

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci rozhodnutí o neudělení dočasné ochrany

Ve zprávě o šetření ze dne 22. února 2023 jsem se věnoval otázce, zda došlo k nezákonnému postupu odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (OAMP). Ten vyhodnotil jako nepřijatelnou žádost o dočasnou ochranu stěžovatelky s tím, že je držitelkou dočasné ochrany¹ v jiném členském státě.

Vyzval jsem ředitelku OAMP Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou, aby se ke zprávě o šetření vyjádřila a sdělila mi, jaká přijala opatření k nápravě.

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

Ředitelka s mou argumentací nesouhlasila.² OAMP podle ní postupoval v souladu se zákonem, a proto nemůže přijmout žádný prostředek k nápravě. Z tohoto důvodu vydávám závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Ministrovi vnitra Mgr. Bc. Vítu Rakušanovi navrhuji, aby:

- A. Ministerstvo vnitra v rámci nejbližší novelizace Lex Ukrajina³ zrušilo § 5a odst. 1 písm. c) a d), a zrušilo tak nepřijatelnost⁴ v případech, kdy osoba žádala či dříve získala dočasnou ochranu v jiném členském státě.
- B. Ministerstvo vnitra v rámci nejbližší novelizace Lex Ukrajina zrušilo § 5a odst. 2, tedy výluky ze soudního přezkumu.
- C. Instruoval OAMP, aby do doby novelizace § 5a Lex Ukrajina vykládal vnitrostátní právní úpravu v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. To znamená, aby umožnil držitelům dočasné ochrany a žadatelům o dočasnou ochranu v jiném členském státě podat žádost o dočasnou ochranu.

1 Podle směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (směrnice o dočasné ochraně); dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32001L0055>.

2 Vyjádření ze dne 22. března 2023 č. j. MV-155280-4/OAM-2022.

3 Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (Lex Ukrajina).

4 Podle § 5 odst. 1 Lex Ukrajina je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže:

- a) není podána osobně,
- b) je podána cizincem, který není uveden v § 3,
- c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie,
- d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie, nebo
- e) je podána cizincem, který je občanem Evropské unie, státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií, z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, nebo státu, který je vázán Dohodou o Evropském hospodářském prostoru.

B. Odůvodnění

V následujícím textu uvedu své závěry ze zprávy o šetření, shrnu obsah vyjádření ředitelky a připojím své závěrečné hodnocení postupu OAMP.

B.1 Možnost změnit zemi dočasné ochrany

1) Závěr šetření

Ve zprávě o šetření jsem konstatoval, že na základě prohlášení členských států o **neuplatňování článku 11 směrnice** o dočasné ochraně⁵ neexistuje žádné územní omezení pro držitele dočasné ochrany týkající se místa podání žádosti o dočasnou ochranu. Ta se vztahuje na všechny osoby v osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady.⁶

2) Vyjádření ředitelky OAMP

Ředitelka se vyjádřila i k článku 11 směrnice o dočasné ochraně a prohlášení členských států o neuplatňování tohoto článku. Má za to, že prohlášení členských států nelze vykládat jako neexistenci územního omezení pro držitele dočasné ochrany týkající se místa podání žádosti o dočasnou ochranu. Prohlášení pouze znamená, že „v případě neoprávněných druhotných pohybů nebude osoba vrácena podobným postupem, jako je aplikován v případě readmisní spolupráce nebo postupů podle [nařízení Dublin III]”⁷ do prvního členského státu“.

3) Závěrečné hodnocení

S názorem ředitelky OAMP nemohu souhlasit. Naopak mám za to, že opravdu neexistuje žádné územní omezení. Členské státy se rozhodly vzdát se zpětného přebírání v celé EU a tuto skutečnost zakotvily i v bodě 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady.⁸ Ze směrnice o dočasné ochraně ani z přípravných dokumentů ke směrnici⁹ nelze vyčíst ředitelkou zmiňovaný úzký výklad článku 11 směrnice. Návrh směrnice o dočasné ochraně se původně nezabýval otázkou volného pohybu osob požívajících dočasnou ochranu a neupravoval zpětné převzetí osoby požívající dočasnou ochranu v původním členském státě a pobývajících neoprávněně v druhém členském státě. Během legislativního procesu

5 „Členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.“

6 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana; dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32022D0382> (prováděcí rozhodnutí Rady).

7 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění) (nařízení Dublin III).

8 „Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES.“

9 Více zde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:52000PC0303>. Původní návrh Komise ve skutečnosti neobsahuje žádné ustanovení obdobné článku 11 o odpovědnosti za zpětné převzetí osob požívajících dočasnou ochranu v případě, že pobývají v druhém členském státě neoprávněně.

Evropský parlament do návrhu směrnice o dočasné ochraně doporučil zařadit volný pohyb držitelů dočasné ochrany. Komise tento návrh nepřijala, ale vložila nový článek 11 do směrnice o dočasné ochraně. Tím dala členským státům možnost ho neuplatit a umožnit držitelům dočasné ochrany volný pohyb.

Argumentaci ředitelky OAMP neodpovídá ani výklad Komise, podle něhož má členský stát povinnost zajistit práva podle směrnice o dočasné ochraně po dobu, po **kterou osoba spadá do působnosti směrnice o dočasné ochraně. Není důležité, zda byla osoba dříve registrována v jiném členském státě, či ne.** S tím se ředitelka nevyřádala.

Nedávno se Městský soud v Praze zabýval otázkou nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu a uvedl: „Vysídlenými osobami jsou mj. státní příslušníci třetí země, kteří museli opustit zemi a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, neboť jde o oblast ozbrojených konfliktů [čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně]. Ani citovaná směrnice, ani prováděcí rozhodnutí nestanoví, že by požádáním o dočasnou ochranu v jednom členském státě přestal být žadatel vysídlenou osobou.“¹⁰

Nikdo nemůže donutit držitele dočasné ochrany vrátit se zpět do státu, ve kterém této ochrany požíval. Tento stát nemá povinnost tohoto držitele dočasné ochrany přijmout. Pokud mu nový členský stát nevydá povolení k dočasné ochraně, bude tato osoba pobývat na území bez oprávněného pobytu, bez ochrany ze strany státu. Nebude moci využívat práv vyplývajících ze směrnice. Tato práva přitom náleží všem lidem prchajícím z Ukrajiny před válkou.

Současně lze dočasnou ochranu využívat vždy pouze v jednom členském státě. To však neznamená, že unijní úprava zapovídá pohyb osob s dočasnou ochranou do jiných států s cílem využívat dočasnou ochranu tam. Členský stát, ve kterém osoba již nepobývá, by měl povolení k pobytu odejmout; z něj vyplývající práva zaniknou.

Z toho plyne, že stěžovatelka, jež požívá dočasné ochrany v Polsku a poté se z Polska přestěhuje do České republiky, má právo zde požádat o dočasnou ochranu. Stejný názor, jak dokládám výše, zastává Městský soud v Praze.

B.2 Vyloučení z dočasné ochrany

1) Závěr šetření

Vyloučit kohokoliv z podání žádosti o dočasnou ochranu lze jen v případech vymezených směrnicí a prováděcím rozhodnutím Rady. Jakýkoli pokus členského státu stanovit územní omezení prostřednictvím vnitrostátního práva je třeba považovat za překážku nebo podmínku statusu dočasné ochrany, kterou rozhodnutí ani směrnice nestanoví. Proto je česká úprava nepřijatelnosti vylučující osoby, které mají dočasnou ochranu v jiném státě, v rozporu s unijním právem (viz část C.1.3 zprávy).

2) Vyjádření ředitelky

Podle ředitelky není vnitrostátní úprava v rozporu s unijním právem. Nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu je něco jiného než vyloučení z dočasné ochrany podle úpravy ve směr-

10 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2023 č. j. 11 A 80/2022-79, bod 54.

nici o dočasné ochraně. Samotná směrnice neupravuje nepřijatelnost žádostí o dočasnou ochranu.

3) Závěrečné hodnocení

Souhlasím s ředitelkou v tom smyslu, že směrnice neupravuje samotnou nepřijatelnost žádostí. Lex Ukrajina formuloval několik zcela nových důvodů nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany. Na základě těchto důvodů pak OAMP žadatele o dočasnou ochranu vyloučil z jejího poskytnutí.

Členské státy mohou „stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany“.¹¹ Přijatá opatření **nesmí jít nad rámec stanovený ve směrnici**. Rozhodující podmínky a omezení jsou upraveny ve směrnici o dočasné ochraně a v prováděcím rozhodnutí Rady. Ani jeden z těchto předpisů nepředpokládá jiné důvody pro vyloučení z dočasné ochrany než: a) vylučující klauzuli a b) nesplnění kritérií pro udělení dočasné ochrany. Lex Ukrajina však uvádí i další důvody, které podřazuje pod nepřijatelnost. **Dodatečné podmínky přidané členskými státy mimo text směrnice a prováděcí rozhodnutí Rady jsou jednoznačně v neprospěch jednotlivce.**

Městský soud v Praze k tomu podotkl: „Směrnice o dočasné ochraně je postavena na konstrukci, že členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. učinila, neboť Ukrajincům utíkajícím před nevyprovokovanou a neodůvodněnou ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany.“¹²

Směrnice o dočasné ochraně neumožňuje vyloučit osobu z dočasné ochrany z toho důvodu, že jí byla dočasná ochrana udělena v jiném členském státě. I zde platí obdobný princip, tedy že dočasnou ochranu je členský stát povinen udělit při splnění všech požadavků ve směrnici o dočasné ochraně a v prováděcím rozhodnutí Rady.

Definice osoby požívající dočasnou ochranu je v prováděcím rozhodnutí Rady dostatečně určité a jasně vymezena.¹³ Vnitrostátní právo této definici neodpovídá, a proto je potřeba zkoumat, zda je vnitrostátní úprava příznivější ve smyslu čl. 3 odst. 5 směrnice o dočasné ochraně. Podmínky nepřijatelnosti v § 5 odst. 1 Lex Ukrajina zjevně nejsou příznivější úpravou ve smyslu uvedeného článku směrnice. Nejsou proto slučitelné se směrnici ve spojení s prováděcím rozhodnutím Rady. Pokud je ustanovení vnitrostátního práva v rozporu s unijním právem v neprospěch stěžovatelky, je nutné od této vnitrostátní právní normy odhlédnout a nepoužít ji.

Právní úprava nepřijatelnosti v Lex Ukrajina je **podle mého názoru neslučitelná s právem EU**.

11 Článek 3 bod 5 směrnice o dočasné ochraně: „Tato směrnice se nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasnou ochranu.“

12 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2023 č. j. 11 A 80/2022-79, bod 68.

13 Mám za to, že toto ustanovení má přímý účinek. Více jsem rozepsal ve zprávě o šetření v části C.1.3.

B.3 Vyloučení soudního přezkumu

1) Závěr šetření

Vyloučení rozhodnutí o nepřijatelnosti ze soudního přezkumu je neslučitelné s právem na účinný opravný prostředek ve smyslu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, který je použitelný tehdy, pokud dotčená situace spadá do oblasti působnosti unijního práva.

2) Vyjádření ředitelky

Ve věci nemožnosti soudního přezkumu ředitelka uvedla, že nepřijatelnost žádosti směrnice o dočasné ochraně neupravuje. Soudní přezkum je zajištěn v případech neudělení nebo vyloučení z dočasné ochrany. V tomto aspektu tedy nespátňuje pochybení.

3) Závěrečné hodnocení

Vyloučení soudního přezkumu jsem podrobně rozepsal v části C.1.4 zprávy. Vyložil jsem, že rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu je v rozporu s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (Listina EU). Podle tohoto článku platí, že „[k]aždý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem“. Listina EU je použitelná tehdy, pokud dotčená situace spadá do působnosti unijního práva¹⁴ a pokud žadatel má konkrétní „právo či svobodu“ zaručenou unijním právem.¹⁵ Tento článek by měl být vykládán tak, že právo na soudní přezkum se vztahuje na odepření dočasné ochrany obecně.

Podle článku 29 směrnice o dočasné ochraně jsou osoby vyloučené z dočasné ochrany oprávněny podat opravný prostředek. Nepřijatelnost žádosti o dočasnou ochranu vede ke stejným důsledkům jako neudělení dočasné ochrany. Česká republika pro to zavedla jen jiné označení. Proto osobě, které byla upřena dočasná ochrana, musí být zaručeno právo na soudní přezkum. Otázka, kdo má nárok na dočasnou ochranu, spadá „do oblasti působnosti unijního práva“ a cizinci mají „konkrétní ‚právo či svobodu‘ zaručenou unijním právem“, ¹⁶ a jsou tedy splněny podmínky pro použití článku 47 Listiny EU.

Obdobně uvedl Městský soud v Praze: „Česká republika žalobkyni z poskytnutí dočasné ochrany fakticky vyloučila, proto žalobkyni svědčí právo na podání opravného prostředku dle článku 29 směrnice o dočasné ochraně. Toto její právo bylo soudní výlukou dle § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. porušeno, proto se žalobkyně může v souladu s článkem 47 LZPEU domáhat nápravy před soudem.“¹⁷

Právo podat opravný prostředek, resp. žalobu k soudu, má mít každá osoba, kterou stát vyloučil z dočasné ochrany. Jak jsem uvedl v části C.1.4 zprávy, Česká republika uplatňuje ustanovení unijního práva, a proto musí uplatnit Listinu EU.

14 Rozsudek ze dne 26. února 2013, Åklagaren proti Hansi Åkerbergu Franssonovi, C-617/10.

15 Stanovisko generálního advokáta Michala Bobka ve věci C-403/16, Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych, bod 74.

16 Tamtéž.

17 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2023 č. j. 11 A 80/2022-79, bod 35.

C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám ministru vnitra Mgr. Bc. Vítu Rakušanovi a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečné, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Brno 12. června 2023

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)