

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

Ve zprávě o šetření ze dne 17. srpna 2023 jsem se věnoval otázce, zda došlo k nezákonnému postupu odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (OAMP). Ten odejmul stěžovatelkám (paní A., nar. xxxx, a její dcera B., nar. xxxx, obě st. přísl. Ukrajina) dočasnou ochranu,¹ když zjistil, že ji už dříve získaly v Polsku.

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

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

Ředitelka se k mojí argumentaci nevyjádřila.² Informovala mě pouze, že stěžovatelky mají od 16. května 2023 vízum za účelem strpění, které je platné do 31. března 2024. OAMP tedy neuznal pochybení a nepřijal žádná opatření k nápravě. Z tohoto důvodu vydávám závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.³

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

- A. Ministerstvo vnitra stěžovatelkám udělilo novou dočasnou ochranu.
- B. Ministerstvo vnitra v rámci nejbližší novelizace Lex Ukrajina⁴ zrušilo § 5 odst. 1 písm. c) a d), a zrušilo tak nepřijatelnost⁵ v případech, kdy osoba žádala či dříve získala dočasnou ochranu v jiném členském státě.
- C. Ministerstvo vnitra nadále nerušilo dočasnou ochranu všem osobám, které spadají do osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady,⁶ z důvodu uvádění nepravdivých informací. To lze jen v úzce vymezených případech, když ve skutečnosti osoba nespadá pod osobní rozsah prováděcího rozhodnutí Rady, ale nepravdivě tvrdí, že pod něj spadá.

1 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).

2 Vyjádření ze dne 6. září 2023 č. j. MV-71646-4/OAM-2023.

3 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

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

5 Podle § 5 odst. 1 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,

d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie, nebo (...).

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 (prováděcí rozhodnutí Rady).

B. Odůvodnění

Vzhledem k tomu, že se ředitelka k mým závěrům ze zprávy o šetření nevyjádřila, v následujícím textu shrnu své závěrečné hodnocení postupu OAMP.

B.1 Možnost změnit zemi dočasné ochrany

Ve zprávě o šetření jsem konstatoval, že dočasná ochrana se vztahuje na všechny osoby v osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady.

Podle výkladu Komise 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 nikoli.** Současně mohou členské státy odepřít dočasnou ochranu osobám, na které se nevztahuje osobní působnost směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí Rady.

Městský soud v Praze⁷ dospěl k závěru, že úprava nepřijatelnosti žádosti je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Soud uvedl, že podle směrnice o dočasné ochraně „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, směrnicí nepředpokládanou překážku, kterou musejí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnicí.“⁸

Obdobně Krajský soud v Plzni ve třech rozsudcích konstatoval, že nepřijatelnost dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem.⁹ I tento soud se vyjádřil k vyloučení nad rámec směrnice. Uvedl, že „vnitrostátní procesní úprava nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. nejen **fakticky rozšiřuje hmotněprávní úpravu osob vyloučených z dočasné ochrany podle článku 28 směrnice, ale zejména zcela zjevně popírá hlavní účel směrnice – žalobkyně má nárok na dočasnou ochranu, která jí však v České republice byla upřena**“¹⁰ (zvýraznění doplněno).

Soud proto nepoužil úpravu § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina a nemělo ji podle něj použít ani ministerstvo: „Bez úpravy nepřijatelnosti žádosti žalovaný neměl žádný jiný důvod, pro který byl žalobkyni žádost o dočasnou ochranu vrátit.“¹¹

Soudy se dále shodují na tom, že úprava nepřijatelnosti může vést v konkrétních případech k tomu, že vysídlená osoba zůstane zcela bez ochrany.

⁷ Rozsudek ze dne 27. dubna 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, bod 57; všechny rozsudky dostupné z www.nssoud.cz.

⁸ Tamtéž, bod 68.

⁹ Rozsudky ze dnů 17. května 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, 12. června 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, a 27. června 2023, č. j. 57 A 20/2023-66.

¹⁰ Rozsudek ze dne 17. května 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, bod 35.

¹¹ Tamtéž, bod 39.

Podle dalšího z rozsudků Krajského soudu v Plzni¹² neexistují žádná pravidla navrácení do první země pobytu, když v případě ruské agrese na Ukrajině se všechny státy dohodly neuplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně: „To v sobě však nese nebezpečí, že by ukrajinský státní příslušník mohl zůstat bez ochrany, pokud by ho první členský stát (z jakéhokoliv důvodu) nepřevzal zpět a druhý mu dočasnou ochranu neudělil (shodně viz připomínku veřejného ochránce práv k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 pro sbírkové plénum Nejvyššího správního soudu).“¹³

Z pohledu prohlášení členských států o neuplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně plyne podle Krajského soudu v Ostravě „poměrně ‚banální‘ závěr, a to, že Rumunsko nemůže v souzené věci žalobce, jemuž byla napadeným rozhodnutím dočasná ochrana na území České republiky odňata, zpět přijmout!“¹⁴

Krajský soud v Plzni má za to, že český zákonodárce „zavedl křiklavý ‚dvojí metr‘, kdy získali ukrajinský státní příslušník dočasnou ochranu v jiném členském státě (patrně z důvodu, že tam přesune své těžiště zájmu), dočasná ochrana udělená v České republice mu zanikne [srov. § 5 odst. 8 písm. a) a b) Lex Ukrajina]. S přesunem opačným směrem, tedy s příchodem do České republiky a novým požíváním statusu vyplývajícího z dočasné ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej ‚sankcionuje‘ nepřijatelností žádosti.“¹⁵

Přitom „[n]a tom, zda lze osobu nadále považovat za vysídlenou, nic nemění, pokud získá status dočasné ochrany v některém členském státě“.¹⁶ Dokud se situace na Ukrajině nezmění, na příchozí z Ukrajiny se bude stále vztahovat prováděcí rozhodnutí Rady. Mají tak nárok na dočasnou ochranu a nemohou z ní být vyloučeni.

Nejnověji se těmito otázkám věnoval i Městský soud v Praze, Krajský soud v Brně a Krajský soud v Plzni. Všechny potvrdily výše uvedené závěry.¹⁷

Naopak Krajský soud v Českých Budějovicích¹⁸ má za to, že si členské státy mohou dle svého uvážení upravit otázku odnětí dočasné ochrany, „nedojde-li tím k úplnému odepření dočasné ochrany osobám, na které se nevztahuje článek 28 citované směrnice (tj. například je-li dočasná ochrana reálně a nepochybnitelně zajištěna v jiném členském státě).“¹⁹ S tímto rozsudkem se neztotožňuji. I kdyby však nakonec u Nejvyššího správního soudu

12 Rozsudek ze dne 27. června 2023 č. j. 57 A 20/2023-66.

13 Rozsudek ze dne 17. května 2023 č. j. 55 A 6/2023-44, bod 42.

14 Rozsudek ze dne 12. června 2023 č. j. 18 Az 14/2023-20, bod 37.

15 Rozsudek ze dne 27. června 2023 č. j. 57 A 20/2023-66, bod 44.

16 Tamtéž, bod 45.

17 Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 31. srpna 2023, č. j. 6 A 82/2023-41 a 6 A 77/2022-52, 4. října 2023, č. j. A 104/2023- 41, Krajského soudu v Plzni ze dne 6. září 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, a Krajského soudu v Brně ze dne 31. srpna 2023, č. j. 41 Az 28/2023-42, bod 33.

18 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. června 2023, č. j. 60 Az 2/2023-21. To stejné plyne z rozsudků ze dne 28. června 2023, č. j. 60 Az 3/2023-24, a 28. června 2023 č. j. 64 Az 3/2023-26. Jedná se však o názor jednoho soudu.

19 Tamtéž, bod 27.

převážil tento názor, který je zatím v judikatuře krajských soudů ojedinělý, v případě stěžovatelek se Ministerstvo vnitra nezabývalo tím, je-li v Polsku stěžovatelkám dočasná ochrana reálně a nezpochybnitelně zajištěna. Konečně stanovisko zatím NSS nevydal.

Mám za to, že z mojí zprávy o šetření a z výše uvedených rozsudků plyne, že stěžovatelky, třebaže požívaly dočasnou ochranu v Polsku a poté se z Polska přestěhovaly do České republiky, měly právo získat dočasnou ochranu. Stejný názor, jak dokládám, zastává většina krajských správních soudů.

B.2 Odnětí dočasné ochrany

Uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení skutečností podstatných pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci **není v případě osob spadajících do osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady důvodem pro vyloučení z dočasné ochrany** podle směrnice o dočasné ochraně.

Z dočasné ochrany mohou být vyloučeni pouze jednotlivci, kteří nesplňují podmínky pro její udělení, a ti, kteří mohou být vyloučeni podle článku 28 směrnice o dočasné ochraně.²⁰

Současně mají podle směrnice o dočasné ochraně správní orgány zohlednit skutečnost, že z unijního práva plyne požadavek na posouzení přiměřenosti.²¹ Stát musí prokázat, že chování osoby bylo natolik závažné, že dotýcnou osobu vyloučí z dočasné ochrany.

Zrušením dočasné ochrany se také zabývaly správní soudy. Podle Krajského soudu v Ostravě „zákonodárce v § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 221/2003 Sb., v němž vymezil jako důvod pro odnětí dočasné ochrany i uvedení nepravdivých údajů, „šel“ nad rámec kritérií pro vyloučení osob z dočasné směrnice předpokládaných směrnici, a to jednoznačně v neprospěch žadatelů o takovou ochranu. Aplikací daného ustanovení pak žalovaný v souzené věci žalobce vyloučil z možnosti požívat dočasnou ochranu a práv z ní vyplývajících.“²²

Krajský soud v Brně se ztotožnil se zprávami veřejného ochránce práv.²³ „Odepření dočasné ochrany z důvodu uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení určitých skutečností může být slučitelné se směrnici, **jen pokud by se týkalo podmínek pro udělení dočasné ochrany vymezených v prováděcím rozhodnutí**. Dočasnou ochranu by bylo typicky možné odejmout cizinci, u něhož by se ukázalo, že se nejedná o osobu, na kterou dopadá článek 2 prováděcího rozhodnutí Rady. Například pokud by se zjistilo, že se vůbec nejedná o občana Ukrajiny nebo že se jedná o osobu vysídlenou již před 24. 2. 2022“ (zvýraznění doplněno).

20 Tyto důvody odpovídají důvodům pro vyloučení uprchlíků podle článku 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

21 V obdobném případě se přiměřeností zabýval Krajský soud v Českých Budějovicích ve svém rozhodnutí ze dne 15. června 2023 č. j. 60 Az 2/2023-21. Soud uvedl, že „uvedení nepravdivých údajů nemusí nutně znamenat neudělení dočasné ochrany či její odejmutí“. Správní orgán má nejen možnost, ale i povinnost uplatit správní uvážení. „tím pak zákonodárce otevřel možnost zvážení individuálních okolností každého případu.“

22 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. června 2023 č. j. 18 Az 14/2023-20.

23 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. srpna 2023 č. j. 41 Az 28/2023-42, bod 33.

Podle Krajského soudu v Českých Budějovicích²⁴ má správní orgán nejen možnost, ale i povinnost uplatnit správní uvážení, „tím pak zákonodárce otevřel možnost zvážení individuálních okolností každého případu.“ V bodě 29 pak uvedl: „Krajský soud nepochybně, že dřívější udělení dočasné ochrany v Polsku z obsahu správních spisů skutečně vyplývá. Taktéž krajskému soudu se tvrzení žalobců, že o dočasnou ochranu v Polsku nežádali, jeví jako nevěrohodné. To ale nemůže vést k automatickému odnětí dočasné ochrany, aniž by žalovaný v odůvodnění svých rozhodnutí vyjevil k tomu relevantní úvahy. Neučiní-li tak, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tuto vadu nelze zhojit ani případným vyjádřením k žalobě.“

Z judikatury tedy plyne, že pokud se správní orgán rozhodne zrušit dočasnou ochranu, nemůže tak učinit u případů, kdy někdo získal dočasnou ochranu dříve v jiném státě.

Současně z rozsudků²⁵ Krajského soudu v Českých Budějovicích plyne, že při rušení dočasné ochrany je vždy nutno posoudit přiměřenost a individuálně posoudit jednotlivý případ. To však OAMP v daném případě neučinil.

Již ve zprávě o šetření jsem uvedl, že odejmout dočasnou ochranu z důvodu uvádění nepravdivých informací lze jen v úzce vymezených případech, když ve skutečnosti osoba nespadá pod osobní rozsah prováděcího rozhodnutí Rady, ale nepravdivě tvrdí, že pod něj spadá. K mojí argumentaci se nyní přiklonily i soudy.²⁶ Z tohoto důvodu na svých závěrech setrvávám.

Proto stěžovatelky mají nárok na dočasnou ochranu. Uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení skutečností podstatných pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věcí není v jejich případě důvodem pro odejmutí dočasné ochrany.

C. Výzva ke zjednáání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi 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 stěžovatelkám.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečné, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vy-

24 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. června 2023 č. j. 18 Az 14/2023-20, bod 29.

25 Rozsudky ze dne 15. června 2023 č. j. 60 Az 2/2023-21, 28. června 2023, č. j. 60 Az 3/2023-24, a 28. června 2023 64 Az 3/2023-26. Stejně tak i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. května 2023 č. j. 14 A 52/2023-43, kdy konstatoval, že se musí jednat o objektivně nepravdivé údaje s úmyslem oklamat, břemeno nese stát a musí prokázat subjektivní úmysl. Obdobně i rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 6. června 2023, č. j. 57 A 4/2023-116.

26 Pro úplnost uvádím i rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. dubna 2023, č. j. 54 Az 1/2023-23. Ten v bodě 17 uvádí, že pro účely odnětí dočasné ochrany není rozhodné, zda žalobce zamlčel informace o již udělené dočasné ochraně v jiném členském státě EU vědomě, či nikoli, a že není vyžadován úmysl cizince. Tento rozsudek však naprosto opomíjí unijní rozměr věci.

rozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Brno 6. listopadu 2023

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