



Zápis ze zasedání Výboru pro práva cizinců ze dne 29. března 2018

Přítomni: E. Flídrová (zástupkyně V. Honuskové), H. Dluhošová, K. Štěpánková, K. Andrlová (zástupkyně L. Janků), L. Wimmer, M. Faltová (předsedkyně), P. Čížinský, P. Lukašíková (zástupkyně P. Pořízka), P. Navrátil (zástupce J. Sosny), T. Jungwirth, V. Rumpík (zástupce M. Čaňka), Y. Leontiyeva

Omluveni: A. Dumont, F. Nestával, H. Franková, H. Rögnerová, M. Bernkopfová

Hosté: K. Titěrová (META), M. Kubík (SUIP), N. Chmelíčková (OAMP MV), O. Brychta (OAMP MV), P. Pátková (MŠMT), Š. Théroová (MŠMT)

Sekretariát: D. Otrošinová

Program:

- 1. Diskriminace cizinců v rámci přijímacího řízení na střední školy**
- 2. Absence implementace požadavku revidované Procedurální směrnice, kdy tato ukládá, aby druhá azylová instance měla možnost přímo udělit mezinárodní ochranu a zabránit tímto časovým průtahům**
- 3. Problematika pracovní migrace**
- 4. Různé**

M. Faltová zahájila jednání, přivítala přítomné členy, zástupce a hosty. Informovala o změně dvou členů – dosavadního ředitele Centra pro integraci cizinců, V. Güntera, nahradil v této pozici a též v pozici člena L. Wimmer; zástupkyni Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy H. Frýdovou nahradila M. Bernkopfová.

1. Diskriminace cizinců v rámci přijímacího řízení na střední školy – prezentace

K. Titěrová, programová ředitelka ze Společnosti pro příležitosti mladých migrantů, představila téma prostřednictvím prezentace.¹ Hlavním tématem byla situace mladých lidí, kteří chtějí studovat v České republice, a to především na středních školách. Prezentace obsahovala též příběhy konkrétních dětí. Na příkladu dvou žáků představila možnost úlevy od přijímacích zkoušek na střední školy, kterou umožňuje školský zákon.²

K prezentaci doplnila, že od loňského školního roku fungují jednotné přijímací zkoušky, tedy všichni, kteří se hlásí na školu ukončenou maturitní zkouškou, musí absolvovat dva testy, a to z českého jazyka a matematiky (škola může mít případně další kritéria), jedná se o povinnou součást přijímacího řízení. Obě zkoušky jsou nastaveny s předpokladem, že je bude vykonávat rodilý mluvčí, testují tedy spíše akademickou znalost než porozumění. Student přicházející ze zahraničí, kterému byla na žádost prominuta zkouška z českého jazyka, vykonává didaktický test z matematiky a rozhovor. Matematický text obsahuje mimo jiné slovní úlohy, vyžadující znalost termínů (odpuštění zkoušky z českého jazyka tedy jazykový problém neřeší). Pravidla a náležitosti rozhovoru nahrazujícího písemnou práci z češtiny nejsou nikde stanovena, rozhovory nejsou jednotné ani srovnatelné (již ze zkušeností za loňský rok lze říci, že školy přistupují k ověřování znalostí různě).

Jiné situaci čelí uchazeči, kteří část vzdělání absolvovali v České republice, tito nemají automaticky žádné úpravy podmínek přijímacích zkoušek, vykonávají stejnou zkoušku jako rodilí čeští uchazeči. Jediná forma úlevy spočívá v doporučení od pedagogicko-psychologické poradny, proces udělení doporučení je však dlouhodobý a není předem jisté, zda jej poradna vydá. Chybí jednoznačná úprava toho, na co mají tito žáci nárok; obvykle mají k dispozici více času a/nebo slovník. META provedla šetření napříč sto dvaceti třemi středními školami, jen ve čtyřech případech zde došlo k vydání onoho doporučení.

K. Titěrová dále uvedla, že přijímací zkoušky netvoří jedinou bariéru při studiu na střední škole. Dochází k tomu, že žádosti o přijetí na střední školu nejsou přijaty, a to z důvodu nedostatečné znalosti jazyka či jiných školami vytvořených překážek. Další problém představuje včasné nedodání nostrifikace z důvodu úřednických průtahů. Školy

¹ Prezentaci lze nalézt na vládním portálu v dokumentech Výboru pro práva cizinců – Ze zasedání Výboru pod příslušným datem.

² § 20 (4)

Osobám, které získaly předchozí vzdělání ve škole mimo území České republiky, se při přijímacím řízení ke vzdělávání ve středních a vyšších odborných školách promíjí na žádost přijímací zkouška z českého jazyka, pokud je součástí přijímací zkoušky. Znalost českého jazyka, která je nezbytná pro vzdělávání v daném oboru vzdělání, škola u těchto osob ověří rozhovorem.

dále nepočítají s podporou studentů-cizinců, kteří se na střední školu dostanou, tito studenti z procesu vzdělávání často vypadávají. Poslední bariéru představuje absolvování maturitní zkoušky z českého jazyka a literatury. Studenti pobývající v České republice kratší dobu než čtyři roky mají podle školského zákona právo na úpravu podmínek.³ O toto zvýhodnění si musí požádat. Didaktický test pro tyto studenty nadále zůstává problémem, je náročný i pro mnohé české studenty. Ze zahraničních studií plyne, že k získání úrovně akademického jazyka je třeba pět až sedm, někdy až deset let. Komunikační úroveň je možno dosáhnout po dvou až třech letech, tato úroveň však při zkouškách není dostatečná.

Nedostatky v systému podpory mladých migrantů se podle K. Titěrové netýkají jen středních škol. V základním školství, kde je v současné době zhruba dvacet tisíc dětí-cizinců, mají děti podle školského zákona nárok na jazykovou přípravu⁴, tato je však nedosažitelná všem, není organizovaná, o její realizaci a dostupnosti chybějí data, ačkoli zde tato možnost je od roku 2004. V důsledku toho studenti, kterých se toto týká a kteří se hlásí na střední školy, nedostali v rámci základního vzdělávání žádnou nebo jen minimální podporu. Školy mají možnost žádat rozvojové programy o jazykovou přípravu, v roce 2017 požádalo necelých tři sta škol, ačkoli by měly žádat zhruba dva tisíce.

K. Titěrová poukázala, že organizace META a Centrum pro integraci cizinců realizují jazykovou přípravu pro budoucí studenty středních škol, jedná se však o pilotní projekt s kapacitou třiceti studentů ročně. K tomu doplnila, že pokud se uchazeč na střední školu dostane, měl by mít nárok na podporu v jazyce (tři hodiny týdně).⁵ Pokud takto poradna určí, má na to žák nárok. Data z Ministerstva školství ukazují, že tento nárok čerpá dvacet čtyři studentů středních škol z celé České republiky (z devíti tisíců) a sto osmdesát sedm žáků základních škol (ze dvaceti tisíců).

³ § 20 (4)

Osoby, které se vzdělávaly alespoň 4 roky v přecházejících 8 letech před příslušnou zkouškou ve škole mimo území České republiky, mají právo na úpravu podmínek a způsobu konání zkoušky ze zkušebního předmětu český jazyk a literatura u společné části maturitní zkoušky tak, aby byla zachována rovnost přístupu ke vzdělání. Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem podrobnosti.

⁴ § 20 (5)

Pro žáky, kteří jsou dětmi osoby se státní příslušností jiného členského státu Evropské unie, a kteří na území České republiky, kde taková osoba vykonává nebo vykonávala pracovní činnost v základním pracovněprávním vztahu nebo samostatně výdělečnou činnost, nebo na území České republiky studuje, anebo získala právo pobytu na území České republiky z jiného důvodu dlouhodobě pobývají a kteří plní povinnou školní docházku podle tohoto zákona, zajistí krajský úřad příslušný podle místa pobytu žáka ve spolupráci se zřizovatelem školy bezplatnou přípravu k jejich začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka přizpůsobenou potřebám těchto žáků, a podle možností ve spolupráci se zeměmi původu žáka podporu výuky mateřského jazyka a kultury země jeho původu, která bude koordinována s běžnou výukou v základní škole.

⁵ § 16 - Podpora vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami

Podle organizace META by mělo dojít ke změně § 20 (4) školského zákona tak, aby se upravila skupina žáků, kteří mají nárok na úlevu, konkrétně tak, aby nárok na prominutí písemné přijímací zkoušky z českého jazyka měli všichni žáci, kteří se v České republice vzdělávali kratší dobu než pět let. Upravena by měla být i zkouška z matematiky. Dále by se mělo dbát na důsledné uplatňování § 20 (5) školského zákona, tedy dbát na jazykovou přípravu na základních školách. Dále důsledně uplatňovat podporu češtiny jako druhého jazyka při studiu na střední škole. Jako poslední doporučení zaznělo vytvořit systém jazykové přípravy před vstupem na střední školu těm uchazečům, kteří z důvodu nedostatečné znalosti vyučovacího jazyka neuspějí u jednotných přijímacích zkoušek. Studenti, kteří se díky jazykové bariéře nedostali na zvolenou školu, často jako alternativu volí školy, které jsou pod jejich znalostní úroveň.

1. Diskriminace cizinců v rámci přijímacího řízení na střední školy – debata

Š. Thérová z Oddělení všeobecného středního vzdělávání Ministerstva školství navázala na K. Titěrovou tím, že Ministerstvo školství se k uvedeným informacím již při několika příležitostech vyjadřovalo. Česká republika všem žákům garantuje povinnou školní docházku, tedy vzdělávání na základní škole. Toto vzdělávání je hrazené a přístupné všem, všichni by pro toto vzdělávání měli mít dostatečnou podporu. Střední vzdělání povinné není a je na žácích, do jakého stupně vzdělání se přihlásí, pak je důležité, zda mají patřičné kompetence. Studium na zvolené škole předpokládá, že žák středoškolskému učivu rozumí, chápe terminologii a je schopen se domluvit např. na praxích. Žák musí proto prokázat základní vstupní znalosti. Vystuduje-li žák střední školu, na jejímž konci obdrží maturitní vysvědčení, získává tím doklad, který opravňuje k nástupu na vysokou školu, vyšší odbornou školu a k zisku živnostenského oprávnění. Proto je maturitní zkouška jednotná – ti, kteří obdrží maturitní vysvědčení, mají stejná práva. Tato zkouška má prokázat, zda bude žák schopen zvládat následující studium. Po jednom roce nově zavedených přijímacích zkoušek je navíc brzy na jakékoli závěry. Školy vstupní zkoušku modifikují proto, aby co nejvíce snížili počet žáků, kteří tuto školu následně nedokončí. Neúspěch v přijetí na střední školu je dán i tím, že žáci špatně vyhodnotí své schopnosti, v důsledku čehož nevhodně vyberou střední školu.

Š. Thérová odmítla tvrzení, že přijímací zkouška představuje bariéru ke střednímu vzdělávání pro žáky-cizince. Na obory vzdělání s výučním listem jednotná zkouška není, často absentuje i školní zkouška, žáci, kteří zvládli povinnou školní docházku (čeští i zahraniční), se mohou hlásit sem. Jazyková bariéra je řešitelná tříletým vzděláváním v oboru s výučním listem. Následně se student může hlásit do nástavbového oboru (a dosáhnout tak na maturitní zkoušku), nebo může požádat o přijetí do vyššího ročníku

maturitního oboru vzdělání (podle svých potřeb). Získá tím dostatek času na dosažení jazykové úrovně. Pro pohovory musí mít školy předem stanovená kritéria, absence jednotné metodiky je dána tím, že různé obory mají různé potřeby. Pokud žák neuspěje u přijímacího řízení, neztratí tím šanci maturitu získat, může se přihlásit v dalším kole do jiného oboru a zde strávit například rok a zkusit svoji šanci znovu.

Připravovaná novelizace školského zákona má mimo jiné obsahovat návrh změny § 20 (4) školského zákona takovým způsobem, aby došlo ke sjednocení podmínek pro žáky-cizince u přijetí na střední školu a u maturitní zkoušky. Zástupci Ministerstva školství souhlasí s tím, že na školách by podpora jazykového vzdělávání neměla chybět a že by mělo dojít k zajištění toho, aby žáci s nedostatečnou znalostí jazyka měli možnost na dostatečnou jazykovou úroveň dosáhnout.

P. Pátková ze stejné sekce Ministerstva školství se dotázala, na základě jakého vzorku studentů jsou vyhodnoceny závěry uvedené v prezentaci. K. Titěrová odpověděla, že META za loňský rok pracovala s desítkami klientů (jedná se o pražskou klientelu), vedle toho mají k dispozici data z činnosti této organizace za posledních deset let (například od pedagogů, s nimiž spolupracují). Dále poukázala na to, že statistická data by mělo sledovat a předkládat Ministerstvo školství, neboť se jedná o jeho odpovědnost. Dnes se zjišťuje pouze to, zda je student cizinec, ale nikoli délka jeho pobytu či jazyková znalost.

P. Pátková uvedla, že současná podoba § 20 (4) školského zákona je výsledkem poslaneckého pozměňovacího návrhu, dnes je tedy v řešení návrh úpravy, bude však třeba přesvědčit zákonodárce. Dále se vyjádřila k pohovorům jakožto součásti přijímacího řízení, kdy odkázala na judikát Nejvyššího správního soudu⁶, podle něhož je pro ředitele školy legitimní vyžadovat, aby žák střední vzdělávání zvládal. Odmítla, že by české předpisy obsahovaly povinnost doložení nostrifikovaného vysvědčení, tato povinnost je formulována jako nutnost mít ukončenou povinnou školní docházku. Dle K. Titěrové tato povinnost plyne z vyhlášky a klienti organizace META čelí tomu, že při nesplnění této podmínky nejsou přijati. P. Pátková reagovala, že vyžadování takovéto povinnosti je pochybení ze strany ředitelů a doporučila představitelům organizace, aby ohledně tohoto poučovali. Sami studenti se mohou bránit prostřednictvím odvolání.

K předloženému návrhu nové podoby § 20 (4) P. Pátková dodala, že nová podoba by měla obsahovat formulaci, že možnost prominutí přijímací zkoušky z českého jazyka by dopadalo na žáky, kteří se vzdělávali alespoň tři roky během šesti let předcházejících konání příslušné zkoušky ve škole mimo území České republiky, a dále na žáky, kteří nejsou občany České republiky, ale získali předchozí vzdělání v zahraniční škole na našem území. Zopakovala, že žáci-cizinci mají možnosti, jak se v jazyce zdokonalovat.

⁶ Nejvyšší správní soud České republiky, 9 As 86/2007–76.

K jazykové podpoře v rámci středního vzdělávání navrhla uspořádat jednání, jehož výsledkem by mohla být koncepce této podpory.

H. Dluhošová podotkla, že systémová možnost podpory zde přece je. P. Pátková souhlasila. Mnoho žáků středních škol využívá toho, že jim rodiny platí kurzy na jazykových školách. H. Dluhošová uvedla, že příprava by zde měla být již při základní škole, podpora z rozvojových programů je minimální, žádá o ni málo škol a málo škol o ní vůbec ví. P. Pátková reagovala, že školy jsou na toto upozorňovány. Výuka na základě podpůrných opatření by měla být kontrolována, aby se ověřila kvalifikace učitelů, kteří výuku češtiny pro cizince realizují. Vzdělávání před střední školou je nutné cíleně promyslet, i z důvodu nákladnosti takového opatření. H. Dluhošová k tomuto doplnila, že dětem k naučení jazyka nestačí konverzace se spolužáky, na zlepšování znalosti jazyka je nutné systematicky pracovat. V Konceptu integrace cizinců již byl uložen úkol zpracovat koncepci vzdělávání, nebyl však předložen vládě. Ministerstvo vnitra je připraveno o této otázce kdykoli jednat. Obecně by však měla být zpracována metodika přijímání žáků-cizinců na školy, která by těmto školám objasnila vše potřebné.

(Odešla Y. Leontiyeva)

H. Dluhošová upozornila na další praktický problém, kdy podotkla, že na Ministerstvo vnitra se obrací školy s tím, že přece nemohou přijmout žáka, který má teprve požádáno o pobyt, neboť je zde z pohledu školy nelegálně. Podle zákona se však již jedná o legální pobyt. Má-li cizinec požádáno např. v dubnu o pobyt a do prvního září nebylo rozhodnuto o povolení k pobytu, stále se jedná o legální pobyt na území České republiky. Podle Charty práv dítěte má na vzdělání právo každé dítě. V době povinné školní docházky se legalita pobytu nezkoumá, dítě do patnácti let má v nejbližší škole vždy právo na plnění povinné školní docházky. V praxi se však objevují případy, že potvrzení požadují i ředitelé základních škol, jedná se pravděpodobně o chyby jednotlivců.

P. Čížinský shrnul některé myšlenky, které doposud zazněly. Konstatoval, že na nevhodnosti současné podoby § 20 (4) panuje shoda, návrh na změnu považuje za vhodný. Dotázal se K. Titěrové, zda časové rozmezí považuje za dostatečné, K. Titěrová reagovala, že nikoli, nová podoba je však rozhodně vstřícnější. P. Čížinský dále uvedl, že z ustanovení § 20 neplyne nemožnost přijmout studenta, o jehož pobytu nebylo zatím rozhodnuto. Ústavní právo na vzdělání by vždy mělo mít přednost. Základní školy by se o legalitu pobytu vůbec zajímat neměly. Metodický pokyn by tyto problémy vyjasnil.

P. Lukašíková k tématu uvedla, že veřejná ochránkyně práv šetří několik podnětů z oblasti diskriminace cizinců v přístupu k přijímacím zkouškám i maturitám, v současné době zvažuje využít svého oprávnění navrhnout změnu předpisu, konkrétně školského zákona.

K. Titěrová uvítala změnu § 20 (4), doba by zde měla být uvedena, neboť pomoci se dostane i těm, kteří zde již nějakou dobu studují. Na druhou stranu se domnívá, že tři roky nejsou doba dostatečná, např. i proto, jak probíhá jazyková příprava na základních školách. Pět let by bylo dostatečné. Stejně by to bylo na základě žádosti, které by v případě, že by to nebylo třeba, prostě nebylo vyhověno. Období se může zkrátit, až bude systémová podpora vyhovující. Š. Thérová k tomu řekla, že ať bude lhůta tři roky nebo pět let, žák v září nastoupí do školy a bude muset zvládat výuku. Bude-li žák ve škole jen sedět, nebude z toho mít žádný prospěch. K. Titěrová souhlasila s nutností jazykové přípravy před nástupem, za stávající situace je však nutné preferovat odstranění bariéry k přijetí na střední školu. Naopak vyjádřila nesouhlas s tím, že tříletý pobyt na učilišti je řešením, i proto, že na výuku češtiny se zde neklade důraz. P. Pátková oponovala, že tímto pobytem dosáhne na podpůrná opatření, K. Titěrová ohledně této možnosti vyjádřila pochybnost. Střední školy by měly být otevřeny nadání studentů. Přípravný ročník před nástupem na střední školu by byl výborné řešení.

Š. Thérová podotkla, že vzdělávací systém nefunguje jako záchranný sociální systém. Studenti musí projevit aktivitu, případně se o potřeby studentů musí postarat jejich rodiče. K. Titěrová reagovala, že procesu učení jazyka se přece dá pomoci, např. kurzem pro učitele, jak s těmito žáky nakládat, obdobný kurz společnost META realizuje. Český vzdělávací systém sám o sobě neusnadňuje situaci ani dětem-cizincům, ani učitelům, a toto by bylo potřeba, v systému by neměla chybět opora, není možné nechat vše na žáky či jejich rodiče. Nad problémem je nutné přemýšlet z široké perspektivy, z pohledu potřeb společnosti, která by neměla mrhat talenty. Vzdělávací systém by měl plnit svoji roli důležité součásti integrace. V. Rumpík doplnil, že na problém se dá dívat i z pohledu financí, tedy zda pro stát není vhodnější zainvestovat do roční jazykové průpravy a získat tím člověka, který vystuduje školu odpovídající jeho talentu. K. Titěrová doplnila, že smyslem učilišť je mimo jiné především průprava v řemesle, nikoli jazyková příprava, nepovažuje to za vyhovující cestu.

M. Faltová téma uzavřela s tím, že současná podoba není cizincům příliš otevřená. Pro českou společnost a pro fungující integraci je zásadní, aby cizinci vzdělávacím systémem procházeli. Škola může být v životě žáka-cizince zásadním mezníkem. Vedle toho je nutné předcházet riziku sociálního vyčleňování žáků-cizinců. H. Dluhošová doplnila, že tato otázka je velmi důležitá, a jednání by neměla ustát. T. Jungwirth podpořil H. Dluhošovou a dodal, že je nutné myslet do budoucna, dětí s odlišným mateřským jazykem přibývá, přijaté řešení by mělo být reálné a finančně zvladatelné, ale zároveň je nutné nějaké řešení přijmout, a to co nejdříve, neboť se jedná o aktuální problém. Shrnul, že nemožnost realizovat svůj potenciál v rámci vzdělávání může podpořit segregaci.

Výbor uložil tajemnici ve spolupráci s předsedkyní připravit usnesení, které by podpořilo změny školského zákona. Toto usnesení bude vypracováno a rozesláno do

konce dubna, následně o něm bude Výbor hlasovat. Usnesení bude následně možné předložit k podpoře i Výboru pro práva dítěte.

(Odešly K. Titěrová, P. Pátková, Š. Théroová)

2. Absence implementace požadavku revidované Procedurální směrnice⁷, kdy tato ukládá, aby druhá azylová instance měla možnost přímo udělit mezinárodní ochranu a zabránit tímto časovým průtahům

M. Faltová představila druhé téma, které se na jednání objevilo již dříve. Téma se konkrétně týká řízení o mezinárodní ochraně, v rámci něhož by mohla být zavedena možnost pro druhou instanci meritorně rozhodnout o udělení této ochrany. Dochází k případům, že žádost o udělení ochrany je v první instanci zamítnuta, věc je následně vracena zpět soudem, a první instance opakovaně rozhodne stejným způsobem. Řízení v důsledku toho není příliš hospodárné, dále absentuje naplnění možnosti stanovené Procedurální směrnicí, spočívající právě v oprávnění pro soudy rozhodnout ve věci přímo.⁸ Problém je i v nestejném postupu soudů, některé soudy k věci přistupují aktivněji, provádí dokazování a obstarávají podklady, což na druhou stranu svědčí o tom, že zde již existují nástroje, díky kterým by soudy mohly též rozhodovat, samozřejmě s respektem k principům soudního řádu správního.

N. Chmelíčková prezentovala postoj Ministerstva vnitra. Uvedla, že realizace článku 46 Směrnice je ve spolugesci Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti. Podle výkladu podaného Evropskou komisí ze článku nevyplývá rozhodovací právo pro druhou instanci, podle jejího stanoviska je zde možnost, nikoli povinnost. Soud má posuzovat skutkový a právní stav a pokud rozhodnutí ruší, má správnímu orgánu vyslovit závazný názor. Státy však nejsou povinny ve svém právní řádu poskytnout soudům tuto pravomoc. K tomuto výkladu jsou navíc položeny dvě předběžné otázky.⁹ V současné době probíhá

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

⁸ Článek 46 - Právo na účinný opravný prostředek

46 (3) 3. Členské státy pro dosažení souladu s odstavcem 1 zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně.

⁹ C-556/17 (Maďarsko) a C-113/17 (Slovensko), odpověď se očekává v letošním roce. Podstata obou je rozdělení pravomocí mezi první instancí a soudem, tedy zda by soud měl či neměl mít pravomoc rozhodnout. V přednesených případech došlo k tomu, že soud a první instance si mezi sebou rozhodnutí předávaly a vzájemně si vytýkaly nedostatky, s tím souvisí mimo jiné i problém situace, kdy soud vydá závazné stanovisko, správní orgán ho však nevezme v potaz.

kontrola naplňování Procedurální směrnice Evropskou komisí, vytýkána je obecně zatím jen absence transpozice požadavku ex nunc, nikoli otázky oprávnění soudů. V současné době je projednávání Procedurální nařízení, text se stále vyvíjí. Se zde předneseným výkladem souhlasí i české soudy.

P. Navrátil prezentoval postoj Ministerstva spravedlnosti. Souhlasil s prezentací N. Chmelíčkové. Téma lze rozdělit do dvou rovin – otázka ex nunc přezkumu a otázka pravomocí soudní instance. Co se týče ex nunc přezkumu, Ministerstvo spravedlnosti odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k § 75 (1) Soudního řádu správního¹⁰, kterým bylo v určitých věcech připuštěno prolomení tohoto paragrafu. Bude-li Směrnice nahrazena nařízením, problém by tímto byl vyřešen. V současné době poznatky z praxe vypovídají o tom, že ne všechny soudy přezkum ex nunc realizují. Druhou rovinou je přípustnost nahrazení rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím soudu. Z unijní legislativy povinnost toto realizovat nevyplývá. Dnes však v mnohých státech dochází k posunu v oblasti správního řízení, změna by tedy byla reálná i u nás, existují zde možnosti, jak současný stav zlepšit.

M. Faltová doplnila praktickou zkušenost a znovu poukázala na rozdíly mezi postupy jednotlivých soudů. K. Andrllová uvedla, že problematiku sledují, dle jazykového výkladu mají mít soudy za účelem dosažení vyšší efektivity rozhodování více pravomocí, na druhou stranu ze směrnice nevyplývá jednoznačné uložení povinnosti udělit rozhodovací pravomoc. Některé soudy začínají být aktivnější, některé se drží pouze formálních záležitostí. Zaměřují se též na obě předběžné otázky, neboť rozhodnutí tohoto problému by mohlo být směrodatné pro následující praxi. P. Navrátil doplnil názor, že pokud soud realizuje kvalitní přezkum, není důvod, aby své rozhodnutí musel ještě vracet a nemohl rozhodnout sám.

(Odešly K. Andrllová a N. Chmelíčková)

3. Problematika pracovní migrace

M. Kubík, zástupce Státního úřadu inspekce práce, představil prezentaci na téma Výsledky kontrolní činnosti Státního úřadu inspekce práce v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců.

¹⁰ § 75 - Přezkoumání napadeného rozhodnutí

(1) Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Úřad za rok 2017 provedl téměř dvacet pět tisíc kontrol v oblastech své kontrolní působnosti. Za týž rok evidoval celkem kolem čtyřiceti čtyř tisíc nahlášených pracovních úrazů, což je číslo, které odpovídá průměru za poslední roky, z tohoto počtu se v případě patnácti set jednalo o pracovní úrazy cizinců. U oznamování úrazů je nutné brát v potaz, že pokud zaměstnavatel zaměstnává nelegálně, s největší pravděpodobností nebude úrazy takovýchto zaměstnanců hlásit. Tendence smrtelných úrazů obecně postupně klesá.

Za rok 2017 bylo podáno zhruba pět set podnětů ke kontrole poukazujících na výkon nelegální práce cizinců, podněty často dávají sami cizinečtí zaměstnanci. Úřad se všemi podněty zabývá a rozhoduje, zda inspekci vykoná či nikoli. Co se týče výsledků kontrol zaměřených na odhalování nelegálního zaměstnávání, za rok 2017 byl počet osob zjištěných při nelegální práci téměř tři tisíce, z toho necelé dva tisíce se týkaly cizinců. Toto číslo opět nevybočuje z průměru posledních let, ačkoli podle grafu došlo v případě nelegálního zaměstnání osob v případě občanů České republiky k poklesu, zatímco v případě cizinců u nárůstu. Jedná se především o státní příslušníky Ukrajiny, dále např. Moldavska či Vietnamu, v případě nelegálně zaměstnaných občanů EU o státní příslušníky Slovenska.¹¹ Nelegální zaměstnávání v současné době souvisí se snahou zaměstnavatelů naplnit svůj ekonomický potenciál a obsadit volná pracovní místa.

Za porušení právních předpisů uložil SUIP přes čtyři sta pokut v celkové výši přes osmdesát milionů korun, z tohoto byly dvě pokuty uloženy fyzickým osobám za přestupek výkonu nelegální práce. V rámci mimořádných kontrolních akcí bylo v roce 2017 nejčastěji zjištěno porušení povinnosti zaměstnavatele (který uzavřel smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byli cizinci ze zemí mimo EU vysláni na území ČR) informovat o nástupu, změně či ukončení zaměstnání. Další často porušovaná oblast jsou pracovněprávní předpisy v oblasti odměňování za práci. V roce 2017 bylo provedeno téměř čtyři sta kontrol zaměřených na oblast zprostředkování zaměstnání bez povolení, celkem bylo zjištěno více než sto osob při výkonu nelegální práce, většinu z tohoto počtu tvořili cizinci.

P. Čížinský se dotázal na poměr pracovních úrazů českých zaměstnanců a cizinců s tím, že počet smrtelných úrazů cizinců tvoří vyšší procentuální zastoupení v rámci celkového počtu, než je procentuální zastoupení vážných úrazů cizinců v rámci celkového počtu; logické by bylo stejné procento úrazovosti. M. Kubík odpověděl, že cizinci zaprvé častěji vykonávají práce v náročném prostředí, které jsou tedy rizikovější, zadruhé, jak již bylo uvedeno, zaměstnavatelé úrazy nelegálně zaměstnaných cizinců nehlásí.

T. Jungwirth se dotázal na propojení kontrolní činnosti v oblasti nelegálního zaměstnávání a v oblasti dodržování pracovněprávních podmínek. Na evropské úrovni bývají tyto dvě věci v zájmu ochrany základních osobnostních práv cizince odděleny.

¹¹ Vyhodnocení roku 2017.

V České republice kontroly probíhají v kooperaci s cizineckou policií. M. Kubík odpověděl, že Úřad dohlíží na nelegální zaměstnávání podle jeho definice, kam spadá i absence legality pobytu, dále je cizinecká policie důležitá při kontrole rozsáhlých staveb a komplexů. Úřad necílí na postih cizinců, ale na postih zaměstnavatele, kontrola má však samozřejmě dopad i na samotné cizince. Úřad se drží pokynů zákona a informuje o zjištění nelegálního zaměstnávání příslušné subjekty.

M. Kubík k tomuto dále doplnil problematiku zákoníku práce, který definuje zaměstnance a zaměstnavatele, neobsahuje ale vymezení nelegálního zaměstnance. Není-li zaměstnanec legální, pravidla zákoníku práce se na něj nevztahují, neboť dopadá na vztahy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, k čemuž zde musí být uzavřený pracovní poměr. Nelegální zaměstnanec nemá platný pracovněprávní vztah. Okolnosti tohoto vztahu a jeho vzniku je vždy nutné zkoumat (např. zda nedošlo k uzavření smlouvy ústně a pracovněprávní vztah tedy vznikl).

P. Čížinský takovýto postup odmítl. Je-li konstatována absence pracovněprávního vztahu, zaměstnanec tím ztrácí nárok na ochranu, na doplatky mzdy atd. Považuje tento postup též za rozporný s judikaturou. M. Kubík názor uznal, ale argumentoval, že Úřad se při své kontrolní činnosti zaměřuje na zaměstnavatele a musí se např. vyrovnávat se situacím, kdy zaměstnavatel popírá uzavření smlouvy, a tedy vznik pracovněprávního vztahu. Pokud zaměstnanec v takovémto případě oponuje a tvrdí uzavření smlouvy, případ se dále zkoumá a naplňují se nároky stanovené zákoníkem práce.

E. Flídrová se dotázala na průběh kontrol. M. Kubík popsal, že kontroly se nehlásí předem. Pohovory se zaměstnavateli a zaměstnanci probíhají zvlášť. Výsledky neprobíhají, jedná se pouze o pohovory. Úřad má k dispozici seznam základních otázek v cizích jazycích. Ve správním řízení bývá přítomen tlumočník. Zaměstnanci-cizinci často odpovídají podle pravdy, následně ale bývají „poučeni“ zaměstnavatelem a výpovědi změní.

M. Faltová se zeptala, zda je monitorováno, jestli cizinci za nelegální práci dostávají zapláceno. M. Kubík reagoval, že jsou dotazováni, zda je jim poskytována odměna. Zda je odměna vyplácena nebo ne se v oblasti nelegálního zaměstnávání neřeší, podstatou kontroly je postih zaměstnavatele za to, že nelegální zaměstnávání umožnil. Je-li prokázána existence pracovního vztahu, řeší se i oprávnění podle zákoníku práce. Zaměstnanec se svých práv ale musí domáhat soudní cestou.

P. Čížinský ke svému stanovisku doplnil, že názor Úřadu považuje za nevyhovující i kvůli tomu, že na něm stát finančně trátí (neboť se nedomůže příslušných daňových a dalších odvodů). M. Kubík odpověděl, že postup se řídí definicí nelegálního zaměstnávání obsaženou v zákoně o zaměstnanosti.¹² Absence pracovní smlouvy indikuje nelegální

¹² § 5 - Vymezení některých pojmů

zaměstnávání. E. Flídrová k tomuto doplnila, že by takovéto problematické vztahy bylo vhodné nahlašovat na příslušné úřady sociální a daňové správy, M. Kubík reagoval, že to považuje za značně problematické. M. Faltová konstatovala, že je zvláštní, že je zde povinnost informovat Ministerstvo vnitra a cizineckou policii a nikoli žádný jiný úřad.

Další příspěvek k tématu přednesla K. Štěpánková. Současný stav souvisí s ekonomickou situací a absencí pracovní síly. Tomuto se snaží napomáhat režimy Ukrajina, které sem legální a rychlou cestou dostávají potřebné zaměstnance. V lednu vláda schválila nové usnesení, kterým odsouhlasila navýšení kapacity režimu z 9 600 osob ročně na 19 600 osob ročně, toto navýšení začne fungovat od prvního května. Zároveň bylo dohodnuto, že samostatný projekt, který byl schválen pro zemědělství, bude součástí této navýšené kapacity. Dále byl schválen analogický projekt na další dvě země, Mongolsko a Filipíny, bude se jednat o tisíc osob z každé země, začátek bude opět od prvního května. U všech režimů jsou možné i tzv. hromadné žádosti (u Ukrajiny padesát zaměstnanců, u ostatních dvou režimů je počet nižší), v těchto případech si zaměstnavatel musí tento jednorázový vyšší nárůst vyjednat s místní samosprávou a zahájit spolupráci s integračním centrem. Souhlasné stanovisko obce je podmínkou pro realizaci hromadné žádosti, neboť počet musí být schopna absorbovat. To, že nedojde ke hromadnému náběru, cizincům nebrání dorazit do České republiky jednotlivě, případně mimo režimy.

Poslední příspěvek přednesl O. Brychta. Vyjádřil snahu o dosažení zkrácení čekací doby a doby do rozhodnutí v rámci režimů. V současné době se na Ukrajině nabírá zhruba osm set žádostí měsíčně, tempo zařazování do režimů roste rychleji než nabírání žádostí, z tohoto důvodu fronta narůstá a lhůty se prodlužují. Pro režim Mongolsko a Filipíny byl zvolen takový režim, který nepovede k nekonečné frontě, neboť dojde k nabrání vždy určitého počtu žádostí pro každý měsíc. U režimu Ukrajina fronta funguje, není zde stop stav pro každý měsíc. Dále vysvětlil, že režimy jsou vytvářeny tam, kde kapacita zastupitelského úřadu nestačí zájmu, toto se stalo např. právě v Manile (proto byly zvoleny Filipíny). O. Brychta dále poskytl doplnění k tématu z minulého jednání. Byly finalizovány informační letáky pro ukrajinské zaměstnance, následně byly zaslány k distribuci na Ukrajinu. V závěru shrnul výhody popsaných režimů, jako je např. požadavek mediánové mzdy či zefektivnění migračního procesu, cizinci mají téměř jistotu, že když se jim podaří žádost podat, tak se do České republiky dostanou (úspěšnost v rámci režimu je velmi vysoká).

e) Nelegální prací je závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah; práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikové převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce; nebo práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.

Programy prozatím neumožňují podání žádostí na území České republiky, došlo by k neefektivnímu zahlcení našich pracovišť. Nábor žádostí bude nově řešen prostřednictvím outsourcingu; se společností, která toto bude realizovat, je uzavřena koncesní smlouva. Firma zahájí svou činnost prvního května, cizinci budou platit správní poplatky za podání žádosti a orientačně dvacet euro zaplatí firmě za její činnost (provoz firmy bude hrazen z částky, která se vybere na poplatcích). Cizinci je po zařazení přidělen termín, v rámci režimu existuje pořadník. Správní řízení je zahájeno sedmým dnem po přijetí žádosti ve vízovém centru, vízové centrum bude zařizovat pouze administrativní příjem žádosti. Podstatou existence tohoto centra je kontrola náležitostí žádosti, čímž odpadne část práce zastupitelským úřadům; na vízovém centru budou přítomni zaměstnanci konzulátu pro konzultace a dohled. Informace budou ověřeny na vízovém centru Ministerstva zahraničí.

L. Wimmer se dotázal na využívání integračních opatření na území České republiky. Otázku zodpověděla H. Dluhošová, uvedla, že existuje síť integračních center, které jsou v kontaktu se zaměstnavateli. Zaměstnavatelé se hlásí k adaptačně-integračním kurzům, kde cizinečtí zaměstnanci dostanou první blok informací, je zde poskytováno i sociální a právní poradenství. Centra jsou využívána i zaměstnavateli, kterým též poskytují poradenství.

T. Jungwirth se položil dotaz ohledně přicházejících pracovníků do zdravotnických profesí, neboť zde dochází k tomu, že jim byla vydána povolení od Ministerstva vnitra, ale nedokázali ve stanovené lhůtě získat potřebnou aprobaci od Ministerstva zdravotnictví. Ministerstvo zdravotnictví provedlo kroky, které pro cizinecké zaměstnance vedly ke zpřísnění, neboť se jedná o regulované povolání s přísnými požadavky. Zdravotničtí pracovníci se mohou do České republiky dostat prostřednictvím projektu Ukrajina, na straně migračního procesu tedy problémy nejsou. Cizinci však poté nejsou schopni naplnit požadavky zdravotnického rezortu. Ministerstvo vnitra vydává cizincům povolení k vykonávání zdravotnické profese na dobu určitou, aby se mohli v rámci odborné praxe připravit na aprobační zkoušky. Cizinci však zkoušky často nesloží napoprvé, podmínky pro aprobaci byly navíc zpřísněny. Bez aprobační zkoušky cizinec nemůže profesi vykonávat. Dnes legislativním procesem procházející novela zákona o pobytu cizinců mění pobytovou lhůtu tak, aby navazovala na aprobační zkoušku. Zaměstnanecká karta je cizinci vydána až v momentě, kdy od Ministerstva zdravotnictví obdrží oprávnění. Je vydávána na dva roky, zatímco oprávnění od Ministerstva zdravotnictví je vydáváno na pět měsíců, a pokud cizinec ve lhůtě nesplní náležitosti stanovené Ministerstvem zdravotnictví, nenaplní podmínky zaměstnanecké karty, neboť ztrácí možnost povolání vykonávat. Lhůty by se měly shodovat. Jedná se o systémovou brzdu, kterou by bylo vhodné řešit, neboť je zde zájem o zdravotnický personál, tento však musí být kvalifikovaný. O. Brychta požádal o zaslání kazuistiky.

P. Čižinský se vrátil k předchozímu tématu postupu Státního úřadu inspekce práce. M. Faltová souhlasila s tím, že by zde bylo třeba zohledňovat více zájmů, než se v současné době děje.

Výbor pověřil P. Čižinského ke zpracování usnesení k tomuto tématu, usnesení bude následně předloženo Výboru ke hlasování.

V bodě Různé nebyl přednesen žádný příspěvek. M. Faltová ukončila jednání.

Doplňující vyjádření M. Bernkopfové, zástupkyně Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy:

Vážené členky a vážení členové Výboru pro práva cizinců,

vzhledem k tomu, že jsem se bohužel nemohla jednání Výboru zúčastnit osobně, dovoluji si reagovat na záznam z diskuze alespoň písemnou formou. Velice vítám, že Výbor připraví usnesení, které by podpořilo změnu paragrafu 20 školského zákona. Oddělení základního vzdělávání MŠMT plně podporuje návrh Odboru středního a vyššího odborného vzdělávání a institucionální výchovy na úpravu příslušného paragrafu.

Ráda bych též uvedla, že MŠMT nyní analyzuje stávající praxi jazykové přípravy žáků-cizinců plnících povinnou školní docházku a vnímá, že jazyková příprava češtiny jako druhého jazyka není plně využívána všemi potřebnými žáky. MŠMT proto zvažuje změnu systému podpory ve smyslu převedení jazykové přípravy do škol, kde tito žáci plní povinnou školní docházku. Je však třeba analyzovat finanční náročnost navrhovaných změn a projednat podrobnosti úprav se všemi zainteresovanými aktéry.

Pokud jde o podporu pedagogických pracovníků, kteří se věnují žákům-cizincům, tuto podporu poskytuje Národní institut pro další vzdělávání prostřednictvím krajských center podpory. Tato centra například nabízejí individuální konzultace a poradenství, vzdělávací programy a diskusní setkání v krajích. Bližší informace zasílám v přiloženém Přehledu o činnosti krajských center podpory NIDV. V roce 2018 budou navíc zahájeny dvě nové služby na podporu škol, které přijímají nové žáky-cizince. Tyto školy získají možnost využívat služeb tzv. adaptačních koordinátorů a tlumočnicků. Bližší informace budou v brzké době zveřejněny na stránkách MŠMT a NIDV.