

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Zákon, kterým se mění 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.	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo vnitra	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení, s výjimkou čl. I bodu 164, který nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2018, a čl. I bodu 181, který nabývá účinnosti prvním dnem třináctého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.
Implementace práva EU: Ano - termín stanovený pro implementaci: 30. 9. 2016, resp. 29. 11. 2016 - jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU? Ano	
2. Cíl návrhu zákona	
<p>Cílem návrhu zákona je v souladu se směrnicí 2014/66/EU usnadnit mobilitu osob převedených v rámci společnosti uvnitř Unie a omezit administrativní zátěž spojenou s jejich pracovním zařazením. Za tímto účelem je stanoven zvláštní režim mobility uvnitř Evropské unie.</p> <p>Dalším cílem návrhu zákona je v souladu se směrnicí 2014/36/EU účinné řízení migračních toků a zajištění uspokojivých pracovních a životních podmínek sezónních zaměstnanců stanovením spravedlivých a transparentních pravidel pro přijetí a pobyt a vymezením práv sezónních zaměstnanců při současném poskytnutí stimulů a záruk, jejichž cílem je zabránit překračování délky pobytu nebo tomu, aby se dočasný pobyt stal trvalým.</p> <p>Dále se do zákona o pobytu cizinců vkládají nová pravidla pro vstup a pobyt zahraničních investorů. Cílem nově zřízeného pobytového oprávnění pro zahraniční investory je zejména nastavení příznivějších podmínek, které přispějí k tomu, že se Česká republika stane pro zahraniční investory lákavější destinací. Zároveň by tato ekonomická migrace měla představovat i značný přínos pro stát, kraj či jednotlivé obce. Cílem je podpořit příliv přímých zahraničních investic a zároveň zvýšit konkurenceschopnost České republiky.</p> <p>S ohledem na specifika správního řízení ve věcech pobytu cizinců se ukázalo jako nutné posílit odchylky právní úpravy správního řízení ve věcech pobytu cizinců od obecné úpravy správního řádu. Cílem je posílit bezpečnostní aspekty správního řízení a minimalizovat zneužívání stávajících procesních pravidel.</p> <p>Návrhem dochází také ke zpřesnění terminologie v úpravě rodinných příslušníků občanů Evropské unie, tak aby tato terminologie lépe odpovídala právu Evropské unie. Vzhledem k tomu, že s touto změnou není spojena změna práv nebo povinností cizince, nejsou dopady této změny dále blíže analyzovány.</p>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	

3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano
<p>Obě směrnice implementované tímto návrhem počítají se zařazením cizinců ze třetích zemí do kategorií osob oprávněných čerpat nepojistné sociální dávky (např. pohřebné, příspěvek na dítě, rodičovský příspěvek, příspěvek na úhradu potřeb dítěte a příspěvek na péči). Počet nově oprávněných osob se bude odvíjet od počtu žadatelů o jednotlivá pobytová oprávnění. V současné době nelze odhadovat vývoj na českém a zahraničním trhu práce, a proto není možné přesně vyčíslit dopad na veřejné rozpočty. Ze statistických údajů o vývoji výdajů na nepojistné sociální dávky a počtu jejich příjemců však jednoznačně vyplývá, že z hlediska celkových čísel mají dávky poskytované jak občanům členských států EU, tak občanům tzv. třetích států marginální význam.</p> <p>Zefektivnění doručování písemností cizincům pobývajícím během řízení v zahraničí – 6,5 mil. Kč z rozpočtu Ministerstva vnitra a 2,783 mil. Kč z vládní rozpočtové rezervy ve prospěch kapitoly Ministerstva zahraničních věcí.</p> <p>Zavedení dozoru státních zastupitelství nad zařízeními pro zajištění cizinců –10,190 mil. Kč v roce 2018 a 8,98 mil. Kč v následujících letech.</p>
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ano
<p>Zavedením povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování získá Česká republika konkurenční výhodu oproti ostatním státům v získávání investorů, přenosu know-how a budování nových pozic na trhu.</p> <p>Pozitivní dopad by měla mít i podpora cirkulární migrace ve formě zjednodušení pravidel pro vstup a pobyt za účelem sezónního zaměstnání a usnadnění mobility osob převedených v rámci společnosti uvnitř Unie spojené s omezením administrativní zátěže spojené s pracovním zařazováním těchto osob.</p>
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano
<p>Navrhovaná úprava pobytu za účelem investování sníží administrativní zátěž významných investorů při vstupu a pobytu na území, tím že jim bude umožněno získat povolení k dlouhodobému pobytu na území až na dva roky bez nutnosti předchozího pobytu na základě dlouhodobého víza. Vytvoření novému druhu pobytového oprávnění pro zahraniční investory podpoří příliv přímých zahraničních investic a zvyšování konkurenceschopnosti České republiky.</p> <p>Pozitivní dopad na podnikatelské prostředí by mělo mít i zavedení zvláštního režimu mobility uvnitř Evropské unie pro držitele platného povolení pro osobu převedenou v rámci společnosti.</p>
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) Ne
3.5 Sociální dopady: Ano
<p>V souvislosti s transpozicí směrnic 2014/36/EU a 2014/66/EU se implementují i požadavky na rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení, a to v případě sezónních pracovníků a osob převedených v rámci společnosti. Rozšiřuje se tak okruh oprávněných osob z některých nepojistných sociálních dávek - u sezónních zaměstnanců se jedná o pohřebné a příspěvek na péči a v případě vnitropodnikově převáděných zaměstnanců o pohřebné, příspěvek na dítě, rodičovský příspěvek, příspěvek na úhradu potřeb dítěte a příspěvek na péči. Při implementaci bylo zároveň využito možnosti omezení rovného zacházení v případě sezónních pracovníků a u osob převedených v rámci společnosti a jejich rodinných příslušníků, možnost poskytovat některé z těchto dávek tak byla zúžena.</p> <p>Novelou zákoníku práce bude i cizincům, kteří jsou držiteli karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k pobytu vnitropodnikově převedeného zaměstnance vydaného jiným</p>

<p>členským státem Evropské unie, zajištěno právo na stejné zacházení, jako osobám, na něž se vztahuje směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (např. maximální délka pracovní doby, minimální délka dovolené, atd.).</p> <p>Novelou zákona o státní sociální podpoře, zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zákona o sociálních službách bude rozšířen okruh oprávněných osob ve vztahu k nároku na pohřebné, příspěvek na dítě, rodičovský příspěvek, příspěvek na úhradu potřeb dítěte a příspěvek na péči.</p>
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
Žádné z navržených regulačních opatření nebude mít dopad na rovnost mužů a žen ani na dodržování zákazu diskriminace.
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
K zavedení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování se potenciálně váže riziko korupčního jednání. Budou však nastaveny systémové pojistky, které by měly toto riziko minimalizovat.
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ano.
S ohledem na specifika správního řízení ve věcech pobytu cizinců se ukázalo jako nutné posílit odchylky právní úpravy správního řízení ve věcech pobytu cizinců od obecné úpravy správního řádu. Uvedené má vést právě k zmíněnému posílení bezpečnostních aspektů správního řízení a minimalizaci zneužívání stávajících procesních pravidel. Navrhovaná úprava tedy povede ke zvýšení bezpečnosti.

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Zákon, kterým se mění 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.

Tematické okruhy jednotlivých regulačních opatření

Vzhledem k rozsahu předložené novely je pro lepší přehlednost analýza jednotlivých regulačních opatření uváděna samostatně po jednotlivých tematických okruzích:

- A) Sezónní zaměstnávání – vztah k právu EU**
- B) Vnitropodnikové převedení – vztah k právu EU**
- C) Povolení k pobytu za účelem investování**
- D) Posílení bezpečnostních aspektů migračního procesu**
- E) Změny v předpisech v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí**

Česká republika ctí a plně respektuje závazky, které pro ni vyplývají z unijního práva. Jedním z těchto závazků je i povinnost uvést český právní řád do souladu s oběma výše uvedenými směrnici. Navrhovaná novelizace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a dalších souvisejících zákonů tak realizuje povinnost transpozice výše uvedených směrnic a zavádí do národní právní úpravy 2 nová pobytová oprávnění pro tzv. sezónní zaměstnance a pro osoby převedené v rámci společnosti. Většina úprav v souvisejících zákonech je pak přímým důsledkem změn provedených v zákoně o pobytu cizinců.

Nad rámec povinností vyplývajících pro Českou republiku z členství v Evropské unii dochází ke zpřesnění současné právní úpravy v několika dalších oblastech. Tyto změny reagují na nedostatky, které odhalila praxe a na něž je nutno adekvátním způsobem reagovat. To se týká především posílení bezpečnostního aspektu migračního procesu. Návrh nové úpravy podnikání je motivován snahou učinit Českou republiku přitažlivější pro velké zahraniční investory, kterým bude umožněno získat dlouhodobý pobyt na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování až na 2 roky bez podmínky předchozího pobytu na území na základě víza.

Obsah

Sezónní zaměstnávání	5
Vnitropodnikové převedení.....	13
Povolení k pobytu za účelem investování	21
Posílení bezpečnostních aspektů migračního procesu.....	28
Změny v předpisech v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí	31

Sezónní zaměstnávání

1.2 Definice problému

Evropská unie připravila v minulých 10 letech na základě Plánu politiky legální migrace balíček směrnic upravujících vstup a podmínky zaměstnání vybraných kategorií ekonomických migrantů: vysoce kvalifikovaných pracovníků, sezónních pracovníků, vnitropodnikově převáděných pracovníků (klíčový personál a specialisté) a praktikantů (stážistů) odměňovaných mzdou. Část těchto směrnic již byla do českého právního řádu transponována (např. vysoce kvalifikovaní pracovníci).

V roce 2014 byla přijata **směrnice** Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 **o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci** (dále jen „směrnice 2014/36/EU“) Členské státy Evropské unie mají lhůtu do 30. září 2016, aby uvedly v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí.

Směrnice 2014/36/EU má přispět k účinnému řízení migračních toků pro konkrétní kategorii sezónní dočasné migrace a k zajištění uspokojivých pracovních a životních podmínek sezónních zaměstnanců stanovením spravedlivých a transparentních pravidel pro přijetí a pobyt a vymezením práv sezónních zaměstnanců při současném poskytnutí stimulů a záruk, jejichž cílem je zabránit překračování délky pobytu nebo tomu, aby se dočasný pobyt stal trvalým. Pravidla stanovená směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí by současně měla přispět k tomu, aby se z takového dočasného pobytu nestal pobyt nepovolený.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

a) zákon o pobytu cizinců

V současnosti **neexistuje žádné specifické pobytové oprávnění za účelem sezónního zaměstnání**. Cizinec, který na území České republiky vykonává sezónní zaměstnávání, musí v současné době získat zaměstnaneckou kartu (typ povolení k dlouhodobému pobytu), která je mu Ministerstvem vnitra vydána pouze pod podmínkou, že mu Úřad práce ČR vydá povolení k zaměstnání podle § 96 zákona o zaměstnanosti.

V roce 2015 bylo na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí podáno přes 4 700 žádostí o zaměstnaneckou kartu, kladně vyřízeno bylo přes 3 700 žádostí. Nelze statisticky rozlišit, kolik z nich bylo vydáno sezónním zaměstnancům. Pouze z odhadů počtu vydaných povolení k zaměstnání podle § 96 zákona o zaměstnanosti (sezónní zaměstnání), lze orientačně určit, že půjde řádově o stovky osob ročně.

b) zákon o zaměstnanosti

Zákon o zaměstnanosti v současné době upravuje sezónní zaměstnání v ustanovení § 96. Podle zmíněného ustanovení se povolení k zaměstnání vyžaduje v případě, že cizinec bude sezónním zaměstnancem zaměstnávaným činnostmi závislými na střídání ročních období, avšak nejdéle na dobu 6 měsíců v kalendářním roce, pokud mezi jednotlivými zaměstnáními na území České republiky uplyne doba nejméně 6 měsíců.

Povolení k zaměstnání cizince vydává krajská pobočka Úřadu práce České republiky. Před vydáním povolení k zaměstnání je prováděn tzv. test trhu práce: Přednost při obsazování místa mají evidovaní uchazeči o zaměstnání, zájemci o zaměstnání a ostatní osoby s volným

přístupem na trh práce. Volné místo lze obsadit cizincem pouze v případě, že není k dispozici dostatek domácích pracovních sil s potřebnou kvalifikací. Za cizince se pro účely zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí podle zákona o zaměstnanosti nepovažuje občan Evropské unie a jeho rodinný příslušník a rodinný příslušník občana České republiky.

c) **občanský soudní řád a soudní řád správní**

d) **zákon o uznávání odborné kvalifikace**

e) **zákon o státní sociální podpoře, zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách**

f) **zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání**
Stávající právní stav upravený výše uvedenými zákony neodpovídá požadavkům na rovné zacházení vyplývajícím ze směrnice 2014/36/EU.

g) **zákon o správních poplatcích**

Stávající stav zákona neumožňuje osvobození od poplatku pro žadatele o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, kteří již v minulosti na území za stejným účelem pobývali a splňovali všechna kritéria a podmínky.

1.4 Popis cílového stavu

a) **zákon o pobytu cizinců**

Základním cílem je **zavést zvláštní postup pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o pobyt v České republice za účelem sezónního zaměstnání a zároveň jim zajistit s tím související práva**. Hlavní rozdíl spočívá ve zjednodušení pravidel pro vstup a pobyt za účelem sezónního zaměstnání a zajištění ochrany práv migrujících pracovníků.

Ministerstvo vnitra bude udělovat vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání cizinci, který **hodlá na území České republiky pobývat za účelem sezónního zaměstnání** (resp. výkonu činnosti závislé na ročním období) vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce, **a kterému bylo Úřadem práce České republiky vydáno k tomuto účelu povolení k zaměstnání**.

Vízum k pobytu nad 90 dní za účelem sezónního zaměstnání bude vydáváno s dobou platnosti a dobou pobytu **maximálně na 6 měsíců** (směrnice umožňovala stanovit maximální délku v rozmezí v rozmezí 5 až 9 měsíců) v rámci kteréhokoli období 12 měsíců. Období 6 měsíců je dostatečně dlouhou dobou odpovídající potřebám domácího trhu práce a charakteru sezónních prací. Vízum bude možné prodloužit, vždy však nejdéle v rámci maximální doby platnosti víza, tedy 6 měsíců.

Smyslem této úpravy je především podpora cirkulární migrace. Zákon proto nepředpokládá zavádění jazykových či integračních požadavků na cizince.

Žádosti cizinců, kteří již v České republice v průběhu předcházejících 5 let jako sezónní pracovníci působili a splňují všechny podmínky, o toto vízum budou vyřízeny přednostně.

b) **zákon o zaměstnanosti**

Cizincům zaměstnávaným v odvětvích zaměstnání, která zahrnují činnosti závislé na ročním období, bude **i nadále vydáváno povolení k zaměstnání** podle § 96 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. **Seznam odvětví** zaměstnání, která zahrnují činnosti závislé na ročním období, bude stanoven **vyhláškou**, přičemž se jedná o **zemědělství, zahradnictví a turistický ruch**.

Maximální doba, na kterou je možné vydat **povolení k zaměstnání**, činí v souladu se směrnicí **6 měsíců** v kterémkoli období 12 měsíců po sobě jdoucích. Sezónnímu zaměstnanci

může být pro tyto účely vydáno několik povolení k zaměstnání. Platnost povolení k zaměstnání, které bylo vydáno na dobu kratší než 6 měsíců, lze prodloužit, nejdéle však tak, aby celková doba platnosti povolení k zaměstnání nepřekročila 6 měsíců.

c) občanský soudní řád a soudní řád správní

Cizinci pobývající na území na vízum za účelem sezónního zaměstnání budou moci být v některých řízeních před soudy zastoupeni právníčkou osobou, k jejímž činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana práv cizinců (neziskové organizace).

d) zákon o uznávání odborné kvalifikace

Cizinci pobývající na území na vízum za účelem sezónního zaměstnání budou zařazeni do kategorie osob, jejichž odborná kvalifikace se uznává podle tohoto zákona.

e) zákon o státní sociální podpoře, zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách

Cizinci pobývající na území na vízum za účelem sezónního zaměstnání budou mít za podmínek tohoto zákona nárok na pohřebné.

f) zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání

Cizinci pobývající na území na vízum za účelem sezónního zaměstnání budou mít stejná práva, jaká vyplývají ze školského zákona občanům Evropské unie.

g) zákon o správních poplatcích

Cizinci, kteří již v České republice v průběhu předcházejících 5 let jako sezónní pracovníci působili a splňují všechny podmínky, budou osvobozeni od poplatku za přijetí žádosti o toto vízum.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Cizinci (státní příslušníci třetích zemí) – jedná se o cizince, kteří chtějí na území vstupovat či pobývat za účelem sezónního zaměstnání. Tito cizinci budou dotčeni přímo a nejvíce, neboť se mění předpisy, které regulují jejich vstup a pobyt na území České republiky. Cizinci v postavení sezónního zaměstnance získají větší jistotu v pracovněprávní oblasti a v oblasti nároků na některé nepojistné dávky.

Zaměstnavatelé – přímo dotčeni změnou právní úpravy budou ti zaměstnavatelé, kteří budou zaměstnávat sezónní zaměstnance z třetích zemí.

Orgány veřejné moci – jde o subjekty, které jsou právní úpravou ovlivněny přímo. Dotčenými státními orgány budou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Policie České republiky (dále jen „policie“), Úřad práce České republiky, Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce.

Nestátní neziskové organizace a centra na podporu integrace cizinců – jde o subjekty, které nejsou právní úpravou dotčeny přímo, ale jejichž aktivity jsou s aplikací právní úpravy velmi úzce spojené, a to zejména v oblasti informování cizinců či poskytování sociálního a právního poradenství.

Další subjekty – zejména Hospodářská komora České republiky, Svaz průmyslu a dopravy a další podnikatelská uskupení.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě neprovedení řádné transpozice směrnice 2014/36/EU může být České republice uložena ze strany EU finanční sankce. Je proto třeba splnit povinnost řádně a včas

transponovat právo EU. Proto je nutné přistoupit k novelizaci zákona o pobytu cizinců a dalších souvisejících předpisů. Navrhovaná podoba transpozice nepřináší žádná rizika.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

a) zákon o pobytu cizinců

i. Transpozice směrnice

Nulová varianta

Vzhledem k povinnosti provést transpozice směrnice 2014/36/EU (viz bod 1.6), je Česká republika povinna přizpůsobit svůj právní řád požadavkům vyplývajícím z této směrnice, a proto nepřichází nulová varianta v úvahu.

Varianta novelizace

Vzhledem k tomu, že z důvodů uvedených výše nepřichází nulová varianta v úvahu, jeví se jako jediné vhodné řešení novelizace zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

ii. Druh pobytového oprávnění

Varianta 1 – Dlouhodobý pobyt za účelem sezónního zaměstnání

Směrnice nechává členským státům relativně široký prostor pro uvážení, jaký typ pobytového oprávnění budou sezónním zaměstnancům vydávat. Je proto možné vydávat i povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sezónního zaměstnání.

Tato varianta se však nejeví jako vhodná vzhledem ke smyslu a cílům směrnice ani vzhledem k stávající národní úpravě. Cílem směrnice je podpora cirkulární migrace, resp. pobytu cizince za účelem výkonu práce závislé na střídání ročních období po dobu maximálně 6 měsíců, a následné vycestování cizince z území, nikoliv jeho dlouhodobý pobyt na území. K zajištění práv sezónních zaměstnanců, která vyplývají ze směrnice, se vzhledem k omezené délce jejich pobytu jeví jako dostatečné upravit jejich pobyt na území na základě dlouhodobého víza. Upravovat tento krátkodobý pobyt skrze povolení k dlouhodobému pobytu, které představuje vyšší stupeň pobytového oprávnění, tedy nebylo posouzeno jako vhodné.

Varianta 2 – Vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání

Ministerstvo vnitra bude udělovat vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání cizinci, který hodlá na území České republiky pobývat za účelem sezónního zaměstnání (resp. výkonu činnosti závislé na ročním období) vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce, a kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání. Vízum k pobytu nad 90 dní za účelem sezónního zaměstnání bude vydáváno s dobou platnosti a dobou pobytu maximálně na 6 měsíců. S ohledem na smysl a cíl směrnice a vzhledem k výše uvedenému se tato varianta jeví jako vhodnější, než úprava pomocí institutu dlouhodobého pobytu.

iii. Jednotný postup pro podávání žádosti

Varianta 1 – Zavedení duálního povolení k dlouhodobému pobytu

Pokud by Česká republika zvolila variantu vydávání povolení k dlouhodobému pobytu, místo varianty dlouhodobého víza, byla by v souladu se směrnicí povinna zavést jednotný postup pro podávání a vyřizování žádosti (pobyt na území i povolení k zaměstnání současně).

Tato varianta byla vyhodnocena jako nevhodná. Důvodem je v první řadě nevhodnost možnosti vydávat povolení k dlouhodobému pobytu (viz předchozí bod). Její volbou by navíc byly zavedeny zcela odlišné systémy pro pobyty za účelem sezónního zaměstnání kratší než 3 měsíce (kde by nadále platila povinnost žádat o povolení k zaměstnání) a pobyty delší než 3 měsíce (vyřizované v rámci jednotného postupu). To by vedlo k nepřehlednosti právní

úpravy. Toto řešení by navíc vyžadovalo vytvoření samostatné centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, kam by byla zařazována volná pracovní místa příslušného charakteru a délky zaměstnání. Lze předpokládat, že by se o tato pracovní místa neoprávněně pokoušeli žádat i cizinci, kteří již vyčerpali svých 6 měsíců v každých 12 měsících, a zatěžovali by tak státní správu nepřijatelnými žádostmi.

Varianta 2 - Vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání na základě povolení k zaměstnání

Směrnice umožňuje, aby vydání dlouhodobého víza předcházelo vydání povolení k zaměstnání. Tato možnost byla vyhodnocena jako nejvhodnější. Výhody vydávání dlouhodobého víza namísto povolení k dlouhodobému pobytu byly popsány výše. Postup vedoucí k vydání pobytového oprávnění za účelem výkonu sezónní práce tak bude obdobný u pobytu do 3 měsíců i nad 3 měsíce, což přispěje k přehlednosti právní úpravy. Vzhledem k současné právní úpravě i nastavení systému není možné vydávat dlouhodobé vízum v rámci jednotného postupu.

iv. Zjednodušení opětovného vstupu

Podle směrnice 2014/36/EU zjednoduší členské státy opětovný vstup státních příslušníků třetích zemí, kteří byli v daném členském státě přijati jako sezónní zaměstnanci nejméně jednou za posledních pět let a kteří během každého z těchto pobytů splňovali všechna kritéria a podmínky dle této směrnice. Směrnice uvádí několik příkladů možných opatření k zajištění zjednodušeného opětovného vstupu.

Varianta 1 – Osvobození od požadavku předložit jeden nebo více dokumentů

Těmito dokumenty by mohly být: pracovní smlouva, doklad o zdravotním pojištění nebo doklad o tom, že cizinec má zajištěno náležité ubytování na území. Tato varianta však nebyla zvolena s ohledem na význam těchto dokumentů. Předložení pracovní smlouvy bude nezbytným podkladem pro vydání povolení k zaměstnání. Stejně tak je důležité, aby měl cizinec po celou dobu pobytu na území (tedy i v době, kdy ještě nespadá jako zaměstnanec do systému veřejného zdravotního pojištění) zajištěno zdravotní pojištění. Ani upuštění od požadavku na zajištění náležitého ubytování nebylo posouzeno jako vhodné, neboť tato náležitost je standardně vyžadována u všech žádostí o pobytová oprávnění cizinců na území České republiky. V zájmu ochrany práv migrujících pracovníků dokonce sama směrnice ukládá členským státům povinnost vyžadovat důkaz o tom, že sezónní pracovník bude mít po celou dobu pobytu ubytování, které mu zajišťuje přiměřenou životní úroveň.

Varianta 2 – Vydání několika povolení sezónního pracovníka v rámci jediného správního aktu

Tato možnost by znamenala, že sezónnímu pracovníkovi bude vydáno povolení, které ho bude opravňovat k opakovanému vstupu a pobytu na území za účelem výkonu sezónní práce. Vydání povolení k zaměstnání předchází test trhu práce, který provádí Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), resp. Úřad práce České republiky. MPSV nemůže spolehlivě předvídat vývoj situace na trhu práce na několik let dopředu, což by byl nutný předpoklad pro vydání takového druhu povolení. Proto se ani tato varianta nejeví jako vhodná.

Varianta 3 – Přednostní posouzení žádosti a upuštění od správního poplatku

Tato varianta počítá s tím, že žadatel, který splní podmínky pro opětovný zjednodušený vstup, bude zcela osvobozen od poplatku za přijetí žádosti o vydání dlouhodobého víza. Zároveň bude taková žádost posouzena přednostně (před žádostmi o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání podanými poprvé). Tato varianta se jevila jako nejvhodnější, neboť dostatečně zvýhodňuje žadatele, kterého lze pro účely vydání dlouhodobého víza za účelem sezónního zaměstnání považovat za spolehlivého a zároveň nezasahuje zásadním způsobem do stávající systematiky řízení o pobytech cizinců na území České republiky.

b) zákon o zaměstnanosti a další související právní předpisy

i. *Transpozice směrnice*

Nulová varianta

Zachování stávající právní úpravy. Vzhledem k povinnosti provést transpozice směrnice 2014/36/EU (viz bod 1.6), je Česká republika povinna přizpůsobit svůj právní řád požadavkům vyplývajícím z této směrnice, a proto nepřichází nulová varianta v úvahu.

Varianta novelizace

Budou novelizovány příslušné zákony - zákon o zaměstnanosti zákon o státní sociální podpoře, zákon o sociálně-právní ochraně dětí a zákon o sociálních službách. Navrhovanou variantou bude zajištěna implementace směrnice 2014/36/EU. Na základě výše uvedeného je vhodná tato varianta.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při hodnocení nákladů a přínosů se vychází ze současného stavu, přičemž lze konstatovat, že transpozice výše uvedené směrnice do českých právních předpisů musí být s ohledem na hrozbu uložení sankcí provedena.

3.1.1 Návrh řešení

Navrhuje se změna zákona o pobytu cizinců a dalších předpisů, tak, jak je uvedeno výše (1.5).

Varianta novelizace zákona o pobytu cizinců, zákona o zaměstnanosti a dalších předpisů

3.2 Náklady

Za transpozici směrnice 2014/36/EU je odpovědné Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Na aplikaci a vynuucování se podílí zejména Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, policie, Úřad práce České republiky a Státní úřad inspekce práce. Vzhledem k tomu, že transpozice se stane součástí existujících zákonů, jimiž jsou mechanismy vynuucování již účinně řešeny, je zřejmé, že tyto nástroje budou využity i pro nově konstituované právní vztahy. Z tohoto důvodu není nutné stanovovat výši a zdroje finančních prostředků pro realizaci této oblasti, neboť bude využito stávající struktury, včetně personálního, věcného a finančního zajištění.

3.3 Přínosy

Přínosem zavedení nového pobytového oprávnění v souvislosti s transpozicí uvedené směrnice by měla být zejména podpora pracovní (především cirkulární) migrace do České republiky i zefektivnění této agendy. Zavedení nového víza k pobytu nad 90 dnů bude přínosem pro české zaměstnavatele zejména v případech, kdy budou opakovaně zaměstnávat stejné sezónní pracovníky. Přednostní vyřízení žádosti zrychlí migrační proces pracovních sil, které zaměstnavatelé potřebují využít pouze v omezeném časovém období intenzivní práce v zemědělství, zahradnictví a turistickém ruchu, a časové prodlevy mají na jejich podnikání negativní dopad. Dle odhadů bude vízum vydáváno stovkám cizinců ročně. Přínosem této varianty je také to, že Česká republika řádně splní své závazky vyplývající z členství v EU a vyhne se tím případným sankcím.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů varianty provést novelu výše zmíněných zákonů jednoznačně vyplývá, že provedení výše popsanych novelizací těchto zákonů je dle předkladatele nejvhodnějším řešením.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Na základě úvah popsaných výše byly zvoleny varianty, které předkladatel považuje za nejvhodnější, v některých případech (transpozice unijního práva) se dokonce jedná o jediná možná řešení.

Zhodnocení předpokládaného dopadu z hlediska administrativní zátěže

Předpokládaný dopad navrhovaných změn v zákoně o pobytu cizinců lze z hlediska administrativní zátěže označit za neutrální. Zavádí se dlouhodobé vízum za účelem sezónního zaměstnání. Beze změny právní úpravy by cizinci žádali o zaměstnaneckou kartu, kterou využívají v současné době. Rozsah požadovaných náležitostí se u těchto druhů pobytových oprávnění nijak zásadně neliší. Pro vydání povolení k zaměstnání se bude nově vyžadovat pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo smlouva o smlouvě budoucí, která je v současnosti i nutnou náležitostí žádosti o zaměstnaneckou kartu. V tomto ohledu tedy nelze konstatovat, že by došlo k nárůstu či k omezení administrativní zátěže, a to ani na straně žadatelů, ani na straně správních orgánů. Na základě dostupných statistických údajů i údajů z praxe lze očekávat, že o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání bude ročně žádat několik stovek osob.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení je realizováno v rámci existujících organizačních a kapacitních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace navržených změn s sebou může přinést dílčí nároky na navýšení existujících personálních a technických kapacit v případě zvýšeného zájmu cizinců o nový druh pobytového oprávnění. S vynucováním nejsou spojeny žádné dodatečné náklady. Návrh počítá s vydáním prováděcí vyhlášky MPSV, která stanoví seznam odvětví, která zahrnují činnosti závislé na ročním období.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované regulace je přímo závislý na provedení přezkumu ze strany Evropské unie, resp. na případném provedení změn ve směrnici, pro jejíž implementaci je regulace prováděna. Členské státy EU jsou povinny vyrozumět Evropskou komisi o způsobu a formě provedení unijního práva. Evropská komise následně vyhodnotí, zda transpozice proběhla řádně a včas. V případě identifikování nedostatků je následně zahájeno bilaterální jednání, které má za cíl zjištěné nedostatky odstranit.

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých resortů.

Statistické údaje jsou čerpány především z Cizineckého informačního systému, kvalifikovaných odhadů Úřadu práce ČR ohledně počtu cizinců působících na trhu práce ČR, statistik výsledků kontrol cizinecké policie, orgánů inspekce práce a celních úřadů atd. U víza k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání bude s měsíční periodicitou sledován statistický rozpad počtu žádostí i vydaných kladných a negativních rozhodnutí podle státní příslušnosti, pohlaví a věku žadatele, místa podání žádosti, délky správního řízení, důvodů zamítnutí žádosti a dalších ukazatelů.

- Analýza kvalitativních údajů za účelem identifikace nových trendů a atypických jevů na základě centrálního sběru informací z hlášení výkonných složek (nabírání žádostí a povolování pobytu, zaměstnání, kontrolní činnost) jednotlivých státních orgánů,

- Pravidelná vzájemná výměna informací mezi státními orgány na půdě stálých meziresortních platforem na expertní úrovni (Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci v gesci Ministerstva vnitra) i na úrovni řídicí a politické (Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci v gesci Ministerstva vnitra); eventuální vytvoření interní tematické odborné studie (ad hoc).
- Získávání kvalitativních informací a hodnocení implementace nové legislativy od zástupců zaměstnavatelů a podnikatelů na úrovni komor a svazů i od odborových organizací v rámci různých platforem (např. Pracovní skupina pro ekonomickou migraci v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu, Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí).
- Pravidelné měsíční zpracování analytických interních meziresortních zpráv (Trendy a poznatky v oblasti migrace a ochrany hranic) i ročních zpráv (Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců, Zpráva o situaci oblastí vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku) zahrnující kvalitativní i kvantitativní údaje.

Současně je možné v rámci legislativních úkolů vlády reagovat na aktuální potřeby praxe i případné nedostatky v regulaci nebo její neefektivnost zjištěné v praxi. Přezkum účinnosti regulace bude realizován na základě hodnocení ex post i v oblasti dalších právních předpisů změněných v důsledku transpozice, zejména v souvislosti se změnami prováděnými v zákoně o zaměstnanosti.

7. Konzultace a zdroje dat

Návrh novely byl zpracován po podrobných konzultacích a s přihlédnutím k návrhům a doporučením dotčených útvarů Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zahraničních věcí České republiky, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva financí a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

S **Ministerstvem práce a sociálních věcí** byly konzultovány zejména otázky týkající se vstupu cizích státních příslušníků na český pracovní trh. Navrhované změny zákona o pobytu cizinců a zákona o zaměstnanosti by tak měly být vzájemně provázány. S **Ministerstvem zahraničních věcí** byly konzultovány zejména otázky vstupu cizích státních příslušníků na území České republiky. Navrhované změny v zákoně o uznávání odborné kvalifikace a ve školském zákoně jsou předkládány po projednání a se souhlasem gestora této oblasti - **Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy**. V řadě konkrétních případů byly některé problémy v oblasti transpozice unijního práva konzultovány přímo s **Evropskou komisí**.

Dominantním zdrojem dat byly statistické údaje ústředních správních úřadů vycházející z výkonu jejich působnosti. Nejdůležitějšími zdroji pak byly zejména statistické údaje Ministerstva vnitra týkající se problematiky pobytu cizinců na území České republiky. V tomto ohledu lze odkázat alespoň na informativní přehledy cizinců se zaevidovaným přechodným či trvalým pobytem na území České republiky¹ či na zprávy o situaci v oblasti migrace². V neposlední řadě byly využity i informační zdroje Evropské migrační sítě³ (EMN) a v řadě konkrétních případů (zejména v oblasti transpozice unijního práva) byly některé problémy konzultovány přímo s Evropskou komisí.

¹ <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem-cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx>

² <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

³ <http://emncz.eu/>

Vnitropodnikové převedení

1.2 Definice problému

Stejně jako v případě předchozího tematického okruhu, jde opět o výsledek aktivity Evropské unie v oblasti vstupu a podmínek zaměstnání vybraných kategorií ekonomických migrantů: vysoce kvalifikovaných pracovníků, sezónních pracovníků, vnitropodnikově převáděných pracovníků (klíčový personál a specialisté) a praktikantů (stážistů) odměňovaných mzdou.

V roce 2014 byla přijata **směrnice** Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 **o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti** (dále jen „směrnice 2014/66/EU“). Členské státy Evropské unie mají lhůtu do 29. listopadu 2016, aby uvedly v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí.

Cílem této směrnice je **usnadnění mobility osob převedených v rámci společnosti a omezení administrativní zátěže spojené s jejich pracovním zařazováním**.

Důvodem předložení návrhu na změnu zákona o pobytu cizinců, zákona o zaměstnanosti, zákoníku práce, zákona o státní sociální podpoře, zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zákona o sociálních službách je povinnost České republiky transponovat do národního právního řádu směrnici 2014/66/EU.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

a) zákon o pobytu cizinců

Zákon o pobytu cizinců v současné době **nezná pobytové oprávnění za účelem převedení v rámci společnosti**.

Cizinec, který je do České republiky vyslán svým zahraničním zaměstnavatelem usazeným mimo území EU/EHP nebo Švýcarska, ať již se jedná o převod zaměstnance v rámci skupiny podniků či na základě plnění smlouvy uzavřené mezi dvěma kapitálově nepropojenými subjekty, musí v současné době získat zaměstnaneckou kartu, která může být vydána pouze na základě povolení k zaměstnání vydaného Úřadem práce ČR.

V roce 2015 bylo na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí podáno přes 4 700 žádostí o zaměstnaneckou kartu, kladně vyřízeno bylo přes 3 700 žádostí. Nelze statisticky rozlišit, kolik z nich bylo vydáno cizincům vyslaným zahraničním zaměstnavatelem. Odhadem by se mělo jednat o stovky osob ročně.

b) zákon o zaměstnanosti

Ze směrnice 2014/66/EU vyplývá, že má být zaveden **nový druh jednotného povolení k pobytu a práci**, který zatím není zákonem o zaměstnanosti upraven. V platné právní úpravě není vymezena zvláštní kategorie „vnitropodnikově převedení zaměstnanci“, jejich působení v České republice je nyní umožněno na základě vyslání podle § 95 zákona o zaměstnanosti, je tedy podmíněno získáním povolení k zaměstnání. Povolení k zaměstnání cizince vydává krajská pobočka Úřadu práce České republiky, povolení k pobytu (zaměstnaneckou kartu) vydává Ministerstvo vnitra.

c) zákon o uznávání odborné kvalifikace

d) zákon o státní sociální podpoře, zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách

Stávající právní stav v oblasti upravené těmito zákony neodpovídá požadavkům na rovné zacházení vyplývajícím ze směrnice 2014/66/EU.

e) zákoník práce

Směrnice vyžaduje, aby cizincům, kteří jsou vnitropodnikově převáděni, bylo zajištěno právo na stejné zacházení, jako osobám, na něž se vztahuje směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (např. maximální délka pracovní doby, minimální délka dovolené, atd.). Zákoník práce v současné době tuto kategorii zaměstnanců nezná.

1.4 Popis cílového stavu

a) zákon o pobytu cizinců

Bude zaveden **nový typ povolení k dlouhodobému pobytu – „karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance“**, kterou bude vydávat Ministerstvo vnitra. Toto pobytové oprávnění je určeno pro cizince, kteří jsou **dočasně vnitropodnikově převáděni v rámci nadnárodních společností**, a to z obchodních korporací se sídlem mimo Evropskou unii k výkonu práce do jejich odštěpných závodů nebo do obchodních korporací, resp. dceřiných/sesterských společností se sídlem na území České republiky. Karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance je **jednotným povolením**, které **cizince opravňuje k pobytu a zároveň k výkonu zaměstnání** (pouze) na pozici manažera, specialisty nebo zaměstnaného stážisty. Cizinec musí před převedením působit u korporace, ze které je převáděn, nejméně 6 měsíců. V případě vnitropodnikového převádění zaměstnanců nebude prováděn test trhu práce.

Zavádí se **zjednodušený postup** (vyřízení žádosti v kratší lhůtě, podání žádosti v zastoupení přímo v ČR) v případech, kdy je cizinec (žadatel o kartu) nebo obchodní korporace, v níž nebo do níž má být cizinec převeden, **účastníkem programu** přijatého za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku. Tyto programy budou organizačně zajišťovat věcně příslušné ústřední správní úřady a bude je schvalovat vláda.

Dalším cílem je **usnadnění mobility osob převedených do obchodních korporací nebo odštěpných závodů usazených v Evropské unii** (cizinci, kteří byli výše uvedeným způsobem převedeni do jiného členského státu EU). Bude stanoven režim, na základě kterého budou tito cizinci oprávněni vstupovat, pobývat a pracovat na území jednoho či více dalších členských států (tedy i do ČR). Směrnice 2014/66/EU upravuje krátkodobou a dlouhodobou mobilitu.

Krátkodobá mobilita - pobyty v jiných členských státech než v tom, který vydal povolení k pobytu vnitropodnikově převedeného zaměstnance, do 90 dnů v kterémkoliv období 180 dnů. V případě krátkodobého převedení do ČR bude tento cizinec pobývat na našem území na základě práva EU a současně bude oprávněn na území ČR pracovat (§ 98 písm. s) zákona o zaměstnanosti).

Dlouhodobá mobilita - pobyty v jiných členských státech než v tom, který vydal povolení k pobytu vnitropodnikově převedeného zaměstnance, v délce přesahující 90 dnů. Pro tyto cizince se zavádí **nový typ povolení k dlouhodobému pobytu – „karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance jiného členského státu EU“**, kterou bude vydávat Ministerstvo vnitra. I tato karta je tzv. jednotným povolením, které cizince opravňuje k pobytu a zároveň k výkonu zaměstnání na pozici manažera, specialisty nebo zaměstnaného stážisty.

b) zákon o zaměstnanosti

Je nutné provést novelizaci zákona o zaměstnanosti tak, aby odpovídal změnám provedeným v zákoně o pobytu cizinců. Vnitropodnikově převedeným zaměstnancům a vnitropodnikově převedeným zaměstnancům jiného členského státu Evropské unie nebudou vydávána povolení k zaměstnání. Ta budou nadále vydávána pouze cizincům vyslaným do České republiky zahraničním zaměstnavatelem usazeným v tzv. třetí zemi, který nepatří ke stejnému podniku

nebo stejné skupině podniků jako subjekt přijímající vyslané zaměstnance na území České republiky.

Ministerstvem vnitra bude vydáván nový druh pobytového oprávnění – karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance, která má tzv. duální charakter. Znamená to, že cizinec (při vnitropodnikovém převedení na pozici manažera, specialisty nebo zaměstnaného stážisty) již nemusí podávat zvlášť žádost o povolení k pobytu Ministerstvu vnitra a zvlášť žádat o povolení k zaměstnání Úřad práce České republiky. Místo toho mu bude na základě jediné žádosti, o které rozhodne Ministerstvo vnitra, uděleno jediné povolení k pobytu a současně i k výkonu zaměstnání na území České republiky. V případě vnitropodnikového převádění zaměstnanců nebude prováděn tzv. test trhu práce, neboť se nebude jednat o převedení na volné pracovní místo.

c) zákon o uznávání odborné kvalifikace

Cizinci – žadatelé o vydání karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance jiného členského státu Evropské unie nebo držitelé některé z těchto karet – budou zařazeni do kategorie osob, jejichž odborná kvalifikace se uznává podle tohoto zákona.

d) zákon o státní sociální podpoře, zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách

Cizinci, kterým byla vydána karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance jiného členského státu Evropské unie, budou mít za podmínek daných těmito zákony nárok na následující nepojistné sociální dávky - pohřebné, příspěvek na dítě, rodičovský příspěvek, příspěvek na úhradu potřeb dítěte a příspěvek na péči.

e) zákoník práce

Novelou zákoníku práce bude i cizincům, kteří jsou držiteli karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance jiného členského státu Evropské unie, zajištěno právo na stejné zacházení, jako osobám, na něž se vztahuje směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (např. maximální délka pracovní doby, minimální délka dovolené, atd.).

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Cizinci (státní příslušníci třetích zemí), kteří chtějí na území vstupovat či pobývat na základě převedení v rámci společnosti. Tito cizinci budou dotčeni přímo a nejvíce, neboť se mění předpisy, které regulují jejich vstup a pobyt na území České republiky. Cizinci v postavení „vnitropodnikově převedených zaměstnanců“ již nebudou muset vyřizovat dvě povolení (k pobytu a k zaměstnání), ale pouze jedno duální povolení, které je navíc bude opravňovat k pobytu a práci v jiných členských státech Evropské unie, než v tom, který jim duální povolení vydal. Tito cizinci a jejich rodinní příslušníci budou mít dále možnost nárokovat některé nepojistné dávky.

Nadnárodní společnosti, obchodní korporace – jde o subjekty, v nichž bude probíhat vnitropodnikový převod zaměstnance. Cílem je usnadnění mobility osob převedených v rámci společnosti uvnitř Unie a omezení administrativní zátěže spojené s jejich pracovním zařazováním v některých členských státech.

Orgány veřejné moci – jde o subjekty, které jsou právní úpravou ovlivněny přímo. Dotčenými státními orgány budou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Policie České republiky (dále jen „policie“), Úřad práce České republiky, Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce.

Nestátní neziskové organizace a centra na podporu integrace cizinců – jde o subjekty, které nejsou právní úpravou dotčeny přímo, ale jejichž aktivity jsou s aplikací právní úpravy velmi úzce spojené, a to zejména v oblasti informování cizinců či poskytování sociálního a právního poradenství.

Další subjekty – zejména Hospodářská komora České republiky, Svaz průmyslu a dopravy a další podnikatelská uskupení.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě neprovedení řádné transpozice směrnice 2014/36/EU může být České republice uložena ze strany EU finanční sankce. Je proto třeba splnit povinnost řádně a včas transponovat právo EU. Proto je nutné přistoupit k novelizaci zákona o pobytu cizinců a dalších souvisejících předpisů. Navrhovaná podoba transpozice nepřináší žádná rizika.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

a) zákon o pobytu cizinců

i. Transpozice směrnice

Nulová varianta

Se zřetelem k tomu, že se jedná v první řadě o zajištění povinnosti transpozice směrnice 2014/66/EU, která vyplývá z práva Evropské unie (viz bod 1.6 Zhodnocení rizika), je Česká republika povinna přizpůsobit svůj právní řád požadavkům vyplývajícím ze směrnice. Z tohoto důvodu nepřichází nulová varianta v úvahu.

Varianta novelizace

Navrhovanou variantou se zajišťuje implementace směrnice 2014/66/EU. Vzhledem k tomu, že z důvodů uvedených výše nepřichází nulová varianta v úvahu, jeví se jako jediné vhodné řešení varianta novelizace zákona o pobytu cizinců na území České republiky a dalších souvisejících zákonů.

ii. Zjednodušený postup/podávání žádosti

Směrnice 2014/66/EU umožňuje členským státům zavést zjednodušený postup pro obchodní korporace (resp. podniky), které byly pro tento účel uznány.

Nulová varianta

Podle směrnice 2014/66/EU není nutné zavádět do národního právního řádu žádný zjednodušený postup. V případě zvolení nulové varianty by tedy České republice nehrozily žádné sankce ze strany Evropské unie.

Tato varianta nicméně nebyla zvolena jako vhodná, protože neumožňuje podporovat ekonomickou migraci pomocí projektů a programů, které jsou v zájmu České republiky. Pro Českou republiku je naopak výhodné, mít možnost cíleně zaměřit svou podporu do těch oblastí, v nichž se to jeví jako potřebné.

Varianta novelizace

Tato varianta umožňuje zavést zjednodušený postup pro případ, že je cizinec anebo obchodní korporace, v rámci níž nebo do níž má být cizinec převeden, účastníkem programu schváleného vládou za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku. Tyto programy budou organizačně zajišťovat věcně příslušné ústřední správní úřady a bude je schvalovat vláda.

Zjednodušený postup bude využit při současném naplnění 2 předpokladů:

- a) zjednodušený postup pro účastníky programů je výslovně uveden v zákoně
- b) využití zjednodušeného postupu umožňují podmínky konkrétního programu.

Samotné zjednodušení bude spočívat např. v:

- možnosti, aby žádost o kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance podala Ministerstvu vnitra jménem cizince také obchodní korporace na území ČR (standardně musí žádost podávat cizinec ve třetí zemi na zastupitelském úřadě ČR)
- možnost nahrazení některých náležitostí žádosti potvrzením vydaným obchodní korporací, v níž nebo do níž má být cizinec převeden, což by mělo vést ke zrychlení procedury vedoucí k získání karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance.

Tento postup umožňuje, aby do příslušného vládního programu byly zařazeny jen takové obchodní korporace, které jsou důvěryhodné a splňují podmínky příslušného vládního programu. Z tohoto důvodu byla tato varianta zvolena jako vhodná.

b) zákon o zaměstnanosti a další související právní předpisy

Nulová varianta

Stávající právní úprava bude zachována. Česká republika je povinna v rámci transpozice směrnice 2014/66/EU přizpůsobit svůj právní řád požadavkům vyplývajícím z uvedených směrnic. Z tohoto důvodu nepřichází nulová varianta v úvahu.

Varianta novelizace

Budou novelizovány příslušné zákony - zákon o zaměstnanosti, zákoník práce, zákon o státní sociální podpoře, zákon o sociálně-právní ochraně dětí a zákon o sociálních službách. Navrhovanou variantou se zajišťuje implementace směrnice 2014/66/EU a soulad právní úpravy zahraničního zaměstnávání v zákoně o zaměstnanosti a zákoníku práce a právní úpravy v oblasti nároků na některé nepojistné dávky s navrhovanou právní úpravou zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Na základě výše uvedeného je vhodná tato varianta.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při hodnocení nákladů a přínosů se vychází ze současného stavu, přičemž lze konstatovat, že transpozice výše uvedených směrnic do českých právních předpisů musí být provedena. České republice by rovněž mohlo hrozit řízení o porušení smlouvy dle čl. 258 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie, a to včetně případného uložení sankcí.

3.1.1 Návrh řešení

Navrhuje se tedy změna zákona o pobytu cizinců a dalších předpisů tak, jak je uvedeno výše.

3.2 Náklady – varianta novelizace

Za transpozici směrnice 2014/66/EU je odpovědné Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Na aplikaci a vynuucování se podílí zejména Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, policie, Úřad práce České republiky a Státní úřad inspekce práce. Vzhledem k tomu, že transpozice se stane součástí existujících zákonů, jimiž jsou mechanismy vynuucování již účinně řešeny, je zřejmé, že tyto nástroje budou využity i pro nově konstituované právní vztahy. Z tohoto důvodu není nutné stanovovat výši a zdroje finančních prostředků pro realizaci této oblasti, neboť bude využito stávající struktury, včetně personálního, věcného a finančního zajištění.

3.3 Přínosy

Přínosem zavedení nového pobytového oprávnění v souvislosti s transpozicí uvedené směrnice by měla být zejména podpora podnikání nadnárodních společností, kterým poskytuje efektivní specializovaný nástroj pro mobilitu jejich zaměstnanců v rámci EU. Česká republika zároveň řádně splní své závazky vyplývající z členství v EU a vyhne se tím případným sankcím.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů jednotlivých variant, tak jak je uvedeno výše, jednoznačně vyplývá, že navrhované varianty jsou předkladatelem považovány za nejhodnější.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejhodnějšího řešení

Popis a porovnání jednotlivých variant, včetně zhodnocení jejich přínosu a nákladu je provedeno výše. Na základě úvah popsanych výše byly zvoleny varianty, které předkladatel považuje za nejhodnější, v některých případech (transpozice unijního práva) se dokonce jedná o jediná možná řešení.

Zhodnocení předpokládaného dopadu z hlediska administrativní zátěže.

Předpokládaný dopad navrhovaných změn v zákoně o pobytu cizinců lze z hlediska administrativní zátěže označit za pozitivní, a to na straně žadatelů i správních orgánů. Zavádí se karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance. Držitel karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance však na rozdíl od současné situace nebude potřebovat povolení k zaměstnání. V procesu povolování migrace tak odpadne správní řízení o vydání povolení k zaměstnání vedené Úřadem práce České republiky. Na základě dostupných statistických údajů i pobytové praxe lze očekávat, že o kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance bude ročně žádat několik stovek osob.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení je realizováno v rámci existujících organizačních a kapacitních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace navržených změn s sebou může přinést dílčí nároky na navýšení existujících personálních a technických kapacit v případě zvýšeného zájmu cizinců o nový druh pobytového oprávnění. S vynucováním nejsou spojeny žádné dodatečné náklady.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované regulace je přímo závislý na provedení přezkumu ze strany Evropské unie, resp. na případném provedení změn ve směrnici, pro jejichž implementaci je regulace prováděna. Členské státy EU jsou povinny vyrozumět Evropskou komisi o způsobu a formě provedení unijního práva. Evropská komise následně vyhodnotí, zda transpozice proběhla řádně a včas. V případě identifikování nedostatků je následně zahájeno bilaterální jednání, které má za cíl zjištěné nedostatky odstranit.

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých resortů.

Statistické údaje jsou čerpány především z Cizineckého informačního systému, kvalifikovaných odhadů Úřadu práce ČR ohledně počtu cizinců působících na trhu práce ČR, statistik výsledků kontrol cizinecké policie, orgánů inspekce práce a celních úřadů atd. U karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance bude s měsíční periodicitou sledován statistický rozpad počtu žádostí i vydaných kladných a negativních rozhodnutí podle státní

příslušnosti, pohlaví a věku žadatele, místa podání žádosti, délky správního řízení, důvodů zamítnutí žádosti a dalších ukazatelů.

- Analýza kvalitativních údajů za účelem identifikace nových trendů a atypických jevů na základě centrálního sběru informací z hlášení výkonných složek (nabírání žádostí a povolování pobytu, zaměstnání, kontrolní činnost) jednotlivých státních orgánů.
- Pravidelná vzájemná výměna informací mezi státními orgány na půdě stálých mezíresortních platform na expertní úrovni (Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci v gesci Ministerstva vnitra) i na úrovni řídicí a politické (Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci v gesci Ministerstva vnitra); eventuální vytvoření interní tematické odborné studie (ad hoc).
- Získávání kvalitativních informací a hodnocení implementace nové legislativy od zástupců zaměstnavatelů a podnikatelů na úrovni komor a svazů i od odborových organizací v rámci různých platform (např. Pracovní skupina pro ekonomickou migraci v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu, Mezíresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí).
- Pravidelné měsíční zpracování analytických interních mezíresortních zpráv (Trendy a poznatky v oblasti migrace a ochrany hranic) i ročních zpráv (Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců, Zpráva o situaci oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku) zahrnující kvalitativní i kvantitativní údaje.

Současně je možné v rámci legislativních úkolů vlády reagovat na aktuální potřeby praxe i případné nedostatky v regulaci nebo její neefektivnost zjištěné v praxi. Přezkum účinnosti regulace bude realizován na základě hodnocení ex post i v oblasti dalších právních předpisů změněných v důsledku transpozice, zejména v souvislosti se změnami prováděnými v zákoně o zaměstnanosti.

7. Konzultace a zdroje dat

Část novely, kterou se zajišťuje transpozici směrnice 2014/66/EU byla zpracována po podrobných konzultacích a s přihlédnutím k návrhům a doporučením dotčených útvarů Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zahraničních věcí České republiky, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Dílčí otázky byly podle potřeby konzultovány s vybranými odborníky z řad veřejnosti.

Pracovní skupina pro ekonomickou migraci (dále jen „PSEM“) – tato pracovní skupina vznikla na Ministerstvu průmyslu a obchodu v roce 2011 jako diskusní platforma pro oblast ekonomické migrace. Jejími účastníky jsou zástupci státní správy a zástupci podnikatelského sektoru (Czechinvest, Svaz průmyslu a dopravy, Americká obchodní komora, Škoda Auto a.s., Rádio svobodná Evropa a další). Od roku 2011 probíhají na půdě této platformy diskuse k migrační politice a praxi. Dne 8. dubna 2015 proběhlo jednání PSEM, kde jedním z bodů k projednání byla i příprava legislativních změn týkajících se programů legální migrace. Ministerstvo průmyslu a obchodu představilo v rámci projednávání Migrační strategie cíle spočívající v legislativním zakotvení současných migračních projektů, na jejichž realizaci se Ministerstvo průmyslu a obchodu podílí. Ministerstvo průmyslu a obchodu považuje dosavadní migrační projekty za přínos a vítá legislativní zakotvení vládních projektů a programů v oblasti legální migrace, které mají pozitivní dopad na ekonomiku České republiky. Členové PSEM, mezi nimiž jsou zejména zástupci soukromých firem (resp. zaměstnavatelů), rovněž uvítali legislativní zakotvení vládních programů a projektů.

Czechinvest - od roku 2012 probíhala jednání s vedením CzechInvestu. Jako možné novum byla diskutována otázka definice některých zaměstnavatelů dle role zaměstnavatele jako

investora. Zároveň byla diskutována otázka možných „uvítacích balíčků“ pro nově přicházející investory. Cílem by mělo být nastavení takových pravidel, dle nichž by nebyly znevýhodňováni investoři, na jejichž vstupu a pobytu má Česká republika zájem. Ve spolupráci mezi CzechInvestem a Ministerstvem průmyslu a obchodu tak vznikly migrační projekty *Welcome Package pro investory* (2013) a *Zjednodušení vstupu a pobytu hospodářsky významných partnerů* (2014). Ministerstvo průmyslu a obchodu a CzechInvest ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem práce a sociálních věcí realizuje tyto migrační projekty pro vybrané cílové skupiny občanů třetích států (cizinci v postavení statutárních orgánů nebo oprávněných zástupců zahraničních investorů nebo významných partnerů českých subjektů a vnitropodnikově převádění zaměstnanci nadnárodních společností s odštěpnými závody v České republice), kteří mohou jako účastníci projektů ve zrychlené proceduře získat potřebná pobytová oprávnění. Projekty přinesly cenné zkušenosti v oblasti řízení ekonomické migrace a jsou kladně hodnoceny ze strany zaměstnavatelů a investorů.

Svaz průmyslu a dopravy (dále jen „SPD“) – od roku 2012 probíhá také intenzivní dialog se zástupci SPD. SPD už v roce 2012 předložil ministerstvu „Informace o problémech při zaměstnávání kvalifikovaných cizinců ze třetích zemí“ na základě informací z firem a návrhy opatření na řešení. V rámci střednědobých opatření, která vyžadují legislativní změnu, bylo zejména navrženo, aby správní řízení bylo vedeno pouze jedním odpovědným kontaktním místem, aby celý proces správního řízení trval maximálně 90 dní a aby byl zvýšen limit pro absenci povolení k zaměstnání dle zákona o zaměstnanosti. V průběhu diskuse pak byla otevřena otázka možnosti upuštění od testu trhu práce v některých, například vládou specifikovaných, případech. Jde zejména o profese, které jsou na českém trhu práce nedostatkové, případně by se upuštění od testu trhu práce mohlo týkat specifických firem v kombinaci s vybranými profesemi. O tomto návrhu bylo informováno Ministerstvo práce a sociálních věcí, v jehož kompetenci je daná problematika. Po zavedení zaměstnaneckých karet se soustředila spolupráce na zavedení institutu „zácviku“ do praxe (zaveden usnesením vlády) a na provedení úpravy týkající se fikce zaměstnání v souvislosti se zaměstnaneckými kartami.

Dominantním zdrojem dat byly statistické údaje ústředních správních úřadů vycházející z výkonu jejich působnosti a kvalitativní poznatky z praxe jejich výkonných složek. Nejdůležitějšími zdroji pak byly zejména statistické údaje Ministerstva vnitra týkající se problematiky pobytu cizinců na území České republiky. V tomto ohledu lze odkázat alespoň na informativní přehledy cizinců se zaevidovaným přechodným či trvalým pobytem na území České republiky⁴ či na zprávy o situaci v oblasti migrace⁵.

V neposlední řadě byly využity i informační zdroje Evropské migrační sítě⁶ (EMN) a v řadě konkrétních případů (zejména v oblasti transpozice unijního práva) byly některé problémy konzultovány přímo s Evropskou komisí.

⁴ <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem-cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx>

⁵ <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

⁶ <http://emncz.eu/>

Povolení k pobytu za účelem investování

1.2 Definice problému

Stávající právní úprava neumožňuje nastavení příznivějších podmínek pro zahraniční podnikatele, kteří na území České republiky hodlají uskutečnit významnou investici. S ohledem na ekonomickou diplomacii i plány v oblasti exportní a proinvestiční politiky je třeba nastavit flexibilní a vstřícné podmínky pro vstup investorů do České republiky, a to i vzhledem k jednomu ze závazků z Programového prohlášení vlády ze dne 14. února 2014 (bod 3.5) a vzhledem k realizaci Strategie migrační politiky České republiky schválené usnesením vlády č. 621 ze dne 29. července 2015.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Podle současné právní úpravy musí cizinec, který hodlá na území České republiky pobývat za účelem podnikání déle než 90 dnů, požádat o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání. Kromě obecných náležitostí žádosti, jako je např. cestovní doklad nebo doklad o zajištění ubytování, musí prokázat požadovaný účel pobytu, tedy doložit oprávnění k podnikání (nejčastěji např. tzv. předběžný výpis z živnostenského rejstříku) a dostatečné prostředky k pobytu za tímto účelem, které umožní jeho realizaci. V současné podobě zákon vůbec nezohledňuje, zda cizinec hodlá na území České republiky uskutečnit významnou investici, potenciální přínos jeho podnikání pro ČR, počet vytvořených pracovních míst ani výši investovaných finančních prostředků.

Za rok 2015 podali cizinci na zastupitelských úřadech ČR přes 1 500 žádostí o dlouhodobá víza za účelem podnikání, vydáno bylo zhruba stejné množství rozhodnutí (z části se jednalo o žádosti podané koncem roku 2014), z nich 47 % bylo kladných.

1.4 Popis cílového stavu

Základním cílem nové úpravy je nastavení příznivějších podmínek pro zahraniční podnikatele, kteří hodlají podnikat a investovat na území České republiky a zároveň posílení principu, podle něhož by podnikání cizinců na území ČR mělo být pro stát, případně jeho územní celky, přínosem.

Bude zavedeno nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování vydávané Ministerstvem vnitra. Základní podmínkou bude **doložení tzv. významné investice na území**. Realizace této investice pak bude následně posuzována při prodlužování povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování. Nově zavedený institut je motivován snahou vytvořit prostředí vstřícné k potenciálním investorům a podpořit tak příliv přímých zahraničních investic a zvyšování konkurenceschopnosti České republiky. Žadatelé, kteří prokážou relevantní přínos jejich podnikání pro Českou republiku, budou mít zvýhodněný přístup ke vstupu a pobytu na jejím území.

Půjde o alternativu k vízu za účelem podnikání, které bude nadále zachováno. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování bude existovat nezávisle na vízu za účelem podnikání a navazujícím povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. (Ta budou vydávána za stejných podmínek jako doposud.)

Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování

- Bude vydáváno **na dobu uskutečnění tzv. významné investice** (maximálně na 2 roky).
- **Úspěšný žadatel** o toto povolení **získá přímo povolení k dlouhodobému pobytu**. Odpadne tak potřeba pobývat na území ČR nejprve na dlouhodobé vízum.
- Žadatel nebude muset dokládat některé náležitosti, jako je doklad o ubytování na území nebo zajištění prostředků k pobytu na území.

- Zmírnění se bude týkat i pravidel pro sloučení rodiny držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a jeho rodinných příslušníků.
- Lhůta pro rozhodnutí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování je zkrácena na 30 dní (ve zvlášť složitých případech 60 dnů) a je tedy podstatně kratší než 90denní lhůta pro rozhodnutí o udělení dlouhodobého víza za účelem podnikání.

S ohledem na primární zaměření tohoto institutu je základní podmínkou nezbytnost **prokázání tzv. významné investice**.

Složky této investice kumulativně tvoří:

- a) investování peněžních prostředků a
- b) vytvoření stanoveného počtu pracovních míst (a zachování tohoto pracovního místa po určitou dobu).

Rozsah investice (tedy výše peněžních prostředků a odpovídající počet pracovních míst) je s ohledem na potřebu mít možnost aktivně reagovat na aktuální vývoj ekonomické situace České republiky ponechán úpravě podzákoného předpisu, tj. **nařízení vlády**. **Investice se považuje za významnou, jsou-li naplněny předpoklady stanovené nařízením vlády**. Splnění této podmínky ověřuje ve svém vyjádření Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Žadatel bude dále povinen předložit podnikatelský záměr. Bude zkoumána věrohodnost a proveditelnost záměru provést významnou investici a přínos významné investice pro Českou republiku jako celek, pro jednotlivé kraje nebo obce. **Věrohodnost a proveditelnost záměru uskutečnit významnou investici** bude přitom třeba zhodnotit jednak z hlediska toho, zda je konkrétní osoba či obchodní korporace reálně schopná svému podnikatelskému záměru dostát, i z hlediska toho, zda je daný podnikatelský záměr proveditelný v tuzemském prostředí. V rámci posouzení věrohodnosti a proveditelnosti záměru se tak budou hodnotit kritéria jako je např. technologické řešení záměru, způsob jeho financování; při hodnocení přínosu významné investice se zhodnotí například, v jakém sektoru ekonomiky má být záměr proveden, oblast, ve které má být proveden (z hlediska vlivu na zaměstnanost), přínos vědě a výzkumu apod.. Podnikatelský záměr musí v každém případě obsahovat konkrétní údaje o době jeho uskutečnění a popis významné investice, ze kterého bude vyplývat rozsah a způsob investování na území. S ohledem na působnost Ministerstva vnitra je i v případě posuzování věrohodnosti, proveditelnosti a přínosu podnikatelského záměru třeba vycházet z podkladu, kterým bude vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu.

Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování vydáno může být vydánotaké cizinci, který je společníkem, statutárním orgánem, členem statutárního orgánu nebo prokuristou obchodní korporace. Podmínkou pro pobyt této kategorie osob je především prokázání skutečnosti, že jejich činnost na území bude mít podstatný vliv na podnikání obchodní korporace. Pro posouzení splnění této podmínky bude třeba opět vycházet z vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu. Cizinec, který bude žádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování pouze z pozice společníka (a nikoli zároveň statutárního orgánu) obchodní korporace, bude vedle splnění podmínky podstatného ovlivňování chodu korporace povinen prokázat, že jeho podíl v této obchodní korporaci dosahuje minimální výše podílu stanovené nařízením vlády. Splnění podmínek pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování, které jinak musí splnit cizinec jakožto fyzická osoba, je v tomto případě požadováno po obchodní korporaci, v níž je cizinec statutárním orgánem nebo jeho členem anebo jejímž je prokuristou nebo společníkem.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Cizinci (cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie), kteří chtějí na území vstupovat či pobývat za účelem uskutečnění významné investice. Cizinci budou novou právní úpravou dotčeni přímo a nejvíce, neboť se mění předpisy, které regulují jejich vstup a pobyt na území České republiky. Cizinci, kteří budou chtít na území ČR uskutečnit významnou investici, budou moci volit, zda svůj pobyt na území ČR budou chtít realizovat na základě již dnes existujícího víza za účelem podnikání, nebo zda požádají o povolení k pobytu za účelem investování.

Orgány veřejné moci – jde o subjekty, které jsou právní úpravou ovlivněny přímo. Dotčenými státními orgány budou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, živnostenské úřady, Ministerstvo zahraničních věcí a Policie České republiky.

Další subjekty – zejména Hospodářská komora České republiky, Svaz průmyslu a dopravy a další podnikatelská uskupení.

1.6 Zhodnocení rizika

Pokud by nebyla přijata navrhovaná úprava nového druhu pobytového oprávnění určeného pro zahraniční investory, nevznikne žádný flexibilnější nástroj k podpoře vstupu zahraničních investorů na území České republiky, což může mít vliv na řadu zahraničních investorů, kteří se rozhodují, zda svou investici realizovat v České republice nebo raději v jiném státu, jež bude schopen nabídnout z hlediska pobytového oprávnění pro investory příznivější podmínky. Zůstal by tak zachován stávající stav, který však nelze považovat za uspokojivý a dostatečný. Nedošlo by tak k posílení konkurenceschopnosti České republiky.

Se zavedením povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování se potenciálně váže riziko korupčního jednání. Výskyt tohoto jednání by měly minimalizovat následující systémové pojistky: cizinec, který je předkladatelem podnikatelského záměru, který je od investora vyžadován, se při podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování může setkat pouze s pracovníkem zastupitelského úřadu, podává-li žádost v zahraničí, nebo s pracovníkem Ministerstva vnitra, podává-li žádost na území České republiky. Ani v jednom z těchto případů se nesetkává s osobou, která o jeho žádosti následně rozhoduje („systém 4 očí“). Teprve prostřednictvím této osoby, která byla pověřena přípravou návrhu rozhodnutí, je podána žádost o vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu k otázce proveditelnosti a věrohodnosti záměru uskutečnit významnou investici a samotného přínosu významné investice pro stát, kraj nebo obec. Žadatel s pracovníkem resortu průmyslu a obchodu posuzující jeho záměr nepřichází do kontaktu. Do kontaktu nevstupují ani pracovníci obou ministerstev. Vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu navíc není pro Ministerstvo vnitra závazné. Běžný postup, jaký je v současné době uplatňován u pobytových oprávnění za účelem podnikání, tak bude rozšířen o další článek posuzující splnění podmínek pro povolení pobytu. Korupční rizika nové právní úpravy nesahají nad rámec stávající legislativy a procesní praxe.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Nulová varianta

Nebude zaveden nový druh pobytového oprávnění pro zahraniční investory.

Tato varianta se nejvíce jeví jako vhodná, neboť zachovává současný nevyhovující stav v oblasti pobytových oprávnění za účelem podnikání (popsaný výše) a neposiluje tak princip, podle něž by ekonomická migrace měla být pro Českou republiku přínosem. Nedošlo by tak k ztraktivnění vstupu pro zahraniční investory na území České republiky.

Varianta novelizace 1

V rámci úvah nad možnými způsoby nové úpravy oblasti podnikání byla zvažována varianta podmínit vydání jakéhokoli oprávnění k vstupu a pobytu na území za účelem podnikání doložením podnikatelského záměru i významné investice. Nerozlišovalo by se tak mezi „drobnými“ podnikateli a zahraničními investory.

Tato varianta by vedla k větší provázanosti mezi pobytem cizince za účelem podnikání a přínosem tohoto podnikání pro ekonomiku České republiky. Rovněž by přispěla k omezení negativních jevů spojených s využíváním tohoto typu pobytového oprávnění k pobytům za jiným účelem.

Zároveň by však uvedená varianta výrazně omezovala možnost pobytu cizince za účelem podnikání na území České republiky pro velkou skupinu cizinců – typicky drobných a středně velkých podnikatelů (zejména podnikatelů provozujících živnost volnou, nebo některou z živností řemeslných), kteří by nebyli schopni splnit podmínku významné investice. Toto řešení tak nakonec nebylo vyhodnoceno jako vhodné.

Varianta novelizace 2

Zachování současného systému pobytu za účelem podnikání (vízum a po 1 roce povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání) a zavedení nového pobytového oprávnění pro zahraniční investory (viz pasáž 1.5).

Tato varianta na jedné straně zavádí příznivější režim pro zahraniční investory, kterým umožní získání povolení k dlouhodobému pobytu, aniž by museli na území nejdříve pobývat na základě dlouhodobého víza. Na straně druhé pak na rozdíl od varianty 1 nezabrání ve vstupu na území drobným a středně velkým podnikatelům (nadále nebude specifikována výše minimální investice). Z uvedených důvodů byla tato varianta zvolena jako vhodná.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Pokud nebude přijata navrhovaná úprava nového druhu pobytového oprávnění určeného pro zahraniční investory, bude zachován současný nevyhovující stav v oblasti pobytových oprávnění za účelem podnikání (popsaný výše) a nedojde tak posílení principu, podle něž by ekonomická migrace měla být pro Českou republiku přínosem. Nedošlo by tak k zatraktivnění vstupu pro zahraniční investory na území České republiky.

3.1.1 Návrh řešení

Navrhuje se tedy změna zákona o pobytu cizinců tak, jak je uvedeno výše (1.5, varianta 2).

3.2 Náklady

Z hlediska předkladatele nebyly identifikovány žádné dodatečné náklady spojené se zavedením povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování. K jistému navýšení administrativních nákladů dojde na straně Ministerstva průmyslu a obchodu, které bude zpracovávat vyjádření k věrohodnosti, proveditelnosti a přínosu podnikatelského záměru investora, avšak s ohledem na nízký předpokládaný počet žádostí bude tato agenda řešena v rámci stávajících kapacit.

Na straně žadatelů o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování dojde v porovnání s žádostí o vízum za účelem podnikání k dílčímu zvýšení nákladů spojených s podáním žádosti o tento typ pobytového oprávnění (předložení podnikatelského záměru a dalších dokladů). Vzhledem k tomu, že již v drtivé většině případů bude mít potenciální investor dokumentaci k plánované investici zpracovanou, nepokládáme nárůst nákladů za nepřiměřený nabízeným výhodám. Bude vždy na rozhodnutí konkrétního žadatele, zda vynaloží tyto dodatečné náklady a získá výhody spjaté s povolením k dlouhodobému pobytu

za účelem podnikání, nebo zda využije již existující možnosti a požádá o vízum za účelem podnikání (kde se výše investice neposuzuje).

3.3 Přínosy

- snížení nákladů a administrativní zátěže pro zahraniční investory (není nutné žádat 2x, nejprve o vízum a následně o povolení k pobytu),
- vytváření nových pracovních míst a snižování nezaměstnanosti,
- regionální rozvoj a zvyšování kvalifikace v regionech,
- propagace České republiky jako země vstřícné k zahraničním investorům,
- příliv zahraničních investic a
- posílení konkurenceschopnosti České republiky.

Předpokládá se, že povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování bude vydáváno desítkám cizinců ročně a že o toto povolení budou žádat společníci a cizinci v postavení statutárních orgánů investorů - právnických osob, takže na každou investici bude průměrně připadat několik vydaných povolení (v počtu jednotek). S ohledem na výhody plynoucí z držení povolení k dlouhodobému pobytu a zejména vyřízení žádosti v krátké lhůtě lze předpokládat, že zahraniční investoři budou namísto dlouhodobých víz za účelem podnikání v naprosté většině případů využívat právě tento speciální pobytový titul.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

V případě varianty č. 2 převažují přínosy nad náklady, a proto je vhodné zavést tuto variantu do praxe.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Popis a porovnání jednotlivých variant, včetně zhodnocení jejich přínosu a nákladů je provedeno výše. Na základě úvah popsanych byla předkladatel jako nejvhodnější zvolena varianta č. 2.

Zhodnocení předpokládaného dopadu z hlediska administrativní zátěže

Žadatel je povinen předložit dokumenty související s jeho podnikatelskou činností. Nejvýznamnější změnou bude povinnost žadatele dokládat k žádosti podnikatelský záměr. To s sebou pochopitelně přináší vyšší nároky na žadatele i na správní orgán, který bude muset tento záměr hodnotit. K dílčímu zvýšení administrativní zátěže tak sice dochází, ale pouze pokud jde o rozsah vyžadovaných dokumentů. Zároveň však zůstávají zachovány všechny stávající druhy pobytových oprávnění (včetně dlouhodobého víza a pobytu za účelem podnikání), takže je pouze na volbě žadatele, pro který druh pobytového oprávnění se rozhodne. Nelze tedy mluvit o zvýšení administrativních nároků kladených na žadatele, neboť se v zásadě pouze rozšiřuje okruh pobytových oprávnění, o něž lze žádat, aniž by došlo ke zpřísnění u pobytových oprávnění stávajících. Na straně správní orgánů se bude úroveň jejich „zátěže“ odvíjet od počtu podaných žádostí.

Předpokládá se, že povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování bude pobytovým oprávněním využívaným pouze omezenou cílovou skupinou čítající desítky cizinců ročně. Dle informací a odhadů, včetně čísel vycházejících z roku 2015 (nové žádosti o investiční pobídky z mimoevropských zemí, doporučení do projektů Fast Track a Welcome Package) se zdá jako pravděpodobné, že může jít o potřebu nových pobytových oprávnění ve výši cca 40 ročně. Toto číslo nezahrnuje obměnu managementu, kterou je velmi obtížné předvídat, vycházíme nicméně z předpokladu, že v případě relevantních žádostí z mimoevropských zemí by se jejich počty pohybovaly řádově také maximálně v desítkách ročně, tj. celkové množství by se mělo pohybovat do 100 takových pobytových oprávnění ročně.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení budou realizovány v rámci existujících organizačních a kapacitních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace navržených změn s sebou může přinést dílčí nároky na navýšení existujících personálních a technických kapacit. S vynucováním nejsou spojeny žádné dodatečné náklady.

K uvedení tohoto nového pobytového oprávnění do praxe bude nutné vydat **nařízení vlády**, které stanoví **konkrétní podmínky pro to, aby investice mohla být považována za významnou**. Půjde o minimální výši investovaných prostředků a minimální počet vytvořených pracovních míst. Nařízení vlády upraví také nejnižší podíl cizince (společníka) v obchodní korporaci, která má významnou investici uskutečnit.

Úprava v podzákoném předpisu je zvolena, aby bylo možné u tohoto nového institutu rychleji reagovat na případnou potřebu změnit rozsah významné investice.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace v oblasti trhu práce budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých resortů.

Statistické údaje jsou čerpány především z Cizineckého informačního systému, statistik pracovních míst Ministerstva práce a sociálních věcí a statistik výsledků kontrol cizinecké policie. U povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování bude s měsíční periodicitou sledován statistický rozpad počtu žádostí i vydaných kladných a negativních rozhodnutí podle státní příslušnosti, pohlaví a věku žadatele, místa podání žádosti, délky správního řízení, důvodů zamítnutí žádosti a dalších ukazatelů.

- Analýza ekonomických dopadů zavedení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování Ministerstvem průmyslu a obchodu.
- Analýza kvalitativních údajů za účelem identifikace nových trendů a atypických jevů na základě centrálního sběru informací z hlášení výkonných složek (nabírání žádostí a povolování pobytu, zaměstnání či podnikání, kontrolní činnost) jednotlivých státních orgánů.
- Získávání kvalitativních informací a hodnocení zástupců podnikatelské reprezentace (svazy, komory).
- Pravidelná vzájemná výměna informací mezi státními orgány na půdě stálých meziresortních platforem na expertní úrovni (Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci v gesci Ministerstva vnitra) i na úrovni řídicí a politické (Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci v gesci Ministerstva vnitra); eventuální vytvoření interní tematické odborné studie či studií (ad hoc).
- Pravidelné měsíční zpracování analytických interních meziresortních zpráv (Trendy a poznatky v oblasti migrace a ochrany hranic) i ročních zpráv (Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců, Zpráva o situaci oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku) zahrnující kvalitativní i kvantitativní údaje.

7. Konzultace a zdroje dat

Úprava týkající se povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování byla vypracována v úzké spolupráci s **Ministerstvem průmyslu a obchodu**. Otázka vlivu zahraničních investic

na vytváření pracovních míst byla konzultována s **Ministerstvem práce a sociálních věcí**. S **Ministerstvem zahraničních věcí** byly konzultovány zejména otázky vstupu cizích státních příslušníků na území České republiky.

Dílejší otázky byly podle potřeby konzultovány s vybranými odborníky z řad veřejnosti.

Od roku 2012 probíhají pravidelná setkání i se zástupci **Hospodářské komory**. Cílem je nastavit spolupráci a vysvětlit návrhy legislativních změn v oblasti pobytu cizinců. Na posledním bilaterálním setkání dne 9. 4. 2015 na úrovni náměstka ministra vnitra byla diskutována i otázka zavedení speciálních investorských víz. Tento postup je z pohledu komory vítaný a plně odráží návrhy, které v této věci komora odeslala dopisem ministru vnitra. V tomto dopise vyzvala Hospodářská komora ministra vnitra k předložení návrhů v této oblasti.

Dne 26. listopadu 2014 proběhla národní konference českého kontaktního místa Evropské migrační sítě s názvem „Migrace a podnikání“ za široké účasti zástupců orgánů státní správy, Parlamentu České republiky, podnikatelských a zaměstnavatelských subjektů a jejich svazů, odborů, nevládních a neziskových organizací, akademické sféry a zahraničních hostů. V průběhu konference byly diskutovány i možné způsoby právní úpravy vstupu a pobytu občanů třetích států na území České republiky za účelem podnikání.

Dominantním zdrojem dat byly statistické údaje ústředních správních úřadů vycházející z výkonu jejich působnosti a kvalitativní poznatky z praxe jejich výkonných složek. Nejdůležitějšími zdroji pak byly zejména statistické údaje Ministerstva vnitra týkající se problematiky pobytu cizinců na území České republiky. V tomto ohledu lze odkázat alespoň na informativní přehledy cizinců se zaevidovaným přechodným či trvalým pobytem na území České republiky⁷ či na zprávy o situaci v oblasti migrace⁸.

V neposlední řadě byly využity i informační zdroje Evropské migrační sítě⁹ (EMN).

⁷ <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem-cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx>

⁸ <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

⁹ <http://emncz.eu/>

Posílení bezpečnostních aspektů migračního procesu

1.2 Definice problému

Na své 26. schůzi dne 15. ledna 2015 Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky usnesením č. 113 mimo jiné požádal vládu o posílení bezpečnostních prvků migračního procesu. Usnesení výboru v této části bylo mimo jiné výsledkem diskuse o současné situaci v České republice v oblasti migrace i určitou „ozvěnou“ teroristických útoků ve Francii z počátku ledna 2015.

V návaznosti na výše uvedené zpracovalo Ministerstvo vnitra návrh možných legislativních změn především v oblasti správního řízení ve věcech vstupu a pobytu cizinců s cílem posílit bezpečnostní prvky migračního procesu i mechanismy zamezující zneužívání některých ustanovení zákona o pobytu cizinců. **S ohledem na specifika správního řízení ve věcech pobytu cizinců se ukázalo jako nutné posílit odchylky právní úpravy správního řízení ve věcech pobytu cizinců od obecné úpravy správního řádu.** Uvedené má vést právě k zmíněnému posílení bezpečnostních aspektů správního řízení a minimalizaci zneužívání stávajících procesních pravidel.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Současná právní úprava migračního procesu, s výjimkou řízení o udělení krátkodobého a dlouhodobého víza, vychází z obecných pravidel správního řízení stanovených správním řádem. Již dnes jsou v zákoně o pobytu cizinců upraveny některé odchylky od obecné úpravy správního řízení i ve vztahu k řízení ve věcech povolení k pobytu cizinců. Dlouhodobá praxe však ukazuje, že toto pojetí správního řízení ve věcech pobytu cizinců není udržitelné, neboť v dnešní úpravě **nejsou dostatečně reflektována specifika, která jsou s řízením ve věcech pobytu cizinců spojena.** Je tedy třeba promítnout tyto odlišnosti do speciální právní úpravy s cílem zejména posílit bezpečnostní aspekty správního řízení týkajícího se pobytu cizinců. S tím je spojena i snaha o snížení četnosti zneužívání stávajících procesních pravidel vycházejících ve své většině ze správního řádu, aby nedocházelo k setrvání cizinců na území, aniž by splňovali podmínky pro pobyt. Stávající procesní pravidla správního řízení ve věcech pobytu cizinců jsou nadto ovládána nadměrnou administrativou, která zatěžuje jak správní orgán, tak i cizince, kteří jsou účastníky daného správního řízení.

1.4 Popis cílového stavu

Cílem návrhu je **upravit další odchylky od správního řádu,** které se ukázaly jako nutné s ohledem na specifika správního řízení ve věcech pobytu cizinců. Uvedené má vést právě k zmíněnému posílení bezpečnostních aspektů správního řízení. S tím je spojena i snaha o snížení četnosti zneužívání stávajících procesních pravidel vycházejících ve své většině ze správního řádu, který však nereflektuje odlišnosti, které jsou s řízením ve věcech pobytu cizinců spojeny. V řadě případů tak dochází k setrvání cizinců na území, aniž by splňovali podmínky pro pobyt. Sekundárním efektem těchto navrhovaných změn je rovněž **zefektivnění a zpružnění správního řízení** týkajícího se pobytu cizinců, neboť navrhované odchylky od správního řádu dovolují reagovat na zmíněné zvláštnosti správního řízení v pobytových věcech.

Jedním z příkladů opatření, která posílí bezpečnostní aspekty migračního procesu je zavedení **speciálního** (byť správním řádem předvídaný) **režimu uchovávání a nezpřístupňování utajovaných informací relevantních pro řízení ve věcech podle zákona o pobytu cizinců** (zejm. informace a stanoviska zpravodajských služeb České republiky a policie). Současně má být umožněno efektivním způsobem využívat tyto informace při rozhodování ve správním řízení. Cílem je, aby správní orgán znal pokud možno skutečný stav věci (a to zejména v tak

závažných souvislostech, jako jsou otázky státní bezpečnosti), a současně, aby mohl tyto poznatky náležitě procesně využít.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Ministerstvo vnitra, zastupitelské úřady, policie ČR, cizinci a další osoby zúčastněné na správních řízeních nebo řízeních před správními soudy, správní soudy.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě nepřijetí úprav k posílení bezpečnostních aspektů migračního procesu a dalších zpřesnění v oblasti prevence zneužívání některých pobytových titulů bude úprava nadále určována těžkopádností migračního procesu, včetně neschopnosti státu pružněji reagovat v situacích, které mohou vyústit v potenciální migrační riziko anebo hrozbu pro bezpečnost státu.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Nulová varianta

Migrační proces zůstane upraven v dosavadní podobě, s minimem odchylek od správního řádu.

Tato varianta se nejeví jako vhodná, neboť zachovává dosavadní nevyhovující stav. Jak již bylo uvedeno výše, obecná úprava správního řízení nereflektuje specifika správního řízení ve věcech pobytu cizinců a neumožňuje účinně zamezit využívání těchto procesních pravidel k setrvání cizinců na území v situacích, kdy nesplňují podmínky pro pobyt. Stávající úprava neumožňuje ani klást větší důraz na bezpečnostní aspekty v řízení.

Varianta novelizace 1

Migrační proces bude zásadně změněn, a to tak, že bude úplně vyloučena aplikace správního řádu a **bude vypracován samotný procesní předpis** upravující „cizinecké správní řízení“.

Tato varianta se nejeví jako vhodná, neboť výsledkem dlouhého procesu vedoucího k vypracování tohoto právního předpisu by byl obsáhlý předpis, který by z velké části pouze přejímal instituty správního řádu. Uvedené řešení, ač není zcela vyloučené, se za stávající situace a potřeb nejeví jako vhodné.

Varianta novelizace 2

Migrační proces bude podstatně změněn, a to **formou úpravy dalších odchylek od správního řádu**, které se ukázaly jako nutné s ohledem na specifika správního řízení ve věcech pobytu cizinců. Cílem těchto změn bude zejména zmíněné posílení bezpečnostních aspektů správního řízení. S tím je spojena i snaha o snížení četnosti zneužívání stávajících procesních pravidel.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

3.1.1 Návrh řešení

Navrhuje se tedy změna zákona o pobytu cizinců tak, jak je uvedeno výše (1.4, varianta 2).

3.2 Náklady

V průběhu přípravy návrhu nebyly identifikovány žádné nové náklady. Jedinou výjimkou je zefektivnění doručování písemností cizincům pobývajícím během řízení v zahraničí, které se vyžádá 6.5 mil. Kč z rozpočtu Ministerstva vnitra a 2,783 mil. Kč z vládní rozpočtové rezervy ve prospěch kapitoly Ministerstva zahraničních věcí.

3.3 Přínosy

- Posílení bezpečnostních aspektů migračního procesu (např. efektivním využíváním utajovaných informací)
- Snížení četnosti zneužívání stávajících procesních pravidel
- Zefektivnění a zpružnění správního řízení

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Varianta č. 2 byla shledána nejefektivnějším řešením potřeby úpravy správního řízení v pobytových věcech cizinců a byla proto zvolena jako vhodná. Přínosy varianty č. 2 převažují nad náklady, a proto je vhodné zavést tuto variantu do praxe.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Na základě úvah popsanych byla předkladatel jako nejvhodnější zvolena varianta č. 2.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení je realizováno v rámci existujících organizačních a kapacitních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace navržených změn s sebou může přinést dílčí nároky na navýšení existujících personálních a technických kapacit v případě masivního zájmu cizinců o nové druhy pobytových oprávnění. S vynucováním nejsou spojeny žádné dodatečné náklady.

6. Přezkum účinnosti regulace

Ministerstvo vnitra a zastupitelské úřady, resp. Ministerstvo zahraničních věcí budou po nabytí účinnosti průběžně vyhodnocovat, nakolik provedené úpravy plní svůj účel (např. zefektivnění řízení, minimalizace zneužívání procesních ustanovení).

7. Konzultace a zdroje dat

Ministerstvo vnitra konzultovalo návrh především s MZV – zastupitelské úřady.

Se zavedením odchylek od správního řádu počítal již návrh zákona o pobytu cizinců na území České republiky, který Ministerstvo vnitra předložilo v roce 2013 do meziresortního připomínkového řízení.

Změny v předpisech v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí

1.2 Definice problému

Nad rámec implementace směrnic 2014/36/EU a 2014/66/EU je nutné odstranit problémy, které zatěžující současný systém povolování vstupu cizinců na trh práce České republiky.

Politika pracovní migrace je řízena podle principu ochrany domácího trhu práce. Zajištění jeho důsledné aplikace v současnosti naráží na určité překážky:

- Neexistuje povinnost zaměstnavatelů zveřejňovat všechna pracovní místa, která jsou ochotni obsadit cizinci.
- Není zajištěno ani přednostní obsazování pracovních míst cizinců, kterým končí platnost povolení k zaměstnání, osobami s volným přístupem na trh práce. V seznamu kategorií cizinců, kterým je umožněn volný přístup na trh práce, naopak existuje prostor pro jejich rozšíření i při důsledném uplatnění ochrany trhu práce.

Další problémy byly detekovány v oblasti ochrany a práv pracovních migrantů:

- Dochází k nežádoucímu zaměstnávání cizinců tuzemskými subjekty, které porušují právní předpisy nebo nejsou schopny plnit své finanční závazky, čímž se zvyšuje rizikovost pracovní migrace u velmi zranitelné skupiny osob na trhu práce (jazyková bariéra, pobyt vázaný na plnění účelu, neznalost právních norem a organizace státních orgánů, celková odlišnost prostředí apod.).
- Není stanoveno oprávnění cizince pokračovat ve výkonu zaměstnání v době od uplynutí doby platnosti povolení k zaměstnání do pravomocného rozhodnutí příslušné krajské pobočky Úřadu práce České republiky o jeho prodloužení, pokud taková situace nastane.

V neposlední řadě je vhodné zpřesnit terminologii zákona o zaměstnanosti zavedením obecného termínu „platné oprávnění k pobytu na území České republiky“, který zahrnuje všechny typy pobytových oprávnění; bez něj nemůže být cizinec legálně zaměstnán.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Ochrana domácího trhu práce

- Volné pracovní místo lze cizincem obsadit pouze v případě, že bylo ohlášeno příslušné krajské pobočce Úřadu práce České republiky a nelze ho s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit evidovaným uchazečem nebo zájemcem o zaměstnání, eventuálně jiným uchazečem neevidovaným Úřadem práce České republiky. Tento mechanismus ochrany trhu práce je označován jako tzv. **test trhu práce**.
- Pokud se ohlášené volné místo nepodaří obsadit do 30 dnů, může být obsazeno cizincem. Buď tak, že příslušná krajská pobočka Úřad práce České republiky vydá na žádost cizince povolení k zaměstnání (menšina případů stanovených příslušnými ustanoveními zákona o zaměstnanosti - v případě zaměstnání kratších než 90 dnů) nebo je místo zařazeno do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty; cizinec může následně požádat o jedno z těchto pobytových oprávnění.
- Zaměstnavatelé mají povinnost všechna volná pracovní místa, která jsou ochotni obsadit cizinci nebo to přímo zamýšlejí, ohlásit, nemají dnes však povinnost souhlasit

s jejich zveřejněním. Tím se omezuje okruh osob, které mají na trhu práce přednost před cizinci, a mohli by o taková místa projevit zájem.

Ochrana pracovních migrantů a jejich práva

- Do centrálních evidencí mohou být v současné době zařazena i pracovní místa zaměstnavatelů, kteří závažně porušují právní předpisy v oblasti zaměstnanosti a dokonce i ti, na jejichž majetek byl prohlášen konkurs. Sankce se nyní vztahuje jen na zaměstnavatele, jemuž byla v období posledních 4 měsíců pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce

- Je-li v současné době cizinci po provedení testu trhu práce příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce ČR vydáno povolení k zaměstnání, nedochází k opakování tohoto testu poté, co cizinec žádá o prodloužení svého povolení k zaměstnání. I v tomto případě je však jeho provedení žádoucí. Jistá výjimka v současnosti existuje jen u sezónních zaměstnanců, u kterých se test trhu práce opakuje na základě skutečnosti, že mezi jejich jednotlivými zaměstnáními musí uplynout vždy 6 měsíců.

- Do kategorie cizinců, kterým je v současnosti přiznáno právo volného přístupu na trhu práce, patří i cizinec, který je rodinným příslušníkem člena diplomatické mise, konzulárního úřadu nebo rodinným příslušníkem zaměstnance mezinárodní vládní organizace se sídlem na území České republiky, ale pouze pokud je mezinárodní smlouvou zaručena vzájemnost. V praxi to znamená, že rodinní příslušníci diplomatů (u nichž není zaručena reciprocita vyhlášenou mezinárodní smlouvou) na základě svého pobytového oprávnění nemohou volně vstupovat na trh práce v České republice, zatímco ostatní rodinní příslušníci s příslušným povolením k dlouhodobému pobytu tuto možnost mají. Mezi vybranými kategoriemi naopak chybí zaměstnanci, na jejichž přítomnosti a výkonu práce má český stát zvýšený zájem.

- Požádá-li cizinec včas o prodloužení povolení k zaměstnání a krajská pobočka Úřadu práce ČR pravomocně nerozhodne dříve, než doba předchozího povolení uplyne, nesmí cizinec nadále pokračovat ve výkonu práce, neboť by se jednalo o nelegální práci. Navíc zaniká jeho pracovní poměr podle § 48 zákoníku práce. Tento stav není uspokojivý.

Terminologie ve vztahu k pobytu cizinců

- Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty nebo modré karty anebo má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné povolení k pobytu na území České republiky vydané podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Toto znění není terminologicky vhodné, neboť nezahrnuje např. pobytová oprávnění vydaná jinými schengenskými státy, které rovněž cizince opravňují k pobytu.

1.4 Popis cílového stavu

i. Povinnost zveřejňovat a nabízet volná pracovní místa určená k zařazení do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty/modré karty

Navrhuje se upravit již existující povinnosti tak, aby předpokladem zařazení volných pracovních míst do těchto evidencí bylo, že místa budou nabízena a zveřejněna alespoň po dobu 30 dnů od jejich oznámení krajské pobočce Úřadu práce ČR. Není totiž žádoucí, aby volná pracovní místa určená k zařazení do výše uvedených evidencí nebyla před tímto zařazením zveřejněna, vzhledem k tomu, že jsou primárně určena pro uchazeče a zájemce o zaměstnání a také pro všechny ostatní obyvatele České republiky s volným přístupem na trh

práce, a proto by měla být obsazována občany třetích zemí bez volného přístupu na trh práce (tedy i zařazena do uvedených evidencí) až po jejich řádném zveřejnění a nabízení.

ii. Stanovení dalších důvodů pro nezařazení, resp. vyřazení, volných pracovních míst určených k zařazení do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty/modré karty

V rámci správy centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké a modré karty se ukázalo, že množství důvodů, na základě kterých je možné místo vyřadit z evidence nebo do ní nezařadit, je nedostačující požadavkům praxe. Navrhuje se tedy stanovit, že do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, resp. modré karty nebude zařazeno, příp. bude vyřazeno, volné pracovní místo u zaměstnavatele,

- a) kterému byla v posledních 3 měsících pravomocně uložena pokuta vyšší než 50 000 Kč za porušení povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů nebo za porušení povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů, které kontroluje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce. Samotné stanovení pokuty ve výši alespoň 50 000 Kč by nemělo znemožnit zaměstnávání cizinců těmi zaměstnavateli, kteří se dopustili pouze méně závažných porušení pracovněprávních předpisů; opatření však posiluje ochranu cizince před nereseriozními zaměstnavateli.
- b) na jehož majetek byl na základě pravomocného rozhodnutí soudu prohlášen konkurs a tento konkurs doposud nebyl zrušen. Cílem je zabránit situacím, kdy není zajištěno řádné vyplácení mzdy, příp. odměny, cizinci.

iii. Přihlédnutí k situaci na trhu práce u prodloužení povolení k zaměstnání nejen u sezónních pracovníků

Krajská pobočka Úřadu práce ČR bude přihlížet k situaci na trhu práce při prodloužení povolení k zaměstnání ve všech případech (kromě povolení k zaměstnání vydávaného např. při vyslání zahraničního pracovníka na území ČR nebo cizinci, kterému byla udělena mezinárodní ochrana, resp. cizinci, o kterém to stanoví mezinárodní smlouva atd.).

V roce 2014 bylo v souvislosti se zavedením institutu zaměstnanecké karty stanoveno, že „test trhu práce“ se provádí v případě prodloužení povolení k zaměstnání sezónního zaměstnávání. Jeví se však jako nezbytné obnovit testování trhu práce v případech prodloužení povolení k zaměstnání, kdy není dán žádný důvod tyto kategorie zvýhodňovat například oproti držitelům zaměstnaneckých karet nebo držitelům povolení k zaměstnání podle § 96 zákona o zaměstnanosti. Jedná se např. o držitele dlouhodobého pobytu za účelem podnikání a držitele dlouhodobých víz. Výjimku budou mít pouze kategorie osob, u kterých se testování trhu práce nevyžaduje vzhledem k jeho neúčelnosti (viz příklady výše), se jeví jako nezbytné obnovit.

iv. Umožnění volného přístupu na trh práce rodinným příslušníkům člena diplomatické mise, konzulárního úřadu nebo rodinným příslušníkům zaměstnance mezinárodní vládní organizace se sídlem na území České republiky, bez ohledu na mezinárodní smlouvu, která by zajišťovala reciprocitu

Volný vstup na trh práce bude na základě pobytového oprávnění umožněn i rodinným příslušníkům diplomatů, i přesto že mezinárodní smlouvou není zaručena reciprocita. Dojde tak vyrovnání jejich postavení s postavením ostatních rodinných příslušníků s příslušným povolením k dlouhodobému pobytu, kteří tuto možnost již dnes mají.

v. ***Umožnění volného přístupu na trh práce cizinci, jehož výkon práce na území České republiky je v zájmu České republiky***

V současné době jsou udělována dlouhodobá víza v zájmu České republiky, bude mít volný přístup na trh práce České republiky (bez povinnosti získat povolení k zaměstnání nebo jiné obdobné oprávnění).

vi. ***Stanovení fikce oprávnění k výkonu zaměstnání při prodloužení povolení k zaměstnání***

Cizinec, který podá řádně (v zákonné lhůtě) žádost o prodloužení povolení k zaměstnání bude oprávněn k výkonu zaměstnání i po skončení platnosti původního povolení k zaměstnání až do doby rozhodnutí o této žádosti.

Bude tak vyřešena dnešní neuspokojivá situace, kdy během řízení o prodloužení povolení k zaměstnání vyprší platnost původního povolení k zaměstnání. Zároveň se tak sjednotí přístup vůči cizincům, neboť již dnes je při prodloužování duální zaměstnanecké karty díky fikci oprávnění k výkonu práce zachováno.

vii. ***Zpřesnění terminologie ve vztahu k pobytu cizinců***

Bude zajištěno, že držitelé krátkodobých a dlouhodobých víz již nebudou v právní nejistotě ohledně možnosti výkonu práce na základě víz a povolení k zaměstnání.

V současnosti zákon o pobytu cizinců odlišuje povolení k pobytu a dlouhodobá a krátkodobá víza. Stejně tak působí současná díkce zákona o zaměstnanosti problémy i osobám, které mají volný přístup na trh práce a do České republiky cestují pouze na základě cestovního dokladu. Cizinci jsou v praxi často oprávněni k pobytu na území České republiky i na základě titulů, které nevyplývají ze zákona o pobytu cizinců, ale přímo z práva Evropské unie.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Cizinci (cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie) zaměstnaní v České republice. Tato skupina subjektů bude dotčena přímo a nejvíce, neboť se mění zejména předpisy, které regulují jejich přístup na trh práce a práva a povinnosti s tím související. Nová ustanovení zákona o zaměstnanosti posílí jejich ochranu a sníží rizikovitost pracovní migrace.

Zaměstnavatelé – jedná se o subjekty, které jsou ochotny zaměstnávat cizince nebo je již zaměstnávají. Právní úprava na ně bude mít přímý dopad. Nová právní úprava bude vyžadovat, aby zaměstnavatelé všechna svá volná pracovní místa zveřejňovali a zpřístupňovali je tak primárně tuzemským pracovníkům, včetně míst, která jsou již obsazena cizinci s povolením k zaměstnání, jehož platnost končí. Subjekty, které porušují právní předpisy nebo nejsou schopny plnit své finanční závazky, nebudou smět cizince zaměstnávat.

Orgány veřejné moci – jde o subjekty, které jsou právní úpravou ovlivněny přímo. Dotčenými státními orgány budou Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce České republiky.

Uchazeči a zájemci o zaměstnání evidovaní Úřadem práce České republiky i osoby neevidované – u těchto subjektů dojde k důslednější aplikaci jejich práva na přednostní přístup k volným pracovním místům, která jsou zaměstnavatelé ochotni obsadit i cizinci. Právní úprava tak bude mít nepřímý dopad.

Nestátní neziskové organizace a centra na podporu integrace cizinců – jde o subjekty, které nejsou právní úpravou dotčeny přímo, ale jejichž aktivity jsou s aplikací právní úpravy velmi úzce spojené, a to zejména v oblasti informování cizinců či poskytování sociálního a právního poradenství.

1.6 Zhodnocení rizika

Ve vztahu k navrhované právní úpravě nebyla identifikována žádná rizika.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

i. Povinnost zveřejňovat a nabízet volná pracovní místa určená k zařazení do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty/modré karty

Nulová varianta

Bude zachován dosavadní právní stav, kdy zaměstnavatel není povinen vyslovit souhlas se zveřejněním volného pracovního místa, které má být zařazeno do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty. Tento stav důsledně nezajišťuje přednostní přístup uchazečů o zaměstnání, zájemců o zaměstnání nebo ostatních osob s volným přístupem na trh práce k volnému pracovnímu místu.

Varianta novelizace

Podmínkou zařazení volných pracovních míst do centrálních evidencí volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo modré karty bude vždy i jejich povinné zveřejnění. Současně je třeba zajistit, aby do uvedených evidencí nespadla volná pracovní místa, která se nenabízejí, ani nezveřejňují po dobu 3 měsíců na základě § 38 zákona o zaměstnanosti. Novelizace tohoto ustanovení směřuje k jistému narovnání současného stavu, kdy Úřad práce České republiky chrání české uchazeče o zaměstnání tím, že nenabízí a nezveřejňuje volná pracovní místa, která podle ustanovení § 38 zákona o zaměstnanosti jsou diskriminačního charakteru nebo jsou v rozporu s pracovněprávními a jinými právními předpisy nebo odporují dobrým mravům. Krajská pobočka Úřadu práce České republiky rovněž nenabízí a nezveřejňuje nabídky volných pracovních míst u zaměstnavatele, kterému byla uložena pokuta za porušení povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů nebo za porušení povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů, přičemž doposud tato místa mohla tzv. propadnout do centrálních evidencí volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo modré karty. V době, kdy by byl v účinnosti postup podle tohoto ustanovení zákona o zaměstnanosti (nenabízení a nezveřejňování nabídek volných pracovních míst), by tak mělo být přerušeno i plynutí 30 denní lhůty pro zařazení volného pracovního místa do zmiňovaných evidencí. Tato varianta byla s ohledem na výše uvedené posouzena jako vhodná.

ii. Stanovení dalších důvodů pro nezařazení, resp. vyřazení, volných pracovních míst určených k zařazení do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty/modré karty

Nulová varianta

Neprovedení změny právní úpravy a zachování dosavadního právního stavu, kdy důvodem pro nezařazení nebo vyřazení volného pracovního místa z centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty je jen to, že v období posledních 4 měsíců byla zaměstnavateli pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce, ve stávající praxi poskytuje nedostatečnou ochranou cizincům na trhu práce.

Varianta novelizace 1

Bude provedena novelizace znění ustanovení § 37a zákona o zaměstnanosti, kde bude stanovena povinnost Úřadu práce ČR uvést v centrálních evidencích volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo modré karty informaci o tom, že zaměstnavateli byla v posledních 3 měsících pravomocně uložena pokuta vyšší než 50 000 Kč

za porušení povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů nebo za porušení povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů, které kontroluje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce. Informacemi o pokutách uložených zaměstnavateli ministerstvo dle stávající právní úpravy disponuje, novelizací zákona o zaměstnanosti však musí být stanoveno oprávnění tyto informace zpřístupnit i Ministerstvu vnitra a Ministerstvu zahraničních věcí. Informace prohlášení a zrušení konkursu jsou veřejně dostupné v insolvenčním rejstříku.

Protože podání žádosti o zaměstnaneckou či modrou kartu do centrální evidence vyznačuje zastupitelský úřad, je-li žádost podávána v zahraničí, nebo Ministerstvo vnitra, je-li žádost podávána na území ČR, bude novelizací zákona o pobytu cizinců stanovena povinnost těchto orgánů informovat cizince při osobním podání žádosti o zaměstnaneckou či modrou kartu o tom, že výkon zaměstnání na příslušném pracovním místě je spojen se zvýšeným rizikem.

Cizinec však nemůže být o těchto rizicích informován dříve, než podnikne kroky (a vynaloží prostředky) směřující k podání žádosti o zaměstnaneckou nebo modrou kartu nebo souhlas Ministerstva vnitra se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení; jedná se např. podání žádosti o uznání zahraničního vzdělání, podepsání pracovní smlouvy s českým zaměstnavatelem, eventuálně i podání výpovědi v předchozím zaměstnání). Informace o pokutách uložených zaměstnavatelům totiž nelze zpřístupňovat veřejnosti, musí být v centrální evidenci uvedeny pouze v neveřejném režimu. Navržená varianta sice potenciálně zvyšuje informovanost cizinců o rizicích spojených s výkonem zaměstnání, nicméně ji nelze zaručit již v době, kdy se cizinec buď rozhoduje pro pracovní migraci ze zahraničí, nebo pro změnu zaměstnání na území ČR, na níž může záviset i jeho schopnost plnit nadále účel pobytu. U velkého množství cizinců je třeba předpokládat, že informace získají až od zastupitelského úřadu či Ministerstva vnitra při osobním podání žádosti o zaměstnaneckou či modrou kartu a jejich ochota akceptovat riziko zřejmě bude úměrná předchozímu úsilí investovanému do přípravy migračního procesu.

Tato varianta novelizace není z hlediska ochrany zahraničních zaměstnanců vhodná.

Varianta novelizace 2

Je navrhováno novelizovat ustanovení § 37a zákona o zaměstnanosti o další důvod nezařazení nebo vyřazení volného pracovního místa z centrálních evidencí, a to pro případ, kdy byla zaměstnavateli v období posledních 3 měsíců pravomocně uložena pokuta vyšší než 50 000 Kč za porušení povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů nebo za porušení povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů, které kontroluje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce. Smyslem novelizace je, aby se skutečnost, že zaměstnavatel porušuje povinnosti vyplývající mu z jeho postavení, projevila i v možnosti (resp. nemožnosti) přijmout do zaměstnání občana třetího státu.

Do výše uvedených evidencí dále nebude zařazeno, příp. z nich bude vyřazeno, volné pracovní místo u zaměstnavatele, na jehož majetek byl na základě pravomocného rozhodnutí soudu prohlášen konkurs a tento konkurs doposud nebyl zrušen. Účelem tohoto ustanovení je ochrana cizinců před zaměstnáním u zaměstnavatele, který nebude schopen plnit své povinnosti týkající se řádného vyplácení mzdy, příp. odměny.

Proces získání zaměstnání je pro cizince spojen s časově náročnými, pro mnohé i finančně nákladnými úkony. Pokud Česká republika umožní vydání zaměstnanecké nebo modré karty, měl by mít cizinec alespoň minimální jistotu, že se jedná o místo u spolehlivého zaměstnavatele. Zaměstnavateli nic nebrání, aby získal zaměstnance z řad občanů České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie, případně cizince s volným přístupem na trh práce jiným způsobem.

Na základě výše uvedeného je vhodná tato varianta novelizace.

iii. Přihlédnutí k situaci na trhu práce u prodloužení povolení k zaměstnání nejen u sezónních pracovníků

Nulová varianta

Při neprovedení změny právní úpravy a zachování dosavadního právního stavu, kdy krajská pobočka Úřadu práce České republiky přihlíží k situaci na trhu práce jen při prodloužení povolení k zaměstnání podle § 96 zákona o zaměstnanosti, bude nadále docházet k neodůvodněnému zvýhodňování některých žadatelů o prodloužení povolení k zaměstnání.

Varianta novelizace

Povinnost přihlédnout k situaci na trhu práce Úřadem práce České republiky, tedy posouzení, zda i nadále nelze obsadit pracovní místo uchazečem o zaměstnání nebo zájemcem o zaměstnání, při prodloužení povolení k zaměstnání bude stanovena ve všech případech kromě povolení k zaměstnání vydávaného podle § 95 zákona o zaměstnanosti a § 97 zákona o zaměstnanosti. Napraví se tak současná právní úprava, podle které je jedna skupina žadatelů o prodloužení povolení k zaměstnání bezdůvodně znevýhodněna oproti druhé. Přihlížet k situaci na trhu práce bude krajská pobočka Úřadu práce České republiky v případě všech žádostí o prodloužení povolení k zaměstnání, s výjimkou těch povolení, které jsou vydané podle § 95 zákona o zaměstnanosti a § 97 zákona o zaměstnanosti, kdy se takové opatření nejeví jako účelné. V ostatních případech je potřeba zjistit, zdali na dané pracovní místo neexistuje vhodný kandidát z řad uchazečů o zaměstnání nebo zájemců o zaměstnání. Na základě výše uvedeného je vhodná varianta novelizace.

iv. Umožnění volného přístupu na trh práce rodinným příslušníkům člena diplomatické mise, konzulárního úřadu nebo rodinným příslušníkům zaměstnance mezinárodní vládní organizace se sídlem na území České republiky, bez ohledu na mezinárodní smlouvu, která by zajišťovala reciprocitu

Nulová varianta

Bude zachován dosavadní právní stav, kdy cizinci, kteří jsou rodinnými příslušníky člena diplomatické mise, konzulárního úřadu nebo rodinnými příslušníky zaměstnance mezinárodní vládní organizace se sídlem na území České republiky mají volný přístup na trh práce pouze, pokud je vyhlášenou mezinárodní smlouvou zaručena vzájemnost. Tato varianta nebyla vyhodnocena jako vhodná.

Varianta novelizace

Zrušením podmínky reciprocity pro umožnění volného přístupu na trh práce České republiky rodinným příslušníkům člena diplomatické mise, konzulárního úřadu nebo zaměstnancům mezinárodní vládní organizace se sídlem na území České republiky dojde k napravení situace, kdy výše zmiňované osoby nemají volný přístup na trh práce, zatímco ty osoby, které zde pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s cizinci s platným povolením k dlouhodobému pobytu, volný přístup mají. Vzhledem k nízkému počtu osob, které by spadaly pod toto ustanovení, není potřeba trvat na podmínce reciprocity. Na základě výše uvedeného je vhodná tato varianta.

v. Umožnění volného přístupu na trh práce cizinci, jehož výkon práce na území České republiky je v zájmu České republiky

Nulová varianta

Bude zachován dosavadní právní stav, kdy cizinci je vydáváno dlouhodobé vízum v zájmu České republiky, které však cizinci neumožňuje vykonávat pracovní činnost na území České republiky. Pokud tento cizinec hodlá vykonávat zaměstnání, bude muset být i nadále držitelem povolení k zaměstnání, zaměstnanecké karty nebo modré karty, a to bez ohledu na to, že pobyt v České republice mu byl povolen v jejím zájmu. Tato varianta nebyla posouzena jako vhodná.

Varianta novelizace

Navrhuje se zavést novou kategorii cizinců, po nichž nebude vyžadováno povolení k zaměstnání, resp. zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta. Půjde o cizince, jejichž výkon práce na území České republiky je v zájmu České republiky. Vzhledem k tomu, že výkon práce tohoto cizince je v zájmu České republiky, není žádoucí klást další administrativní překážky k jeho zaměstnání. Na základě výše uvedeného je vhodná tato varianta.

vi. Stanovení fikce oprávnění k výkonu zaměstnání při prodloužení povolení k zaměstnání

Nulová varianta

Při zachování dosavadního právního stavu bude v praxi nadále docházet k problematickým případům, kdy cizinec podá žádost o prodloužení povolení k zaměstnání v zákonné lhůtě a během řízení o této žádosti dojde k uplynutí platnosti jeho povolení k zaměstnání. Tím cizinec bez vlastního zavinění ztrácí oprávnění nadále pokračovat ve výkonu zaměstnání, ačkoliv splnit zákonné požadavky.

Varianta novelizace

Stanovením oprávnění k výkonu zaměstnání po skončení platnosti původního povolení k zaměstnání na dobu do rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání (za předpokladu, že cizinec podá svoji žádost o prodloužení řádně, tedy v zákonné lhůtě), nebude v praxi docházet k tomu, že se v důsledku probíhajícího řízení o prodloužení povolení k zaměstnání (tedy ne vlastní vinou) cizinec octne v situaci, kdy nebude oprávněn pracovat. Na základě výše uvedeného je vhodná varianta novelizace.

vii. Zpřesnění terminologie ve vztahu k pobytu cizinců

Nulová varianta

Neprovedení navrhované právní úpravy a zachování dosavadního právního stavu (formulace „platné povolení k pobytu na území ČR“) nebylo posouzeno jako vhodné, neboť není zřejmé, že pokrývá všechny typy pobytových oprávnění, včetně víz, a týká se i pobytu cizince bez vízové povinnosti.

Varianta novelizace

Navrhuje se nahradit pojem povolení k pobytu na území České republiky vydané podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky pojmem platné oprávnění k pobytu k pobytu na území České republiky.

Dojde tak ke sjednocení terminologie v rámci zákona o zaměstnanosti a současně bude zajištěno, že držitelé krátkodobých a dlouhodobých víz již nebudou v právní nejistotě ohledně možnosti výkonu práce na základě víz a povolení k zaměstnání, vzhledem k tomu, že v současnosti zákon o pobytu cizinců odlišuje povolení k pobytu a dlouhodobá a krátkodobá víza. Stejně tak působí stávající znění zákona o zaměstnanosti problémy i osobám, které mají volný přístup na trh práce a do České republiky cestují pouze na základě cestovního dokladu. Na základě výše uvedeného je vhodná varianta novelizace.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

3.1.1 Návrh řešení

Navrhuje se tedy změna zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti tak, jak je uvedeno výše.

3.2 Náklady

Navržená právní úprava směřuje především ke změnám některých parametrů stávajícího systému regulace přístupu cizinců na trh práce a jeho nástrojů – centrální evidence volných

pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké nebo modré karty, povolení k zaměstnání – kterou lze zavést bez jakýchkoliv zvláštních nákladů.

3.3 Přínosy

Přínos navržené právní úpravy spočívá v zajištění důslednější aplikace principu ochrany domácího trhu práce, posílení ochrany pracovních migrantů a odstranění nedostatků současného znění zákona o zaměstnanosti na základě zkušeností z praxe.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů jednotlivých variant, tak jak je uvedeno výše, jednoznačně vyplývá, že navrhované varianty jsou předkladatelem považovány za nejvhodnější.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Popis a porovnání jednotlivých variant, včetně zhodnocení jejich přínosu a nákladu je provedeno výše. Na základě úvah popsanych výše byly zvoleny varianty, které předkladatel považuje za nejvhodnější.

Zhodnocení předpokládaného dopadu z hlediska administrativní zátěže.

Z hlediska administrativní zátěže lze zhodnotit dopad zaváděných změn jako neutrální ve vztahu k Úřadu práce České republiky a pozitivní ve vztahu k cizincům a zaměstnavatelům, kterým novelizace umožní, aby cizinec byl i nadále zaměstnáván v době od konce platnosti svého povolení k zaměstnání do pravomocného rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání, což odstraní administrativu spojenou se skončením pracovního poměru cizince a jeho obnovením.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení je realizováno v rámci existujících organizačních a kapacitních struktur Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce České republiky. S vynucováním nejsou spojeny žádné dodatečné náklady.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace v oblasti trhu práce budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat o volných pracovních místech, kvalifikovaných odhadů Úřadu práce ČR ohledně počtu cizinců působících na trhu práce ČR a statistik výsledků kontrol cizinecké policie, orgánů inspekce práce a celních úřadů.
- Analýza kvalitativních údajů za účelem identifikace nových trendů a atypických jevů na základě centrálního sběru informací od krajských poboček Úřadu práce ČR,
- Získávání kvalitativních informací a hodnocení implementace nové legislativy od zástupců zaměstnavatelů a podnikatelů na úrovni komor a svazů i od odborových organizací v rámci různých platforem

Současně je možné v rámci legislativních úkolů vlády reagovat na aktuální potřeby praxe i případné nedostatky v regulaci nebo její neefektivnost zjištěné v praxi.

7. Konzultace a zdroje dat

Návrh novely zákona o pobytu cizinců a souvisejících zákonů byl Ministerstvem vnitra zpracován po podrobných konzultacích s Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Dominantním zdrojem dat byly kvantitativní statistické údaje Ministerstva práce a sociálních věcí a kvalitativní poznatky z praxe krajských poboček Úřadu práce České republiky.