



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní Mgr. Helenou Konečnou ve věci

žalobce: **F. C.**
zastoupený JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem
se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6

proti
žalovanému: **Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje**
odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort
Věkoše 416, Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2020, čj. KRPH-74612-29/ČJ-2020-050022-SV,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 10. 9. 2020, čj. KRPH-74612-29/ČJ-2020-050022-SV se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Ing. Jakubu Backovi, advokátu se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, se přiznává odměna ve výši 8 228 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Krajského soudu v Hradci Králové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Žalobce se žalobou ze dne 22. 9. 2020, soudu došlou dne 24. 9. 2020, domáhá přezkoumání shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) a písm. b) 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“). Doba zajištění byla stanovena na 60 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.
2. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí popsal zjištění, která učinil v průběhu správního řízení, a to, že dne 10. 9. 2020 byla hlídkou dopravní policie přivolána hlídka OPKPaE HK ve věci ztotožnění cizince nacházejícího se na dálnici D11 bez cestovního dokladu. Hlídkou OPKPaE HK byl žalobce vyzván k předložení dokladů opravňujících jej k pobytu na území České republiky a dokladů prokazujících úhradu cestovního zdravotního pojištění. Ten uvedl své jméno, státní příslušnost MDA a trvalý pobyt, avšak platný cestovní doklad nepředložil. Proto byl za účelem prokázání totožnosti předveden na OPKPaE HK. Cestou mezinárodní policejní spolupráce s policejními orgány Moldavské republiky byla totožnost žalobce potvrzena, následně byl téhož dne doručen na policejní pracoviště jeho cestovní pas Moldavské republiky. Kontrolou předloženého cestovního dokladu bylo na místě zjištěno, že naposledy přicestoval na území schengenského prostoru dne 7. 9. 2020 přes maďarský hraniční přechod Battoya. Dále bylo zjištěno, že není držitelem platného pobytového oprávnění vydaného Českou republikou. Vzhledem k tomu, že dle nařízení Ministerstva zdravotnictví platného v době vstupu na území České republiky nebyl žalobce oprávněn na území České republiky vstoupit ani zde pobývat a na místě kontroly hlídce nepředložil žádné dokumenty, které by jej k pobytu na území České republiky opravňovaly, byl dne 10. 9. 2020 ve 14:00 hod. zajištěn dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., neboť vstoupil na území České republiky přes hraniční přechod, ačkoli se na něj nevztahovala žádná z výjimek Ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví České republiky ze dne 24. 8. 2020, čj. MZDR-20599/2020-25/MIN/KAN (dále také jen „ochranné opatření MZDR“), kterým se s účinností ode dne 25. 8. 2020 od 00:00 hod., upravuje vstup na území České republiky, v souvislosti s ochranou před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2.
3. Žalovaný proto téhož dne 10. 9. 2020 se žalobcem zahájil dle ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), řízení ve věci správního vyhoštění dle ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců. V souvislosti s povinností zajištěného cizince strpět provedení odběru biologického vzorku za účelem zjištění přítomnosti onemocnění COVID-19 uložené bodem I. odst. 12 ochranného opatření MZDR s výsledkem pozitivním. Žalovaný uvedl, že z výsledku testu PCR-RT je zřejmé, že žalobce představuje značné zdravotní riziko, z čehož vyplývá, že by mohl při pobytu na území České republiky závažným způsobem narušit veřejný pořádek a ohrozit veřejné zdraví.
4. Ve stejný den byl sepsán protokol o výsledku žalobce jako účastníka správního řízení, v němž žalobce popsal, že do České republiky přicestoval za prací s kamarádem, autobusem přijeli dne 8. 9. 2020 do Hradce Králové, na autobusovém nádraží na ně čekal zřejmě majitel firmy, pro kterou měli pracovat, a ten je odvezl autem na ubytovnu. Práce

byla žalobci přislíbena na 3 měsíce. Dne 10. 9. 2020 žalobce při práci rozbil nějaký díl, na kterém pracovali, a kamarád, který mu tuto práci sehnal, mu vynadal a poslal jej zpátky na ubytovnu. Žalobce proto odešel směrem, kde si myslel, že je ubytovna, a následně jej zastavila policie. Žalobce uvedl, že informace v souvislosti s ochrannými opatřeními MZDR si nezjišťoval a že o tom, že nemůže vstoupit do České republiky a v České republice pobývat, nevěděl, nezajímal se o to. Uvedl, že jeho zdravotní stav je dobrý, že se cítí být zdravý, do styku s osobou, která má pozitivní test na COVID-19 nepřišel. V České republice ani v jiném členském státě Evropské unie nemá žádné příbuzné ani blízké osoby. V Moldávii bydlí společně s rodinou v rodinném domě, má tam příbuzné, se kterými je v těsném kontaktu.

5. Žalovaný na základě uvedených zjištění uzavřel, že žalobce nerespektoval ochranné opatření MZDR ze dne 24. 8. 2020, které mu zakazovalo vstup na území České republiky. Pokud chtěl cestovat do České republiky, měl si zjistit, za jakých podmínek je to možné. Žalovaný má za to, že cizinec, který chce vstoupit na území České republiky, je dostatečně seznámen s aktuálními podmínkami pro překračování státní hranice, a to zejména s přihlédnutím k opatřením s pandemií nemoci COVID-19. Tvrzení žalobce, že o ochranném opatření v České republice nevěděl, označil za účelové. Byl povinen po vstupu na území České republiky vykonat nařízenou karanténu, tu nikde nevykonat a nekontaktoval ani žádnou hygienickou stanici. Za současného stavu, kdy byl testován na onemocnění COVID-19 s pozitivním výsledkem, žalovaný nepovažoval za přípustné, aby si žalobce dodatečně sám zajišťoval ubytování za účelem plnění karantény.
6. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce naplnil podmínky uložení rozhodnutí o zajištění dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť je zde důvodné a oprávněné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek tím, že nebude ve své současné situaci respektovat ochranná opatření přijatá na území České republiky v souvislosti s šířením nemoci COVID-19, a dále je důvodné a oprávněné nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.
7. Žalovaný se při svém rozhodování zabýval i otázkou, zda žalobci lze a postačí uložit zvláštní opatření za účelem vycestování, či je nezbytně nutné přistoupit k jeho zajištění. Uvedl, že ve smyslu ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců posoudil dosavadní jednání žalobce, jeho výpověď a možnost vykonat karanténu. Dospěl k závěru, že v případě žalobce nelze aplikovat zvláštní opatření ve smyslu odstavce 1 písm. a) zmíněného ustanovení, neboť za současného stavu, kdy má projít nařízenou karanténou a na území České republiky, je hlášen k pobytu pouze v ubytovacím zařízení, nepovažuje za přípustné, aby si zajišťoval ubytování za účelem karantény a pohyboval se na území České republiky bez kontroly. Nelze aplikovat ani zvláštní opatření ve smyslu odstavce 1 písm. b) zmíněného ustanovení, neboť žalobce sám uvedl, že nemá dostatek peněz k vycestování, a že za současného stavu, kdy sousední státy přijaly opatření v souvislosti s šířením nemoci COVID-19, dostatek finančních prostředků k vycestování neskýtá záruku vycestování a návratu do domovského státu. Za současného stavu je dle jeho názoru nerealizovatelné i opatření ve smyslu ustanovení odstavce 1 písm. c) zmíněného ustanovení. Dle žalovaného sice policie disponuje zařízením k realizaci zvláštního opatření podle odstavce 1 písm. d) téhož ustanovení, to je však primárně určeno pro ohrožené skupiny osob, např. těhotné ženy, rodiny s malými dětmi apod., u žalobce důvody pro realizaci takového opatření neshledal.

8. Dle žalovaného tedy v daném případě nepostačuje uložení zvláštních opatření za účelem vycestování ve smyslu ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců a vydání rozhodnutí o zajištění žalobce dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) a písm. b) téhož zákona je proto zcela vhodné a přiměřené opatření, zatímco jiná, mírnější opatření, by byla zjevně nedostatečná.
9. Dále žalovaný konkretizoval, že nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, spatřuje v tom, že žalobce prokazatelně vstoupil na území České republiky v době platného ochranného opatření a nesplnil podmínky vstupu uvedené v něm, stal se tak rizikem pro Českou republiku, neboť mohl způsobit zavlečení onemocnění COVID-19 na území České republiky, což se následně potvrdilo, kdy byl testován onemocněním COVID-19 s pozitivním výsledkem, aniž by vykazoval viditelné příznaky a subjektivně se cítil být nemocným. Cizinci, kteří poruší toto ochranné opatření, tak závažným způsobem naruší veřejný pořádek, neboť představují bezpečnostní riziko při šíření koronaviru. Jejich volný pohyb na území vzhledem k povinnostem vyplývajícím z ochranného opatření tak představuje bezpečnostní riziko. Naplnil tedy podmínky pro zajištění dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť je nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek tím, že nebude ve své současné situaci respektovat ochranná opatření přijatá na území České republiky v souvislosti s šířením nemoci COVID-19. Nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, dále žalovaný spatřuje v tom, že v době pandemie velkého rozsahu zasahující do více kontinentů i přes nařízení ochranného opatření MZDR ČR vstoupil a pobýval na území České republiky a tímto svévolným vstupem a pobytem na území porušil mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vedoucí k zabezpečení ochrany zdraví občanů České republiky, likvidaci infekčního onemocnění COVID-19 a zamezení jeho dalšího šíření.
10. K nebezpečí, že by žalobce mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, žalovaný uvedl, že z jeho jednání spočívajícího v porušení zákazu vstupu a pobytu na území státu nacházejícího se ve vážné epidemiologické situaci je zřejmé, že nehodlá respektovat tento mimořádný stav, ani státem vydané ochranné opatření. Skutečnosti týkající se omezení pohybu osob a zákazu vstupu cizinců jsou přitom všeobecně známé a žalobce si jich musel být dobře vědom. Vždyť pandemií, která přijetí nezbytných opatření k zamezení zavlečení či šíření nemoci vyvolala, je zasažena i země původu žalobce. Informace týkající se aktuální situace a opatření platných pro území České republiky jsou přitom průběžně aktualizovány a zveřejňovány na mnoha internetových stránkách státních úřadů (zejména Ministerstva zdravotnictví ČR a Ministerstva zahraničních věcí ČR). Proto také dle žalovaného nemůže být pochyb o tom, že žalobce platný zákaz vstupu a pobytu na území České republiky porušil vědomě, čímž vlastní zájmy zcela jednoznačně nadřadil nad zájmy společnosti řešící prostřednictvím cílených restrikcí mimořádnou epidemiologickou situaci na svém území. V jednání žalobce lze proto spatřovat nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat i výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, které lze pro závažnost zjištěného protiprávního jednání považovat za jeho nezbytný důsledek.
11. Závěrem se žalovaný zabýval také tím, zda je možné rozhodnutí o správním vyhoštění vydat v souladu s ustanovením § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy s ohledem na přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobce, a dospěl k závěru, že

není důvod předpokládat, že by rozhodnutím k takovému nepřiměřenému zásahu mohlo dojít.

II. Shrnutí žalobních bodů

12. Žalobce se včas podanou blanketní žalobou domáhá přezkoumání a zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, žalobu následně doplnil prostřednictvím soudem ustanoveného zástupce, a to o následující žalobní důvody.
13. Předně namítl nezákonnost rozhodnutí ve vztahu k aplikaci ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy zajištění z důvodu, že „je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“. Konstatoval, že za naplnění důvodů tohoto ustanovení žalovaný označil to, že žalobce porušil ochranné opatření MZDR a tedy vstoupil na území České republiky bez zohlednění speciálních požadavků stanovených tímto nařízením pro ochranu před šířením nemoci COVID-19. Žalobce však považuje aplikaci ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve svém případě za jednoznačně nezákonnou a nepřijatelnou. Připomněl, že aplikovatelnost tohoto ustanovení spočívá zejména na interpretaci pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“, přičemž při interpretaci tohoto pojmu je žalovaná povinna vycházet mimo jiné ze stávající judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se obdobných ustanovení právních předpisů zejména ustanovení § 119 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců a ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Zvláště pak ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu je s ustanovením § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců jednoznačně příbuzné, neboť obsahuje právě úpravu zajištění cizince zdůvodněného tím, „že se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.“ K tomu poukázal na relativně bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu k ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, konkrétně rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 5 Azs 13/2013-30. Nejvyšší správní soud se pak v řadě případů zabýval i tím, zda je možné konkrétní jednání označit za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, např. v rozsudku ze dne 22. 7. 2016, čj. 5 Azs 37/2016-55, nebo ze dne 10. 3. 2016, čj. 5 Azs 2/2016-30.
14. Dle žalobce žalovaný při jeho zajištění zřetelně vybočil z mezí aplikovatelnosti ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť je nepochybné, že to, jakým způsobem žalobce porušil právní předpisy České republiky, nenaplnuje požadavky skutečného, závažného ohrožení veřejného pořádku. Aniž by žalobce jakkoliv zpochybňoval potřebu činění opatření proti epidemii COVID-19, nelze přehlédnout, že jeho provinění je fakticky proviněním spočívajícím v nerespektování „obecně karanténního opatření“, tedy opatření postaveného na roveň karanténě podle ustanovení § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví. Nelze hovořit o tom, že by snad měl šířit nakažlivou nemoc, nebo se měl dopustit jednání, které by jen vzdáleně mohlo připomínat jakékoliv trestněprávně relevantní jednání. Není ani patrné, že by žalobce nerespektoval jakékoliv nařízení či opatření vědomě, a je velmi pravděpodobné, že se porušení předmětného opatření dopustil „pouze“ nedbalostně, tj. že si přesně nezjistil podmínky vstupu na území České republiky. Lze sice hovořit o možném porušení předmětného nařízení MZDR, ale neexistuje žádný důvod domnívat se, že by se mělo jednání o natolik závažné, že by mohlo vést až k omezení osobní svobody žalobce.

15. Žalobce má proto zato, že v jeho případě je zajištění podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zneužitím tohoto institutu, zvláště s ohledem na to, že zajištění podle tohoto ustanovení má být využito u skutečně aktuálního ohrožení veřejného pořádku, což těžko může být jednání, které ani vzdáleně nedosahuje byť jen trestněprávní závažnosti. Ačkoliv se tedy žalobce dopustil protiprávního jednání, které může za jistých okolností vést k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, nelze konstatovat, že by se mohlo jednat o jednání ohrožující bezpečnost státu či závažně ohrožující veřejný pořádek.
16. Žalobce namítl nezákonnost rozhodnutí i ve vztahu k aplikaci ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy zajištění z důvodu, že je zde nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a namítl i nepřijatelnost úvahy o nepoužitelnosti využití institutu zvláštních opatření. Znovu poukázal na to, že jeho nelegální pobyt na území České republiky byl zjevným důsledkem jeho neznalosti příslušného předpisu Ministerstva zdravotnictví. Z ničeho však neplyne, že by měl jakýkoliv motiv v tomto pobytu pokračovat, nerespektovat rozhodnutí o správním vyhoštění a nespolutracovat s žalovaným. Žalobce se svého jednání ostatně nedopustil úmyslně a o jeho neupřímných úmyslech nesvědčí ani jeho pobytová historie na území České republiky. K tomu poukázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, čj. 5 Azs 294/2016-18, v němž se tento soud vyjádřil k otázce nemožnosti uložení zvláštních opatření při vědomém dlouhodobém nelegálním pobytu na území České republiky spojeném s výkonem nelegální práce, přičemž dopěl k závěru, že takové skutečnosti samy o sobě nemohou vést k nemožnosti uložení zvláštních opatření podle zákona o pobytu cizinců.
17. Dle žalobce tedy musí být dány konkrétní důvody pro existenci závěru o naplnění podmínek ustanovení § 124 odst. 1 písm. b), nota bene, pokud správní orgán k zajištění přistoupí a vyloučí i uložení zvláštních opatření. K tomuto ovšem v případě žalobce nedošlo, žalovaný tento důvod zajištění fakticky opřel pouze o existenci rozhodnutí o správním vyhoštění a dále o spekulaci o tom, že by se žalobce mohl nelegálního pobytu dopouštět i nadále, ačkoliv v případě žalobce není ani zřejmé, že se jednalo o vědomý nelegální pobyt a úvahy o jeho snaze setrvat na území České republiky i nadále nejsou podloženy žádnými hmatatelnými důkazy.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

18. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě ze dne 8. 10. 2020, které soudu zaslal spolu se správním spisem, znovu zrekapituloval průběh správního řízení a zopakoval důvody, které jej vedly k vydání rozhodnutí ve věci zajištění žalobce dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona o pobytu cizinců tak, jak je již podrobně rozvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí. V reakci na žalobní námitky poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 4/2010-155 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2006 (poznámka soudu: číslo jednací nebo spisová značka neuvedeny), v nichž se tyto soudy zabývaly pojmem „veřejný pořádek“. Vyslovil přesvědčení, že rozhodnutí o zajištění žalobce nikterak nevybočuje z uvedeného rámce a že žalobce odkazem na vytýkané a domnělé vady rozhodnutí odvádí pozornost od podstatného, a to vlastního úmyslného a zcela vědomého překračování obecně uznávaných právních norem, jejichž dodržování je charakteristické pro zdejší systém společnosti a práva. Je toho názoru, že chování žalobce dostatečným způsobem prokazuje důvodnou obavu, že se sám

dobrovolně nepodrobí rozhodnutí orgánu státní moci, přičemž současně existuje důvodná obava, že se před správním orgánem bude na území skrývat, a tím mařit a ztěžovat ukončené řízení o správním vyhoštění z území členských států Evropské unie. Z těchto důvodů žalovaný přistoupil na místo uložení mírnějších prostředků ve formě zvláštních opatření přímo k zajištění žalobce.

19. Žalovaný uzavřel, že dle jeho názoru byl dostatečně odůvodněn závěr pro vydání rozhodnutí o zajištění, že vycházel jednak z dostatečných důkazů, které si v rámci správního řízení obstaral, tak i z vyjádření žalobce zaznamenaného do protokolu o jeho výsledku, a že rozhodnutí tak považuje za oprávněné. Proto navrhl zamítnutí žaloby.

IV. Posouzení věci krajským soudem

20. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.
21. Z předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující podstatné skutečnosti.
22. Dne 10. 9. 2020 byl žalobce jako cizinec vyzván hlídkou policie k předložení dokladů opravňujících k pobytu na území České republiky a dokladů prokazujících úhradu cestovního zdravotního pojištění. Uvedl své jméno a státní příslušnost, avšak platný cestovní doklad nepředložil (uvedl, že jej má u svého kamaráda na firmě, kde pracoval), proto byl za účelem prokázání totožnosti předveden na policejní oddělení. Cestou mezinárodní policejní spolupráce byla totožnost žalobce potvrzena. Následně byl na policejní pracoviště doručen i cestovní pas žalobce, z něhož bylo zjištěno, že naposledy přicestoval na území schengenského prostoru dne 7. 9. 2020 přes maďarský hraniční přechod Battoya. Dále bylo zjištěno, že není držitelem žádného platného pobytového oprávnění vydaného Českou republikou.
23. Stejněho, tj. dne 10. 9. 2020, ve 14:00 hod. byl žalobce zajištěn ve smyslu ustanovení § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii, ve znění pozdějších předpisů, neboť vstoupil na území České republiky, ačkoli se na něj nevztahovala žádná z výjimek ochranného opatření MZD upravující vstup na území České republiky v souvislosti s ochranou před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2. Žalovaný téhož dne se žalobcem zahájil řízení o správním vyhoštění dle ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců a byl u něho proveden odběr biologického vzorku za účelem zjištění přítomnosti onemocnění COVID-19 s výsledkem pozitivním. Ve stejný den byl žalobce vyslechnut k věci jako účastník správního řízení, o čemž byl sepsán protokol.
24. Na základě uvedených skutečností přistoupil žalovaný k zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona o pobytu cizinců.
25. Krajský soud posoudil žalobu v řízení vycházejícím z dispoziční zásady vyjádřené v ustanovení § 71 odst. 1 písm. c) a d) a odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s., tj. v mezích jejího rozsahu a uplatněných žalobních důvodů.

Ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že [p]olicie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení 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,

b) je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání.

Ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců stanoví zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území. Jeho odstavec 1 stanoví, že [z]vláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území (dále jen „zvláštní opatření za účelem vycestování“) je

a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adrese místa pobytu zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly,

b) složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním (dále jen „finanční záruka“) cizincem, kterému je zvláštní opatření za účelem vycestování uloženo; peněžní prostředky za cizince může složit státní občan České republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým anebo trvalým pobytem na území (dále jen „složitel“),

c) povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené, nebo

d) povinnost cizince zdržovat se v místě určeném policií a ve stanovené době být v tomto místě přítomen za účelem provedení pobytové kontroly.

26. Smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být naplněn. Z konstantní judikatury soudů správních, ale i Ústavního soudu přitom vyplývá, že zajištění cizince představuje zásadní omezení jeho osobní svobody, tedy jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Proto je přípustné jen za podmínek definovaných zákonem o pobytu cizinců a návratovou směrnicí, ale i ústavním pořádkem České republiky (čl. 8 Listiny, čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech). Zajištění musí sledovat vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizího státního příslušníka na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skrývání nebo kdy se cizí státní příslušník vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, přičemž k zajištění lze přikročit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě efektivně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější, donucovací opatření.

27. V daném případě žalovaný rozhodl o zajištění žalobce předně za použití ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to konkrétně z důvodu, že shledal nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto nebezpečí spatřoval v tom, že žalobce vstoupil na území České republiky v době platného ochranného opatření, jehož podmínky nesplnil, a stal se tak rizikem pro Českou republiku, neboť mohl způsobit zavlečení onemocnění COVID-19 na území České republiky, což se následně i potvrdilo. Nebezpečí zároveň shledal v tom, že žalobce nebude ve své současné situaci respektovat ochranná opatření přijatá na území České republiky v souvislosti s

šířením nemoci COVID-19 a že v době pandemie velkého rozsahu svévolným vstupem a pobytem na území porušil mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vedoucí k zabezpečení ochrany zdraví občanů České republiky.

28. Jak správně poznamenal žalobce, aplikace tohoto ustanovení spočívá zejména na výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“. Již v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, se tento soud věnoval výkladu zmíněného pojmu v kontextu zákona o pobytu cizinců a v souladu s judikaturou Soudního dvora EU dospěl k závěru, že narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (tj. při vydání rozhodnutí o správním vyhoštění) může být jen *„takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“*. I v takovém případě je však podle rozšířeného senátu *„nutno zoblednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci“*. Při formulaci tohoto závěru vyšel rozšířený senát mimo jiné ze znění čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Podle tohoto ustanovení *„[o]patření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. (...) Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“* (viz rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Azs 17/2013-22, ze dne 8. 4. 2015, nebo ze dne 12. 2. 2016, čj. 5 Azs 16/2016-32, všechny zde citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Uvedené bezesporu platí i při výkladu téhož pojmu užitého v ustanovení o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění dle § 124 téhož zákona. Nejvyšší správní soud současně v mnoha rozhodnutích (např. v rozsudek ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Azs 17/2013-22, nebo ze dne 27. 4. 2015, čj. 1 Azs 21/2013-50) vyjádřil názor, že samotný nelegální pobyt cizince, a to i ve spojení s nerespektováním rozhodnutí o správním vyhoštění, nepostačuje pro závěr, že cizinec představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Konkrétně ve zmíněném rozsudku čj. 1 Azs 21/2013-50, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„samotná skutečnost nelegálního pobytu a nepodrobení se rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. v obecné rovině nedodržování předpisů upravujících pobyt cizinců na území České republiky, v souladu s výše citovanou judikaturou nemůže představovat skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“*.
29. Lze tedy konstatovat, že ne každé porušení právního řádu cizincem představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, toto porušení musí dosahovat určité intenzity. Bezpochyby bude představovat takové nebezpečí v případě, kdy má intenzita porušování právního řádu trestněprávní dimenzi, v případě souběhu více závažných skutečností vyplývajících z dřívější pobytové historie cizince apod. Obecně však nutno dovodit, že samo nedodržování předpisů upravujících pobyt cizinců na území České republiky (a to ani vědomé) nemůže ve světle výše citované judikatury představovat skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.
30. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že dle jeho názoru představuje žalobce nebezpečí pro veřejný pořádek právě s ohledem na svůj nelegální vstup a pobyt na území České republiky v době platného ochranného opatření proti zavlečení onemocnění COVID-19 na území (které porušil). Tento závěr však sám o sobě s ohledem na výše uvedené obstat

nemůže. Pokud žalovaný zároveň shledal nebezpečí v tom, že žalobce nebude ve své současné situaci (po pozitivním výsledku testu PCR-RT) ochranná opatření v souvislosti se šířením nemoci COVID-19 respektovat, pak tento svůj závěr přezkoumatelně neodůvodnil. Neuvedl totiž, z čeho dovozuje, že by tomu tak mělo být. Uvedl pouze, že žalobce porušil zákaz vstupu a pobytu na území České republiky, že nemá stálé bydliště (bydlí na ubytovně), a konstatoval, že by mohlo dojít k jeho případnému nekontrolovatelnému pohybu znemožňujícím trasování a monitoring, že je nepřipustné, aby se volně dopravoval, pohyboval a zajišťoval dodatečné ubytování. Žalovaný však konstatování toho, co by mohlo nastat, nepodložil žádnou relevantní úvahou, která by se opírala se o nějaká konkrétní zjištění ohledně samotného chování žalobce (kromě jeho nelegálního vstupu na území, což však je skutečnost přítomná ve většině případů řízení o správním vyhoštění), ohledně možností dodržení karantény či izolace, atd. Žalovaný nevysvětlil, proč by si žalobce musel zajišťovat dodatečné ubytování, tedy proč je zcela vyloučeno, aby nadále i po dobu karantény (izolace) bydlel na předmětné ubytovně (zda je plně obsazena, zda disponuje menšími pokoji, apod.). Z ničeho ani nevyplynulo, že by žalobce s policií nespolupracoval, že by uváděl nepravdivé či rozporné informace, apod.

31. Žalobce svým jednáním, tj. samotným vstupem na území ČR dne 8. 9. 2020 a následným pobytem zde, bezpochyby ochranné opatření MZDR porušil, neboť není sporu o tom, že nespadá do výjimek uvedených v tomto opatření, tj. vstoupil na území ČR přes vyslovený zákaz vstupu. Sice uvedl, že mu to nebylo známo, že nezjišťoval podmínky vstupu na území České republiky, avšak s ohledem na to, že je v obecném povědomí, že celosvětově probíhá pandemie související s onemocněním COVID-19, si měl ověřit, zda je vycestování do ČR možné. Případná neznalost citovaného opatření ani dalších souvisejících opatření MZDR jej tedy rozhodně nijak neomlouvá, pro posouzení této věci to však není podstatné. Byť si je krajský soud vědom potřeby dodržování opatření proti epidemii COVID-19 a vážnosti situace, porušení uvedených předpisů (i vědomě) však bez dalšího nepostačí pro závěr, že cizinec představuje nebezpečí pro veřejný pořádek v tom smyslu, aby musel být zbaven osobní svobody.
32. Krajský soud proto nemohl přisvědčit závěru žalovaného, že popsané protiprávní jednání žalobce představovalo nebezpečí pro veřejný pořádek v tom smyslu, jak je vykládáno při aplikaci ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že šlo o jednání natolik závažné a dosahující takové intenzity, že by mělo vést k omezení jeho osobní svobody.
33. Žalovaný v daném případě rozhodl o zajištění žalobce i za použití ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a tj. i z důvodu, že shledal nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. Tento důvod žalovaný odůvodnil tím, že z jednání žalobce spočívajícího v porušení zákazu vstupu a pobytu na území státu nacházejícího se ve vážné epidemiologické situaci je zřejmé, že nehodlá respektovat tento mimořádný stav, ani státem vydané ochranné opatření, přičemž je porušil vědomě a tím vlastní zájmy zcela jednoznačně nadřadil nad zájmy společnosti řešící prostřednictvím cílených restrikcí mimořádnou epidemiologickou situaci na svém území.

34. Aplikaci ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců tedy žalovaný odůvodnil v zásadě obdobně jako předchozí důvod uvedený v témže ustanovení pod písm. a), tj. žalobcovým vědomým nelegálním vstupem a pobytem na území ČR za vážné epidemiologické situace. Neodůvodnil však nijak, proč je důvodné očekávat, že žalobce bude ve svém jednání pokračovat a nebude napříště se správními orgány spolupracovat, proč vzbuzuje důvodnou obavu, že nebude dodržovat uložená opatření, že nebude respektovat rozhodnutí o správním vyhoštění a že jej bude mařit nebo ztěžovat, a to přesto, že žalobce v rámci seznámení se s podklady pro rozhodnutí do protokolu uvedl, že rozhodnutí o vyhoštění bude respektovat a že potřebuje maximálně 10 dnů k vyřízení všech záležitostí na území České republiky. V tomto směru je tedy odůvodnění žalovaného nepřekoumatelné.
35. Se shora uvedeným úzce souvisí i otázka uložení zvláštních opatření podle ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců, přičemž žalobce nesouhlasil ani s úvahami žalovaného o jejich nepoužitelnosti v jeho případě.
36. Zajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložením zvláštního opatření (v tomto případě podle ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců). Volba těchto mírnějších opatření, je vázána na určité předpoklady, cizinec musí být schopen splnit povinnosti plynoucí z uloženého zvláštního opatření a zároveň nesmí existovat důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude výkon správního vyhoštění mařit, nelze ke zvláštnímu opatření přistoupit. Nutno poznamenat, že většina nelegálních pobytů cizinců je zpravidla vědomých, přitom tyto osoby se mohou i cíleně vyhýbat kontaktu s úřady. Tato skutečnost však dle judikatury Nejvyššího správního soudu bez dalšího nepředstavuje relevantní „přítěžující“ okolnost odůvodňující nepoužití zvláštních opatření. Samotný nelegální pobyt na území České republiky tak nemůže být důvodem pro vyloučení použití zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Opačný přístup by totiž vedl k praktické nemožnosti aplikace zvláštního opatření jako takového, neboť již samotné naplnění podmínek § 124 odst. 1 téhož zákona v naprosté většině případů nutně zahrnuje nelegální pobyt na území České republiky. Např. v rozsudku ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 132/2011-51, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„zákon o pobytu cizinců na území České republiky stanoví s ohledem na zásadu proporcionality a zásadu minimalizace zásahů do osobní svobody cizince přesný postup a pořadí po sobě jdoucích fází, které musí správní orgány při navracení neoprávněně pobývajících cizinců respektovat. Aby mohl správní orgán svědomitým způsobem posoudit možnost aplikace zvláštních opatření podle § 123b odst. 1 téhož zákona, musí v tomto směru zjistit relevantní skutkové okolnosti případu a učinit je obsahem spisového materiálu.“* Rovněž např. z nálezů Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, ohledně ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že *„[z]ajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložením zvláštního opatření podle ust. § 123b zákona o pobytu cizinců. ... Uložení zvláštního opatření musí proto být upřednostněno před zajištěním cizince, nicméně pouze pokud lze předpokládat, že cizinec bude schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením zvláštního opatření ohrožen výkon správního vyhoštění.“*

37. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že uložení zvláštních opatření za účelem vycestování ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců v případě žalobce není možné.
38. Krajský soud se žalovaným souhlasí v tom, že v daném případě a dané situaci nebylo možno aplikovat zvláštní opatření uvedené pod písm. c) zmíněného ustanovení, tj. povinnost žalobce osobně se hlásit policii v době policií stanovené, a zřejmě ani pod písm. b) a d) zmíněného ustanovení, neboť žalobce uvedl, že nemá dostatek peněz na vycestování (byť však nevyloučil možnost, že by si je půjčil od kamaráda) a nepatří mezi ohrožené skupiny osob. Nemožnost aplikace zvláštního opatření dle písm. a) zmíněného ustanovení však žalovaný zdůvodnil nepřezkoumatelně, resp. své úvahy v tomto směru nepodložil žádným konkrétním zjištěním, které by našlo odraz ve správním spise, když pouze uvedl, že za stavu, kdy má žalobce projít nařízenou karanténou a na území České republiky je hlášen k pobytu v ubytovacím zařízení, nepovažuje za přípustné, aby si sám zajišťoval ubytování za účelem karantény a pohyboval se na území České republiky bez kontroly. Tyto své úvahy však nepodložil žádným konkrétním zjištěním ohledně ubytování žalobce, jehož adresa mu byla známá, nevysvětlil, proč by si žalobce musel zajistit ubytování nové, nic nezjišťoval (alespoň ze správního spisu to nevyplývá) ani ohledně možností dodržení nařízené karantény (či izolace) žalobcem, atd. V tomto směru dokonce nebyla položena ani žádná otázka přímo žalobci při jeho výsledku. V předloženém spisovém materiálu ostatně není žádná zmínka o tom, zda byl žalobce v řízení vyslechnut ve vztahu ke skutečnostem rozhodným právě pro aplikaci mírnějších opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán však musí své úvahy a závěry opřít o relevantní skutkové okolnosti.
39. Závěrem nutno připomenout, že správní orgán musí posuzovat uvedené otázky přísně individuálně, nikoliv (paušálním) odhadem. Pouze v případě, kdy jsou jeho relevantní úvahy obsaženy ve správním rozhodnutí a dle své povahy mají oporu ve správním spisu, mohou soudy ve správním soudnictví v rámci své přezkumné činnosti posoudit, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení či ho nezneužil (§ 78 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).“

V. Závěr a náklady řízení

40. S ohledem na shora uvedené krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., zčásti pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se mu věc vrací k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj 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. Ve věci měl úspěch žalobce, ten však je od platby soudního poplatku osvobozen a krajský soud ze soudního spisu nezjistil, že by mu vznikly nějaké další náklady řízení. Proto krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.).
42. Žalobci byl pro řízení před soudem ustanoven zástupcem advokát, jehož odměnu a výdaje za zastupování hradí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Krajský soud výrokem III. určil odměnu advokáta v jím vyúčtované výši podle ustanoven § 9 odst. 4 písm. d), § 7, § 11

odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za dva úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné doplnění žaloby), tj. 6.200 Kč, dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, tj. 600 Kč. Zástupce žalobce je registrován jako plátce DPH, proto byla odměna a náhrada o hodnotu této daně povýšena (§ 14a advokátního tarifu). Celkem se tedy ustanovenému advokátovi přiznává odměna ve výši 8.228 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Krajského soudu v Hradci Králové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradci Králové 19. října 2020

Mgr. Helena Konečná v. r.
samosoudkyně