ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyň: **a) T. I., b) S. E., c) nezl. D. E.**, zastoupeny 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, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 10. 2022, č. j. 57 A 71/2022-53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyním náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **9 365 Kč** k rukám jejich zástupce JUDr. Jiřího Pokorného, Ph.D., advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutími ze dne 17. 8. 2022, č. j. MV-116387-6/SO-2022, č. j. MV-116378-7/SO-2022, a č. j. MV-116392-6/SO-2022, žalovaná na základě žádosti žalobkyň o nové posouzení důvodů pro neudělení dočasné ochrany rozhodla tak, že v případě žalobkyň je dán důvod pro neudělení dočasné ochrany podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb."), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců").

II.

[2] Žalobkyně podaly proti rozhodnutím žalované tři samostatné žaloby ke Krajskému soudu v Plzni, který řízení o žalobách podle § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil ke společnému projednání usneseními ze dne 13. 10. 2022, č. j. 57 A 72/2022-49, a ze dne 20. 10. 2022, č. j. 57 A 73/2022-42, s tím, že žaloby nadále budou vedeny pod sp. zn. 57 A 71/2022. Rozsudkem ze dne 25. 10. 2022, č. j. 57 A 71/2022-53, pak krajský soud žalobami napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že správní orgány rezignovaly na dodržení zásady materiální pravdy. Žalobkyně a) v průběhu správního řízení předložila správním orgánům tvrzení podložená důkazními prostředky, která nebyla zjevně nezpůsobilá založit domněnku, že s žalobkyní a) bude v případě jejího návratu na území Ruské federace zacházeno v rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Z tvrzení žalobkyně a) bylo zřejmé, že tato v rusko-ukrajinském konfliktu zastává ukrajinskou pozici. Dále žalobkyně a) měla poskytovat psychologickou pomoc osobám, od nichž se dozvídala o činech, které v tomto konfliktu páchají ruští vojáci. Žalobkyně a) se rovněž vzdala ruského občanství a požádala o občanství ukrajinské. Vzhledem k aktuálním zahraničněpolitickým postojům Ruské federace a jejím vnitropolitickým poměrům byl závěr správních orgánů, že z těchto žalobkyní a) tvrzených skutečností nelze dovodit závěr o skutečné hrozbě zacházení s žalobkyní a) v rozporu s čl. 3 Úmluvy, předčasný. Pokud žalobkyně a) správním orgánům předložila plausibilní tvrzení podložená několika důkazy o tom, že v Rusku bude vystavena zacházení rozpornému s čl. 3 Úmluvy, bylo v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinností správních orgánů náležitě zjistit, zda jsou tato tvrzení v případě žalobkyně a) důvodná či nikoliv. V projednávané věci správní orgány žalobkyni a) v průběhu celého správního řízení nejenže nevyzvaly k předložení důkazů na podporu jejích tvrzení o tom, že bude v Rusku vystavena zacházení rozpornému s čl. 3 Úmluvy, když dospěly k závěru, že prozatím předložené důkazy nebyly pro žalobkyní a) tvrzený závěr dostatečné, ale neprovedly ani žalobkyní a) navržený výslech paní I. L., která vzhledem k tomu, že na Ukrajině žila s žalobkyněmi a), b) i c), mohla správním orgánům objasnit skutečnosti týkající se aktivit žalobkyně a) na Ukrajině, aby následně správní orgány mohly tyto skutečnosti kvalifikovaně zhodnotit a posoudit, zda žalobkyni a) v případě jejího vycestování na území Ruské federace skutečně hrozí zacházení rozporné s čl. 3 Úmluvy. Takto však správní orgány nepostupovaly, a zatížily tak napadená rozhodnutí vadou nedostatečně zjištěného skutkového stavu ve smyslu § 3 správního řádu.

[4] Krajský soud se dále neztotožnil s posouzením žalované, že v případě žalobkyň nejsou naplněny jiné okolnosti hodné zvláštního zřetele pro udělení dočasné ochrany ve smyslu § 52 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dočasné ochraně“). Krajský soud naopak dospěl k závěru, že individuální okolnosti životů žalobkyň naplňují důvody hodné zvláštního zřetele. Žalobkyně a) je matkou nezletilých žalobkyň b) a c). Nebylo sporu, že tyto na Ukrajině žily dlouhodobě společně. Rovněž nebylo sporu, že žily s paní I. L., která je v příbuzenském poměru k žalobkyni a), a s její dcerou M. Žalobkyně s paní L. a její dcerou vedly společnou domácnost a společně hospodařily. Správní orgány nezpochybnily ani silnou emoční vazbu mezi nezletilými žalobkyněmi, dcerou paní L. M. a paní L. samotnou. Krajský soud zdůraznil, že skutečnost, zda skutkové okolnosti projednávaného případu naplňovaly

důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 52 zákona o dočasné ochraně, bylo třeba vzhledem k věku žalobkyň b) a c) hodnotit optikou nejlepšího zájmu dítěte. Krajský soud shledal, že ze skutečností, zjištěných v průběhu řízení před správními orgány, týkajících se způsobu života žalobkyň a paní L. s její dcerou, vyplývá, že mezi žalobkyněmi a paní L. a její dcerou vznikl vztah mající kvality rodinného života. Uvedené osoby spolu žily, tvořily domácnost a byl, resp. stále je mezi nimi úzký emoční vztah. Existence rodiny se nevyčerpává formálními vazbami mezi jednotlivými osobami (např. příbuzenství či uzavření manželství), ale je otázkou faktickou, závisející na skutečné existenci úzkých osobních vazeb. Rodina tak může vzniknout i *de facto*, pokud okolnosti soužití nasvědčují stálosti svazku jednotlivých osob. Pokud tedy krajský soud projednávaný případ hodnotil optikou nejlepšího zájmu dítěte a zohlednil způsob vedení života žalobkyň s paní L. a její dcerou, nemohl než dospět k závěru, že tyto okolnosti ve svém souhrnu naplňují důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 52 zákona o dočasné ochraně. Žalobkyně, paní L. a její dcera na Ukrajině žily ve společenství osob, které bylo lze považovat za rodinu, a bylo v nejlepším zájmu nezletilých žalobkyň b) a c), aby toto společné soužití mohlo pokračovat i na území České republiky.

[5] Krajský soud se neztotožnil ani s právním názorem žalované, že důvody hodné zvláštního zřetele se musí vztahovat *právě* k udělení dočasné ochrany a dočasnou ochranu nelze z těchto důvodů udělit, pokud může cizinec požádat o jiný pobytový titul. Podle krajského soudu je tento právní názor nepřezkoumatelný, neboť jej žalovaná nepodpořila žádnými bližšími úvahami a ani neuvedla odkaz na žádné zákonné ustanovení, případně ustanovení unijního práva, z něhož by tato podmínka vyplývala. Zároveň jej krajský soud shledal i nesprávným. Zákonodárce totiž § 52 zákona o dočasné ochraně nekoncipoval způsobem, jímž jej žalovaná vyložila. Nevyplývá z něj, ani z jiných ustanovení zákona o dočasné ochraně, případně zákona č. 65/2022 Sb. či unijních předpisů, žalovanou dotvořená podmínka subsidiarity, tedy že cizinci nelze udělit dočasnou ochranu z důvodů hodných zvláštního zřetele, pokud může cizinec požádat o jiný pobytový titul, resp. že důvody hodné zvláštního zřetele nejsou splněny v případě, kdy cizinec může žádat o jiný pobytový titul. Naopak, pokud individuální okolnosti cizincova života naplňují skutkovou podstatu důvodů hodných zvláštního zřetele, a zároveň jsou splněny i ostatní podmínky vymezené v § 52 zákona o dočasné ochraně, je třeba se zabývat dále tím, zda lze cizinci dočasnou ochranu uložit.

III.

[6] Proti výroku I. tohoto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. a) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka namítala, že správní orgány zjistily řádně stav věci, který byl pro rozhodnutí ve věci nezbytný. Pokud však žalobkyně a) ke své žádosti nepředložila žádný způsobilý důkazní návrh, který by mohl jí tvrzenou skutečnost potvrdit, nebylo možné podmínku udělení dočasné ochrany posoudit v její prospěch. Jak ministerstvo vnitra, tak i stěžovatelka se ve svých rozhodnutích důkazními návrhy i doloženými podklady náležitě zabývaly, tyto posoudily a po jejich vyhodnocení svůj postup řádně odůvodnily. Pokud krajský soud odkazoval na prohlášení otce nezletilých dcer žalobkyně a), že této by hrozil v případě návratu do Ruské federace postih za její proukrajinské názory, s tímto prohlášením

se stěžovatelka zabývala, nicméně neshledala, že se jedná o podklad, který by mohl vést k závěru, že žalobkyni a) v Ruské federaci hrozí skutečné nebezpečí. Jak uvedla sama žalobkyně a) ve své žádosti, s otcem svých dcer se dlouhodobě nestýká. Za této situace lze těžko dospět k závěru, že osoba, se kterou se žalobkyně a) dlouhodobě nestýká, může poskytnout relevantní sdělení k otázce jí uplatňovaných či prezentovaných názorů nebo o jejích konkrétních aktivitách. Pokud jde o navržený výslech paní L., tento měl primárně potvrdit společné soužití žalobkyně a) a paní L. na Ukrajině. Není zřejmé, jakým způsobem by mohl výslech občanky Ukrajiny přispět k objasnění otázky, zda v případě návratu žalobkyně a) do Ruské federace této hrozí skutečné nebezpečí zacházení rozporného s čl. 3 Úmluvy. Za situace, kdy ani sama žalobkyně a) své aktivity nespecifikovala, správním orgánům nezbylo než konstatovat, že nelze dospět k závěru, že by žalobkyni a) v Ruské federaci hrozilo skutečné nebezpečí zacházení porušujícího čl. 3 Úmluvy. K odkazu žalobkyně a) na poskytování psychologické pomoci osobám prchajícím z Ukrajiny stěžovatelka uvedla, že ani v tomto případě nebylo zřejmé, jakým způsobem by mohla tato okolnost vést k závěru, že žalobkyni a) hrozí v Ruské federaci z tohoto důvodu zacházení porušující čl. 3 Úmluvy. Specifikace klientů žalobkyně a) či jejich příběhů ani jejich počty pak nemohly vést k jinému závěru. Stěžovatelka též upozornila, že neudělením dočasné ochrany se žalobkyně a) nedostala do situace, že by byla nucena území České republiky opustit, bylo pouze na jejím rozhodnutí, zda využije možnosti požádat o mezinárodní ochranu nebo podá žádost o vízum strpění.

[8] Stěžovatelka dále nesouhlasila s výkladem neurčitého právního pojmu obsaženém v § 52 zákona o dočasné ochraně a se závěrem krajského soudu, že rodina může vniknout i de facto, pokud okolnosti soužití nasvědčují stálosti svazku jednotlivých osob. Závěr učiněný krajským soudem naprosto neguje zákonné definice rodinných příslušníků pro získání dočasné ochrany. Nelze opomenout, že dcery žalobkyně a) mají jak matku, tak i otce, který nebyl zbaven svých rodičovských práv, resp. toto nebylo v řízení ani tvrzeno. Zároveň napadené rozhodnutí nemělo za následek jakékoliv odloučení žalobkyně a) a jejích dcer od osob, se kterými vedly společnou domácnost. Rozhodnutí vydané stěžovatelkou nemá účinky takového charakteru, že by byla žalobkyně a) povinna území České republiky opustit. Nadto je třeba poukázat na specifičnost institutu dočasné ochrany i záměr českého zákonodárce, kdy jak ministerstvo vnitra, tak i stěžovatelka žalobkyni a) poučily o tom, že k řešení její situace má možnost využít k tomu určených institutů, a to buď žádosti o vízum strpění, nebo žádosti o mezinárodní ochranu. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že tato okolnost je zcela nevýznamná, stěžovatelka je naopak toho názoru, že tomu tak není. Institut dočasné ochrany je zcela specifický a český právní řád obsahuje standardní instituty, které umožňují žalobkyni a) situaci řešit, aniž by byla nucena území České republiky opustit.

[9] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že správní orgány nezjistily řádně stav věci, který byl pro rozhodnutí věci nezbytný. Ze strany správních orgánů nedošlo ke komplexnímu posouzení situace žadatelek o dočasnou ochranu, navíc nebylo řádně zohledněno, že dvě z nich jsou nezletilé děti – měl být tedy zohledněn jejich nejlepší zájem.

Možnost vyhnutí se pobytu v azylovém zařízení je pak takovým zájmem. Přestože se správní orgány zabývaly prohlášením otce žalobkyň b) a c), chybně jej vyhodnotily, tedy že v Rusku nehrozí skutečné nebezpečí. Otec jakožto osoba žijící na území Ruska dokáže vyhodnotit rizika, která jeho dcerám a matce jeho dětí hrozí. Reporty a rizikové profese nemohou zohlednit všechny aspekty situace. Důležité je, že žalobkyně a) se v rámci svých aktivit podílí na pomoci oběťem války, a to včetně osob, které byly svědky a oběťmi jednání, které může být v budoucnu posuzováno minimálně jako válečné zločiny, spíše jako zločin proti lidskosti – genocidy. O uvedené činnosti mají ponětí i žalobkyně b) a c) a je jasné, že kvůli práci své matky by v Rusku byly samy v nebezpečí. Tato činnost žalobkyně a) by s ohledem na situaci v Rusku mohla negativně ovlivnit i jejich otce. K aplikaci § 52 zákona o dočasné ochraně žalobkyně uvedly, že stěžovatelka nijak nezohlednila, že pokud by došlo k využití jiných institutů ochrany, na které odkazuje, právě k omezení styků v rámci rodiny by mohlo dojít. Krajský soud tak neučinil negaci zákonné definice, pouze s ohledem na evropskou judikaturu poukázal na toliko formalistické pojetí uvedených institutů ze strany správních orgánů. S ohledem na uvedené žalobkyně navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a přiznal jim náhradu nákladů řízení.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou. Meritorní přezkum rozhodnutí soudu je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. V nynější věci o tom, že stěžovatelka navzdory namítané nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozsudku porozuměla, věcně s ním však nesouhlasí, svědčí již to, že s ním v kasační stížnosti polemizuje. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[14] Stěžovatelka dále nesouhlasila s právním názorem krajského soudu, že správní orgány (ministerstvo vnitra a stěžovatelka) pochybily při zjišťování skutkového stavu věci stran toho, zda žalobkyni a) hrozí v případě jejího vycestování do Ruska skutečné nebezpečí, že s ní bude zacházeno v rozporu s čl. 3 Úmluvy.

[15] Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně a) v průběhu správního řízení konzistentně uváděla (srov. podání ze dne 11. 4. 2022 či ze dne 4. 5. 2022), že celý dospělý život prožila na Ukrajině, že na sociálních sítích kritizuje Rusko za jeho útočnou válku a zvěrstva, která ruští vojáci páchají na Ukrajině, za což ji v případě návratu do Ruska hrozí až deset let vězení, že podala žádost o vzdání se občanství Ruské federace, a že podala žádost o udělení státního občanství Ukrajiny nejen pro sebe, ale i pro své dcery, tedy žalobkyně b) a c). Dále tvrdila, že poskytuje psychologickou pomoc, díky níž se dozvídá o spáchaných válečných zločinech. Žalobkyně a) rovněž doložila screenshoty příspěvků sdílených na sociální síti Facebook (srov. podání ze dne 13. 4. 2022).

[16] Řízení o dočasné ochraně je zahájeno na základě žádosti žadatele [zde žalobkyně a)], který má předložit všechny potřebné doklady, resp. tvrdit relevantní informace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, nebo ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27). I takové řízení je však založeno na zásadě materiální pravdy (§ 3 správního řádu), která představuje jednu ze základních zásad správního řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 Azs 405/2021-34, bod 15; či ze dne 9. 9. 2022, č. j. 2 Azs 190/2022-26, bod 14). Naplnění této zásady znamená zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby bylo rozhodnutí správního orgánu v souladu se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, zásadou proporcionality, zásadou ochrany dobré víry, zásadou nestranného přístupu a zásadou legitimního očekávání (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 5 As 42/2011-112, ze dne 31. 7. 2007, č. j. 4 Azs 44/2007-124, ze dne 27. 2. 2008, č. j. 6 Ads 35/2007-92, ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, ze dne 24. 6. 2013, č. j. 5 As 160/2012-44, ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018-29). V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dodal, že „*ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.*“ Tato zásada je dále rozvedena v § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, podle něhož správní orgán zásadně opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V souladu se zásadou materiální pravdy má správní orgán povinnost z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2018, č. j. 10 Azs 86/2018-34).

[17] Jak správně konstatoval krajský soud, žalobkyně a) v průběhu správního řízení předložila správním orgánům konzistentní tvrzení podložená důkaznými prostředky, která byla způsobilá založit důvodnou domněnku, že s žalobkyní a) bude v případě jejího vycestování na území Ruska zacházeno v rozporu s čl. 3 Úmluvy. Z tvrzení žalobkyně a) bylo totiž zřejmé, že tato v rusko-ukrajinském konfliktu zastává jasně proukrajinskou pozici, kterou prezentovala i na sociálních sítích, přičemž se rovněž vzdala ruského občanství a požádala o občanství ukrajinské pro sebe i své dvě dcery [žalobkyně b) a c)], které se na Ukrajině narodily a celý život tam žily. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že s ohledem na aktuální zahraničněpolitické postoje Ruské federace a její vnitropolitické poměry byl závěr správních orgánů, že z žalobkyní tvrzených skutečností nelze dovodit závěr o skutečné hrozbě zacházení s žalobkyní a) v rozporu s čl. 3 Úmluvy,

předčasný a nepodložený. V souladu s § 3 správního řádu bylo povinností stěžovatelky náležitě zjistit, zda jsou tato tvrzení žalobkyně a) důvodná či nikoliv.

[18] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že prohlášení otce žalobkyň b) a c), pobývajícího v Rusku, je pro posouzení věci zcela bez významu. Byť se žalobkyně a) s otcem svých dcer nestýká, tento jako osoba žijící v Rusku a znalá tamějších poměrů může relevantně vyhodnotit, zda by žalobkyni a) hrozil za její veřejně prezentované proukrajinské názory v případě jejího vycestování do Ruska postih. Ostatně je obecně známou skutečností, že osoby zastávající tyto názory jsou nyní v Rusku vystavovány zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy.

[19] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s názorem stěžovatelky, že výslech paní L. by nemohl přispět k objasnění otázky, zda v případě vycestování žalobkyně a) do Ruska této hrozí skutečné nebezpečí zacházení rozporného s čl. 3 Úmluvy. Tato svědkyně, jako osoba blízká a sdílející společnou domácnost se žalobkyněmi, se kromě potvrzení společného soužití na Ukrajině mohla rovněž vyjádřit i k aktivitám žalobkyně a) na Ukrajině a jejím prezentovaným názorům na ruskou vojenskou agresi.

[20] Stěžovatelka dále nesouhlasila s právním názorem krajského soudu, že v řízení vyplynuvší individuální okolnosti životů žalobkyň naplňují důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 52 zákona o dočasné ochraně, podle kterého platí, že: „*Osobě blízké cizince požívajícího dočasné ochrany, která není uvedená v § 51 odst. 2, může být uděleno z důvodu hodného zvláštního zřetele oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, za předpokladu, že spolu trvale žili v době, kdy došlo k událostem vedoucím k hromadnému přílivu vysídlených osob na území.*“

[21] Udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany podle citovaného ustanovení předpokládá výklad neurčitého právního pojmu *důvod hodný zvláštního zřetele*. Neurčitými právními pojmy, jejich výkladem a soudním přezkumem se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Při výkladu neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou a okolnostmi případu. Sám přitom musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, respektive zhodnotit, zda lze posuzovanou věc zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS). Na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení jsou však výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav plně a meritorně přezkoumatelné soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS, zakládající se na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 2 Azs 130/2022-35).

[22] Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem považuje za pochybení, pokud se správní orgány vzhledem k věku nezletilých žalobkyň b) a c) při výkladu neurčitého právního pojmu *důvod hodný zvláštního zřetele* nezabývaly nejlepším zájmem dítěte, ač tak měly učinit podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Nutnost zohlednit nejlepší zájem dítěte při jakékoli činnosti týkající se dítěte, včetně soudního rozhodování, dlouhodobě

zdůrazňuje Ústavní soud [plenární nálezy ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, a ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09, dále např. nález ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 3363/10].

[23] K čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte Ústavní soud v nedávném nálezu ze dne 28. 7. 2022, sp. zn. II. ÚS 395/22, uvedl, že „*zaprvé zakotvuje (hmotné) právo dítěte na to, aby jeho nejlepší zájem byl předním hlediskem při jakékoliv činnosti jej se týkající. Zadruhé z něj vyplývá základní interpretační princip pro všechny orgány veřejné moci v případech, kdy se jejich činnost dotýká dětí: je-li možné interpretovat právní předpis vícero způsoby, je třeba zvolit ten, který nejefektivněji naplňuje a podporuje nejlepší zájem dítěte. Zatřetí pak uvedené ustanovení zakládá i procesní požadavky. Při jakémkoli rozhodování dotýkajícím se dítěte je třeba posuzovat a určit jeho nejlepší zájem a hodnotit možný dopad rozhodnutí na dané dítě. Tyto úvahy se musí promítnout i do odůvodnění přijatého rozhodnutí, z něhož musí být zřejmé, že nejlepší zájem dítěte byl skutečně předním hlediskem při rozhodování; musí v něm být vyloženo, co příslušný orgán považoval za nejlepší zájem dítěte, na základě jakých kritérií k tomuto závěru dospěl a případně jak byl nejlepší zájem dítěte poměřován s dalšími důležitými zájmy či právy.*“ (obdobně také nálezy ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 3226/16, bod 29, a ze dne 7. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 2027/17, bod 20).

[24] V nyní posuzované věci stěžovatelka nezpochybnila, že žalobkyně jsou osobami blízkými paní I. L. [sestřenice žalobkyně a)] a její dcery M., kterým byla dočasná ochrana udělena. Rovněž není sporné, že tyto osoby spolu trvale žily a vedly společnou domácnost na Ukrajině v době, kdy došlo k událostem vedoucím k hromadnému přílivu vysídlených osob na území (ozbrojený konflikt na území Ukrajiny vyvolaný invazí vojsk Ruské federace), přičemž na území České republiky pokračují ve společném soužití. Dále nebyla zpochybněna ani silná citová vazba mezi žalobkyní a), nezletilými žalobkyněmi b) a c) a paní L. a její dcerou M. Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 10/15, bod 22, konstatoval, že „*pod definici rodinného života dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „evropská Úmluva“) spadají i faktické vztahy mezi osobami, které jsou dlouhodobé a stálé, aniž by formálně šlo o vztahy příbuzenské nebo o manželství či o vztahy formálně státem uznané.*“ Kasační soud s ohledem na výše uvedené souhlasí se závěrem krajského soudu, že žalobkyně, paní L. a její dcera M. na Ukrajině žily ve společenství osob, které lze považovat za rodinu, a že bylo v nejlepším zájmu nezletilých žalobkyň b) a c), aby toto soužití mohlo pokračovat i na území České republiky, přičemž tyto okolnosti ve svém souhrnu naplňují důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 52 zákona o dočasné ochraně.

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace stěžovatelky, že žalobou napadeným rozhodnutím není žalobkyním uložena povinnost opustit území České republiky a že mají možnost požádat o udělení mezinárodní ochrany či o vízum za účelem strpění, není pro posouzení dané věci podstatná. Z předmětné právní úpravy je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo pomocí zákona o dočasné ochraně, případně zákona č. 65/2022 Sb. řešit právě specifické situace, kdy dochází k hromadnému přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu (např. z důvodu ozbrojeného konfliktu, občanské války nebo stálého násilí). Dočasná ochrana má být poskytována potřebným osobám vyžadujícím pomoc mezinárodního společenství, a to zejména v případě jejich hromadného přílivu na území jednotlivých států, kdy by hrozilo, že stávající azylový systém by byl zahlcen velkým počtem nově podaných žádostí o azyl a hrozil by tudíž jeho kolaps. Dočasná ochrana je časově omezenějším institutem než právo

azylu a zároveň s dalšími formami subsidiárními („doplňkové“) ochrany vytvářejí komplex norem určený k pokrytí problematiky vysídlených osob. Skutečnost, že žadatel o dočasnou ochranu (i osoba požívající dočasné ochrany) má možnost svou pobytovou situaci řešit i jinými způsoby (žádost o mezinárodní ochranu, vízum za účelem strpění) nic nemění na tom, že pokud individuální okolnosti žadatelova života naplňují skutkovou podstatu důvodů hodných zvláštního zřetele, a zároveň jsou splněny i ostatní podmínky vymezené v § 52 zákona o dočasné ochraně, je třeba se zabývat dále tím, zda lze žadateli dočasnou ochranu udělit. Případné udělení mezinárodní ochrany či víza za účelem strpění je pak otázkou jiného správního řízení zahájeného na návrh žadatele, jehož výsledek nelze s jistotou předvídat.

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud nepochybil, pokud pro nedostatečně zjištěný stav věci stran toho, zda žalobkyni a) hrozí v případě jejího vycestování do Ruska skutečné nebezpečí ve smyslu § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a z důvodu nesprávné interpretace neurčitého právního pojmu *důvodů hodných zvláštního zřetele* ve smyslu § 52 zákona o dočasné ochraně zrušil žalobou napadené rozhodnutí. V podrobnostech odkazuje na odůvodnění rozsudku krajského soudu.

[27] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měly ve věci plný úspěch, proto mají právo na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden společný úkon právní služby při zastupování tří osob – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] v celkové výši 7 440 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyň je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 1 625 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 9 365 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2023

David Hipšr
předseda senátu