



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **S. A.**, zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 6. 2020, č. j. KRPA-162668-14/ČJ-2020-000022-ZSV, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2020, č. j. 4 A 35/2020-40,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2020, č. j. 4 A 35/2020-40, **se ve výroku I. a II. zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 23. 6. 2020, č. j. KRPA-162668-14/ČJ-2020-000022-ZSV, **se zrušuje.**
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- V. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichovi Lechovskému, advokátu, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4.114 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

## I. Vymezení případu

[1] Dne 22. 6. 2020 zajistila žalobce hlídka cizinecké policie a omezila jej na osobní svobodě. V rámci kontroly totožnosti totiž zjistila, že žalobce nemá v cestovním pase otisknuté vstupní razítko schengenského prostoru s datem spadajícím do doby trvání nouzového stavu a do ČR přicestoval předchozího dne z Polska, kde má udělen dlouhodobý pobyt. Dne 23. 6. 2020 uložila žalovaná žalobci 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 stanovila dobu, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území EU, na jeden rok.

[2] Stejného dne vydala žalovaná napadené rozhodnutí, kterým žalobce zajistila za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to na dobu 40 dnů. Dle tohoto ustanovení je žalovaná oprávněna zajistit cizince, pokud je zde nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Závažné narušení veřejného pořádku, případně existenci nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku spatřovala žalovaná ve skutečnosti, že cizinec nesplnil podmínky vstupu stanovené ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. 6. 2020, č. j. ZDR 20599/2020-8/MIN/KAN (dále jen „ochranné opatření MZ“), kterým ministerstvo nařídilo zákaz vstupu na území ČR pro všechny cizince, kteří neměli ke dni 12. 3. 2020 povolený přechodný pobyt nad 90 dnů nebo trvalý pobyt, až na uvedené výjimky. Žalobce tak měl představovat bezpečnostní riziko, neboť mohl způsobit zavlečení onemocnění Covid-19 na území ČR a jeho nekontrolované šíření. Žalovaný své rozhodnutí dále odůvodnil tak, že by nebylo možné provádět případnou kontrolu nařízené karantény a provádět testování, žalobce ani nikomu svůj vstup neoznámil a neví, na jaké adrese se bude zdržovat.

[3] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl. Soud dospěl k závěru, že žalovaná vyložila pojem ohrožení nebo narušení veřejného pořádku v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Žalobce svým jednáním ohrozil veřejné zdraví tím, že navzdory ochrannému opatření MZ vstoupil na území ČR a pobýval zde. Nedisponoval potvrzením o provedení testu na přítomnost Covid-19 s negativním výsledkem. Skutečnost, že se žalobce nedopustil žádného trestného činu a protiprávně vstoupil na území pouze z nedbalosti, protože si nezjistil podmínky vstupu na území ČR, není pro posouzení závažného porušení veřejného pořádku rozhodující. Soud se ztotožnil s žalovaným, že by žalobce mohl narušovat veřejný pořádek svým dalším setrváním na území, a mohl by tak ohrozit obyvatelstvo. Žalobce svůj vstup také neohlásil krajské hygienické stanici, která by případně rozhodla o nezbytných karanténních opatřeních, popřípadě o izolaci. Rozhodnutí o zajištění žalobce nadto umožnilo jej umístit do karanténního zařízení.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje jeho zrušení, jakož i zrušení napadeného rozhodnutí žalované. Stěžovatel

setrval na názoru, že jeho jednání nedosahovalo takové závažnosti, aby bylo možné shledat jeho zajištění důvodným.

[5] Stěžovatel nešířil nakažlivou nemoc ani se nedopustil jednání, které by jen vzdáleně dosahovalo trestněprávní závažnosti. Jeho pochybení bylo nedbalostní povahy, neboť se přesně neinformoval o podmínkách vstupu na území ČR a spolehl se na své dosavadní právo volného pohybu na základě víza vydaného Polskem. Není důvod domnívat se, že by nedodržoval karanténu, pokud by byla nařízena, či nedodržoval rozhodnutí orgánů ochrany veřejného zdraví v případě jejich vydání. Jeho jednání není natolik závažné, aby mohlo vést až k omezení osobní svobody.

[6] Zajištění podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců uložené pro nevědomý vstup cizince na území ČR při nesplnění požadavků „relativně speciálního semi-právního předpisu“ je zřetelným zneužitím tohoto institutu. V případě, že by se takového jednání dopustil český občan, nevedlo by to k omezení osobní svobody nebo jakémukoliv jinému než finančnímu postihu.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] 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 § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl soud k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[9] Ochranným opatřením MZ byl s účinností ode dne 15. 6. 2020 zakázán vstup na území ČR pro všechny cizince, kteří neměli ke dni 12. 3. 2020 na území ČR 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 zajištění podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, dle kterého *je policie 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 je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek*.

[10] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že se ve své judikatuře (např. rozsudek ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Azs 333/2020-30, či ze dne 22. 12. 2020, č. j. 1 Azs 431/2020-24) již zabýval otázkou, zda skutečnost, že cizinec porušil ochranné opatření MZ, zakládá důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Naplnění pojmu zkoumal ve vztahu ke správnímu vyhoštění uloženému podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož žalovaná uložila správní vyhoštění i stěžovateli. Shledal, že osobu, která vstoupila na území ČR v rozporu s ochranným opatřením MZ, nelze dle tohoto ustanovení správně vyhostit, neboť takové

jednání samo o sobě nelze kvalifikovat jako narušení veřejného pořádku. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v nyní projednávané věci, přičemž podpůrně vycházel z argumentace obsažené právě v citované judikatuře.

[11] Ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců provádí čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“). Podle jeho odst. 1 *[n]emohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje (...).*

[12] Zajištění v režimu návratové směrnice představuje zásah do osobní svobody, chráněné čl. 8 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 6 Listiny základních práv EU. Jde o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce, a proto může být přípustný jen za přísně vymezených podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců a návratovou směrnicí, ale především ústavním pořádkem ČR (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS).

[13] Zajištění musí sledovat vymezený účel, jímž je v daném případě správní vyhoštění. Cizince lze proto zajistit jen tehdy, lze-li předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tj. cizinec bude vyhoštěn během doby, po kterou může trvat jeho zajištění. Zajištění není trestem, ale jen prostředkem k dosažení účelu zajištění, a při jeho ukládání je proto třeba vždy sledovat, zda lze zajištěním tohoto účelu vůbec dosáhnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 Azs 143/2020-48, nebo ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1 Azs 495/2019-143). V daném případě žalovaná rozhodla o správním vyhoštění, neboť shledala, že vstupem na území ČR v rozporu s ochranným opatřením MZ nastalo důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

[14] Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, je narušením veřejného pořádku 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 ČR 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 přihlédnout k jeho celkové životní situaci. Rozšířený senát dodal, že při výkladu pojmů veřejný pořádek, resp. závažné narušení veřejného pořádku, používaných v různých kontextech zákona o pobytu cizinců, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, které tyto pojmy užívají.

[15] V projednávaném případě žalovaná (se kterou se ztotožnil městský soud) zdůvodnila existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého

ze základních zájmů společnosti vstupem stěžovatele na území ČR v rozporu s podmínkami stanovenými ochranným opatřením MZ. Dodala, že v případě porušení ochranného opatření MZ není možné provádět případnou kontrolu nařízené karantény a provádět testování osob na toto onemocnění. Stěžovatel ani nikomu svůj vstup na území nenahlásil a nesdělil, na jaké adrese se bude zdržovat. Žalovaná v napadeném rozhodnutí dále uvedla, že nekontrolované šíření mezi populací by jistě mělo značný dopad na ekonomiku ČR, zdravotní systém, tak jak k tomu došlo v jiných zemích, ve kterých nebyla včas přijata patřičná opatření. K stěžovatelově neznalosti podmínek vstupu na území ČR v době nouzového stavu uvedla, že informace o aktuálních opatřeních jsou průběžně aktualizovány na stránkách ministerstev zdravotnictví, vnitra i zahraničních věcí. Pokud by stěžovatel nadále pobýval na území v rozporu s ochranným opatřením MZ, mohl by tím závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Stěžovatel nedisponoval potvrzením o negativním testu na Covid-19 a nebyl zde ani předpoklad, že by se podrobil rozhodnutí hygienické stanice o nezbytných karanténních opatřeních.

[16] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 Azs 166/2020-27, ve kterém se zabýval pouze dobou zajištění a nikoli samotnou zákonností důvodu zajištění, kterým bylo rovněž porušení podmínek vstupu na území ČR stanovených ochranným opatřením MZ, jako *obiter dictum* odmítl úvahu žalované, uplatněné i v nyní projednávané věci, o pohybu cizince, které může lehce přispět k nekontrolovanému šíření onemocnění Covid-19 a představovat zdravotní (bezpečnostní) riziko pro celou společnost.

[17] Nejvyšší správní soud v této věci správně podotkl, že ani současné mimořádné poměry způsobené pandemií nemoci Covid-19 neumožňují tvrdit, že je nezbytné zbavit bez dostatečného zákonného podkladu kohokoli osobní svobody jen proto, že potenciálně může šířit toto onemocnění. Není možné eliminovat veškeré riziko zásahem do osobní svobody cizince, pakliže pro takový zásah do osobní svobody neexistuje zákonné zmocnění. Čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 Úmluvy shodně zdůrazňují důležitost zákonného podkladu pro zásah do osobní svobody jakékoli osoby, tedy i cizinců zadržených na území ČR bez oprávnění k pobytu, kteří na území vstoupili nelegálně.

[18] V projednávaném případě neexistuje zákonné zmocnění pro omezení osobní svobody stěžovatele. Ohrožení společnosti potenciálním šířením nakažlivé nemoci lze hodnotit jako ohrožení veřejného zdraví, nikoliv jako ohrožení veřejného pořádku. Zákon o pobytu cizinců v různých kontextech pracuje s pojmy veřejný pořádek, veřejná bezpečnost i veřejné zdraví. Již prostým jazykovým výkladem lze dospět k závěru, že obsah těchto pojmů se liší. Chrání různé společenské zájmy a nelze je libovolně zaměňovat (obdobně viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2020, č. j. 41 A 60/2020-31).

[19] Ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti i veřejného zdraví je zákonným důvodem pro správní vyhoštění cizince. Vyhoštění až na 3 roky lze uložit, pokud existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem ohrozit veřejné zdraví, protože trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění [viz § 119 odst. 1 písm. c) bod 3 zákona o pobytu cizinců]. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud ve výše citovaných rozsudcích ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Azs 333/2020-30, či ze dne 22. 12. 2020, č. j. 1 Azs 431/2020-24, toto ustanovení míří

právě na ty případy, ve kterých Ministerstvo zdravotnictví vydá ochranné opatření podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Ze systematiky § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je tedy zřejmé, že tyto případy zákonodárce nezamýšlel podřadit pod výhradu veřejného pořádku. Tu jako důvod pro vyhoštění upravuje samostatné ustanovení.

[20] Aby však bylo možné uložit správní vyhoštění, nestačí, že cizinec porušil ochranné opatření. Nezbytnou podmínkou je, že dotyčný trpí nemocí, jejímuž šíření má dané ochranné opatření bránit. Nepostačuje, pokud by tuto nemoc mohl mít jen potenciálně. Smyslem vyhoštění je v tomto případě ochrana zdraví obyvatel ČR před nakaženým cizincem, který by v případě setrvání na území ČR mohl nemoc dále šířit. Ve stěžovatelově případě však takový scénář nenastal, naopak byl několikrát testován s negativním výsledkem.

[21] Byť tedy ohrožení veřejného zdraví může být důvodem pro správní vyhoštění, důvodem pro zajištění cizince být nemůže, na rozdíl od ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Cizince nelze zajistit jenom proto, že porušil platné ochranné opatření MZ. Skutečnost, že neoprávněný pobyt nelze podřadit pod výhradu veřejného pořádku, Nejvyšší správní soud již opakovaně potvrdil i přímo ve vztahu k zajištění cizince (viz např. rozsudek ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 Azs 37/2016-55).

[22] Argumenty žalované shrnuté v bodě 15 tohoto rozsudku proto neobstojí, neboť stěžovatelovo jednání nepředstavovalo skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, a neexistoval tedy zákonný důvod pro stěžovatelovo zajištění podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Pro tuto nezákonnost měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na základě zjištěných skutečností stěžovatele nebylo možné zajistit podle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Protože již v řízení před městským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalované, rozhodl soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i její rozhodnutí.

[24] Kasační soud však současně nevyslovil, že se žalované vrací věc k dalšímu řízení, neboť po zrušení rozhodnutí 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 znamená ukončení řízení před správním orgánem, aniž by se tím jakkoli zasahovalo do jeho pravomoci, která byla vyčerpána vydáním rozhodnutí o zajištění (viz rozsudek ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS).

[25] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele. Stěžovateli však v řízení před městským soudem ani v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se stěžovateli náhrada nákladů nepřiznává.

[26] V řízení o žalobě, jakož i kasační stížnosti byl stěžovatel zastoupen advokátem Mgr. Jindřichem Lechovským, jehož stěžovateli ustanovil městský soud usnesením ze dne 17. 7. 2020, č. j. 4 A 35/2020-17. S ohledem na to, že městský soud v napadeném rozsudku přiznal výrokem III. ustanovenému zástupci odměnu za zastupování stěžovatele v řízení o žalobě, kasační soud ponechal tento výrok nynějším rozsudkem nezrušen a nyní rozhodoval pouze o odměně za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti. Zástupce stěžovatele provedl v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to podání soudu ve věci samé (sepsání kasační stížnosti). Advokátovi proto náleží odměna ve výši 3.100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d), § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů v paušální částce za jeden úkon právní služby ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je současně plátcem DPH, proto celková výše odměny a hotových výdajů byla navýšena o 21 %. Celkem odměna zástupce činí 4.114 Kč a tato částka bude vyplacena z účtu soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 18. února 2021

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu