

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **N. M.**, zastoupené JUDr. Beátou Kolcunovou, advokátkou se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 5. 2018, č. j. CPR-8959-3/ČJ-2018-930310-V238, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2018, č. j. 4 A 41/2018 - 49,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2018, č. j. 4 A 41/2018 - 49, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 3. 5. 2018, č. j. CPR-8959-3/ČJ-2018-930310-V238, a rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 11. 2. 2018, č. j. KRPA-429809-25/ČJ-2017-000022-VP, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobkyni náklady soudního řízení ve výši 18.428 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Beáty Kolcunové.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, rozhodnutím ze dne 11. 2. 2018, č. j. KRPA-429809-25/ČJ-2017-000022-VP, uložila žalobkyni správní vyhoštění

podle § 119 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 119 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), přičemž dobu zákazu vstupu na území ČR stanovila na 2 roky. Žalobkyně totiž měla závažným způsobem narušit veřejný pořádek tím, že v krátkém časovém období (od 9. 11. 2017 do 22. 11. 2017) ve čtyřech případech nabízela sexuální služby, čímž porušila vyhlášku hl. m. Prahy č. 20/2007, a opakovaně se tak dopustila přestupku podle § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a vědomě porušovala právní normy České republiky.

[2] Žalovaná zamítla odvolání žalobkyně v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se s žalovanou, že jednání žalobkyně naplnilo znak aktuálního, skutečného a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, konkrétně zájmu na ochraně veřejného pořádku. Soud nepřisvědčil žalobkyni, že by rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno na základě nezákonných podkladů.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.").

[5] První část kasační argumentace se týká porušení procesních práv stěžovatelky při ukládání pokut v příkazním řízení, které se staly podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. V důsledku toho byla uznána vinnou z něčeho, co od samého počátku popírá. Stěžovatelka neovládá český jazyk. Z jejího jednání bylo naprosto zřejmé, že nerozuměla postupu správního orgánu, včetně jeho právních následků. Přesto strážníci projednali údajný přestupek na místě, aniž by stěžovatelka věděla, že se svým podpisem *de facto* přiznává ke spáchání přestupku a že souhlasila se zjištěním skutkového stavu věci, s právní kvalifikací a s uložením pokuty. Při projednání přestupku nebyl na místě přítomen tlumočník, a nebyly tak splněny podmínky pro vydání příkazového bloku. V případě neexistence nápravy vadného rozhodnutí prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení musí existovat ochrana proti takovému rozhodnutí správními soudy, pokud se navíc jedná o zásahy správních orgánů do práv jednotlivce ve správním řízení. Strážníci stěžovatelku při kontrole obestoupili tak, že neměla možnost se bránit, neboť byla pod nátlakem. Pod pohrůžkou zajištění proto bloky podepsala. Tyto námitky stěžovatelka uváděla od počátku řízení.

[6] Žalovaná měla vyhodnotit vyjádření stěžovatelky k podkladům pro rozhodnutí ze dne 18. 12. 2017 ve smyslu § 37 odst. 1 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jako žádost o obnovu řízení [§ 100 odst. 1 písm. a) správního řádu] a podle § 12 odst. 1 tohoto zákona ji usnesením postoupit věcně a místně příslušnému orgánu, který vydal rozhodnutí příkazem na místě. Pokud tak neučinila, zatížila řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka zde totiž zpochybnila, že by přestupek vůbec spáchala, a vyšly tak najevo dříve neznámé skutečnosti, které existovaly

v době původního rozhodnutí a které stěžovatelka nemohla v původním řízení uplatnit. Přitom tyto skutečnosti mohly odůvodňovat jiné řešení otázky (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65, který připustil obnovu řízení na žádost účastníka řízení, a to sice pro blokové řízení, jeho závěry nicméně platí i pro příkazy na místě). V této souvislosti stěžovatelka připomněla, že podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí řízení o přestupku podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. Soud tedy nesprávně vycházel ze zásady presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy bez toho, aby přezkoumal postup správního orgánu v příkazním řízení.

[7] V druhé části kasační argumentace stěžovatelka městskému soudu vytýká, že se ztotožnil s aplikací a interpretací pojmu „veřejný pořádek“, resp. „závažné porušení veřejného pořádku“, jež neodpovídá eurokonformnímu výkladu. Odkázala na judikaturu Soudního dvora EU (dále jen „Soudní dvůr“) k výkladu čl. 27 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“). Stěžovatelka se domnívá, že závažným způsobem nenarušovala veřejný pořádek, a nebyl tak splněn důvod pro správní vyhoštění. Spatřuje též logický rozpor v tom, že Městská policie hl. m. Prahy nejprve vyhodnotila její jednání jako méně závažné protiprávní jednání, jež je možné vyřešit na místě uložením pokuty, avšak posléze jiný správní orgán (v rozhodnutí o správním vyhoštění) vyhodnotil stejné jednání jako závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, konkrétně zájmu na ochraně veřejného pořádku.

[8] Stěžovatelka nesdílí ani názor městského soudu, že byla splněna podmínka aktuálnosti ohrožení zájmu na zachování veřejného pořádku. Ukládání pokut na místě v rozmezí několika dní svědčí spíše o šikanózním jednání strážníků městské policie (viz vyjádření stěžovatelky ze dne 23. 11. 2017).

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda stěžovatelce vytýkané jednání lze považovat za závažné narušení veřejného pořádku, které ospravedlňuje uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[12] Stěžovatelka je státní příslušnicí Bulharska, tedy občankou Evropské unie, možnost jejího vyhoštění z území České republiky proto podléhá přísným podmínkám. Právo občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vyplývá přímo z primárního práva, konkrétně z čl. 20 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv EU. Občanství Unie přiznává každému občanu Unie základní a individuální právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a ustanoveních přijatých k

jejich provedení (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 10. 2012, *Bjankov*, C-249/11, bod 34, ze dne 7. 10. 2010, *Lassal*, C-162/09, bod 29, nebo ze dne 16. 10. 2012, *Maďarsko v. Slovensko*, C-364/10, bod 43). Právo občanů Unie na volný pohyb tedy není bezpodmínečné.

[13] Jednou z výjimek, kdy jej členské státy mohou omezit je čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38/ES, který stanoví, že „[s] *výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.*“ Odstavec dva téhož ustanovení pak upřesňuje, že „[o]*patření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.*“

[14] Promítnutí této výjimky do vnitrostátního práva představuje § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle kterého lze rozhodnutí o správním vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně, vydat pouze v případě, že občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník „*závažným způsobem narušuje veřejný pořádek; to neplatí, jde-li o občana Evropské unie, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let; do této doby se nezapočítává doba výkonu trestu odnětí svobody*“.

[15] S ohledem na předobraz § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců v právu EU rozšířený senát v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS, zdůraznil, že výhradu veřejného pořádku, jako důvod pro správní vyhoštění občana EU (nebo jeho rodinného příslušníka) je třeba vykládat v souladu se zněním čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Opatření přijatá z důvodu výhrady veřejného pořádku proto musí být provedena v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, které musí představovat „*skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“. Přijetí opatření nelze odůvodnit okolnostmi nesouvisejícími s dotyčnou osobou nebo generální prevencí a předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření ještě neodůvodňuje. Rozšířený senát dále konstatoval, že při ukládání správního vyhoštění podle § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je nutné rovněž zohlednit, že se jedná o v podstatě nejvážnější možný zásah do práv cizince předvídaný zákonem o pobytu cizinců. Z toho důvodu je nezbytné dané ustanovení aplikovat pouze v souladu se zásadou přiměřenosti, tedy pouze s ohledem na danou situaci cizince, konkrétně s ohledem na stupeň integrace cizince, jeho osobní a rodinné poměry, věk, délku pobytu na území, zdravotní stav či vazby na zemi původu (viz čl. 28 odst. 1, bod 23 odůvodnění směrnice 2004/38/ES).

[16] Výhrada veřejného pořádku představuje výjimku z práva volného pohybu a pobytu občanů Unie, kterou je třeba vykládat restriktivně. Velký senát Soudního dvora v nedávném rozsudku ze dne 2. 5. 2018, *K. a H. F.*, spojené věci C-331/16 a C-366/16, s odkazem na svou ustálenou judikaturu shrnul, že členské státy sice v podstatě mají

možnost v souladu s vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, zejména jako odůvodnění odchylky od základní zásady volného pohybu osob, avšak tyto požadavky musí být chápany striktně, takže jejich dosah nemůže být jednostranně určován jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany orgánů Unie (bod 40, viz také např. rozsudky ze dne 4. 12. 1974, *van Duyn*, 41/74, bod 18, ze dne 27. 10. 1977, *Bouchereau*, 30/77, bod 33, nebo ze dne 29. 4. 2004, *Orfanopoulos a Oliveri*, C-482/01 a C-493/01, bod 65).

[17] Z čl. 27 odst. 2 směrnice i setrvalé judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že opatření omezující právo na volný pohyb může být odůvodněné pouze tehdy, pokud je v souladu se zásadou proporcionality, což vyžaduje určit, zda je toto opatření způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a zda nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. Toto posouzení vyžaduje vyvážení hrozby, kterou osobní chování dotyčné osoby představuje pro základní zájmy hostitelské společnosti, a ochrany práv, která pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky vyplývají ze směrnice 2004/38/ES. Členský stát je zejména povinen v tomto kontextu ověřit možnost přijmout jiná opatření, která by méně narušovala volný pohyb a pobyt dotyčné osoby a byla by stejně účinná při zajištění ochrany uvedených základních zájmů. V souladu se zásadou proporcionality proto musí příslušné orgány hostitelského členského státu vyvážit mimo jiné ochranu dotčeného základního zájmu společnosti a zájmů dotyčné osoby souvisejících s využitím práva volného pohybu a pobytu občana Unie (rozsudek velkého senátu *K. a H. F.*, body 61-64 a 67).

[18] Judikatura Soudního dvora dále zdůrazňuje, že pojem „*veřejný pořádek*“ předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti (viz např. rozsudek velkého senátu *K. a H. F.*, bod 41, nebo rozsudek *Bjankov*, bod 40 a judikaturu tam citovanou).

[19] Tyto závěry Soudního dvora představují výchozí obecný rámec, v němž se musí pohybovat výklad výhrady veřejného pořádku učiněný v konkrétním případě občana EU.

[20] Lze dodat, že sekundární právo (směrnice 2004/38/ES a již i předchozí směrnice týkající se volného pohybu osob) rozšířilo právo volného pohybu osob vyplývající z primárního práva i na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů EU. Byť je jejich právo volného pohybu pouze „odvozené“, pro výklad výhrady veřejného pořádku ve smyslu čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES lze využít i judikatury, která se netýká přímo občanů EU, ale jejich rodinných příslušníku ve smyslu citované směrnice. V rozsudku ze dne 25. 7. 2002, *MRAX*, C-459/99, např. Soudní dvůr upozornil, že nedodržení právních formalit týkajících se vstupu, pohybu a pobytu cizinců nemůže samo o sobě aktivovat výhradu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (bod 79). Tento závěr podle Soudního dvora nezbavuje členské státy možnosti potrestat neoprávněný vstup cizince, který je rodinným příslušníkem občana EU, sankce však musí být přiměřená, takovou je např. pokuta, ať již uložená v trestním či správním řízení (bod 77). Obdobně se vyjádřil i rozšířený senát v usnesení č. j. 3 As 4/2010 - 151, v němž poznamenal, že za závažné narušování veřejného pořádku

ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců nelze považovat např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR.

[21] Krom toho, rozšířený senát v citovaném usnesení také potvrdil, že zavedením § 15a odst. 5 zákona o pobytu cizinců (nyní § 15a odst. 3) došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů České republiky s rodinnými příslušníky občanů EU, byť nikdy nevyužili práva volného pohybu. Přestože se tedy na tyto případy nevztahuje právo EU přímo, je § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců třeba vykládat i v těchto případech v souladu se směrnicí 2004/38/ES (v podrobnostech viz rozsudek ze dne 30. 08. 2013, č. j. 8 As 46/2013 - 55). S ohledem na požadavek jednotnosti výkladu téhož ustanovení lze proto i judikaturu, která se vztahuje k této skupině případů, využít pro výklad závažného narušení veřejného pořádku v nyní posuzované věci.

[22] Lze proto odkázat např. na rozsudek ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 As 73/2011 - 146, č. 2882/2013 Sb. NSS, podle kterého při posuzování závažnosti jednání cizince a hrozby narušení veřejného pořádku je třeba přihlédnout ke všem relevantním okolnostem. Mezi takové skutečnosti patří nejen charakter a závažnost spáchané trestné činnosti, ale i další okolnosti, např. místo spáchání trestného činu, a zejména doba, která uplynula od jeho spáchání, chování stěžovatele po vykonání trestu odnětí svobody, délka jeho pobytu v České republice, ale i to, zda se po příchodu do České republiky dopustil další trestné či jinak protiprávní činnosti.

[23] Nejvyšší správní soud dále dovodil, že v případě kumulace protiprávního jednání cizince je třeba zohlednit intenzitu protiprávního jednání ve vzájemném souběhu, který již může svou celkovou intenzitou dosahovat podmínek pro uložení správního vyhoštění (viz rozsudky ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 As 56/2012 – 66, či ze dne 17. 5. 2012, č. j. 6 As 28/2010 - 89). Jako důvod pro správní vyhoštění cizinky tak byla shledána např. kumulace protiprávního jednání spočívajícího ve vstupu na území České republiky bez cestovního dokladu a bez víza, pobývání na území neoprávněně bez víza v době, kdy dlouhodobě nežila s občanem České republiky, nerespektování povinnosti vycestovat na základě uloženého předchozího správního vyhoštění a zneužití postavení rodinného příslušníka občana České republiky s cílem zlegalizovat pobyt (viz rozsudek ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 82/2012 - 42).

[24] V usnesení č. j. 3 As 4/2010 - 151 rozšířený senát popřel, že by závažným narušováním veřejného pořádku bylo pouze takové protiprávní jednání, které *„přinejmenším jednoznačně překračuje intenzitu jednání popsaného v některých ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně“*. V následné rozhodovací praxi Nejvyšší správní soud zpravidla potvrzuje jako oprávněné správní vyhoštění cizince z důvodu závažného narušování veřejného pořádku v případě, kdy byl cizinec opakovaně odsouzen za úmyslný trestný čin (např. v rozsudku ze dne 5. 10. 2016, č. j. 6 Azs 191/2016 - 45, se jednalo o cizince, který byl opakovaně odsouzen za to, že řídil motorové vozidlo pod vlivem drog, a to i přes zákaz řízení motorových vozidel, nerespektoval odsuzující rozsudky, dopustil krádeže a poškozování cizích práv zneužitím identity; v rozsudku ze dne 2. 8. 2017, č. j. 7 Azs 146/2017 - 44, bylo potvrzeno vyhoštění cizince, který byl čtyřikrát pravomocně odsouzen - třikrát se jednalo o násilnou trestnou činnost, jednou o

zvlášť závažnou a úmyslnou trestnou činnost, přičemž v porušování právních předpisů pokračoval i po propuštění z vězení).

[25] Byť nelze z citovaných příkladů dovodit jednoznačnou a obecnou hranici, kterou musí jednání dotčené osoby naplnit, aby naplnilo podmínky pro aktivaci výhrady veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je zřejmé, že jednání musí vykazovat dostatečný stupeň závažnosti, ať již samo o sobě nebo ve svém souhrnu, jedná-li se o vícečetné narušení veřejného pořádku. Dostatečná závažnost jednání pak spolu s aktuálností a skutečností představují základní referenční kritéria.

[26] V rozsudku *K. a H. F.* velký senát Soudního dvora uvedl, že zjištění skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES sice obecně znamená, že dotyčný jednotlivec má tendenci pokračovat v budoucnu v jednání, které představuje takovéto ohrožení, může však též dojít k tomu, že pouhé dřívější jednání naplňuje podmínky takovéhoto ohrožení. Byť je doba uplynulá od tohoto spáchání relevantní skutečností pro posouzení existence takového ohrožení, případná mimořádná závažnost předmětných činů může být způsobilá doložit, i po poměrně dlouhé době, trvání skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (body 57 a 58).

[27] Může-li tedy mimořádná závažnost činu, v němž je spatřováno závažné narušení veřejného pořádku, vykompenzovat dlouhou dobu, která uplynula od jeho spáchání, může to nepochybně platit i naopak. Velmi nízká závažnost protiprávního jednání může oslabit splnění podmínky skutečného a aktuálního narušení veřejného pořádku. V této souvislosti lze připomenout také rozsudek *Marín*, v němž velký senát Soudního dvora zdůraznil, že v rámci zásady proporcionality je důležité zohlednit i povahu a závažnost spáchaného protiprávního jednání a aktuální stupeň společenské nebezpečnosti dotyčné osoby (rozsudek ze dne 13. 9. 2016, *Marín*, C-165/14, body 62 a 86).

[28] Výše uvedené je třeba vzít v úvahu při posuzování případu stěžovatelky, které bylo uloženo a městským soudem potvrzeno správní vyhoštění podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť na Václavském náměstí v Praze nabízela kolemjdoucím turistům sexuální služby. Za toto jednání jí byla opakovaně uložena pokuta příkazem na místě, a to dne 9. 11. 2017 ve výši 500 Kč, dne 10. 11. 2017 ve výši 1.000 Kč, dne 14. 11. 2017 ve výši 1.500 Kč a dne 22. 11. 2017 ve výši 2.000 Kč. Z nyní napadených správních rozhodnutí nevyplynulo, že by stěžovatelce bylo vytýkáno ještě nějaké další protiprávní jednání.

[29] V rozhodnutí o uložení správního vyhoštění krajské ředitelství odůvodnilo závažné narušení veřejného pořádku tím, že stěžovatelka v krátkém časovém období (od 9. 11. 2017 do 22. 11. 2017) ve čtyřech případech nabízela sexuální služby, čímž porušila obecně závaznou vyhlášku hl. m. Prahy č. 20/2007, a opakovaně se tak dopustila přestupku podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích a vědomě porušovala právní normy České republiky. Dále krajské ředitelství v této souvislosti uvedlo, že si stěžovatelka musela být protiprávnosti svého jednání vědoma, neboť na ni byla upozorněna vydáním příkazových bloků. Žalovaná k naplnění pojmu závažné narušení veřejného pořádku uvedla, že se ztotožňuje s hodnocením krajského ředitelství, neboť vědomé a soustavně se opakující

protiprávní jednání lze posoudit jako skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku. Dále žalovaná podotkla, že stěžovatelce byly opakovaně uloženy blokové pokuty, které ji však neodradily od dalšího protiprávního jednání.

[30] Také podle městského soudu bylo jednání stěžovatelky dostatečně závažné. Tento závěr však městský soud pouze konstatoval, ztotožnil se s hodnocením správních orgánů a nijak blíže své úvahy nevysvětlil.

[31] S hodnocením závažnosti narušení veřejného pořádku městským soudem a správními orgány Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[32] Soud nezpochybňuje, že stěžovatelka porušila veřejný pořádek, ani to, že její jednání je nepochybně nutno hodnotit jako ohrožení některého ze zájmů společnosti, které je skutečné a aktuální. Je ovšem třeba zohlednit, že toto jednání představuje pouze méně závažné přestupkové jednání. Nabízení sexuálních služeb není samo o sobě považováno za přestupek výslovně definovaný zákonem. K jeho regulaci mohou přistoupit orgány územní samosprávy v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje. Takovou vyhláškou je i vyhláška hl. m. Prahy č. 20/2007, která v § 1 stanoví, že „[n]*abízení a poskytování sexuálních služeb vykonávané v jakékoli podobě na veřejných prostranstvích je činností, která by mohla být v rozporu s dobrými mravy.*“ Podle § 2 je „[n]*abízení a poskytování sexuálních služeb podle § 1 na veřejných prostranstvích na celém území Prahy* [...] *zakázáno*“. I ze způsobu právní regulace, která se může na území různých územně samosprávných celků v rámci České republiky lišit, lze proto usuzovat na nízkou závažnost předmětného jednání.

[33] Stěžovatelce lze sice přičítat k tíži, že se protiprávního jednání dopouštěla opakovaně, nelze ovšem přehlédnout, že se jej dopustila pouze v krátkém časovém období zhruba dvou týdnů. S ohledem na povahu daného jednání má soud nicméně za to, že ani ve svém souhrnu nedosahovalo jednání stěžovatelky dostatečné intenzity k tomu, aby mohlo být považováno za závažné ohrožení zájmu na ochraně veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[34] S ohledem na povinnost restriktivního výkladu výjimek z práva na volný pohyb občanů EU, kritéria nastavená Soudním dvorem i dosavadní přístup Nejvyššího správního soudu (viz výše) je nutno dospět k závěru, že protiprávní jednání stěžovatelky nedosahuje intenzity, která by byla způsobilá aktivovat výhradu veřejného pořádku, jež by odůvodňovala vyhoštění stěžovatelky.

[35] Uložené správní vyhoštění podle názoru Nejvyššího správního soudu v případě stěžovatelky překročilo meze toho, co bylo nezbytné k dosažení sledovaného cíle, tedy potlačení jejího protiprávního jednání. Existují i méně omezující efektivní nástroje k nápravě tohoto protiprávního jednání, a to zejména uložení citelnějších pokut (podle § 4 odst. 3 zákona o některých přestupcích lze fyzické osobě za přestupek proti pořádku v územní samosprávě uložit pokutu do 100.000 Kč, příkazem na místě lze uložit pokutu až 10.000 Kč) a jejich vymáhání. Byť se nejedná o nedodržení pouhých právních formalit jako ve výše citovaném rozsudku Soudního dvora *MRAX*, s ohledem na nízkou závažnost protiprávního jednání je i v tomto případě vhodnějším opatřením uložení pokuty (a je na

správním orgánu, aby ji uložil ve výši, která má dostatečný odstrašující účinek) před omezením práva občana EU na volný pohyb.

[36] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že v posuzovaném případě nebylo uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců v souladu se zásadou přiměřenosti. Správní orgány i městský soud tuto otázku posoudily nesprávně, což již samo o sobě obstojí jako důvod pro zrušení napadeného rozsudku a jemu předcházejících správních rozhodnutí. Soud se již proto nezabýval druhým okruhem kasačních námitek, které zpochybňovaly zákonnost podkladů pro vydání správního vyhoštění, resp. platnost příslušných příkazových bloků.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. Současně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s., zrušil i rozhodnutí žalované a jemu předcházející rozhodnutí krajského ředitelství, protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud vrátil věci žalované k dalšímu řízení, v něm bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[38] S ohledem na skutečnost, že soud rozhodl ve věci samé bezprostředně po provedení nezbytných procesních úkonů, nerozhodoval o návrhu stěžovatelky doručeném dne 31. 8. 2018 na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[39] Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). 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. Procesně úspěšnou byla v dané věci stěžovatelka, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadla žalobou.

[40] Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení o kasační stížnosti, ta je představována odměnou zástupkyně stěžovatelky JUDr. Beáty Kolcunové za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (podání kasační stížnosti) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Zástupkyně není plátkyní DPH. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 3.400 Kč.

[41] Náhrada nákladů za řízení před městským soudem zahrnuje odměnu původního zástupce stěžovatelky JUDr. Tomáše Chlebouna za 2 úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) a dále částku 300 Kč za každý úkon právní služby jako paušální náhradu hotových výdajů [viz § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 6.800 Kč. Takto vypočtenou odměnu a náhradu hotových výdajů soud podle § 57 odst. 2 s. ř. s. navýšil o částku ve výši 1.428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce

stěžovatelky jako plátce povinen odvést, celková výše odměny JUDr. Chlebouna tedy činí 8.228 Kč. Dále jsou náklady řízení před městským soudem tvořeny odměnou zástupkyně JUDr. Beáty Kolcunové, která převzala zastoupení v průběhu řízení před městským soudem, za 2 úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, účast na jednání) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [viz § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a g) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu], celkem tedy 6.800 Kč. Zástupkyně není plátkyní DPH. Celková výše náhrady nákladů za řízení před městským soudem činí 15.028 Kč.

[42] Celková výše náhrady nákladů za řízení před správními soudy, kterou je žalovaná povinna stěžovatelce uhradit, tedy činí 18.428 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu