

Zpráva o šetření ve věci nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu

Na ochránce se obrátila paní A., právnička neziskové organizace B. Uvedla, že se stále potýká s nenabíráním žádostí o dočasnou ochranu, přestože Nejvyšší správní soud (NSS) ve své judikatuře zaujal opačný názor. Proto jsem se rozhodl zahájit šetření.

A. Shrnutí závěrů

V rámci šetření jsem zjistil, že:

- Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) v rozsudku *Krasiliva*¹ jasně vyložil, že pokud člověk požádá o dočasnou ochranu (aniž by ji získal) a následně o ni požádá v jiném členském státě, **nemůže druhý členský stát tuto žádost odmítnout jako nepřijatelnou pouze z toho důvodu, že žádost již byla podána v prvním členském státě.**
- **Ministerstvo vnitra musí v praxi respektovat judikaturu SDEU i judikaturu NSS ve věci nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu u žadatelů, kteří měli dříve dočasnou ochranu, zrušili si ji a následně o ni požádali v České republice.** Rozsudek *Krasiliva* závěry NSS nezpochybňuje. Naopak připomíná, že prováděcí rozhodnutí Rady se povinně vztahuje na stanovené kategorie osob. Ty si mohou vybrat členský stát, v němž chtějí požívat ochranu.
- I po rozsudku *Krasiliva* platí, že na základě prohlášení členských států o neuplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně neexistuje žádné územní omezení pro držitele dočasné ochrany týkající se místa podání žádosti o dočasnou ochranu. Dočasná ochrana se vztahuje na všechny osoby v osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka uvedla, že se několik jejich klientů pokoušelo podat žádosti o dočasnou ochranu na různých Krajských asistenčních centrech pomoci Ukrajině (KACPU). Dříve měli dočasnou ochranu v jiných členských státech, kterou si však zrušili. Pak se rozhodli o ni požádat v České republice.² OAMP jejich žádosti vždy vyhodnotil jako nepřijatelné,³ přestože to nejnovější judikatura NSS neumožňuje.

Dosud to v praxi fungovalo tak, že žadatelé o dočasnou ochranu, kterým OAMP jejich žádosti vyhodnotil jako nepřijatelné, podali správní žalobu na ochranu před nezákonným

1 Rozsudek ze dne 27. února 2025, C-753/23, *Krasiliva*; curia.europa.eu.

2 Č. j. OAM-0411332/DP-2024. Paní měla dočasnou ochranu ve Francii platnou do 19. dubna 2023. Pak se vrátila na Ukrajinu. Nyní požádala o dočasnou ochranu na KACPU v Pardubicích, kde jí vyznačili nepřijatelnost. Dne 10. prosince 2024 přišel na KACPU klient, který měl potvrzení o zrušení dočasné ochrany v Německu. Pracovníci KACPU v Praze mu vyznačili nepřijatelnost. To stejné se děje i na KACPU v Plzni či v Brně.

3 Podle § 5 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace („Lex Ukrajina“), je žádost o udělení dočasné ochrany nepřijatelná, jestliže „c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie“ nebo „d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie“.

zásahem. Soudy ve většině případů nezákonnost zásahu potvrdily a věc OAMP vracely s tím, že má obnovit stav před nepřijetím žádosti. V tom okamžiku OAMP řízení přerušoval s ohledem na řízení o předběžné otázce, kterou k SDEU podal NSS.⁴

Reálně pak tito lidé mohli pobývat na území České republiky, avšak bez jakýchkoliv práv vyplývajících ze směrnice o dočasné ochraně. Nemohli pracovat, pobírat humanitární dávku, neměli zajištěné bydlení a děti nemohly chodit do školy.

C. Právní hodnocení

Směrnice o dočasné ochraně se vztahuje na situace, kdy jsou lidé nuceni opustit svůj domov kvůli válečnému konfliktu, násilí nebo jinému nebezpečí. Ruská invaze na Ukrajinu začala dne 24. února 2022. V následujících dnech uprchlo velké množství ukrajinských občanů a dalších osob do různých evropských států. Dne 4. března 2022 vydala Rada Evropské unie prováděcí rozhodnutí, kterým směrnici poprvé v historii aktivovala.⁵

Vzhledem k tomu, že ve věci nepřijatelnosti dočasné ochrany jsem vydal několik zpráv o šetření, v podrobnostech odkazuji na ně.⁶ Na tomto místě rozeberu jednotlivé situace, které nastávají. Nejprve se zaměřím na situaci, kdy si člověk z Ukrajiny zrušil dočasnou ochranu v prvním členském státě a následně se přesunul do České republiky, kde podal novou žádost.

Pak rozeberu situace, kdy člověk z Ukrajiny požádal o dočasnou ochranu a před vydáním rozhodnutí o této žádosti se přesunul do jiného členského státu, kde opět požádal o dočasnou ochranu. Tuto situaci řešil SDEU ve věci *Krasiliva*.

Poslední situace se vztahuje na lidi, kteří získali dočasnou ochranu v jednom členském státě a následně (bez toho, aniž by se jí vzdali), přijeli do České republiky, kde opět požádali o dočasnou ochranu.

C.1 Dočasná ochrana a nepřijatelnost

Podle Lex Ukrajina je nepřijatelná každá žádost o dočasnou ochranu, kterou podá cizinec, který už dříve požádal o dočasnou ochranu v jiném členském státě,⁷ nebo už mu byla dočasná ochrana v jiném členském státě udělena.⁸

4 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37; nssoud.cz.

5 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.

6 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2023, sp. zn. 14372/2022/VOP/VVO, a ze dne 19. února 2024, sp. zn. 6868/2023/VOP/VVO; dostupné z: eso.ochrance.cz. Soudy se se zprávou veřejného ochránce práv ztotožňují a ve svých rozhodnutích na ni odkazují. Viz rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 31. srpna 2023, č. j. 41 Az 28/2023-42, bod 33, ze dne 21. prosince 2023, č. j. 30 A 70/2023-40, body 23, 24, rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 12. června 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, bod 87, ze dne 27. června 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, bod 42, ze dne 14. července 2023, č. j. 55 A 43/2023-91, bod 75, ze dne 13. listopadu 2023, č. j. 55 A 43/2023-91, bod 75, rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 31. srpna 2023, č. j. 6 A 82/2023-4, bod 14, ze dne 31. srpna 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, bod 14, ze dne 4. října 2023, č. j. 6 A 104/2023-41, bod 15, ze dne 14. října 2023, č. j. 6 A 104/2023-41, bod 15.

7 Podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina.

8 Podle § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina.

Judikatura českých správních soudů je od počátku války poměrně jednotná. Krajské správní soudy napříč republikou mají většinově za to, že nepřijatelnost je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Nejvyšší správní soud však měl pochybnosti, zda se jedná o *acte clair*, a proto v listopadu 2023 položil SDEU dvě předběžné otázky. V první z nich se ptal, zda je česká právní úprava nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. Druhá se zabývala výlukou ze soudního přezkumu.⁹

Skutkově se jednalo o to, že stěžovatelka požádala o dočasnou ochranu v Německu. Než o ní tamní správní orgány rozhodly, přesunula se do České republiky, kde opět požádala o dočasnou ochranu. V první otázce se NSS zeptal: „Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES, a to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?“¹⁰

I po položení předběžných otázek krajské soudy nadále rozhodovaly ve prospěch cizinců a uváděly, že česká právní úprava nepřijatelnosti je v rozporu s unijním právem.

C.2 Nový výklad Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud se v prosinci 2024 v jiném svém rozhodnutí¹¹ k situaci postavil trochu jinak a otevřel nový pohled¹² na danou problematiku.

Případ se týkal stěžovatele, který získal dočasnou ochranu v Rumunsku. Vzhledem k tomu, že o ochranu v tomto členském státě nikdy nestál, ji v Rumunsku zrušil a požádal o ni v České republice. OAMP jeho žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina. Jedná se tedy o poněkud jinou situaci než ve věci *Krasiliva*. Odepřením dočasné ochrany v České republice by cizinec (spadající pod osobní rozsah prováděcího rozhodnutí Rady) zůstal bez ochrany.

NSS identifikoval dva možné výklady nepřijatelnosti žádostí:

- Širší (přísnější) výklad – jakmile cizinec jednou požádal nebo mu byla udělena ochrana v jiném členském státě, nemůže už nikdy žádat o dočasnou ochranu v ČR;
- Užší (příznivější) výklad – cizinec nemůže podat žádost o dočasnou ochranu v ČR pouze tehdy, pokud se jeho žádost v jiném členském státě ještě vyřizuje nebo pokud mu byla udělena ochrana, jež stále trvá.

S ohledem na smysl a účel dočasné ochrany se NSS přiklonil k užšímu výkladu. Podle něj je účelem ustanovení upravujícího nepřijatelnost **zabránit tomu, aby o žádosti cizince**

9 Pro účely mého šetření není tato otázka relevantní, jelikož správní orgány i soudy dovodily, že soudní přezkum nepřijatelných žádostí je možný. To následně potvrdil i SDEU v rozsudku *Krasiliva*.

10 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37; nssoud.cz.

11 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2024, č. j. 10 Azs 151/2024-28; nssoud.cz.

12 Pro úplnost uvádím, že právní názor prezentovaný desátým senátem se poprvé v základních obrysech objevuje již v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. června 2023, č. j. 55 A 12/2023- 95 (body 80 a 86). Kasační stížnost Ministerstva vnitra proti tomuto rozsudku zamítl NSS rozsudkem ze dne 29. listopadu 2024, č. j. 3 Azs 167/2023-35.

probíhalo řízení ve více členských státech současně nebo aby cizinec čerpal dočasnou ochranu ve dvou státech zároveň.

Smyslem není navždy zamezit cizincům možnost požádat o ochranu v ČR, pokud se již vzdali dočasné ochrany v jiném členském státě, ale pouze zabránit souběžné dočasné ochraně v několika státech. **Podle NSS totiž § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina na lidi, kterým skončila dočasná ochrana, vůbec nedopadá, a proto se ani nepoužije.**

Pokud by zákonodárce zamýšlel zcela vyloučit možnost opakované žádosti, mohl by ustanovení formulovat tak, že jakékoli podání žádosti v jiném státě by znamenalo trvalou překážku.

Uvedený výklad by se měl uplatnit nejen na nové žadatele o dočasnou ochranu, ale i na ty, kteří byli v minulosti v České republice z dočasné ochrany pro nepřijatelnost vyloučení.

Rozsudek pokrývá situace, kdy lidé přišli o dočasnou ochranu v jiném členském státě a následně zůstali bez ochrany a bez práv vyplývajících ze směrnice o dočasné ochraně. Zaručuje tak alespoň minimální standard požadovaný směrnicí.¹³ Právní názor desátého senátu následně převzal i třetí senát,¹⁴ devátý senát¹⁵ a nejnověji i pátý senát NSS.¹⁶

C.3 Rozsudek Soudního dvora ve věci *Krasiliva*

SDEU dne 27. února 2024 odpověděl na položené předběžné otázky. Stran **nepřijatelnosti žádostí reagoval pouze na část předběžné otázky a pominul situaci, kdy bylo povolení v jiném členském státě již uděleno:** „Pokud osoba požívající dočasně ochrany požádala o povolení k pobytu na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 v prvním členském státě, ale dosud je nezískala, a následně odcestuje do druhého členského státu, v němž podá podobnou žádost, **nemůže druhý členský stát tuto žádost odmítnout jako nepřijatelnou pouze z toho důvodu, že žádost již byla podána v prvním členském státě.** Druhý členský stát proto musí zkoumat důvodnost žádosti, která mu byla předložena“ (zvýraznění doplněno).¹⁷

Zároveň mají členské státy právo ověřit, zda žadatelé skutečně spadají do kategorií osob požívajících dočasně ochrany a zda již získali povolení k pobytu v jiném státě.¹⁸

Pokud tedy někdo podal žádost o dočasnou ochranu v jednom členském státě, o které doposud nebylo rozhodnuto, a následně se přesunul do jiného, správní orgán musí jeho žádost přijmout a vyhodnotit. V takovém případě pak česká právní úprava nepřijatelnosti není v souladu s unijním právem.

13 Viz článek 1: „Účelem této směrnice je stanovit minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do zemí původu, a přispět k rovnováze mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.“

14 Rozsudek NSS ze dne 29. listopadu 2024, č. j. 3 Azs 167/2023-35; nssoud.cz.

15 Rozsudek NSS ze dne 17. prosince 2024, č. j. 9 Azs 223/2024-21; nssoud.cz.

16 Rozsudek NSS ze dne 24. ledna 2025, č. j. 5 Azs 190/2024-20, 5 Azs 287/2024-16 a 5 Azs 274/2024-21.

17 Rozsudek *Krasiliva*, bod 29; curia.europa.eu.

18 Tamtéž, bod 30.

C.3.1 Rozsudek *Krasiliva* a judikatura Nejvyššího správního soudu ve věci zrušené dočasné ochrany

Problém, který řešil NSS ve věci stěžovatele z Rumunska, jenž si zrušil dočasnou ochranu, nebyl předmětem předběžných otázek. Rozsudek SDEU zároveň závěr NSS nezpochybnil. SDEU dříve zdůraznil, že „[prováděcím rozhodnutím Rady] byla od uvedeného dne zavedena povinná dočasná ochrana pro kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 uvedeného prováděcího rozhodnutí, jakož i pro kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 2 téhož prováděcího rozhodnutí [...]“.¹⁹ V rozsudku *Krasiliva* opět připomněl, že prováděcí rozhodnutí Rady se povinně vztahuje na stanovené kategorie osob.²⁰ Ty si mohou vybrat členský stát, v němž chtějí požívat ochranu.²¹

Proto pro tyto situace stále platí judikatura NSS, která říká, že ustanovení o nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu se na takové osoby vůbec nevztahuje. **Lidé mohou v ČR požádat o dočasnou ochranu i v situaci, kterou rozsudek SDEU neřeší, tj. v případě, že si dočasnou ochranu v prvním členském státě zruší.**

C.4 Co Soudní dvůr neřekl

SDEU neodpověděl na otázku, co se stane, **pokud osoba získá dočasnou ochranu** v prvním státě a poté se přestěhuje do druhého státu, kde opět požádá o dočasnou ochranu. Většina případů v České republice se týká právě takových situací.

Své argumenty o možnosti změnit zemi ochrany jsem již dříve vyložil ve zmíněných zprávách o šetření. Nyní shrnu situaci po rozsudku *Krasiliva*.

Možné úvahy SDEU lze vyčíst z bodu 30 rozsudku, který říká, že orgány členského státu mohou při posuzování žádosti o dočasnou ochranu ověřit, i) zda osoby žádající o povolení k pobytu uvedené v čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně spadají do kategorií osob uvedených v článku 2 prováděcího rozhodnutí Rady a ii) zda požívají dočasné ochrany či již získaly povolení k pobytu v jiném členském státě.

Co to znamená prakticky? Podle mého názoru jsou možné dva výklady. Pro oba platí, že není možné, aby osoba požívala práv plynoucích z dočasné ochrany ve dvou členských státech současně. To připomíná bod 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady. Plyne to rovněž ze sdělení Komise o operačních pokynech.²² Podle něj je možné mít dočasnou ochranu pouze v jednom členském státě. Nic však nebrání tomu, aby držitel dočasné ochrany změnil stát, ve kterém chce požívat práv plynoucích z postavení držitele dočasné ochrany. Uvedené sdělení k této situaci uvádí: „Držitel dočasné ochrany se nicméně může rozhodnout, že chce svá práva vykonávat v jiném státě EU, než ve kterém právě pobývá. Pokud změní bydliště a přestěhuje se do jiné země EU, platnost povolení k pobytu v první zemi EU skončí a práva zde udělená zaniknou.“ Členské státy musí všem osobám

19 Rozsudek SDEU ze dne 14. prosince 2023, spojené věci C-244/24 a C-290/24, *Kaduna*, bod 84.

20 Rozsudek *Krasiliva*, bod 26.

21 Tamtéž, bod 32.

22 Sdělení Komise o operačních pokynech k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví existence hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES a kterým se zavádí dočasná ochrana; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52022XC0321(03)).

požívajícím dočasné ochrany udělit povolení k pobytu na dobu trvání jejich ochrany a vydat k tomuto účelu nezbytné doklady nebo jiné rovnocenné dokumenty v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice.

I prováděcí rozhodnutí Rady, kterým se prodlužuje dočasná ochrana do 4. března 2026, v bodě 5 uvádí: „Vzhledem k tomu, že určitá osoba může v daném okamžiku požívat práv spojených s dočasnou ochranou pouze v jednom členském státě, neměly by osoby požívající této ochrany, jež se přestěhují do jiného členského státu, aby tam požívaly dočasné ochrany, požívat sociální pomoci současně ve dvou členských státech.“²³ Počítá tedy s přesunem z jednoho státu do druhého i v případě trvání dočasné ochrany. Původní dočasná ochrana v prvním členském státě se jednoduše zruší.

Členský stát pak může vždy zkontrolovat, zda má osoba dočasnou ochranu, ale to neznamená, že ji nemůže znovu udělit. SDEU říká, že to pouze musí zkontrolovat.

Druhý výklad by znamenal, že pokud někdo požívá dočasnou ochranu v jednom členském státě, nemůže se následně přestěhovat do jiného a požívat výhod dočasné ochrany v tomto členském státě. K této situaci se SDEU nevyjádřil. I vzhledem k mým předchozím zprávám nepovažuji tento výklad za přesvědčivý – chybí mi pro něj argumentační opora.

NSS se rovněž tázal na souvislost s článkem 11 směrnice o dočasné ochraně a na význam dohody členských států o nepoužití tohoto článku, kterou uzavřely v souvislosti s přijetím prováděcího rozhodnutí Rady.²⁴ Na osoby požívající dočasné ochrany se totiž článek 11 nepoužije.

SDEU zdůraznil: „Kromě toho z bodu 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/382 vyplývá, že ukrajinští státní příslušníci jakožto cestující bez vízové povinnosti mají právo se volně pohybovat v rámci Unie po dobu 90 dnů poté, co jim byl na její území umožněn vstup, a to především za tím účelem, aby si vybrali členský stát, v němž chtějí požívat práv spojených s dočasnou ochranou.“²⁵ Současně uvedl: „Uvedený článek není tedy pro účely odpovědi na první otázku relevantní.“²⁶

Připomínám, že SDEU se rozhodl odpovědět jen na část první předběžné otázky, tedy na situaci, kdy člověk ještě nemá udělenou dočasnou ochranu.²⁷ Proto je nutné vyjádření SDEU k článku 11 vztáhnout jen na tu část předběžné otázky, na kterou se SDEU rozhodl

23 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2024/1836 ze dne 25. června 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32024D1836>.

24 „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.“

25 Rozsudek *Krasilova*, bod 31.

26 Tamtéž.

27 Tamtéž, bod 22: „Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/55 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž se povolení k pobytu uvedené v tomto ustanovení neudělí osobě požívající dočasnou ochranu uvedenou v prováděcím rozhodnutí 2022/382, pokud již tato osoba požádala o takové povolení k pobytu v jiném členském státě. V této souvislosti se předkládající soud táže i na význam dohody členských států, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55, kterou uzavřely v rámci přijetí prováděcího rozhodnutí 2022/382.“

odpovědět. Z toho dovozují, že **SDEU svou odpověď ohledně článku 11 vymezil pouze na osoby, které dosud nemají dočasnou ochranu** – ať už o ni zatím nepožádaly v žádném členském státě, anebo o ni požádaly, ale ještě o ní nebylo rozhodnuto. Jinak ani postupovat nemohl, protože **článek 11 se vztahuje pouze na osoby, které dočasnou ochranu stále mají**.

Situaci, kdy někdo má dočasnou ochranu a požádal o ni i jinde, SDEU neřešil. **Proto stále platí, že tento článek se neuplatní na osoby, které již dočasnou ochranu požívají, což je v souladu s dohodou členských států o nepoužití tohoto článku.**²⁸

Tuto dohodu členské státy upravily jak v prováděcím rozhodnutí Rady, kterým se aktivovala dočasná ochrana, tak v prováděcích rozhodnutích Rady, kterými se dříve prodlužovala dočasná ochrana.²⁹ V posledním prováděcím rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2024, kterým se prodlužuje dočasná ochrana do 4. března 2026, se v bodě 4 uvádí: „V souvislosti s aktivací směrnice 2001/55/ES se dne 4. března 2022 členské státy v jednomyslně přijatém prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES ve vztahu k osobám, které požívají dočasné ochrany v daném členském státě v souladu s prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 a přemístí se bez povolení do jiného členského státu, pokud se členské státy na dvoustranném základě nedohodnou jinak.“ Všechna prováděcí rozhodnutí Rady jsou právně závazná.

Česká republika se rozhodla dne 24. června 2024 od neuplatňování článku 11 odstoupit:³⁰ „V této souvislosti a s ohledem na další otázku druhotného pohybu, ne zcela funkční nástroj IT a z toho vyplývající možnost spekulativního podávání žádostí o dočasnou ochranu již Česká republika není schopna plně uplatňovat odchylku od článku 11 směrnice o dočasné ochraně, jak bylo původně dohodnuto v prohlášení ze dne 4. března 2022.“

Zdá se, že toto prohlášení naznačuje změnu postoje České republiky. Musím však připomenout, že **doposud Česká republika žádnou odchylku od článku 11 směrnice o dočasné ochraně neuplatňovala**. Žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina vždy vyhodnocovala jako nepřijatelné. Není tedy zcela jasné, jakým způsobem se situace mění a jaké konkrétní důsledky má toto prohlášení pro dosavadní praxi.

Současně upozorňuji, že v případě prohlášení vyvstává otázka jeho právní závaznosti a toho, zda je lze považovat za právní normu, na jejímž základě by bylo možné omezovat práva jednotlivců. Jak jsem již uvedl, samotné prováděcí rozhodnutí, kterým se prodlužuje dočasná ochrana do roku 2026, v odůvodnění stále uvádí, že členské státy nadále neuplatňují článek 11 směrnice. A to je právně závazné.

²⁸ Blíže viz argumentace v mé předchozí zprávě o šetření ze dne 19. února 2024, sp. zn. VOP 6868/2023, kapitola C.1.2, a dále; <https://eso.ochrance.cz>.

²⁹ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, bod 4 a Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2024/1836 ze dne 25. června 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, bod 4; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024D1836>.

³⁰ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2024/1836 ze dne 25. června 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382. Prohlášení České republiky k návrhu PROVÁDĚCÍHO ROZHODNUTÍ RADY o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (dokument 11031/24) ze dne 24. června 2024.

Navíc formulace, že „Česká republika není schopna **plně** uplatňovat odchylku od článku 11“ (zvýraznění doplněno), vyvolává otázky ohledně její přesnosti a právního významu. Co přesně znamená „plně“ uplatňovat? Znamená to, že v některých případech odchylku bude uplatňovat a v jiných ne? Pokud ano, na základě jakých kritérií? Takové vyjádření je vágní a může vést k právní nejistotě, jelikož není zřejmé, jakým způsobem má být vykládáno a jak se dotýká práv jednotlivců žádajících o dočasnou ochranu. I za předpokladu, že by bylo prohlášení součástí právního předpisu, obsahuje pravidlo natolik neurčité a nepřesné, že postrádá kvalitu požadovanou pro právní normu.

Vzhledem k tomu, že článek 11 není podle SDEU relevantní jen v situaci, kdy člověk z Ukrajiny požádal o dočasnou ochranu, aniž ji zatím dostal, následně se přesunul do jiného členského státu a opět požádal (tj. není držitelem dočasné ochrany), a vzhledem k vágní povaze prohlášení České republiky k prodloužení dočasné ochrany **mám za to, že vyloučení článku 11 stále platí.**

I pokud bych připustil výklad, že uvedeným prohlášením Česká republika bude nově článek 11 uplatňovat, musí v takovém případě všechny žádosti o změnu země dočasné ochrany podané do 25. června 2024 posoudit podle právního stavu před prohlášením. To znamená, že na ně článek 11 směrnice nebude uplatňovat. A tyto žádosti tak nemohou být posouzeny jako nepřijatelné podle § 5 odst. 1 písm. d) Lex Ukrajina.

Zásada právní jistoty a předvídatelnosti, která patří mezi hlavní zásady právního státu,³¹ vyžaduje, aby správní orgány a soudy posuzovaly právní stav ke dni podání žádosti. Pokud by správní orgány a soudy při rozhodování zpětně měnily výklad či použití právních předpisů, vedlo by to k právní nejistotě a porušení zásad řádné správy.

NSS mimo jiné v předběžné otázce vznesl otázku statusu dočasné ochrany,³² když uvažoval nad tím, zda práva vyplývající z dočasné ochrany plynou přímo z prováděcího rozhodnutí Rady, či nikoli, tedy zda je udělení statusu deklaratorní, automatické nebo konstitutivní. V případě konstitutivního rozhodnutí by status dočasné ochrany příchozí získal až s povolením k pobytu. V případě deklaratorního rozhodnutí by měla osoba nárok na udělení dočasné ochrany překročením hranice členského státu.

Jak jsem výše uvedl, SDEU v rozsudku *Kaduna* potvrdil, že se prováděcí rozhodnutí Rady povinně vztahuje na stanovené osoby. To stejné připomněl SDEU v rozsudku *Krasiliva* (bod 26). Status dočasné ochrany má deklarativní povahu. SDEU tím fakticky potvrdil názor Komise, který již dříve vyslovila ve svém sdělení.³³

31 Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06: „Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezroznosti.“

32 Pokud by dočasná ochrana byla samostatným právním statutem založeným prováděcím rozhodnutím Rady, sloužilo by povolení k pobytu pouze k legalizaci pobytu v daném členském státě a k registraci osoby. Práva vyplývající z dočasné ochrany by vyplývala přímo z prováděcího rozhodnutí Rady. Pokud prováděcí rozhodnutí Rady aktivuje mechanismus dočasné ochrany podle směrnice, znamenalo by to, že vysídlené osoby získají povolení k pobytu, které je základem pro využívání práv spojených s dočasnou ochranou (bod 36 usnesení NSS).

33 Bod 4: „Na druhé straně, pokud by Rada na návrh Komise v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 2001/55/ES přijala rozhodnutí o ukončení dočasné ochrany před těmito daty, pozbyla by vydaná povolení k pobytu jakožto pouze deklaratorní (jelikož samotné rozhodnutí zakládá práva) platnost a měla by být zrušena. Členské státy by měly prostřednictvím svých vnitrostátních postupů a kanálů zveřejnit, že všechna povolení k pobytu v rámci dočasné ochrany pozbyla platnosti ke konkrétnímu datu.“ Komise ve své infografice uvádí, že rozhodnutí

Právo na dočasnou ochranu je okamžité. Rada vyhlásila prováděcí rozhodnutí a Rada garantuje dočasnou ochranu, kdežto členské státy ji „pouze“ udělují.³⁴ I po rozsudku *Krasiliva* se domnívám, že je možné změnit zemi dočasné ochrany také tehdy, když si ji někdo v původním členském státě nezrušil. Tím není dotčeno, že práv vyplývajících z dočasné ochrany nelze využívat ve více členských státech zároveň.

C.5 Závěrečné shrnutí

Jasným důsledkem rozsudku SDEU je, že lidé z Ukrajiny mohou žádat o dočasnou ochranu v různých členských státech, pokud jim dosud nebyla udělena. Takových případů nebude mnoho, vzhledem k tomu, že řízení o dočasnou ochranu je ve většině případů velmi rychlé a žadatelé ji získávají ihned po podání žádosti (na místě).

Totéž platí pro osoby, které si dočasnou ochranu zrušily. **Rozsudek SDEU výklad NSS v případě zrušení dočasné ochrany v prvním členském státě nijak nezpochybňuje.** Zde může nastat otázka dokazování, neboť ne všechny členské státy jsou při vyplňování společného systému platformy pro dočasnou ochranu pečlivé. Skutečnost, že veřejná správa v některém státě nefunguje tak, jak by měla, nemůže logicky jít na vrub lidí, kteří se ocitají v tíživé životní situaci a žádají o dočasnou ochranu.

Domnívám se však, že i osoby z Ukrajiny, kterým nebyla zrušena první dočasná ochrana, mohou požádat o dočasnou ochranu, pokud spadají do osobního rozsahu dočasné ochrany, a to na celém území Evropské unie. To SDEU také nezpochybnil, naopak potvrdil, že se dočasná ochrana vztahuje na všechny osoby uvedené v prováděcím rozhodnutí Rady.³⁵ **SDEU svou odpověď ohledně článku 11 vymezil pouze na osoby, které dosud nemají dočasnou ochranu.** Proto stále platí dohoda členských států o neuplatňování článku 11 na držitele dočasné ochrany.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce OAMP Mgr. et Mgr. Pavle Novotné a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 3. dubna 2025

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

o udělení dočasné ochrany je automatické. Více zde: <https://www.consilium.europa.eu/cs/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>.

34 Prováděcí rozhodnutí Rady každému oprávněnému zaručuje, že mu bude udělena dočasná ochrana. Stejně argumentuje i Komise, která má za to, že členské státy mohou odepřít dočasnou ochranu jen těm lidem, kteří nespádají do osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady.

35 Bod 26 rozsudku *Krasiliva*.