



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Libereckého kraje**, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 584/24, Liberec, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2020, č. j. KRPL-41565-14/ČJ-2020-180026-SV, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 30. 6. 2020, č. j. 58 A 7/2020 – 14,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 5. 2020, č. j. KRPL-41565-14/ČJ-2020-180026-SV (dále jen „rozhodnutí o zajištění“), zajistila žalobce podle § 124 odst. 1 písm. a) 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“), na dobu 60 dnů za účelem správního vyhoštění. Žalobce dne 20. 5. 2020 překročil státní hranici mezi Polskou republikou a Českou republikou mimo hraniční přechod, po turistické stezce, aniž byl držitelem pobytového oprávnění vydaného Českou republikou. Tím porušil ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 5. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-1MIN/KAN, kterým byl s účinností ode dne 18. 5. 2020 zakázán vstup na území České republiky všem cizincům, kteří ke dni 12. 3. 2020 neměli na území České republiky oprávnění k trvalému pobytu nebo k přechodnému pobytu nad 90 dní. Zároveň nepředložil negativní test RT-PCR na přítomnost SARS-CoV-2.

[2] Existovalo nebezpečí, že žalobce by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek tím, že nebude v současné situaci respektovat ochranná opatření přijatá na území ČR v souvislosti se šířením viru SARS-CoV-2. Aplikace zvláštních opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců byla taktéž vzhledem k situaci vyloučena. Dobu zajištění na 60 dnů žalovaná stanovila

„s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění, k potřebě realizovat karanténu po umístění do zařízení pro zajištění cizinců a k možnostem, které policie za současného stavu k realizaci vyhoštění má“. Uvedla, že ač by běžně obstarání potřebných administrativních kroků trvalo 20 dní, vzhledem k omezeným možnostem cestování je doba 60 dnů přiměřená.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí o zajištění u Krajského soudu v Ústí nad Labem pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), který jej rozsudkem ze dne 30. 6. 2020, č. j. 58 A 7/2020 - 14, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Připomněl, že zasáhnout do práva na osobní svobodu lze jen za striktních podmínek. Vzhledem k přísné regulaci vstupu a pohybu osob na území ČR v době pandemie COVID-19 šlo zajistit žalobce podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který míří k zajištění vyhošťovaného cizince, u něhož je nebezpečí, že by účel vyhoštění mařil porušením zájmů zdejší společnosti před jeho realizací. Tím, že svým vstupem na území ČR porušil ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví, dal najevo nedostatek respektu a spolehlivosti v oblasti dodržování opatření pro ochranu veřejného zdraví. Proto žalovaná mohla očekávat, že by karanténní opatření dále nerespektoval. Takové chování by představovalo závažné narušení veřejného pořádku. I když žalovaná zevrubně nevyložila, v čem narušení veřejného pořádku spatřovala, přesto jsou z jejího rozhodnutí tyto úvahy zřejmýslovně uvedla, že hrozilo, že žalobce nebude respektovat nařízenou karanténu.

[4] Důvodná však byla námitka nepřiměřené doby zajištění. V době vydání rozhodnutí o zajištění již bylo obecně známou skutečností, že onemocnění se projevuje obvykle do 14 dnů po nákaze, standardně byla nařizována karanténa 14 dní. Žalovaná stanovila dobu zajištění nad 14 dní s ohledem na složitost přípravy správního vyhoštění. Platí ovšem, že zajištění může trvat jen po nezbytnou dobu. Pokud odpadne důvod podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nelze odůvodnit trvání zajištění až do doby vyhoštění jen tím, že správní orgány nedokázaly postupovat dostatečně rychle. Žalovaná popsala jediný důvod obav z narušení veřejného pořádku, a to obavu, že žalobce byl infikován virem SARS-CoV-2. Ta však musela pominout po 14 dnech zajištění, kdy uplynula inkubační doba, a už muselo být zřejmé, zda byl nakažen, či nikoli. Zajištění bylo důvodné pouze po tuto dobu, nikoli po dobu 60 dní, takže rozhodnutí o zajištění bylo nezákonné.

II. Obsah kasační stížnosti žalované

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Krajský soud nesprávně konstatoval, že jediným důvodem pro zajištění byl výkon nařízené karantény. Délku trvání zajištění 60 dní zvolila s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy vyhoštění a fakticky omezeným možnostem správních orgánů, čímž se ale krajský soud nezabýval. V rozhodnutí o zajištění uvedla, že přípravné úkony, které by běžně trvaly zhruba 20 dní, v mimořádné situaci pandemie trvají déle, a proto považuje nadále dobu 60 dní za přiměřenou, pod maximální přípustnou dobou zajištění podle § 125 zákona o pobytu cizinců.

[7] Žalobce mohl svým jednáním ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Vstoupil do České republiky v rozporu se zákazem vstupu, který na něj dopadal. Byl potenciálním rizikem z hlediska šíření koronaviru a jeho nekontrolovaný pobyt a pohyb na území České republiky by znemožnil „trasování“ a monitoring, čímž by došlo k ohrožení zdraví osob na území České republiky. Krajský soud podle ní „bezprecedentně legalizoval“ pobyt žalobce, neboť po jeho rozsudku musel být

pokračování

ze zařízení pro zajištění cizinců propuštěn a nebyl dále omezen na osobní svobodě. Přiměřenost dopadu do soukromého a rodinného života posoudila, nezjistila žádné blízké rodinné vazby. Uzavřela, že rozhodnutí o zajištění bylo řádně odůvodněné, přiměřené tehdejší situaci, souladné se zákonem a sledovalo realizaci vyhoštění žalobce. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zhodnotil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Mezi účastníky není sporu o skutkovém stavu věci. Jediná kasační námitka míří proti právnímu závěru krajského soudu, že zajištění v rozsahu doby, která přesahovala standardní dobu karantény v délce 14 dní, nebylo nezbytné, neboť z napadeného rozhodnutí neplynuly žádné důvody, proč žalobce nadále po absolvování karantény představoval hrozbu pro veřejný pořádek.

[11] Nejvyšší správní soud se proto nezabýval samotnou zákonností důvodu, pro nějž u žalobce došlo k zásahu do osobní svobody, neboť tato otázka musela zůstat stranou kvůli vázanosti důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: *Policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zabavení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud a) je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek (...).*

[13] Toto ustanovení provádí čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“). Podle jeho odst. 1 *[n]emohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) brozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje (...).*

[14] Zajištění v režimu návratové směrnice představuje zásah do osobní svobody, chráněné čl. 8 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) a čl. 6 Listiny základních práv EU. Jde o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce, a proto může být přípustný jen za přísně vymezených podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem České republiky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS).

[15] Podle čl. 6 ve spojení s čl. 52 odst. 1, věty druhé, Listiny základních práv EU je zásah do práva na osobní svobodu přípustný jen tehdy, je-li nezbytný. Toto základní pravidlo je rozpracováno právě v čl. 15 odst. 1 návratové směrnice *in fine: Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.* Podle čl. 15 odst. 4

návratové směrnice *[u]káže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.*

[16] Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců: *Policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím ke předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění.* Policie je navíc podle § 126 písm. a) téhož zákona povinna po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají.

[17] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 17. 12. 2014, č. j. 4 Azs 192/2014 - 32, „*[r]ozhodnutí o zajištění cizince, jako nástroj omezující lidskou svobodu, musí obsahovat v odůvodnění konkrétní skutkové okolnosti, které dokládají nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.*“

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že obava z nerespektování karantény byla jen jednou z okolností, podle níž určila dobu zajištění. Doba 60 dnů nevyplývala pouze z délky karantény, která podle krajského soudu odůvodňovala zajištění jen po dobu 14 dnů. V potaz musela vzít i předpokládanou složitost přípravy správního vyhoštění, kterou komplikovala regulace vstupu cizinců ze strany třetích států stejně jako významná omezení letecké dopravy. Stěžovatelka tedy tvrdí, že naplnila dikci § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a rozhodla o zajištění jen po dobu nezbytnou.

[19] Tato argumentace se ovšem míjí s důvody, pro něž krajský soud zrušil rozhodnutí o zajištění. Nezpochybil, že doba zajištění byla určena s přihlédnutím ke složitosti přípravy výkonu vyhoštění a že příprava vyhoštění vlivem mimořádné situace spojené s pandemií nemoci COVID-19 by trvala déle než obvykle. Avšak nehledě na dobu nutnou k přípravě vyhoštění, zajištění může trvat jen po dobu, po kterou trvá důvod, pro nějž bylo nařízeno. Administrativní náročnost realizace vyhoštění není důvodem pro zajištění. Pouze za podmínky, že trvají důvody zajištění, může administrativní náročnost ospravedlnit určení doby zajištění.

[20] Stěžovatelka musela v rozhodnutí o zajištění vymezit, v čem spatřuje možnost závažného narušení veřejného pořádku, od čehož se odvíjely úvahy o nezbytné délce trvání zajištění. V rozhodnutí vyjádřila obavu, že žalobce „*nebude respektovat ochranná opatření přijatá na území ČR v souvislosti s šířením nemoci COVID-19*“. Stejně tak v kasační stížnosti spojila ohrožení veřejného pořádku pouze s tím, že by se žalobce, v době nelegálního vstupu do České republiky potenciálně nakažený virem SARS-CoV-2, volně pohyboval po českém území, a tím ohrožoval veřejné zdraví. Tento důvod narušení veřejného pořádku však pominul po uplynutí 14 dnů od okamžiku zajištění, jak konstatoval krajský soud.

[21] Standardní doba karantény kvůli možnosti nákazy virem SARS-CoV-2 byla totiž v době vydání rozhodnutí o zajištění právě 14 dní. Pokud se u žalobce během této doby neprojeví žádné příznaky choroby (případně mohl být proveden test na přítomnost viru v jeho organismu), nemohlo nadále hrozit narušení veřejného pořádku. Stěžovatelka v rozhodnutí o zajištění nezdůvodnila, proč volný pohyb žalobce představoval hrozbu pro veřejný pořádek v České republice i po uplynutí této standardní doby karantény. Nejvyšší správní soud má stejně jako krajský soud za to, že obecná obava z nerespektování ochranných opatření na území České republiky nebyla dostatečně podložena. Za takové situace nešlo zajištění prodlužovat jen s odkazem na to, že vyhoštění dosud nebylo připraveno.

[22] Lze shrnout, že zajištění může trvat jen po dobu, po kterou existuje jeho vymezený důvod. Stěžovatelka v rozhodnutí vymezila důvod, který trval po kratší dobu, než jak v rozhodnutí

pokračování

stanovila délku zajištění. Právní názor krajského soudu, že takto excesivně stanovená doba zajištění činí rozhodnutí stěžovatelky nezákonným, byl správný.

[23] Ke stejnému závěru ostatně NSS dospěl i ve skutkově obdobných případech v rozsudcích ze dne 16. 9. 2020, č. j. 10 Azs 224/2020 - 37, ze dne 29. 9. 2020, č. j. 10 Azs 223/2020 - 31, a ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 Azs 166/2020 – 27, na něž odkazuje.

[24] Nad rámec toho považuje Nejvyšší správní soud za nutné se vyjádřit k tvrzení stěžovatelky, že volný pohyb žalobce po území České republiky, k němuž dochází po zrušení rozhodnutí o zajištění, jehož následkem byla nucena žalobce propustit, je „bezprecedentní“ hrozbou pro veřejný pořádek sám o sobě. Konkrétně na s. 5 kasační stížnosti uvedla: *„Žalobce se v tuto chvíli zcela nekontrolovaně pohybuje po území České republiky, ležce tak může přispět k nekontrolovanému šíření onemocnění COVID-19, aniž by dodržoval příslušná hygienická opatření, čímž se stal zdravotním rizikem pro celou zdejší společnost.“*

[25] Takovou úvahu musí Nejvyšší správní soud odmítnout. Ani současné mimořádné poměry způsobené pandemií nemoci COVID-19 neumožňují tvrdit, že je nezbytné zbavit bez dostatečného zákonného podkladu kohokoli osobní svobody jen proto, že potenciálně může šířit toto onemocnění. Není možné eliminovat veškeré riziko pokračujícím zásahem do osobní svobody cizince, pakliže pro takový zásah do osobní svobody neexistuje zákonné zmocnění. Nejvyšší správní soud znovu odkazuje na čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 Úmluvy, které shodně zdůrazňují důležitost zákonného podkladu pro zásah do osobní svobody jakékoli osoby, tedy i cizinců zadržovaných na území České republiky bez oprávnění k pobytu, kteří na území vstoupili nelegálně.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Naopak žalobce měl ve věci plný úspěch, měl by proto právo na náhradu nákladů řízení, Nejvyšší správní soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť v řízení neučinil žádný úkon, takže mu žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 29. října 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu