



Zpráva o šetření ve věci zrušení dočasné ochrany

Paní A., nar. xxxx, a její dcera B., nar. xxxx, obě st. přísl. Ukrajina (stěžovatelky), podaly podnět ve věci odnětí dočasné ochrany.¹

Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (OAMP) stěžovatelkám odňal dočasnou ochranu, když zjistil, že ji již dříve získaly v Polsku. Věnoval jsem se otázce, jestli OAMP postupoval v souladu se zákonem.

A. Shrnutí závěrů

Zjistil jsem, že OAMP pochybil, když stěžovatelkám odňal dočasnou ochranu na území České republiky:

- Dočasná ochrana **se vztahuje na všechny osoby v osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady.**²
- 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.
- Vyloučit kohokoliv z dočasné ochrany lze jen z důvodů taxativně vymezených ve směrnici o dočasné ochraně a v prováděcím rozhodnutí Rady. Stěžovatelky mají na dočasnou ochranu nárok, a proto jim ji OAMP neměl odejmout.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelky přicestovaly z Ukrajiny do České republiky a OAMP jim dne 2. dubna 2022 udělil dočasnou ochranu. Dne 5. září 2022 OAMP prostřednictvím Platformy pro výměnu informací o žadatelích a držitelích dočasné ochrany mezi členskými státy (*Temporary Protection Platform*) zjistil, že stěžovatelky již dříve dočasnou ochranu získaly v Polsku.

OAMP se dne 5. září 2022 na základě této informace rozhodl stěžovatelkám dočasnou ochranu odejmout podle § 5 odst. 7 Lex Ukrajina,³ s odkazem na § 10 odst. 2 ve spojení s § 9 odst. 2 písm. b) zákona o dočasné ochraně.⁴ Podle OAMP stěžovatelky v žádosti o dočasnou ochranu uvedly nepravdivé informace. Kdyby do žádosti stěžovatelky uvedly,

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); dostupná z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32001L0055>.

2 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); dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>.

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

4 Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců. Podle § 10 odst. 2: „Oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany lze odejmout, pokud byl zjištěn důvod, pro který může být odepřeno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany podle § 9 odst. 2 a 3.“ Ustanovení § 9 odst. 2 zní: „Oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany může být odepřeno, jestliže žadatel o poskytnutí dočasné ochrany (...) b) uvedl nepravdivé údaje nebo zamlčel skutečnosti podstatné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci.“



že dočasnou ochranu již získaly v Polsku, žádosti by pracovníci KACPU vyhodnotili jako nepřijatelné a stěžovatelky by dočasnou ochranu v České republice nezískaly.

Po zrušení dočasné ochrany stěžovatelky podaly žádost o udělení víza za účelem strpění na území z důvodu uvedeného v § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.⁵ Uvedly, že požádaly o vízum za účelem strpění z důvodu války na Ukrajině, a protože dcera začala v České republice chodit do školy. OAMP jejich žádosti o udělení víza dne 21. prosince 2022 zamítl. V rozhodnutí o neudělení víza za účelem strpění uvedl, že obě mají možnost pobytu v bezpečné zemi, kde získaly dočasnou ochranu, a to v Polsku.

Stěžovatelky podaly žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Navrhly zrušení rozhodnutí anebo alternativně obnovení dočasné ochrany. V případě, že by tomu správní orgán vyhověl, měl žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza za účelem strpění okamžikem udělení dočasné ochrany považovat za bezpředmětnou.

OAMP dne 27. ledna 2023 vydal sdělení o nepřijatelnosti žádosti o poskytnutí dočasné ochrany vzhledem k tomu, že nebyla podána osobně.⁶ Samotnou žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Ta rozhodla o udělení víz za účelem strpění na území České republiky.

B.1 Vyjádření ředitelky OAMP

V rámci šetření jsem požádal ředitelku OAMP Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou o vyjádření a položil jsem jí několik otázek. Ředitelka na moji výzvu odpověděla dne 18. dubna 2023. Níže uvádím jednotlivé otázky a odpovědi na ně.

- (1) Ministerstvo vnitra udělením dočasné ochrany stěžovatelce potvrdilo, že tato spadá do osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady. Ze skutkových okolností nevyplývá, že by se to změnilo. Stěžovatelka v Polsku navíc prokazatelně nepobývala. Vyjádřete se k souladu tohoto postupu se směrnicí a prováděcím rozhodnutím Rady.

Ředitelka uvedla, že ze záznamu v platformě pro výměnu informací je zřejmé, že stěžovatelky obdržely dočasnou ochranu v Polské republice. Odnětí dočasné ochrany pak není v rozporu s relevantní právní úpravou včetně prováděcího rozhodnutí Rady.

- (2) Z jakého důvodu OAMP stěžovatelce odejmul dočasnou ochranu v České republice?

OAMP stěžovatelkám dočasnou ochranu odejmul z důvodů poskytnutí nepravdivých informací.

- (3) Je právní úprava odnětí dočasné ochrany, jak je v současné době nastavena, v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím Rady?

Prováděcí rozhodnutí Rady odnětí dočasné ochrany neupravuje. Podle názoru ředitelky OAMP je úprava odnětí dočasné ochrany v souladu se směrnicí o dočasné ochraně.

- (4) Důvody pro vyloučení, na které odkazuje rozhodnutí OAMP, se mají zakládat výhradně na osobním chování dotyčné osoby a rozhodnutí se má řídit zásadou proporcionality; postupoval OAMP v souladu s těmito principy?

5 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně dalších zákonů „Ministerstvo udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci, kterému ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá (...).“

6 Podle § 169d zákona o pobytu cizinců.



OAMP postupoval v souladu se zásadou proporcionality. „Vzhledem k důvodu odnětí dočasné ochrany, tj. sdělení nepravdivých informací, je jasné, že jde o důvody, které se zakládají výhradně na osobním chování dotčené osoby.“

- (5) Na základě čeho dovozujete, že se držitelka dočasné ochrany nemůže přesunout do jiné země, kde by znovu získala dočasnou ochranu?

Podle ředitelky směrnice o dočasné ochraně nijak neupravuje možnost změnit zemi dočasné ochrany. Správní orgán postupuje podle § 5 Lex Ukrajina.

- (6) Evropská komise na svých internetových stránkách jasně stanoví, že je možné změnit zemi dočasné ochrany. Proč Česká republika postupuje jiným způsobem?

Česká republika se řídí platnou právní úpravou, tedy Lex Ukrajina.

C. Právní hodnocení

V následující části zprávy nejprve zhodnotím unijní úpravu týkající se dočasné ochrany. Budu se věnovat i české právní úpravě. Na závěr zhodnotím, zda OAMP postupoval v souladu s unijními předpisy, když stěžovatelce a její dceři v České republice odňal dočasnou ochranu.

C.1 Právní rámec dočasné ochrany

Směrnice o dočasné ochraně se vztahuje na situace, kdy jsou lidé nuceni opustit svou zemi původu kvůli válečnému konfliktu, násilí nebo jinému nebezpečí. Směrnice byla přijata v roce 2001 v návaznosti na rozsáhlé vysídlování, k němuž došlo v Evropě v důsledku ozbrojených konfliktů na západním Balkáně, zejména z Bosny a Hercegoviny a Kosova.⁷

Invaze na Ukrajinu začala dne 24. února 2022. V následujících dnech uprchlo velké množství ukrajinských občanů a dalších osob, které dříve pobývaly na Ukrajině, do různých evropských států. V reakci na situaci na Ukrajině Evropská komise dne 2. března 2022 oficiálně navrhla aktivaci směrnice, aby lidem prchajícím do Evropské unie poskytla ochranu.⁸ Dne 4. března 2022 vydala Rada Evropské unie prováděcí rozhodnutí Rady, kterým směrnici aktivovala.

C.1.1 Osobní rozsah dočasné ochrany

Článek 1 prováděcího rozhodnutí Rady zavádí dočasnou ochranu pro tři kategorie osob „vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala“. Jde o:

- a) ukrajinské státní příslušníky pobývajících na Ukrajině před 24. únorem 2022;
- b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníky třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a
- c) rodinné příslušníky osob uvedených v písmenech a) a b).

⁷ Evropská komise. *Temporary protection* [online]. [cit. 4. 6. 2023]; dostupné z https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en.

⁸ Tamtéž.



Prováděcí rozhodnutí Rady dopadá i na specifickou skupinu cizinců s trvalým pobytem, kteří nejsou ukrajinskými státními příslušníky. Proto nejsou pro tento případ relevantní.

C.1.2 Možnost změnit zemi dočasné ochrany

Ve zprávě o šetření, kterou jsem dříve vydal,⁹ jsem se podrobně věnoval možnosti změnit zemi dočasné ochrany. V podrobnostech tedy odkazuji na tuto zprávu. Na následujících řádcích shrnu závěry, ke kterým jsem dospěl.

Směrnice o dočasné ochraně ani prováděcí rozhodnutí Rady nestanoví výslovně, že držitel dočasné ochrany může poté, co obdržel dočasnou ochranu v jedné zemi, získat dočasnou ochranu v zemi druhé. Přesto tuto možnost nelze vyloučit.

Členské státy jsou podle směrnice povinny poskytnout vysídleným osobám ze třetích zemí dočasnou ochranu, pokud splňují požadavky podle rozhodnutí Rady.¹⁰ Právo na dočasnou ochranu je okamžité. Členský stát samozřejmě prověří, zda se jedná o osobu spadající pod rozhodnutí Rady.

Článek 11 je jediným ustanovením směrnice o dočasné ochraně, které omezuje sekundární pohyb.¹¹ Tím umožňuje předání osoby požívající dočasné ochrany do členského státu, který ji poskytl, a je podobný mechanismu dublinské spolupráce.¹²

Článek 11 směrnice o dočasné ochraně zároveň umožňuje členským státům vzdát se povinnosti zpětného přebírání prostřednictvím dvoustranného rozhodnutí. Členské státy se rozhodly vzdát se zpětného přebírání v celé EU a tuto skutečnost zakotvily i v bodu 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady.¹³ Neexistuje tedy žádné omezení sekundárních pohybů.

Návrh směrnice o dočasné ochraně¹⁴ se původně nezabýval otázkou volného pohybu osob požívajících dočasné ochrany a neupravoval zpětné převzetí osoby požívající dočasné ochrany v původním členském státě a pobývajících neoprávněně v druhém členském státě. Během legislativního procesu Evropský parlament do návrhu směrnice o dočasné ochraně doporučil zařadit volný pohyb držitelů dočasné ochrany. Komise tento návrh nepřijala,

9 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2023, sp. zn. 14372/2022/VOP/VVO; dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11420>. S mými závěry ve zprávě se ztotožnil i Krajský soud v Plzni, viz jeho rozsudek ze dne 27. června 2023, č. j. 57 A 20/2023, bod 48.

10 Viz článek 2 písm. a) směrnice. Podle něho je dočasnou ochranou „řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám“. O tom, že nastal hromadný příliv, rozhodne kvalifikovanou většinou Rada Evropské unie podle čl. 5 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

11 „Členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasné ochrany, 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.“

12 Více např. zde MORGESE, G. Dublin System, „Scrooge-Like“ Solidarity and the EU Law: Are There Viable Options to the Never-Ending Reform of the Dublin III Regulation? [online]. 2019 [cit. 4. 5. 2023]; dostupná z: https://www.academia.edu/40805457/Dublin_System_Scrooge_Like_Solidarity_and_the_EU_Law_Are_There_Viable_Options_to_the_Never_Ending_Reform_of_the_Dublin_III_Regulation.

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

14 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 dočasné ochrany v případě, že pobývají v druhém členském státě neoprávněně.



ale vložila do směrnice nový článek 11. Tím dala členským státům možnost ho neuplatit a umožnit držitelům dočasné ochrany volný pohyb.

Podle Komise¹⁵ 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.**

C.1.3 Česká právní úprava

Zákon o dočasné ochraně cizinců upravuje zejména procesní pravidla řízení o žádosti o dočasnou ochranu, důvody pro její neudělení, odnětí a zánik dočasné ochrany, právní postavení žadatele a osoby, které byla dočasná ochrana udělena, a slučování rodiny. Podle § 1 odst. 4 zákona o dočasné ochraně se podle tohoto zákona postupuje v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena prováděcím rozhodnutím Rady (viz též čl. 5 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně).¹⁶ První takové prováděcí rozhodnutí Rada vydala až v souvislosti s válkou na Ukrajině.

Zákon o dočasné ochraně ve své podobě je pro příchod velkého množství osob nevhodný.¹⁷ Z tohoto důvodu vznikl nový Lex Ukrajina, který nabyl účinnosti dne 21. března 2022. Předmětem jeho právní úpravy je dočasná ochrana cizinců se zřetelem k ozbrojenému konfliktu na Ukrajině.

Z uvedeného je zřejmá posloupnost zákonných ustanovení od speciálních k obecným: 1) pravidla dle Lex Ukrajina; není-li upraveno pravidlo v Lex Ukrajina, použije se 2) obecná úprava zákona o dočasné ochraně; není-li ani takové úpravy, tak je 3) třeba aplikovat úpravu zákona o pobytu cizinců.¹⁸

Lex Ukrajina považuje za nepřijatelnou¹⁹ mimo jiné tu „žádost, která je podána cizincem, který požádal o dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU“, nebo

15 European Commission. Migration and home affairs. Frequently asked questions, otázka č. 5 [online]. [cit. 27. 7. 2023]; dostupné z: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf.

16 „Rada kvalifikovanou většinou rozhodne, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě.“

17 Viz zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2023, sp. zn. 14372/2022/VOP/VVO, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11420>.

18 Podle § 1 odst. 2 Lex Ukrajina se ustanovení tohoto zákona „použijí přednostně před ustanoveními jiných právních předpisů upravujících právní vztahy podle odstavce 1, nestanoví-li tento zákon jinak“. Tomu odpovídá § 4 odst. 3 Lex Ukrajina, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, použije se na udělování dočasné ochrany podle tohoto zákona zákon o dočasné ochraně cizinců. Až ve věcech, které zákon o dočasné ochraně cizinců neupravuje, se použije zákon o pobytu cizinců.

19 Podle § 5 odst. 1: „Žádost o udělení dočasné ochrany je 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



„cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě EU“.

Krajský soud v Plzni se ve třech rozhodnutích²⁰ zabýval nepřijatelnými žádostmi. Ve všech třech případech měl za to, že nepřijatelnost dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem.

Podle nejnovějšího rozsudku Krajského soudu v Plzni²¹ neexistují žádná pravidla navrácení do první země pobytu, kdy 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 připomínka veřejného ochránce práv k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 pro sbírkové plénum Nejvyššího správního soudu).²²

Sám zákonodárce přitom předpokládá, že jiné členské státy EU mohou dočasnou ochranu cizinci udělit i v případě, že jim ji udělila Česká republika. Podle § 5 odst. 8 Lex Ukrajina oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany zaniká: „a) podáním žádosti o udělení dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady v jiném členském státě Evropské unie, b) udělením dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady jiným členským státem Evropské unie (...)“.

Totéž stanoví i zákon o dočasné ochraně. Ten v § 10 odst. 1 uvádí, že oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže „a) cizinci požívajícímu dočasné ochrany poskytne dočasnou ochranu jiný stát nebo mu bylo na území jiného státu uděleno povolení k trvalému anebo obdobnému pobytu“.

Krajský soud v Plzni má za to, že český zákonodárce „zavedl křiklavý ‚dvojí metr‘, kdy získá-li 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.“²³

Zároveň „[n]a tom, zda lze osobu nadále považovat za vysídlenou, nic nemění, pokud získá status dočasné ochrany v některém členském státě“.²⁴ Dokud se situace na Ukrajině ne-

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.“

19 Podle § 1 odst. 2 Lex Ukrajina se ustanovení tohoto zákona „použijí přednostně před ustanoveními jiných právních předpisů upravujících právní vztahy podle odstavce 1, nestanoví-li tento zákon jinak“. Tomu odpovídá § 4 odst. 3 Lex Ukrajina, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, použije se na udělování dočasné ochrany podle tohoto zákona zákon o dočasné ochraně cizinců. Až ve věcech, které zákon o dočasné ochraně cizinců neupravuje, se použije zákon o pobytu cizinců.

20 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. Všechny dostupné z: www.nssoud.cz.

21 Č. j. 57 A 20/2023-66.

22 Tamtéž, bod. 42.

23 Tamtéž, bod 44.

24 Tamtéž, bod 45.



změní, na příchozí z Ukrajiny se bude stále vztahovat prováděcí rozhodnutí Rady. Mají tak nárok na dočasnou ochranu a nemohou z ní být vyloučeni.

Český zákonodárce v Lex Ukrajina zamezuje sekundárním pohybům navzdory tomu, že na unijní úrovni se státy EU rozhodly, že umožní volný pohyb osob.

C.2 Vyloučení z dočasné ochrany v unijním právu

Článek 28 směrnice stanoví důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany. Tyto důvody odpovídají důvodům pro vyloučení uprchlíků podle článku 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.²⁵

Směrnice vylučuje osoby, které se dopustily tak závažných a ohavných činů, že jsou považovány za „nezasluhující“ si ochrany, a zajišťuje, aby tyto osoby nezneužívaly institut dočasné ochrany k vyhýbání se legitimnímu stíhání za své činy.²⁶

Jedná se o situace, kdy: „a) existují závažné důvody se domnívat, že i) osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů; ii) tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany; iii) tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů; b) existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu“.

Dále se jedná o případy, kdy existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu, nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.

Ze znění článku 28 vyplývá, že tento výčet je taxativní.²⁷ Vyloučení z jiných než uvedených důvodů by bylo v rozporu s povinnostmi vyplývajícími ze směrnice.

Podle čl. 28 odst. 2 se důvody vyloučení zakládají výhradně na osobním chování dotyčné osoby. Kromě toho se rozhodnutí o vyloučení řídí zásadou proporcionality.

25 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků.

26 SINGER, S. Addressing security and criminality concerns: the Temporary Protection Directive's 'exclusion clauses' unpacked. *Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War* [online]. 13. dubna 2023 [cit. 26. 6. 2023]; dostupné z: <https://www.asileproject.eu/addressing-security-and-criminality-concerns/>. „V první řadě můžeme mít na mysli účastníky ukrajinského konfliktu, kteří se dopustili válečných zločinů nebo zločinů proti lidskosti, jak je uvedeno v pododdílu 28 odst. 1 písm. a) bodě i). To se může týkat ukrajinských proruských skupin, které se účastní konfliktu a podílejí se na útocích na ukrajinské civilisty.“

27 Srov. SKORDAS, A. Temporary protection Directive 2001/55/EC. In: THYM, D., HAILBRONER, K. (eds.) *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary*. Third edition. München: C. H. Beck/Hart/Nomos, 2022, str. 1223, a NOLL, G., GUNNEFLO, M. Directive 2001/55. Temporary Protection. Synthesis Report. *Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe* [online]. [cit. 28. 5. 2023], str. 65; dostupné z: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>.



C.2.1 Přímý účinek

Přednost unijního práva je zásadou, podle které v případě kolize či rozporu mezi unijním právem a vnitrostátním právem členského státu, jakož i v případě jejich neslučitelnosti má unijní právo přednost před právem členského státu.²⁸ Aplikačním důsledkem zásady přednosti práva EU před vnitrostátním právem je nepoužitelnost vnitrostátních předpisů (i později přijatých) odporujících předpisům EU.

Zásada přímého účinku je jednou z hlavních zásad unijního práva. Aby norma měla přímý účinek, musí být dostatečně jasná a přesná, a byť může být dále předmětem soudního výkladu, nesmí umožňovat aplikujícímu orgánu širokou míru uvážení. Norma rovněž musí být bezpodmínečná a musí být schopna vyvolat účinky bez následného doplňujícího či prováděcího opatření.

Z judikatury SDEU také vyplývá, že norma může být přímo účinná a bezprostředně použitelná v členských státech za splnění určitých podmínek a to: 1) uplynutí transpoziční lhůty, 2) nebyla řádně provedena, tedy transpozice resp. implementace neproběhla v souladu s pravidly,²⁹ 3) musí být dostatečně přesná, určitá, jasná a bezpodmínečná,³⁰ 4) nemůže zakládat jednotlivcům povinnosti,³¹ ale pouze práva. Přímého účinku se může dovolávat pouze jednotlivec, a nikoliv stát.

V případě směrnice o dočasné ochraně transpoziční lhůta uplynula dne 31. prosince 2002.³² Definice osob s dočasnou ochranou v prováděcím rozhodnutí Rady má přímý účinek, je to norma přesná, určitá, jasná, bezpodmínečná a zakládá práva jednotlivcům. Směrnice neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo vyloučit osobu z dočasné ochrany z toho důvodu, že jí už jiný členský stát udělil dočasnou ochranu. Takový postup je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Přímý účinek, který vylučuje úpravu § 5 odst. 1 písm. c) Lex Ukrajina, dovodil Městský soud v Praze.³³

C.2.2 Vyloučení osob z dočasné ochrany nad rámec směrnice

Směrnice o dočasné ochraně stanoví minimální normy pro poskytování dočasné ochrany.³⁴ Směrnice o minimálních normách obsahují ustanovení umožňující státům jít za hranice

28 Nejstarším rozhodnutím, které řešilo vztah vnitrostátního práva a práva unijního, je rozsudek ze dne 5. února 1963 ve věci *Van Gend en Loos NV proti Inspecteur de Invoerrechten en Accijnzen, Enschede*, C-26/62. SDEU konstatoval, že „právo ES tvoří nový právní řád v rámci mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily svá svrchovaná práva“. Významným rozsudkem definujícím zásadu aplikační přednosti je rozsudek SDEU ze dne 15. 7. 1964 ve věci *Costa proti ENEL*, C-6/64. Uvedl v něm, že „právo vycházející ze Smlouvy, nezávislého pramene práva, nemůže díky své specifické a jedinečné povaze ustoupit jakémukoli ustanovení národního práva, aniž by ztratilo tento svůj charakter a aniž by byla dotčena právní podstata Společenství jako takového“.

29 Rozsudky SDEU ze dne 4. prosince 1974, *Yvonne Van Duyn proti Home Office*, C-41/74, a ze dne 5. dubna 1979, *Criminal proceedings proti Tullio Ratti*, C-148/78.

30 Rozsudek SDEU ze dne 8. března 2022, *NE proti Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, bod 19.

31 Rozsudek SDEU ze dne 26. února 1986, *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, C-152/84.

32 Článek 32 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

33 Rozsudek ze dne 27. dubna 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, bod 63.

34 Bod 12 odůvodnění a čl. 3 odst. 5 umožňuje členským státům „stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany“.



úpravy v nich vymezené.³⁵ Zpravidla dovolují, aby vnitrostátní právní předpisy stanovily přísnější opatření či limity anebo příznivější pravidla pro určité subjekty, jsou-li tyto „slučitelné s ostatními právními předpisy [Unie], zejména se Smlouvou“.³⁶

Naproti tomu přijatá opatření **nesmí jít nad rámec stanovený ve směrnici**. Jde o situace, kdy vnitrostátní právní úprava nepřipustně zužuje rozsah práv stanovený směrnicí.

Rozhodující podmínky a omezení jsou upraveny ve směrnici o dočasné ochraně. Ta ani prováděcí rozhodnutí Rady nepředpokládají 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 a nenaplnují podmínky příznivější normy. **Vyloučení nad rámec důvodů uvedených ve směrnici je nepřipustné.**³⁷

Judikatura SDEU³⁸ nepřipouští, aby členské státy přidávaly dodatečné podmínky nad rámec směrnice.

Městský soud v Praze uvedl: „Úplný výčet v čl. 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osobu, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá.“³⁹

K vyloučení nad rámec směrnice se vyjádřil i Krajský soud v Plzni, který má za to, že: „V souzené věci totiž 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.“⁴⁰ (důraz doplněn).

35 Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

36 PRECHAL, S. *Directives in EC Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2005, str. 44.

37 Obdobně se vyjádřil i bulharský Nejvyšší správní soud. Konstatoval, že stanovení lhůty pro získání dočasné ochrany pro cizince a osoby bez státní příslušnosti je v rozporu s unijním právem, neboť směrnice neumožňuje členským státům zavést lhůty pro žadatele o dočasnou ochranu. Rovněž zdůraznil, že členské státy musejí dodržovat minimální normy pro poskytování dočasné ochrany a mají pravomoc přijmout pouze příznivější ustanovení pro osoby požívající dočasnou ochranu.

38 Např. rozsudky SDEU ze dne 9. března 1978 ve věci *Ministración delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA*, C-106/77, bod 21; 11. září 2018 ve věci *Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána proti Workplace Relations Commission*, C-378/17, bod 3; a ze dne 6. března 2018 ve spojených věcech „SE-GRO“ *Kft. proti Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járásí Földhivatala a Günther Horváth proti Vas Megyei Kormányhivatal*, C-52/16 a C-113/16, bod 46.

39 Rozsudek ze dne 27. dubna 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, bod 35, dostupný z: www.nssoud.cz. Obdobně rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. května 2023, č. j. 55 A 6/2023, bod 34.

40 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. května 2023, č. j. 55 A 6/2023, bod 35.



C.3 Úprava odepření a odejmutí dočasné ochrany

Podle § 5 odst. 7 Lex Ukrajina se ve věci neudělení nebo odnětí dočasné ochrany použije zákon o dočasné ochraně cizinců.

Zákon o dočasné ochraně cizinců v § 10 odst. 2 uvádí: „Oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany lze odejmout, pokud byl zjištěn důvod, pro který může být odepřeno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany podle § 9 odst. 2 a 3.“

Ustanovení § 9 zákona o dočasné ochraně provádí článek 28 směrnice o dočasné ochraně a stanoví důvody pro vyloučení z dočasné ochrany.

Podle § 9 odst. 1 zákona o dočasné ochraně dočasnou ochranu nelze udělit, jestliže existuje důvodné podezření, že žadatel o poskytnutí dočasné ochrany: a) se dopustil zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, b) je vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů, nebo c) představuje ohrožení bezpečnosti státu.

Podle § 9 odst. 2 zákona o dočasné ochraně může ministerstvo dočasnou ochranu odepřít, jestliže žadatel o poskytnutí dočasné ochrany: a) byl pravomocně odsouzen za spáchání zvláště závažného zločinu a za předpokladu, že tato skutečnost nadále představuje nebezpečí pro společnost, nebo b) **uvedl nepravdivé údaje nebo zamlčel skutečnosti podstatné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci.**

Podle § 9 odst. 3 zákona o dočasné ochraně v případě, že existuje důvodné podezření, že se žadatel o poskytnutí dočasné ochrany dopustil na území jiného státu před podáním žádosti o poskytnutí dočasné ochrany závažného trestného činu, ministerstvo mu ji neudělí.

Podle § 9 odst. 4 zákona o dočasné ochraně, pokud Česká republika dosáhla počtu vydaných oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany stanoveného rozhodnutím Rady Evropské unie, nelze dočasnou ochranu udělit.

Zákon o dočasné ochraně nad rámec důvodů uvedených v taxativním výčtu ve směrnici o dočasné ochraně uvádí další dva důvody pro vyloučení z ochrany (uvedení nepravdivých údajů a dosažení počtu vydaných oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany stanovených rozhodnutím Rady EU).

Zároveň zákon neobsahuje ustanovení, které by provedlo nutnost posoudit chování dotyčné osoby a zásadu přiměřenosti zakotvenou ve směrnici.

C.3.1 Odepření a odejmutí dočasné ochrany z důvodu zatajení informací

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.

Podle českého práva lze vyloučit osobu z dočasné ochrany, pokud předloží nepravdivé informace nebo zatají skutečnosti, které jsou důležité pro zjištění skutečného stavu věci.

Žadatele o dočasnou ochranu lze rozdělit do dvou skupin – na nespádající a spadající pod dočasnou ochranu.



C.3.1.1 Osoby, které nespádají pod dočasnou ochranu

Do první skupiny patří osoby, které nespádají pod osobní rozsah prováděcího rozhodnutí Rady. Může se jednat například o někoho, kdo není z Ukrajiny a ani nemá na Ukrajině trvalý pobyt. Nebo to může být osoba, která trvale nepobývala na Ukrajině před začátkem války. Jedná se o situace, kdy žadatel o dočasnou ochranu nesplňuje podmínky pro samotné přiznání dočasné ochrany.

V případě, že taková osoba podá žádost o dočasnou ochranu, pracovníci ministerstva vyhodnotí tuto žádost jako nepřijatelnou.⁴¹

Když si pracovníci nejsou jisti, žádost přijmou a do 60 dnů rozhodnou.⁴² Pokud zjistí, že se nejedná o osobu spadající pod osobní rozsah dočasné ochrany, mají možnost jí dočasnou ochranu odeprít s odkazem na ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) zákona o dočasné ochraně.

Po udělení dočasné ochrany ji může ministerstvo i odejmout podle § 10 odst. 2 [a na něj navazujícího § 9 odst. 2 písm. b)] zákona o dočasné ochraně.

V takovém případě by postup správních orgánů byl v souladu s unijní úpravou.

C.3.1.2 Osoby, které spadají pod dočasnou ochranu

Do druhé skupiny patří žadatelé o dočasnou ochranu, kteří splňují kritéria prováděcího rozhodnutí Rady. Tyto osoby lze vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany jen v případech vymezených v článku 28 směrnice o dočasné ochraně, jak jsem blíže rozepsal v kapitole C.2.

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

Osoby, které spadají pod osobní rozsah dočasné ochrany a přitom uvedly jiné nepravdivé údaje, nemohou být vyloučeny z dočasné ochrany.

Tento důvod pro vyloučení z dočasné ochrany se ve směrnici nenachází. Podle odborné literatury vylučující důvody nad rámec směrnice, spojené například s nepravdivými informacemi nebo zkreslením skutečností vysídlenou osobou, nejsou přípustné.⁴³

Ustanovení, které upravuje odejmutí dočasné ochrany z důvodu uvádění nepravdivých informací, lze použít jen v úzce vymezených případech, když by osoba uváděla nepravdivé údaje, které jsou relevantní pro posouzení, zda spadá pod osobní rozsah prováděcího rozhodnutí Rady. Může se jednat o osobu, která nespádá pod osobní rozsah prováděcího rozhodnutí Rady a současně tvrdí, že na ni má nárok.

C.4 Použití na případ stěžovatelek

Stěžovatelky jsou státní příslušnice Ukrajiny, které tam pobývaly před zahájením invaze. Do Evropské unie přišly po 24. únoru 2022. Jako takové mají nárok na dočasnou ochranu, protože spadají pod osobní rozsah prováděcího rozhodnutí Rady. To, že splňují podmínky

41 Podle § 5 odst. 1 písm. b) je žádost nepřijatelná, pokud není podána cizincem uvedeným v § 3.

42 Podle § 5 odst. 5 Lex Ukrajina.

43 NOLL, G., GUNNEFLO, M., op. cit. 27, s. 65; SKORDAS, A., op. cit. 16, str. 1225, 1226.



pro poskytnutí dočasné ochrany, potvrdilo ministerstvo, když jim dočasnou ochranu udělilo.

Stěžovatelky nespáchaly žádný čin, který by mohl být důvodem pro vyloučení z dočasné ochrany podle článku 28 směrnice o dočasné ochraně. Nelze je tedy vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany podle tohoto článku.

Současně směrnice o dočasné ochraně ve spojení s prováděcím rozhodnutím Rady neumožňuje neposkytnout dočasnou ochranu z důvodu, že osoba již dočasnou ochranu požívá v jiném členském státě.

I když stěžovatelky požádaly o dočasnou ochranu v Polsku a poté se přesunuly do České republiky, měly právo získat ochranu zde. Dočasnou ochranu lze 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 a z něj vyplývající práva zaniknou.

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. Ustanovení upravující odejmutí dočasné ochrany pro osoby spadající pod osobní rozsah prováděcího rozhodnutí Rady s tím, že stěžovatelky předložily nepravdivé informace, **by se v tomto případě nemělo použít.**

Vyloučení z dočasné ochrany z jiných než uvedených důvodů jde totiž nad rámec taxativních důvodů vyjmenovaných v článku 28 směrnice o dočasné ochraně. Tím dochází k vyloučení z důvodů, které směrnice nestanoví.

Proto mají stěžovatelky 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.**

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce OAMP a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.⁴⁴

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelkám.

Brno 17. srpna 2023

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

⁴⁴ Podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.