



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **T. M.**, zastoupena Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 8. 2020, č. j. CPR-25389-3/ČJ-2020-930310-V246, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 10. 2020, č. j. 18 A 24/2020 - 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 10. 2020, č. j. 18 A 24/2020 – 30, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 18. 8. 2020, č. j. CPR-25389-3/ČJ-2020-930310-V246, **se zrušuje a věc se jí vrací k dalšímu řízení.**
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **12.342 Kč** k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Vratislava Taubera, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Policie ČR, Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje jako správní orgán I. stupně uložilo rozhodnutím ze dne 16. 6. 2020, č. j. KRPT-119289-25/ČJ-2020-070022, žalobkyni 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“), a současně zákaz vstupu na území členských států Evropské unie po dobu šesti měsíců. Žalobkyně totiž dne 15. 6. 2020 vstoupila na území České republiky v rozporu se zákazem stanoveným ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. 6. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-8/MIN/KAN (dále jen „ochranné opatření“), a mohla by tedy při pobytu na území České republiky závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že žalobkyně se nepochybně dopustila porušení veřejného pořádku, neboť se nepodrobila omezením vyplývajícím z ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví. Učinila tak v době, kdy pandemie postihovala prakticky všechny kontinenty a nadto přicestovala ze země, která z hlediska postižení pandemií nebyla bezpečná. Krajský soud dále uvedl, že informace o aktuální situaci a přijatých opatřeních mohla žalobkyně zjistit na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví nebo je ověřit u příslušného zastupitelského úřadu. Krajský soud dodal, že Světová zdravotnická organizace považuje COVID-19 za nemoc s epidemickým potenciálem, a proto odůvodňuje omezení svobody pohybu ve smyslu směrnice 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 (dále jen „pobyťová směrnice“). K námitce, že žalobkyni mělo být uloženo správní vyhoštění podle jiného ustanovení, krajský soud uvedl, že žalobkyni nebylo vytýkáno, že by vstoupila a pobývala na území České republiky a přitom trpěla infekční nemocí, čímž by závažným způsobem mohla ohrozit veřejné zdraví [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 3 zákona o pobytu cizinců], ani že zde pobývala 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, nemohla být tedy použita odkazovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS, namítala, že její jednání nepředstavuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Stěžovatelka uznává, že porušila 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 jedinec na její území vstupoval opakovaně a věděl, že může být nakažen nemocí COVID-19. Stěžovatelka odkázala na nutnost individualizace rozhodnutí o tom, že existuje nebezpečí, že by cizinec mohl narušit veřejný pořádek. Krajský soud i žalovaná však vycházely jen z toho, že stěžovatelka vstoupila na území České republiky v rozporu se zákazem vydaným za nepříznivého stavu veřejného zdraví. Individuální situaci stěžovatelky se vůbec nezabývaly. Naopak by stejně zacházely s každým, kdo by vstoupil

na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví jako stěžovatelka. Jejich rozhodnutí tedy představují obecnou prevenci pohybu jakýchkoli osob v rozporu s ochranným opatřením, což dle názoru stěžovatelky odporuje pobytové směrnici.

[4] Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením, že obsah ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví byl všeobecně znám, naopak namítla, že v době jejího vstupu na území České republiky docházelo v řadě států k uvolňování opatření a byla rušena opatření uzavírající hranice na jaře roku 2020. Sama vláda přiznala, že jednotlivá opatření byla přijímána chaoticky. Nelze tedy tvrdit, že si stěžovatelka musela být ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví dobře vědoma. Neměla navíc žádný důvod domnívat se, že by mohla šířit nákazu. Při celosvětovém výskytu si nikdo nemůže být jist, zda není nakažen. Situace by mohla být odlišná, pokud by na území České republiky vstoupila poté, co by byla v kontaktu s nakaženou osobou, nebo poté, co by podstoupila test na COVID-19 s pozitivním výsledkem.

[5] Dle názoru stěžovatelky skutkový stav již na počátku správního řízení odůvodňoval správní vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu stěžovatelky na území České republiky či z důvodu možného šíření nakažlivé choroby, který je *lex specialis* vůči ustanovení, podle něhož bylo správní vyhoštění uloženo v projednávaném případě. 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 stěžovatelčino budoucí postavení by se významně lišilo, pokud by byla vyhoštěna 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 okamžité odepření vstupu na území, neudělení víza, resp. jakéhokoli dlouhodobého pobytového oprávnění.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své vyjádření k žalobě, uvedla, že ve svých závěrech neshledává pochybení a plně souhlasí s obsahem napadeného rozsudku. Proto navrhla kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[8] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v rozsudku ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Azs 333/2020 - 30, se zabýval totožnou situací ve věci stěžovatele, který vstoupil na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví

společně se stěžovatelkou. Soud neshledává žádný důvod, proč by se měl od svých předchozích závěrů odchýlit, a v projednávané věci z nich proto vychází.

[10] Ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. 6. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-8/MIN/KAN, byl s účinností ode dne 15. 6. 2020 zakázán vstup na území České republiky všem cizincům, kteří neměli ke dni 12. 3. 2020 na území České republiky přechodný pobyt nad 90 dnů, nebo trvalý pobyt (s výslovně uvedenými výjimkami). Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatelka tento zákaz porušila. Dle názoru stěžovatelky 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.*

[11] Rozšířený senát 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 předesílá, že stěžovatelka není občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem, a proto se na ni nevztahuje pobytová směrnice. 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. 5. 2012, č. j. 5 As 70/2010 – 109, či ze dne 7. 11. 2019, č. j. 1 Azs 338/2019 - 45).

[12] Rozšířený senát v citovaném usnesení 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*.

[13] 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 „návratová 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 jej vykládá 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) 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).

[14] 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. 4. 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. 11. 2020, č. j. 6 Azs 181/2020 - 42, ve vztahu k čl. 9 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty].

[15] Na základě uvedených východisek nemohou závěry krajského soudu a žalované obstát. Jediný prohrěšek stěžovatelky spočívá v tom, že vstoupila 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 stěžovatelka představovala takové ohrožení v budoucnu. Lze souhlasit s tím, že v okamžiku vstupu na území České republiky představovala stěžovatelka jisté riziko pro veřejné zdraví. V době rozhodování žalované (tj. o dva měsíce později) však již nebyla o nic rizikovější než kdokoli jiný, kdo ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví neporušil.

[16] 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. 1. 2017, č. j. 5 Azs 209/2016 - 27). Stěžovatelčin případ, vyznačující se pouhým vstupem na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví, nelze s těmito situacemi co do závažnosti srovnávat.

[17] Podpůrně lze odkázat na rozsudky ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 Azs 166/2020 - 27, a ze dne 29. 10. 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 správního orgánu, že by samotný volný pohyb cizince, který vstoupil na území České republiky v rozporu s ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví, představoval „bezprecedentní“ hrozbu pro veřejný pořádek.

[18] Stěžovatelka též správně upozorňovala, že veřejné zdraví je chráněno zákonem 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 tehdy, kdy cizinec nemocí, kvůli níž bylo vydáno ochranné opatření podle § 68 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, skutečně trpí. V takovém případě lze se správním vyhoštěním spojit zákaz vstupu na území členských států Evropské unie nejdéle na tři roky. Bylo by nelogické, aby byl cizinec, který veřejné zdraví neohrožuje, neboť infekčním onemocněním netrpí, postižen 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.

[19] Vzhledem k uvedeným závěrům již není nutné zabývat se námitkou, zda si stěžovatelka musela být ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví vědoma s ohledem na formu či způsob jeho publikace.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na základě zjištěných skutečností žalobkyni nelze považovat za hrozbu pro veřejný pořádek, a proto jí nelze uložit správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Kasační stížnost žalobkyně 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 vytýkané vady mají 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 žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, v němž bude vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[21] 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.*

[22] Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, byla v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Ze spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem učinil zástupce žalobkyně 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 žalobkyně 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 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů. Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměnu je proto třeba navýšit o 21 %. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 12.342 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit k rukám zástupce žalobkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 22. prosince 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu