



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **V. M.**, zastoupený Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem, sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, sídlem Olšanská 2, Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. srpna 2020 č. j. CPR-25388-3/ČJ-2020-930310-V246, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. října 2020 č. j. 20 A 7/2020 - 18

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. října 2020 č. j. 20 A 7/2020 - 18 a rozhodnutí žalovaného ze dne 18. srpna 2020 č. j. CPR-25388-3/ČJ-2020-930310-V246 **se ruší a věc se** vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **12 342 Kč** k rukám zástupce žalobce Mgr. Vratislava Taubera, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje ze dne 16. června 2020 č. j. KRPT-119290-20/ČJ-2020-070022-COV bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), spojené se zákazem vstupu na území členských států Evropské unie po dobu šesti měsíců. Žalobce totiž dne 15. června 2020 vstoupil na území České republiky v rozporu se zákazem stanoveným ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. června 2020 č. j. MZDR 20599/2020-8/MIN/KAN (dále jen

„ochranné opatření“), a mohl by tedy při pobytu na území České republiky závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Rozhodnutím označeným v návěti zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí o správním vyhoštění.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) rozsudkem označeným v návěti. Konstatoval, že žalobce skutečně mohl narušit bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, neboť nerespektoval ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví, přičemž pochází ze země, která nebyla považována za bezpečnou s ohledem na probíhající epidemii nemoci COVID-19. Volný pohyb cizinců v rozporu s ochranným opatřením se stává bezpečnostním rizikem pro zdravotní stav osob pobývajících na území České republiky. Pokud by byl žalobce skutečně nakažen nemocí COVID-19, mohla by se tato nemoc nekontrolovaně šířit, žalobce nebylo možné otestovat a nebylo by možné u něj kontrolovat nařízenou karanténu či provádět účinné trasování. Krajský soud dále uvedl, že informace o aktuální situaci a přijatých opatřeních jsou průběžně aktualizovány na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví, žalobce se s nimi mohl včas seznámit. Dle názoru krajského soudu je nedodržení opatření směřujících k ochraně veřejného zdraví závažným narušením veřejného pořádku, přičemž tento závěr není v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, neboť rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno na individuálním základě, s ohledem na osobní chování žalobce, nikoli jako generálně preventivní opatření. K námitce, že žalobci mělo být uloženo správní vyhoštění podle jiného ustanovení, krajský soud uvedl, že žalobci nebylo vytýkáno, že by vstoupil a pobýval na území České republiky a přitom trpěl infekční nemocí, čímž by závažným způsobem mohl ohrozit veřejné zdraví [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 3 zákona o pobytu cizinců], ani pobyt bez příslušného oprávnění [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o pobytu cizinců], nýbrž porušení ochranného opatření a z něj plynoucí nebezpečí pro veřejný pořádek, žalovaný tedy aplikoval správné ustanovení zákona.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2011 č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS, namítal, že jeho jednání nepředstavuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Stěžovatel uznává, že porušil ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví, avšak nesouhlasí s právní kvalifikací svého jednání. Přítomnost jednotlivce, u něhož je dáno nebezpečí, že přenáší onemocnění COVID-19, nemůže významně ovlivnit epidemiologickou situaci v České republice tak, aby se jednalo o závažné narušení veřejného pořádku. Jinak by tomu bylo v případě, kdy by do České republiky přicházely velké skupiny lidí, nebo pokud by daný jednotlivec na její území vstupoval opakovaně a věděl, že může být nakažen nemocí COVID-19. Stěžovatel odkázal na nutnost individualizace rozhodnutí o tom, že existuje nebezpečí, že by cizinec mohl narušit veřejný pořádek. Krajský soud i žalovaný však vycházeli jen z toho, že stěžovatel vstoupil na území České republiky v rozporu se zákazem vydaným za nepříznivého stavu veřejného zdraví.

pokračování

Jejich rozhodnutí tedy představují obecnou prevenci pohybu jakýchkoli osob v rozporu s ochranným opatřením, což dle názoru stěžovatele odporuje směrnici 2004/38/ES.

[4] Stěžovatel dále namítl, že v době jeho vstupu na území České republiky docházelo v řadě států k uvolňování opatření a byla zrušena opatření uzavírající hranice na jaře roku 2020. Sama vláda přiznala, že jednotlivá opatření byla přijímána chaoticky. Nelze tedy tvrdit, že si stěžovatel musel být ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví dobře vědom. Neměl navíc žádný důvod domnívat se, že by mohl šířit nákazu. Nesouhlasí tedy s úvahou krajského soudu, že pokud neměl negativní test na COVID-19, byl srozuměn s tím, že nákazu může šířit.

[5] Dle názoru stěžovatele skutkový stav již na počátku správního řízení odůvodňoval správní vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu stěžovatele na území České republiky či z důvodu možného šíření nakažlivé choroby. Kdyby bylo řízení zahájeno z některého z těchto důvodů, nebylo by možné v jeho rámci vydat rozhodnutí o zajištění podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, k čemuž v některých případech docházelo, a především by doba, po kterou by bylo možné cizinci zakázat vstup na území členských států Evropské unie, byla podstatně kratší. I stěžovatelovo budoucí postavení by se významně lišilo, pokud by byl vyhoštěn kvůli neoprávněnému pobytu, na rozdíl od důvodu spočívajícím v možném narušení veřejného pořádku. Důsledky rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu narušení veřejného pořádku jsou totiž časově neohrazené, jde též o důvod pro neudělení víza či povolení k dlouhodobému pobytu.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti jen odkázal na své vyjádření k žalobě s tím, že ve svém postupu neshledává pochybení a plně souhlasí se závěry krajského soudu.

[7] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. června 2020 č. j. MZDR 20599/2020-8/MIN/KAN byl s účinností ode dne 15. června 2020 zakázán vstup na území České republiky pro všechny cizince, kteří neměli ke dni 12. března 2020 na území České republiky přechodný pobyt nad 90 dnů, nebo trvalý pobyt (s výslovně uvedenými výjimkami). Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatel tento zákaz porušil. Dle názoru stěžovatele to však nezakládá důvod pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož *policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území [České republiky] přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 10 let, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek.*

[10] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se výkladem pojmu *veřejný pořádek*, respektive *narušení veřejného pořádku závažným způsobem*, zabýval ve výše citovaném

usnesení č. j. 3 As 4/2010 - 151, a to v kontextu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který umožňuje uložit správní vyhoštění občanu Evropské unie či jeho rodinnému příslušníku v případě, že *závažným způsobem narušuje veřejný pořádek*. Nejvyšší správní soud předepisuje, že stěžovatel není občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem, a proto se na něj nevztahuje směrnice 2004/38/ES (souladem rozhodnutí o správním vyhoštění s touto směrnicí se proto krajský soud vůbec neměl zabývat). Výklad pojmu *veřejný pořádek* předestřený v citovaném usnesení rozšířeného senátu však Nejvyšší správní soud standardně používá i při rozhodování ve věcech správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky ze dne 31. května 2012 č. j. 5 As 70/2010 - 109 či ze dne 7. listopadu 2019 č. j. 1 Azs 338/2019 - 45).

[11] Rozšířený senát v usnesení č. j. 3 As 4/2010 - 151 konstatoval, že narušením veřejného pořádku je jednání cizince, které je *skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti*. Takovým ohrožením není samotný nelegální vstup či pobyt na území České republiky či účelové uzavření manželství, na druhou stranu však závažnost jednání cizince nemusí naplňovat skutkovou podstatu trestného činu. Vždy je třeba *zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci*.

[12] Právní úprava správního vyhoštění v zákoně o pobytu cizinců je transpozicí 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 (dále též „návrátová směrnice“). I tato směrnice na několika místech obsahuje pojem *veřejný pořádek*, respektive *hrozba pro veřejný pořádek* (srov. čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 4 a čl. 11 odst. 2 a 3). Nejvyšší správní soud vykládá tento pojem shodně jako Soudní dvůr Evropské unie – ten opakovaně judikoval, že tento pojem *předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení zákona, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti*, přičemž tento závěr se musí opírat o individuální posouzení případu, nelze vycházet jen z obecné praxe či jakékoli domněnky (rozsudek ze dne 11. června 2015 ve věci C-554/13 *Zh. a O.*, body 50 a 60, shodně srov. rozsudek ze dne 2. července 2020 ve věci C-18/19 *WM*, bod 43). Z judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že (ani) samotné odsouzení státního příslušníka třetí země v trestním řízení samo o sobě nestačí k tomu, aby byl považován za hrozbu pro veřejný pořádek (již citovaný rozsudek *Zh. a O.*, body 50 a 54, či rozsudek ze dne 16. ledna 2018 ve věci C-240/17 *E*, bod 49).

[13] Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje, že účelem § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců je především ochrana veřejného pořádku do budoucna (jde v první řadě o opatření, nikoli o trestání za jednání v minulosti). Toto ustanovení umožňuje správní vyhoštění cizince, který *by mohl narušit veřejný pořádek* – nikoli cizince, který veřejný pořádek *narušil* [jak stanoví § 75 odst. 2 písm. e) a f) ve vztahu k důvodům pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2013 č. j. 5 As 73/2011 - 146, č. 2882/2013 Sb. NSS, ve vztahu k § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, či rozsudek ze dne 19. listopadu 2020 č. j. 6 Azs 181/2020-42 ve vztahu k čl. 9 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne

pokračování

25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty].

[14] 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. Lze souhlasit s tím, že v okamžiku vstupu na území České republiky představoval stěžovatel jisté riziko pro veřejné zdraví. V době rozhodování žalovaného (tj. o dva měsíce později) však již nebyl o nic rizikovější než kdokoli jiný, kdo ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví neporušil.

[15] Nejvyšší správní soud v minulosti shledal důvod pro správní vyhoštění s ohledem na veřejný pořádek například v situaci, kdy se cizinec opakovaně prokazoval podvodně získaným cestovním dokladem vydaným členským státem Evropské unie na jiné jméno (výše citovaný rozsudek č. j. 1 Azs 338/2019 - 45), či v případě cizince, který u sebe přechovával metamfetamin, řídil auto pod jeho vlivem a spáchal několik trestných činů (rozsudek ze dne 12. ledna 2017 č. j. 5 Azs 209/2016 - 27). Stěžovatelův případ, vyznačující se pouhým vstupem na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví, nelze s těmito situacemi co do závažnosti srovnávat.

[16] Podpůrně lze odkázat na rozsudky ze dne 21. října 2020 č. j. 9 Azs 166/2020 - 27 a ze dne 29. října 2020 č. j. 9 Azs 165/2020 - 27, v nichž Nejvyšší správní soud v kontextu posuzování zajištění cizinců podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (tedy zajištění odůvodněné tím, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek) odmítl názor tehdejšího žalovaného, že by samotný volný pohyb cizince, který vstoupil na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví, sám o sobě představoval „bezprecedentní“ hrozbu pro veřejný pořádek.

[17] Stěžovatel též správně upozorňoval, že veřejné zdraví chrání zákon o pobytu cizinců prostřednictvím § 119 odst. 1 písm. c) bodu 3, který umožňuje uložit správní vyhoštění cizinci, který by *mohl při pobytu na území závažným způsobem ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění*. Toto ustanovení však lze použít pouze v případě, že cizinec nemocí, kvůli níž bylo vydáno ochranné opatření podle § 68 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, skutečně trpí. A i v takovém případě lze se správním vyhoštěním spojit zákaz vstupu na území členských států Evropské unie nejdéle na tři roky. Bylo by nelogické, aby bylo možné případy, kdy cizinec veřejné zdraví neohrožuje, protože infekčním onemocněním netrpí, postihovat prostřednictvím přísnějšího § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců chránícího veřejný pořádek, umožňujícího zakázat vstup na území členských států Evropské unie až na deset let.

[18] Vzhledem k uvedeným závěrům již není nutné zabývat se námitkou, zda si stěžovatel musel být ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví vědom s ohledem na formu či způsob jeho publikace.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na základě zjištěných skutečností žalobce nelze považovat za hrozbu pro veřejný pořádek, a proto mu nelze uložit správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Kasační stížnost žalobce je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) zrušil rozsudek krajského soudu. Jelikož mají vytýkané vady původ již v žalobou napadeném rozhodnutí, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s. i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[20] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, *rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.* Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. *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.*

[21] Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, byl v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Ze spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem učinil zástupce žalobce dva úkony právní služby – převzetí a příprava právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a sepis a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce žalobce jeden úkon právní služby, a to sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], celkem tedy učinil tři úkony právní služby podle advokátního tarifu. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč, podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je k této částce třeba přičíst ještě 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů. Zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměnu je proto třeba navýšit o 21 % čítajících výši této daně na konečných 12 342 Kč. Tato částka zároveň představuje celkovou výši náhrady nákladů řízení přiznaných žalobci. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 16. prosince 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu