



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **M. T.**, zastoupený JUDr. Jiřím Pokorným, Ph.D., advokátem se sídlem Blanická 1008/28, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **K. K.**, zastoupená JUDr. Jiřím Pokorným, Ph.D., advokátem se sídlem Blanická 1008/28, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 4. 2023, č. j. MV-54257-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 15 A 77/2023-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Věc se týká podmínek udělení oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem poskytnutí dočasné ochrany (dále též „dočasná ochrana“) v návaznosti na invazi vojsk Ruské federace na území Ukrajiny zahájenou dne 24. 2. 2022. Tyto podmínky upravují především prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. 3. 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 (dále jen „prováděcí rozhodnutí Rady“), zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů (tzv. lex Ukrajina), a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem posouzení byla právní otázka, zda se povinnost udělit dočasnou ochranu vztahuje i na ukrajinského státního příslušníka, který

opustil území Ukrajiny a na základě dlouhodobého víza pobýval na území jiného členského státu Evropské unie ještě před 24. 2. 2022, je-li jeho družkou ukrajinská státní příslušnice, které Česká republika udělila dočasnou ochranu. Jde o to, zda takovému žadateli může být udělena dočasná ochrana jako rodinnému příslušníkovi jeho družky podle čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady a § 51 odst. 1 zákona o dočasné ochraně cizinců, případně – s ohledem na vyloučení použitelnosti § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců – jako její osobě blízké z důvodu hodného zvláštního zřetele podle § 52 tohoto zákona.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) i osoba zúčastněná na řízení (dále též „družka stěžovatele“) jsou občany Ukrajiny. Dne 11. 1. 2023 podal stěžovatel na Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“) osobně žádost o udělení dočasné ochrany, k níž doložil kopii cestovního pasu své družky, vlastní prohlášení a prohlášení své družky, společné fotografie, prohlášení své matky a prohlášení O. M. M., jejíž manžel je vlastníkem bytu, v němž stěžovatel se svou družkou v minulosti žili. Ze stěžovatelova pasu vyplývá, že mu Polská republika udělila dlouhodobé vízum s platností od 10. 10. 2021 do 5. 4. 2022, které jej opravňuje k více vstupům, což stěžovatel podle záznamů v cestovním dokladu využil. Naposledy tak učinil dne 8. 2. 2022. Z údajů v cestovním dokladu družky stěžovatele se podává, že na území Slovenské republiky vstoupila dne 11. 3. 2022 a dne 14. 3. 2022 jí Česká republika udělila dočasnou ochranu. Stěžovatel v prohlášení uvedl, že svou družku požádal o ruku a plánují svatbu. Prostředky na ni zamýšlel získat právě cestou za prací do Polska. Družka stěžovatele prohlásila, že s ním společně trávila veškerý čas, kdy nepracoval v zahraničí, a že plánovali svatbu v květnu 2022 a společný život. Vzájemný vztah a některé skutečnosti uvedené v prohlášeních doložil stěžovatel společnými fotografiemi. Podle prohlášení jeho matky a prohlášení O. M. M. žil stěžovatel v době pobytu na Ukrajině společně se svou družkou.

[3] Ministerstvo podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neudělilo stěžovateli dočasnou ochranu. Důvod spočíval v tom, že stěžovatel nesplňoval podmínky uvedené v zákoně č. 65/2022 Sb. ani podmínky podle § 51 nebo 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 56 odst. 5 a § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců o tom ministerstvo informovalo stěžovatele sdělením označeným jako informace o důvodech neudělení dočasné ochrany ze dne 6. 2. 2023, č. j. MV-25743-1/OAM-2023.

[4] Následně stěžovatel požádal o nové posouzení těchto důvodů. Žalovaná v novém posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, které je jako rozhodnutí označeno v záhlaví, dospěla ke shodnému závěru jako ministerstvo. Pro posouzení žádosti stěžovatele bylo podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. rozhodné, zda se na něj vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady. Podle žalované nebyly splněny podmínky podle čl. 2 odst. 1 písm. a) nebo b) prováděcího rozhodnutí Rady, neboť stěžovatel, ačkoli je státním příslušníkem Ukrajiny, z ní přicestoval do Schengenského prostoru ještě před 24. 2. 2022. Nelze jej ale považovat ani za rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady. Stěžovatel nedoložil, že by byl na své družce závislý, nebo že by s ní žil jako rodina. Pobýval-li prokazatelně od 8. 2. 2022 v Polsku, pak se z logiky věci nemohla

pokračování

jeho rodina (družka) zdržovat a pobývat společně na území Ukrajiny před 24. 2. 2022. Žalovaná také poukázala na to, že platnost víza stěžovatele vydaného Polskou republikou byla ze zákona prodloužena a stěžovatel tam může žádat o nové vízum.

[5] Žalovaná dále uvedla, že na stěžovatele nedopadá § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců, který při splnění dalších podmínek umožňuje udělit dočasnou ochranu z důvodu hodného zvláštního zřetele osobě blízké cizince požívajícího dočasné ochrany. Takovýmto důvodem není samotná okolnost, že stěžovatel nesplňuje podmínky pro udělení dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady a zákona č. 65/2022 Sb., ani jeho v řízení prokázaná situace (uprchlík, bez možnosti vrátit se na Ukrajinu, snažící se spojit se svou družkou). Žalovaná tak uzavřela, že z rodinné vazby, kterou tvrdí stěžovatel, neplyne jeho právo na udělení dočasné ochrany podle českých právních předpisů ani podle unijní právní úpravy.

[6] Žalobu stěžovatele proti novému posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. Námitky stěžovatele rozčlenil do dvou okruhů, z nichž první se týkal závěru žalované o nesplnění podmínek podle čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) prováděcího rozhodnutí Rady. Městský soud tomuto závěru přisvědčil. V napadeném rozsudku zdůraznil, že účelem poskytnutí dočasné ochrany vysídlené osobě je okamžitá pomoc ve formě legalizace jejího pobytu na území určitého státu. Jako důvodná proto nemůže být posouzena žádost podaná žadatelem, který není bezprostředně ohrožen situací ve své domovské zemi. Takovýto žadatel může legálně pobývat v jiném bezpečném státě. Stěžovatel této možnosti skutečně využil, což nerozporoval ani on sám. Dlouhodobé pracovní vízum vydané Polskou republikou sice není trvalým pobytovým titulem, tato okolnost však není pro posouzení věci rozhodná. Stěžovatel neshledal důvod vrátet se na území své domovské země, která čelila vojenské agresi cizího státu, využil možnosti zůstat na bezpečném území členského státu Evropské unie a netvrdil, že by byl nucen je opustit. V průběhu řízení před správními orgány se podle vlastního sdělení odstěhoval do Polska. Městský soud zmínil i to, že stěžovatel o dočasnou ochranu požádal až v lednu 2023, přičemž se tato žádost jeví spíše jako účelová, a nikoli nezbytná.

[7] Druhý okruh námitek se týkal možnosti použití § 51 a 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Městský soud zdůraznil, že stěžovatel postavení rodinného příslušníka neodvozuje od manželství s cizinkou, které již byla udělena dočasná ochrana, a poukázal na právo členského státu Evropské unie vycházet při definici rodinných příslušníků pro účely sloučení rodiny z vnitrostátních právních předpisů v oblasti cizineckého práva. Udělení dočasné ochrany za účelem sloučení rodiny je v České republice podmíněno existencí manželství či jiného vztahu již v době, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující její poskytnutí. Stěžovatelem zmiňované současné objektivní překážky uzavření manželství s jeho družkou (překážky spojené s přetížením konzulárních úřadů Ukrajiny) jsou tak bez významu. Stěžovatel podle městského soudu mohl prokazovat jejich trvalé soužití ve smyslu § 51 odst. 2 písm. d) nebo § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Použití obou ustanovení ovšem brání skutečnost, že se stěžovatel ke dni 24. 2. 2022 na Ukrajině již nezdržoval, a nemohl tak současně trvale žít na Ukrajině se svou družkou.

[8] Městský soud se ztotožnil i se závěrem žalované, že stěžovatel neprokázal existenci důvodu hodného zvláštního zřetele ve smyslu § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Takovým důvodem nemohou být blíže nespecifikované emoční prvky v jejich vztahu nebo úmysl tento vztah rozvíjet. Stěžovatel sám definoval vztah, kterého se dovolává, jako vztah nesezdaného páru, aniž by doložil takovou intenzitu a kvalitu jejich soužití ke dni 24. 2. 2022, že by újma způsobená jedné osobě byla druhou pociťována za újmu vlastní. V tomto směru stěžovatel ničeho netvrdil ani neprokázal.

## II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[9] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhl jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Důvod, pro který stěžovatel žádal o dočasnou ochranu, nespočíval v tom, že by jako občan Ukrajiny sám pobýval na jejím území před 24. 2. 2022, nýbrž, že je rodinným příslušníkem vysídlené osoby ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady. Z tohoto důvodu nemusel splňovat podmínky pro udělení dočasné ochrany podle čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) prováděcího rozhodnutí Rady, neboť jinak by mohl žádat o dočasnou ochranu samostatně. Městský soud evidentně chápe zcela mylně koncept poskytování dočasné ochrany rodinným příslušníkům vysídlených osob. O tom svědčí absurdní závěr, že stěžovatel a jeho družka nejsou rodinnými příslušníky ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady, resp. osobami blízkými ve smyslu § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Městský soud při něm vycházel z toho, že se na stěžovatele nevztahuje čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) prováděcího rozhodnutí Rady.

[11] Neobstojí ani poukaz na § 42a zákona o pobytu cizinců, který upravuje udělování povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Prováděcí rozhodnutí Rady sice poskytuje jistou míru prostoru členským státům, jde-li o přístup vnitrostátního práva k nesezdaným párům, podle stěžovatele však nelze přehlédnout, že zákon o pobytu cizinců zahrnuje pod pojem rodinného příslušníka občana Evropské unie nebo rodinného příslušníka občana Spojeného království Velké Británie a Severního Irska také osobu, u níž je doložen trvalý partnerský vztah [k čemuž odkázal na kritéria jeho posouzení uvedená v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35]. Stěžovatel připomíná i zvláštní povahu dočasné ochrany jako druhu mezinárodní ochrany a instrumentu práva Evropské unie (s odkazem na rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2023, č. j. 10 As 290/2022-30, č. 4451/2023 Sb. NSS). Také § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců považuje za rodinné příslušníky i nesezdaný pár. Neobstojí závěr, že použití tohoto ustanovení v posuzované věci vylučuje § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb., jelikož sám městský soud na ně opakovaně odkazuje. Zákon o dočasné ochraně cizinců zachází s nesezdanými páry stejným způsobem jako s páry sezdanými. Podle stěžovatele je otázkou, zda by konstrukce městského soudu obstála ve světle závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

pokračování

[12] Aktuální status stěžovatele a jeho družky je důsledkem objektivních okolností a nijak neoslabuje jejich vzájemný vztah. Cesta za prací do Polska měla zajistit prostředky pro financování chodu společné domácnosti. Skutečnost, že tam stěžovatel pobýval po dobu necelých 20 dnů, neznamenal přerušeni ani oslabení vztahu stěžovatele s jeho družkou. Ta odjela po napadení Ukrajiny do České republiky za svým strýcem, který v podmínkách náhlé uprchlické vlny a s ní spojené celkové paniky a zmatku byl schopen jí poskytnout lepší zázemí než stěžovatel. Mělo jít o dočasné řešení, u něhož nebylo možné odhadnout, že následné sloučení bude natolik složité. Stěžovatel využil veškerých dostupných důkazních prostředků, městský soud se ale jeho věci náležitě nezabýval, o čemž svědčí jeho závěr o neprokázání intenzity a kvality vztahu. Neví, co dalšího měl ještě předložit, a v tomto ohledu považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[13] Podle stěžovatele je třeba pojem rodinný příslušník s ohledem na původ dočasné ochrany v právu Evropské unie vykládat eurokonformně, což znamená, že rodina zahrnuje nejen manželské svazky a příbuzenské vztahy různého stupně, ale i soužití nesezdaných párů různého pohlaví. V této souvislosti odkazuje na výklad pojmu rodinný život podle čl. 8 Úmluvy a k němu se vztahující judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

[14] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že v řízení o žalobě neuvedl žádný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Znaky takového důvodu naplňuje jeho životní situace spočívající v tom, že je se svou družkou nucen žít na území různých států. Její příčina nespočívá jen v probíhající plnohodnotné válce v jeho domovské zemi, ale také v tvrdosti předpisů migračního práva. Ustanovení § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců je vyjádřením snahy zákonodárce pamatovat na případy, kdy u žadatele o dočasnou ochranu schází jiný zákonný důvod, přesto by mu však dočasná ochrana z humanitárních důvodů měla být poskytnuta. Není spravedlivé požadovat po partnerech, aby se společně přestěhovali do jiného členského státu Evropské unie, který by byl ochoten jim dočasnou ochranu či jiný druh mezinárodní ochrany poskytnout, stihla-li si již družka stěžovatele vybudovat v České republice pevné vazby. Takovýto postup by byl v rozporu se smyslem a účelem směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 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 (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“), který spočívá zejména v zabránění druhotnému pohybu osob (viz bod 9 odůvodnění směrnice o dočasné ochraně).

[15] Žalovaná ve svém vyjádření plně odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí a obsah vyjádření k žalobě s tím, že stěžovatel uplatňuje obdobnou argumentaci jako v odvolacím řízení a v žalobě a příliš nereaguje na právní názory žalované a městského soudu. Dále shrnula skutková zjištění a připomněla právo členského státu Evropské unie vycházet při definici rodinných příslušníků v kontextu sloučení rodiny ze svých platných vnitrostátních právních předpisů, které upravují postavení nesezdaných párů v oblasti cizineckého práva. Zákon o pobytu cizinců považuje za rodinného příslušníka cizince toliko jeho manžela, nikoli osobu žijící s cizincem v trvalém neformálním svazku. Jde-li o použití § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců, stěžovatel neprokázal existenci trvalého soužití k datu

24. 2. 2022 ani existenci důvodů hodných zvláštního zřetele, jimiž mohou být pouze výjimečné okolnosti vymykající se obvyklé podobě vztahů.

[16] Osoba zúčastněná na řízení nevyužila možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti.

### III. Zákonné předpoklady věcného rozhodnutí o kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána oprávněným navrhovatelem, včas a z důvodů, které zákon připouští. Stěžovatel je zastoupen advokátem.

[18] Dále je třeba uvést, že kasační stížnost ve věci, ve které v řízení před městským soudem rozhodoval samosoudce a která „svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“, je podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná. Stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto ve věci jeho žádosti o dočasnou ochranu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu jde o žalobu proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s., k jejímuž projednání a rozhodování je u krajského soudu příslušný specializovaný samosoudce (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 290/2022-30, odst. [37] a [43]). Není rozhodné, že městský soud o ní v rozporu s tímto právním názorem rozhodl v senátě. Kasační soud již v minulosti konstatoval, že rozhodl-li senát místo specializovaného samosoudce, nejde o vadu, která by mohla mít sama o sobě za následek zmatečnost řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32). Platí nicméně, že tato skutečnost nemá vliv na nezbytnost posouzení přijatelnosti kasační stížnosti, která se odvíjí od toho, zda měl krajský soud podle zákona rozhodnout specializovaným samosoudcem, a nikoli, zda jím také fakticky rozhodl (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 360/2021-59, č. 4289/2022 Sb. NSS, odst. [8] a [9]).

[19] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele ve smyslu § 104a s. ř. s. je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost vyžaduje učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákoné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod [11]).

[20] Posouzení věci závisí na výkladu podmínek udělení dočasné ochrany stanovených v čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady a § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců, jakož i na řešení právní otázky, zda je vyloučení použití § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně, které stanoví § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb., v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. Tyto právní otázky doposud nebyly judikaturou Nejvyššího správního soudu řešeny. Kasační soud se v minulosti dotkl použití § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců, zabýval se však pouze mírou, ve které je správní orgán

pokračování

odpovědný za zjištění skutkového stavu věci, případně dílčími otázkami, které nejsou pro posuzovanou věc rozhodné (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2023, č. j. 7 Azs 322/2022-40). Tím je opodstatněn závěr, že kasační stížnost není nepřijatelná podle § 104a s. ř. s.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Stěžovatel vytýká městskému soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jakož i nesprávné právní posouzení věci. Tvrdí, že dočasná ochrana mu měla být udělena jako osobě uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady, neboť je rodinným příslušníkem své družky, která požívá dočasné ochrany. I kdyby se ale toto ustanovení na něj nevztahovalo, je přesvědčen, že u něj byl dán důvod zvláštního zřetele hodný, pro který mu měla být dočasná ochrana udělena podle § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců.

##### *IV.a Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[24] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku namítl stěžovatel toliko obecně, aniž by bylo zřejmé, jaké jeho konkrétní tvrzení mělo být vykládáno chybně, které důkazní návrhy městský soud nezohlednil, případně které okolnosti přehlédl. Nejvyšší správní soud proto jen stručně připomíná své závěry, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána zejména u rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Správní orgány a soudy ovšem nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, postaví-li proti tvrzení účastníka řízení právní názor, v jehož konkurenci jeho námitky jako celek neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247).

[25] K souvisejícím dílčím námitkám Nejvyšší správní soud uvádí, že odkázal-li městský soud ve svém právním posouzení na § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců, jehož použití ve věcech dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady vylučuje § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb., nejde o důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Použití ustanovení zákona, které ve věci použito být nemělo, by ale mohlo založit jeho nezákonnost z důvodu nesprávného právního posouzení věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 Afs 1/2009-48).

[26] Důvod nepřezkoumatelnosti nelze spatřovat ani v úvaze městského soudu, že k existenci důvodu hodných zvláštního zřetele stěžovatel nic konkrétního netvrdil, natož aby to prokázal. Městský soud srozumitelně vyložil, že splnění podmínek podle § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců přichází v úvahu pouze za situace, prokázal-li by stěžovatel další skutečnost nad rámec samotné existence trvalého soužití.

#### IV.b Rozhodná právní úprava

[27] Napadeným rozsudkem bylo rozhodnuto o žalobě stěžovatele ve věci dočasné ochrany. Dočasná ochrana má ukotvení ve směrnici o dočasné ochraně, která ji definuje [v jejím čl. 2 písm. a)] jako „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“. Dočasnou ochranu vysídlených osob zavádí v souladu s čl. 5 směrnice o dočasné ochraně Rada Evropské unie (dále jen „Rada“) rozhodnutím.

[28] Právě na základě uvedeného ustanovení vydala Rada v reakci na uprchlickou vlnu, kterou vyvolala invaze vojsk Ruské federace na Ukrajinu, své prováděcí rozhodnutí. Jeho účelem bylo „zavést dočasnou ochranu ukrajinských státních příslušníků, kteří pobývali na Ukrajině a kteří byli počínaje dnem 24. února 2022 vysídleni v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala. Dočasná ochrana by měla být rovněž zavedena pro státní příslušníky třetích zemí jiných než Ukrajina, kteří byli z Ukrajiny vysídleni počínaje dnem 24. února 2022 a kteří před 24. únorem 2022 na Ukrajině požívali postavení uprchlíka či rovnocenné ochrany. Kromě toho je důležité zachovat celistvost rodin a zabránit rozdílnému postavení členů téže rodiny. Je proto nezbytné zavést také dočasnou ochranu pro rodinné příslušníky těchto osob, pokud jejich rodiny již byly na Ukrajině a pobývaly zde v době, kdy nastal hromadný příliv vysídlených osob“ (bod 11 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady).

[29] Česká republika provedla směrnici o dočasné ochraně zákonem o dočasné ochraně cizinců. Vzhledem k nebyvalému rozsahu uprchlické vlny, která nastala následkem uvedené invaze, se však tento zákon ukázal být nepostačující. To vedlo zákonodárce k tomu, že v návaznosti na prováděcí rozhodnutí Rady přijal zákon č. 65/2022 Sb., který je zvláštním právním předpisem vůči zákonu o dočasné ochraně cizinců reagujícím výlučně na tuto uprchlickou vlnu (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu tohoto zákona; Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021, sněmovní tisk 170/0). Podle § 2 zákona č. 65/2022 Sb. dočasnou ochranou podle tohoto zákona „se rozumí oprávnění k pobytu na území České republiky podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na [prováděcí] rozhodnutí Rady“. Na dočasnou ochranu podle tohoto zákona se zákon o dočasné ochraně cizinců uplatní pouze subsidiárně a nestanoví-li ani ten zvláštní pravidlo pro určitou situaci, použije se zákon o pobytu cizinců (§ 4 odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb.). Podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. se na řízení o udělení dočasné ochrany obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky. V odstavci 2 tohoto ustanovení je uveden výčet ustanovení zákona o dočasné ochraně cizinců a zákona o pobytu cizinců, která se ve věcech dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. nepoužijí. Nepoužije se ani § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců.

[30] Rozsah osobní působnosti dočasné ochrany je zákonem č. 65/2022 Sb. vymezen následovně. Dočasná ochrana se podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. uděluje cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady, a podle § 3 odst. 2 tohoto zákona



pokračování

za podmínek v něm stanovených také vysídleným osobám, které nemají ukrajinskou státní příslušnost. S ohledem na ukrajinskou státní příslušnost stěžovatele je posledně uvedené ustanovení pro posuzovanou věc bez významu.

[31] Osoby, na něž se povinně vztahuje dočasná ochrana, vymezuje čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, podle něhož se „[t]oto rozhodnutí vztahuje na následující 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:

- a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022;
- b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a
- c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b)“.

[32] Rodinnými příslušníky ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady se podle jeho čl. 2 odst. 4 rozumí „následující osoby, pokud se již daná rodina zdržovala a pobývala na Ukrajině před 24. únorem 2022:

- a) manžel nebo manželka osoby uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) nebo její druh nebo družka, se kterým (kterou) žije v trvalém vztahu, v případě, že platné právní předpisy nebo praxe dotčeného členského státu přistupují k nesezdaným párům obdobně jako k párům sezdaným v rámci jeho vnitrostátního cizineckého práva;
- b) nezletilé svobodné děti osoby uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) nebo nezletilé svobodné děti jejího manžela nebo manželky bez ohledu na to, zda se jedná o manželské, nemanželské či osvojené děti;
- c) jiní blízcí příbuzní, kteří v době okolností souvisejících s hromadným přílivem žili jako rodina a tvořili její součást a kteří byli v době důvodů souvisejících s hromadným přílivem vysídlených osob na osobě uvedené v odst. 1 písm. a) nebo b) zcela či z větší části závislí“.

[33] Zájem na sloučení rodin, který sleduje vztažení dočasné ochrany podle prováděcího rozhodnutí Rady také na vymezené rodinné příslušníky osob vysídlených z Ukrajiny, je vyjádřen i v čl. 15 směrnice o dočasné ochraně. Ten upravuje situace, kdy rodinní příslušníci požívají odděleně dočasné ochrany v různých členských státech (čl. 15 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně), nebo kdy další rodinní příslušníci cizince požívajícího dočasné ochrany doposud nejsou na území členského státu (čl. 15 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně). Článek 15 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně stanoví, že se pro jeho účely „v případě, že rodiny existovaly již v zemi původu a byly rozděleny z důvodů souvisejících s hromadným přílivem, rodinnými příslušníky rozumějí tyto osoby:

- a) manžel nebo manželka osoby usilující o sloučení rodiny nebo její druh nebo družka, se kterým žije v trvalém vztahu v případě, že platné právní předpisy nebo praxe členského státu přistupují k nesezdaným párům obdobně jako k párům sezdaným v rámci jeho právních předpisů o cizincích; nezletilé svobodné děti osoby usilující o sloučení rodiny nebo nezletilé svobodné děti jejího manžela nebo manželky bez ohledu na to, zda se jedná o manželské, nemanželské či osvojené děti;
- b) jiní blízcí příbuzní, kteří v době událostí vedoucích k hromadnému přílivu žili jako rodina a tvořili její součást a kteří byli v dané době na osobě usilující o sloučení rodiny zcela či z větší části závislí“.

[34] Podle čl. 15 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně „[p]okud osoba usilující o sloučení rodiny požívá dočasné ochrany v některém z členských států a další rodinný příslušník či příslušníci doposud nejsou na území členského státu, sloučí členský stát, ve kterém osoba usilující o sloučení rodiny požívá dočasné ochrany, tuto osobu s rodinnými příslušníky, kteří potřebují ochranu, jestliže se jedná o rodinné příslušníky, kteří odpovídají popisu v odst. 1 písm. a). Členský stát může osobě usilující o sloučení rodiny zajistit sloučení s těmi rodinnými příslušníky, kteří potřebují ochranu, pokud se ujistí, že odpovídají popisu v odst. 1 písm. b), a jestliže členské státy na základě posouzení daného případu rozhodnou, že by nesloučení rodiny vedlo k mimořádnému strádání jednotlivých rodinných příslušníků“.

[35] Slučování rodin, které předpokládá směrnice o dočasné ochraně, upravují na vnitrostátní úrovni § 51 až 53 zákona o dočasné ochraně. Podle § 51 odst. 1 zákona o dočasné ochraně „rodinnému příslušníkovi cizince požívajícího dočasné ochrany podle tohoto zákona se udělí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany na základě jím podané žádosti“. Na toto ustanovení navazuje v odstavci 2 výčet osob, které se rozumí rodinným příslušníkem cizince požívajícího dočasné ochrany pro účely sloučení rodiny a poskytování finančního příspěvku.

[36] Z čl. 2 odst. 4 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady i čl. 15 odst. 1 písm. a) směrnice o dočasné ochraně vyplývá, že jsou-li splněny ostatní stanovené podmínky, na druhu nebo družku vysídlené osoby se dočasná ochrana povinně vztahuje toliko za situace, že platné právní předpisy nebo praxe dotčeného členského státu přistupují k nesezdaným párům obdobně jako k párům sezdaným v rámci jeho vnitrostátního cizineckého práva. V návaznosti na uvedená ustanovení zákon č. 65/2022 Sb. [konkrétně jeho § 4 odst. 2 písm. a)] vyloučil, aby se při rozhodování o udělení dočasné ochrany podle tohoto zákona použil § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců. Podle tohoto ustanovení se rodinným příslušníkem cizince požívajícího dočasné ochrany pro účely sloučení rodiny a poskytování finančního příspěvku rozumí „druh či družka za předpokladu, že spolu trvale žili v době, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující poskytnutí dočasné ochrany, a jestliže by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní“. Zbývající části § 51 odst. 2 zákona o dočasné ochraně cizinců, podle nichž se za rodinného příslušníka cizince požívajícího dočasné ochrany považuje manžel, partner (v úředně potvrzeném trvalém společenství dvou osob stejného pohlaví), svobodné dítě mladší 18 let nebo rodič cizince požívajícího dočasné ochrany mladšího 18 let, se u dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. použijí.

[37] Stejně tak se použije § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců, podle něhož „[o]sobě blízké cizince požívajícího dočasné ochrany, která není uvedená v § 51 odst. 2, může být uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany toliko z důvodu hodného zvláštního zřetele, za předpokladu, že spolu trvale žili v době, kdy došlo k událostem vedoucím k hromadnému přílivu vysídlených osob na území“. Jelikož se ve věcech dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. nepoužije § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců, druh a družka musí být v tomto případě považovány za osoby, které nejsou uvedeny v § 51 odst. 2 zákona o dočasné ochraně cizinců.

*IV.c Podmínky udělení dočasné ochrany rodinnému příslušníkovi ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady*

pokračování

[38] Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel opustil území Ukrajiny před 24. 2. 2022 a v době zahájení invaze pobýval na základě dlouhodobého víza v Polsku jako bezpečné zemi. Toto zjištění je v posuzované věci nesporné. Stěžovatel nerozporuje ani závěr městského soudu, že nesplňoval podmínky udělení dočasné ochrany podle čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) prováděcího rozhodnutí Rady. O dočasnou ochranu požádal až v následujícím roce a sám jako důvod uvedl snahu o sloučení rodiny se svou družkou, nikoli snahu o nalezení bezpečného útočiště po úniku z domovské země sužované válkou.

[39] Stěžovatel tak brojí výlučně proti tomu, že mu nebyla udělena dočasná ochrana jako rodinnému příslušníkovi cizince, který již dočasné ochrany požívá. Postavení rodinného příslušníka dovozoval od osoby zúčastněné na řízení, jejímž je druhem a s níž měl společně žít na Ukrajině ještě před 24. 2. 2022, byť v období bezprostředně předcházejícím tomuto dni pobýval na základě dlouhodobého víza v Polsku. Nejvyšší správní soud se v návaznosti na kasační námitky stěžovatele nejprve zabýval tím, zda mu dočasná ochrana neměla být poskytnuta jako osobě uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady, a to jako druhovi osoby zúčastněné na řízení, bylo-li by prokázáno, že spolu žili v trvalém vztahu [čl. 2 odst. 4 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady]. Pokud by nebyly splněny uvedené podmínky, bylo možné uvažovat o tom, zda u stěžovatele není dán důvod zvláštního zřetele hodný podle § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců.

[40] Stěžejní právní otázka spojená s uvedeným právním posouzením spočívá v tom, zda stěžovatel jako ukrajinský státní příslušník, který se před 24. 2. 2022 nezdržoval na území Ukrajiny, může navzdory této skutečnosti splňovat podmínky dočasné ochrany jako rodinný příslušník ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady. Podle úvodní části čl. 2 odst. 4 prováděcího rozhodnutí Rady je totiž podmínkou dočasné ochrany udělené rodinnému příslušníkovi, že se „daná rodina zdržovala a pobývala na Ukrajině před 24. únorem 2022“, a tato podmínka by se měla uplatnit samostatně vůči každému rodinnému příslušníkovi, který ji tvoří. Uznává-li samotný stěžovatel, že není osobou, která před zahájením invaze pobývala na Ukrajině (resp. neuplatňuje-li vůči tomuto závěru žádnou kasační námitku), pak u něj tato podmínka nemůže být splněna ani za situace, kdy o udělení dočasné ochrany žádá jako rodinný příslušník. I kdyby bylo možné uznat, že stěžovatel a jeho družka tvořili rodinu, nešlo o rodinu, která se před 24. 2. 2022 zdržovala a pobývala na Ukrajině.

[41] Již z tohoto důvodu nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že se městský soud zabýval podmínkami pro udělení dočasné ochrany podle čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) prováděcího rozhodnutí Rady „zcela zbytečně“, neboť podmínka, že stěžovatel pobýval na území Ukrajiny před 24. 2. 2022, se týká i rodinných příslušníků. To, že stěžovatel odjel z Ukrajiny teprve šestnáct dnů před zahájením invaze za účelem práce, nemění nic na tom, že jej jeho tamní dlouhodobý pobyt ochránil před nebezpečím, které by mu po zahájení invaze hrozilo na Ukrajině. Potřeba ochrany, která obecně opodstatňuje udělení dočasné ochrany rodinnému příslušníkovi vysídlené osoby (viz též čl. 15 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně), u něj nevyvstala, o čemž svědčí i jeho trvalý pobyt v Polsku (resp. v Schengenském prostoru) na základě příslušného oprávnění k pobytu.

[42] Uvedený výklad nečiní kategorii osob podle čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady zbytečnou. Právě toto ustanovení umožňuje za splnění ostatních podmínek udělení dočasné ochrany osobám, které jsou v některém z rodinných vztahů podle čl. 2 odst. 4 prováděcího rozhodnutí Rady, aniž by byly ukrajinskými státními příslušníky nebo osobami bez státní příslušnosti či státními příslušníky třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým před 24. 2. 2022 byla poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině. V tomto ohledu lze odkázat také na stanovisko Evropské komise vyjádřené v dokumentu *Často kladené otázky k interpretaci směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382* („*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Decision 2022/382*“), dostupné z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en), které tyto případy zmiňuje.

#### IV.d Nepoužitelnost § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně

[43] Uvedené závěry se promítají i do vypořádání zbylých námitek stěžovatele. Tyto námitky směřovaly proti právnímu závěru, že u dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. se nepoužije § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců, podle něhož se rodinným příslušníkem cizince požívajícího dočasné ochrany rozumí za splnění dalších podmínek také jeho druh nebo družka. Použitelnost tohoto ustanovení vylučuje § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb.

[44] Předně je třeba uvést, že odlišný přístup k sezdáným a nesezdáným párům nezakládá bez dalšího rozpor se základním právem na rodinný život zaručeným v čl. 8 Úmluvy. Stěžovatel porušení tohoto základního práva netvrdí, v obecně rovině nicméně nadnesl otázku, zda by ve světle tohoto článku obstálo vyloučení použitelnosti § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců. Také uvedl, že pojem rodinný příslušník má být vykládán eurokonformně, k čemuž odkázal na čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie, který v kasační stížnosti následně zaměnil za čl. 8 Úmluvy.

[45] Nejvyšší správní soud toliko v obecnosti uvádí, že čl. 8 Úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, respektive napomáhat rozvíjení vztahů mezi nimi (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 2. 2012, č. j. 2 Azs 38/2011-47). Stejně tak z něj nevyplývá závazek respektovat rodinu tvořenou pouze (bezdětným) nesezdáným párem za všech okolností stejně jako pár v manželství (srov. rozhodnutí ESLP ze dne 26. 1. 1999, ve věci *Saucedo Gómez proti Španělsku*, č. 37784/97). Zásahem do soukromého a rodinného života, který si cizinec na území České republiky vytvořil, by mohl být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71). Pro posuzovanou věc je zásadní, že stěžovatel nemá v tuzemsku vytvořen rodinný život, který by byl postupem správních orgánů narušen. Dočasné ochrany se dovolává právě za tím účelem, aby mu bylo umožněno rodinný život teprve rozvíjet. Postup správních orgánů mu tuto možnost nedává v míře, kterou by si pro sebe představoval, současně mu však v dalším budování vztahu ani nebrání (stěžovateli nebyl zakázán pobyt a nebyl ani nucen opustit území).

pokračování

Napadeným rozsudkem ani jemu předcházejícím postupem správních orgánů nebyl porušen čl. 8 Úmluvy.

[46] Stěžovateli mohla být jako druhovi osoby zúčastněné na řízení udělena dočasná ochrana jen za podmínky vyjádřené v čl. 2 odst. 4 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady, že platné právní předpisy nebo praxe členského státu přistupují k nesezdaným párům obdobně jako k párům sezdaným v rámci jeho právních předpisů o cizincích [obdobnou podmínku stanoví čl. 15 odst. 1 písm. a) směrnice o dočasné ochraně].

[47] Sloučení rodiny ve vnitrostátním cizineckém právu upravuje především § 42a zákona o pobytu cizinců. Ten mezi rodinné příslušníky, kterým by mohlo být uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, nezahrnuje druha a družku. Toto ustanovení tak umožňuje sloučení rodiny pouze u sezdaných párů.

[48] Přístup vnitrostátního cizineckého práva naopak nelze dovozovat z toho, že neformální svazky v některých jeho zvláštních případech uznává. Zákon o pobytu cizinců v § 15a skutečně definuje rodinného příslušníka ve vztahu k občanům Evropské unie odlišně (obdobně v § 15b tohoto zákona ve vztahu k občanům Spojeného království Velké Británie a Severního Irska). Uvedená ustanovení jsou transpozicí práva Evropské unie. U rodinných příslušníků občanů Evropské unie jde o transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „pobyťová směrnice“). Právě k § 15a zákona o pobytu cizinců se vztahuje i stěžovatelem odkazovaný rozsudek NSS č. j. 4 Azs 151/2015-35. Tato zvláštní zákonná úprava je ovšem navázána na zcela specifické postavení občana Evropské unie, kterému občanství Unie přiznává základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (viz bod 1 odůvodnění pobyťové směrnice). Jejím smyslem je umožnit výkon tohoto práva i těm občanům Evropské unie, u nichž by tomu jinak bránila skutečnost, že jejich rodinní příslušníci takovýto status nemají. Při sloučení rodiny ve vztahu k dočasné ochraně, která se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, se tento účel neuplatní.

[49] Bylo především na zákonodárci, aby při transpozici čl. 15 směrnice o dočasné ochraně zohlednil, zda vnitrostátní cizinecké právo přistupuje k nesezdaným párům obdobně jako k párům sezdaným, a pokud ne, aby zvážil účelnost případného vztažení zákonné úpravy sloučení rodin i na nesezdané páry. Zákonodárce nejprve zvolil obecné řešení ve prospěch nesezdaných párů. Ustanovení § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně, které je součástí tohoto zákona po celou dobu účinnosti, totiž stanoví, že rodinným příslušníkem cizince požívajícího dočasně ochrany se pro účely sloučení rodiny za splnění dalších podmínek rozumí také druh či družka. Použitelnost tohoto ustanovení ve věcech dočasné ochrany, na kterou se vztahuje zákon č. 65/2022 Sb., nicméně výslovně vyloučil § 4 odst. 2 písm. a) tohoto zákona. Na zákonné úrovni je tak možnost, aby se stěžovatel domáhal dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. za účelem sloučení rodin jako rodinný příslušník podle § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců, vyloučena.

[50] V souvislosti s touto změnou zůstává otázkou, zda závěr, že vnitrostátní cizinecké právo přistupuje k nesezdaným párům obdobně jako k právům sezdaným, neodůvodňuje samotná dosavadní existence § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců. I toto ustanovení je sice transpozicí čl. 15 odst. 1 písm. a) směrnice o dočasné ochraně, nadále však jde o součást obecné úpravy použitelné v jiných případech rozhodování o dočasné ochraně, než které upravuje zákon č. 65/2022 Sb. To, že v minulosti takovýto případ nenastal, na uvedeném závěru nic nemění.

[51] Jak již ale bylo uvedeno výše, u druhu nebo družky cizince požívajícího dočasné ochrany ve smyslu čl. 2 odst. 4 písm. a) prováděcího rozhodnutí Rady nelze odhlédnout od podmínky, zda se takovýto rodinný příslušník před 24. 2. 2022 zdržoval na území Ukrajiny. I kdyby se tedy § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců měl použít, u stěžovatele by nebyly splněny ostatní podmínky nezbytné pro udělení dočasné ochrany. Otázka použitelnosti tohoto ustanovení se tak v tomto ohledu nemohla promítnout do výsledku řízení o žádosti o udělení dočasné ochrany.

[52] Zbývá dodat, že odkaz stěžovatele na rozsudek č. j. 10 As 290/2022-30 je v kontextu řešené právní otázky zcela nepřiléhavý. Znovu je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval pojmem „věc mezinárodní ochrany“ ve vztahu k procesním normám a zdůraznil požadavek na takový jejich výklad, který umožní účinně chránit práva jednotlivců. V posuzované věci ale stěžovatel usiluje o pro něj příznivý výklad hmotněprávní normy.

#### *IV.e Důvody hodné zvláštního zřetele podle § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců*

[53] Nejvyšší správní soud se nakonec zabýval možností použití § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců. Toto ustanovení umožňuje ministerstvu udělit dočasnou ochranu osobě blízké cizince požívajícího dočasné ochrany, která není uvedena v § 51 odst. 2 tohoto zákona, tedy v případě nepoužitelnosti § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců také druhovi nebo družce této osoby. Výše uvedené závěry týkající se použitelnosti posledně uvedeného ustanovení mají tudíž širší význam. Udělení dočasné ochrany podle § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců jde nad rámec případů stanovených v prováděcím rozhodnutí Rady a musí být k němu splněny následující dvě podmínky: blízké osoby musí spolu trvale žít v době, kdy došlo k událostem vedoucím k hromadnému přílivu vysídlených osob na území, a musí být dán důvod hodný zvláštního zřetele.

[54] Aniž by se Nejvyšší správní soud musel blíže zabývat otázkou, zda podmínka „trvalého žití“ může být splněna navzdory tomu, že se stěžovatel před 24. 2. 2022 nezdržoval na území Ukrajiny, pro posouzení věci postačuje konstatování, že není splněna druhá z uvedených podmínek. Ustanovení § 52 zákona o dočasné ochraně cizinců užívá v souvislosti s udělením dočasné ochrany neurčitý právní pojem („důvod zvláštního zřetele hodný“) při současném stanovení správního uvážení ministerstvu („může být uděleno“). Správní orgány tak mají při rozhodování podle tohoto ustanovení povinnost tento neurčitý právní pojem vyložit a použít v souladu s obecně uznávanými pravidly výkladu právních předpisů, posouzení důvodů udělení dočasné ochrany je však už v jejich diskreční pravomoci, která je relativně široká, omezena pouze zákazem libovůle, který pro orgány veřejné moci vyplývá obecně z ústavně zakotvených náležitostí demokratického právního

pokračování

státu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003-48, nebo ze dne 21. 6. 2019, č. j. 2 Azs 101/2019-74, odst. [27]). Na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení jsou výklad neurčitěho právního pojmu a jeho použití na konkrétní skutkový stav v plném rozsahu přezkoumatelné soudem (např. rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS, odst. [29], odkazující v této souvislosti na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS; také již zmíněný rozsudek NSS č. j. 7 Azs 322/2022-40, odst. [21]).

[55] Stěžovatel kromě samotného vztahu se svou družkou a skutečnosti, že jim aktuální situace znemožňuje společné soužití a další rozvíjení jejich vztahu, netvrdil existenci jakéhokoli důvodu hodného zvláštního zřetele. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem městského soudu, že existence důvodu hodného zvláštního zřetele nebyla prokázána. Samotný vztah druhu a družky nemůže být tímto důvodem, což plyne ze systematiky dotčených ustanovení. Stěžovatele je v důsledku nepoužití § 51 odst. 2 písm. d) zákona o dočasné ochraně cizinců možné považovat za „osobu blízkou cizince požívajícího dočasné ochrany, která není uvedena v § 51 odst. 2“. Ke vzájemnému vztahu tedy musí být přidružen další důvod (popřípadě důvody), pro který by neudělení dočasné ochrany znamenalo pro stěžovatele a jeho družku větší újmu než u jiných nesezdaných párů, v nichž byla dočasná ochrana v tuzemsku udělena pouze jednomu z obou zúčastněných. Existence takové okolnosti v posuzované věci zjištěna nebyla. Nelze navíc přehlédnout, že stěžovatel se rozhodl požádat o dočasnou ochranu téměř po roce od zahájení invaze ruských vojsk na Ukrajině, a to za situace, kdy v mezidobí pobýval v Polsku mimo nebezpečí spojené s touto invazí. Již z tohoto důvodu se jeho žádost mívá se stěžejním účelem tohoto pobytového oprávnění umožňujícího okamžitou reakci na mimořádné situace hromadného přílivu vysídlených osob. Městský soud tedy správně dospěl k závěru, že v posuzované věci nebyl dán žádný důvod hodný zvláštního zřetele.

[56] Lze uzavřít, že napadený rozsudek není nezákonným z důvodu nesprávného právního posouzení některé z právních otázek, které byly rozhodné pro posouzení žádosti stěžovatele o udělení dočasné ochrany. Kasační námitky stěžovatele nezpochybňují správnost závěru krajského soudu, že mu dočasná ochrana nebyla udělena v souladu s čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady, § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. a § 51 a 52 zákona o dočasné ochraně cizinců.

## V. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s kasačními námitkami stěžovatele a neshledal ani vadu řízení, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[58] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[59] Osoba zúčastněná na řízení má v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Jelikož takováto situace nenastala, Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že ani osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2024

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu