

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Pavla Kubáková

Řízení o správním vyhoštění

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph.D.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 6. 1. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 138 854 znaků včetně mezer.

Pavla Kubáková

V Praze dne 6. 1. 2021

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Davidu Kryskovi, Ph.D. za jeho odborné vedení, cenné rady a připomínky, jež mi poskytl pro napsání této práce.

Obsah

Úvod	1
1 Institut správního vyhoštění a jeho nesankční povaha	4
1.1 Právní úprava řízení o správním vyhoštění	6
2 Důvody vedoucí ke správnímu vyhoštění cizince z přechodného, dlouhodobého a trvalého pobytu	7
2.1 Správní vyhoštění cizince jako občana třetího státu, který na území pobývá přechodně	7
2.2 Správní vyhoštění cizince jako občana třetího státu, který na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu	10
2.3 Správní vyhoštění cizince jako občana třetího státu, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu	12
2.4 Správní vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně	13
2.5 Správní vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu	14
3 Neurčité právní pojmy spojené s řízením o správním vyhoštění a správní uvážení	16
3.1 Neurčité právní pojmy a správní uvážení ve vztahu ke správnímu vyhoštění	16
3.2 Limity výkladu neurčitých právních pojmů a správního uvážení	18
3.3 Výklad pojmu veřejný pořádek Nejvyšším správním soudem	19
4 Řízení o správním vyhoštění	23
4.1 Subjekty řízení o správním vyhoštění	23
4.2 Správní orgán vedoucí řízení o správním vyhoštění, jeho věcná a místní příslušnost	23
4.3 Cizinec jako účastník řízení o správním vyhoštění a jeho vedlejší účastníci	24
4.3.1 Občan EU	26
4.4 Průběh řízení o správním vyhoštění	26
4.5 Vybrané aspekty řízení o správním vyhoštění	28
4.5.1 Právo na tlumočníka a jednací jazyk v řízení o správním vyhoštění	28
4.5.2 Označení za nežádoucí osobu a jeho dopady na osobu cizince	30
4.5.3 Závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince z území	31
4.6 Rozhodnutí o uložení správního vyhoštění	33
4.6.1 Výjezdní příkaz a doba k vycestování v něm stanovená	34
4.7 Vycestování cizince z území a zvláštní opatření s tím spojená	35
4.7.1 Výkon rozhodnutí o správním vyhoštění	36
4.8 Rozhodnutí o povinnosti opustit území jako další opatření k vycestování cizince	37
4.9 Odstranění tvrdosti správního vyhoštění	39

4.10	Náklady spojené se správním vyhoštěním.....	41
5	Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění a soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění	43
5.1	Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění	43
5.2	Soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění a jeho vyloučení.....	46
6	Případové studie.....	50
6.1	Opakované krádeže jako závažné narušení veřejného pořádku	51
6.2	Odsouzení za trestný čin jako důvod existence důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku	52
6.3	Podvodná směna peněz jako závažné narušení veřejného pořádku.....	53
6.4	Opakovaná konzumace jídla v restauraci bez zaplacení jako závažné narušení veřejného pořádku	54
6.5	Pobyt na území bez platného cestovního dokladu a nemožnost prokázat oprávněnost pobytu na území jako závažné narušení veřejného pořádku	54
	Závěr.....	57
	Seznam zkratk	60
	Seznam použitých zdrojů	61
	Abstrakt	66
	Abstract	68

Úvod

S dnešní dobou je neodmyslitelně spjata migrace, a ač od období evropské migrační krize uplynulo již několik let, zůstává i nadále velice aktuálním a diskutovaným tématem a dokonce bývá označována za fenomén 21. století.¹ V loňském roce vzrostl počet obyvatel České republiky nejvíce za posledních jedenáct let, a to na základě zahraniční migrace.² A právě s migrací, kdy na území konkrétního státu přichází občané státu jiného, je neoddělitelně spjata pravomoc státu pobyt cizinců na svém území určitými způsoby regulovat. V roce 2019 bylo v České republice vydáno celkem 7 067 rozhodnutí o správním vyhoštění, což je o 23 % více než v roce 2018³, kdy bylo vydáno pouze 5 713 rozhodnutí o správním vyhoštění. I v tomto případě se jednalo o nárůst oproti roku 2017, a to o 11,6 %⁴. Z této statistiky je zřejmé, že počet vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění rozhodně není nikterak zanedbatelný, z čehož autorka vyvozuje vysokou aktuálnost tématu správního vyhoštění.

Aktuálnost je vedle autorčina vlastního zájmu hlavním důvodem, proč si toto téma ke zpracování vybrala. Zároveň považuje právní úpravu správního vyhoštění za oblast, již dosud nebyla v rámci odborné literatury zabývající se cizineckým právem věnována dostatečná pozornost a současně si uvědomuje nedostatky, které přináší chybějící komentář klíčového právního předpisu⁵ společně s jeho četnými novelizacemi. Autorka se v této práci zaměřuje na analýzu platné právní úpravy správního vyhoštění, a to jak z hlediska hmotného práva, tak z hlediska stránky procesní, cílem čehož je přinést ucelený a důkladný popis průběhu řízení o správním vyhoštění včetně jeho jednotlivých fází a se všemi jeho specifickými aspekty.

¹ MARTIN, Susan F. *International Migration: Evolving Trends from the Early 20th Century to the Present*. New York: Cambridge University Press, 2014, s. 10-11, citováno z Bednářová, Markéta. *Prostor pro volnou úvahu státu v oblasti vyhoštění cizinců*, *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: SEVT, 1993-, 2020(2), s. 47.

² Český statistický úřad. *Pohyb obyvatelstva – rok 2019*, citováno dne 20.03.2020. Dostupné online: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/pohyb-obyvatelstva-rok-2019>.

³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky 2019*, citováno dne 16.12.2020. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/migrace/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2019.aspx>.

⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2018*, citováno dne 16.12.2020. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2018.aspx>.

⁵ Klíčovým právním předpisem má autorka na mysli zákon zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Celá práce je členěna do šesti kapitol. Úvodní kapitola je věnována samotnému institutu správního vyhoštění, jakož i jeho povaze a pramenům platné právní úpravy.

Ve druhé kapitole se autorka zaměří na hmotněprávní stránku správního vyhoštění, a to konkrétně na analýzu jednotlivých důvodů vedoucích k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Celá systematika důvodů bude podrobně rozebrána a okomentována, a to s ohledem na spojení konkrétního důvodu se stanovením nejdelší možné doby, po kterou lze cizinci stanovit zákaz vstupu na území. Při rozboru jednotlivých důvodů nebude opomenut ohled na odchylky způsobené skutečností, zda je vyhošťovaný cizinec občanem třetího státu nebo občanem EU a zda na území ČR pobývá přechodně nebo na základě povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu.

V návaznosti na skutečnost, že zákonodárce zvolil pro značnou část důvodů vedoucích k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění definici prostřednictvím neurčitého právního pojmu, kterým je veřejný pořádek, zaměřuje se autorka ve třetí kapitole této práce na výklad tohoto pojmu, a to především z pohledu judikatury Nejvyššího správního soudu. Cílem práce je vedle výkladu pojmu veřejný pořádek také přinést odpověď na otázku, zda za jednání, které závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, lze považovat pouze jednání výlučně naplňující znaky porušení právních předpisů ČR nebo, zda může narušení veřejného pořádku představovat i jednání, které s právními předpisy není v rozporu.

Čtvrtá kapitola práce je kapitolou neobsáhlejší a tvoří jádro celé práce. Autorčiným cílem je přinést deskriptivní pojednání o procesní stránce správního vyhoštění, a to společně s důrazem na jeho jednotlivé fáze a vybrané aspekty, jež jsou s řízením o správním vyhoštění neodmyslitelně spjaty. Jedná se o aspekty, jako je například institut závazného stanoviska nebo výjezdního příkazu, jež jsou zcela specifické a příznačné právě pro řízení o správním vyhoštění. Jelikož, jak již bylo výše naznačeno, se jedná o oblast, již dosud nebyla v odborné literatuře věnována dostatečná pozornost, je tato kapitola za účelem přiblížit jej čtenáři s maximální mírou věrohodnosti doplňována praktickými poznatky získanými z konzultace se správním orgánem, který je k vedení řízení o správním vyhoštění příslušný, konkrétně Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie.

Pátá kapitola práce je věnována analýze a zhodnocení vnitrostátní právní úpravy z hlediska poskytované procesní ochrany cizinci, jemuž bylo rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno. Konkrétně v ní budou rozebrány instituty přezkumného řízení, tedy odvolání proti rozhodnutí o

správním vyhoštění a soudní přezkum. Jedná se o instituty představující neodmyslitelnou součást řízení o správním vyhoštění, jelikož právě správní vyhoštění bezesporu představuje významný zásah do osobnostních práv cizince, jemuž je uloženo, a dokonce může představovat intenzivnější zásah do jeho života, než by představovalo uložení trestu odnětí svobody.

V závěru práce si autorka dovolí uvést několik případových studií, v nichž popíše praktický průběh řízení o správním vyhoštění před správním orgánem, kdy bylo cizinci uděleno správní vyhoštění na základě narušení veřejného pořádku závažným způsobem, čímž bude současně s odkazem na konkrétní jednání představeno několik možných výkladů tohoto neurčitého právního pojmu. Autorka je přesvědčena, že právě uvedení několika případových studií v závěru této práce dokáže čtenáři nejuvěrněji přiblížit praxi a postup správního orgánu v řízení vedoucím k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Zároveň případové studie poskytují určitý výčet jednání, jež mohou představovat naplnění institutů obsažených v zákoně o pobytu cizinců a jež *de iure* představují důvod pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Primární podklad pro zpracování případových studií představují konzultace absolvované autorkou na odboru cizinecké policie, jež ač byly primárně vedeny za účelem seznámení se s praktickou stránkou vedení řízení o správním vyhoštění před správním orgánem, přiměly autorku právě pro svou specifičnost a vysokou vypovídající hodnotu je do této práce zařadit.

Autorka při zpracování celé práce využívá především metodu deskriptivní a analytickou.

1 Institut správního vyhoštění a jeho nesankční povaha

Úvodem práce je důležité uvést, že samotný institut správního vyhoštění je institutem velmi specifickým a v praxi je třeba rozlišovat mezi správním vyhoštěním a vyhoštěním jako druhem trestu ukládaného v trestním řízení.⁶ Nejvyšší správní soud uvádí, že „*správní vyhoštění nemá trestní charakter ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod po přijetí Protokolu č. 7 (čl. 1), ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví.*“⁷ V mezinárodním právu závaznou definici správního vyhoštění nenalezneme, její vymezení je ponecháno právním řádům jednotlivých států.

K definici samotného termínu vyhoštění Ústavní soud ve svém nálezu⁸ konstatoval, „*že je pojmem mezinárodního a nikoli vnitrostátního práva a musí být chápán jako autonomní institut nezávislý na definici podle vnitrostátního práva a představující jakékoli opatření vynucující odjezd cizince z území, vyjma extradice.*“⁹ V rámci evropského práva definuje termín vyhoštění úžeji Směrnice Evropského parlamentu a rady č. 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“) ve svém čl. 3 odst. 1 jako „*výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu.*“ Vedle termínu vyhoštění definuje návratová směrnice pojem navrácení a rozhodnutí o navrácení. Navrácením rozumí samotný „*proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat*“¹⁰ do jeho země původu nebo do jinak sjednané země. Rozhodnutím o navrácení potom rozumí „*správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt,*“ kterým je prohlášena neoprávněnost pobytu státního příslušníka třetí země a ukládá se jím nebo prohlašuje povinnost návratu.¹¹

Zákonnou definici správního vyhoštění poskytuje § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, dle kterého se správním vyhoštěním rozumí „*ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území členských států Evropské unie a doby, po kterou nelze*

⁶ Viz § 80 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.07.2005, č.j. 5 Azs 94/2005-52.

⁸ Nález Ústavního soudu ČR č. 159/1998 Sb.

⁹ Ústavní soud ČR vycházel z výkladové zprávy k čl. 1 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹⁰ Viz č. 3 odst. 2 a 3 návratové směrnice.

¹¹ Viz č. 3 odst. 4 návratové směrnice.

umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie.“ Vymezení pojmu nabídl i Nejvyšší soud, který uvedl, že „*správní vyhoštění je definováno jako ukončení pobytu cizince na území České republiky, které je spojeno se stanovením doby vycestování z tohoto území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území České republiky. Správní vyhoštění je svým obsahem správním rozhodnutím, které vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území České republiky nezdržoval*“¹².

Institut správního vyhoštění je projevem suverénní moci státu, kdy stát reguluje příliv a další pobyt přistěhovalců na svém území s cílem své území chránit. Jedná se tedy o specifické opatření státu, kterým správní orgán rozhodnutím uloží cizinci povinnost opustit území ČR nebo případně území všech členských států EU, jedná-li se o cizince, který je občanem třetího státu, a zároveň mu v rozhodnutí stanoví dobu, po kterou cizinci není umožněn vstup na území ČR nebo všech členských států Evropské unie¹³.

Ze znění § 118 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který říká, že „*správním vyhoštěním občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka se rozumí ukončení pobytu občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území,*“ je zřejmé, že následek správního vyhoštění, kterým je povinnost opustit dané území, bude odlišný v případě uložení jej občanu některého z členských států EU a občanu třetích států. Občanu členského státu EU jednoduše není možné uložit stejné opatření jako občanu některého z třetích států, jelikož by mu takovým opatřením byl uložen zákaz vstupu na území vlastního státu. O totožnosti následků správního vyhoštění občana členského státu EU a občana třetího státu není také v žádném případě možné uvažovat z důvodů, že na občany členských států EU dopadá odlišný právní režim z hlediska práva Evropské unie.

Pro pochopení tohoto institutu je třeba si uvědomit, že ačkoli rozhodnutí o správním vyhoštění v mnohých případech zasáhne život cizince podstatně více než například uložení sankce v trestním řízení, není možné jej za sankci považovat a je nutné chápat jej pouze jako opatření *sui generis*, kterým stát omezuje pobyt cizinců na své území. „*Správní vyhoštění je tedy svým obsahem*

¹² Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008.

¹³ Délka doby, po kterou je cizinci uložen zákaz vstupu na území státu, je ponechána správnímu uvážení správního orgánu, tedy Policii ČR. Zákon o pobytu cizinců stanovuje pouze horní hranici této doby.

*rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale toliko správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval.*¹⁴ Tento postoj je bezesporu v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.¹⁵

1.1 Právní úprava řízení o správním vyhoštění

Řízení o správním vyhoštění nalézá oporu nejen v pramenech vnitrostátních, ale do značné míry také v pramenech práva evropského a mezinárodního. Mezi nejdůležitější prameny evropského práva patří především návratová směrnice. Dále mezi prameny lze zařadit směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech,¹⁶ směrnici o volném pohybu občanů EU¹⁷ nebo vízový kodex.¹⁸

V rámci vnitrostátního práva je hlavním pramenem, který o institutu správního vyhoštění hovoří, Listina základních práv a svobod.¹⁹ Dle jejího čl. 14 odst. 5 může být cizinec vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem. Tyto případy a celé řízení o správním vyhoštění upravuje zákon o pobytu cizinců ve své Hlavě X v § 118 - § 160. Jelikož se jedná o řízení správní, subsidiárně se použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k příslušnosti správního orgánu v řízení o správním vyhoštění nelze opomenout zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“) a dále z důvodu možnosti soudního přezkumu rozhodnutí též zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Na závěr je vhodné zmínit též zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), jelikož skutečnost, že cizinci byla udělena mezinárodní ochrana, je způsobilá řízení o správním vyhoštění ovlivnit.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 125/2004-54.

¹⁵ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 05.10.2000, *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.

¹⁶ Směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat na území členských států o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech.

¹⁹ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina základních práv a svobod“).

2 Důvody vedoucí ke správnímu vyhoštění cizince z přechodného, dlouhodobého a trvalého pobytu

Následující kapitoly poskytují analýzu v zákoně o pobytu cizinců taxativně vymezených důvodů, na jejichž základě dochází k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, a to s ohledem na skutečnost, zda cizinec pobývá na území ČR přechodně nebo na základě povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu. Jednotlivé důvody uložení správního vyhoštění se pojí s dobou, po kterou je cizinci možné uložit zákaz vstupu na území ČR nebo na území členských států EU. Takto stanovená doba je totožná s dobou platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění a byla zákonodárcem stanovena podle závažnosti jednání cizince. Zároveň byla ve spojení s vhodnými důvody připuštěna úvaha policie omezená požadavkem přiměřenosti důvodu pro správní vyhoštění a jeho důsledkům.²⁰ Je potřeba si uvědomit, že zákon o pobytu cizinců zásadně nepředpokládá nutnost prokazovat zavinění cizince, ale vychází z toho, že naplnění určité skutkové podstaty znamená automaticky, že policie „vydá rozhodnutí o správním vyhoštění (...) vždy, nastane-li některá ze skutkových situací předvídaných“ v ustanoveních zákona o pobytu cizinců.²¹

2.1 Správní vyhoštění cizince jako občana třetího státu, který na území pobývá přechodně

Důvody vedoucí k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizinců, kteří jsou občany třetích států a na území ČR pobývají přechodně, vyjmenovává § 119 zákona o pobytu cizinců. Přechodně může cizinec na území ČR pobývat bez víza nebo na základě krátkodobého víza uděleného podle vízového kodexu, povolení k přechodnému pobytu či na základě výjezdního příkazu. Přechodným pobytem cizince na území ČR zákon o pobytu cizinců rozumí rovněž jeho pobyt na základě povolení k dlouhodobému pobytu.²² Pro účely správního vyhoštění zákon o pobytu cizinců považuje za přechodný pobyt cizince na území ČR i jeho neoprávněné se zdržování na území, zdržování se v prostoru mezinárodního letiště či setrvání na území podle zákona o azylu.²³

Policie v rozhodnutí o správním vyhoštění uloží cizinci kromě povinnosti opustit území ČR i povinnost zdržet se vstupu na území členských států EU. Dle maximální délky doby, po kterou je cizinec povinen zdržet se vstupu na území ČR a členských států EU, můžeme důvody pro uložení

²⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.07.2010, č.j. 9 As 5/2010-74.

²² Viz § 17 zákona o pobytu cizinců.

²³ Viz § 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

rozhodnutí o správním vyhoštění rozdělit do tří kategorií, a to dle skupin důvodů, za něž lze uložit zákaz vstupu na území až na deset let, pět let nebo tři roky.

První kategorie, kterou zákon o pobytu cizinců nabízí, je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který na území pobývá přechodně, s dobou, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, až na deset let. Doba deseti let je nejvyšší možnou dobou, kterou na základě zákona o pobytu cizinců lze uložit, a vztahuje k těm nejzávažnějším důvodům. Konkrétně se jedná o případy, kdy existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec během svého pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, a to při prosazování politických cílů, provádění činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo činnosti směřující k narušení celistvosti území, případně bezpečnost státu ohrozit jakoukoliv jinou činností. Ohrožení bezpečnosti států lze bezesporu považovat za nejzávažnější, a proto je zcela jistě na místě uložení takto dlouhé doby. Pro její uložení však zákon o pobytu cizinců předpokládá posouzení možného vývoje budoucího jednání cizince policií. Dle literatury je aplikace tohoto ustanovení velmi ojedinělá a mohlo by být použito zejména v případech podezření z terorismu.²⁴

Druhým závažným důvodem je existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území narušit závažným způsobem veřejný pořádek.²⁵ Výkladu pojmu veřejný pořádek se autorka věnuje ve třetí kapitole této práce.

Druhou kategorií tvoří důvody v oblasti ověřování cizincovy totožnosti. Policie v těchto případech uloží dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států EU až na pět let. Zákon o pobytu cizinců vyjmenovává takových důvodů celkem devět. Prvním důvodem je situace, kdy se cizinec prokáže policii padělaným dokladem nebo dokladem jiné osoby jako dokladem vlastním.²⁶ Tato situace může nastat v případě, kdy policie provádí pobytovou kontrolu, anebo provádí kontrolu při překročení hranic. Pobytovou kontrolu je policie oprávněna vykonávat na základě zmocnění uvedeném v § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to za účelem zjištění, zda se cizinec na území zdržuje oprávněně, zda splňuje podmínky pobytu na území dle zákona o pobytu cizinců nebo zda dodržuje povinnosti jím stanovené.

²⁴ HŘEBÍKOVÁ, Iva a Jan KURŽEJA. *Správní řízení na úseku pobytu cizinců*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2006, str. 111.

²⁵ Viz § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1,2 zákona o pobytu cizinců.

²⁶ Viz § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.

Znaky dalšího důvodu cizinec naplní, prokáže-li se policii při vycestování z území cestovním dokladem, který je neplatný z důvodů uvedených v § 116 písm. a), b), c) nebo d) zákona o pobytu cizinců.²⁷ Ve znění tohoto ustanovení se považuje cestovní doklad za neplatný, pokud uplynula doba planosti v něm uvedená, je porušena jeho celistvost nebo je poškozený tak, že zápisy v něm nejsou čitelné nebo obsahuje nesprávné údaje či neoprávněně provedené změny. Cizince lze vyhostit také z důvodu jeho neoprávněného pobytu na území, a to buď bez platného cestovního dokladu, nebo oprávnění k pobytu.²⁸

Dále zákon o pobytu cizinců obsahuje skupinu tří důvodů souvisejících s přechodem státních hranic, konkrétně nepodrobení se cizince hraniční kontrole, překročení hranic v úkrytu nebo pokus o takovéto jednání a překročení hranic mimo hraniční přechod.²⁹

Poslední skupina důvodů, na jejichž základě lze cizinci uložit v rozhodnutí o správním vyhoštění zákaz vstupu až na pět let, zahrnuje jednání cizince, který v řízení podle zákona o pobytu cizinců uvede nepravdivé informace s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu, nebo opakované porušení právního předpisu cizincem či maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí.³⁰ Z formulace ustanovení je zřejmé, že pro naplnění důvodu uložení správního vyhoštění musí cizinec porušit právní předpis opakovaně, tedy alespoň dvakrát. Zda došlo k naplnění důvodu a cizinec právní předpisy skutečně opakovaně porušil, posoudí policie na základě vydaných pravomocných rozhodnutí o cizincem spáchaném přestupku nebo pravomocných rozsudků v případě spáchání trestného činu a zároveň posoudí, zda je k takovému porušení právních předpisů přiměřené cizince vyhostit. V případě maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí je možné naplnit skutkovou podstatu tohoto ustanovení mařením výkonu dříve vydaného rozhodnutí o správním vyhoštění. V takovém případě však právní pořádek ČR obsahuje vedle možnosti vydat cizincovi opětovné rozhodnutí o správním vyhoštění, také možnost posoudit věc jako spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání dle § 337 trestního zákoníku.³¹

²⁷ Viz § 119 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.

²⁸ Viz § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3, 4 zákona o pobytu cizinců.

²⁹ Viz § 119 odst. 1 písm. b) body 5 až 7 zákona o pobytu cizinců.

³⁰ Viz § 119 odst. 1 písm. c) body 8 až 9 zákona o pobytu cizinců

³¹ ADÁMKOVÁ, Karolína. Maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2018, str. 364.

Třetí kategorie obsahuje tři důvody, za nichž lze cizinci v rozhodnutí o správním vyhoštění udělit zákaz vstupu na území až na tři roky. Prvním důvodem je situace, kdy je cizinec na území zaměstnán bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ač je takové povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo bez oprávnění dle zvláštního právního předpisu cizinec provozuje na území výdělečnou činnost podléhající dani, anebo bez povolení k zaměstnání jiného cizince zaměstnal nebo mu takové zaměstnání zprostředkoval.³² Případy, kdy je povolení k zaměstnání podmínkou výkonu zaměstnání, upravuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Druhým důvodem je nesplnění povinnosti cizince prokázat, že na území smluvních států nepobývá po delší dobu, než po kterou je na něm oprávněn pobývat bez víza nebo krátkodobého víza.³³

Posledním, třetím důvodem je hrozba důvodného nebezpečí cizincem závažného ohrožení veřejného zdraví tím, že trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění.³⁴ Kompetenci stanovit i ukončit platnost opatření před zavlečením infekčního onemocnění má Ministerstvo zdravotnictví ČR.³⁵

2.2 Správní vyhoštění cizince jako občana třetího státu, který na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu

Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který na území ČR pobývá na základě dlouhodobého pobytu lze rozdělit do tří variant podle příčiny, na jejímž základě na území pobývá, a to na (i) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území; (ii) povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU a (iii) povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU, kterému jiný členský stát EU udělil mezinárodní ochranu.

³² Viz § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.

³³ Viz § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.

³⁴ Viz § 119 odst. 1 písm. c) bodu 3 zákona o pobytu cizinců.

³⁵ Viz § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

Cizinci, který na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu na území, lze udělit správní vyhoštění pouze ze tří důvodů. Prvním, nejzávažnějším důvodem, je již zmiňované ohrožování bezpečnosti státu, druhým je narušování veřejného pořádku závažným způsobem a v poslední řadě jím může být ohrožování veřejného zdraví tím, že cizinec trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečení infekčního onemocnění.³⁶

Vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat bezpodmínečně. Zákon o pobytu cizinců zakotvuje podmínku, že toto rozhodnutí je možné vydat pouze v případě, kdy s ohledem na závažnost jednání nepostačuje zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V případě, že by cizinci mělo být vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu ochrany veřejného zdraví, nelze jej vydat v případě, že k onemocnění cizince došlo až po převzetí povolení k dlouhodobému pobytu.³⁷ Tato formulace by mohla dle autorčina názoru způsobit problémy v dokazování, jelikož zákon o pobytu cizinců váže podmínku, kdy cizinci správní vyhoštění z důvodu ohrožování veřejného zdraví nelze udělit, na moment převzetí povolení k dlouhodobému pobytu. Za vhodnější by považovala formulaci podmínky „pokud k takovému onemocnění došlo do tří měsíců po vstupu na území“, jako tuto situaci upravuje zákon o pobytu cizinců v případě správního vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně.³⁸ Naopak formulaci důvodu pro udělení správního vyhoštění cizinci z přechodného pobytu, kdy dle zákona o pobytu cizinců postačí jen skutečnost, že cizinec nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění již trpí a je nepodstatné, k jakému okamžiku k onemocnění došlo, by autorka v tomto případě považovala za zbytečně přísnou už jen z toho důvodu, že úroveň ochrany občanů s povolením k dlouhodobému pobytu vnímá na pomezí mezi ochranou občanů EU, kterým lze udělit správní vyhoštění spíše ve výjimečných případech, a občanů třetích států pobývajících na území přechodně, u kterých je okruh důvodů pro udělení správního vyhoštění znatelně širší.

Důvody pro udělení rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci, který na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU, jsou formulovány téměř totožně jako důvody pro vyhoštění cizince z přechodného pobytu s dobou, po kterou mu

³⁶ Viz § 119 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ Viz § 119 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

nelze umožnit vstup na území členských států EU až na deset let. Jedná se tedy o závažné důvody jako je ohrožování bezpečnosti státu nebo narušování veřejného pořádku závažným způsobem. I v tomto případě se však uplatní podmínka, že udělení rozhodnutí je možné pouze v případě, že s ohledem na závažnost jednání cizince nepostačí zrušení platnosti daného povolení k dlouhodobému pobytu. Zároveň zde zákon o pobytu cizinců vyžaduje ještě jednu podmínku, a to je souhlas příslušného orgánu členského státu EU, který rezidentovi jiného členského státu toto právní postavení přiznal. Až za současného splnění těchto dvou podmínek vydá policie tomuto cizinci rozhodnutí o správním vyhoštění.³⁹

Zákon o pobytu cizinců upravuje také důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizincům, kteří pobývají na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU, kterému jiný členský stát EU udělil mezinárodní ochranu.⁴⁰ Při rozhodování o správním vyhoštění takovýchto osob policie nejprve prověří u příslušného orgánu daného členského státu EU, zda je rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany nadále platné. Pokud rozhodnutí platné je, je možné cizince vyhostit z území ČR, ale nikoliv mimo území členských států EU. Mimo území členských států EU jej lze vyhostit v případě, že ohrožuje bezpečnost ČR nebo byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a příslušný orgán členského státu EU s takovým postupem souhlasí.⁴¹

2.3 Správní vyhoštění cizince jako občana třetího státu, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu

Cizinci, který na území ČR pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, lze uložit správní vyhoštění s dobou zákazu vstupu na území členských států EU až na deset let v totožných případech jako cizinci, který na území ČR pobývá přechodně. Důvody jsou tedy existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem, či existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl během svého pobytu na území narušit závažným způsobem veřejný pořádek.⁴²

³⁹ Viz § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁰ Viz § 119 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

⁴¹ Tamtéž.

⁴² Viz § 120 odst. 1 písm. a), b) zákona o pobytu cizinců.

Až na tři roky je dobu zákazu vstupu na území možné stanovit z důvodu cizincova nesplnění povinnosti podle § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.⁴³ Nesplněním povinnosti dle tohoto ustanovení se rozumí nevycestování cizince z území ve lhůtě, která mu byla stanovena ministerstvem v rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu jako lhůta k vycestování.⁴⁴

Jak vyplývá z definice správního vyhoštění v § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v případě vyhoštění cizince, který je občanem třetího státu, je cizinci v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovena též doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU. Jak už bylo v úvodu této práce zmíněno, v případě vyhoštění cizinců, kteří jsou občany třetích států, dochází vždy k uložení povinnosti zdržet se vstupu na území nejen ČR, ale všech členských států EU po stanovenou dobu, s čímž je znění § 120 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v souladu. Autorka si však dovoluje upozornit, že zákon o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 9. 2019 v § 120 odst. 1 obsahoval pouze formulaci „nelze umožnit vstup na území“. Pojmeme území zákon o pobytu cizinců bezpochyby označuje území ČR, tedy území státu, jehož orgán o správním vyhoštění rozhoduje, což by při použití pouze jazykového výkladu vedlo k výkladu, že cizinci pobývajících v ČR na základě povolení k trvalému pobytu je možné v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovit pouze povinnost opustit území ČR a zdržet se vstupu na něj po stanovenou dobu. Tuto zavádějící formulaci zákonodárce již doplnil novelou zákona o pobytu cizinců.⁴⁵

2.4 Správní vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně

Rozhodnutí o správním vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně, lze vydat pouze ze tří důvodů. V prvním případě je možné stanovit dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území ČR až na deset let, a to z důvodu, že občan EU nebo jeho rodinný příslušník ohrožuje bezpečnost státu.⁴⁶

⁴³ Viz § 120 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

⁴⁴ Viz § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁵ Viz bod. 120 zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony.

⁴⁶ Viz § 119 odst. 2 písm. a), odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

Druhým důvodem je narušování veřejného pořádku závažným způsobem, což neplatí, jde-li o občana EU, který na území pobývá nepřetržitě po dobu deseti let. Do této doby se však nezapočítává doba výkonu trestu odnětí svobody.⁴⁷

Až na tři roky je dobu možné stanovit v případě, že občan EU nebo jeho rodinný příslušník ohrožuje veřejné zdraví tím, že trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění, a to za podmínky, že k takovému onemocnění došlo do tří měsíců po jeho vstupu na území.⁴⁸

2.5 Správní vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu

Vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, připouští zákon o pobytu cizinců jen ze dvou nejzávažnějších důvodů, a to v případě ohrožení bezpečnosti státu nebo narušení veřejného pořádku. Tyto dva důvody pro uložení správního vyhoštění s takto vysokou dobou zákazu vstupu na území ČR zákon o pobytu cizinců limituje posouzením závažnosti daného jednání.⁴⁹ V případě, že postačí odnětí oprávnění k trvalému pobytu, nebude rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno a dojde k odnětí pobytového oprávnění.

Skutečnost, že občan EU nebo jeho rodinný příslušník pobývá na území ČR na základě trvalého pobytu, bezpochyby vyjadřuje jeho silnější vztah k ČR než v případě, že by na území ČR pobýval přechodně. Zároveň je tedy možné předpokládat, že ve většině případů bude jeho vazba k ČR silnější než vazba ke státu, jehož je státním příslušníkem. Z tohoto důvodu se autorka domnívá, že zákonodárce vložil do ustanovení několik výjimek, za kterých rozhodnutí o vyhoštění nelze vydat. Rozhodnutí například nelze vydat v případě, jedná-li se o nezletilého občana EU, ledaže by bylo správní vyhoštění v nejlepším zájmu, a nelze jej vydat v případě občana EU, který na území ČR pobývá po dobu delší než deset let. Takovému občanovi EU by bylo možné uložit správní vyhoštění pouze, pokud by svým jednáním ohrožoval bezpečnost státu zvláště závažným způsobem.⁵⁰

⁴⁷ Viz § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

⁴⁸ Viz § 119 odst. 2 písm. c), odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁹ Viz § 120 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁵⁰ Viz § 119 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

Na závěr je nutné shrnout, že cizinec pobývající na území ČR na základě povolení k trvalému pobytu je jednoznačně více chráněn než cizinec pobývající na území ČR přechodně. Ze zákonných důvodů pro uložení správního vyhoštění vyplývá, že cizince s povolením k trvalému pobytu lze vyhostit jen ve výjimečných případech a okruh takto stanovených důvodů nedosahuje výčtu důvodů v případě vyhoštění cizince s přechodným pobytem. Zároveň lze za privilegovanou skupinu považovat občany EU a jejich rodinné příslušníky. K jejich vyhoštění dochází též jen ve výjimečných případech a z těch nejzávažnějších důvodů.

3 Neurčité právní pojmy spojené s řízením o správním vyhoštění a správní uvážení

S řízením o správním vyhoštění jsou neodmyslitelně spjaty neurčité právní pojmy, jelikož jejich prostřednictvím definoval zákonodárce v zákoně o pobytu cizinců definoval důvody, na jejichž základě je cizincům vydáváno rozhodnutí o správním vyhoštění. V této kapitole autorka představí výklad neurčitého právního pojmu veřejný pořádek Nejvyšším správním soudem. Dále bude judikatura Nejvyššího správního soudu, ve které je výkladu tohoto neurčitého právního pojmu věnována pozornost, analyzována, a to s cílem odpovědět na otázku, zda za jednání, které závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, lze považovat pouze jednání výlučně naplňující znaky porušení právních předpisů ČR nebo, zda může narušení veřejného pořádku představovat i jednání, které s právními předpisy není v rozporu.

Pro úplnost je nezbytné konstatovat, že ač zákon o pobytu cizinců ve svém původním znění využíval pojmu veřejný pořádek jako nástroje pro definování důvodů vedoucích k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, s účinností od 01.07.2001 byl novelou⁵¹ tento pojem ve vztahu k definici důvodů pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění zcela vypuštěn a do zákona navrácen až s jeho další novelou⁵² s účinností od 01.01.2003.⁵³

3.1 Neurčité právní pojmy a správní uvážení ve vztahu ke správnímu vyhoštění

Neurčité právní pojmy jsou slovní výrazy, jež jsou obsažené v právních normách, a to bez toho, aniž by byl přesně vymezen jejich obsah nebo rozsah a zároveň tyto výrazy svůj obsah nebo rozsah ani samy neurčují.⁵⁴ Hendrych neurčité právní pojmy definuje jako pojmy, jejichž obsah nelze jednoznačně vymežit a definovat a jejichž „*aplikace vždy v každém jednotlivém případě závisí na*

⁵¹ Zákon č. 140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

⁵² Zákon č. 217/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 140/2001 Sb., zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

⁵³ KURŽEJA str. 111-112

⁵⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis Juridica, str. 20.

*odborném posouzení.*⁵⁵ Zákon o pobytu cizinců obsahuje ve vztahu k důvodům vedoucím k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění především neurčité pojmy veřejný pořádek a bezpečnost státu. Výkladem neurčitého právního pojmu veřejný pořádek se autorka zabývá v následující kapitole. Zákon o pobytu cizinců užívá pojmu veřejný pořádek hned v několika modifikacích, jako je narušení veřejného pořádku či závažné narušení veřejného pořádku

Správní uvážení představuje „*zákonem umožněný postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí.*“ Jedná se tedy o „*právní normou dovolené samostatné uvažování orgánu o variantách řešení při rozhodování konkrétního případu.*“⁵⁶ Dle judikatury Nejvyššího správního soudu spočívá diskreční oprávnění správního orgánu v jeho povinnosti volné úvahy užít, což znamená, že správní orgán se musí zabývat všemi hledisky, které zákon stanoví jako premisy této volné úvahy, dále si správní orgán musí opatřit veškeré potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy a vyvodit z nich skutková a právní zjištění. Následně je správní orgán povinen při respektování účelu a smyslu zákona a mezi, které daný zákon stanoví, dospět za použití správního uvážení k rozhodnutí.⁵⁷

Je nutné však upozornit i na pojetí Průchy, které Mates označuje za „*přesnější či více odpovídající současné realitě*“, kdy Průcha pod „*pojmem správního uvážení chápe situaci, kdy s existencí určitého skutkového stavu není spojen jediný právní výsledek. Správní orgány zde mají zvolit jedno z více řešení, které je předvídáno právní normou,*“ tedy nějaké právo přiznat mohou i nemusí a zároveň mohou i nemusí přiznat určitou povinnost.⁵⁸

V určitých případech může docházet k nežádoucímu zaměňování neurčitých právních pojmů a správního uvážení. Ač je pro tyto dva instituty společná určitá míra volnosti a úvahy, neurčitý právní pojem si správní orgán vykládá sám z hlediska významu tohoto pojmu, ale v případě správního uvážení se jedná o diskreční pravomoc správního orgánu, který provádí volbu mezi

⁵⁵ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. In beck-online [právní informační systém].

⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 148–149.

⁵⁷ S 50, SP 5/1994, Citováno z: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 150.

⁵⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. Brno, Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, str. 113–114. Citováno z: MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), str. 84.

předem danými možnostmi. Rozlišovat mezi tím, zda se v konkrétním případě jedná o neurčitý právní pojem nebo správní uvážení, je důležité z hlediska jejich následného přezkumu. Správní uvážení lze přezkoumávat na rozdíl od neurčitých právních pojmů, které jsou přezkoumatelné plně, pouze omezeně.⁵⁹

3.2 Limity výkladu neurčitých právních pojmů a správního uvážení

Způsob, jakým správní orgán provádí správní uvážení a vykládá neurčité pojmy, by v žádném případě neměl být projevem libovůle správního orgánu, jelikož ten má při jeho využití vždy povinnost pohybovat se v zákonem stanovených hranicích, jež lze označit jako limity využití správního vyhoštění. Zákon tedy představuje primární limit správního uvážení.⁶⁰ Dle Skulové se „*volnost úvahy správního orgánu musí pohybovat v rámci principu legality. Proto musí mít svůj základ v zákonných úpravách, i když nebude výslovně označena. Je však určitým způsobem vymezena, neboť není a nemůže být nelimitována.*“⁶¹ Pokud se správní orgán v rámci zákonem stanoveného prostoru pro správní uvážení rozhoduje, zda rozhodnutí vydá či nikoliv, je druhotně limitován taktéž obecnými limity, jež plynou ze samotných principů správního práva, obecných právních principů a taktéž samotných ústavních zásad.⁶² Správní orgán se tedy musí vyvarovat libovůle. Zároveň by mělo docházet k rozlišování mezi jednotlivými případy a posuzovat tak obdobné případy obdobně a různé různě.⁶³

Jak bylo uvedeno již v předešlé kapitole, neurčité právní pojmy je zcela jistě potřebné od správního uvážení odlišovat. Problematika neurčitých právních pojmů spočívá primárně v otázce jejich interpretace, jež spočívá v úvaze správního orgánu o obsahu konkrétního pojmu a posouzením, zda skutkové okolnosti daného konkrétního případu naplňují obsah neurčitého právního pojmu.⁶⁴ Právě při výkladu neurčitých právních pojmů mají zásadní význam právní principy, jelikož pokud má správní orgán výkladů určitého neurčitého právního pojmu k dispozici

⁵⁹ SLÁDEČEK, opt. cit., 2019, str. 151-152.

⁶⁰ BRAŽINA, Radislav, Markéta BEDNÁŘOVÁ a Terezie BOKOVÁ. *Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 196 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 679, str. 13.

⁶¹ SKULOVÁ, opt. cit., 2003, str. 61.

⁶² MATES, op. cit., 2013, str. 84.

⁶³ MATES, op. cit., 2013, str. 90.

⁶⁴ BRAŽINA, BEDNÁŘOVÁ, BOKOVÁ, opt. cit., 2019, str. 15.

více, musí dát přednost právě tomu výkladu, jež nejlépe umožní předvídat soulad s právními principy.⁶⁵

Dle výše nastíněné Průchovy definice institutu správního uvážení je zřejmé, že ačkoli zákon o pobytu cizinců poskytuje policii limity, za nichž má být rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno, je na policii, aby správně užila správní uvážení a rozhodla tak, zda v konkrétním případě rozhodnutí o správním vyhoštění vydá nebo nikoliv a následně stanovila délku doby, po kterou nelze umožnit cizinci, občanovi EU, vstup na území ČR nebo cizinci, jež není občanem EU, vstup na území všech členských států EU. Nejzazší délku doby, kterou zákon o pobytu cizinců umožňuje stanovit, je zákaz vstupu na území ČR nebo členských států EU až na deset let.

3.3 Výklad pojmu veřejný pořádek Nejvyšším správním soudem

Zákon o pobytu cizinců zakotvuje institut veřejného pořádku v nemalém množství svých ustanovení. Především se jedná o rozmanitě formulovaná ustanovení, jež stanovují důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Ve vztahu k důvodům, jež vedou k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, zákonodárce však užívá tohoto pojmu ve spojení se závažným narušením veřejného pořádku a taktéž jej užívá ve spojení se situací, kdy je dána existence důvodného nebezpečí, že by cizinec při svém pobytu na území ČR mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Neurčitý právní pojem veřejný pořádek není v zákoně o pobytu cizinců zakotven pouze v ustanoveních týkajících se správního vyhoštění, ale je používán v jeho různých kontextech.⁶⁶ Při výkladu tohoto neurčitého právního pojmu nebo pojmu závažné narušení veřejného pořádku „je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity.“⁶⁷ Konkrétní obsah pojmu veřejný pořádek při aplikaci příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců „vychází z potřeby chránit veřejný zájem na úseku vstupu a pobytu cizinců na území ČR. Jedná se tedy o

⁶⁵ MATES, op. cit., 2013, str. 74-75.

⁶⁶ Pojem veřejný pořádek je součástí například § 9 zákona o pobytu cizinců, které upravuje podmínky odepření cizinci vstupu na území ČR nebo § 75 zákona o pobytu cizinců, jež upravuje důvody pro zamítnutí žádosti k trvalému pobytu.

⁶⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.07.2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

překračování státních hranic, dodržování podmínek pobytu cizinců na území a též dodržování jiných právních norem cizinci. “⁶⁸

Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze v řízení o správním vyhoštění přebírat závěry učiněné ve vztahu k ostatním ustanovením zákona o pobytu cizinců, „*nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.*“⁶⁹ Zároveň je nezbytné brát v úvahu, že pojem veřejný pořádek obsažený v různých ustanoveních zákona o pobytu cizinců má svůj původ v právu Evropské unie, a proto je dle Pořízka potřeba vykládat výhradu veřejného pořádku eurokomfortně. Pořízek dále uvádí, že přívlasky, které zákon o pobytu cizinců používá ve spojení s výhradou veřejného pořádku, v řadě případů „*pomíjí primární zakotvení v normách unijního práva (...) a výklad výhrady v konkrétním kontextu zatemňují.*“⁷⁰

„*Stav dodržování veřejného pořádku obecně odpovídá situaci, kdy jsou dodržována pravidla chování vyjádřená v právních předpisech, jakož i pravidla chování výslovně v nich nevyjádřená, a to za předpokladu, že jejich zachování je podle obecného přesvědčení většiny lidí v konkrétním místě a čase, nutnou podmínkou pokojného stavu.*“⁷¹ Lze tedy dovodit, že pokud určité jednání dosáhne takové intenzity, že je možné jej kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona, je nutné jej považovat za jednání závažným způsobem porušující veřejný pořádek.⁷²

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že pro účely vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, konkrétně pro správné vymezení pojmu závažné narušení veřejného pořádku, jehož prostřednictvím jsou definovány důvody vedoucí k vydání tohoto rozhodnutí, je nezbytné zabývat se výkladem, jež se vztahuje výlučně k příslušným ustanovením⁷³ vymezujícím důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Tato otázka byla posuzována rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, jelikož výklad pojmu závažné narušení veřejného pořádku nebyl jednotný.

⁶⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14.07.2020, č.j. 34 A 20/2020-47.

⁶⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.07.2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

⁷⁰ POŘÍZEK, Pavel. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (Část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci). In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2018, str.109.

⁷¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21.09.2006, č.j. 11 Ca 51/2006.

⁷² Tamtéž.

⁷³ Viz § 119 a § 120 zákona o pobytu cizinců.

Ve svém usnesení uvedl tři odlišné přístupy prezentované judikaturou Nejvyššího správního soudu, jež se lišily právě odlišnou mírou přísnosti při posuzování otázky, jaké jednání lze označit za jednání závažně narušující veřejný pořádek a shledal jej tak za jednání naplňující skutkovou podstatu ustanovení, dle nichž je vydáváno rozhodnutí o správním vyhoštění. „*První, nej přísnější přístup spatřuje závažné narušení veřejného pořádku: již v pouhém obcházení zákona.*“^{74, 75} Druhý přístup je představován výkladem, kdy bylo za závažné narušení veřejného pořádku považováno „*přímé nerespektování platných právních norem, např. vyhýbání se vyhoštění, nelegální pobyt na území, neoprávněné překročení státní hranice, prokazování se dokladem cizí osoby apod.*“⁷⁶ Třetí přístup, jež lze bezesporu označit za nejbenevolentnější, „*dovozuje závažné narušení veřejného pořádku teprve tehdy, je-li spáchán zvláště závažný trestný čin.*“⁷⁷ Toto pojetí je rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu považováno za problematické, jelikož „*právo Evropské unie klade důraz pouze na nezávislost a samostatnost obou řízení,*⁷⁸ *tedy trestního řízení a řízení podle cizineckého zákona, která obsahují každé vlastní kritéria hodnocení: jednání cizince, a výsledky tohoto hodnocení se tak mohou, ale nemusejí, překrývat.*“⁷⁹

Pro úplnost lze uvést, že „*Soudní dvůr EU stanovil obecný test použití výhrady veřejného pořádku*⁸⁰, *který předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti: tedy, 1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, 3) dotýkající se základního zájmu společnosti.*“⁸¹ Omezil

⁷⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.07.2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

⁷⁵ Tento přístup je zakotven v Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.05.2007, č.j. 2 As 78/2006-64, kdy bylo jako závažné narušení veřejného pořádku kvalifikováno uzavření účelového manželství. Nejednalo se však o výklad tohoto pojmu ve vztahu k uložení správního vyhoštění, nýbrž ve vztahu k zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu.

⁷⁶ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, č.j. 4 As 66/2008-124. I v tomto případě se však jednalo o výklad ve vztahu k zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Zároveň zmíněná jednání, jako nelegální pobyt na území, neoprávněné překročení státní hranice a prokazování se dokladem cizí osoby, samostatně naplňují důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění zakotvené v platném znění zákona o pobytu cizinců. Z tohoto důvodu lze výše zmíněný výklad považovat pro účely uložení správního vyhoštění za nadbytečný.

⁷⁷ Tento přístup je reprezentován Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 09.10.2009, č.j. 5 As 51/2009-68. I v tomto případě se však jednalo o závažné narušení veřejného pořádku ve vztahu k zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu.

⁷⁸ Dle čl. 27 odst. 2 návratové směrnice předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě neodůvodňuje přijetí opatření z důvodu veřejného pořádku.

⁷⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.07.2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

⁸⁰ Srov. Rozsudek SDEU ze dne 07.07.2007 ve věci *Komise proti Nizozemí*, C-50/06.

⁸¹ Tamtéž.

se tak „spíše na konstatování obecnějších principů a mezi užití této výhrady členskými státy (...) a konečné posouzení věci ponechal v kompetenci vnitrostátních soudů.“⁸²

Výklad pojmu narušení veřejného pořádku přinesl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takový, že narušením veřejného pořádku „může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze zájmů společnosti.“ A zároveň dodal, že „i v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.“⁸³

⁸² Tamtéž.

⁸³ Tamtéž.

4 Řízení o správním vyhoštění

Cílem následující kapitoly je přinést ucelený popis průběhu řízení o správním vyhoštění, a to včetně veškerých jeho aspektů. Kapitola představuje deskriptivní pojednání o procesní stránce správního vyhoštění společně s důrazem na jeho jednotlivé fáze a vybrané aspekty, jež jsou s řízením o správním vyhoštění neodmyslitelně spjaty. Kapitola je doplňována praktickými poznatky získanými z konzultace se správním orgánem, který je k vedení řízení o správním vyhoštění příslušný, konkrétně Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie.

4.1 Subjekty řízení o správním vyhoštění

Subjekty řízení o správním vyhoštění jsou správní orgán, účastníci řízení o správním vyhoštění, další osoby na něm zúčastněné, jako např. tlumočníci, a dotčené orgány. Dotčeným orgánem v řízení o správním vyhoštění je Ministerstvo vnitra České republiky („dále jen Ministerstvo vnitra“), jehož odbor azylové a migrační politiky vydává závazné stanovisko o tom, zda je vycestování cizince možné. Toto stanovisko je podkladem pro rozhodnutí o správním vyhoštění.

4.2 Správní orgán vedoucí řízení o správním vyhoštění, jeho věcná a místní příslušnost

Řízení o správním vyhoštění vede věcně a místně příslušný správní orgán.⁸⁴ Působnost správních orgánů v řízení o správním vyhoštění upravuje zákon o pobytu cizinců v § 161 - §167. Ústředním orgánem státní správy pro oblast správního vyhoštění cizinců je Ministerstvo vnitra ČR, jemuž je podřízena Policie.⁸⁵

V rámci policie vykonávají v řízení o správním vyhoštění věcnou a funkční působnost (i) Ředitelství služby cizinecké policie a jeho detašovaná pracoviště a (ii) odbory cizinecké policie čtrnácti krajských ředitelství policie.⁸⁶ O správním vyhoštění cizinců rozhoduje odbor cizinecké

⁸⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. In beck-online [právní informační systém].

⁸⁵ Viz § 5 odst. 1 zákona o policii.

Pod pojmem policie je v této práci myšlena Policie České republiky, jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor dle § 1 zákona o policii, jejíž postavení a činnost je upravena zákonem o policii.

⁸⁶ Viz § 161 odst. 1 písm. a), b) zákona o pobytu cizinců.

policie⁸⁷ nebo Ředitelství služby cizinecké policie.⁸⁸ Jelikož odbory cizinecké policie jsou součástí jednotlivých krajských ředitelství v rámci jejich organizační struktury⁸⁹, jsou k vedení řízení o správním vyhoštění věcně příslušná jednotlivá krajská ředitelství policie. Ředitelství služby cizinecké policie je na rozdíl od krajských ředitelství útvarem policie s celostátní působností.⁹⁰

Kritérium pro určení místní příslušnosti vychází jednak ze zákona o policii, dle kterého jsou územní obvody jednotlivých krajských ředitelství shodné s územními obvody vyšších samosprávných celků,⁹¹ a dále je konkretizováno § 161 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které stanoví tři různá kritéria pro určení místní příslušnosti konkrétního krajského ředitelství. Ta se prvotně určuje podle místa, kde je cizinec hlášen k pobytu. V případě, že cizinec svůj pobyt hlásit nemusí, určí se místní příslušnost podle místa, kde se zdržuje. A v případě, že se řízení o správním vyhoštění zahajuje na základě jednání cizince na území ČR, určí se místní příslušnost správního orgánu dle místa, kde k takovému jednání došlo.

Funkční příslušnost vychází z § 89 odst. 1 správního řádu, kdy orgánem příslušným k projednání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění je jako nejbližší nadřazený správní orgán jednotlivých odborů cizinecké policie a krajských ředitelství policie příslušné Ředitelství služby cizinecké policie. K projednání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, které vydalo Ředitelství služby cizinecké policie, jako orgán v prvním stupni, je funkčně příslušné Ministerstvo vnitra.

4.3 Cizinec jako účastník řízení o správním vyhoštění a jeho vedlejší účastníci

Cizincem se dle § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie. Za cizince pro účely správního vyhoštění považujeme tedy úplně každou fyzickou osobu, která není státním občanem ČR.

Aby daná osoba vůbec mohla být účastníkem řízení o správním vyhoštění, musí být procesně způsobilá, a to v takovém rozsahu, v jakém jí zákon přiznává svéprávnost.⁹² Zákon o pobytu

⁸⁷ Viz § 164 odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců.

⁸⁸ Viz § 163 odst. 1 písm. x) zákona o pobytu cizinců, zejména ve spojení s § 163 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

⁸⁹ Viz § 8 odst. 1 zákona o policii.

⁹⁰ Viz § 6 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

⁹¹ Viz § 8 odst. 2 zákona o policii.

⁹² Viz § 29 odst. 1 správního řádu.

cizinců však obsahuje odchylku od obecné úpravy a dle jeho § 178 se za procesně způsobilého pro účely řízení o správním vyhoštění „*považuje cizinec starší patnácti let, který je schopen projevít svou vůli a samostatně jednat.*“ Pokud cizinec nemá dostatek procesní způsobilosti, „*musí být zastupován zákonným zástupcem,*“⁹³ a pokud toto není možné, policie je povinna mu vždy ustanovit opatrovníka.⁹⁴

Účastníky správního řízení definuje § 27 správního řádu. Jeho odst. 1 vymezuje tzv. hlavní účastníky řízení. Konkrétně jimi jsou dle § 27 odst. 1 písm. b) „*dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.*“ Odst. 2 § 27 správního řádu vymezuje tzv. vedlejší účastníky jako osoby, jejichž práva a povinnosti mohou být rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny.⁹⁵

V řízení o správním vyhoštění je postavení vedlejších účastníků ve většině případů, nikoliv však výlučně, přiznááno rodinným příslušníkům cizince, který je hlavním účastníkem řízení o správním vyhoštění. Postavení vedlejšího účastníka může být taktéž přiznáno osobě, vůči které má cizinec vyživovací povinnost. Například v případě manželky lze rozlišit dvě situace, za kterých jí bude či nebude přiznáno postavení účastníka řízení. To se odvíjí od skutečnosti, zda je manželka cizince, jehož se uložení správního vyhoštění týká, držitelkou platného oprávnění k pobytu na území ČR. Pokud jím je, policie jí zpravidla přizná postavení účastníka řízení, ale pokud cizincova manželka na území ČR pobývá například pouze na základě turistického víza, postavení vedlejšího účastníka řízení jí přiznáno nebude.⁹⁶

Na závěr je nutné uvést, že rozhodnutí o správním vyhoštění se týká vždy pouze jednoho cizince jako hlavního účastníka řízení. Ustanovení § 118 odst. 6 zákona o pobytu cizinců explicitně zakazuje hromadné správní vyhoštění cizinců na základě jednoho rozhodnutí. Zákaz hromadného vyhoštění, stejně jako zákaz vyhoštění vlastního státního občana, vyplývá též z Úmluvy o ochraně

⁹³ Viz § 32 odst. 1 správního řádu.

⁹⁴ Viz § 32 odst. 2 správního řádu.

⁹⁵ POTÉŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. In beck-online [právní informační systém].

⁹⁶ Poznatek z osobní konzultace na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, konané dne 21.08.2020.

Je nutné upozornit na skutečnost, že v tomto případě se jedná o prezentovaný přístup policie.

lidských práv a svobod.⁹⁷ Ve spojení s výše uvedeným lze konstatovat, že hlavní účastník řízení o správním vyhoštění bude vždy pouze jeden, tedy cizinec, jemuž má být správní vyhoštění uloženo.

4.3.1 Občan EU

Za občana EU je považován občan jakéhokoliv z dvaceti sedmi členských států EU. Není vyloučena situace, že jedna fyzická osoba může být státním občanem více členských států EU nebo může být občanem některého z členských států EU a zároveň občanem jiného třetího státu. Stejně jako v případě státního občana ČR, který je současně držitelem státního občanství jiného státu, bude považována za občana EU také fyzická osoba, která bude mít vícero státních občanství, z nichž jedno bude členského státu EU. Na občanství EU totiž nemá vliv, že držitel občanství EU je současně držitelem státního občanství jiného nečlenského státu EU.⁹⁸

4.4 Průběh řízení o správním vyhoštění

V určitých případech může zahájení řízení o správním vyhoštění předcházet zajištění cizince. Zajištění cizince probíhá dle úpravy zákona o policii a může trvat nejdéle čtyřicet osm hodin od okamžiku omezení osobní svobody cizince.⁹⁹ Policie nejčastěji zajistí cizince na základě pobytové kontroly nebo na základě podnětu jiného orgánu. Policie o tomto úkonu vydá rozhodnutí o zajištění cizince, ve kterém zároveň stanoví dobu trvání zajištění, při jejímž stanovení přihlédne k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Zajištění cizince není však nezbytnou podmínkou pro zahájení řízení o správním vyhoštění.

Příkladem, kdy je řízení zahájeno bez předchozího zajištění cizince, může být například situace, kdy se cizinec dostaví na policii sám, se žádostí o pomoc s vyřešením jeho neoprávněného pobytu v ČR. Cizinec takto učiní například z důvodu, že si je vědom, že na území pobývá neoprávněně, z území ČR by chtěl vycestovat, ale z osobních důvodů to není možné, a v podstatě se tak na policii obrací se žádostí o pomoc.¹⁰⁰ Nijak výjimečnou není ani situace, kdy policie na

⁹⁷ Viz ustanovení čl. 3 zákona č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

⁹⁸ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*, Praha: Linde Praha, 2012, s. 25-26.

⁹⁹ Viz § 27 odst. 3 zákona o policii.

¹⁰⁰ Tamtéž.

základě podnětu další osoby předvolá cizince k výslechu, na jehož základě následně řízení o správním vyhoštění zahájí.

Před zahájením řízení činí policie určité prvotní úkony, a to za účelem zjištění, zda jsou na v konkrétním případě dány důvody k zahájení řízení o správním vyhoštění. Mezi tyto prvotní úkony patří kontrola cizincových osobních dokladů, pokud je má u sebe, a to především kontrola jejich pravosti. Následuje pořízení otisků prstů obou palců na ruku¹⁰¹ a fotografie daného cizince, což je podstatným krokem pro umožnění lustrace jeho osoby ve veškerých informačních systémech, které má policie k dispozici. Zde je však na místě upozornit, že se jedná pouze o systémy informačního charakteru a v údajích v nich obsažených se mohou objevit nepřesné údaje. Jedním z těchto systémů je Cizinecký informační systém, jehož součástí je i Evidence nežádoucích osob.¹⁰² Takto provedenou lustrací policie získá významné poznatky o osobě cizince pro zahájení řízení o správním vyhoštění a současně může tímto způsobem u cizince, který u sebe vůbec neměl osobní doklady nebo měl padělané či pozměněné doklady, úspěšně zjistit jeho totožnost. V rámci prvotních úkonů, které jsou úkony předcházející zahájení řízení o správním vyhoštění, nikoli tedy již úkony probíhající v rámci zahájeného řízení o správním vyhoštění, může policie od cizince požadovat ještě podání vysvětlení, načež policie následně rozhodne, zda řízení o správním vyhoštění zahájí. Policie vždy sepíše o podání vysvětlení protokol.

Řízení o správním vyhoštění je řízením zahajovaným *ex officio*. O zahájení řízení o správním vyhoštění vydá policie oznámení, ve kterém cizince jako účastníka řízení poučí o jeho procesních právech¹⁰³ a povinnostech¹⁰⁴ a některých pořádkových opatřeních.¹⁰⁵ Po zahájení řízení začíná běžet sedmidenní lhůta, ve které by policie měla vydat rozhodnutí o správním vyhoštění.¹⁰⁶

¹⁰¹ Policie pro účely pořízení cizincových otisků prstů používá vždy oba palce na ruku. Jedním z informačních systémů pracujících na principu databáze otisků prstů je Afis 3000 nebo evropský systém Eurodat, jež obsahuje například informace o cizincem v minulosti podaných žádostech o azyl v jiném ze smluvních států.

¹⁰² Cizinecký informační systém (CIS) je neveřejný systém veřejné správy, který provozuje Policejní prezidium České republiky. O evidenci nežádoucích osob (ENO) se autorka podrobněji zmiňuje v kapitole 4.5.2.

¹⁰³ Během řízení má cizinec řadu procesních práv, jako je například právo uplatňovat své oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 správního řádu), právo dát se během řízení zastupovat zmocněncem na základě plné moci (§33 odst. 1 správního řádu) nebo nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 správního řádu).

¹⁰⁴ Povinností účastníka řízení o správním vyhoštění je dle § 52 správního řádu označit důkazy na podporu svých tvrzení a dle § 79 odst. 5 a 6 správního řádu povinnost účastníka nahradit paušální částkou náklady řízení, jež vyvolal porušením své povinnosti, a povinnost nahradit náklady řízení, které by jinak správnímu orgánu nevznikly, kdyby účastník jejich vznik nezpůsobil porušením své povinnosti.

¹⁰⁵ Takovými pořádkovými opatřeními jsou pořádková pokuta dle § 62 správního řádu a vykázání z místa konání úkonu dle § 63 správního řádu.

¹⁰⁶ Ke lhůtě pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění viz kapitola 4.6.

Po zahájení řízení policie provádí výslech nebo získává vyjádření účastníka řízení a případně i výslech dalších účastníků.¹⁰⁷ Pokud cizinec nerozumí českému jazyku, je policie povinna ustanovit tlumočnicka.¹⁰⁸ O provedeném výslechu policie sepíše protokol. V určitých případech, kdy by měl být cizinec vyhoštěn do státu, který ČR nepovažuje za bezpečný stát původu,¹⁰⁹ je policie povinna vyžádat si závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování cizince z území.¹¹⁰ Pokud je stanovisko Ministerstva vnitra souhlasné, může policie vydat rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Před jeho vydáním musí účastníkovi umožnit se se spisem seznámit a vyjádřit se ke všem skutečnostem jako k podkladům rozhodnutí.¹¹¹ K vyjádření se k podkladům rozhodnutí stanoví policie účastníkovi řízení lhůtu. S cizincovým vyjádřením je policie povinna se v odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění vypořádat. Rozhodnutí o správním vyhoštění autorka samostatně rozebírá v kapitole 4.6.

4.5 Vybrané aspekty řízení o správním vyhoštění

4.5.1 Právo na tlumočnicka a jednací jazyk v řízení o správním vyhoštění

Právo na tlumočnicka je jedním z nejzásadnějších práv cizince v řízení, jelikož jeho zúčastněnost na řízení je v případě, pokud se nejedná o cizince, který českému jazyku rozumí a ovládá jej, naprosto klíčovou, a to jak z hlediska, kdy policie během výslechu cizince potřebuje zjistit veškeré důležité informace, tak zároveň z hlediska porozumění cizince obsahu vedeného řízení. Samotné právo na tlumočnicka vyplývá z čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení se jeví problematičtým z důvodu, kdy se dle názoru Ústavního soudu¹¹² vztahuje pouze na ústní, a nikoliv písemnou komunikaci účastníka řízení se správním orgánem. Lze pochybovat, zda takto pojaté právo na tlumočnicka může zajistit porozumění cizince všem důsledkům řízení, „*nehledě na skutečnost, že uvedená úprava neodpovídá požadavkům návratové směrnice,*“ která ve svém čl. 12 cizinci zaručuje „*právo na písemný nebo ústní překlad hlavních prvků rozhodnutí o navrácení.*“¹¹³

¹⁰⁷ K vedlejším účastníkům viz kapitola 4.3.

¹⁰⁸ K právu na tlumočnicka a jednacímu jazyku viz kapitola 4.5.1.

¹⁰⁹ Vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců. Tato vyhláška zároveň upravuje seznamy zemí, které ČR považuje za bezpečné země původu, bezpečné třetí země a evropské bezpečné třetí země.

¹¹⁰ K závaznému stanovisku k možnosti vycestování cizince z území viz kapitola 4.5.3.

¹¹¹ Tento požadavek stavuje správní řád ve svém § 36 odst. 3.

¹¹² Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 25.10.2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 20/05.

¹¹³ BRAŽINA, BEDNÁŘOVÁ, BOKOVÁ, opt. cit., 2019, str. 139-140.

Dále je toto právo konkretizováno ve správním řádu, který říká, že řízení se vede a veškeré písemnosti se vyhotovují v českém jazyce.¹¹⁴ Dle ustanovení § 16 odst. 3 správního řádu si však každý, kdo prohlásí, že jazyk, v němž se řízení vede, neovládá, musí obstarat tlumočnicka na své náklady. Pro řízení o správním vyhoštění, jako řízení *ex offio*, není však v žádném případě možné tuto úpravu aplikovat, jelikož je potřeba dané ustanovení vykládat především v intencích mezinárodněprávních požadavků.¹¹⁵ K této skutečnosti dospěl Poradní sbor ministerstva vnitra, dle něhož má účastník řízení právo na to, aby mu správní orgán ustanovil v řízení tlumočnicka na své náklady. Tlumočnicka ustanoví správní orgán analogicky k § 16 odst. 5 správního řádu usnesením.¹¹⁶ Prohlásí-li tedy cizinec, že neovládá jazyk, v němž je řízení vedeno, má právo na ustanovení tlumočnicka, a to ze seznamu zapsaných tlumočnicků.¹¹⁷

V praxi může být však pro správní orgán mnohdy značně problematické tlumočnicka cizinci ustanovit. Jelikož je potřeba, aby byl ustanoven tlumočnick jazyka, kterému cizinec rozumí a ovládá jej, může být v situaci, kdy cizinec nemá u sebe platný doklad totožnosti a policii není jeho totožnost známa, takovéto zjištění problematické. K tomuto může být ustanovení tlumočnicka dále ztíženo denní dobou, kdy policie potřebuje tlumočnicka ustanovit a taktéž časovou i místní dostupností daného tlumočnicka pro konkrétní jazyk, zvláště pokud se jedná o jazyk značně specifický. Na problematičnost identifikace jazyka, kterému cizinec porozumí, poukazuje i veřejná ochránkyně práv, kdy ve svém vyjádření upozorňuje, že v mnoha případech byla identifikace jazyka, kterému cizinec rozumí, podceněna anebo k ní dokonce vůbec nedošlo.^{118, 119}

Pro úplnost výkladu je nezbytné dodat, že právo na tlumočnicka není zdaleka jediným právem, jež je cizinci v řízení o správním vyhoštění přiznáno. Mezi další práva patří především, nikoliv však výlučně, právo na právní pomoc v řízení, které je zakotveno v čl. 13 odst. 3 návratové směrnice a taktéž v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dle konstatování Nejvyššího

¹¹⁴ Viz § 16 odst. 1 správního řádu.

¹¹⁵ POTĚŠIL, opt. cit., 2020.

¹¹⁶ Závěr č. 46 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 06.11.2006.

¹¹⁷ POŘÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě dle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu? In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2012, str. 37-38.

¹¹⁸ Vyjádření veřejné ochránkyně práv Ústavnímu soudu ze dne 09.06.2016, ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16. V tomto svém vyjádření uvádí veřejná ochránkyně konkrétní případ, kdy cizinci ze Somálska byli o některých poučeních poučeni anglickým jazykem a následně jim byl ustanoven tlumočnick z jazyka arabského.

¹¹⁹ BRAŽINA, BEDNÁŘOVÁ, BOKOVÁ, opt. cit., 2019, str. 139.

správního soudu však zákonodárce při transpozici návratové směrnice nedostatečně naplnil cíl jejího zmíněného ustanovení, jež spočívá v možnosti cizinec získat právní zastoupení nebo právní pomoc.¹²⁰ Dále mezi ně patří taktéž právo cizince na oznámení zahájení řízení, jež je zakotveno v § 46 odst. 1 správního řádu, a právo na poučení, jež vyplývá z § 4 odst. 2 a 4 správního řádu.

4.5.2 Označení za nežádoucí osobu a jeho dopady na osobu cizince

Zákon o pobytu cizinců označuje za nežádoucí osobu cizince, kterému nelze umožnit vstup na území ČR nebo členských států EU, a to z několika důvodů, z nichž se některé shodují s důvody, pro které se uděluje rozhodnutí o správním vyhoštění. Mezi tyto důvody patří obava, že by při svém pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek či ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých.¹²¹

Konkrétního cizince označuje za nežádoucí osobu policie na základě svých vlastních poznatků nebo na základě požadavku ústředního správního úřadu ČR, požadavku zpravodajské služby či na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy.¹²² Policie tak učiní také vždy na základě pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění,¹²³ rozhodnutí soudu či v případě, kdy náklady spojené se správním vyhoštěním nese policie nebo Ministerstvo vnitra.¹²⁴

Na základě označení za nežádoucí osobu je cizinec evidován na národní úrovni v české Evidenci nežádoucích osob.¹²⁵ Ač samotné označení cizince za nežádoucí osobu a jeho zaevidování do evidence nežádoucích osob jsou na sebe navazující úkony a samostatné pojmy, je nutné konstatovat, že zákon tyto pojmy používá chaoticky a vzájemně zaměňuje.¹²⁶ Vedle Evidence nežádoucích osob je na místě zmínit také Schengenský informační systém, který primárně slouží k pátrání po osobách a věcech v rámci schengenského prostoru, ale obsahuje také informace o nežádoucích osobách z třetích států, kterým by měl být odepřen vstup na území členských států.¹²⁷ Na rozdíl od Evidence nežádoucích osob, do níž policie cizince zaeviduje a tuto

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.06.2015, č.j. 4 Azs 122/2015-23.

¹²¹ Viz § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹²² Viz § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

¹²³ Viz § 154 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

¹²⁴ Viz § 154 odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

¹²⁵ Viz § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

¹²⁶ HŘEBÍKOVÁ, KURŽEJA opt. cit., 2006, str. 123.

¹²⁷ ČIŽINSKÝ, opt. cit., 2012, s. 207.

skutečnost mu nesdělují,¹²⁸ v případě Schengenského informačního systému má každý cizinec právo obrátit se na Policejní prezidium se žádostí o sdělení, jaké informace jsou o něm vedeny.¹²⁹

Zařazení cizince do evidence nežádoucích osob podléhá pravidelnému přezkumu. V případě, že cizinec byl do Evidence nežádoucích osob zařazen na základě vlastních poznatků policie, požadavku ústředního správního úřadu ČR, požadavku zpravodajské služby nebo na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy, přezkoumá policie tyto důvody jedenkrát ročně nebo vždy, kdy má poznatky, které tyto důvody zpochybňují. Po provedení přezkumu cizince v Evidenci nežádoucích osob ponechá nebo jej z ní neprodleně vyřadí.¹³⁰ Byl-li cizinec zařazen do Evidence nežádoucích osob na základě jemu adresovaného rozhodnutí o správním vyhoštění, vyřadí jej policie z této evidence, jestliže bylo takovéto rozhodnutí vykonáno nebo byla zrušena jeho platnost soudem či správním orgánem.¹³¹

Existence zařazení osoby cizince do Evidence nežádoucích osob má nikoli nevýznamný vliv na jeho osobu, jelikož je například důvodem pro odepření jeho vstupu na území ČR,¹³² může vést k zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému¹³³ pobytu či neudělení dlouhodobého víza.¹³⁴ Jak již bylo zmíněno výše, policie cizinci nesdělují, že jej do Evidence nežádoucích osob zařadila, což vede k důsledné nemožnosti cizince dopustit se protiprávního jednání, pokud na území ČR vstoupí, což ovšem nezakládá nemožnost jeho vycestování následně vynucovat.¹³⁵

4.5.3 Závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince z území

Policie si je před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění v určitých případech povinna vyžádat si závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince, které vydává jako dotčený orgán v řízení o správním vyhoštění Ministerstvo vnitra, konkrétně jeho odbor azylové a migrační politiky.

¹²⁸ Viz § 154 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

¹²⁹ ČIŽINSKÝ, opt. cit., 2012, s. 207.

¹³⁰ Viz § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹³¹ Viz § 155 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

¹³² Viz § 9 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

¹³³ Viz § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

Dané ustanovení k zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu na území ČR vyžaduje vedle skutečnosti, že je cizinec zapsán v Evidenci nežádoucích osob, ještě další podmínku, a to trvání důvodného nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území ČR ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

¹³⁴ Viz § 56 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

¹³⁵ HŘEBÍKOVÁ, KURŽEJA, opt. cit., 2006, str. 123.

Důvodem, na jehož základě je policie povinna si závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vyžádat, je zjištění, zda je vycestování cizince možné a není tak v konkrétním případě dána existence některého z důvodů stanovených § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, dle kterého *„vycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem (...), by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí.“* Závazné stanovisko vydá ministerstvo bezodkladně.¹³⁶

Závazné stanovisko si policie není povinna vyžádat, pokud je vyhošťovaným cizincem občan EU¹³⁷ a taktéž v případě, kdy cizinec pochází z bezpečné země původu a zároveň v řízení neuvedl skutečnosti osvědčující existenci toho, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí podle § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců,¹³⁸ a jednalo by se tak o překážku jeho vycestování. Takzvaný seznam zemí považovaných ČR za bezpečné země původu upravuje Vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců.

Je potřeba mít na paměti, že závazná stanoviska vydávaná k možnosti vycestování cizince z území nejsou rozhodnutím ve smyslu dle § 67 správního řádu nebo § 65 soudního řádu správního, *„neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2“*¹³⁹ soudního řádu správního.

V poslední řadě je na místě uvést, že závěry vyplývající z vydaného závazného stanoviska k možnosti cizince vycestovat z území není možné vztáhnout k závěrům ohledně možnosti udělení mezinárodní ochrany dle zákona o azylu, jelikož *„potvrzení důvodů znemožňujících vycestování“* cizince, nezbavuje Ministerstvo vnitra povinnosti se udělením této ochrany zabývat.¹⁴⁰

¹³⁶ Viz § 120 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹³⁷ Viz § 120 a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

¹³⁸ Viz § 120 a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

¹³⁹ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, č.j. 2 As 75/2009-113.

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.09.2010, č.j. 6 Azs 15/2010-82.

4.6 Rozhodnutí o uložení správního vyhoštění

K vydání rozhodnutí o správním vyhoštění je příslušná policie, jako místně příslušný správní orgán k vedení konkrétního řízení o správním vyhoštění. Rozhodnutí policie vyhotovuje v písemné formě¹⁴¹ a obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků řízení.¹⁴²

Ve výrokové části stanoví policie kromě příslušného ustanovení, jež spočívá v důvodech, za kterých je správní vyhoštění cizinci udělováno, také dobu, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území ČR nebo území členských států EU.¹⁴³ Dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanovuje policie z důvodu, že s vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění se vždy pojí i zákaz vstoupit po stanovenou dobu na území ČR nebo na území členských států EU. Zákon o pobytu cizinců stanovuje pouze horní hranici této doby, její délka podléhá tedy správnímu uvážení policie. V odůvodnění policie dle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu uvede důvody výroku rozhodnutí, podklady, které vedly k vydání rozhodnutí, úvahy, kterými se řídila při jejich hodnocení a při hodnocení právních předpisů, a případně informace o tom, jak se vypořádala s námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V poučení potom policie v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu poučí účastníka o tom, že proti rozhodnutí o správním vyhoštění se lze odvolat, u kterého orgánu a v jaké lhůtě tak má právo učinit.

Policie je povinna vydat rozhodnutí o správním vyhoštění do sedmi dnů od vydání rozhodnutí o zahájení řízení o správním vyhoštění. Nemůže-li tak ve stanovené lhůtě učinit, je povinna o tom účastníky řízení uvědomit a uvést důvody, jež jsou příčinou této skutečnosti. Toto pravidlo se nevztahuje na řízení vedeném policií poté, co bylo rozhodnutí o správním vyhoštění zrušeno odvolacím orgánem nebo soudem.¹⁴⁴

Společně s rozhodnutím o správním vyhoštění vydá policie také rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení spojené se správním vyhoštěním¹⁴⁵ a výjezdní příkaz, jež reflektuje dobu

¹⁴¹ Viz § 62 odst. 2 správního řádu.

¹⁴² Viz § 68 odst. 1 správního řádu.

¹⁴³ Jednotlivé zákonné důvody pro udělení správního vyhoštění společně se zákonem stanovenou maximální délkou doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území autorka podrobně rozebírá ve druhé kapitole.

¹⁴⁴ Viz § 116t odst. 11 zákona o pobytu cizinců.

¹⁴⁵ K nákladům řízení spojených se správním vyhoštěním viz kapitola 4.10.

stanovenou cizinci k vycestování v rozhodnutí o správním vhoštění a obsahuje konkrétní datum, do kterého je cizinec povinen vycestovat z území.

Rozhodnutí o správním vyhoštění není možné vydat vždy a za všech okolností. Zákon o pobytu cizinců stanovuje jako hlavní důvod, při jehož naplnění není možné rozhodnutí vydat, skutečnost, že důsledkem vydaného rozhodnutí by byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince.¹⁴⁶ Právo na soukromý a rodinný život je zakotveno v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. „*Rozhodnutí o správním vyhoštění představuje vždy určitý zásah do soukromého a rodinného života vyhošťovaného cizince a jeho blízkých,*“¹⁴⁷ nesmí být však zásahem nepřiměřeným. Dle Nejvyššího správního soudu „*ze samotné podstaty principu přiměřenosti plyne, že se poměřuje „něco k něčemu,“ zde tedy veřejný zájem spočívající v ochraně veřejného pořádku s právem na soukromý a rodinný život cizince.*“¹⁴⁸ Posouzení přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život cizince není v žádném případě „*věcí správního uvážení, ale otázkou interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu.*“¹⁴⁹

4.6.1 Výjezdní příkaz a doba k vycestování v něm stanovená

Výjezdní příkaz označuje zákon o pobytu cizinců jako doklad, který je udělován policií vždy, když dojde k ukončení cizincova pobytu na území ČR, k čemuž dochází také při vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, při rozhodnutí o povinnosti opustit území nebo rozhodnutí, kterým byla cizinci stanovena nová doba k vycestování,¹⁵⁰ a opravňuje cizince, aby na území pobýval přechodně po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů.¹⁵¹ Tato doba nesmí být zpravidla delší než šedesát dnů¹⁵² a při ukončování pobytu občanovi EU nebo jeho rodinnému příslušníku musí být doba k vycestování stanovena minimálně na dobu jednoho měsíce.¹⁵³

Výjezdní příkaz není možné považovat za vízum nebo druh pobytového oprávnění, nýbrž za pouhé administrativní oprávnění, „*které sice opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území, avšak jen po krátkou dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů a vycestování*

¹⁴⁶ Viz § 120 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.05.2018, č.j. 6 Azs 88/2018-38.

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.08.2013, č.j. 8 As 68/2012-39.

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.07.2015, č.j. 3 Azs 240/2014-35.

¹⁵⁰ Viz § 50 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

¹⁵¹ Viz § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵² Viz § 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵³ Viz § 50 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

z území.“¹⁵⁴ Jak bylo již v rámci definice samotného institutu správního vyhoštění uvedeno, společně s vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění je nezbytné cizinci stanovit dobu, ve které je povinen vycestovat z území. Tuto dobu policie stanoví v rozmezí sedmi až šedesáti dnů.¹⁵⁵ V případě, kdy bylo cizinci vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu obsaženého v § 119 odst. 1 písm. a), dle kterého se jedná o správní vyhoštění cizince, který na území ČR pobývá přechodně, a existuje důvodné nebezpečí, že by mohl při svém pobytu ohrozit bezpečnost státu, je policie oprávněna stanovit dobu k vycestování kratší než sedm dní.¹⁵⁶

Výjezdní příkaz obsahuje kromě doby, ve které je cizinec povinen vycestovat z území, také údaje o jeho totožnosti a číslo cestovního dokladu. Za určitých podmínek, jako je například zájem ochrany bezpečnosti státu nebo udržení veřejného pořádku, může být cizinci k vycestování z území určen konkrétní hraniční přechod.¹⁵⁷ Výjezdní příkaz má tvar štítku, který zpravidla policie nebo Ministerstvo vnitra vyznačí¹⁵⁸ do cestovního dokladu cizince.¹⁵⁹

4.7 Vycestování cizince z území a zvláštní opatření s tím spojená

V rozhodnutí o správním vyhoštění policie stanoví dobu k vycestování, ve které je cizinec povinen vycestovat z území ČR. Dobu k vycestování stanoví policie v rozmezí sedmi až šedesáti dnů.¹⁶⁰ V určitých případech, např. při existenci důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl mařit či ztěžovat průběh řízení například tím, že odmítá uvést adresu svého místa pobytu,¹⁶¹ nebo při existenci nebezpečí, že cizinec ve stanovené době z území nevycestuje,¹⁶² může policie rozhodnout o uložení tzv. zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území. Výrok o uložení takového opatření je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR¹⁶³ nebo území členských států EU.¹⁶⁴

¹⁵⁴ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 02.08.2016, č.j. 48 A 14/2015-26.

¹⁵⁵ Viz § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵⁶ Viz § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵⁷ Viz § 50 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵⁸ V praxi se vyznačení děje tak, že policie výjezdní příkaz vlepí do cizincova cestovního dokladu.

¹⁵⁹ Viz § 50 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁶⁰ Viz § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹⁶¹ Viz § 123b odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

¹⁶² Viz § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹⁶³ Rozhodnutím o povinnosti opustit území nebo území členských států EU se autorka zvlášť zabývá v kapitole 4.8.

¹⁶⁴ Viz § 123b odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

Za zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území stanovuje zákon o pobytu cizinců v § 123b odst. 1 např. povinnost cizince zdržovat se ve stanovené době na policii nahlášené adrese místa pobytu, povinnost cizince osobně se hlásit policii v době, kterou mu policie stanoví anebo povinnost složit finanční záruku.¹⁶⁵ V případě, kdy cizinec z území ČR ve stanovené době nevycestuje, policie jej za účelem jemu stanovené povinnosti opustit území ČR zajistí a následně přistoupí k výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

4.7.1 Výkon rozhodnutí o správním vyhoštění

Výkon rozhodnutí není obligatorním následkem řízení o správním vyhoštění a nemusí tedy nastat vždy, když je cizinci vydáno rozhodnutí o uložení správního vyhoštění. V naprosté většině případů vydá policie cizinci pouze rozhodnutí o udělení správního vyhoštění a výjezdní příkaz, ve kterém zároveň stanoví dobu, ve které je cizinec povinen opustit území ČR nebo území celé EU v případě vyhoštění občana třetího státu.¹⁶⁶

Samotný výkon rozhodnutí o správním vyhoštění provádí policie a vycestování cizince z území ČR probíhá tak nezávisle na jeho vůli. Výkon rozhodnutí probíhá postupem dle § 128 zákona o pobytu cizinců, a to tak, že policie dopraví cizince, o jehož správním vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto, na hraniční přechod za účelem vycestování z území.¹⁶⁷ Je třeba zdůraznit, že tento úkon je možné provést pouze na základě vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění a zároveň jej není možné provést, pokud cizinec proti rozhodnutí o správním vyhoštění podal žalobu, o které nebylo soudem dosud rozhodnuto.

Dále je nutné brát v potaz, že ne vždy bude možné, aby policie dopravila cizince přímo k hraničnímu přechodu. Již s ohledem na okolnost, že všechny státy sousedící s Českou republikou jsou členské státy EU, a s ohledem na skutečnost, že důvody stanovené zákonem o pobytu cizinců pro udělení správního vyhoštění občanům EU jsou evidentně méně přísné než pro občany z třetích zemí, jak je již rozebráno ve druhé kapitole, se dá předpokládat, že správní vyhoštění bude

¹⁶⁵ Finanční zárukou se dle § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců rozumí peněžní prostředky ve volně směnitelné měně a ve výši předpokládaných nákladů se správním vyhoštěním cizince spojených. Finanční záruku může za cizince, jemuž je správní vyhoštění uděleno, složit i jiná osoba, která je občanem ČR nebo má v ČR povolen dlouhodobý či trvalý pobyt. Po splnění zákonem o pobytu cizinců stanovených podmínek je finanční záruka vratná.

¹⁶⁶ Poznatek z osobní konzultace na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, konané dne 21.08.2020.

¹⁶⁷ Viz § 128 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

nezřídká nutné realizovat prostřednictvím letecké dopravy, a to často s mezipřistáním na území jiného státu. Tento způsob výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění zákon o pobytu cizinců označuje jako průvoz cizince přes území uskutečňovaný leteckou cestou s mezipřistáním¹⁶⁸ a policie jej provádí na základě mezinárodní smlouvy nebo na základě vyžádání příslušným orgánem jiného státu.¹⁶⁹ V takovém případě policie pro cizince zajistí vše potřebné, jako jsou například letenky, a v souvislosti se vstupem do tranzitního prostoru mezinárodního letiště při mezipřistání i dohled nad převáženým cizincem a případně i eskortní činnost, čímž je omezena cizincova svoboda pohybu až do okamžiku jeho nástupu do letadla.¹⁷⁰

Ať už se jedná o výkon rozhodnutí o správním vyhoštění způsobem, kdy policie dopraví cizince na hraniční přechod, nebo do tranzitního prostoru mezinárodního letiště, předchází tomuto vždy zajištění cizince, jehož realizaci upravuje zákon o pobytu cizinců v ustanoveních § 124b - § 127. K výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění Ústavní soud připomíná, že člověk, kterému je uděleno správní vyhoštění, se nestává předmětem, který je nutno přemístit z místa A do místa B,¹⁷¹ ale zůstává nadále člověkem se všemi základními lidskými právy.

4.8 Rozhodnutí o povinnosti opustit území jako další opatření k vycestování cizince

Zákon o pobytu cizinců ve svém ustanovení § 50a stanovuje určité podmínky, za kterých policie nezahájí s cizincem, který pobývá na území ČR neoprávněně, řízení o správním vyhoštění, ale vydá mu rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR, případně rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států EU, pokud se bude jednat o cizince, který je občanem třetího státu.

V případě, kdy by představovalo vydání rozhodnutí nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince, jež je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem EU a na území ČR pobývá neoprávněně, vydá mu policie namísto rozhodnutí o správním vyhoštění rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR.¹⁷² Taktéž bude policie postupovat v případě cizince, který není držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jakýmkoliv jiným členským

¹⁶⁸ Viz § 152 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁶⁹ Viz § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Takovýto úkon může být vyžádán příslušným orgánem členského státu EU nebo státu, který uplatňuje společný postup dle Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou.

¹⁷⁰ Viz § 153 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27.10.2015, sp. zn. I. ÚS 860/15.

¹⁷² Viz § 50a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

státem EU a na území ČR pobývá neoprávněně, a důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění u něj nebyly shledány anebo by jím bylo nepřiměřeně zasaženo do jeho soukromého a rodinného života.¹⁷³ Pokud bylo v těchto dvou případech již zahájeno řízení o správním vyhoštění, vyrozumí policie po zjištění rozhodných skutečností odůvodňujících nepřiměřenost vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince bez zbytečného odkladu o tom, že zahájené řízení o správním vyhoštění se takzvaně překlápí do řízení o povinnosti opustit území.¹⁷⁴

Pokud by ale cizinec mohl při svém pobytu na území ČR ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, tento postup se pro něj nepoužije a bude zahájeno řízení o správním vyhoštění,¹⁷⁵ jelikož možnost ohrožení bezpečnosti státu nebo narušení veřejného pořádku je nejzávažnějším důvodem pro zahájení řízení o správním vyhoštění cizince. Jednotlivé důvody společně s maximální délkou doby, po kterou nelze umožnit vstup cizinci na území ČR nebo EU, kterou stanoví policie v závislosti na konkrétním důvodu s užitím správního uvážení, rozebírá autorka ve druhé kapitole.

Dále policie rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států EU vydá cizinci, který není držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem EU, na území pobývá neoprávněně a nebyly u něj shledány důvody pro zahájení řízení o správním vyhoštění.¹⁷⁶ V tomto případě bude vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území prvním úkonem v řízení.¹⁷⁷ Může mu však předcházet podání vysvětlení, jež není konáno v rámci řízení o správním vyhoštění. Ze znění příslušných ustanovení je patrné, že policie bude rozlišovat, zda nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nebo zda nebyly shledány důvody vůbec pro samotné zahájení řízení o správním vyhoštění.

V rozhodnutí o povinnosti opustit území stanoví policie také dobu k vycestování z území ČR nebo z území veškerých členských států EU, a to v rozmezí sedmi až šedesáti dní.¹⁷⁸ Odvolání proti rozhodnutí o povinnosti opustit území je možné podat do pěti dnů.¹⁷⁹ Lze konstatovat, že

¹⁷³ Viz § 50a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁴ Viz § 50a odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁵ Viz § 50a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁶ Viz § 50a odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁷ Viz § 50a odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁸ Viz § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁹ Viz § 170 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území cizinci, nepředstavuje tak značný zásah do jeho života, jako rozhodnutí o správním vyhoštění.

4.9 Odstranění tvrdosti správního vyhoštění

Institut odstranění tvrdosti správního vyhoštění je představován (i) povolením cizinci vstupu na území v době stanovené v rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, po kterou mu nelze umožnit vstup na území¹⁸⁰ a (ii) možností policie vydat cizinci rozhodnutí nové, kterým zruší platnost stávajícího rozhodnutí o správním vyhoštění nebo zkrátí dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území EU.¹⁸¹

Podmínky pro odstranění tvrdosti správního vyhoštění upravuje zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 122. Policie cizinci povolí vstup na území v době, po kterou mu nelze umožnit vstup na území, nebo mu udělí vízum v případě, kdy by neudělení víza nebo nepovolení vstupu na území mělo za následek nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.¹⁸² Vedle toho povolí policie cizinci vstup na území nebo mu udělí vízum v případě, kdy bude cizinec předvolán státním orgánem ČR, danou věc není možné vyřídit z ciziny a je tak potřeba zajistit cizincovu osobní přítomnost před státním orgánem ČR.¹⁸³ V obou případech je možné povolit délku cizincova pobytu na nejdéle třicet dnů. V případě nesplnění těchto podmínek a rozhodnutí policie o tom, že cizinci vstup na území nepovolí nebo mu neudělí vízum, sepíše policie záznam, ve kterém své rozhodnutí zdůvodní.¹⁸⁴

Policie je též oprávněna vydat rozhodnutí nové, kterým zruší platnost a nahradí stávající rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Ustanovení § 122 odst. 5, 6 zákona o pobytu cizinců značně korespondují s úpravou vydání nového rozhodnutí obsaženou v § 101 správního řádu. Některé otázky, jako jsou podmínky pro vydání nového rozhodnutí nebo zahájení řízení, jsou však upraveny speciálně. V rámci nového řízení policie může zohlednit skutečnosti, které nastaly až po právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, což v případě přezkumného řízení nebo obnovy řízení možné není.¹⁸⁵ Pokud žádost cizince nebude odůvodňovat zahájení nového řízení vedoucího

¹⁸⁰ Viz § 122 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸¹ Viz § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸² Viz § 122 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸³ Viz § 122 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁴ Viz § 122 odst. 3, 4 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁵ HŘEBÍKOVÁ, KURŽEJA, opt. cit., 2006, str. 122.

k vydání nového rozhodnutí o správním vyhoštění, policie jej dle § 102 odst. 4 správního řádu zastaví.

K tomu, aby mohlo dojít k vydání nového rozhodnutí nebo zkrácení doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území členských států EU, a to nejméně alespoň o jednu třetinu, je dle § 122 odst. 5 písm. a) citovaného zákona nezbytné, aby pominuly důvody, pro které bylo rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci vydáno, a uplynula alespoň polovina této doby. Tyto dvě podmínky musí být splněny současně. Dle Rozumka policie tuto možnost chybně spojuje s povinností cizince nejdříve opustit území, a to z důvodu znění následujícího odstavce,¹⁸⁶ jelikož dle § 122 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců je vydání nového rozhodnutí nebo zkrácení doby možné také v případě, že se jedná o cizince, jež prokáže, že z území vycestoval dobrovolně, v době, která mu byla v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování stanovena, a vzhledem k důvodům, pro které mu bylo rozhodnutí vydáno, bude zrušení jeho platnosti přiměřené. Ze znění výše citovaného ustanovení je patrné, že stanovuje podmínky pro vydání nového rozhodnutí o správním vyhoštění pro cizince, kteří jsou občany třetích států, jelikož upravuje podmínky pro cizince, jimž nelze umožnit vstup na území členských států EU.

Zákon o pobytu cizinců stanovuje též zvláštní úpravu pro občany států EU. Na žádost občana EU nebo jeho rodinného příslušníka vydá policie nové rozhodnutí, kterým bude zrušena platnost stávajícího rozhodnutí o správním vyhoštění za podmínky, že došlo k podstatné změně okolností, které byly důvodem k vydání původního rozhodnutí o správním vyhoštění. Jak je z textu zákona o pobytu cizinců zřejmé, žádost může v tomto případě podat nejen samotný cizinec, ale i jeho rodinný příslušník. Ač se rozhodnutí o správním vyhoštění cizince bezesporu vždy dotýká i jeho rodinných příslušníků, je v ostatních případech k podání žádosti oprávněn pouze samotný cizinec, jemuž bylo rozhodnutí o správním vyhoštění uloženo.¹⁸⁷

Dále citovaný zákon řeší i případy, kdy se cizinec po právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění stane občanem jiného členského státu EU anebo se stane rodinným příslušníkem občana EU. Takovému cizinci vydá policie nové rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud nehrozí

¹⁸⁶ ČIŽINSKÝ, opt. cit., 2012, s. 206.

¹⁸⁷ HŘEBÍKOVÁ, KURŽEJA, opt. cit., 2006, str. 122.

nebezpečí, že by při svém pobytu narušil bezpečnost státu, závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil veřejné zdraví.¹⁸⁸

4.10 Náklady spojené se správním vyhoštěním

Celý proces správního vyhoštění cizince je bezesporu spojen s mnohačetnými náklady státu. Samotné náklady správního řízení stanovuje příslušná vyhláška Ministerstva vnitra v částce tisíc korun českých.¹⁸⁹ Povinnost jejich úhrady je stanovena samotným správním řádem v § 79 odst. 5, dle kterého správní orgán uloží povinnost paušální částkou nahradit náklady řízení účastníkovi, který porušil právní povinnost, čímž dané řízení vyvolal.

Náklady spojené se správním vyhoštěním zahrnují dále dle § 123 odst. 1 zákona o pobytu cizinců náklady na ubytování, stravování, přepravní náklady a ostatní nutné peněžní náklady. Mezi ostatní nutné peněžní náklady lze zařadit například poplatky požadovaný některými zastupitelskými úřady za vystavení náhradního cestovního dokladu.¹⁹⁰ Výše těchto nákladů se stanovuje vyhláškou Ministerstva vnitra,¹⁹¹ uplatní se však pouze v případě, kdy došlo k zajištění cizince. Úprava povinnosti úhrady nákladů spojených se správním vyhoštěním je odlišná v případě, kdy se jedná o cizince, který zajištěn nebyl a v případě, kdy se jedná o cizince, který za účelem udělení správního vyhoštění zajištěn byl.

Náklady řízení o správním vyhoštění je obecně povinen uhradit samotný cizinec, jemuž bylo uděleno správní vyhoštění. K jejich úhradě je možné použít finanční záruku, pokud byla složena. Finanční záruka je jedno ze zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území, jak autorka zmiňuje v kapitole 4.7.

Zákon o pobytu cizinců zakotvuje i možnost přenosu povinnosti uhradit náklady spojené se správním vyhoštěním na třetí osoby. Pokud cizinci vznikla povinnost uhradit náklady spojené se správním vyhoštěním, ale on tak ve stanovené lhůtě neučinil, vzniká tato povinnost například osobě, která se k tomu zavázala v pozvání cizince do ČR ověřeném policií, tomu, kdo cizinci

¹⁸⁸ Viz § 122 odst. 6, 7 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁹ Viz § 6 odst. 1 Vyhlášky č. 500/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

¹⁹⁰ HŘEBÍKOVÁ, KURŽEJA, opt. cit., 2006, str. 127.

¹⁹¹ Vyhláška č. 447/2005 Sb., kterou se stanoví výše nákladů na ubytování, stravování a přepravu po území České republiky cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění.

zprostředkoval zaměstnání bez povolení k zaměstnání, nebo dopravci, který nesplnil povinnost dopravit cizince zpět do zahraničí dle § 104 zákona o pobytu cizinců.¹⁹² V případě, že byl cizinec, o jehož správní vyhoštění jde, na území ČR zaměstnán bez povolení k zaměstnání, je povinen uhradit náklady spojené se správním vyhoštěním ten, kdo cizince zaměstnal.¹⁹³ Tato povinnost nastupuje primárně, není tedy závislá na skutečnosti, zda cizinec, o jehož správní vyhoštění jde, náklady spojené se správním vyhoštěním uhradil či neuhradil. V těchto případech, kdy vznikne povinnost uhradit náklady spojené se správním vyhoštěním třetí osobě, vydá policie nebo ministerstvo rozhodnutí, ve kterém stanoví, v jaké lhůtě a výši je daná osoba povinna náklady spojené se správním vyhoštěním uhradit. Odvolání proti tomuto rozhodnutí není přípustné,¹⁹⁴ jelikož rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo odmítnutím převzetí. Jednoinstančnost tohoto řízení vyplývající z nemožnosti podat proti rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady spojené se správním vyhoštěním je odůvodněna tím, že rozhodnutí nezakládá adresátovi novou povinnost, ale pouze se jím stanovuje jeden z okruhu povinných subjektů.¹⁹⁵

Pokud byl cizinec zajištěn¹⁹⁶ do zařízení dle zákona o pobytu cizinců, je možné provést úhradu nákladů spojených se správním vyhoštěním z jeho peněžních prostředků, které je zajištěný cizinec dle v § 145 odst. 3 zákona o pobytu cizinců povinen předat do úschovy provozovateli zařízení.¹⁹⁷ V tomto případě se rozhodnutí nevydává, ale pokud budou peněžní prostředky použity, provozovatel o nich vydá zajištěnému cizinci doklad.¹⁹⁸

Pokud není možné náklady jakýmkoliv z výše uvedených způsobů uhradit, přenáší se povinnost v případě cizince, který nebyl zajištěn, na Ministerstvo vnitra, a pokud zajištěn byl, na Policii.¹⁹⁹

¹⁹² Viz § 123 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

¹⁹³ Viz § 123 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

¹⁹⁴ Viz § 123 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁹⁵ HŘEBÍKOVÁ, KURŽEJA, *opt. cit.*, 2006, str. 128.

¹⁹⁶ Zajištění cizince je možné kromě úpravy obsažené v zákona o pobytu cizinců také dalším způsobem, a to dle zákona o policii, který jej upravuje ve svém § 26. V případě zajištění cizince dle zákona o policii, je dle § 167 odst. 1 písm. i), j) zákona o pobytu cizinců policie oprávněna peněžní prostředky zajištěného cizince zadržet a použít je k úhradě nákladů spojených se správním vyhoštěním. Tento postup je tedy možné využít pouze v případě, že cizinec byl zajištěn dle zákona o policii, a nikoliv dle zákona o pobytu cizinců.

¹⁹⁷ Provozovatel zařízení je dle § 130 odst. 2 organizační složka státu zřízená Ministerstvem vnitra.

¹⁹⁸ Viz § 146 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

¹⁹⁹ Viz § 123 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

5 Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění a soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění

5.1 Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění

Řízení o správním vyhoštění je řízením dvojinstančním. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění je vždy možné podat podle § 81 odst. 1 správního řádu odvolání, které je zároveň jediným řádným opravným prostředkem.²⁰⁰

Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění je možné podat u správního orgánu, který dané rozhodnutí vydal.²⁰¹ Odvolacím orgánem, a tedy orgánem příslušným k projednání odvolání, je potom nejbližší nadřízený správní orgán.²⁰² V případě, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění vydal jako orgán prvního stupně odbor cizinecké policie příslušného krajského ředitelství policie, bude odvolacím orgánem Ředitelství služby cizinecké policie.²⁰³ Pokud však Ředitelství služby cizinecké policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění jako orgán prvního stupně,²⁰⁴ odvolacím orgánem bude Ministerstvo vnitra.²⁰⁵

Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění je možné podat do deseti dnů, ale v případě cizince mladšího patnácti let stanovil zákonodárce lhůtu pro podání odvolání delší, a to v délce patnácti dnů.²⁰⁶ Lhůta pro podání odvolání začíná běžet od okamžiku, kdy je cizinci, jemuž bylo rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno, takovéto rozhodnutí doručeno. Nutno však dodat, že v původním znění zákona o pobytu cizinců byla délka lhůty pro podání odvolání stanovena v délce pět dnů, což bylo odbornou veřejností kritizováno.²⁰⁷ Autorka souhlasí s názorem Holé, že omezit právo na opravný prostředek právě zkrácením odvolací lhůty na pět dní by bylo „*možno přijmout pouze za situace, že by to zásadně vyžadoval naléhavý veřejný zájem (na ochraně veřejného pořádku) a bylo by zaručeno, že toto právo může být nadále efektivně uplatněno.*“ Dle Holé se

²⁰⁰ Požadavek možnosti využít řádný opravný prostředek je zakotven taktéž v čl. 13 odst. 1 Návrátové směrnice, dle jehož ustanovení „*dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání*“.

²⁰¹ Viz § 86 odst. 1 správního řádu.

²⁰² Viz § 89 odst. 1 správního řádu.

²⁰³ Viz § 163 odst. 1 písm. f) bod 1 zákona o pobytu cizinců.

²⁰⁴ Viz § 163 odst. 1 písm. x) zákona o pobytu cizinců, § 163 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

²⁰⁵ Viz § 165 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

²⁰⁶ Viz § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

²⁰⁷ HOLÁ, Eva. Procesní ochrana práv cizinců v kontextu návratové směrnice. In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2012, str. 83.

zákonodárce k takto zkrácené délce lhůty uchýlil z důvodu ochrany veřejného pořádku, respektive „zájmu na rychlém vyřízení „těchto naléhavých rozhodnutí.“²⁰⁸

Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění musí obsahovat obecné náležitosti, tak jak je vymezuje § 37 odst. 2 správního řádu.²⁰⁹ Odvoláním je možné napadnout jeho celou výrokovou část, jednotlivý výrok nebo vedlejší ustanovení, nelze jím napadnout pouze odůvodnění rozhodnutí.²¹⁰ Odvolací orgán „přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.“²¹¹ Po provedení přezkumu napadeného rozhodnutí o správním rozhodnutí rozhodne odvolací orgán tak, že (i) jej zruší a řízení zastaví, (ii) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání nebo (iii) napadené rozhodnutí nebo jeho část změní.²¹² Změnit jej však může pouze takovým způsobem, aby napadené rozhodnutí nebylo změněno v neprospěch dovolatele.²¹³ Pokud odvolací orgán neshledá důvod pro postup dle výše zmíněných možností, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.²¹⁴

Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění má podané odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění vždy suspenzivní účinek. Požadavek suspenzivního účinku pro odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.²¹⁵ Mimo suspenzivního účinku, v jehož důsledku nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné účinky rozhodnutí o správním vyhoštění,²¹⁶ je odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění spojeno také s účinkem centralizovaným

²⁰⁸ Tamtéž.

²⁰⁹ § 37 odst. 2 správního řádu vymezuje obecné náležitosti pro podání činění správnímu orgánu. Z takového podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování. Dále musí podání obsahovat také označení správního orgánu, jemuž je určeno a podpis osoby, která jej činí. Nutno podotknout, že i v případě odvolání proti rozhodnutí se užije pravidlo obsažené v § 37 odst. 1 správního řádu, dle kterého se podání posuzuje podle skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

²¹⁰ Viz § 82 odst. 1 správního řádu.

²¹¹ Viz § 89 odst. 3 správního řádu.

²¹² Viz § 90 odst. 1 správního řádu.

²¹³ Viz § 90 odst. 3 správního řádu.

²¹⁴ Viz § 90 odst. 5 správního řádu.

²¹⁵ Dle čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dle něhož musí mít každý, jehož práva byly porušeny, účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem. V dikci tohoto ustanovení stanovila judikatura ESLP požadavek suspenzivního účinku daného opravného prostředku, a to mimo jiné též v Rozsudku ESLP ze dne 23.06.2011, ve věci *Diallo proti ČR*, stížnost č. 20493/07.

²¹⁶ Viz § 85 odst. 1 správního řádu.

devolutivním. Centralizovaný devolutivní účinek spočívá ve skutečnosti, že o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění rozhoduje Ředitelství služby cizinecké policie, popřípadě Ministerstvo vnitra. Nutno podotknout, že ač se suspenzivní účinek odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění může ve světle českého právního řádu zdát samozřejmý, nebylo tomu vždy tak a zákon o pobytu cizinců jej umožňoval vyloučit. Možnost suspenzivní účinek vyloučit znemožnila novela provedená zákonem č. 427/2010 Sb. Dle současného platného znění zákona o pobytu cizinců je suspenzivní účinek možné vyloučit jen v několika málo vyjmenovaných případech.²¹⁷ Před přijetím výše zmíněné novely zákona o pobytu cizinců mohlo v praxi docházet k vyloučení suspenzivního účinku v souladu s § 85 odst. 2 správního řádu, dle kterého je mimo jiné možné vyloučit suspenzivní účinek z důvodu, kdy jej naléhavě vyžaduje veřejný zájem.

Dle § 81 odst. 2 správního řádu nepřísluší právo podat odvolání účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal. I v případě správního řízení o správním vyhoštění je bezpochyby možné tento úkon učinit. Nejvyšší správní soud se však ve své judikatuře zabýval posuzováním otázky přípustnosti formulářových podání, a to z hlediska jejich splnění náležitostí pro podání stanovených § 37 odst. 2 správního řádu. Takováto formulářová podání mohou totiž představovat usnadnění postupu účastníkům řízení.

Dle Nejvyššího správního soudu je vzdání se práva na odvolání „*prajevem účastníka řízení, o němž nesmí být pochybnosti a musí být najisto postaveno, že bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně.*“²¹⁸ Aby mohlo být vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění právně účinné a mohly tudíž nastat následky spojené s nabytím právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, je nezbytnou náležitostí tohoto úkonu vůle učiněná se všemi jejími náležitostmi, tedy bezvadná vůle osoby, jež vzdání se práva na odvolání učinila.²¹⁹ Zároveň pokud je vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění učiněno na určitém formuláři, je nezbytné, aby z obsahu spisového materiálu vyplývala jiným způsobem vyjádřená vůle účastníka řízení tento úkon učinit.²²⁰ Z výše uvedených vyslovených názorů Nejvyššího správního soudu lze dle autorčina názoru vyvodit, že vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění učiněné pouhým podpisem vytisknutého formuláře společně se skutečností,

²¹⁷ Dle § 170 odst. 6 zákona o pobytu cizinců může policie vyloučit suspenzivní účinek odvolání pouze proti rozhodnutí, jež bylo vydáno na základě informace nebo stanoviska podle § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

²¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.11.2017, č.j. 5 Azs 272/2019-19.

²¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.09.2017, č.j. 4 Azs 174/2015-51.

²²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.11.2017, č.j. 8 Azs 5/2017-19.

že účastník řízení žádným jiným způsobem neprojeví svou vůli takovýto úkon učinit, nelze považovat za podání splňující náležitosti stanovené § 37 odst. 2 správního řádu.

Jak již vyplývá ze skutečnosti, že řízení o správním vyhoštění je řízením dvojinstančním, rozhodnutí odvolacího orgánu je konečné a nelze se proti němu odvolat, právní moci tudíž nabyde okamžikem jeho oznámení všem odvolatelům a účastníkům řízení.²²¹ Proti rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké policie o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění je však možné podat žalobu ve správním soudnictví, čemuž se autorka věnuje v následující kapitole.

5.2 Soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění a jeho vyloučení

Oprávnění cizince domáhat se soudního přezkumu vyplývá z čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Dle odst. 2 tohoto článku se každý „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*“ Nelze uvažovat o otázce, zda se toto právo přiznává i cizincům, jelikož Listina základních práv a svobod ve svém čl. 42 odst. 2 cizincům výslovně ochranu lidských práv a základních svobod přiznává. Ač samotné právo cizince na vstup a pobyt na území ČR Listinou základních práv a svobod zaručeno není, jsou zaručena jiná práva, která by mohla být rozhodnutím o správním vyhoštění bezesporu dotčena. Takovými právy jsou „*například právo na život a zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, jež chrání cizince před vyhoštěním do země, kde by tato jeho práva byla ohrožena.*“²²² V dikci na dovětek „*nestanoví-li zákon jinak*“ obsažený v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je potřeba upozornit na skutečnost, že od roku 2000, kdy nabyl zákon o pobytu cizinců účinnosti, do roku 2009 bylo využito právě výše zmíněné výhrady a nebylo tak možné ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, pokud se před vydáním tohoto rozhodnutí zdržoval neoprávněně na území ČR. Příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců zrušil Ústavní soud ve svém nálezu.²²³

Dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního je k podání žaloby legitimován každý, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení.*“

²²¹ Viz § 91 odst. 1 správního řádu.

²²² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

²²³ Viz § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do dne 13.02.200, kdy byl vyhlášen ve Sbírce zákonů Nález Ústavního soudu ze dne 09.12.2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.“ Vedle aktivní legitimace cizince, kterému bylo rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno, lze z tohoto ustanovení odvozovat taktéž aktivní legitimaci jeho rodinného příslušníka.

Obecná lhůta pro podání žaloby v délce dvou měsíců se v řízení o správním vyhoštění neuplatní,²²⁴ jelikož zákon o pobytu cizinců jako *lex specialis* stanovuje lhůtu deset dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni.²²⁵ Délka lhůty pro podání žaloby je tak totožná s délkou lhůty pro podání odvolání. Takovéto „*zkrácení lhůty pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění nelze považovat za projev diskriminace,*“ a to především díky jeho nesankční povaze, kdy je „*svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví.*“²²⁶ Zároveň zákon o pobytu cizinců vylučuje využití institutu prominutí zmeškání lhůty.²²⁷ Žaloba se podává a k řízení o ní je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který rozhodnutí o správním vyhoštění vydal v prvním stupni.²²⁸ O této žalobě rozhoduje specializovaný samosoudce²²⁹ a je povinen rozhodnout do šedesáti dnů.²³⁰

S podáním žaloby spojuje zákon o pobytu cizinců suspenzivní účinek.²³¹ Ten žalobě však není přiznán v případě, pokud důvodem udělení správního vyhoštění cizinci bylo ohrožení bezpečnosti státu.²³² Ohrožení bezpečnosti státu je charakteristické pro skupinu důvodů vedoucích k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, s kterými je spojena možnost stanovit cizinci nejdelší dobu, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území ČR nebo členských států EU, a zároveň je bezpochyby jedním z nejzávažnějších než jednání narušujícím veřejný pořádek, proto autorka tuto výlukou učiněnou zákonodárcem považuje za zcela legitimní. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že suspenzivní účinek nespočívá v tom, „*že nejsou činěny žádné aktivní kroky k samotnému vyhoštění, nebo že vyhoštění nepřichází v úvahu, neboť to teprve záleží na meritorním rozhodnutí ve věci. Odkladný účinek tak pouze zmrazuje stav, který je dán v momentě udělení odkladného účinku, a tedy vyhoštěný cizinec nemůže být fyzicky vyhoštěn z České republiky.*“²³³ V návaznosti

²²⁴ Viz § 72 odst. 1 soudního řádu správního.

²²⁵ Viz § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

²²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.07.2005, č.j. 5 Azs 94/2005-52.

²²⁷ Viz § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

²²⁸ Viz § 7 odst. 1, 2 soudního řádu správního.

²²⁹ Viz § 31 odst. 2 soudního řádu správního.

²³⁰ Viz § 172 odst. 8 zákona o pobytu cizinců.

²³¹ Viz § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

²³² Viz § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

²³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.09.2010, č.j. 2 As 77/2010-82.

na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je třeba zdůraznit, že suspenzivní účinek je spojen výlučně s vykonatelností rozhodnutí o správním vyhoštění.²³⁴ Jeho smyslem je zabezpečit, aby nedošlo k „mucenému vymístění cizince z ČR, tedy ke kroku, jež by mohl být obtížně napravitelný v případě, že by se v soudním přezkumu ukázalo, že jeho podkladem bylo nezákonné rozhodnutí.“²³⁵ Ostatní účinky si pravomocné rozhodnutí, jako je mimo jiné i zápis cizince do Evidence nežádoucích osob,²³⁶ zachovává a suspenzivní účinek se na ně nevztahuje.²³⁷ Je otázkou, nakolik je výše uvedené v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, jelikož dle jeho názoru by měly být pozastaveny všechny účinky rozhodnutí, a to případně až do jeho rozhodnutí.^{238, 239, 240}

Se suspenzivním účinkem je spojena taktéž otázka správného způsobu výpočtu doby k vycestování, která byla cizinci stanovena v rozhodnutí o správním vyhoštění. Jednotná pravidla lze vyčíst z judikatury Nejvyššího správního soudu.²⁴¹ Za počátek běhu této doby se považuje den následující po dni nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění a v případě podání žaloby dochází ke stavení této doby. Zbývá část doby začíná běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozhodnutí o této žalobě.

Je nezbytné upozornit, že právo domáhat se soudního přezkumu se netýká výlučně rozhodnutí o správním vyhoštění, ale lze jej dovodit taktéž v případě rozhodnutí o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.²⁴² Ač si v praxi lze jen těžko představit podání žaloby cizincem za účelem přezkumu rozhodnutí, kterým byla odstraněna tvrdost jemu vydaného rozhodnutí o správním vyhoštění, je třeba jej považovat „za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního a takovéto rozhodnutí není vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, byť je založeno na správním uvážení.“²⁴³

²³⁴ Viz § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

²³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.06.2019, č.j. 2 Azs 394/2017-28.

²³⁶ Dle § 154 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců označí policie cizince za nežádoucí osobu na základě pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění.

²³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.06.2019, č.j. 2 Azs 394/2017-28.

²³⁸ Rozsudek ESLP ze dne 15.11.1996, ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93.

²³⁹ BRAŽINA, BEDNÁŘOVÁ, BOKOVÁ, opt. cit., 2019, str. 173-174.

²⁴⁰ KRÁLOVÁ, Alžběta. Právní moc a její odklad – sporné aspekty v kontextu cizineckého zákona. In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, str. 235-236.

²⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01.04.2015, č.j. 1 Azs 243/2014.

²⁴² Zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění je jedním ze způsobů odstranění tvrdosti správního vyhoštění, kterými se autorka zabývá v kapitole 4.9.

²⁴³ BRAŽINA, BEDNÁŘOVÁ, BOKOVÁ, opt. cit., 2019, str. 168-169.

Na závěr je pro úplnost potřeba uvést, že se lze domáhat zrušení pravomocného rozsudku krajského soudu kasační stížností podanou k Nejvyššímu správnímu soudu, a to z důvodů a ve lhůtě stanovených soudním řádem správním.²⁴⁴

²⁴⁴ Viz § 103, § 106 odst. 2 soudního řádu správního.

6 Případové studie

V následující kapitole autorka uvádí a rozebírá několik vybraných případových studií, jež reflektují rozhodnutí policie jako správního orgánu příslušného k vedení řízení o správním vyhoštění. Cílem následujících případových studií je přiblížit specifická jednání konkrétních cizinců, jež policie posoudila jako závažné narušení veřejného pořádku a vedla tak k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Autorka si v této kapitole současně klade za cíl přispět k nalezení odpovědi na otázku, zda narušení veřejného pořádku musí být vždy představováno porušením právních předpisů ČR.

Je nezbytné upozornit, že z hlediska posuzování výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku se jedná pouze o jednostranný výklad policie. Jelikož ani v jednom z níže uvedených případů nebylo cizincem proti rozhodnutí o správním vyhoštění podáno odvolání, nebyly tyto konkrétní případy posuzovány ani odvolacím orgánem, ani ve správním soudnictví. Autorka se však domnívá, že právě skutečnost, že zdrojem pro představení následujících případových studií byly konzultace s policií jako konkrétním správním orgánem, jež o daných případech rozhodoval, přinesou následující studie co možná nejvěrohodnější přiblížení praxe správního orgánu a jeho pohledu na výklad pojmu závažné narušení veřejného pořádku. V případových studiích jsou reflektovány, jak případy občanů EU, tak případy občanů třetích států.

V návaznosti na všechny níže uvedené případy je nutné poukázat na skutečnost, že policie je povinna v každém řízení o správním vyhoštění posoudit přiměřenost dopadů případného vydaného rozhodnutí na život cizince, a to z hlediska hned několika aspektů. Takovým aspektem je vždy případný zásah do soukromého a rodinného života cizince, tedy zda má cizinec, jenž je účastníkem řízení o správním vyhoštění, na území ČR k nějaké osobě rodinné nebo jakkoliv jinak osobní vazby nebo zda má k nějaké osobě na území ČR vyživovací povinnost. Tyto informace policie zjišťuje především dotazováním se cizince v rámci prováděného výslechu, zda s někým v ČR vede společnou domácnost, zda má se státním příslušníkem nebo příslušnicí ČR děti, v jakém státě žije jeho rodina a podobně.

Zároveň je policie vždy povinna zjistit, zda cizinec v řízení žádá přítomnost tlumočníka a zda žádá vyrozumění zastupitelského úřadu státu, jehož je státním příslušníkem, o skutečnosti, že s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. V poslední řadě policie vždy posuzuje, zda je vycestování cizince z území ČR vůbec možné, a to na základě skutečnosti, zda stát, z něhož cizinec

pochází a do nějž by měl po uložení správního vyhoštění vycestovat, není uveden ve vyhlášce upravující seznam bezpečných zemí a zda není v konkrétním případě dán některý z důvodů, jež by dle § 179 zákona o pobytu cizinců znemožňoval vycestování cizince z území ČR.

6.1 Opakované krádeže jako závažné narušení veřejného pořádku²⁴⁵

Dle § 119 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 119 odst. 3 zákona o pobytu cizinců bylo cizinci, státnímu příslušníku Slovenské republiky, uloženo správní vyhoštění s dobou, po kterou mu nelze umožnit vstup na území ČR v délce tři roky. Jelikož dle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je správní vyhoštění spojeno, mimo doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR nebo území členských států EU, také se stanovením doby k vycestování z území ČR nebo území členských států EU, stanovila policie cizinci v tomto případě dobu k vycestování z ČR do deseti dnů, a to dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.²⁴⁶ Tomuto cizinci bylo uloženo správní vyhoštění pouze z území ČR a nikoliv i z území členských států EU z důvodu, že je státním příslušníkem Slovenské republiky, tedy členského státu EU.

Ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců umožňuje vydat rozhodnutí o správním vyhoštění občanovi EU v případě, kdy závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. V tomto případě spatřila policie závažné narušení veřejného pořádku ve skutečnosti, že cizinec se během několika měsíců dopustil třinácti přestupků dle § 8 odst. 1 písm. a) bod. 1. zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „**zákon o některých přestupcích**“), tedy že se úmyslně pokusil způsobit na cizím majetku škodu krádeží. Cizinec v uvedeném případě dokonce i vícekrát denně odcizil v obchodních centrech potraviny, jako například čokolády a bonboniéry. Právě při spáchání posledního přestupku a po jeho vyřešení příkazem na místě, hlídka policie lustrací v systémech Policie České republiky zjistila, že se cizinec dopustil krádeže již několikrát a že se tak dopustil jednání, pro něž lze pobyt cizince na území ČR ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění.

Na základě těchto zjištění policie dospěla k závěru, že důvod pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění je jednoznačně prokázán, a to i vzhledem k vědomému protiprávnímu jednání cizince,

²⁴⁵ Poznatek z osobní konzultace na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, konané dne 24.08.2020.

²⁴⁶ Dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se doba k vycestování stanoví v rozmezí sedmi až šedesáti dnů. Jen v jediném konkrétním případě je možné stanovit dobu k vycestování kratší než sedm dnů, a to v případě vydání správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

kterým závažným způsobem narušil veřejný pořádek, jelikož vědomě porušoval právní normy ČR. V rozhodnutí o správním vyhoštění cizince stanovila policie cizinci též dobu k vycestování v délce deseti dnů od nabytí právní moci daného rozhodnutí.

6.2 Odsouzení za trestný čin jako důvod existence důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku²⁴⁷

V daném případě bylo cizinci, státnímu příslušníku Ukrajiny, vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu dle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Jedná se tedy o skupinu případů, kdy postačí k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění pouhá existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, a zároveň se jedná o důvod spadající pod § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců, dle kterého může policie stanovit dobu, po kterou není možné cizinci umožnit vstup na území ČR nebo členských států EU až na deset let, což je doba předpokládaná zákonem o pobytu cizinců jako nejdelší možná.

Na rozdíl od předchozího případu nepředcházelo řízení o správním vyhoštění správní řízení o přestupku, ale řízení trestní. V trestním řízení byl cizinec uznán vinným pro spáchání přečinu dle § 274 odst. 1, odst. 2 písm. a) trestního zákoníku, tedy ohrožení pod vlivem návykové látky, čehož se dopustil řízením motorového vozidla pod vlivem alkoholu a následným nárazem do sloupu veřejného osvětlení, za což byl trestním příkazem odsouzen k trestu vyhoštění z území ČR na dobu tří let dle § 314e odst. 2 písm. g) zákona č. 141/1991 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Bezprostředně po skončení soudního řízení byl cizinec zajištěn policií a eskortován na příslušné pracoviště, kde s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění.

Závažné narušení veřejného pořádku pramení i v tomto případě opět z porušení právních předpisů ČR, neboť se cizinec v ČR dopustil trestné činnosti, za níž byl odsouzen. Policie posoudila cizincovo chování jako velmi vážné a nežádoucí s existencí důvodného nebezpečí recidivy. Nejen, že cizinec svým jednáním, za něž byl odsouzen, jednal proti chráněnému zájmu společnosti, ale v důsledku užívání omamných a psychotropních látek, v jeho případě alkoholu, byla zasažena jak zdravotní, tak i ekonomická sféra ČR.

²⁴⁷ Poznatek z osobní konzultace na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, konané dne 24.08.2020.

Cizinci bylo v tomto případě vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců, v němž mu byla stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU v délce tří let.

6.3 Podvodná směna peněz jako závažné narušení veřejného pořádku²⁴⁸

Za závažné narušení veřejného pořádku lze označit i jednání cizince, státního příslušníka Bulharska, jež se dopustil přestupku dle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o některých přestupcích tím, že oslovoval turisty z cizích států vybírající si z bankomatu české koruny, žádal je o rozměnění bankovek a následně jim namísto českých korun předal běloruské rubly, které jsou již neplatné. Jelikož turista, který si vybral české koruny z bankomatu, nebyl schopný poznat, že v případě bankovek běloruských rublů se nejedná o bankovky českých korun, došlo cizincovým jednáním ke způsobení škody na cizím majetku podvodem.

Po tom, co policie při své hlídkové činnosti takového jednání spatřila, vyzvala cizince k předložení dokladů totožnosti, následně projednala jeho přestupkové jednání v příkazním řízení na místě, lustrací zjistila, že se cizinec dopustil obdobného jednání v uplynulém roce opakovaně a zahájila eskortu cizince k příslušnému pracovišti Policie ČR, kde s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění.

Cizinci bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 119 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR stanovila v délce jeden rok. Závažné narušení veřejného pořádku ČR spatřuje policie ve skutečnosti, že cizinec se na území ČR v uplynulém roce dopustil několika přestupků, tedy jednání závažně narušujícího základní pravidla společnosti a porušujícího právní předpisy ČR.

²⁴⁸ Poznatek z osobní konzultace na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, konané dne 24.08.2020.

6.4 Opakovaná konzumace jídla v restauraci bez zaplacení jako závažné narušení veřejného pořádku²⁴⁹

V tomto případě bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 119 odst. 3 zákona o pobytu cizinců občance Spolkové republiky Německo, kterým byla stanovena doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR v délce jeden rok s dobou k vycestování do dvaceti dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Se skutečností, kdy policie cizinci stanoví dobu, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území ČR, je spojen i bezpodmínečný předpoklad jako stanovení začátku této doby. Počátkem začátku běhu této doby je zánik cizincova oprávnění k pobytu na území ČR.

Cizinka, již bylo uloženo správní vyhoštění, se opakovaně dopustila přestupku, kdy porušila § 8 odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o některých přestupcích, tak, že se pokusila způsobit škodu na cizím majetku podvodem. Toto porušení představovaly její opakované návštěvy restaurací, kde si objednávala a konzumovala jídlo a pití, za které neměla v úmyslu po konzumaci zaplatit.

I v tomto případě posoudila policie cizinčino opakované úmyslné přestupkové jednání jako vyvolávající existenci nebezpečí, že by se cizinka mohla opět dopustit jednání, které by závažným způsobem narušilo veřejný pořádek ČR.

Dobu k vycestování stanovila policie cizince na dvacet dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění jako dobu adekvátní k obstarání si osobních záležitostí souvisejících s ukončením pobytu a vycestováním z území ČR. Takovou záležitostí může být například i vyřízení si náhradního cestovního dokladu.

6.5 Pobyt na území bez platného cestovního dokladu a nemožnost prokázat oprávněnost pobytu na území jako závažné narušení veřejného pořádku²⁵⁰

Závažné narušení veřejného pořádku spatřila policie, jako správní orgán, v jednání cizince, státního příslušníka Ukrajiny, který pobýval na území ČR nelegálně bez platného cestovního

²⁴⁹ Poznatek z osobní konzultace na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, konané dne 24.08.2020.

²⁵⁰ Poznatek z osobní konzultace na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, konané dne 24.08.2020.

dokladu a se kterým navíc bylo vedeno trestní řízení. Cizinci bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců a § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU byla stanovena na dva roky.

Zahájení řízení o správním vyhoštění předcházela výzva hlídky cizinecké policie k prokázání totožnosti cizince. Cizinec u sebe však neměl cestovní doklad a sdělil, že jej ztratil, což také nahlásil, a na území ČR se nachází již přibližně dva roky, načež hlídka cizinecké policie pojala podezření, že by se na území ČR mohl nacházet nelegálně, a eskortovala jej na příslušné pracoviště cizinecké policie. Policie zjistila, že cizinec opravdu nahlásil ztrátu svého cestovního dokladu, a ten byl nalezen a odeslán na zastupitelský úřad státu Ukrajina v ČR. Dále policie zjistila, že cizinec byl před nedávnem kontrolován hlídkou policie, kdy řídil opilý a bez řidičského oprávnění, a v současné době je s ním vedeno trestní řízení. Následně policie s cizincem zahájila řízení o správním vyhoštění.

Mimo jiné i z výslechu cizince, jako účastníka řízení, bylo zjištěno, že se na území ČR nachází neoprávněně bez platného oprávnění k pobytu. Cizinec mohl v ČR legálně pobývat po dobu devadesáti dnů jako turista, uvedl však, že do ČR přicestoval za účelem práce a pobývá zde již přibližně dva roky, přitom zde byl oprávněn pobývat pouze po dobu devadesáti dnů. Ani k pobytu, ani k práci na území ČR však nebyl oprávněn, jelikož nebyl kromě platného cestovního dokladu ani držitelem platného povolení k práci. Dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců vydá policie rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci, který pobývá na území přechodně, pobývá-li na území bez platného cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn. A dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců jej cizinci vydá, neprokáže-li, že na území smluvních států pobývá po dobu, po kterou je na území ČR oprávněn pobývat přechodně bez víza. Cizinec svým jednáním naplnil skutkové podstaty těchto ustanovení. Dále pak byla naplněna skutková podstata § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, jelikož skutečnost, že je s osobou cizince vedeno trestní řízení, lze považovat za závažné narušení veřejného pořádku. Cizinec svým jednáním porušil pravidla chování vyjádřená v právním předpise, a ačkoliv správní orgán s ohledem na vedené trestní řízení ctí zásadu presumpce neviny, je povinen přijmout taková opatření, aby zamezil dalšímu takovému jednání cizince a pokračování v něm.

Dobu k vycestování z území stanovila policie na dvacet dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění a při jejím stanovení vzala v úvahu i možné průtahy probíhajícího trestního řízení.

Závěr

Předmětem této práce je analýza platné právní úpravy řízení o správním vyhoštění, a to včetně jeho vybraných aspektů. Důraz je kladen na výklad neurčitého právního pojmu závažné narušení veřejného pořádku Nejvyšším správním soudem, jelikož závažné narušení veřejného pořádku představuje jeden z důvodů pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.

Institut správního vyhoštění je zcela specifickým institutem, a to především díky jeho nesankční povaze vůči cizinci a povaze určitého opatření státu, kterým stát reguluje pobyt cizích státních příslušníků na svém území. Podstatou uložení správního vyhoštění cizinci je, vedle stanovení povinnosti opustit území, také stanovení konkrétní délky doby, po kterou není následně možné umožnit cizinci vstup na území. Pokud je správní vyhoštění uloženo občanovi třetího státu, je územím myšleno území všech členských států EU.

Zákon o pobytu cizinců uvádí taxativní výčet důvodů vedoucích k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění postačí, aby byla naplněna situace popsaná skutkovou podstatou daného ustanovení, což policie zásadně není povinna dále dokazovat. Zákon o pobytu cizinců pečlivě rozlišuje, zda má být rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno občanovi některého z členských států EU nebo občanovi třetího státu. Systematika jednotlivých důvodů je taktéž postavena na rozlišování, zda má být rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno cizinci, který na území ČR pobývá přechodně či na základě oprávnění k trvalému nebo dlouhodobému pobytu. Občana EU, stejně jako cizince pobývajícího na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu, lze vyhostit jen na základě důvodů, jež jsou spíše výjimečné.

Značné množství jednotlivých důvodů vedoucích k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění zákonodárce definoval prostřednictvím neurčitého právního pojmu závažné narušení veřejného pořádku. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotil nejednotnou judikaturu k výkladu tohoto pojmu. V minulosti byly judikaturou prezentovány tři odlišné přístupy výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku. Nejpřísnější z nich považoval za narušení veřejného pořádku i obcházení zákona, nejbenevolentnější naopak pouze skutečnost, že byl cizinec odsouzen za zvlášť závažný trestný čin. Obecně lze shrnout, že za závažné narušení veřejného pořádku lze považovat pouze jednání, které závažným způsobem ohrozí některý ze základních zájmů

společnosti.²⁵¹ Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje potřebu posuzovat každý případ individuálně.

Dle autorčina názoru bude závažné narušení veřejného pořádku vždy představováno jednáním, které je zároveň v rozporu s právními předpisy. Současnou existenci rozporu s právními předpisy vyvozuje právě z požadavku závažného ohrožení základního zájmu společnosti, jelikož ochrana základních zájmů společnosti je v právních předpisech vždy zakotvena. Naopak zcela určitě není možné za závažné narušení veřejného pořádku považovat jakékoliv porušení právního předpisu.

Řízení o správním vyhoštění je zahajováno *ex officio*. K jeho vedení a vydání rozhodnutí o správním vyhoštění je příslušným orgánem policie. Hlavní účastník řízení může být vždy pouze jeden, jelikož jak z vnitrostátní, tak z unijní právní úpravy vyplývá zákaz hromadného vyhoštění. Rodinnému příslušníkovi cizince může být přiznáno postavení vedlejšího účastníka.

Cizinci je v řízení přiznána celá řada procesních práv, jako je mimo jiné právo na tlumočníka, které je naprosto zásadním pro samotné porozumění cizince obsahu vedeného řízení. Pokud by měl být cizinec vyhoštěn do země, která není uvedena ve vyhlášce upravující seznam bezpečných zemí²⁵², je policie povinna vyžádat si závazné stanovisko k možnosti vycestování z území, které vydává OAMP. Rozhodnutí o správním vyhoštění představuje vždy určitým způsobem zásah do soukromého a rodinného života cizince, je však třeba dbát na to, aby se jednalo o zásah přiměřený. V určitých případech, kdy nejsou dány podmínky pro zahájení řízení o správním vyhoštění, vydá policie namísto rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, které nepředstavuje tak zásadní zásah do života cizince jako právě rozhodnutí o správním vyhoštění.

Zákon o pobytu cizinců upravuje také institut odstranění tvrdosti rozhodnutí o správním vyhoštění, který spočívá ve skutečnosti, že policie buď vydá rozhodnutí nové nebo zkrátí stanovenou dobu, po kterou není možné cizinci umožnit vstup na území. Na základě udělení správního vyhoštění dochází k zápisu cizince do mezinárodního Schengenského informačního systému a národní Evidence nežádoucích osob.

²⁵¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.07.2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

²⁵² Vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců

Český právní řád umožňuje cizinci nad rámec požadavků evropské legislativy kromě možnosti podat odvolání, jako jediného řádného opravného prostředku proti rozhodnutí o správním vyhoštění, také domáhat se ochrany svých práv ve správním soudnictví. Lhůta pro podání odvolání i žaloby činí deset dnů. Nejvyšším správním soudem bylo konstatováno, že učinění vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění pouhým podepsáním předtištěného formuláře společně s absencí vůle k tomuto úkonu, nelze považovat za podání splňující náležitosti stanovené správním řádem. Podání žaloby má sice za následek suspenzivní účinek, ten se však vztahuje pouze k vykonatelnosti rozhodnutí.

V závěru práce je představeno pět případových studií, které poskytují vhled do výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku policií, a to s ohledem na uvedení konkrétního jednání cizince, kterým došlo k narušení veřejného pořádku závažným způsobem, na základě čehož bylo cizinci vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. Lze konstatovat, že dle výkladu policie je třeba za závažné narušení veřejného pořádku považovat mimo jiné opakované páchaní přestupků proti majetku.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
Návratová směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a rady č. 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
OAMP	Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky
Policie	Policie České republiky
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie

Seznam použitých zdrojů

1 Seznam použité literatury

ADÁMKOVÁ, Karolína. Maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2018. ISBN: 978-80-87949-90-0.

BEDNÁŘOVÁ, Markéta. Prostor pro volnou úvahu státu v oblasti vyhoštění cizinců, *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: SEVT, 1993-, 2020(2), s. 47. ISSN 1210-6410.

BRAŽINA, Radislav, BEDNÁŘOVÁ, Markéta a BOKOVÁ, Terezie. *Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 196 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 679. ISBN 978-80-210-9494-9.

ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-7201-887-1.

HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. In beck-online [právní informační systém]

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). In beck-online [právní informační systém]

HOLÁ, Eva. Procesní ochrana práv cizinců v kontextu návratové směrnice. In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2012. ISBN: 978-80-904579-4-2.

HŘEBÍKOVÁ, Iva a Jan KURŽEJA. *Správní řízení na úseku pobytu cizinců*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2006. ISBN 80-7251-227-7.

KRÁLOVÁ, Alžběta. Právní moc a její odklad – sporné aspekty v kontextu cizineckého zákona. In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011. ISBN: 978-80-7631-036-0.

MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4.

POŘÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě dle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu? In: *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2012. ISBN: 978-80-904579-4-2.

POŘÍZEK, Pavel. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci). In: *Ročenka uprchlického a*

cizineckého práva 2016. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2018. ISBN: 978-80-87949-68-9.

POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. In beck-online [právní informační systém]

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. ISBN 80-210-3237-5.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

2 Seznam použitých internetových zdrojů

Český statistický úřad. *Pohyb obyvatelstva – rok 2019*, citováno dne 20.03.2020. Dostupné online: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/pohyb-obyvatelstva-rok-2019>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky 2019*, citováno dne 16.12.2020. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/migrace/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2019.aspx>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2018*, citováno dne 16.12.2020. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2018.aspx>.

3 Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Zákon č. 217/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 140/2001 Sb., zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 500/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony.

4 Seznam dokumentů EU

Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou.

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat na území členských států o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

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.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

5 Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu č. 159/1998 Sb.

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 25.10.2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 20/05.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 27.10.2015, sp. zn. I. ÚS 860/15.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 125/2004-54.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.05.2007, č.j. 2 As 78/2006-64.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, č.j. 4 As 66/2008-124.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.10.2009, č.j. 5 As 51/2009-68.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.09.2010, č.j. 6 Azs 15/2010-82.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.07.2010, č.j. 9 As 5/2010-74.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.09.2010, č.j. 2 As 77/2010-82.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.07.2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, č.j. 2 As 75/2009-113.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.08.2013, č.j. 8 As 68/2012-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.07.2015, č.j. 3 Azs 240/2014-35.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.06.2015, č.j. 4 Azs 122/2015-23.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.09.2017, č. j. 4 Azs 174/2015-51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.11.2017, č.j. 5 Azs 272/2019-19.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.11.2017, č.j. 8 Azs 5/2017-19.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.05.2018, č.j. 6 Azs 88/2018-38.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.06.2019, č.j. 2 Azs 394/2017-28.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21.09.2006, č.j. 11 Ca 51/2006.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 02.08.2016, č.j. 48 A 14/2015-26.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14.07.2020, č.j. 34 A 20/2020-47.

Rozsudek ESLP ze dne 15.11.1996, ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93.

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.

Rozsudek ESLP ze dne 23.06.2011, ve věci *Diallo proti ČR*, stížnost č. 20493/07.

Rozsudek SDEU ze dne 07.07.2007 ve věci *Komise proti Nizozemí*, C-50/06.

6 Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. In beck-online [právní informační systém]

Závěr č. 46 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 06.11.2006. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/soubor/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-z-let-2005-az-2016.aspx>.

Vyjádření veřejné ochránčyně práv Ústavnímu soudu ze dne 09.06.2016, ve věci sp. zn. I. ÚS 630/16. Dostupné online: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/SZD_16-16-MP-2__766094_.pdf

Řízení o správním vyhoštění

Abstrakt

Diplomová práce nazvaná „Řízení o správním vyhoštění“ se zabývá podrobnou analýzou platné právní úpravy institutu správního vyhoštění včetně jeho souvisejících aspektů. Obsah celé práce je členěn do šesti kapitol. V první kapitole je vymezen samotný institut správního vyhoštění s důrazem na jeho nesankční povahu. Ve druhé kapitole je kladen důraz na rozbor jednotlivých situací, které zákon o pobytu cizinců stanovil jako důvody vedoucí k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Tyto důvody jsou analyzovány s ohledem na skutečnosti, zda se jedná o cizince, který je občanem některého z členských států EU, nebo o cizince, který je občanem třetího státu, a taktéž zda cizinec na území ČR pobývá na základě přechodného, dlouhodobého nebo trvalého pobytu. Jelikož zákonodárce značnou část důvodů definuje prostřednictvím neurčitého právního pojmu, kterým je veřejný pořádek, přináší třetí kapitola výklad tohoto neurčitého právního pojmu Nejvyšším správním soudem ČR a zároveň si klade za cíl přinést odpověď na otázku, zda za jednání závažným způsobem narušující veřejný pořádek lze považovat pouze jednání výlučně naplňující znaky porušení právních předpisů ČR. Jádrem celé práce představuje čtvrtá kapitola, která je věnována deskriptivnímu pojednání o jednotlivých fázích řízení o správním vyhoštění s důrazem na jeho procesní stránku, která se však prolíná s hmotněprávní úpravou jednotlivých souvisejících aspektů ovlivňujících jeho průběh a s řízením o správním vyhoštění tak neodmyslitelně spjatých. Není opomenuta charakteristika cizince jako hlavního účastníka řízení o správním vyhoštění a Policie ČR jako správního orgánu příslušného k vedení tohoto typu správního řízení. V této kapitole je mimo jiné pojednáváno o právu cizince na přítomnost tlumočnicka, o závazném stanovisku, které vydává Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra k otázce ohledně možnosti vycestování cizince z území ČR, o označení cizince za nežádoucí osobu v systému SIS nebo o výjezdním příkazu. Jelikož rozhodnutí o správním vyhoštění bezpochyby představuje markantní zásah do života cizince, který může být mnohdy zásadnější než například trest odnětí svobody, je v páté kapitole věnována pozornost přezkumu tohoto rozhodnutí, a to z hlediska řádného opravného prostředku a následného soudního přezkumu. V závěrečné kapitole je uvedeno několik vybraných případových studií, jejichž cílem je jak vytvoření představy o konkrétních situacích, při nichž došlo k narušení veřejného pořádku a jež vedly k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tak zejména představení několika možných výkladů pojmu veřejný pořádek správním orgánem a přispět tímto způsobem k odpovědi na otázku, jaké jednání lze považovat za jednání narušující veřejný pořádek.

Klíčová slova:

Správní vyhoštění

Správní řízení

Veřejný pořádek

Administrative Expulsion Proceeding

Abstract

The diploma thesis entitled “Administrative Expulsion Proceeding” deals with a detailed analysis of the applicable legislation on the institute of the administrative expulsion including its related aspects. The content of the entire thesis is divided into six chapters. The first chapter defines the institute of the administrative expulsion as such with the emphasis on its non-punitive character. The second chapter emphasizes the analysis of the individual situations which the act on the residence of aliens defines as reasons leading to the delivery of administrative expulsion decision. These reasons are analysed considering the fact whether the alien is a national of an EU member state or the alien is a third-country national as well as whether the alien stays on the territory of the Czech Republic on the basis of the temporary, long-term, or permanent residence. As the lawmaker defines the significant part of reasons by an indeterminate legal concept, i.e., the public order, the third chapter gives an interpretation of this indeterminate legal concept introduced by the Nejvyšší správní soud ČR (the Supreme Administrative Court of the Czech Republic) and, at the same time, aims at delivering the answer to the question whether as conduct, seriously disrupting the public order, can only be considered the conduct exclusively constituting the evidence of infringement of the legal regulations of the Czech Republic. The core of the entire work is embedded in the fourth chapter, dedicated to the descriptive essay on the individual stages of the administrative expulsion proceeding with the stress on its procedural aspect, which, however, mingles with the substantive provisions of the individual related aspects influencing its course and indissolubly connected with the administrative expulsion proceeding. The characteristics of the alien as the main participant in the administrative expulsion proceeding and the Police of the Czech Republic as the administrative authority competent to rule on such type of administrative proceeding have not been omitted. Among others, this chapter discusses the right of the alien for presence of the interpreter in the proceeding, the binding opinion given by the Department for Asylum and Migration Policy of the Ministry of Interior to the matter of departure of the alien from the territory of the Czech Republic, identification of the alien as a persona non-gratae in the SIS system or removal order. As the decision on administrative expulsion is undoubtedly a serious interference with the life of the alien, which can oftentimes be more fundamental than (for instance) the sentence of imprisonment, the fifth chapter pays attention to the review of this decision, both from the point of a proper remedial instrument and subsequent judicial review. Several selected case studies constitute the final chapter of the thesis; their aim is

to provide the reader with an idea about the specific situations representing the public order disturbance and resulting in the decision on the administrative expulsion order, in particular introduction to the several possible interpretations of the term public order by the Police of the Czech Republic as the administrative authority competent to rule on the proceeding and, thus, contributing to the answer to the question which conduct can be considered as disturbing the public order.

Key words:

Administrative expulsion

Administrative proceedings

Public order