV může v některých případech trvat až 180 dnů (§ 599 návrhu).

¹⁰ Srov. ust. § 684 a § 695 návrhu.