



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **S. Ch.**, zast. Mgr. Evou Reimarovou, advokátkou, se sídlem Jindřišská 5, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 7. 2020, č. j. KRPA-196195-14/ČJ-2020-000022-ZSV, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2020, č. j. 4 A 45/2020 - 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2020, č. j. 4 A 45/2020 - 30, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 28. 7. 2020, č. j. KRPA-196195-14/ČJ-2020-000022-ZSV, **se zrušuje.**
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na nákladech řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 10.200 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Evy Reimarové, advokátky, se sídlem Jindřišská 5, Praha 1.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím rozhodla podle § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 40 dnů ode dne omezení osobní svobody. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná mimo jiné uvedla, že žalobce porušil Ochranné

opatření Ministerstva zdravotnictví České republiky ze dne 17. 7. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-15/MIN/KAN (dále též „ochranné opatření“), když vstoupil přes zákaz vyslovený v tomto opatření na území České republiky. Tímto jednáním žalobce porušil závažným způsobem veřejný pořádek a stal se bezpečnostním rizikem při šíření koronaviru, neboť u osob vstupujících svévolně na území České republiky není možné provádět případnou kontrolu nařízené karantény, a popřípadě provádět testování osob na výše uvedené virové onemocnění. Protiprávní jednání žalobce vzbudilo důvodnou obavu, že se na území České republiky bude dopouštět opakovaného porušování právních předpisů České republiky, když je předpoklad, že by se na území nadále volně pohyboval za účelem průjezdu do dalších členských zemí EU, a porušoval tak ochranné opatření.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítl, že nebyly dány důvody pro vydání rozhodnutí o jeho zajištění. Žalovaná závažně narušení veřejného pořádku dovozovala z toho, že žalobce nerespektoval ochranné opatření a v rozporu s ním vstoupil na území České republiky. K pochybení žalobce však došlo pouze z toho důvodu, že nevěděl o existenci ochranného opatření a o povinnostech z něj vyplývajících, k čemuž žalovaná vůbec nepřihlédla. Na zákaz vstupu do České republiky nadto nebyl žalobce upozorněn ani na Schengenském hraničním přechodu v Maďarsku ani ze strany provozovatele mezinárodního minibusu, který ho na území České republiky přivezl. V porušení ochranného opatření tedy nelze spatřovat úmysl, ale pouhou nevědomou nedbalost. Žalovaná nezohlednila skutečnosti, které nasvědčují tomu, že je žalobce bezúhonným člověkem, který respektuje právní předpisy a veřejný pořádek v České republice narušovat nebude. Žalobce se totiž hned druhý pracovní den po svém příjezdu dobrovolně dostavil na cizineckou policii splnit ohlašovací povinnost; plnil veškeré povinnosti, o kterých věděl, předem si sjednal zdravotní pojištění, v České republice má zajištěné ubytování u své dcery a rovněž finanční zdroje jak na svůj pobyt, tak na vycestování. K návštěvě České republiky, kde se nikdy v minulosti nedopustil žádného protiprávního jednání, vedly žalobce rodinné důvody; přijel navštívit dceru, která je v 9. měsíci rizikového těhotenství, přijel ji tedy psychicky podpořit. Žalobce byl navíc negativně testován na onemocnění COVID-19 před svým odjezdem ze země původu. Ohrožení veřejného zdraví má pak v řízení o správním vyhoštění speciální skutkovou podstatu dle § 119 odst. 3 bod 3 zákona o pobytu cizinců, která sama o sobě nepředstavuje důvod k zajištění cizince. Dle žalobce neexistují pochybnosti o tom, že by mařil nebo ztěžoval realizaci správního vyhoštění, když sám šel dobrovolně na policii splnit ohlašovací povinnosti, v průběhu řízení spolupracoval se správním orgánem a na doložení svých tvrzení předkládal důkazy, pročez ani důvod zajištění dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nebyl naplněn. Odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74.

[3] Žalovaná se odmítla zabývat možností použití mírnějších prostředků v podobě zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území, když pouze formálně konstatovala, že jejich použití není na místě. Při výslechu žalobce dne 28. 7. 2020 byl jako zmocněnec žalobce přítomen i jeho zeť, pan Ř., který opakovaně uváděl, že má žalobce na území zajištěné ubytování, nabízel složení finanční záruky, případně, že bude žalobce pravidelně doprovázet na policii za účelem jeho ohlášení. Žalovaná však odmítla vyjádření a záruky pana Ř. zaprotokolovat, přičemž jej upozornila, že pokud se bude k výslechu vyjadřovat, bude z místnosti vyveden. Rozhodnutí o zajištění pak bylo vyhotoveno

pokračování

bezprostředně poté, co byl výslech ukončen, a záruky panem Ř. nabízené v něm nebyly nijak zohledněny. K tomuto tvrzení navrhl žalobce provedení důkazu výslechem pana Ř. V této souvislosti pak dále žalobce namítl porušení jeho procesních práv, a to jak v průběhu zajišťovacího, tak vyhošťovacího řízení. Doba zajištění byla stanovena jako nepřiměřeně dlouhá, a to bez řádného odůvodnění, přičemž v posuzovaném případě by se tato měla shodovat s délkou nutné karantény a po jejím ukončení měly být důvody zajištění znovu přezkoumány. V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 30. 6. 2020, č. j. 58 A 7/2020 – 14, v němž krajský soud konstatoval, že adekvátní by se jevilo zajištění žalobce na dobu vycházející z délky karantény, která je v souvislosti s nemocí COVID-19 standardní, přičemž v případě, kdy by se žalobce ukázal jako nakažený, by eventuálně bylo možno dobu zajištění prodloužit.

[4] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že žalobce vstupem na území České republiky porušil ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví, a svým jednáním tak závažně narušil veřejný pořádek, neboť mohl způsobit zavlečení onemocnění COVID-19 na území České republiky. Na základě provedených zjištění správní orgán správně vyhodnotil, že je dáno i nebezpečí, že by mohl žalobce mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. K tomuto závěru správní orgán dospěl na základě výsledku žalobce, který uvedl, že na území ČR měl v úmyslu zůstat ještě měsíc. Městský soud se dále ztotožnil se závěry správního orgánu ve věci posouzení možnosti uložení zvláštních opatření, kdy by nebylo na místě, aby žalobce pobýval na adrese osob, které na území ČR navštívil, neboť není záruka, že by respektoval podmínky, za kterých by takto pobývat měl. Pokud jde o možnost složení peněžních prostředků v době, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, nebylo zmíněno, že by žalobce disponoval finančními prostředky pro složení této záruky. Nelze proto vytýkat správnímu orgánu, že nepřistoupil ani k této možnosti zvláštního opatření.

[5] Námitka žalobce ohledně nepřiměřenosti doby zajištění není důvodná, jelikož z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že se správní orgán vypořádal s odůvodněním této doby a skutečností, které uvedl, jsou skutečnostmi, které odpovídají postupu při správním vyhoštění. V rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 6. 2020, č. j. 58 A 7/2020 – 14, na nějž poukazoval žalobce, bylo rozhodnuto o zajištění cizince na dobu 60 dnů. Tato doba byla hodnocena jako nepřiměřená, avšak v případě žalobce byla stanovena doba pouze 40 dnů, kdy v době vydání napadeného rozhodnutí byly dány podmínky pro žalobcovo zajištění tak, jak bylo v napadeném rozhodnutí uvedeno a podrobně odůvodněno.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku, jelikož městský soud neuvedl žádné důvody, pro které se ztotožnil se závěry správního orgánu ohledně existence nebezpečí, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud v této věci pouze obecně odkázal na výslech stěžovatele, avšak z provedeného výsledku i dalšího spisového materiálu vyplývají opačné indicie. Stěžovatel se sám dobrovolně dostavil na policii splnit ohlašovací povinnost,

přičemž v průběhu řízení v maximální možné míře spolupracoval se správním orgánem, při výslechu pravdivě vypovídal, na podložení svých tvrzení dokládal důkazy. Stěžovateli je záhadou, z čeho soud i správní orgán dovozují, že by mohl výkon rozhodnutí o správním vyhoštění mařit.

[7] Městský soud se pak ani nezabýval námitkou směřující proti porušení základních práv stěžovatele v rámci správního řízení, v jehož důsledku nebyl správním orgánem v nezbytném rozsahu zjištěn skutkový stav věci a správní orgán tak při svém rozhodování vycházel z neúplných podkladů. Stěžovatel totiž namítal, že jeho zmocněnci bylo správním orgánem znemožněno, aby v rámci výslechu osoby stěžovatele uvedl okolnosti a označil důkazy, které by měly zásadní vliv na rozhodnutí o stěžovatelově zajištění. Správní orgán se tak odmítl vypořádat s možností použití mírnějších prostředků v podobě zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území. Zmocněnec stěžovatele, pan Ř., opakovaně v průběhu výslechu stěžovatele uváděl, že stěžovatel má na území zajištěno ubytování, nabízí složení finanční záruky, případně, že bude stěžovatele pravidelně doprovázet na policii ohlásit se. Žalovaná odmítla vyjádření a záruky nabízené panem Ř. zaprotokolovat a několikrát jej upozornila, že pokud se bude k výslechu vyjadřovat, bude z výslechové místnosti vyveden. Rozhodnutí o zajištění stěžovatele pak bylo vyhotoveno bezprostředně poté, co byl výslech ukončen a záruky zmocněncem stěžovatele nabízené v něm nebyly nijak zohledněny. Žalovaná tímto postupem porušila § 36 odst. 1 a § 50 odst. 3 správního řádu, protože je napadené rozhodnutí nezákonné. Jako důkaz tohoto postupu žalované stěžovatel odkazoval na skutečnost, že pan Ř. se na služebnu žalované dostavil hned následující den ráno a záruky nabídl v písemné podobě, žalovaná je však nevzala do úvahy. Stěžovatel dále v žalobě navrhoval provedení důkazu výslechem pana Ř.; s tímto návrhem se městský soud rovněž nevypořádal. Městský soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, přestože stěžovatel navrhoval provést výslech svědka, čímž soudu bylo zřejmé, že stěžovatel navrhuje ve smyslu § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců nařízení jednání.

[8] Městský soud se dále nedostatečně vypořádal s námitkou, že jednání stěžovatele nelze subsumovat pod skutkovou podstatu nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Žalovaná dovodila závažné porušení veřejného pořádku zejména z toho, že stěžovatel nerespektoval Ochrané opatření Ministerstva zdravotnictví České republiky, když v rozporu s tímto vstoupil na území České republiky. Nepřihlédla však k tomu, že k pochybení stěžovatele došlo pouze z toho důvodu, že nevěděl o existenci ochranného opatření a povinnostech z něj vyplývajících. V jeho porušení tedy nelze spatřovat úmysl, ale pouhou nevědomou nedbalost, vzhledem k osobním poměrům stěžovatele snadno pochopitelnou. Pochybení stěžovatele nedosahovalo takové intenzity, aby mohlo naplnit skutkovou podstatu závažného narušení veřejného pořádku a odůvodňovalo omezení stěžovatele na svobodě po dobu čtyřiceti dnů. Narušení veřejného pořádku dále žalovaná dovodila z toho, že by stěžovatel mohl šířit onemocnění COVID-19. Ohrožení veřejného zdraví však má v řízení o správním vyhoštění speciální skutkovou podstatu dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 4 zákona o pobytu cizinců, která sama o sobě nepředstavuje důvod k zajištění cizince uvedený v § 124 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná tak nesprávným subsumováním domnělého ohrožení veřejného zdraví stěžovatele pod nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku uměle zvětšila stěžovatelovu zdánlivou nebezpečnost.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozhodnutí žalované, jakož i rozsudek městského soudu, mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z ustálené judikatury kasačního soudu přitom vyplývá, že pokud krajský soud věcně přezkoumá správní rozhodnutí, trpící vadou nepřezkoumatelnosti, založí tím vadu nepřezkoumatelnosti svého rozsudku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 4 Ads 45/2007 - 50).

[12] K náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil ve své judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, v němž NSS konstatoval, že „[o]bsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.“ V odstavci 18. rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, pak NSS uvedl, že „podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. ÚS).“

[13] Rovněž problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů soudních rozhodnutí je v judikatuře NSS bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, 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, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případech, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[14] Stěžovatel dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a napadeného rozsudku předně ze skutečnosti, že žalovaná ani městský soud dostatečně neodůvodnily své závěry stran existence nebezpečí, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy naplnění důvodu zajištění ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Městský soud však přdestřel své úvahy stran splnění předpokladů zajištění stěžovatele ve smyslu citovaného ustanovení v bodu 13. a 14. napadeného rozsudku, kde konstatoval, že „[s]ám žalobce do protokolu o výsledku účastníka řízení uvedl, že mu nejsou známy podmínky, za jakých může do ČR vycestovat a nejsou mu ani známy další podmínky, za kterých lze na území pobývat, pokud je k tomu oprávněn. Soud se tedy zcela ztotožňuje s tím, že by nebylo na místě, aby žalobce pobýval na adrese osob, které na území ČR navštívil, neboť není zárukou, že by respektoval podmínky, za kterých by takto pobývat měl (...) Na základě provedených zjištění správní orgán správně vyhodnotil, že je dáno i nebezpečí, že by mohl žalobce mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. K tomuto závěru správní orgán dospěl na základě výsledku žalobce, který uvedl, že na území ČR měl v úmyslu zůstat ještě měsíc.“ Takové vypořádání stěžovatelovy námitky stran nedůvodnosti jeho zajištění pro nenaplnění podmínek výše citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců lze ve světle výše uvedené judikatury kasačního soudu považovat za dostatečné, jelikož městský soud jasně a srozumitelně vysvětlil, proč je tento důvod zajištění v případě stěžovatele opodstatněný. Není pak povinností krajských soudů reagovat na každou dílčí argumentaci stěžovatele a tu obsáhle vyvrátit; jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, čemuž v posuzovaném případě městský soud dostal (srov. např. rozsudek NSS 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, či ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Rovněž žalovaná své závěry stran naplnění důvodu zajištění dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců dostatečně odůvodnila a to zejména na s. 5 napadeného rozhodnutí, kde mimo jiné uvedla, že stěžovatel svým chováním, nerespektováním nařízení o zákazu vstupu cizinců na území, dal jednoznačně najevo, že platné právní předpisy a uložené povinnosti nehodlá dodržovat.

[15] Kasační soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatele, že se městský soud nedostatečně vypořádal s námitkou, že jednání stěžovatele nenaplnilo důvod pro jeho zajištění dle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a že žalovaná nepřihlédla ke skutečnosti, že k pochybení stěžovatele došlo pouze z důvodu jeho nevědomosti o existenci ochranného opatření a povinností z něj vyvěrajících. Městský soud se totiž s touto námitkou dostatečně vypořádal, a to v bodu 13. až 16. napadeného rozsudku. Konkrétně v bodu 15. - 16. rozsudku konstatoval, že se vstupem na území České republiky i přes zákaz vyslovený v ochranném opatření stal stěžovatel rizikem pro Českou republiku, neboť mohl způsobit zavlečení onemocnění COVID-19 na její území, a tímto jednáním tak závažně narušil veřejný pořádek. Žalovaná pak vzala v potaz skutečnost, že k pochybení stěžovatele došlo v důsledku jeho nevědomosti o zákazu vstupu na území České republiky stanoveného ochranným opatřením, když na s. 3 napadeného rozhodnutí uvedla, že skutečnost o výskytu pandemie v České republice, jakož i napříč všemi státy EU, je v zemi původu stěžovatele všeobecně známa. Informace o aktuální situaci a přijatých opatřeních jsou průběžně aktualizovány na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva vnitra, Ministerstva zahraničních věcí, ale i dalších subjektů. Stěžovateli tedy nic nebránilo si tyto informace opatřit a včas si zjistit možnost vstupu na území České republiky, což však stěžovatel neučinil. Stěžovatel přicestoval za účelem návštěvy své

pokračování

dcery, ale podmínky cestování si již neověřil, ani nikoho nepožádal, aby mu tyto zjistil, což jasně hovoří o přístupu stěžovatele k celé situaci v Evropě, potažmo po celém světě. Ke správnosti závěrů městského soudu ohledně této otázky se kasační soud vyjádří dále.

[16] Městský soud se však dostatečně nezabýval námitkou týkající se porušení procesních práv stěžovatele v průběhu správního řízení, které mělo spočívat v tom, že žalovaná znemožnila zmocněnci stěžovatele uvádět rozhodné skutečnosti a označovat důkazy v průběhu výslechu stěžovatele. Zmocněnec stěžovatele měl zejména navrhnout žalované zvláštní opatření ve smyslu § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců použitelná namísto zajištění stěžovatele, tedy měl upřesnit, že stěžovatel má na území zajištěno ubytování, nabízel složení finanční záruky, případně, že bude stěžovatele pravidelně doprovázet na policii za účelem splnění povinnosti jeho ohlášení. Městský soud k použití těchto opatření v bodu 13. napadeného rozsudku pouze obecně konstatoval, že „[z] odůvodnění napadeného rozhodnutí, zejména z čísla listu 5 až 7 je zřejmé, že se správní orgán podrobně možnosti využití zvláštních opatření zabýval. Soud se zcela ztotožňuje se závěry, které správní orgán ve svém rozhodnutí učinil. Žalobce pochází ze země, kde v současné době není epidemie natolik pod kontrolou, aby bylo možné konstatovat, že cizinec z této země pocházející není pro českou společnost nebezpečím. Za této situace se proto soud zcela ztotožnil se závěry učiněnými ve věci posouzení možnosti uložení zvláštních opatření, kdy i přes tvrzení, že žalobce může pobývat na adrese své dcery, popřípadě na adrese domu, který je ve vlastnictví manžela jeho dcery, není zde dána záruka, že bude dodržovat karanténní opatření tak, jak je předpisy v ČR vyžadováno.“ Soud se tedy nijak nevypořádal s tvrzením stěžovatele, že již v průběhu jeho výslechu byla žalované nabídnuta finanční záruka ze strany zmocněnce stěžovatele (jakož i další varianty zvláštních opatření), na což však žalovaná nijak nereagovala, resp. měla zmocněnci stěžovatele sdělit, že se k věci nemá nijak vyjadřovat. Jedná se přitom o takovou skutečnost, která mohla ovlivnit závěr žalované ohledně možnosti využití zvláštních opatření jako alternativy k zajištění stěžovatele. K této námitce pak stěžovatel navrhoval provedení důkazu výslechem svědka pana P. Ř. Na tento důkazní návrh však městský soud žádným způsobem nereagoval. Nejvyšší správní soud pak podotýká, že ačkoli není povinností soudu provádět všechny navržené důkazy [§ 52 odst. 1 s. ř. s.], jeho povinností naopak je uvést důvod, pro který k provedení navrženého důkazu nepřistoupil (srov. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS). V posuzovaném případě však městský soud nezdůvodnil, proč neprovedl stěžovatelem navržený důkaz, a to za situace, kdy se jednalo o důkaz, který mohl objasnit dosud nezjištěné skutečnosti, objasnit sporné otázky, případně vyvrátit tvrzení druhé strany.

[17] V této souvislosti dále kasační soud upozorňuje, že „[z]ásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by soud ve svém rozhodování měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry opře a které opomene. Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnutí provedení důkazu může být konečně zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto“ (viz výše citovaný rozsudek NSS sp. zn. 5 Afs 147/2004). Žádný z těchto

argumentů však napadený rozsudek neobsahuje a ani ho z něj nelze dovodit; co je horší, k navrženému důkazu se městský soud v napadeném rozsudku nevyjádřil žádným způsobem, a to i přesto, že se jedná o skutečnosti relevantní pro učinění závěrů v posuzované věci, jak je předestřeno výše. Předestřené pochybení městského soudu má v posuzované věci za následek částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (k opomenutí důkazu mající za následek nepřezkoumatelnost rozsudku srov. přiměřeně nálezy ÚS ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94).

[18] Jakkoli tato vada by postačovala ke zrušení napadeného rozsudku, v nyní projednávaném případě Nejvyššímu správnímu soudu nebrání v tom, aby se vyjádřil k dalším kasačním námitkám uplatněným stěžovatelem. Je tomu tak proto, že ačkoli městský soud stěžovateli neumožnil, aby prokázal své tvrzení, že již během výsledku stěžovatele, který předcházela vydání přezkoumávaného rozhodnutí, zmocněnec stěžovatele (a zároveň jeho zeť) pan P. Ř. nabídl záruku za dodržení povinností stěžovatele mj. ve formě finanční záruky, bylo povinností žalované zjistit možnost uplatnění zvláštních opatření ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců. I pokud by tedy finanční záruku již v průběhu výsledku dne 28. 7. 2020 zmocněnec stěžovatele nenabídl, bylo (za okolností, které v dané věci vyvstaly, viz níže) povinností žalované ověřit, zda finanční záruka (popř. jiné zvláštní opatření za účelem vycestování) může být aplikována.

[19] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na § 124 odst. 1 větu první zákona o pobytu cizinců, podle níž *[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 (...)* Zároveň dle § 123b odst. 1 písm. b) téhož zákona *[z]vláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území (dále jen „zvláštní opatření za účelem vycestování“) je 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“).* (Zvýraznění doplnil NSS.) Nejvyšší správní soud se zabýval institutem zvláštních opatření za účelem vycestování především v usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, č. 3559/2017 Sb. NSS. Rozšířený senát poukázal na to, že cit. ustanovení zákona o pobytu cizinců jsou implementací čl. 7 odst. 3 a čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návratová směrnice), a analyzoval též judikaturu Soudního dvora EU k daným ustanovením návratové směrnice, zejména rozsudek ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi*, věc C-61/11 PPU, EU:C:2011:268. Z toho rozšířený senát dovodil, že zajištění cizince nesmí být automatismem, a to ani v případech, kdy nerespektoval předchozí rozhodnutí o vyhoštění. Naopak aplikace zvláštních opatření musí mít v souladu se zásadou proporcionality vždy přednost před zajištěním cizince, kteréžto opatření zasahující velmi citelně do ústavně zaručeného práva cizince na osobní svobodu, může být uplatněno teprve jako *ultima ratio*, pokud zvláštní opatření nelze vůbec uložit nebo pokud je zřejmé, že

pokračování

takové opatření v dané věci nemůže účinně zajistit plnění povinností cizincem, především povinnosti vycestovat z území v případě vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.

[20] Nastíněnému vztahu zvláštních opatření a zajištění cizince pak odpovídá povinnost žalované zjistit v potřebném rozsahu okolnosti rozhodné pro případné uložení zvláštních opatření, resp. pro úvahu o tom, zda lze zvláštními opatřeními dosáhnout v přiměřené míře zajištění splnění povinností cizince opustit území v případě správního vyhoštění. Nelze dovozovat, že je povinností cizince navrhopvat jednotlivá zvláštní opatření, resp. prokazovat jejich možnost. Vzhledem k tomu, že při zajištění cizince se jedná o uložení povinnosti správním orgánem z moci úřední, spočívá povinnost zjistit skutkový stav v potřebném rozsahu na bedrech správního orgánu (§ 50 odst. 3 správního řádu). Nejvyšší správní soud podotýká, že si je vědom rozsudku ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 Azs 94/2017 – 26, v němž zdejší soud dovodil povinnost správního orgánu vypořádat se s možností uplatnění finanční záruky namísto zajištění cizince v případě, že zde existuje konkrétní návrh na složení finanční záruky. Je zřejmé, že především v případě nahrazení zajištění finanční zárukou je nezbytná určitá součinnost ze strany cizince, resp. složitele záruky, přesto z tohoto rozsudku nelze dovozovat, že by se správní orgán nemusel možností uplatnění tohoto zvláštního opatření vůbec zabývat, pokud nebyl takový konkrétní návrh na složení finanční záruky dosud podán. Jak vyplývá i z právě citovaného rozsudku, povinnost správního orgánu zabývat se možností uplatnění konkrétních zvláštních opatření jakož i míra podrobnosti posouzení této otázky (včetně potřebných skutkových zjištění) závisí vždy na okolnostech daného případu. Pokud tedy okolnosti daného případu nevylučují *a priori* uplatnění zvláštních opatření, je třeba, aby se správní orgán takovou možností zabýval a zjistil k tomu potřebné skutečnosti.

[21] V projednávané věci bylo zřejmé, že stěžovatel přicestoval do České republiky výlučně za účelem návštěvy své dcery a jejího manžela, kteří trvale žijí v České republice a disponují zde jistým majetkem, na jejich pozvání, stěžovatel byl ubytován v jimi vlastněné nemovitosti jako jejich host s tím, že hradili též veškeré náklady stěžovatelova pobytu, přičemž zeť stěžovatele (český občan) jej doprovodil k jednání u žalované a jeho zájmy aktivně hájil jako jeho zmocněnec. Za těchto okolností by bylo logické, pokud by se úřední osoba v rámci výslechu dotázala stěžovatele, popř. jeho zmocněnce, na možnost složení finanční záruky. Zjištění takto učiněné by pak mohla žalovaná promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí, což však neučinila. Pokud žalovaná úvahu o nemožnosti nahradit zajištění zvláštním opatřením opřela pouze o sdělení stěžovatele, že v České republice nemá finanční prostředky, nelze to považovat za dostatečné, neboť zákon přímo předpokládá možnost složení záruky třetí osobou a tuto možnost měla za dané situace žalovaná zjistit. To, že zeť stěžovatele byl ochoten za svého tchána nabídnout finanční záruku, ostatně plyne již z toho, že hned ráno po výslechu písemně finanční záruku nabídl. Ve vztahu k této otázce tak rozhodnutí žalované nemá dostatečnou oporu ve spisu.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že městský soud zatížil řízení podstatnou vadou, protože rozhodl bez nařízení jednání, aniž by pro to byly dány podmínky. V případě soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu o zajištění cizince zákonná úprava v § 172 odst. 4 a 5 zákona o pobytu cizinců obsahuje některá pravidla odchýlná od soudního řádu správního, která mají zajistit urychlené projednání věci soudem a rozhodnutí ve věci, právě s ohledem na to, že se jedná o zbavení osobní

svobody, v němž musí být zajištěna soudní ochrana dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jedním z těchto zvláštních ustanovení, která mají zajistit urychlené rozhodnutí, je to, že žalobce je povinen již v žalobě (popř. nejpozději do 5 dnů od podání žaloby) soudu sdělit, zda navrhuje nařízení jednání ve věci, v opačném případě může soud rozhodnout bez jednání (§ 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců). O tom musí být cizinec poučen v rozhodnutí o zajištění, což se v projednávaném případě stalo. Stěžovatel však o nařízení jednání nepožádal. Návrh stěžovatele na provedení důkazu výsledkem svědka nelze pokládat za návrh účastníka na projednání věci při jednání ve smyslu § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Městský soud proto nepochybil, pokud rozhodl bez nařízení jednání. Jiná situace by ovšem nastala, pokud by městský soud měl za to, že je třeba navržený výsledek svědka provést, v takovém případě by musel městský soud jednání nařídit, neboť provádět dokazování lze pouze při jednání.

[23] Stěžovatel dále namítal nesprávné hodnocení naplnění důvodů jeho zajištění dle § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců. Konkrétně uvádí, že ze samotné skutečnosti, že stěžovatel vstupem na území České republiky porušil ochranné nařízení Ministerstva zdravotnictví, nelze dovozovat, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Nejvyšší správní soud uvádí, že velmi podobnou námitkou [avšak v souvislosti s identicky formulovaným důvodem správního vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců] se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Azs 333/2020 – 30, a to v analogické situaci, kdy cizinec – občan Ukrajiny – vstoupil dne 15. 6. 2020 na území České republiky v rozporu s tehdy platným ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Dospěl přitom k závěru, že „na základě uvedených východisek nemohou závěry krajského soudu a žalovaného obstát. Jediný prohřešek stěžovatele spočívá v tom, že vstoupil na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Toto jednání ani samo o sobě nelze kvalifikovat jako skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti a rozhodně nesvědčí o tom, že by stěžovatel představoval takové ohrožení v budoucnu.“

[24] V nyní projednávané věci je třeba poukázat na to, že jestliže nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku z jednorázového porušení zákazu vstupu stanoveného ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví nelze dovozovat v případě řízení o správním vyhoštění, stejná skutková podstata obsažená v § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců jako předpoklad pro zajištění cizince nemůže být naplněna ani v projednávaném případě stěžovatele. K tomu lze doplnit, že žalovaná u stěžovatele nezjistila žádná minulá porušení pobytových předpisů a rovněž její úvaha o vážném nebezpečí dalšího porušování právních předpisů stěžovatelem a jeho možném cestování do dalších zemí EU se jeví jako pouhá nepodložená spekulace v situaci, kdy stěžovatel konzistentně uváděl, že přicestoval na časově omezenou návštěvu své dcery a její rodiny, při příležitosti očekávaného narození svého vnoučete, kdy veškeré podklady obsažené ve spise byly v souladu s touto výpovědí stěžovatele. Navíc stěžovatel se dostavil na pracoviště žalované sám, aby splnil ohlašovací povinnost stanovenou v § 93 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž se lze domnívat, že v opačném případě by jeho porušení ochranného opatření správní orgány vůbec nezjistily. To podporuje též tvrzení stěžovatele, že si zákazu vstupu na území České republiky vyplývajícího z ochranného opatření nebyl vědom, a pokud by o něm věděl, nepřicestoval by. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje

pokračování

na svou ustálenou judikaturu, podle níž zajištění cizince nemůže být používáno jako nástroj trestání cizince za předchozí porušení právních předpisů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2019, č. j. 7 Azs 505/2018 – 67).

[25] Rovněž je třeba odmítnout názor žalované, že zajištění stěžovatele bylo nezbytné s ohledem na ochranu před šířením choroby COVID-19. Stěžovatel sice nevykazoval žádné příznaky onemocnění a dle svého tvrzení se před odjezdem z Ukrajiny nechal otestovat PCR testem, jehož výsledek byl negativní (potvrzení musel odevzdat při přechodu maďarské hranice), avšak přicestoval ze země s výskytem této nemoci, která se u něj mohla projevit po uplynutí inkubační doby. Po příjezdu se neohlásil u příslušné krajské hygienické stanice a nový test nepodstoupil. Jeho jednání lze skutečně považovat za nezodpovědné a potenciálně ohrožující obyvatelstvo České republiky nákazou tímto vysoce infekčním onemocněním. Uvedené nebezpečí pro veřejné zdraví ovšem bylo možné podstatně omezit standardními prostředky, tj. karanténou, kterou mohl stěžovatel strávit v domě svého zetě a následně se podrobit novému testu. Stěžovatel přitom neprohlašoval, že by se karanténním opatřením odmítal podřídit, pouze uvedl, že o nich nevěděl. Mimoto je třeba vzít v úvahu, že i v případě zajištění stěžovatel (pokud by byl skutečně infekční, což však nebylo zjištěno) představoval riziko z hlediska možnosti nakažení personálu a osob ubytovaných v zařízení pro zajištění cizinců, tudíž zbavení stěžovatele osobní svobody podstatnou mírou k ochraně veřejného zdraví nepřispělo.

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí též s námitkou stěžovatele, že nebyl naplněn ani druhý důvod, o který žalovaná napadené rozhodnutí opřela, tj. nebezpečí, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění [§ 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Jednak je třeba uvést, že dle výše vyloženého právního názoru vyplývajícího z rozsudku č. j. 6 Azs 333/2020 – 30 stěžovatel nemohl být vyhoštěn pouze pro vstup na území porušující ochranné nařízení Ministerstva zdravotnictví dle § 119 odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců (řízení o správním vyhoštění bylo se stěžovatelem zahájeno právě dle tohoto ustanovení). V případě, že správní vyhoštění není možné, nelze cizince ani zajistit za účelem správního vyhoštění (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Nadto v posuzované věci, jak bylo uvedeno výše, nebyly zjištěny ani žádné další skutečnosti, z nichž by bylo možné dovozovat, že stěžovatel by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění (kromě porušení ochranného opatření). Stěžovatel se neskrýval, neuváděl nepravdivé údaje, se správními orgány spolupracoval, při výslechu uvedl, že se hodlá vrátit zpět na Ukrajinu, kde vlastní dům. Stěžovatel uvedl adresu rodiny své dcery, kde se hodlal v průběhu pobytu na území České republiky zdržovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek městského soudu tedy zrušil, a protože již v průběhu řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalované, zrušil též rozhodnutí žalované dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.

[28] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že žalované se vrací věc k dalšímu řízení. V této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012

– 34, publ. pod č. 2757/2013 Sb. NSS, v němž vyslovil, že „po zrušení rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele je nutno na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění prvním úkonem v řízení. Je-li tedy tento úkon ve formě rozhodnutí zrušen, neznamená to současně, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Naopak to z povahy věci, která je značně specifická a vyžaduje urychlené vyřízení, znamená ukončení řízení před správním orgánem, aniž by se tím jakkoli zasahovalo do jeho pravomoci, která byla vyčerpána vydáním původního rozhodnutí. Ukončení řízení tímto způsobem koresponduje s požadavkem na okamžité propuštění cizince poté, co bylo rozhodnutí o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění zrušeno.“

[29] Nejvyšší správní soud dále dle 60 odst. 1, § 110 odst. 3 věty druhé a § 120 s. ř. s. rozhodl o nákladech řízení před městským soudem i o nákladech řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel byl v řízení zcela úspěšný, má proto právo na plnou náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince není zatíženo povinností platit soudní poplatky, sestávají náklady řízení z nákladů právního zastoupení advokátem a náhrady hotových výdajů zástupkyně stěžovatele. V řízení o žalobě zástupkyně stěžovatele učinila dva úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (převzetí zastoupení a podání žaloby) v řízení o kasační stížnosti pak jeden úkon dle druhého cit. ustanovení (podání kasační stížnosti). Odměna je stanovena ve výši 3.100 Kč za jeden úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky]. Za každý úkon má dále stěžovatel právo na náhradu hotových výdajů své zástupkyně dle § 13 odst. 4 cit. vyhlášky ve výši 300 Kč. Zástupkyně stěžovatele na výzvu soudu nedoložila, že by byla plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani nezvyšují. Celkem má stěžovatel právo na náhradu nákladů obou soudních řízení v částce 10.200 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupkyně do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. února 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu