



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **L. S.**, zastoupený Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2020 č. j. OAM-510/LE-BA04-HA08-ZZC-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 1. 2021, č. j. 18 Az 61/2020 – 34,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 1. 2021, č. j. 18 Az 61/2020 – 34, **se** ve výrocích I. a II. **z r u š u j e .**
- II.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2020 č. j. OAM-510/LE-BA04-HA08-ZZC-2019, **se z r u š u j e .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Odměna ustanoveného advokáta Mgr. Ladislava Bártý **se u r č u j e** částkou 4.114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 11. 2020 č. j. OAM-510/LE-BA04-HA08-ZZC-2019 byl žalobce zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a podle odst. 5 téhož ustanovení mu byla stanovena doba trvání tohoto zajištění do 28. 12. 2020 s možností následného prodloužení. Žalovaný vycházel z hlášení Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR, P. S. H., podle kterých se žalobce dostavoval

opakovaně do tohoto pobytového střediska z vycházky v podnapilém stavu a do zařízení vstupoval bez ochranné roušky, na jejíž nošení ve vnitřních prostorách střediska byl upozorněn jeho pracovníky. Dne 11. 11. 2020 kontaktovala správu uprchlických zařízení Policie ČR a žádala ztotožnění žalobce, který společně s dalším klientem odcizil v obchodním domě Tesco dva kusy krabicového vína. Z uvedeného žalovaný dovodil, že žalobce soustavně a opakovaně porušuje nařízení spojená s vyhlášeným nouzovým stavem v České republice. Z vycházek se vrací do pobytového střediska opilý a stýká se s osobami, u nichž nelze vyloučit riziko nákazy, a nedodržuje nařízení o omezeném pohybu osob. Svým jednáním a chováním tak ohrožuje veřejný pořádek, a je proto nezbytné (po dobu probíhajícího správního řízení ve věci jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany) zajistit jej v zařízení pro zajištění cizinců.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. V ní zejména uvedl, že jednání popsané v rozhodnutí žalovaného není nebezpečím pro veřejný pořádek nebo bezpečnost státu. Nedosahovalo totiž intenzity způsobilé narušit veřejný pořádek.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Žalobce opakovaně opouštěl pobytové středisko; konzumoval alkohol a pohyboval se v nekontrolovatelném prostoru bez ochrany úst – roušky a nepochybně se dostával do styku s dalšími osobami. Činil tak v době, kdy na území České republiky bylo její vládou rozhodnuto o přijetí krizových opatření v důsledku zhoršení epidemické situace v souvislosti s výskytem nemoci SARS-CoV-2. Součástí těchto krizových opatření mimo jiné byl také zákaz volného pohybu osob se stanovenými výjimkami, jako jsou cesty do zaměstnání, výkon povolání a další. Dle názoru krajského soudu uvedené jednání žalobce nesporně lze kvalifikovat jako jednání způsobilé narušit jeden ze základních zájmů společnosti, kterým je ochrana života a zdraví občanů, tedy jako jednání představující nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[5] V ní uvádí, že krajský soud se dostatečně nezabýval povahou jednání a stupněm jeho nebezpečnosti. Neobsahuje-li odůvodnění rozhodnutí uvedení podkladů pro rozhodnutí a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud přitom výše uvedeným náležitostem § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dostal jen z části, neboť se přiklonil k formulaci žalovaného.

[6] Na základě definice „veřejného pořádku“ stanovené Soudním dvorem Evropské unie je zřejmé, že úřední záznamy, které nelze vyhodnotit jako dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku i přes skutečnost, že byl spáchán v nouzovém stavu. Nelze je podřadit pod skutečné a zejména dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Jde o chování samozřejmě nepřijatelné a nespolečenské, což si stěžovatel uvědomuje a svých činů lituje. Nicméně nenaplnuje požadovanou intenzitu dostatečné závažnosti, aby bylo nutné přistoupit k omezení osobní svobody. Navrhuje proto zrušit rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na závěry napadeného rozsudku a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71). Za nepřezkoumatelná (pro nedostatek důvodů) jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). V projednávané věci z odůvodnění rozsudku krajského soudu jsou jeho závěry stroze avšak dostatečně odůvodněny (je patrné, co ho k nim vedlo). Napadený rozsudek je proto přezkoumatelný.

[11] Podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu (důraz přidán) „[m]inisterstvo může v případě nutnosti rozhodnout o **zajištění** žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže je důvodné se domnívat, že by mohl představovat **nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek**“.

[12] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 2. 2021, č. j. 1 Azs 322/2020 - 25 (obdobně i v rozsudku ze dne 18. 3. 2021, č. j. 7 Azs 330/2020 - 38), konstatoval, že „[o]brožení společnosti potenciálním šířením nakažlivé nemoci lze hodnotit jako obrožení veřejného zdraví, nikoliv jako obrožení veřejného pořádku. Zákon o pobytu cizinců v různých kontextech pracuje s pojmy veřejný pořádek, veřejná bezpečnost i veřejné zdraví. Již prostým jazykovým výkladem lze dospět k závěru, že obsah těchto pojmů se liší. Chrání různé společenské zájmy a nelze je libovolně zaměňovat (obdobně viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2020, č. j. 41 A 60/2020-31).“ Dle rozsudku ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 Azs 216/2020 - 61, „jde o »jiný« veřejný pořádek, který ochranu veřejného zdraví obsahuje. Naopak zákon o pobytu cizinců jednoznačně zajištění cizince jen z důvodu obrožení veřejného zdraví neumožňuje“. Ke stejným závěrům lze s ohledem na znění a chráněné zájmy (veřejný pořádek, národní bezpečnost a veřejné zdraví; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 - 30, č. 2950/2014 Sb. NSS) dospět i ve vztahu k zákonu o azylu.

[13] Judikatura Soudního dvora Evropské unie a Nejvyššího správního soudu (srov. judikaturu uvedenou v rozsudku č. j. 5 Azs 13/2013 - 30 a usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS) dostatečně vymezuje neurčitý právní pojem „veřejný pořádek“ dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Východiskem je zde stejně jako v případě výkladu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců obecný test použití výhrady veřejného pořádku v oblasti volného pohybu osob a imigračního a azylového práva zformulovaný Soudním dvorem Evropské unie (srov. rozsudek ve věci Bouchereau, bod 35, rozsudek ze dne 19. 1. 1999, Calfa, C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 21, rozsudek ze dne 29. 4. 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01, Recueil, s. I-5257, bod 66, rozsudek ze dne 10. 3. 2005 ve věci Komise proti Španělsku, C-503/03, Sb. rozh., s. I-1097, bod 46, rozsudek

ze dne 7. 6. 2007, Komise proti Nizozemí, C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383, bod 43, rozsudek ve věci Jipa, bod 25). Obě tato ustanovení jsou výsledkem transpozice směrnic EU a sledují obdobný účel, kterým je ochrana základních zájmů společnosti, a to do budoucna. Proto za situace, kdy zákon o azylu ani relevantní předpisy unijního práva dosud neurčují konkrétní okolnosti, jež mohou založit důvodné podezření, že by mohl žadatel představovat nebezpečí pro veřejný pořádek [ostatně rovněž již citovaný čl. 8 odst. 3 písm. e) nové přijímací směrnice přebírá tento důvod pro zajištění žadatele o mezinárodní ochranu v jeho obecné formulaci „z důvodu ochrany veřejného pořádku“], není žádný důvod, proč závěry vyslovené rozšířeným senátem nevztáhnout i na § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. To tedy znamená, že za nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu je třeba považovat pouze hrozbu takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.

[14] Ačkoliv nelze vyloučit, že opakované páchání i méně (protiprávně) intenzivního jednání může ve svém souhrnu představovat nebezpečí pro veřejný pořádek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 2 Azs 122/2016 - 79, č. 3513/2017 Sb. NSS), v projednávané věci se o skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nejednalo. Stěžovatel sice dle krajského soudu „*opakovaně [opouštěl] pobytové středisko, kdy následně konzumoval alkohol, pohyboval se v nekontrolovatelném prostoru bez ochrany úst – roušky a nepochybně se dostával do styku s dalšími osobami. Činil tak v době, kdy na území České republiky bylo její vládou rozhodnuto o přijetí krizových opatření v důsledku zhoršení epidemické situace v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV 2 porušil*“. Nebylo však prokázáno, že by stěžovatel onemocněním SARS-CoV-2 trpěl a mohl tedy potenciálně spáchat trestný čin (srov. § 152 an. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník). Ze správního spisu nevyplývá, že by byl stěžovatel testován na přítomnost uvedeného onemocnění, ani není nikde zmíněno, že by se u něj projevovaly příznaky typické pro onemocnění COVID-19. Soud a ani žalovaný v souvislosti s nedodržením právních předpisů (včetně „covidových“ opatření) ani neuvedli žádný veřejnoprávní postih vůči stěžovateli (ani za přestupek).

[15] Jistě lze připustit, že v individuálních případech může ohrožení veřejného zdraví dosáhnout takové intenzity, že bude představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. V projednávaném případě však taková situace nenastala. Z ničeho totiž nevyplývá ani to, že by ze strany stěžovatele prokazatelně došlo byť k ohrožení veřejného zdraví (života a zdraví občanů), jak tvrdí krajský soud a žalovaný. Tím méně byl naplněn požadavek vyžadující, aby cizinec představoval nebezpečí pro veřejný pořádek. Zajištění cizince přitom představuje závažný zásah do jeho práv. Listina základních práv a svobod ve svém čl. 8 odst. 2, stejně jako Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve svém čl. 5 odst. 1, jednoznačně stanoví, že nikdo nesmí být zbaven svobody než z důvodů, které stanoví zákon. Jelikož nebyly splněny podmínky uvedené v § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, tedy stěžovatel nepředstavoval nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, nebylo zajištění dle tohoto důvodu souladné se zákonem.

[16] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené shledal rozsudek krajského soudu nezákonný.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek v rozsahu výroku I., kterým byla žaloba zamítnuta, zrušil

(§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože výrok II., podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladu řízení o žalobě, je na výroku I. závislý, zrušil Nejvyšší správní soud napadený rozsudek také v rozsahu výroku II. (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Výrok III., jímž byla ustanovenému zástupci stěžovatele přiznána odměna za zastupování v řízení o žalobě, není na ostatních výrocích obsahově závislý a nebyl napaden. Podpůrně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2017, č. j. 2 Azs 23/2017 - 23, ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 Azs 6/2017 - 19, ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 108/2011 - 139, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64.

[18] Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalované, přistoupil Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rovněž ke zrušení tohoto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však současně nevrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), neboť po zrušení rozhodnutí o zajištění stěžovatele je nutno na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Podle § 46a odst. 6 zákona o azylu je totiž vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění prvním úkonem v řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 Azs 419/2019 - 49). Proto neexistuje řízení, v němž by žalovaná mohla pokračovat. Zrušení rozhodnutí o zajištění jako prvního úkonu ve věci z povahy věci znamená ukončení řízení (obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1 Azs 495/2019 - 43, č. 4085/2020 Sb. NSS či ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 - 34, č. 2757/2013 Sb. NSS).

[19] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze spisu krajského soudu ani Nejvyššího správního soudu ovšem nevyplývá, že by stěžovateli v řízení o kasační stížnosti či v řízení před krajským soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly. Stěžovatel neměl náklady se zaplacením soudního poplatku, neboť řízení ve věci zajištění cizince jsou od placení soudního poplatku osvobozeny podle § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Neměl ani náklady spojené s právním zastoupením, neboť advokát mu byl ustanoven krajským soudem podle § 35 odst. 10 s. ř. s., podle jehož poslední věty platí, že zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.), nikoli žalovaný. Stěžovateli tak žádnou náhradu nákladů řízení před krajským soudem ani před Nejvyšším správním soudem nelze přiznat.

[20] Ustanovenému advokátovi přiznal Nejvyšší správní soud odměnu za jeden úkon právní služby, kterým je sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za provedení úkonu právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna je proto dále zvýšena o částku odpovídající této dani, která činí 714 Kč. Celkem tedy odměna ustanoveného advokáta činí 4.114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu. O odměně a náhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce v řízení o žalobě rozhodl krajský soud třetím výrokem napadeného rozsudku, který zůstává nedotčen.

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

V Brně dne 15. dubna 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu