

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Viktoría Yarish

Důvody správního vyhoštění

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 11. 04. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a 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 254 565 znaků včetně mezer.

Viktorija Yarish

V Praze dne 11. 04. 2023

Obsah

Úvod.....	1
1 Přehled základních pojmů významných pro správní vyhoštění a důvody jeho uložení.....	4
1.1 Povaha správního vyhoštění, prameny právní úpravy a zařazení do právního řádu ČR.....	4
1.1.1 Povaha správního vyhoštění.....	4
1.1.2 Prameny právní úpravy a zařazení do právního řádu ČR.....	6
1.2 Trest vyhoštění.....	10
1.3 Historický exkurz.....	11
1.3.1 Československé správní právo.....	12
1.3.2 Československé trestní právo.....	13
1.4 Důvody správního vyhoštění – teoretické vymezení pojmu důvod.....	14
1.4.1 Přechodný, trvalý a dlouhodobý pobyt a jejich význam pro důvody správního vyhoštění.....	16
1.4.1.1 Přechodný pobyt cizinců, občanů EU a jejich rodinných příslušníků.....	17
1.4.1.2 Povolení k dlouhodobému pobytu.....	19
1.4.1.3 Trvalý pobyt cizinců, občanů EU a jejich rodinných příslušníků.....	20
1.4.2 Znaky důvodu správního vyhoštění dle nauky o trestném činu.....	21
1.4.3 Rozdělení důvodů správního vyhoštění dle společných znaků skutkových podstat.....	25
2 Důvody správního vyhoštění příslušníků třetích zemí.....	26
2.1 Preventivní důvody správního vyhoštění.....	26
2.1.1 Důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu.....	27
2.1.2 Důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.....	32
2.1.3 Důvodné nebezpečí ohrožení veřejného zdraví.....	36
2.2 Důvody související s neoprávněným pobytem cizinců.....	40
2.2.1 Prokázání totožnosti padělaným dokladem nebo dokladem jiné osoby vydávaným za vlastní.....	41
2.2.2 Prokázání totožnosti neplatným cestovním dokladem při vycestování.....	44
2.2.3 Pobyt bez platného cestovního dokladu nebo oprávnění k pobytu.....	48
2.2.4 Neprokázání oprávněného pobytu bez víza nebo na krátkodobé vízum.....	52
2.2.5 Nesplnění povinnosti vycestovat z území v případě zrušení povolení k trvalému pobytu.....	54
2.3 Důvody spojené s nelegálním zaměstnáváním a podnikáním cizinců.....	56
2.4 Důvody související s překročením hranic ČR.....	63
2.5 Další důvody správního vyhoštění.....	67
2.5.1 Úmyslné uvedení nepravdivých informací s cílem ovlivnit rozhodování správního orgánu.....	67
2.5.2 Opakované porušení právního předpisu a maření výkonu rozhodnutí.....	69
3 Důvody správního vyhoštění občanů EU nebo jejich rodinných příslušníků.....	72
3.1 Preventivní důvody správního vyhoštění.....	73
3.1.1 Ohrožení bezpečnosti státu a narušení veřejného pořádku s výhradou.....	74
3.1.2 Ohrožení veřejného zdraví.....	77
4 Důvody správního vyhoštění v praxi v letech 2017-2021.....	80
Závěr.....	84
Seznam zkratk.....	90
Seznam použitých zdrojů.....	91
Seznam příloh.....	98
Důvody správního vyhoštění.....	100
The grounds for administrative expulsion.....	102

Úvod

Otázka migrace představuje pro současné geopolitické uspořádání EU, jakož i ČR, neodmyslitelnou a významnou součást jejich politik. Touto součástí je i potřeba regulovat pobyt cizinců na svém území. Tato práce se zaměřuje na významný instrument migrační politiky, kterým je správní vyhoštění, respektive jednotlivé důvody, pro které může být rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci vydáno. Vydání takového rozhodnutí představuje pro cizince ukončení dosavadního pobytu na území a zároveň znemožnění dalšího vstupu po určitou dobu. Jak je již úvodem naznačeno, migrační politika je z velké části koordinována na úrovni EU, což se významně promítne i v této práci, neboť právní úprava důvodů správního vyhoštění obsažená v zákoně o pobytu cizinců¹ je značně ovlivněna unijními předpisy azylové a migrační politiky.

Zákon o pobytu cizinců vyčerpávajícím způsobem pokrývá skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění, jejichž obsahem je nežádoucí chování cizince. Přestože je správní vyhoštění specifickým nástrojem kontroly v oblasti přistěhovalectví, nikoli nástrojem k trestání cizince za porušení stanovených povinností (viz dále v textu), ve svém důsledku citelně zasahuje do života cizince.

Aktuálnost tohoto tématu je dána jednak událostmi posledních 10 let, kdy společná migrační politika EU prošla výraznou zatěžkávací zkouškou a nadále zůstává jedním z nejdůležitějších témat na poli evropské unijní diskuze. Státy EU nejdříve čelily velké migrační krizi v roce 2015, kdy se musely vypořádat s vysokým množstvím migrantů přicházejících zejména ze zemí Blízkého východu a Afriky, prchající před konflikty, chudobou a nestabilitou v zemích svého původu a okolí. Nedlouho poté zasáhla celý svět pandemie Covid-19, která sice byla jednou z příčin zpomalení migračních toků, ale zároveň s sebou přinesla nové výzvy a problémy v oblasti omezování pohybu cizinců a uzavírání hranic, což mělo nemalé dopady nejen na cizince migrující za prací, ale i na evropský pracovní trh. Dříve než se z této pandemie stihly evropské státy ekonomicky vzpamatovat, odstartovala ruská agrese na Ukrajině další masivní vlnu migračního toku a zesílila tak stávající vlnu migrace z nestabilních zemí Blízkého východu a Afriky.

¹ Viz § 119 a § 120 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o pobytu cizinců“ nebo „ZPC“).

Aktuálnost a přínos této práce však zejména spatřuji v chybějícím komplexnějším zpracování jednotlivých skutkových podstat na jednom místě a v rámci jedné práce. Právní úprava v zákoně o pobytu cizinců je poměrně složitá, v zásadě se dá říci, že pro cizince bez právní pomoci téměř nesrozumitelná. Cizinci jsou však ti, jichž se správní vyhoštění citelně dotýká, a proto by právě oni více než jiní měli být srozumitelně obeznámeni se svými povinnostmi při pobytu na území ČR, aby vůbec měli možnost správnímu vyhoštění předejít. V praxi se však ukazuje, že zatímco identifikovat naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu je i díky bohaté komentované literatuře a ustálené judikatuře pro právníka poměrně snadné, vyhodnotit naplnění skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění se ukazuje i pro správní orgán daleko obtížnější. Nepřispívá tomu ani roztržitá, poměrně složitá a neustále se novelizující právní úprava v zákoně o pobytu cizinců, ani často nekonzistentní rozhodování správních soudů.

Smyslem této práce však není vyčerpávajícím způsobem obsáhnout všechny skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění, neboť to by rozsahem ani neodpovídalo diplomové práci. Hlavním účelem této diplomové práce bude vymezit a charakterizovat jednotlivé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění a pokusit se je systematicky uspořádat podle společných znaků. Pro tyto účely bude významné zkoumat jednotlivé skutkové podstaty za použití terminologie nauky trestního práva o trestném činu, tedy zejména vymezení typových znaků skutkové podstaty – objektu, objektivní stránky, subjektu a subjektivní stránky. Charakteristika by měla reflektovat smysl a původ právní úpravy konkrétní skutkové podstaty, určení základních znaků nežádoucího chování cizince, které jsou nutné pro naplnění skutkové podstaty, jakož i pojmů, které jsou definiční pro skutkovou podstatu. V případě většiny skutkových podstat bude zároveň zmíněná i relevantní judikatura. Cílem práce je nalézt odpověď na následující otázky.

Jsou jednotlivé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění vymezeny v souladu s požadavky unijního práva, z nichž jejich vymezení v zákoně o pobytu cizinců vychází?

Je možné v rámci charakteristiky důvodů správního vyhoštění hovořit o materiálním znaku jako v případě nauky trestního práva?

Úvodní část této práce bude věnována obecnému vymezení pojmu správní vyhoštění a souvisejícím pojmům za účelem získání širšího kontextu. Významné je zejména odlišit správní vyhoštění od trestu vyhoštění ukládaného v trestním řízení. V neposlední řadě je pro

využití kritéria dělení důvodů správního vyhoštění podle části druhé a třetí této práce nutné vymezit druhy pobytů cizince na území a též jednotlivé znaky skutkové podstaty, dle nichž bude probíhat charakteristika.

Těžištěm této práce je druhá a třetí část, ve kterých jsou konkrétně řešeny jednotlivé důvody správního vyhoštění. Kritérium jejich dělení pro účely této práce je skutečnost, zda je vyhošťovaná osoba příslušníkem třetí země, či občanem EU, případně je rodinným příslušníkem občana EU. Následující dělení bylo zvoleno pro lepší přehlednost jednotlivých důvodů správního vyhoštění a zejména kvůli odlišným unijním právním předpisům, ze kterých příslušná úprava důvodů správního vyhoštění plyne.

Čtvrtá kapitola nabídne náhled do přehledové tabulky zpracovávající počty případů rozhodnutí o správním vyhoštění cizinců dle konkrétních zákonných důvodů, které byly zaevidovány v informačním systému cizinců v evidenci nežádoucích osob v letech 2017-2021. Tyto údaje byly získány od Ředitelství služby cizinecké policie na základě žádosti zaslané dle zákona o svobodném přístupu k informacím.²

Pro účely této práce byla využita zejména deskriptivní metoda společně s metodou analýzy, a to zejména v částech věnujících se judikatuře. Komparační metoda je použita v případě provedení srovnání důvodů správního vyhoštění týkající se občanů EU a jejich rodinných příslušníků na jedné straně a občanů třetích zemí na straně druhé.

² Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

1 Přehled základních pojmů významných pro správní vyhoštění a důvody jeho uložení

Legální definice pojmu důvody správního vyhoštění v právním řádu České republiky neexistuje, a to i přesto, že se jedná o pojem v cizineckém právu široce užívaný. Také důvodová zpráva k zákonu o pobytu cizinců používá slovní spojení *důvod pro správní vyhoštění*.³ Není však pravidlem, že právní předpisy formulují právní pojmy s neměnným a jasným významem, spíše je nutné vnímat kontext a význam jednotlivých slov tvořící právní pojem.⁴ Cílem této kapitoly bude zasadit slovní spojení *důvody správního vyhoštění* do širšího kontextu a přiblížit jeho význam a podstatu tak, jak jej chápe nejen zákon o pobytu cizinců. V poslední části této kapitoly budou vymezeny znaky důvodu správního vyhoštění podle nauky trestního práva o trestném činu. Toto vymezení poslouží pro charakteristiku jednotlivých skutkových podstat důvodů správního vyhoštění v kapitole druhé a třetí.

1.1 Povaha správního vyhoštění, prameny právní úpravy a zařazení do právního řádu ČR

1.1.1 Povaha správního vyhoštění

Právní úprava pojmu vyhoštění je v českém právním řádu obsažena ve dvou podobách. Stěžejním pojmem pro tuto práci je správní vyhoštění, jakožto institut správního práva. Druhou podobu pak představuje trest vyhoštění, který je pojmem práva trestního. Oba instituty představují způsob, kterým se ukončuje pobyt cizince na území ČR a ve svých důsledcích představují pro vyhoštěného stejně významný zásah do jeho práv a svobod. Svou podstatou se však jedná o dva odlišné právní instituty zakotvené v českém právním řádu.⁵

Institut správního vyhoštění upravuje zákon o pobytu cizinců ve svém ustanovení § 118 odst. 1 následovně: „*Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území členských států Evropské unie a doby, po*

³ Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, k § 119 a 120.

⁴ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 13.

⁵ Odlišný charakter obou institutů vyjádřil Nejvyšší soud v usnesení ze dne 04. 06. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008: „*Protože každé z těchto rozhodnutí má zcela odlišný charakter, řídí se výkon každého z nich vlastní právní úpravou, a proto i okolnosti rozhodné pro určení vykonatelnosti trestu vyhoštění a zákazu pobytu (správního vyhoštění) je nutné dovozovat podle právní úpravy, z níž vycházejí.*“

„*kteřou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie.*“ Z pokračující díkce tohoto ustanovení vyplývá, že dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států EU, stanoví policie⁶ v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince a v určitých případech může v tomto rozhodnutí určit i hraniční přechod pro vycestování cizince.

Rozhodnutí o správním vyhoštění představuje výkon správní činnosti ve formě správního aktu, jehož vydáním se rozhoduje o právních poměrech jednotlivce, resp. se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osoby, již je rozhodnutí určeno.⁷ Rozhodnutí o správním vyhoštění je svojí povahou konstitutivním správním aktem,⁸ které zakládá nové právní postavení cizince spočívající v ukončení jeho dosavadního pobytu na území. Rozhodnutí o správním vyhoštění způsobuje významné důsledky v právech a povinnostech cizince. Dotýká se jak práva pobytu osoby, respektive jeho odnětí, tak stanovení povinností.⁹ Ty spočívající v určení doby k vycestování, a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států EU.

Povaha správního vyhoštění je konstantně dle judikatury vykládaná jako *specifické preventivní opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví*.¹⁰ Nejedná se o prostředek k ukládání sankcí v oblasti správního práva trestního,¹¹ nemá ani charakter sankce ukládané v trestním řízení. Účelem tohoto specifického správního opatření je uskutečnit zájem státu na omezení cizince ve svobodě volného pohybu na svém území,¹² nikoli jej potrestat za protiprávní jednání.¹³

Důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění jsou taxativně stanoveny v zákoně o pobytu cizinců a jejich stanovení je do značné míry závislé na postavení osoby, které je rozhodnutí o správním vyhoštění vydáváno. Takové může být vydáno cizinci, kterým se pro účely správního vyhoštění rozumí podle § 1 odst. 2 ZPC každá fyzická osoba, která není

⁶ Působnost správního orgánu podle zákona o pobytu cizinců v rámci policie vykonává Ředitelství služby cizinecké policie a jeho detašovaná pracoviště a dále odbor cizinecké policie, který jsou součástí krajského ředitelství policie. Srov. § 160a ZPC, § 161 odst. 1 ZPC, § 163 odst. 1 písm. x) ZPC a § 164 odst. 1 písm. i) ZPC.

⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 156-158.

⁸ Tamtéž, s. 158.

⁹ POŘÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě dle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu? In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 45-46.

¹⁰ Rozsudek NSS č. 1164/ 2007 Sb. NSS.

¹¹ Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 11. 06. 2012, č. j. 75 A 4/2012–60.

¹² Rozsudek NSS ze dne 25. 04. 2008, č. j. 4 As 24/2008-77.

¹³ K tomu slouží mimo jiné trest vyhoštění ukládaný soudy v trestním řízení viz dále v textu.

státním občanem ČR,¹⁴ včetně občana EU.¹⁵ Zákon o pobytu cizinců vytváří dvě kategorie cizinců postižitelných správním vyhoštěním, kdy právě občanovi EU a jeho rodinným příslušníkům¹⁶ je poskytována zvýšená ochrana co do důvodů, pro které je možné takové rozhodnutí vydat. Rovněž je třeba zdůraznit, že správní vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka je možné pouze z území konkrétního členského státu nikoli z celého území EU, jako je tomu v případě cizinců z třetích zemí.¹⁷

Doba k vycestování je stanovena v rámci správního uvážení v rozmezí sedm až šedesát dnů, v určitých případech lze stanovit i dobu kratší než sedm dní. Zákaz vstupu na území je možné uložit až na deset let, a to v závislosti na závažnosti důvodů, pro které je správní vyhoštění vydáváno.

1.1.2 Prameny právní úpravy a zařazení do právního řádu ČR

Vyjma zákona o pobytu cizinců nalezneme právní úpravu dotýkající se správního vyhoštění i v jiných částech právního řádu. Mezi další prameny vnitrostátní právní úpravy tak řadíme například zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který se na řízení podle zákona o pobytu cizinců, jakožto správní řízení, užíje subsidiárně.¹⁸ V souvislosti se zajištěním cizince je významný zákon o Policii České republiky.¹⁹ Dále lze zmínit například azylový zákon²⁰ nebo soudní řád správní.²¹ V neposlední řadě je nutné zdůraznit roli Veřejného ochránce práv, který sleduje zajištění cizinců, samotný výkon správního vyhoštění a trestu vyhoštění za účelem zabezpečení a respektování práv vyhošťovaných cizinců.²²

¹⁴ Působnost zákona o pobytu cizinců se však podle § 2 nevztahuje na cizince, který:

„a) je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak,

b) pobývá na území na základě zvláštního právního předpisu upravujícího přechodný pobyt cizích ozbrojených sil na území,

c) požádal Českou republiku o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území, a cizince, který pobývá na území na základě uděleného oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak.“

¹⁵ Ustanovení zákona o pobytu cizinců vztahující se na občana EU se použijí i na občany Islandu, Norska, Lichtenštejnska a Švýcarska; viz § 1 odst. 3 ZPC.

¹⁶ Kdo se rozumí rodinným příslušníkem viz § 15a ZPC.

¹⁷ Srov. § 118 odst. 2 ZPC.

¹⁸ Srov. § 168 ZPC.

¹⁹ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ 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).

²¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „soudní řád správní“).

²² Viz § 1 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhoštění je též upraveno na úrovni ústavního pořádku, neboť výrazně zasahuje do svobody pohybu a pobytu zaručené v čl. 14 Listiny základních práv a svobod.²³ Tyto svobody se vztahují na každého, nejsou omezeny pouze na občany ČR. V případě cizince je však lze zásadně omezit jeho vyhoštěním. Listina v čl. 14 odst. 5 v takovém případě stanoví, že podmínky pro vyhoštění cizince musí být stanovené zákonem.

Institut správního vyhoštění však není limitován ani zcela vyčerpán vnitrostátní právní úpravou. Jedná se o pojem mezinárodního práva, tedy pojem mnohem širší a nelze jej zúžit a chápat pouze v kontextu úpravy vnitrostátního práva.²⁴ Po vstupu ČR do EU je nepochybně nutné vzít v potaz unijní právo, včetně Listiny základních práv EU, jež je součástí primárního práva. Právních pramenů existuje celá řada na všech třech úrovních, tedy vnitrostátní, unijní i mezinárodní. Všechny tři úrovně se nicméně z velké části překrývají či navzájem inspirují, proto je není nutné striktně oddělovat a dopodrobna vyjmenovávat.²⁵ Vnitrostátní právní úprava institutu vyhoštění by nicméně měla být v souladu a odpovídat minimálním standardům nastaveným v mezinárodním a unijním právu.²⁶ Pro úplnost je třeba zdůraznit, že mezinárodní a unijní právo příliš nerozlišují mezi pojmy správní vyhoštění a trest vyhoštění, jako je tomu ve vnitrostátní právní úpravě.²⁷

Promítnutí unijní legislativy do českého právního řádu je patrné již ze samotné definice správního vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců. Z té vyplývá povinnost cizince vycestovat z celého území členských států EU a po určitou dobu na toto území nevstupovat. Je tak tomu proto, že zákon o pobytu cizinců mimo jiné implementoval významnou směrnici imigrační politiky EU, tzv. návratovou směrnici, která výrazně ovlivnila jeho znění. Návratová směrnice definuje pojem vyhoštění jako *výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu*.²⁸ Pojem vyhoštění v kontextu návratové směrnice spíše představuje samotný výkon rozhodnutí, pro který směrnice užívá

²³ Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku České republiky (dále jen jako „Listina“ nebo „LZPS“).

²⁴ Nález ÚS ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

²⁵ BRAŽINA, Radislav, Markéta BEDNÁŘOVÁ a Terezie BOKOVÁ. *Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 24.

²⁶ Což ovšem nelimituje českého zákonodárce k poskytnutí vyšší ochrany práv cizince - např. poskytnutí delší lhůty viz § 118 odst. 3 ZPC, srov. čl. 7 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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 jako „návratová směrnice“).

²⁷ ŠIMÁČKOVÁ, K. a kol. *Soudní přezkum vyhoštění (analýza)*. Brno: Nejvyšší správní soud, 2012, č. D-404/2012/mh, s. 4.

²⁸ Čl. 3 odst. 5 návratové směrnice.

slovního spojení rozhodnutí o navrácení.²⁹ Dle této definice rozhodnutí o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců představuje pouze jeden ze způsobu rozhodnutí vynucující odjezd cizince z území,³⁰ a které zároveň kombinuje jak rozhodnutí o navrácení, tak rozhodnutí o vyhoštění.³¹ Důvod pro vydání rozhodnutí o navrácení je podle návratové směrnice primárně neoprávněný pobyt cizince³² na území členského státu. Další důvody pro bezodkladný odchod cizince z území členského státu jsou veřejný pořádek a národní bezpečnost.³³

Problematiku vyhoštění upravuje i směrnice o volném pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků,³⁴ poskytující těmto osobám zvýšenou ochranu v souvislosti s vyhoštěním z území členského státu. Směrnice totiž taxativně vyjmenovává pouze tři důvody, pro které je možné takové osoby vyhostit, a těmi jsou ohrožení nebo narušení veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku a veřejného zdraví. Při rozhodování o vyhoštění je nutné postupovat přiměřeně a mimořádně individuálně s přihlédnutím k míře závažnosti chování vyhošťovaného, jeho integrace v členském státě, ekonomickým a rodinným poměrům, věku, zdravotnímu stavu apod. Tato úprava poskytuje významnou ochranu osobám před vyhoštěním, ale zároveň představuje i podstatné omezení vnitrostátních orgánů ve využití tohoto institutu.

Mezi další významné prameny unijního práva upravující pojem vyhoštění cizinců a s ním související instituty můžeme zařadit směrnici o právním postavení dlouhodobě pobývajících

²⁹ Přičemž pojmem „rozhodnutí o navrácení“ se rozumí rozhodnutí správní i soudní, viz. čl. 3 odst. 4 návratové směrnice.

³⁰ VĚTROVSKÝ, Jaroslav., op. cit. 4, s. 17.

³¹ Tento postup připouští důvodová zpráva k návratové směrnici v odst. 4 kapitole II: „Členské státy mají volnost při vydávání jak rozhodnutí o návratu, tak rozhodnutí o vyhoštění v rámci jednoho právního aktu nebo rozhodnutí.“

³² Takovým pobytem je dle čl. 3 odst. 2 návratové směrnice: „přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu.“

³³ Srov. čl. 6 odst. 1, 2 návratové směrnice.

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice o volném pohybu“).

rezidentů třetích zemí,³⁵ směrnici o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí,³⁶ vízový kodex,³⁷ schengenský hraniční kodex³⁸ a další.

Z pramenů na úrovni mezinárodního práva pojem vyhoštění upravuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a její Protokoly.³⁹ Úmluva nerozlišuje přímo pojem správní vyhoštění, ale používá obecný výraz vyhoštění jako „*jakékoli opatření donucující cizince opustit území státu s výjimkou extradice*“.⁴⁰ Úmluva stanoví vedle zákazu vyhoštění státních občanů⁴¹ též zákaz hromadného vyhoštění cizinců.⁴² Garantuje určité procesní záruky týkající se vyhošťování cizinců⁴³ a stanoví limity vyhoštění, a to v případě, že by vyhošťovanému hrozilo mučení, nelidské či ponižující zacházení anebo trest,⁴⁴ nebo důsledek rozhodnutí o vyhoštění by představoval nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.⁴⁵

Mezi další významné mezinárodní prameny dotýkající se vyhoštění lze uvést Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,⁴⁶ Úmluvu o právním postavení uprchlíků⁴⁷ či Úmluvu proti mučení.⁴⁸

³⁵ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty; dále viz kapitola 1.2.1. Přechodný, trvalý a dlouhodobý pobyt a jejich význam pro důvody správního vyhoštění.

³⁶ Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.

³⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

³⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (dále jen jako „schengenský hraniční kodex“).

³⁹ Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících (dále jen jako „Úmluva“ a „Protokol“).

⁴⁰ KOSAR, David. Kapitola XXXII Procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců (čl. 1 Protokolu č. 7). In: KMEC, Jiří, KOSAR, David., KRATOCHVÍL, Jan., BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1390. In beck-online [právní informační systém].

⁴¹ Čl. 3 Protokolu č. 4.

⁴² Čl. 4 Protokolu č. 4; srov. § 118 odst. 6 ZPC.

⁴³ Čl. 1 Protokolu č. 7.

⁴⁴ Čl. 3 Úmluvy; srov. § 179 odst. 2,3 ZPC.

⁴⁵ Čl. 8 Úmluvy; srov. např. § 118 odst. 5, § 119a odst. 2, § 120 odst. 4, § 122 odst. 1 ZPC.

⁴⁶ Viz čl. 13 vyhlášky č. 120/1976 Sb., ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech.

⁴⁷ Viz čl. 33 sdělení č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

⁴⁸ Viz čl. 3 vyhlášky č. 143/1988 Sb., ministra zahraničních věcí o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

1.2 Trest vyhoštění

Trestní právo upravuje pojem vyhoštění v ustanovení § 52 odst. 1 písm. m) trestního zákoníku⁴⁹ jako jeden z taxativně vymezených druhů trestu, který je ukládán soudy v trestním řízení pachateli za spáchaný trestný čin. Trest vyhoštění narozdíl od správního vyhoštění může být uložen pouze soudem, neboť jen ten rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.⁵⁰ Ustanovení § 80 odst. 1 trestního zákoníku specifikuje, že trest vyhoštění může být soudem uložen pouze pachateli, který není občanem ČR. Shodně jako v případě správního vyhoštění, i u trestu vyhoštění pak toto omezení vychází z Listiny a mezinárodních smluv.⁵¹ Opět je však upraven zvláštní přístup k občanům EU a jejich rodinným příslušníkům, které je možné za určitých podmínek vyhostit pouze z důvodů ohrožení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.⁵²

Účelem uložení trestu vyhoštění je zabránit pachateli v páchání další trestné činnosti na území ČR, vyžaduje-li to *bezpečnost lidí* nebo *majetku*, anebo *jiný obecný zájem*. Odsouzený pachatel trestného činu je povinen opustit území ČR a zdržet se pobytu na tomto území po stanovenou dobu v rozhodnutí, a to ve výměře od jednoho roku do deseti let, dokonce zákon připouští uložit trest vyhoštění i na dobu neurčitou.⁵³ Samotný výkon vyhoštění provádí orgány Policie ČR.⁵⁴ Vyhoštění lze uložit jako trest samostatný i vedle jiného trestu s výjimkou trestu zákazu pobytu.⁵⁵

Zákonem není definován přesný okruh trestných činů, za které lze uložit trest vyhoštění. Trest vyhoštění tak *a contrario* lze uložit za všechny trestné činy ze zvláštní části trestního zákoníku. V praxi však půjde nejčastěji o postih závažné trestné činnosti výrazně narušující bezpečnost lidí, majetku či jiný obecný zájem jako je například terorismus, obchodování s lidmi, zbraněmi, drogami, závažné trestné činy proti životu a zdraví apod. Není však ani vyloučeno uložení trestu vyhoštění u méně závažných opakujících se trestných činů.⁵⁶

⁴⁹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „trestní zákoník“).

⁵⁰ Viz čl. 40 odst. 1 LZPS a čl. 90 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen jako „Ústava“).

⁵¹ Viz čl. 14 odst. 4, 5 LZPS a čl. 3 Protokolu č. 4.

⁵² Srov. § 80 odst. 3 písm. e), f), g) trestního zákoníku.

⁵³ Viz § 80 odst. 1, 2 trestního zákoníku.

⁵⁴ Viz § 350b zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Viz § 53 odst. 2 trestního zákoníku.

⁵⁶ PÚRY, František. § 80 Vyhoštění. In: ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 984. In beck-online [právní informační systém].

Shodně jako u správního vyhoštění i při ukládání trestu vyhoštění je soud do jisté míry limitován situacemi, kdy se např. nepodaří zjistit státní příslušnost pachatele, dojde k udělení azylu nebo doplňkové ochrany pachateli, pachatel je občanem EU a na území ČR pobývá nepřetržitě posledních deset let a další.⁵⁷ Pokud by se cizinec nadále zdržoval na území ČR i přes uloženou povinnost vycestovat z území, může se dopustit trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí.

Důvodem pro uložení trestu vyhoštění je tedy jednak podmínka pravomocného odsouzení za spáchání trestného činu a jednak odůvodněné ohrožení bezpečnosti lidí, majetku, jiného obecného zájmu a v určitých případech též ohrožení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku. Vyjma obecných zásad při ukládání trestu soud zejména přihlíží k povaze a závažnosti trestného činu, poměrům pachatele, možnostem jeho nápravy a ke stupni ohrožení, které svým chováním vyvolal.⁵⁸

1.3 Historický exkurz

Právní úprava vyhoštění existovala na českém území již mnohem dříve, než byla vnitrostátní právní úprava tohoto institutu ovlivněna mezinárodním a unijním právem do dnešní podoby. Dualismus právního pojmu vyhoštění, jak ho rozlišuje správní a trestní právo dnes, byl v Československu přítomný již v období tzv. První republiky, respektive před přijetím recepční normy v roce 1918⁵⁹ byl na území českých zemí, Slovenska a Podkarpatské Rusi přítomný již od druhé poloviny 19. století, vycházejí z rakousko-uherské právní úpravy. Přijetí recepční normy způsobilo na území Československa vznik rozdílné právní úpravy pro české země (rakouské právo), Slovensko a Podkarpatskou Rus (uherské právo), které se projevovalo v odlišné úpravě pojmu vyhoštění. Tato část pokrývá právní úpravu platnou na území Československa do roku 1949, ve kterém zaniklo domovské právo, do té doby specifické pro pojem vyhoštění, a zároveň byl přijat zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a povolování pobytu cizincům, který opustil od terminologického pojmu vyhoštění a nahradil jej pojmem zákaz pobytu. Tento pojem se udržel až do přijetí současného zákona o pobytu cizinců, který opět zavádí pojem vyhoštění, ale v pozměněné formě jako správní vyhoštění.⁶⁰

⁵⁷ Srov. § 80 odst. 3 trestního zákoníku.

⁵⁸ Srov. § 80 odst. 2 trestního zákoníku.

⁵⁹ Zákon Národního výboru československého č.11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého (dále jen jako „recepční norma“).

⁶⁰ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. a kol., op. cit. s. 27.

1.3.1 Československé správní právo

Právní terminologie v československém správním právu rozeznávala dva pojmy, a to *vyhoštění* a *odstrčení*. Oba pojmy byly svou povahou samostatnými preventivními policejními opatřeními,⁶¹ jejichž účelem bylo vykázaní nežádoucí osoby z určitého místa nebo území a cizince ze státního území. Rozdíl spočíval v tom, že u vyhoštění byla osoba vykázaná z určitého místa nebo území se zákazem se na toto území vrátit. Jestliže byla osoba odstrčena, musela se vrátit do své domovské obce a cizinec byl povinen opustit území a byl vypovězen do ciziny, kde byl předán cizím úřadům. Odstrčení nebylo spojeno se zákazem návratu, to však mohlo být uloženo v případě, že se jednalo o již opakované odstrčení.⁶² Hlavním pramenem právní úpravy vyhoštění a odstrčení byl v českých zemích především zákon č. 88/1871 ř.z., o úpravě policejního odstrčení a vyhoštění (říšský zákon postrkový), dále zemské zákony, nařízení a městské předpisy a později též zákon č. 52/1935 Sb. z. a n., o pobytu cizinců. Uherská právní úprava pojem vyhoštění neznala a používala pouze pojem odstrčení, kterým mohla být osoba poslána do domovské obce, případně cizinec vykázan z území. Uherská právní úprava vycházela zejména z nařízení min. vnitra č. 9389/1885 (statut postrkový) a zák. čl. V/1903 o pobytu cizinců.⁶³

S vyhoštěním, ale zejména odstrčením úzce souviselo tzv. domovské právo, které představovalo osobní právní poměr osoby k určité obci, jehož obsahem byl nárok na nerušený pobyt této osoby v obci a dále na chudinské zaopatření. Právo na nerušený pobyt v domovské obci zaručovalo takové osobě nemožnost jejího odstrčení, vyhoštění nebo vypovězení z této obce. Domovské právo nepředpokládalo faktický vztah osoby k obci, tedy její fyzickou přítomnost, ale každý státní občan musel mít domovskou příslušnost k nějaké obci, která se prokazovala domovským listem. Vedle domovské příslušnosti existovalo souběžně státní občanství, kdy tyto dva instituty vzájemně souvisely, neboť jen státní občan mohl být subjektem domovského práva. Přijetí právní úpravy domovského práva souviselo se zavedením obecní samosprávy v roce 1849 a po přijetí recepční normy byla právní úprava sjednocena pro celé Československo.⁶⁴

⁶¹ HÁCHA, Emil., HOETZEL Jiří., WEYR František., LAŠTOVKA Karel., ed. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II., I až O. Brno: Polygrafia, 1932. s. 1097.

⁶² Tamtéž, s. 1099.

⁶³ LAŠTOVKA, Karel. *Československé správní právo*. Část zvláštní. I. díl. Praha: Melantrich, 1936, s. 51.

⁶⁴ Tamtéž, s. 19-27.

Důvody pro uložení odstrčení z určitého místa a odkázání osoby do domovské obce většinou souvisely se společenským postavením takových osob, jež s sebou nesly nežádoucí společenské jevy. Osobami, které mohly být odstrčeny, byli tuláci a jiné osoby štítící se práce a obtěžující veřejnou dobročinnost, osoby bez domovského průkazu a určení, které nemohou prokázat žádný důchod a dovolený výdělek, prostitutky odmítající úřední rozkaz odcestovat, propuštění trestanci a chovanci ohrožující bezpečnost osob nebo jmění. Uherské právo pak navíc upravovalo možnost odstrčit např. žebráky, kteří žebrají bez povolení, důvodně podezřelé osoby, které se nemohou prokázat domovským právem k obci, bydlištěm, zaměstnáním či výdělkem a osoby vedoucí nemravný život vzbuzující veřejné pohoršení. Odstrčený cizinec byl povinen vycestovat do ciziny, a to v případě, že jeho pobyt byl na území nepřístupný z důvodů veřejného pořádku a bezpečnosti, nepožádal včas o povolení k pobytu či se dostatečně nelegitimoval, neopustil-li dobrovolně území, pro něž mu bylo povolení pobytu odepřeno nebo odňato a nesplnil-li svou povinnost k hlášení pobytu cizinců. Odstrčený se do domovské obce či ciziny buď odebral dobrovolně, v opačném případě byl nuceně dopraven v doprovodu stráže.⁶⁵

Vyhoštění osoby a cizince spočívalo v nemožnosti se na určité území vrátit či tam pobývat, kdy tato nemožnost byla stanovena zákazem, a to buď celoživotním či na dobu neurčitou. K vyhoštění osoby docházelo především z území obce, kdy takové vyhoštění byla oprávněna vydat sama obec. Jak již bylo stanoveno výše, nikdo nemohl být vykázán z území své domovské obce, kde mu svědčilo právo nerušeného pobytu. Ostatní osoby tzv. přespolní však mohli být vyhoštěni z území obce k níž jim nesvědčilo domovské právo. Důvody pro uložení vyhoštění z území obce byly absence domovského průkazu či nemožnost prokázat, že bylo učiněno všeho k získání takového průkazu, obtížná chudoba osoby, která zatěžuje veřejnou dobročinnost (např. veřejné žebrání) a absence bezúhonnosti osoby a členů její rodiny spočívající ve vedení společenského života (nevzbuzující veřejné pohoršení).⁶⁶

1.3.2 Československé trestní právo

Československé trestní právo v zákoně č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích (říšský zákon), rovněž rozeznávalo pojem vyhoštění, nicméně stejně jako u správní úpravy i zde byl vedle pojmu *vyhoštění* upraven obsahově blízký pojem, a to *vypovědění*. Vypovědění

⁶⁵ Tamtéž, s. 51-53; srov. HÁCHA, Emil., HOETZEL Jiří., WEYR František., LAŠTOVKA Karel., op. cit. 61, s. 1098.

⁶⁶ LAŠTOVKA, Karel. *Československé správní právo*. op. cit. 63, s. 54; srov. HÁCHA, Emil., HOETZEL Jiří., WEYR František., LAŠTOVKA Karel., op. cit. 61, s. 1097.

představovalo trest, jímž se zakazoval pobyt cizinci na území celého Československa a byl ukládán soudy za přečiny, zločiny a přestupky. Trest vypovědění bylo možné uložit pouze jako vedlejší trest vedle trestu hlavního a plnil rovněž funkci zabezpečujícího opatření proti páchání další trestné činnosti cizinci na území státu a proti rušení veřejného pořádku. V českých zemích bylo možné tento trest uložit jen navždy, naproti tomu slovenská právní úprava umožňovala uložit tento trest i na dobu určitou. Při ukládání trestu vypovědění se posuzovala míra nebezpečnosti cizince pro stát, veřejný pořádek a klid.⁶⁷

Vyhoštění bylo rovněž upraveno jako vedlejší trest a zabezpečovací opatření v trestním právu. Rozdíl oproti trestu vypovědění spočíval v tom, že trest vyhoštění bylo možné uložit i státním občanům. Vyhoštění bylo možné uložit z určitého místa, území nebo celého státního území. Z celého státního území však mohl být vyhoštěn pouze cizinec, nikoli státní občan, který také nemohl být vyhoštěn z území obce, ke které mu náleželo domovské právo. Trest vyhoštění byl v případě cizince vyhošťovaného z celého území státu ukládán na doživotí. V případě vyhoštění z části území nebo místa byl trest ukládán na dobu určitou nebo navždy (ne u státního občana).⁶⁸

Z uvedeného lze říci, že s určitými odchylkami, pojem vypovědění by v dnešní trestněprávní úpravě odpovídal pojmu vyhoštění, a právě pojem vyhoštění podle československé právní úpravy by odpovídal dnešnímu trestu zákazu pobytu.

1.4 Důvody správního vyhoštění – teoretické vymezení pojmu důvod

Slovník spisovného jazyka českého definuje pojem důvod jako něco, „čím se správnost, oprávněnost, vhodnost něčeho dovozuje, ospravedlňuje, vysvětluje n. vyvrací, popírá.“⁶⁹ Podle Svobody je jím „okolnost, která vede k vědomé činnosti člověka, k jednání/nejednání, možnosti/nemožnosti jistým způsobem jednat, motivuje se jím, odůvodňuje, objasňuje důsledek cílevědomého, záměrného lidského jednání/nejednání nebo vůbec cílevědomé, záměrné činnosti, stavu v oblasti lidského života.“⁷⁰ Pokud tyto definice aplikujeme na pojem

⁶⁷ WEYR, František a Jiří HOETZEL, ed. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Rovnost, 1948, s. 444-446.

⁶⁸ Tamtéž, s. 447-449.

⁶⁹ Slovník spisovného jazyka českého. *Důvod* [online]. Praha: Ústav pro jazyk český, Akademie věd České republiky [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?heslo=d%C5%Afvod&sti=13290&where=full_text&hsubstr=no.

⁷⁰ SVOBODA, Karel. *Slovo a slovesnost: Důvod a příčina* [online]. 46. Praha: Academia, 1985 [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <http://sas.ujc.cas.cz/archiv.php?art=3056>.

důvody správního vyhoštění, můžeme dovést, že zákonodárce v zákoně o pobytu cizinců stanovil určité okolnosti spočívající v jednání cizince⁷¹, které v případě uskutečnění vedou správní orgán k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Správní vyhoštění cizince pak představuje samotný důsledek jednání správního orgánu, který vydá rozhodnutí o správním vyhoštění. Tento důsledek je ospravedlněn stanovenou okolností.

S pojmem důvod, resp. právní důvod se setkáme v teorii práva a dále spíše v právu soukromém, které upravuje nauku o právním titulu a kauze, jež je podstatná zejména v oblasti závazkového práva. Právní důvod nebo též v občanském právu právní titul, představuje podmínku vzniku, změny nebo zániku občanskoprávních vztahů (subjektivních práv a povinností). Právním titulem jsou kromě zákona zejména právní skutečnosti jako například plynutí času, smrt nebo lidské chování, a to jak právní jednání, tak protiprávní jednání.⁷² Občanské právo dále zná pojem ekonomický důvod neboli též kauza, představující právní důvod pro vznik závazkového vztahu.⁷³

Právní důvod jako pojem teorie práva se aplikuje i na právní vztahy veřejného práva. Dle metody právní regulace jsou občanskoprávní vztahy charakterizovány zejména rovností postavení osob a širokou autonomií vůle.⁷⁴ Účastník takového právního vztahu nemůže druhému účastníkovi jednostranně ukládat povinnosti nebo na něj převádět práva. Oproti tomu právní vztahy vznikající v rámci veřejného práva, resp. správněprávní vztahy jsou typické tím, že právní regulace je vertikální, kdy jeden z účastníků je nositelem nebo vykonavatelem veřejné správy a může jednostranně ukládat jinému účastníku povinnosti.⁷⁵ Shodně jako u občanskoprávních vztahů je právním důvodem vzniku, změny nebo zániku správněprávních vztahů zákon, ale především právní skutečnosti. V rámci správněprávních vztahů to jsou zejména postupy subjektů a vykonavatelů veřejné správy při výkonu veřejné

⁷¹ Na tomto místě je nutné upozornit, že ne všechny (byť naprostá většina) skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění spočívají v jednání cizince. Výjimkou je např. ohrožení veřejného zdraví tím, že cizinec trpí určitou nemocí. Tato situace představuje právní událost, která není založená na volném lidském chování. KOPECKÝ, Martin., op. cit. 7, s. 43.; Pro účely této práce bude i nadále používán pojem jednání či chování, neboť jsou obsahem většiny skutkových podstat důvodů správního vyhoštění, ačkoli je nutné vzít v potaz, že toto vymezení není dokonalé viz výše.; srov. např. 119 odst. 1 písm. c) bod 3 ZPC, § 119 odst. 2 písm. c) ZPC.

⁷² KINDL, Milan., KINDL, Tomáš., KINDLOVÁ, Michaela., ŠÍMA, Alexander. a kol. K § 545. *Občanský zákoník – Komentář s judikaturou. Svazek V – Právní skutečnosti (§ 545–654)*. 1. vyd. Ostrava: CODEXIS publishing, 2018. In CODEXIS [právní informační systém].

⁷³ HURDÍK, Jan. Kauza. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. In beck-online [právní informační systém].

⁷⁴ LAVICKÝ, Petr. § 1 Soukromé a veřejné právo; dispozitivnost; zakázaná ujednání. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 6. In beck-online [právní informační systém].

⁷⁵ KOPECKÝ, Martin., op. cit. 7, s. 12.

správy (např. správní akty), chování adresátů veřejné správy (např. porušení právní povinnosti) a právní události.⁷⁶

Z výše uvedeného plyne, že správněprávní vztah mezi správním orgánem rozhodujícím o uložení správního vyhoštění a vyhošťovaným cizincem vzniká na základě právní skutečnosti spočívající v chování cizince⁷⁷ jako adresáta veřejné správy, konkrétně porušením právní povinnosti. To můžeme demonstrovat na následujícím příkladu. Cizinec je podle § 103 písm. n) ZPC povinen pobývat na území pouze s platným cestovním dokladem, pokud tento zákon nestanoví jinak. V případě, že cizinec na území ČR nepobývá s platným cestovním dokladem a zákon nestanoví jinak, porušil právní povinnost stanovenou mu tímto zákonem. Čímž zároveň založil správněprávní vztah mezi ním a správním orgánem, který je podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců oprávněn vydat rozhodnutí o správním vyhoštění cizince a uložit mu povinnosti.

I když zákon přímo pojem důvody správního vyhoštění nedefinuje, z výše uvedeného můžeme říci, že zákonodárcem je tento pojem chápán jako okolnosti, které vedou správní orgán k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince a ospravedlňují jej. Zároveň spočívají v předchozím porušení právní povinnosti cizincem⁷⁸ jako právní skutečnosti zakládající správněprávní vztah mezi ním a správním orgánem. Je třeba zde opět zdůraznit, že správní vyhoštění nemá v takovém případě povahu trestní sankce, jako by ve stejném případě mělo spáchání trestného činu cizincem, ale jedná se o specifické opatření v oblasti cizinecké politiky.⁷⁹

1.4.1 Přechodný, trvalý a dlouhodobý pobyt a jejich význam pro důvody správního vyhoštění

Zákon o pobytu cizinců rozlišuje důvody pro uložení správního vyhoštění a jejich rozsah podle typu pobytu cizince na území ČR, a to v základních dvou formách podle toho, zda se jedná o přechodný či trvalý pobyt. Odlišně pak specifikuje důvody pro tzv. dlouhodobý pobyt jako jednu z forem přechodného pobytu na území ČR. V rámci dělení podle typu pobytu jsou důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění dále odlišné podle kategorie cizince, kterému je ukládáno. Jak již bylo uvedeno výše, zákon o pobytu cizinců rozlišuje dvě kategorie

⁷⁶ Tamtéž, s. 40-43.

⁷⁷ Viz cit. 71.

⁷⁸ Viz cit. 71.

⁷⁹ Viz kapitola 1.1. Povaha správního vyhoštění, prameny právní úpravy a zařazení do právního řádu ČR.

cizinců. První z nich představují státní příslušníci třetích zemí, druhou pak občané EU, jejich rodinní příslušníci a občané Islandu, Norska, Lichtenštejnska a Švýcarska.⁸⁰ Toto rozdělení je dáno vyšší úrovní ochrany práv, která je občanům EU poskytována unijním právem, zapříčiňující rozdílnou právní úpravu důvodů správního vyhoštění pro obě kategorie.

Kromě výše zmíněných dvou kategorií cizinců, vznikla poměrně nedávno zvláštní kategorie cizinců, a to v souvislosti s vystoupení Spojeného království a Severního Irska z EU. Pro občany Spojeného království a Severního Irska platí od 01. 01. 2021 dělené postavení. Všichni, kteří oprávněně pobývali na území České republiky ke dni 31. 12. 2020 i nadále požívají pobytových práv, která jim byla přiznána jako občanům EU a ustanovení vztahující se na občany EU se použijí i na ně.⁸¹ Ostatní, kteří do ČR přicestují nebo přicestovali až po 31. 12. 2020, nepožívají takových pobytových práv a budou spadat do první kategorie státních příslušníků třetích zemí.⁸²

1.4.1.1 Přejídný pobyt cizinců, občanů EU a jejich rodinných příslušníků

Na základě přejídného pobytu je cizinec oprávněn přejídně pobývat na území ČR bez víza, na základě krátkodobého nebo dlouhodobého víza, na základě povolení k dlouhodobému nebo přejídnému pobytu nebo na základě výjezdního příkazu.⁸³ Znění § 118 odst. 5 ZPC navíc pro účely správního vyhoštění tento výčet rozšiřuje a stanoví, že za přejídný pobyt se považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, setrvání nebo strpění cizince na území podle zvláštního zákona, pobyt cizince do právní moci rozhodnutí o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany nebo právní moci rozhodnutí soudu o žalobě ve věci dočasné ochrany. Občané EU nepotřebují k pobytu na území ČR pobytové oprávnění. Směrnice o volném pohybu umožňuje jejich pobyt pouze na základě cestovního dokladu nebo jiného dokladu totožnosti. Rodinní příslušníci občana EU, kteří ale zároveň nejsou sami občané EU potřebují v případě pobytu na území delšího než 90 dnů povolení k přejídnému pobytu.⁸⁴

⁸⁰ Viz kapitola 1.1. Povaha správního vyhoštění, prameny právní úpravy a zařazení do právního řádu ČR; srov. § 1 odst. 3 ZPC; (dále jen jako „Občané EU a jejich rodinní příslušníci“).

⁸¹ Srov. § 1 odst. 4 ZPC.

⁸² Ministerstvo vnitra České republiky. *BREXIT: Pobyt občanů UK od 1. ledna 2021*. [online]. [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/brexit.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

⁸³ Viz § 17 ZPC.

⁸⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Legální migrace: Občané EU a jejich rodinní příslušníci*. [online]. [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/legalni-migrace.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

Ze systematického uspořádání a znění zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že rozhodnutí o správním vyhoštění co do výčtu důvodů pro jeho vydání může nejvíce postihnout právě cizince s přechodným pobytem, jakožto nejslabším pobytovým statutem na území ČR.

Ustanovení § 119 ZPC obsahuje taxativní výčet důvodů pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince z přechodného pobytu na území. Jednotlivé důvody jsou seřazeny do tří kategorií podle závažnosti jednání cizince a tomu odpovídající době zákazu vstupu na území.⁸⁵

Za nejzávažnější považuje zákonodárce situace ohrožení bezpečnosti státu a narušení veřejného pořádku. K tomu postačí i jen důvodné nebezpečí, že by k ohrožení a narušení mohlo dojít, není vyžadováno přímé jednání cizince. Zde se tak nejzřetelněji projevuje preventivní složka institutu správního vyhoštění.⁸⁶ Předcházení takového jednání cizince, které je způsobilé *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*, a dále takového jednání směřujícího *k závažnému narušení veřejného pořádku*,⁸⁷ je nepochybně legitimním cílem státu,⁸⁸ který v takovém případě může cizinci zakázat vstup na území až na deset let.

Nejširší skupinu důvodů pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění představuje celkem devět situací, za které je možné cizinci zakázat vstup na území až na pět let. První čtyři důvody se týkají cestovních dokladů a pobytového oprávnění, kdy se cizinec *prokazuje padělaným nebo neplatným dokladem anebo dokladem cizí osoby a pobývá na území bez platného cestovního dokladu nebo platného oprávnění k pobytu*, ač k tomu není oprávněn. Následují další důvody, a to v případě, kdy se cizinec na výzvu policie *nepodrobí hraniční kontrole, překročí státní hranice v úkrytu* nebo se o takové jednání *pokusí* a překročí státní hranice *mimo hraniční přechod*. Poslední dva důvody upravují situace, kdy cizinec v řízení podle zákona o pobytu cizinců *uvede nepravdivé informace s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu* nebo *porušuje opakovaně právní předpis anebo maří výkon soudních nebo správních rozhodnutí*.⁸⁹

⁸⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců, op. cit. 3, k § 119 a 120.

⁸⁶ Viz kapitola 1.1. Povaha správního vyhoštění, prameny právní úpravy a zařazení do právního řádu ČR

⁸⁷ Srov. § 119 odst. 1 písm. a) ZPC.

⁸⁸ Je to nejen legitimní cíl, ale zejména základní povinnost státu viz čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸⁹ Srov. § 119 odst. 1 písm. b) ZPC.

Nejméně závažné jednání cizince s dobou zákazu vstupu na území až na tři roky, spočívá v *neoprávněném výkonu zaměstnání, zaměstnávání, výdělečné činnosti a zprostředkování zaměstnání*. Dále v *neprokázání délky povoleného pobytu bez víza či krátkodobého víza* a v případě *důvodného podezření závažného ohrožení veřejného zdraví*.⁹⁰

Tento úplný výčet důvodů se nicméně vztahuje pouze na první skupinu cizinců, tedy státní příslušníky třetích zemí. Jak již bylo uvedeno výše, občany EU a jejich rodinné příslušníky je možné vyhostit pouze v omezených a taxativně unijním právem stanovených případech. Takové případy jsou pouze tři následující: osoby *ohrožují bezpečnost státu, závažným způsobem narušují veřejný pořádek státu* (v obou případech lze vyhostit až na 10 let), nebo *ohrožují veřejné zdraví* (lze vyhostit až na 3 roky).⁹¹

1.4.1.2 Povolení k dlouhodobému pobytu

Zvláštní pravidla zákon stanoví pro přechodný pobyt na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Povolení k dlouhodobému pobytu představuje jeden z druhů přechodného pobytu pro cizince, kteří již disponují dlouhodobým vízem a plánují zůstat na území ČR po dobu delší než 1 rok, a to pro nějaký konkrétní účel.⁹²

Cizince pobývajících na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu, lze vyhostit pouze v případě, že *ohrožuje bezpečnost státu, závažným způsobem narušuje veřejný pořádek* nebo *ohrožuje veřejné zdraví* a pro takové nepostačuje zrušení platnosti povolení. Tyto důvody se ještě redukuje v případě cizince, kterému bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno v jiném členském státě EU. Vyhostit takovou osobu je možné jen v případě *ohrožuje-li bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek*, opět nepostačí-li zrušení platnosti povolení. V případě cizince, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU, kterému tento jiný členský stát udělil mezinárodní ochranu a tato je stále platná, je možné tohoto cizince vyhostit pouze z důvodů, kterými *ohrožuje bezpečnost*

⁹⁰ Srov. § 119 odst. 1 písm. c) ZPC.

⁹¹ Limitem pro uložení správního vyhoštění v případě druhého důvodu je nepřetržitý pobyt osoby na území po dobu alespoň 10 let, kdy v takovém případě správní vyhoštění uložit nelze. V případě třetího důvodu musí k onemocnění osoby ohrožující veřejné zdraví dojít do 3 měsíců po vstupu na území., viz § 119 odst. 2 ZPC.

⁹² Viz § 42 ZPC.

ČR nebo byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin. Další podmínkou však je souhlas příslušného členského státu EU, který mezinárodní ochranu cizinci udělil.⁹³

Povolení k dlouhodobému pobytu pro účely společného soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu nebo v případě povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU představuje pro cizince vyšší stupeň ochrany před správním vyhoštěním než jiný druh přechodného pobytu na území. Cizinec je tak v případě rozhodování o správním vyhoštění chráněn v zásadě na stejné úrovni jako občan EU a jeho rodinní příslušníci.

1.4.1.3 Trvalý pobyt cizinců, občanů EU a jejich rodinných příslušníků

Trvalý pobyt představuje nejvyšší pobytový status, kterého cizinec může na území ČR dosáhnout před samotným udělením státního občanství.⁹⁴ Zpravidla se trvalý pobyt přiznává cizincům nejdříve po pěti letech nepřetržitého pobytu na území a splnění dalších zákonných podmínek.⁹⁵ Zkvalitnění postavení cizince přiznáním trvalého pobytu nutně vede k úměrnému zpřísnění podmínek pro jeho vyhoštění.

Ustanovení § 120 ZPC vyjmenovává pouze tři důvody pro uložení správního vyhoštění cizinci s povolením k trvalému pobytu. První dva důvody se shodují s těmi nejzávažnějšími uvedenými výše v případě cizince s přechodným pobytem. Existuje-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl *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*, anebo by mohl svým pobytem na území *závažně narušit veřejný pořádek*, je možné cizince vyhostit až na 10 let.⁹⁶ Třetí důvod umožňuje cizince vyhostit až na tři roky za situace, kdy *nesplní povinnost vycestovat z území uloženou mu výjezdním příkazem*.⁹⁷

Opět zvýšená ochrana před vyhoštěním je unijním právem přiznána občanům EU a jejich rodinným příslušníkům s trvalým pobytem na území. To zdůrazňuje i směrnice o volném pohybu: „*S rostoucím stupněm integrace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v*

⁹³ Srov. § 119 odst. 4, 5, 6 ZPC.

⁹⁴ 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, s. 139.

⁹⁵ Viz dále § 65 a násl. a § 87g a násl. ZPC.

⁹⁶ Srov. § 120 odst. 1 písm. a), b) ZPC.

⁹⁷ Srov. § 120 odst. 1 písm. c) a § 77 odst. 3 ZPC.

*hostitelském členském státě by měla růst i úroveň jejich ochrany před vyhoštěním. Vůči občanům Unie, kteří na území hostitelského členského státu pobývají již mnoho let, a zejména vůči těm, kteří se zde narodili a pobývali zde po celý svůj život, by vyhoštění mělo směřovat pouze z důvodu výjimečných okolností souvisejících s veřejnou bezpečností“.*⁹⁸ Správní vyhoštění, a to až na 10 let, je tak možné uložit pouze za situace, kdy tyto osoby *závažným způsobem ohrožují bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušují veřejný pořádek*, nepostačí-li odnětí oprávnění k trvalému pobytu. Nelze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění nezletilému občanovi EU, pokud to není v jeho zájmu, a dále občanovi EU, který na území státu pobývá po dobu delší než deset let, pokud *zvláště závažným způsobem neohrožuje bezpečnost státu.*⁹⁹

1.4.2 Znaky důvodu správního vyhoštění dle nauky o trestném činu

Jak již bylo uvedeno výše, zákonná definice pojmu důvod správního vyhoštění neexistuje. Můžeme jej však vymezit jako zákonem stanovenou okolnost vycházející z chování cizince, která vykazuje určité znaky uvedené v zákoně a vede správní orgán k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.

Podobně jako v trestněprávní nauce o trestném činu, můžeme i u jednotlivých důvodů vymezit jejich znaky. Jelínek k definici trestného činu uvádí dvě základní podmínky, které musí být splněny, aby se jednalo o trestný čin, a to protiprávnost a znaky uvedené v trestním zákoně.¹⁰⁰

Protiprávnost představuje rozpor určitého chování s objektivním právem.¹⁰¹ Formální protiprávnost se posuzuje v rámci celého právního řádu,¹⁰² nicméně v kontextu ukládání správního vyhoštění je nejrelevantnějším právním předpisem pro posuzování formální protiprávnosti zákon o pobytu cizinců. Ten stanoví určitá pravidla chování cizinců na území ČR a v případě, že tato pravidla chování nejsou dodržována, ospravedlňuje v taxativně vymezených případech uložení správního vyhoštění. Protiprávním chováním cizinců tak například bude porušování pravidel pobytu na území ČR, narušování veřejného pořádku,

⁹⁸ Viz bod 24 preambule směrnice o volném pohybu.

⁹⁹ Srov. § 120 odst. 2 ZPC.

¹⁰⁰ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 7. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges), s. 135.

¹⁰¹ KORECKÁ, Věra. Protiprávní úkon. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. In beck-online [právní informační systém].

¹⁰² JELÍNEK, Jiří., op. cit. 100, s. 136.

neoprávněný výkon zaměstnání a další.¹⁰³ Protiprávnost je pak v určitých případech přímo vyjádřena v zákoně, a to např. v § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 ZPC: „*pobývá-li cizinec na území bez platného cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn.*“ Na druhou stranu je třeba rovněž zmínit, že u některých skutkových podstat důvodů správního vyhoštění znak protiprávnosti chybí. Je tomu tak např. u ohrožení veřejného zdraví tím, že cizinec trpí určitou nemocí, neboť nepochybně není protiprávné onemocnět nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění.¹⁰⁴

Materiální protiprávnost¹⁰⁵ či materiální znak představuje společenskou škodlivost protiprávního chování. Jen takové jednání, které po naplnění formálních znaků je společensky škodlivé, je možné považovat za trestný čin či přestupek. Narozdíl od trestného činu či přestupku však není v zákoně o pobytu cizinců v případě správního vyhoštění materiální znak vyjádřen.¹⁰⁶ Společenskou škodlivost však můžeme dovozovat již ze samotné formulace některých skutkových podstat důvodů správního vyhoštění. Těmito jsou „ohrožovací“ skutkové podstaty, kdy společenská škodlivost vyplývá již ze samotného ohrožení objektu chráněného zákonem.¹⁰⁷ Jako příklad lze uvést § 119 odst. 1 písm. a) bod 1 ZPC: „*je-li důvodné 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, ...*“ V ostatních případech, kde skutkové podstaty nemají ohrožovací povahu, je nutné společenskou škodlivost posuzovat konkrétně.¹⁰⁸

Odlisný názor zastává Scheuer, který předpokládá existenci *automatického* materiálního znaku vždy, pokud jsou splněny formální znaky skutkové podstaty. Jestliže je naplněna objektivní stránka, tedy dojde k ohrožení nebo porušení objektu chráněného zákonem, jedná

¹⁰³ Srov. § 119 a § 120 ZPC.

¹⁰⁴ Dále také např. § 119 odst. 1 písm. c) bod 2, kdy cizinec neprokáže, že na území smluvních států pobývá oprávněně. Nevyužití práva prokázat opak vyvratitelné právní domněnky, není protiprávním jednáním cizince. Uvedené v cit. 77 platí i zde v případě protiprávnosti. Ačkoliv tedy většina skutkových podstat důvodů správního vyhoštění znak protiprávnosti obsahuje, je opět nutné vzít v potaz, že toto vymezení není dokonalé. Pro účely této práce bude však i nadále znak protiprávnosti používán.

¹⁰⁵ Jelínek označuje jako jeden z druhů odpovědnosti, viz JELÍNEK, Jiří., op. cit. 100, s. 140.

¹⁰⁶ Materiální stránka trestného činu je vyjádřena jako součást zásady subsidiarity trestní represe v § 12 odst. 2 trestního zákoníku, v případě přestupku pak v § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁷ MATES, Pavel., ŠEMÍK, Karel. Společenská škodlivost. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 7. Praha: C. H. Beck., 2021, s. 255-257.; autoři v textu hovoří o přestupku, nicméně si myslím, že se závěry dají vztáhnout i na důvody správního vyhoštění.

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 255.

se samo o sobě o společensky škodlivý jev. Míra závažnosti společenské škodlivosti je pak dle Scheuera významná při individualizaci sankce.¹⁰⁹

Je však nutné podotknout, že v obou případech se autoři věnovali rozboru materiálního znaku u přestupku, nikoli u jednotlivých důvodů správního vyhoštění.

Některé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění však zároveň naplňují i skutkové podstaty přestupku podle zákona o pobytu cizinců. Příkladem je § 119 odst. 1 písm. b) bod 2 ZPC, kdy správní orgán vydá rozhodnutí o správním vyhoštění až na 5 let, pokud se cizinec prokáže při vycestování z území cestovním dokladem, jenž je neplatný z důvodů uvedených v § 116 písm. a), b), c) nebo d) ZPC. Stejně znění tvoří skutkovou podstatu přestupku uvedeného v § 156 odst. 1 písm. h) ZPC a je možné za něj cizinci uložit pokutu až 5.000, - Kč. Tato zákonná úprava svádí k myšlence, že správní orgán má možnost uvážení, zda si vybere uložit správní vyhoštění nebo pokutu, tedy má možnost sám posoudit společenskou škodlivost chování cizince. Takový závěr by však byl nesprávný, neboť jak konstantě Nejvyšší správní soud uvádí ve svých rozhodnutích, při splnění podmínek pro správní vyhoštění je správní orgán povinen takové rozhodnutí vydat bez možnosti jakéholiv prostoru pro uvážení.¹¹⁰ Přestupkové řízení a řízení o uložení správního vyhoštění jsou na sobě nezávislé, správnímu orgánu tak nic nebrání ve vydání obou rozhodnutí.¹¹¹

Znaky uvedenými v zákoně rozumíme typové znaky, které tvoří skutkovou podstatu jednotlivých důvodů správního vyhoštění a odlišují tyto důvody od sebe. Druhou skupinu představují obecné znaky, které jsou společné pro všechny důvody zapříčiňující vydání správního vyhoštění a vztahují se k subjektu protiprávního chování, tedy cizinci.¹¹² Obecnými znaky se podrobněji tato práce zabývat nebude.

¹⁰⁹ SCHEUER Jan. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 6. Praha: Ministerstvo vnitra., 2015, s. 334-348.

¹¹⁰ Viz např. právní věta rozsudku NSS ze dne 28. 05. 2015, č.j. 9 Azs 71/2015-35: „Z dikce § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že v případě naplnění důvodů pro vyhoštění je příslušný orgán povinen toto rozhodnutí vydat. Není zde tedy prostor pro úvahu, zda řízení o správním vyhoštění zahájit. Zda se následně správní vyhoštění udělí, či nikoliv, není věcí správního uvážení správního orgánu, nýbrž při naplnění zákonných podmínek jde o jeho povinnost...“, nebo např. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2014, č.j. 5 Azs 126/2014-31.

¹¹¹ Srov. právní věta rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 9 Azs 283/2014-33.

¹¹² KOPECKÝ, Martin., op. cit. 7, s. 268.

Pro účely této práce je nejdůležitější charakteristika jednotlivých skutkových podstat důvodů správního vyhoštění dle jejich typových znaků, kterými jsou objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Objektem je určitá společenská hodnota, zájem, vztah, která je zákonem chráněna. Takovým objektem je například zájem státu, respektive ČR na ochraně bezpečnosti státu. Objektivní stránka představuje jednání cizince, následek takového jednání a příčinný vztah mezi nimi.¹¹³ Subjektem je pouze cizinec jako fyzická osoba, která se dopouští protiprávního chování. Subjektivní stránka představuje vnitřní psychický vztah cizince k okolnostem, které představují důvod správního vyhoštění.¹¹⁴ Zavinění na rozdíl od trestného činu není v případě správního vyhoštění nutnou podmínkou.¹¹⁵ Výjimku nalezneme v § 119 odst. 1 písm. b) bod 8 ZPC: „*uvedl-li cizinec v řízení podle tohoto zákona nepravdivé informace s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu, ...*“ nebo v případě § 119 odst. 1 písm. b) bod 6 ZPC, kdy cizinec „*překročí státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusí.*“ Jedním ze zákonných znaků pokusu je totiž úmysl porušit stanovenou povinnost a naplnit tak skutkovou podstatu důvodu správního vyhoštění.¹¹⁶

V následující části práce se zejména zaměřím na objekt a objektivní stránku jednotlivých skutkových podstat důvodů správního vyhoštění, a to proto, že se nejvíce liší v rámci jednotlivých důvodů. Naproti tomu subjektem bude vždy cizinec, rozdíl bude spočívat pouze v kategorii cizince, kterému je správní vyhoštění ukládáno a jeho pobytové oprávnění, což bude vyplývat zejména z názvu kapitoly a znění zákona. Pro účely této práce rovněž nebude rozlišováno, zda se jedná o zletilého či nezletilého cizince, byť v určitých případech zákon o pobytu cizinců toto rozlišení činí. Rovněž subjektivní stránka bude u většiny skutkových podstat důvodů stejná. Vzhledem k tomu, že zavinění není nutnou podmínkou pro naplnění skutkové podstaty většiny důvodů správního vyhoštění, spíše je naopak výjimkou, bude na ní v případě potřeby upozorněno, ale blíže se jí text práce u jednotlivých důvodů věnovat nebude.¹¹⁷

1.4.3 Rozdělení důvodů správního vyhoštění dle společných znaků skutkových podstat

¹¹³ Viz cit. 77.

¹¹⁴ Tamtéž, s. 268-272.

¹¹⁵ ČIŽINSKÝ, Pavel., op. cit. 94, s. 201.

¹¹⁶ Srov. JELÍNEK, Jiří., op. cit. 100, s. 295.

¹¹⁷ Srov. Právní věta rozsudku NSS ze dne 31. 07. 2015, č.j. 8 Azs 38/2015-41: „*Při rozhodování o správním vyhoštění není třeba prokazovat cizincovo zavinění, tj. jeho vnitřní psychický stav ke skutečnostem, které zakládají důvod pro uložení správního vyhoštění.*“

Jednotlivé důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince jsou taxativně vymezeny v ustanoveních § 119 a § 120 ZPC. V kapitole 1.4.1 bylo vysvětleno jejich zákonné rozdělení podle typu pobytu cizince na území ČR, a to dle toho, zda se jedná o přechodný, trvalý či dlouhodobý pobyt a dále podle kategorie cizince, kterému je správní vyhoštění ukládáno. Pro účely této práce jsou jednotlivé důvody rozděleny do 5 skupin podle určitých společných typových znaků jejich skutkových podstat. Těmito skupinami jsou:

- 1) Preventivní důvody správního vyhoštění
- 2) Důvody neoprávněného pobytu cizinců na území ČR
- 3) Důvody nelegálního zaměstnávání a podnikání cizinců
- 4) Důvody související s překročením hranic ČR
- 5) Další důvody správního vyhoštění

Tyto skupiny a jejich společné znaky budou upraveny v následující kapitole týkající se důvodů správního vyhoštění cizinců z třetích zemí. Do skupiny preventivních důvodů správního vyhoštění se však budou řadit i důvody správního vyhoštění občana EU a jeho rodinného příslušníka, které jsou však z důvodů specifické unijní úpravy směrnice o volném pohybu upraveny zvlášť v kapitole 3.

2 Důvody správního vyhoštění příslušníků třetích zemí

Jak již bylo několikrát zmíněno, právní úprava správního vyhoštění cizinců z třetích zemí je do značné míry odrazem transpozice návratové směrnice¹¹⁸, která stanoví společná pravidla a postup při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Návratová směrnice definuje neoprávněný pobyt jako: „*přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v čl. 5 Schengenského hraničního kodexu (pozn. aktuálně čl. 6 schengenského hraničního kodexu) nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu.*“¹¹⁹ Tyto podmínky se pak promítají i do formulací skutkových podstat důvodů správního vyhoštění vymezených v této kapitole.

Pro úplnost je třeba uvést, že v případě cizinců, kteří disponují dlouhodobým pobytem za účelem společného soužití rodiny, studia a vědeckého výzkumu, případně jsou rezidenti jiného členského státu EU, jsou jednotlivé důvody správního vyhoštění zúženy. Tyto důvody je však třeba vykládat v souladu s návratovou směrnicí, neboť byť těmto cizincům poskytují zvýšenou ochranu jiné směrnice unijního práva, při ukládání správního vyhoštění se nachází v režimu návratové směrnice.¹²⁰ Pro účely této práce budou nadále tito cizinci požívající zvýšenou ochranu před vyhoštěním (narozdíl od ostatních cizinců pobývajících na základě povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem) označováni souhrnně jako cizinci s dlouhodobým pobytem.

2.1 Preventivní důvody správního vyhoštění

Obecná definice správního vyhoštění je pojímána jako *specifické preventivní opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví*.¹²¹ Tuto skupinu důvodů spojuje výrazný společný znak prevence, který je obsažen již v samotném zákonném znění skutkové podstaty. Projevuje se tím, že k naplnění skutkové podstaty, resp. vzniku následku, postačí již samotné ohrožení zájmu chráněného státem, nebo dokonce jen důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl tento

¹¹⁸ Je však třeba zdůraznit, že zákon o pobytu cizinců upravoval důvody správního vyhoštění i před transpozicí návratové směrnice. Viz např. původní znění § 119 a § 120 zákona o pobytu cizinců, účinného k 01. 01. 2000.

¹¹⁹ Viz čl. 3 odst. 2 návratové směrnice.

¹²⁰ POŘÍZEK, Pavel. Pokus o škálu výhrad veřejného pořádku v cizineckých a azylových věcech aneb není výhrada jako výhrada. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, s. 21-150.

¹²¹ Viz např. Rozsudek NSS č. 1164/ 2007 Sb. NSS.

zájem ohrozit. Znak preventivnosti je u těchto důvodů zesílen proto, že se jedná o nejzávažnější chování, kterého se cizinec může na území ČR dopustit, a tím narušit bezpečnost státu, veřejný pořádek či veřejné zdraví. Stát musí takovému chování cizince předcházet, a proto mu zákonodárce tímto nabízí určité nástroje, které mu umožňují využít ve větší míře správní uvážení a určitou volnost při podřazení nežádoucího chování cizince pod konkrétní skutkovou podstatu. Limitem těchto důvodů, které nemají pevně stanovenou definici však zůstává fakt, že se jejich vnímání a charakteristika vyvíjí s časem.¹²²

2.1.1 Důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu

Prvním důvodem patřící do skupiny nejzávažnějších důvodů pro uložení správního vyhoštění cizinci, a to až na 10 let, je důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu. Konkrétně je tento důvod vymezen pro správní vyhoštění cizince s přechodným pobytem na území v § 119 odst. 1 písm. a) bod 1 ZPC následovně: *„Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 10 let, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území 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, ...“*, a dále pak v § 120 odst. 1 písm. a) ZPC, kde je zakotveno stejné znění, pouze s odchylkou vydání správního vyhoštění cizinci s povolením k trvalému pobytu. Pozměněné znění tohoto důvodu je pak obsažené i v § 119 odst. 4 ZPC pro správní vyhoštění cizince s povolením k dlouhodobému pobytu a v § 119 odst. 5 ZPC pro správní vyhoštění cizince, který na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu EU, a to v případě, že takový cizinec *„ohrožuje bezpečnost státu, a s ohledem na závažnost jeho jednání nepostačuje zrušení platnosti tohoto povolení“*. Zvláštní případ udělení správního vyhoštění je pak upraven v § 119 odst. 6 ZPC, a to v případě cizince s dlouhodobým pobytem rezidenta jiného členského státu EU, kterému byla udělena mezinárodní ochrana. Dle tohoto ustanovení je v určitých případech možné takovému cizinci vydat správní vyhoštění, a to v případě, že *„ohrožuje bezpečnost ČR“*.

¹²² HONUSKOVÁ, Věra. Aplikace výhrady veřejného pořádku při zásazích do osobní svobody. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 12. června 2009 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 226.

Z uvedené formulace lze poměrně jasně určit objekt, kterým je zájem na ochraně bezpečnosti ČR. Pojem bezpečnost státu je neurčitým právním pojmem, který lze značně rozsáhle interpretovat. Zároveň tento pojem není vnitrostátní legislativou ani mezinárodním či unijním právem jasně definován, je tedy ponechán na dodatečné interpretaci správními orgány, popř. soudy při jeho uplatnění.

Teoretické východisko pro interpretaci pojmu bezpečnost státu poskytuje komentář k čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků,¹²³ který pojímá pojem bezpečnost státu jako synonymum k pojmu národní bezpečnost.

Někteří autoři jej však spíše považují za součást veřejného pořádku v širším slova smyslu.¹²⁴

Určitá vodítka pro interpretaci poskytuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, která se rovněž přiklonila k názoru, že je nutné pojem ohrožení bezpečnosti státu vnímat jako takové chování cizince, které představuje hrozbu pro národní bezpečnost. Bude se tedy zpravidla jednat o takovou trestnou činnost, která směřuje: „*bud' přímo proti České republice (hlava IX trestního zákoníku) nebo proti jiným chráněným zájmům páchanou v takovém rozsahu, z důvodů nebo způsobem, že může představovat ohrožení bezpečnosti České republiky.*“¹²⁵ Dále tento rozsudek uvádí, že: “*I v případech, kdy cizinec páchá trestnou činnost proti životu a zdraví, by tato činnost byla kvalifikována 'pouze' jako trestná činnost proti společnosti, nikoliv ovšem proti bezpečnosti státu.*“

Komentář k čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků dále rozvádí, že se jedná o takové aktivity cizince, které jsou způsobitelné závažným způsobem ohrozit přímo či nepřímo vládu, ústavu, územní celistvost, nezávislost nebo vnější mír státu. Může se jednat například o osobu podílející se na činnostech, jejichž cílem je usnadnit dobytí země, kde se zdržuje,

¹²³ Commentary on the Refugee Convention 1951, Articles 2-11, 13-37, Article 33 (8). In: *United Nations High Commissioner for Refugees* [online]. Geneva: Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997 [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4ab5fb9/commentary-refugee-convention-articles-2-11-13-37bremwriten-professor.html>.

¹²⁴ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Pojem veřejný pořádek v rozhodnutích soudů: stanovení hranice významové neurčitosti. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, s. 257.

¹²⁵ Viz rozsudek NSS č. 3596/2017 Sb. NSS, bod 19 a 21.

jiným státem. Dále též práce na svržení vlády (např. falšování výsledků voleb, nátlak na voliče, extrémismus apod.), špionáž, sabotáž vojenských zařízení a teroristické aktivity.¹²⁶

Ze zákonné formulace vyplývá, že zákonodárce se snažil konkretizovat pojem bezpečnosti státu, když do skutkové podstaty přidal příklady jednání cizince, které je způsobilé ohrozit bezpečnost státu. Důvodová zpráva k zákonu č. 140/2001 Sb. pak zdůrazňuje, že pojem bezpečnost státu je třeba chápat jak z hlediska vnější bezpečnosti, tak i z hlediska vnitřní.¹²⁷

Z výše uvedeného plyne, že ne veškerá trestná činnost cizince se dá podřadit pod důvodné nebezpečí ohrožující bezpečnost státu. Objektivní stránka pro tento důvod tak bude naplněna v situacích poměrně úzkého okruhu jednání cizince, zejména v případě činnosti směřující proti ČR, cizímu státu nebo mezinárodní organizaci podle hlavy IX. trestního zákoníku, nejčastěji se však zpravidla bude jednat o teroristické aktivity.

Ze samotné zákonné definice ustanovení vyplývá, že k naplnění skutkové podstaty, resp. vzniku následku, postačí ohrožení národní bezpečnosti cizincem, nebo dokonce jen důvodné nebezpečí, že by cizinec bezpečnost státu ohrozit mohl. Tato preventivní formulace je logická a vyplývá i ze samotné závažnosti situací schopných bezpečnost státu narušit. Suverénní stát si nemůže dovolit čekat, než dojde např. k teroristickému útoku nebo narušení jeho územní celistvosti a zasáhnout až následně. Těmto situacím musí ve vlastním zájmu zachování národní bezpečnosti předcházet.

Informace o osobě a aktivitách cizince způsobilých narušit bezpečnost státu jsou zpravidla založená na utajených zjištěních zpravodajských služeb či samotné policie. Tyto utajované informace musí z logiky věci zůstat utajené, a to s ohledem na ochranu zájmů státu a bezpečnosti.¹²⁸ Zveřejnění těchto informací by totiž bylo pro stát značně nevýhodné, neboť by byly vyzrazeny postupy zpravodajských služeb při získávání potřebných informací, jejich zdroje a konkrétní prostředky. Na druhou stranu se zpravidla bude jednat o jediný podklad pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. V tuto chvíli však dochází ke kolizi práva

¹²⁶ Commentary on the Refugee Convention 1951, Articles 2-11, 13-37, Article 33 (8)., op. cit. 116.

¹²⁷ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, k bodu 83 a 84.

¹²⁸ SLÁDEKOVÁ, Stanislava. Když je v sázce národní bezpečnost: Ohrožení bezpečnosti státu jako důvod pro neudělení pobytového oprávnění cizinci, se zaměřením na krátkodobá víza. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 19.

státu na ochranu utajovaných informací a národní bezpečnosti a práva cizince na spravedlivý proces, tedy právo na účinný prostředek nápravy, právo znát důvody rozhodnutí o správním vyhoštění a vyjádřit se k nim. Zákon o pobytu cizinců upravuje v § 169m způsob uchovávání utajovaných informací, kdy takové se nestávají součástí spisu o správním vyhoštění, ale jsou vedeny zvlášť bez umožnění cizinci přístupu k nim. V rozhodnutí o správním vyhoštění lze pouze uvést takové informace, úvahy správního orgánu a důvody vydání rozhodnutí, které nejsou utajovanými informacemi. V případě, že se cizinec chce proti rozhodnutí bránit a využít opravné prostředky, neví vlastně proti čemu má směřovat jeho obrana, neboť jediná informace, která je mu známá je, že je hrozbou pro národní bezpečnost.

Na tenkou hranici mezi dvěma kolidujícími právy reaguje již poměrně bohatá judikatura zejména evropských soudů. V rozsudku ve věci *Al Nashif proti Bulharsku*,¹²⁹ ESLP uvedl, že jednotlivec má právo zpochybnit tvrzení orgánu veřejné moci, že je ohrožena národní bezpečnost, a to před nezávislým orgánem, který naopak musí být schopen reagovat v případech, kdy použití tohoto konceptu nemá rozumný základ ve faktech nebo odhalí výklad pojmu národní bezpečnost jako nezákonný nebo v rozporu se zdravým rozumem či svévolný.¹³⁰

V rozsudku *C.G. a další proti Bulharsku*¹³¹ ESLP zdůraznil, že pokud rozhodnutí o správním vyhoštění nezmiňuje skutkové důvody, na základě kterých bylo vydáno, ale pouze cituje platná zákonná ustanovení s uvedením, že osoba představuje vážnou hrozbu pro národní bezpečnost, kdy je tento názor založen na blíže nespecifikovaných informacích obsažených v tajném interním dokumentu, stěžovatel je zkrácen na svých procesních právech, neboť není schopen dostatečně uplatnit účinný prostředek nápravy.

V nedávném rozsudku ve věci *Muhammad and Muhammad proti Rumunsku*¹³² ESLP do určité míry obrátil svůj dosavadní postoj k přístupu cizince k utajeným podkladům a uznal, že toto právo není absolutní. Upozornil však, že jakákoli omezení v možnosti procesní obrany cizince nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv cizince chráněných v čl. 1 Protokolu č. 7. Přípustná jsou pouze taková omezení, která jsou řádně odůvodněná a dostatečně vyvážená

¹²⁹ Rozsudek ESLP ve věci *Al Nashif proti Bulharsku*, ze dne 20. 06. 2002, stížnost č. 50963/99.

¹³⁰ Tamtéž, bod 124.

¹³¹ Rozsudek ESLP ve věci *C. G. a ostatní proti Bulharsku*, ze dne 24. 04. 2008, stížnost č. 1365/07.

¹³² Rozsudek ESLP ve věci *Muhammad and Muhammad proti Rumunsku*, ze dne 15. 10. 2020, stížnost č. 80982/12.

jinými kompenzačními faktory ve prospěch cizince.¹³³ Posouzení těchto faktorů pak spočívá na soudu, který tak má učinit v rámci přezkumu oprávněnosti omezení procesní obrany cizince. Jako demonstrativní příklady kompenzačních faktorů vycházejících zejména z judikatury a srovnávací analýzy ESLP uvádí: relevanci informací skutečně sdělených cizinci, a to jak s ohledem na skutkové okolnosti, na nichž je založeno rozhodnutí o vyhoštění, tak s ohledem na přístup k obsahu dokumentů a informací, o které se orgán, který toto rozhodnutí činí opírá¹³⁴, dále například přístup cizince k právní pomoci a zastoupení, jakož i rozsah oprávnění právního zástupce cizince v přístupu k utajovaným dokumentům obsaženým ve spisu, které nejsou cizinci přístupné,¹³⁵ nebo účastenství nezávislých orgánů v řízení a další.¹³⁶

SDEU v rozsudku velkého senátu ve věci ZZ¹³⁷ s odkazem na čl. 47 Listiny a zásadu kontradiktornosti oproti ESLP vymezil nutné minimum pro zachování ochrany procesních práv cizince, které musí být dodrženo v každém případě. Judikoval povinnost seznámit cizince označeného za bezpečnostní hrozbu alespoň s podstatou důvodů takového rozhodnutí, které se ho týká, aby mohl účinně hájit svá práva.¹³⁸ Na druhou stranu upozornil, že mohou existovat i situace, kdy není vhodné ani možné z důvodu ochrany národní bezpečnosti sdělit cizinci utajené informace. Zdůraznil však, že takový postup je možný pouze ve velmi výjimečných případech, a to zároveň za podmínky zajištění účinné soudní kontroly pro přezkum předmětného rozhodnutí a informování cizince alespoň takovým způsobem, který zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů.¹³⁹

Přístup vnitrostátních soudů poměrně přehledně shrnul Nejvyšší správní soud v relativně nedávném rozsudku,¹⁴⁰ kde zopakoval soulad postoje vnitrostátních soudů s přístupem evropských soudů, zejména pak se závěry SDEU v rozsudku ve věci ZZ. Připomenul starší judikaturu dovozující povinnost správního orgánu sdělit účastníku alespoň pro řízení relevantní obsah utajované informace, a to v přiměřené formě s např. anonymizovanými či agregovanými údaji.¹⁴¹ Stále častějším jevem judikatury ve věcech utajovaných informací je

¹³³ Tamtéž, bod 133.

¹³⁴ Tamtéž, bod 151.

¹³⁵ Tamtéž, body 154-155.

¹³⁶ Tamtéž, bod 156.

¹³⁷ Rozsudek velkého senátu SDEU ve věci ZZ ze dne 04. 06. 2013, C-300/11.

¹³⁸ Tamtéž, bod 53.

¹³⁹ Tamtéž, body 65-69.

¹⁴⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 07. 02. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47.

¹⁴¹ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 06. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006-58.

kritika jejich samotné formy, na kterou apeloval Nejvyšší správní soud i v tomto rozsudku. Není přípustné, aby tyto informace, které ve většině případů jsou jedinými podklady pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, obsahovaly pouze vyjádření názoru jejich zpracovatele¹⁴² znemožňující soudu si utvořit jakýkoliv úsudek. „*Je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti stěžovatele, případně dalších osob. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že pobyt stěžovatele na území není v zájmu České republiky.*“¹⁴³

V případě ustanovení § 119 odst. 4 a 5 ZPC zákonodárce zvolil odlišnou formulaci, kdy na základě tohoto ustanovení je možné cizinci uložit správní vyhoštění v případě, že ohrožuje bezpečnost státu. Ve výkladu této formulace odkazují blíže na kapitolu 3, jejímž předmětem je výklad stejného znění.

Co se týká formulace důvodu správního vyhoštění cizince s dlouhodobým pobytem, kterému byla v tomto členském státě udělena mezinárodní ochrana podle § 119 odst. 6 ZPC, Pořízek zastává názor, že toto ustanovení zákona o pobytu cizinců bylo z hlediska praktického užití vyprázdněno. V souladu s mezinárodními závazky, resp. zásadou nenavrácení není možné osobu v postavení rezidenta a uprchlíka vyhostit do země původu. Rovněž nebude možné, s ohledem na definici správního vyhoštění dle návratové směrnice, takovou osobu vyhostit do jiného členského státu EU a zároveň zakázat vstup na území ČR.¹⁴⁴

2.1.2 Důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku

Veřejný pořádek představuje další neurčitý právní pojem obsažený v zákoně o pobytu cizinců, na jehož základě jsou vystavěny důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Konkrétně § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 ZPC stanoví: „*Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 10 let, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“. Stejná formulace upravena v § 120

¹⁴² Viz usnesení rozšířeného senátu č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32.; srov. rozsudek NSS č. 4031/2020 Sb. NSS, bod 22.

¹⁴³ Viz rozsudek NSS ze dne 07. 02. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, bod 37.

¹⁴⁴ POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 120, s. 21–150.

odst. 1 písm. b) ZPC platí i pro cizince s povolením k trvalému pobytu. Rovněž jako v předchozím případě, ustanovení § 119 odst. 4 ZPC pak upravuje správní vyhoštění cizince s povolením k dlouhodobému pobytu, a to v případě, že cizinec „*závažným způsobem ohrožuje veřejný pořádek, a s ohledem na závažnost jeho jednání nepostačuje zrušení platnosti tohoto povolení*“.¹⁴⁵ Ze stejného důvodu je možné uložit správní vyhoštění cizinci pobývajícimu na území ČR na základě dlouhodobého pobytu rezidenta jiného členského státu EU dle ustanovení § 119 odst. 5 ZPC.

Zájem na zachování veřejného pořádku představuje objekt důvodů pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Koncept veřejného pořádku je pojmem kontinentálního práva a snahy o jeho vymezení nalezneme v právu mezinárodním i unijním. Ustálená, závazně použitelná definice však neexistuje, její určení je ponecháno na jednotlivých státech v souladu s národními potřebami, principy a hodnotami. V rámci unijní legislativy lze vysledovat určitá vodítka interpretace těch ustanovení zákona, která se týkají občanů EU a jejich rodinných příslušníků, značně méně však těch, která se týkají příslušníků třetích zemí. Větrovský shrnuje, že i přesto koncepce veřejného pořádku představuje napříč různými právními pořádky určitý soubor pravidel, principů a hodnot, které jsou zásadní, a proto nemohou být porušeny. Oproti tomu obsah tohoto pojmu nelze tak snáze vymežit, neboť jednotlivé hodnoty a principy veřejného pořádku se v jednotlivých státech mohou lišit, stejně tak jsou proměnlivé v čase. Nepanuje tedy ani nutná potřeba striktní definice. Interpretace pojmu však musí být prováděna kazuisticky.¹⁴⁶

Jednotná a univerzální definice pojmu veřejný pořádek neexistuje ani v českém právním řádu,¹⁴⁷ a to navzdory tomu, že se tento pojem s výjimkou zákona o pobytu cizinců vyskytuje v mnoha dalších veřejnoprávních předpisech, například v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu, zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nebo například v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním. Výklad pojmu veřejný pořádek je tak ponechán správnímu orgánu v rámci správního uvážení. Nejedná se však o zcela neuchopitelný pojem, určitý návod pro interpretaci pojmu veřejný pořádek představují hodnoty a principy obsažené v nejdůležitějších právních dokumentech ČR, jako je Ústava nebo Listina a dále v mezinárodních smlouvách, jimiž je ČR vázaná.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Srov. § 119 odst. 4 ZPC se zněním § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 ZPC.

¹⁴⁶ VĚTROVSKÝ, Jaroslav., op. cit. 124, s. 252-283.

¹⁴⁷ HONUSKOVÁ, Věra., op. cit. 122, s. 209.

¹⁴⁸ VĚTROVSKÝ, Jaroslav., op. cit. 124, s. 252-283; srov. rozsudek NSS ze dne 16. 05. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64.

Judikatura se pojmem veřejný pořádek zabývala mimo jiné v usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 4/2010-151. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se věnoval otázce pojmu veřejný pořádek, kdy dospěl k názoru, že takový nelze vymezit jako obecnou kategorii označující *veřejný pořádek v současné ČR*, neboť jednotlivé zákony užívající tento pojem se nevztahují k jedinému univerzálnímu veřejnému pořádku, ale jeho výklad je třeba vždy vnímat v kontextu konkrétního zákona a jeho účelu.¹⁴⁹

V zákoně o pobytu cizinců se s pojmem veřejný pořádek setkáme ve více než 65 ustanoveních. Jasnější představě o tom, co tento pojem znamená nebo jak jej vykládat však nepřispívá fakt, že zákonodárce v jednotlivých ustanoveních zákona používá nekonzistentní jazykové formulace, kdy pracuje s pojmy jako „*důvodné nebezpečí že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“,¹⁵⁰ nebo cizinec „*opakovaně závažným způsobem narušil veřejný pořádek*“,¹⁵¹ „*úmyslně závažným způsobem narušil veřejný pořádek*“,¹⁵² nebo „*závažným způsobem narušil veřejný pořádek*“¹⁵³ a další různě modifikovaná znění.¹⁵⁴

V další části výše zmíněného rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy dospěl k závěru, že ani v rámci zákona o pobytu cizinců nelze pojem „*závažné narušení veřejného pořádku*“ vykládat pro všechna ustanovení jednotně, ale je třeba jej vnímat a nahlížet na něj v různých kontextech zákona o pobytu cizinců vždy s ohledem na celkový smysl právní úpravy, ale zároveň je třeba brát ohled i na rozdílné okolnosti vzniku, původu a účelu konkrétního ustanovení, které s tímto pojmem pracuje.¹⁵⁵

K naplnění skutkové podstaty tohoto důvodu pro vydání správního vyhoštění postačí, shodně jako v předchozí kapitole, i jen existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto vyplývá ze zesíleného důrazu na prevenci, která je

¹⁴⁹ Viz usnesení NSS ze dne 26. 07. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151.

¹⁵⁰ Srov. např. § 9 odst. 1, písm. h) ZPC.

¹⁵¹ Srov. např. § 77 odst. 2, písm. a) ZPC.

¹⁵² Srov. např. § 19 odst. 1, písm. a) ZPC.

¹⁵³ Srov. např. § 75 odst. 2, písm. e) ZPC.

¹⁵⁴ HONUSKOVÁ, Věra., op. cit. 122, s. 221-222.

¹⁵⁵ Usnesení NSS ze dne 26. 07. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151; s tímto závěrem nesouhlasí Větrovský a poukazuje na metodologické nepřesnosti postupu NSS. Dle Větrovského je třeba k celkovému smyslu právní úpravy a rozdílným okolnostem vzniku a původu právní úpravy přihlížet při aplikaci k principu proporcionality, nikoli samotného vymezení veřejného pořádku. Pokud totiž dojde k zásahu do veřejného pořádku v rámci jednoho ustanovení zákona, platil by tento zásah i pro druhé ustanovení. VĚTROVSKÝ, Jaroslav., op. cit. 124, s. 269-277.

typická pro tuto skupinu důvodů správního vyhoštění. Co jsou ale ty hodnoty a principy, kdy, byť jen existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl tyto hodnoty závažným způsobem narušit, představuje důvod pro jeho vyhoštění?

Vnitrostátní judikatura se dlouhodobě drží eurokonformního výkladu ve smyslu použití stejných aplikačních kritérií jako v případě výhrady veřejného pořádku v kontextu směrnice o volném pohybu.¹⁵⁶ K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud i ve výše zmíněném usnesení č. j. 3 As 4/2010-151, a nadále se jím judikatura při výkladu konzistentně řídí.¹⁵⁷ Objektivní stránka tedy představuje takové osobní chování cizince, které je *skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti*. Pro představu za takové ohrožení není považován samotný nelegální vstup či pobyt na území ČR či účelové uzavření manželství. Zároveň však cizinec svým chováním nemusí nutně naplnit skutkovou podstatu trestného činu, aby se dopustil takového ohrožení. Z unijní judikatury vyplývá, že ani odsouzení v trestním řízení nemusí stačit k naplnění skutkové podstaty tohoto důvodu.¹⁵⁸ Jako příklady narušení či ohrožení veřejného pořádku vyplývající z judikatury lze zmínit např. páchní závažné drogové trestné činnosti,¹⁵⁹ opakovaná trestná činnost¹⁶⁰ nebo opakované prokazování se padělaným a podvodně získaným cestovním dokladem.¹⁶¹ Nelze tedy jednoznačně vymezit, o jaké konkrétní chování cizince se má jednat, vždy je třeba zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci. Smyslem uloženého správního vyhoštění je ochrana veřejného pořádku zejména do budoucna, tedy postačí pouhá možnost, že by cizinec svým chováním ohrozil nebo narušit veřejný pořádek, nemusí k tomu bezvýhradně dojít.¹⁶²

I přesto, že zákon o pobytu cizinců by měl, co se týká ustanovení o správním vyhoštění, reflektovat návratovou směrnicí, neboť z ní vychází, nečiní tak příliš důsledně. Návratová směrnice v čl. 11 odst. 2 rozlišuje dva možné případy uložení správního vyhoštění. Prvním je uložení správního vyhoštění se zákazem vstupu do 5 let při ohrožení veřejného pořádku.

¹⁵⁶ POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 120, s. 21-150.

¹⁵⁷ NSS se v tomto usnesení zabýval narušením veřejného pořádku závažným způsobem v kontextu § 119 odst. 2 písm. b) ZPC, tedy možností uložení správního vyhoštění občanu EU nebo jeho rodinnému příslušníku. NSS však závěry z tohoto usnesení aplikuje i na ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se vyhoštění cizinců z třetích zemí viz rozsudek NSS ze dne 31. 05. 2012, č. j. 5 As 70/2010-109 nebo rozsudek NSS ze dne 07. 11. 2019, č. j. 1 Azs 338/2019-45.

¹⁵⁸ Viz rozsudek SDEU ve věci *Z. Zh. a O.* ze dne 11. 06. 2015, C-554/13.

¹⁵⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 04. 2021, č. j. 6 Azs 409/2020-27.

¹⁶⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 12. 01. 2017, č. j. 5 Azs 209/2016-27.

¹⁶¹ Viz rozsudek NSS ze dne 07. 11. 2019, č. j. 1 Azs 338/2019-45.

¹⁶² Srov. rozsudek NSS ze dne 13. 04. 2021, č. j. 6 Azs 409/2020-27, bod 7 a 8; rozsudek NSS ze dne 19. 02. 2021, č. j. 5 Azs 381/2020-24, bod 19 a 20.

Druhým případem je uložení správního vyhoštění se zákazem vstupu nad 5 let, kdy v takovém případě směrnice vyžaduje splnění požadavku *vážného* ohrožení veřejného pořádku. Zákon o pobytu cizinců však toto dělení nečiní. Při důsledném eurokonformním výkladu je tak nutné ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 ZPC vykládat v závislosti na stanovené délce zákazu vstupu na území EU. Při délce do 5 let se použije výše zmíněná interpretace výhrady veřejného pořádku jako při omezení volného pohybu osob. V druhém případě je nutné vzít v potaz jazykovou formulaci, kdy za *závažné* ohrožení veřejného pořádku je nutno považovat chování cizince co do intenzity vážnější.¹⁶³ Dle generální advokátky Sharpstonové¹⁶⁴ lze za takové chování považovat například opakovanou trestnou činnost se zavedeným vzorcem chování cizince.¹⁶⁵

Vzhledem ke stejné zákonné formulaci ustanovení § 120 odst. 1 písm. b) ZPC se vše výše uvedené použije i na toto ustanovení. Ustanovení § 119 odst. 4 ZPC je nutné opět i přes odlišné jazykové znění (závažným způsobem narušuje veřejný pořádek) vykládat v souladu s výše uvedeným eurokonformním výkladem. Bude se tedy jednat o takové chování cizince, které je skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti. To samé bude platit i v případě ustanovení § 119 odst. 5 ZPC.¹⁶⁶

2.1.3 Důvodné nebezpečí ohrožení veřejného zdraví

Ochrana veřejného zdraví představuje další objekt skutkových podstat důvodů pro správní vyhoštění cizince. Rovněž jako v předchozích dvou kapitolách i nyní zákon o pobytu cizinců pracuje s neurčitým právním pojmem, avšak v tomto případě alespoň částečně přibližuje, co si pod pojmem ohrožení veřejného zdraví zákonodárce představuje. Jelikož § 119 odst. 1 písm. c) bod 3 ZPC stanoví, že: *„Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 3 roky, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění.“* § 119 odst. 4, 5 ZPC pak v případě cizince s dlouhodobým pobytem vyžaduje *„ohrožení veřejného zdraví tím, že trpí nemocí uvedenou*

¹⁶³ POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 120, s. 21-150.

¹⁶⁴ Srov. rozsudek SDEU ve věci *Ouhrami* ze dne 26. 07. 2017, C-225/16.

¹⁶⁵ POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 120, s. 21-150.

¹⁶⁶ Tamtéž, s. 46-51.

v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění, a s ohledem na závažnost jeho jednání nepostačuje zrušení platnosti tohoto povolení. “

Zákonodárce tedy přímo říká, že závažného ohrožení veřejného zdraví se cizinec může dopustit pouze v případě, kdy trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění. Bližší význam tohoto sousloví zjistíme, pokud se vrátíme na začátek zákona o pobytu cizinců, konkrétně k § 9 odst. 1 písm. j). Ze znění tohoto ustanovení je patrné, že se jedná o legislativní zkratku.¹⁶⁷ Požadavky opatření před zavlečením infekčního onemocnění se má na mysli takové požadavky, které jsou stanovené opatřením Ministerstva zdravotnictví před zavlečením infekčního onemocnění ze zahraničí podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Zákon o ochraně veřejného zdraví¹⁶⁸ v § 68 upravuje provádění takových opatření příslušnými orgány ochrany veřejného zdraví, bližší přehled jednotlivých opatření nebo infekčních onemocnění však nestanoví, ani neodkazuje na jejich výčet v jiných předpisech.¹⁶⁹ Důvodová zpráva k novele zákona o pobytu cizinců - zákonu č. 314/2015 Sb., kterým byla přijata úprava v § 9 odst. 1 písm. j) ZPC (z jehož znění vychází § 119 odst. 1 písm. c) bod 3 ZPC) odkazuje na nemoci vymezené v Mezinárodním zdravotním řádu Světové zdravotnické organizace.¹⁷⁰ Takovými jsou např. neštovice, chřipka způsobená novým podtypem, akutní respirační syndrom SARS, cholera, plicní mor, žlutá zimnice a další.¹⁷¹ Pojem hrozby pro veřejné zdraví upravuje ve svém čl. 2 odst. 21 i schengenský hraniční kodex, který pod tento pojem zahrnuje *každou nemoc s epidemickým potenciálem, jak je vymezen v Mezinárodním zdravotním řádu Světové zdravotnické organizace, a jiné*

¹⁶⁷ Viz § 9 odst. 1 písm. j) ZPC: „*Policie odepře cizinci vstup na území, jestliže j) nespĺňuje požadavky stanovené opatřením Ministerstva zdravotnictví před zavlečením infekčního onemocnění ze zahraničí podle zákona o ochraně zdraví (dále jen "požadavek opatření před zavlečením infekčního onemocnění")*“.

¹⁶⁸ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o ochraně zdraví“).

¹⁶⁹ Novelou zákona o pobytu cizinců, zákonem č. 314/2015 Sb., byla zrušena vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 274/2004 Sb., kterou se stanoví seznam nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek. Tato vyhláška o 4 paragrafech však neobsahovala podrobnější seznam nemocí, jak by její název mohl napovídat. Pouze zmínila čtyři infekční onemocnění (akutní respirační syndrom – SARS, pravé neštovice, tuberkulóza, syfilis) a ve zbytku odkázala na výčet v ochranných opatřeních vydaných podle zákona o ochraně zdraví.

¹⁷⁰ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, K bodům 2, 3, 5, 8, 22, 23, 27, 51 a 55 - závažná nemoc.

¹⁷¹ International Health Regulations (2005) Third edition. In: *World Health Organization* [online]. 3rd edition. France: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2016 [cit. 2023-02-11]. ISBN 978 92 4 158049 6. Dostupné z: https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations#tab=tab_1

*infekční nemoci nebo nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranné předpisy platné pro státní příslušníky členských států.*¹⁷²

Zákonodárce pravděpodobně záměrně nestanovil konkrétní seznam nemocí ani případných ochranných opatření, neboť taková jsou Ministerstvem zdravotnictví vydávaná a rušena¹⁷³ vždy v závislosti na výskytu konkrétního infekčního onemocnění, přičemž takový výskyt se bude měnit v čase a s ním i jednotlivé požadavky na ochranu před zavlečením infekčního onemocnění ze zahraničí. Rovněž však platí, že taková opatření by měla být vydávaná ve chvíli, kdy nastává ohrožení veřejného zdraví, respektive existuje významné riziko poškození zdraví obyvatelstva.¹⁷⁴

V minulosti vydalo Ministerstvo zdravotnictví ochranné opatření před zavlečením infekčního onemocnění ze zahraničí například v souvislosti s šířením Eboly, ve kterém ukládalo povinnost vyplnit příletovou kartu, případně se podrobit dalšímu šetření, a to při příletu do ČR z určitých zemí.¹⁷⁵ Nejživěji však pravděpodobně zůstala všem v paměti hojně vydávaná ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví v souvislosti s šířením koronaviru SARS – CoV-2, způsobující onemocnění Covid-19, kdy tato ochranná opatření výrazně omezovala či zakazovala pohyb cizinců třetích zemí přes hranice ČR.¹⁷⁶

Zajímavý právní rozkol nastal v souvislosti s posledně zmíněnými ochrannými opatřeními před zavlečením onemocnění Covid-19 a jejich výkladem správními orgány a soudy.¹⁷⁷ Docházelo k tomu, že správní orgány rozhodovaly o zajištění cizinců za účelem jejich vyhoštění v souvislosti s porušením ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví, neboť takové porušení ochranných opatření spočívající v překročení hranic ČR dle nich představuje

¹⁷² Téměř identické znění pak obsahuje i směrnice o volném pohybu v případě udělení správního vyhoštění občanu EU nebo jeho rodinnému příslušníkovi; srov. čl. 29 odst. 1 směrnice o volném pohybu a čl. 2 odst. 21 schengenského hraničního kodexu v anglickém znění.

¹⁷³ Viz § 94a zákona o ochraně zdraví.

¹⁷⁴ Viz § 2 odst. 2 zákona o ochraně zdraví.

¹⁷⁵ Ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 10. 2014, Č. j.:52128/2014-NH-30.0-14.10.2014.

¹⁷⁶ Viz např. ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 05. 06. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-7/MIN/KAN, ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 07. 2020, č.j. MZDR 20599/2020-15/MIN/KAN, ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 03. 2022, č. j. MZDR 705/2022-1š/MIN/KAN a další; je nutné ochranná opatření odlišovat od mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví vydávaných podle § 69 zákona o ochraně zdraví a zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁷ NOVOTNÁ, Kateřina. Veřejný pořádek jako důvod pro zajištění cizince: Covid-19 jako výzva (nejen) pro české správní soudnictví. *Soudní rozhledy: rozhodnutí soudů České republiky*. 3. Praha: C.H. Beck, 2022, s. 75-79.

narušení veřejného pořádku, (a je tedy dán důvod pro rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 odst. 1 písm. a) ZCP), a nikoli ohrožení veřejného zdraví (kdy v takovém případě by neexistoval zákonný důvod pro zajištění cizince). Tomuto výkladu přisvědčila i některá rozhodnutí krajských soudů, která zdůrazňují, že nedodržování či porušování ochranných opatření, představují závažné narušení veřejného pořádku, neboť se jedná skutečné, aktuální a dodatečně závažné ohrožení zájmů společnosti při boji s epidemií.¹⁷⁸ V zásadě tedy došlo ke ztotožnění pojmu ohrožení veřejného zdraví s pojmem narušení veřejného pořádku. Toto směšování dvou pojmů však označil za nepřijatelné Krajský soud v Brně, následovaný Krajským soudem v Praze, v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 41 A 60/2020, kdy zdůraznil, že porušení ochranných opatření může představovat ohrožení veřejného zdraví (pokud by cizinec skutečně nemocí Covid-19 trpěl), které je důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, nepředstavuje však narušení veřejného pořádku, a nemůže tak být důvodem pro zajištění cizince. Obsah pojmů je odlišný, a to jak z hlediska jazykového výkladu, tak systematického uspořádání zákona o pobytu cizinců, který ohrožení veřejného zdraví uvádí jako samostatný důvod pro vyhoštění cizince konkrétně v ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 3 ZPC. Dle závěrů tohoto rozsudku je tak zřejmé, že zákonodárce nezamýšlel podřadit ohrožení veřejného zdraví pod pojem narušení veřejného pořádku dle ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 ZPC.¹⁷⁹ S tímto výkladem se většinově ztotožnil i Nejvyšší správní soud.¹⁸⁰

Jako v předchozích případech i zde bude postačovat i jen důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem ohrozit veřejné zdraví. Z výše uvedené judikatury vyplývá, že objektivní stránka tohoto důvodu může být naplněna jen v případě, kdy cizinec skutečně trpí nemocí, která je uvedena v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění. Nebude postačovat pouhá domněnka, že by takovou nemocí trpět mohl. Rovněž pouhé porušení ochranných opatření cizincem nebude postačovat k naplnění důvodů pro správní vyhoštění z důvodu ohrožení veřejného zdraví, neboť k naplnění skutkové podstaty bude nutné, aby cizinec zároveň skutečně trpěl nemocí uvedenou v těchto opatřeních. Samotné

¹⁷⁸ Viz např. rozsudek MS v Praze ze dne 05. 10. 2020, č. j. 13 A 56/2020-22; rozsudek KS v Plzni ze dne 22. 01. 2021, č. j. 17 A 6/2021-25; rozsudek KS v Brně ze dne 14. 07. 2020, č. j. 34 A 20/2020-47 nebo rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 19. 10. 2020, č. j. 78 A 21/2020-50.

¹⁷⁹ Viz rozsudek KS v Brně ze dne 11. 11. 2020, č. j. 41 A 60/2020-31; rozsudek KS v Praze ze dne 14. 12. 2020, č. j. 42 A 7/2020-42.

¹⁸⁰ Např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 A 333/2020-30; rozsudek NSS ze dne 17. 02. 2021, č. j. 8 A 216/2020-61, rozsudek NSS č. 4185/2021 Sb. NSS; naopak srov. rozsudek NSS ze dne 05. 11. 2020, č. j. 9 A 210/2020-29, kdy se NSS přiklonil k oprávněnosti zajištění cizince z důvodu porušení ochranných opatření. Tento přístup NSS je však spíše ojedinělý.

porušení ochranných opatření lze totiž postihovat i jinak, a to pokutou dle zákona o ochraně zdraví.¹⁸¹ Z výše uvedeného plyne, že správní orgán bude muset vždy nejprve před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění zjistit, zda cizinec nemocí skutečně trpí (např. na základě výsledků provedeného zdravotního vyšetření nebo testů na přítomnost nemoci¹⁸²). Rozhodnutí o správním vyhoštění pak vydá takovému cizinci, který nemocí skutečně trpí a zároveň se dopustil porušení ochranných opatření, která mají šíření dané nemoci zabránit, typicky tedy např. překročil hranice ČR, nevyplnil příletovou kartu, nepodstoupil další lékařské vyšetření, nedodrží nařízená karanténní opatření apod., a existuje tak důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit veřejné zdraví obyvatel ČR.

V případě správní vyhoštění cizince s dlouhodobým pobytem podle § 119 odst. 4 ZPC se opět odkazují na kapitolu 3 upravující tuto skutkovou podstatu v případě občanů EU a jejich rodinných příslušníků.

2.2 Důvody související s neoprávněným pobytem cizinců

Další větší skupinu důvodů pro vydání správního vyhoštění představují důvody související s neoprávněným pobytem cizinců na území ČR. Je však nutné pojem neoprávněného pobytu cizinců ve smyslu této kapitoly vnímat úžeji, než jak neoprávněný pobyt vymezuje návratová směrnice ve spojení s schengenským hraničním kodexem. Neoprávněným pobytem dle této kapitoly se má na mysli situace promítnuté do ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodů 1-4 ZPC, kdy cizinec pobývá na území přechodně a:

1. prokáže se policii dokladem, který je padělán, anebo dokladem jiné osoby jako dokladem vlastním,
2. prokáže se policii při vycestování z území cestovním dokladem, jenž je neplatný z důvodů uvedených v § 116 písm. a), b), c) nebo d) ZPC,
3. pobývá na území bez platného cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn,
4. pobývá na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn;

a dále do ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 ZPC, kdy cizinec, který pobývá na území přechodně:

¹⁸¹ Viz § 92k odst. 3 písm. a) zákon o ochraně zdraví.

¹⁸² Ostatně jednou z povinností cizince stanovenou v § 103 písm. l) ZPC je: „*podrobit se v případech, kdy to odůvodňuje jeho zdravotní stav, lékařskému vyšetření a dalším opatřením k omezení vzniku a šíření přenosných onemocnění*“.

1. neprokáže, že na území smluvních států pobývá po dobu, po kterou je na tomto území oprávněn pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum;

a posledně také do ustanovení § 120 odst. 1 písm. c) ZPC, kdy cizinec s povolením k trvalému pobytu:

1. nesplní povinnost podle § 77 odst. 3 ZPC.

Jedním ze základních projevů územní suverenity státu je právo regulovat pobyt cizinců na svém území a stanovit konkrétní podmínky, které po splnění opravňují cizince k pobytu. Byť je nutné podotknout, že tato suverenita není ani ve vztahu k cizincům z třetích zemí absolutní,¹⁸³ nabízí daleko rozsáhlejší manipulační prostor pro stát k regulaci, než je tomu ve vztahu k občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Narozdíl od přechodí skupiny důvodů správního vyhoštění, tato skupina se týká, až na jednu výjimku, výlučně jen cizinců z třetích zemí pobývajících na území přechodně, a je specifická i menší mírou diskrece správního orgánu ve vztahu k naplnění skutkových podstat jednotlivých důvodů. Posouzení, zda je doklad padělaný či nikoli má jen dvě možné odpovědi a je skutkově jednodušší než posouzení, zda cizinec ohrožuje bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

Obecným objektem pro tuto skupinu důvodů bude zájem státu na dodržování pobytových pravidel cizinci a v rámci uplatňování své suverenity též zájem na zachování kontroly a přehledu nad cizinci pobývajícími na území ČR.

2.2.1 Prokázání totožnosti padělaným dokladem nebo dokladem jiné osoby vydávaným za vlastní

První skutková podstata důvodu správního vyhoštění z této skupiny je upravena v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 ZPC, a to následovně: *„Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, **prokáže-li se cizinec policii dokladem, který je padělán, anebo dokladem jiné osoby jako dokladem vlastním.**“*

¹⁸³ Závazky ČR vyplývající z mezinárodního práva a zejména unijních předpisů do značné míry determinují prostor pro rozhodování o otázkách pobytu cizinců na území ČR.

Tato zákonná formulace odkazuje na jednu z povinností cizince při pobytu na území ČR uvedenou v § 103 písm. d) ZPC. Cizinec je povinen „na požádání policie prokázat totožnost předložením cestovního dokladu, dokladu o povolení k pobytu nebo identifikačního průkazu vydaného Ministerstvem zahraničních věcí osobám požívajícím výsad a imunit podle mezinárodního práva.“ Tuto povinnost je třeba odlišovat od obecnější povinnosti cizince mít při pobytu na území platný cestovní doklad stanovené v § 103 písm. n) ZPC,¹⁸⁴ když první uvedenou povinnost cizinec splní pouze v případě, že bude vyzván policií k prokázání totožnosti. Pro účely zákona o pobytu cizinců se v souladu s § 177 ZPC totožností rozumí prokázání jména, příjmení, data narození, státního občanství nebo posledního trvalého bydliště mimo území ČR.

Zákonodárce blíže nespécifikoval, při jaké příležitosti policie vyzve cizince k prokázání totožnosti. Předchozí znění § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 ZPC¹⁸⁵ definovalo pouze dvě možné situace, kdy se cizinec mohl policii prokázat padělaným dokladem anebo dokladem jiné osoby, a to při pobytové nebo hraniční kontrole. Tato zákonná formulace byla však novelou zákonem č. 176/2019 Sb. vypuštěna, neboť se nelogicky omezovala pouze na tyto dvě situace. Patrně až samotná praxe upozornila na tento nedostatek, kdy například prokázání se padělaným dokladem při silniční kontrole nebylo možné postihnout podle ustanovení o správním vyhoštění, byť se nepochybně jedná o stejnou skutkovou podstatu a závažnost jednání cizince.¹⁸⁶

Přesto, že se příslušné ustanovení o správním vyhoštění zmiňuje o prokázání se padělaným dokladem či dokladem jiné osoby, ze souvisejícího ustanovení § 103 písm. d) ZPC dovodíme,

¹⁸⁴ ČIŽINSKÝ, Pavel., op. cit. 94, s. 188.

¹⁸⁵ Před účinností novely 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.

¹⁸⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., bod 105-110.

že se pod slovem doklad má na mysli cestovní doklad,¹⁸⁷ doklad o povolení k pobytu¹⁸⁸ a identifikační průkaz vydaný Ministerstvem zahraničních věcí osobám požívajícím výsad a imunit podle mezinárodního práva,¹⁸⁹ jejichž definice je upravena přímo zákonem o pobytu cizinců.

Jak je uvedeno výše, objektivní stránka této skutkové podstaty bude naplněna v případě, že se cizinec na výzvu policie prokáže padělaným dokladem nebo dokladem jiné osoby. Přičemž není podstatné, zda cizinec doklad padělá nebo opatří sám, či si jej pořídí jiným způsobem. Ze samotné podstaty této skutkové podstaty vyplývá, že se ve většině případů bude jednat o úmyslné a vědomé chování cizince. Nejčtenějším případem, zmíněným v judikatuře,¹⁹⁰ je situace, kdy si cizinec padělaný doklad opatří na objednávku a za úplatu od jiného. Lze si však představit i situace, kdy cizinec doklad totožnosti jinému odcizí nebo ho nalezne, ponechá a užívá jako doklad vlastní.

¹⁸⁷ § 108 ZPC:

„(1) Za cestovní doklad se pro účely tohoto zákona považuje

a) veřejná listina, která je jako cestovní doklad uznaná Českou republikou,

b) veřejná listina, která splňuje podmínky podle odstavce 2,

c) průkaz totožnosti občana Evropské unie,

d) cizinecký pas s územní platností do všech států světa,

e) cestovní průkaz totožnosti,

f) cestovní doklad vydaný Českou republikou na základě mezinárodní smlouvy,

g) náhradní cestovní doklad Evropské unie,

h) seznam žáků cestujících na školní výlet v rámci Evropské unie, obsahuje-li

1. fotografie žáků, kteří nejsou schopni se prokázat průkazem totožnosti obsahujícím fotografii,

2. potvrzení členského státu Evropské unie, ve kterém má žák místo bydliště, že žák je oprávněn se do tohoto státu vrátit, a za předpokladu, že členský stát Evropské unie, ve kterém má žák místo bydliště, oznámil České republice, že má seznam žáků uznávat jako cestovní doklad, nebo

i) evropský cestovní doklad pro návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

(2) Za cestovní doklad podle odstavce 1 písm. b) lze pro účely tohoto zákona uznat veřejnou listinu vydanou cizím státem za účelem cestování do zahraničí, pokud z hlediska jejího provedení a jazyka, v němž jsou uvedeny údaje, odpovídá mezinárodním zvyklostem, její územní platnost zahrnuje území a lze z ní zjistit

a) údaje o státním občanství cizince,

b) údaje o jeho totožnosti,

c) fotografii držitele,

d) údaj o době platnosti.“

¹⁸⁸ § 117a ZPC:

„(1) Průkaz o povolení k pobytu je veřejnou listinou, vydávanou cizincům s povoleným dlouhodobým nebo trvalým pobytem na území.

(2) Průkaz o povolení k pobytu se vydává jako samostatný doklad obsahující nosič dat s biometrickými údaji, jimiž jsou údaje o zobrazení obličeje a údaje o otiscích prstů. ...“

¹⁸⁹ § 49 ZPC:

„(1) Ministerstvo zahraničních věcí vydává povolení k dlouhodobému pobytu členům personálu zastupitelského úřadu cizího státu nebo mezinárodní vládní organizace akreditované v České republice anebo jejich rodinným příslušníkům registrovaným Ministerstvem zahraničních věcí. Toto povolení se vydává formou identifikačního průkazu a lze ho vydat nejdéle na dobu platnosti jejich registrace.“

¹⁹⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 01. 11. 2017, č. j. 6 Azs 270/2017-35; rozsudek NSS ze dne 21. 08. 2019, č. j. 2 Azs 435/2018-24, rozsudek NSS ze dne 28. 02. 2019, č. j. 1 Azs 5/2019-24.

Zajímavý přesah představuje jednání cizince popsané výše do trestněprávní roviny. Naplněním skutkové podstaty tohoto důvodu se lze totiž zároveň dopustit trestného činu padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 trestního zákoníku. Definice tohoto trestného činu mimo samotné padělání a pozměnění veřejné listiny obsahuje však i přechovávání takové listiny, což zákon o pobytu cizinců explicitně nezmiňuje. Spadá samotné přechovávání padělaných či cizích dokladů, aniž by se jimi cizinec prokázal, pod skutkovou podstatu tohoto důvodu správního vyhoštění? I přes chybějící zákonnou úpravu, judikatura dovozuje, že již samotná možnost použití padělaných nebo cizích dokladů (zpravidla tedy jejich držení při sobě, kdy cizinec není schopen dokázat, že je neplánoval jakkoli využít) představuje dostatečný důvod pro zvážení zajištění cizince.¹⁹¹ Vzhledem k tomu, že účelem institutu zajištění cizince je jeho správní vyhoštění, lze usuzovat, že pouhé držení takových dokladů je důvodem pro správní vyhoštění cizince, aniž by s nimi musel svou totožnost prokázat.

Pod tuto skutkovou podstatu bude spadat i situace, kdy cizinec drží jak platné doklady opravňující ho k pobytu na území, tak zároveň padělané nebo cizí doklady, neboť pouhé držení takových dokladů naznačuje, že by je cizinec mohl využít k protiprávnímu jednání, jako je např. vedení dvojího života. Jednotlivé doklady by mohl užívat dle své potřeby a vyhnout se tak identifikaci a dohledu příslušných orgánů cizineckého práva.¹⁹² V každém případě nelze vyloučit, aby cizinec byl pro tento skutek jak trestně stíhán pro trestný čin padělání a pozměnění veřejné listiny, tak zároveň mu bylo v této souvislosti uloženo správní vyhoštění.

Kromě obecného objektu, který můžeme u této skupiny dovozovat, lze v tomto případě určit konkrétnější objekt spočívající v zájmu státu na informaci o skutečné identitě cizince pobývajícího na území ČR a zamezení situací, kdy by se cizinec mohl skrývat či opakovaně měnit identitu z různých, pravděpodobně protiprávních, důvodů.

2.2.2 Prokázání totožnosti neplatným cestovním dokladem při vycestování

Dalším důvodem pro správní vyhoštění cizince je situace upravena v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 2 ZPC: „*Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské*

¹⁹¹ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 08. 2019, č. j. 2 Azs 435/2018-24, bod 15.

¹⁹² Viz rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017-20, bod 28.

*unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, **prokáže-li se cizinec policii při vycestování z území cestovním dokladem, jenž je neplatný z důvodů uvedených v § 116 písm. a), b), c) nebo d).***“

Tato zákonná úprava reaguje na úpravu v schengenském hraničním kodexu, který v čl. 8 reguluje hraniční kontroly osob při překročení vnějších hranic. Konkrétně pak tento článek ve svém 3. odstavci stanoví kritéria důkladné kontroly státních příslušníků třetích zemí při přeshraničním pohybu na vnějších hranicích.¹⁹³ Vzhledem k tomu, že ČR nemá žádnou vnější pozemní hranici, zůstává tak požadavek na důkladnou hraniční kontrolu cizinců z třetích zemí pouze ve vztahu k leteckému překročení vnějších hranic schengenského prostoru. Mimo jiné, schengenský hraniční kodex stanoví, že předmětem důkladné kontroly cizinců z třetích zemí při výstupu ze schengenského prostoru, je ověření platnosti dokladu cizince k překročení hranic.¹⁹⁴ Toto ověření platnosti dokladu je nutný krok před splněním další povinnosti stanovené schengenským hraničním kodexem v čl. 11, a to vyznačením výstupního razítka do cestovních dokladů cizince.

Zákonodárce v tomto případě blíže specifikuje, že ověření platnosti se týká pouze cestovního dokladu. Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, cestovní doklad je přímo definován v § 108 ZPC. Samotné důvody neplatnosti cestovního dokladu jsou pak zákonodárcem rovněž upraveny přímo v zákoně, a to konkrétně v § 116 ZPC. V kontextu tohoto důvodu správního vyhoštění jsou však významné pouze následující první čtyři důvody neplatnosti cestovního dokladu uvedené pod písmeny a), b), c) a d):

- a) uplynula doba platnosti cestovního dokladu v něm uvedená;
- b) cestovní doklad byl poškozen tak, že zápisy v něm uvedené jsou nečitelné;
- c) je porušena celistvost cestovního dokladu;
- d) cestovní doklad obsahuje nesprávné údaje nebo neoprávněně provedené změny.

Ad a) Co se týká prvního důvodu neplatnosti cestovního dokladu, tedy uplynutí doby platnosti, tak tato bude vždy uvedena v cestovním dokladu samotném, a proto v zásadě nebudou vznikat potíže s posouzením, zda je cestovní doklad platný či nikoli.¹⁹⁵

¹⁹³ § 90 ZPC pak přímo v souvislosti s postupem při hraniční kontrole v případě vycestování cizince z území odkazuje na přímo použitelný právní předpis EU – schengenský hraniční kodex.

¹⁹⁴ Viz čl. 8 odst. 3 písm. g) schengenského hraničního kodexu.

¹⁹⁵ Srov. § 108 ZPC, § 113 odst. 1 ZPC, § 114 odst. 2 ZPC, § 115b odst. 2 ZPC.

Ad b) Poškození cestovního dokladu musí dosahovat intenzity do té míry, že nebude možné zápisy v něm bez obtíží přečíst. Lze si představit zejména mechanické poškození jako je přílišné ohýbání či silné zašpinění, ale též poškození v důsledku působení chemických a fyzikálních vlivů jako je nadměrné vystavení cestovního dokladu slunečnímu záření, vlhkosti či jiným chemickým látkám, které by mohly způsobit nečitelnost tištěných údajů. Nečitelnost zápisů může být způsobena i poškozením datové stránky cestovních dokladů obsahujících nosič dat s biometrickými údaji, respektive poškozením konkrétně tohoto nosiče – čipu, který může být, vyjma způsobů uvedených výše, poškozen i v případě vystavení extrémním teplotám nebo silnému magnetickému poli. Čitelnost zápisů v cestovním dokladu cizince, zejména tedy těch tištěných, je však do značné míry závislá na subjektivním posouzení konkrétní osoby provádějící kontrolu.¹⁹⁶

Ad c) Porušení celistvosti cestovního dokladu pak může představovat opět zejména mechanická poškození, jako je roztržení, natržení, chybějící stránky cestovního dokladu, ale i zlomení nebo nalomení datové stránky s nosičem biometrických údajů.

Ad d) Posledním důvodem neplatnosti cestovního dokladu významným pro správní vyhoštění je situace, kdy cestovní doklad obsahuje nesprávné údaje nebo neoprávněně provedené změny. Jak napovídá § 108 odst. 2 ZPC nesprávné údaje uvedené v cestovním dokladu se budou týkat státního občanství cizince nebo údajů o jeho totožnosti, jako je jméno, příjmení, datum a místo narození a další údaje zapisované do cestovních dokladů. Pravděpodobně nejčastějším případem bude situace, kdy je v cestovním dokladu uvedené nesprávné příjmení cizince, které bylo změněno v souvislosti s uzavřením sňatku¹⁹⁷ nebo pozbytí státního občanství uvedeného v cestovním dokladu.

Co se týká změn v cestovním dokladu, které byly provedeny neoprávněně, lze si představit například vymazání nebo pozměnění některých údajů nebo záznamů v cestovním dokladu. Jak však zdůraznil Nejvyšší správní soud, musí se jednat o změnu definičních znaků cestovního dokladu, které dovozuje opět z ustanovení § 108 odst. 2 ZPC, tedy státního občanství cizince, údajů o jeho totožnosti či údajů o době platnosti cestovního dokladu. Půjde

¹⁹⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. *Osobní doklady*. [online]. [cit. 2023-03-10]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/osobni-doklady-642319.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>.

¹⁹⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 07. 2018, č. j. 6 Azs 96/2018-30. Toto rozhodnutí se neplatností cestovního dokladu z tohoto důvodu zabývalo v souvislosti s žádostí cizince o přechodný pobyt, je však možné předpokládat, že z tohoto důvodu bude cestovní doklad cizince neplatný i v souvislosti s jeho vycestováním z území dle této kapitoly.

tedy o změny na „datové“ stránce cestovního dokladu, nikoli však změny údajů, které jsou do cestovního dokladu vleповány, jako je typicky vízový štítek. Přestože je vízový štítek fakticky součástí cestovního dokladu, jedná se svou povahou o samostatný doklad, který se nestává součástí cestovního dokladu, a proto jeho pozměnění, byť neoprávněné, nezpůsobí neplatnost cestovního dokladu dle tohoto důvodu.¹⁹⁸

Příčemž v tomto případě je nepodstatné, zda cizinec o provedených změnách v cestovním dokladu věděl, či nikoli. I v případě, kdy cizinec svěří svůj cestovní doklad třetí osobě k vyřízení potřebných pobytových oprávnění a tato osoba údaje v tomto dokladu neoprávněně pozmění, bude za takovou změnu odpovídat cizinec, neboť právě on má povinnost zajistit dostatečnou obezřetnost při nakládání se svými doklady a předcházet tak jejich neoprávněným změnám.¹⁹⁹

Z výše uvedeného je patrné, že objektivní stránka skutkové podstaty tohoto důvodu bude naplněna v případě, že cizinec při vycestování z území prokáže svou totožnost neplatným cestovním dokladem. Oproti předchozímu důvodu zákonodárce zúžil prostor pro naplnění této skutkové podstaty, a to jednak tím, že omezil prokázání totožnosti pouze na cestovní doklad a dále tím, že se tak může stát pouze při vycestování cizince z území. Vzhledem k tomu, že ČR nemá v souvislosti se zavedením schengenského prostoru trvalé pozemní hraniční kontroly, je tak možné hraniční kontrolu v tomto smyslu cizinců provádět pouze na letištích provozujících lety mimo schengenské území. Z jazykového znění však můžeme dovodit, že zákonodárce neomezil tento důvod správního vyhoštění pouze na příležitost hraniční kontroly při překročení vnějších hranic, ale obecně jej vymezil na vycestování cizince z území. Z toho lze usuzovat záměr zákonodárce pokrýt i jiné situace vycestování cizince z území. Schengenský hraniční kodex totiž dále umožňuje členským státům v určitých případech dočasně zavést i ochranu vnitřních hranic.²⁰⁰ Mimo samotné hraniční kontroly, schengenský hraniční kodex také umožňuje policejním orgánům členských států za určitých podmínek provádět namátkové kontroly za účelem boje s přeshraniční kriminalitou a nelegální migrací, a to i v příhraničních oblastech.²⁰¹ Lze tedy předpokládat, že se tento důvod správního vyhoštění bude vztahovat i na tyto kontroly.

¹⁹⁸ Viz rozsudek NSS ze dne ze dne 21. 09. 2018, č. j. 6 Azs 220/2018-30.

¹⁹⁹ Viz rozsudek NSS ze dne ze dne 12. 02. 2021, č. j. 2 Azs 43/2020-27.

²⁰⁰ Viz čl. 25 a násl. schengenského hraničního kodexu.

²⁰¹ Viz čl. 23 schengenského hraničního kodexu.

Samotné důvody neplatnosti cestovního dokladu v zásadě reflektují povinnosti cizince stanovené v již zmíněném § 103 ZPC. Tedy konkrétně se bude jednat o povinnost cizince pobývat na území s platným cestovním dokladem, povinnost cizince hlásit změnu příjmení, a dalších údajů v cestovním dokladu, jakož i povinnost chránit doklady vydané podle zákona o pobytu cizinců před poškozením nebo zneužitím a dbát, aby obsahovaly pravdivé údaje a případně jejich zničení nebo poškození ohlásit.²⁰² Přičemž jak vyplývá z výše uvedeného, některé důvody neplatnosti cestovního dokladu a tedy i samotné naplnění skutkové podstaty tohoto důvodu jsou odkázané na subjektivní posouzení konkrétní osoby provádějící kontrolu (posouzení míry poškození nebo narušení celistvosti apod.).

Za objekt tohoto důvodu správního vyhoštění lze jednak označit zájem státu na dodržování pobytových povinností a pravidel cizinců na území ČR a jednak zájem na ochraně vnitřních a vnějších hranic v souladu se schengenským *acquis*.

2.2.3 Pobyt bez platného cestovního dokladu nebo oprávnění k pobytu

§ 119 odst. 1 písm. b) bod 3 a 4 ZPC upravuje další dva důvody správního vyhoštění, kterými jsou pobyt cizince na území bez platného cestovního dokladu a bez platného oprávnění k pobytu. „*Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, **pobývá-li cizinec na území bez platného cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn; pobývá-li cizinec na území bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn.***“ Přesto, že zákon o pobytu cizinců tyto dva důvody formuluje každý samostatně, nikoli v rámci jednoho ustanovení, rozhodla jsem se je zpracovat v rámci jedné kapitoly, a to zejména proto, že oba důvody spolu skutkově do značné míry souvisí a v praxi se převážně ukládají současně.

Z důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců,²⁰³ která upravuje současné znění těchto důvodů správního vyhoštění, je patrné, že zákonodárce částečně přehodnotil závažnost některých skutkových podstat týkající se neoprávněnosti pobytu cizince a zařadil tyto do přísnější kategorie s možností uložení zákazu vstupu až na 5 let. Toto přehodnocení se mimo jiné týká právě výše zmíněných důvodů správního vyhoštění,²⁰⁴ kdy zákonodárce na základě dlouhodobého sledování protiprávního chování cizinců dospěl k závěru, že pobyt cizinců na

²⁰² Viz § 103 písm. e), f), j) a n) ZPC.

²⁰³ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., bod 105-110.

území bez platných cestovních dokladů nebo oprávnění k pobytu představuje závažnější bezpečnostní hrozbu pro ČR než například situace nelegálního zaměstnávání cizinců, kdy ti to ve většině případů mají platné cestovní doklady i oprávnění k pobytu v jiném členském státě.

Obě skutkové podstaty svou formulací opět odkazují na povinnosti, které je cizinec při pobytu na území ČR povinen dodržovat, v tomto případě konkrétně na již zmíněné povinnosti stanovené v § 103 písm. n) ZPC. Toto ustanovení zákona o pobytu cizinců ukládá cizinci pobývat na území pouze s platným cestovním dokladem a oprávněním k pobytu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

První skutkovou podstatu představuje pobyt cizince na území bez platného cestovního dokladu. Tato skutková podstata prošla s účinností zákona č. 176/2019 Sb., mimo výše uvedené přeřazení do závažnější kategorie důvodů, další významnou změnou, leč na první pohled zcela nepatrnou, neboť došlo „pouze“ k přidání jednoho slova do zákonné formulace. Znění zákona před účinností této novely stanovilo, že cizinci bude vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění v případě, že *pobývá na území bez cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn*.²⁰⁵ K této změně se zákonodárce v důvodové zprávě ke zmíněné novele nijak nevyjadřuje, lze však předpokládat, že úmyslem mohla být snaha sjednotit znění tohoto ustanovení se zněním povinnosti cizince stanovené v § 103 písm. n) ZPC, tedy pobývat na území pouze s platným cestovním dokladem a jednak také pravděpodobně snaha o rozšíření této skutkové podstaty na další možné situace, kdy cizinec sice pobývá na území s cestovním dokladem, ale tento je neplatný.

Objektivní stránka této skutkové podstaty tak bude naplněna jednak v případě, kdy cizinec při pobytu na území nebude disponovat žádným cestovním dokladem a jednak v případě, že bude jeho cestovní doklad neplatný. Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, definice neplatného cestovního dokladu je upravena přímo v zákoně v § 116. V předchozí kapitole byly blíže popsány první čtyři důvody neplatnosti cestovního dokladu uvedené pod písmeny a), b), c) a d). Zbývajícími dvěma důvody jsou situace, kdy (e) fotografie v cestovním dokladu neodpovídá skutečné podobě držitele a (f) držitel tohoto cestovního dokladu zemřel nebo byl prohlášen za mrtvého. Naplnění skutkové podstaty v případě neplatnosti cestovního dokladu

²⁰⁴ Před účinností zákona č. 176/2019 Sb., byly tyto důvody správního vyhoštění upraveny v § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 ZPC, tedy byly zařazeny do kategorie s nižším možným postihem zákazu vstupu, a to maximálně na 3 roky.

²⁰⁵ Srov. § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 ZPC a § 103 písm. n) ZPC ve znění před účinností zákona č. 176/2019 Sb., tedy před 31. 07. 2019.

bude pravděpodobně spočívat v situaci, kdy cizinec původně vstoupí na území s platným cestovním dokladem, kdy tento se však v průběhu pobytu stane neplatným a cizinec nepodnikne přiměřené kroky k nápravě. Praxe, respektive rozhodování správních soudů, však spíše ukazuje, že většina případů naplnění této skutkové podstaty se týká pobytu cizince na území bez jakéhokoliv cestovního dokladu. Nalezneme případy spočívající zejména v nelegálním překročení schengenských hranic cizincem, který záměrně nedisponuje cestovním dokladem, a to především z důvodu znesnadnění či přímo znemožnění realizace jeho návratu do domovského státu v případě jeho zajištění.²⁰⁶ Dále také úmyslné zatajení své skutečné totožnosti a prokazování se padělanými doklady žadatelů o mezinárodní ochranu.²⁰⁷ Je nutné však zdůraznit dovětek tohoto ustanovení, a to situaci, kdy cizinec sice pobývá na území bez platného cestovního dokladu, ale je k takovému pobytu oprávněn. V takovém případě skutková podstata tohoto důvodu naplněna nebude. Může se například jednat o situace, kdy cizinec splnil povinnosti stanovené v § 103 ZPC a pouze čeká na vystavení nového cestovního dokladu.

Druhou skutkovou podstatu pak představuje pobyt cizince na území bez platného oprávnění k pobytu. Jako v případě předchozího důvodu i tento důvod prošel účinností zákona č. 176/2019 Sb. změnou zákonné formulace. Předchozí úprava stanovila, že cizinci bude vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění v případě, že *pobývá na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu*.²⁰⁸ Zákonodárce současnou zákonnou formulaci zkrátil a podřadil vízum pod souhrnnější pojem oprávnění k pobytu, kdy tuto změnu zdůvodnil jako reakci na situaci, kdy cizinec sice disponuje platným krátkodobým vízem, ale překročí povolenou dobu pobytu, tedy poruší pravidlo pobytu 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů.²⁰⁹ Podmínky vstupu cizince na území dle čl. 6 schengenského hraničního kodexu pro pobyty, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, jsou mimo jiné povinnost mít platné vízum (pokud je vyžadováno a nejedná se tudíž o

²⁰⁶ Viz např. rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 09. 11. 2022, č. j. 29 A 6/2022-37, rozsudek KS v Brně ze dne 27. 01. 2022, č. j. 32 A 7/2021-56 nebo rozsudek KS v Praze ze dne 27. 06. 2022, č. j. 45 A 2/2022-11; Ověření skutečné totožnosti zajištěného cizince pro realizaci správního vyhoštění může být velice obtížné. Jak uvádí rozsudek KS v Brně ze dne 12. 05. 2022, č. j. 22 A 25/2022-21, bod 11, tato úspěšnost v roce 2021 dosahovala necelých 3 %. „Od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 bylo ze strany ŘSCP požádáno o ověření totožnosti u 107 osob uvádějících státní příslušnost Marockého království. Z tohoto počtu u 3 osob došlo ze strany Velvyslanectví Maroka k ověření totožnosti (doba ověřování jejich totožnosti trvala cca 10 měsíců), u 98 osob se totožnost nepodařilo ověřit a u zbylých 6 osob nadále probíhá ověřování totožnosti.“ Dle KS v Brně tak vyvstaly pochybnosti, zda je v takovýchto případech zajištění cizince vůbec schopné plnit účel správního vyhoštění v době zajištění.

²⁰⁷ Viz rozsudek KS v Plzni ze dne 07. 06. 2022, č. j. 16 A 14/2022-48.

²⁰⁸ Srov. § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 a § 103 písm. n) ZPC ve znění před účinností zákona č. 176/2019 Sb., tedy před 31. 07. 2019.

²⁰⁹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., bod 90.

cizince, kteří spadají do bezvízového styku²¹⁰), ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo platného dlouhodobého víza. Pojem oprávnění k pobytu je tak třeba v kontextu tohoto ustanovení vnímat jako zastřešující pojem pro pobytová oprávnění umožňující cizinci pobyt na území.

Z výše uvedeného rovněž plyne, že neoprávněného pobytu se dopustí jak cizinec, který vstoupil na území, aniž by splňoval podmínky vstupu, tak také cizinec, který tyto podmínky splňovat přestal po svém vstupu a pobytu na území.²¹¹ K naplnění objektivní stránky je tedy nutný buď pobyt cizince bez jakéholiv oprávnění k pobytu či pobyt cizince bez platného oprávnění k pobytu.

Případy, kdy cizinec pobývá na území zcela bez oprávnění k pobytu byly nastíněny výše v souvislosti s pobytem bez platného cestovního dokladu, typicky tedy půjde o případy nelegálního překročení hranic, kdy cizinec nedisponuje oprávněním k pobytu, a dost často ani cestovními doklady.

Druhou možností pak představují takové skutečnosti, kdy cizinec během svého pobytu na území přestal splňovat podmínky pro vstup a pobyt. Do této kategorie můžeme zahrnout například situace, kdy cizinec překročí 90 dnů oprávněného pobytu během jakéhokoli období 180 dnů v schengenském prostoru, dojde k pravomocnému rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebo zastavení řízení o prodloužení pobytu, cizinec překročí rámec povolené doby pobytu, po kterou je oprávněn pobývat na základě uděleného víza nebo povolení k pobytu, nebo cizinci skončí platnost výjezdního příkazu. Existují však situace, kdy k naplněním skutkové podstaty nedojde, a to navzdory neoprávněnému pobytu cizince na území. Cizinec bude oprávněn k pobytu na území, ač nemá platné oprávnění například v případě, kdy se uplatní fikce oprávněného pobytu v souvislosti s řízením o žádosti o prodloužení pobytu nebo v souvislosti s odkladným účinkem odvolacího řízení, řízení o správní žalobě, případně kasační stížnosti.²¹²

²¹⁰ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.

²¹¹ Viz např. rozsudek KS v Brně ze dne 18. 01. 2023, č. j. 34 A 58/2022-18, bod 14; rozsudek SDEU ve věci *E. P.* ze dne 12. 12. 2019, C-380/18, bod 27; rozsudek KS v Brně ze dne 27. 04. 2022, č. j. 41 A 16/2022-16, bod 18.

²¹² Srov. § 47 odst. 4 ZPC, § 170 odst. 2 ZPC, § 172 odst. 3 ZPC, § 107 soudního řádu správního.

Narozdíl od přechozího důvodu není zákonodárcem výslovně uvedené, kdy nebo při jaké příležitosti k naplnění těchto skutkových podstat má dojít. Lze tak předpokládat, že se tak stane v rámci běžné činnosti správního orgánu, jakož i na základě namátkových policejních hlídek, pobytových nebo hraničních kontrol, případně se cizinec správnímu orgánu přihlásí sám ve snaze řešit svou pobytovou situaci, aniž si musí být vědom, že na území pobývá bez platného oprávnění. Subjektivní stránka totiž ani v tomto případě není podstatným znakem naplnění těchto skutkových podstat, což zdůraznil ve svém rozhodnutí i Nejvyšší správní soud: *„Pro správní vyhoštění je pak dostačující zjištění o neoprávněnosti pobytu; důvody, jakkoliv lidsky pochopitelné, ať již zaviněné subjektivně či nastalé nezávisle na vůli cizince, které neoprávněný pobyt způsobily, jsou v tomto ohledu irelevantní a jejich nezohlednění nelze interpretovat jako výraz přepjatého formalismu při aplikaci práva.“*²¹³

Objektem správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a 4 ZPC je pak snaha zamezit dalšímu pobytu cizince, který na území pobývá bez platného cestovního dokladu či bez platného oprávnění k pobytu, ač k tomu není oprávněn. Tedy zájem na dodržování pobytových předpisů ČR ze strany cizinců, jakož i uplatňování a vynucování unijních migračních pravidel.

2.2.4 Neprokázání oprávněného pobytu bez víza nebo na krátkodobé vízum

Předposledním důvodem správního vyhoštění z této skupiny je skutková podstata upravena v § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 ZPC. *„Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 3 roky, neprokáže-li cizinec, že na území smluvních států pobývá po dobu, po kterou je na tomto území oprávněn pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum, ...“*

Ač se na první pohled z jazykové formulace může zdát, že by se tato skutková podstata dala podřadit pod důvod neoprávněného pobytu z předchozí kapitoly, jedná se o odraz čl. 12 schengenského hraničního kodexu upravující vyvratitelnou právní domněnku nesplnění podmínky délky krátkodobého pobytu cizince na území smluvních států. Dle čl. 11

²¹³Viz rozsudek NSS ze dne 19. 06. 2014, č. j. 2 As 52/2013-69; byť se citace výslovně zmiňuje o neoprávněném pobytu, tedy se vztahuje ke skutkové podstatě obsažené v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 ZPC, lze absenci subjektivní stránky vztáhnout i na skutkovou podstatu uvedenou v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 ZPC, tedy ve vztahu k pobytu bez platného cestovního dokladu.

schengenského hraničního kodexu má každý členský stát povinnost opatřovat otiskem razítka cestovní doklady cizinců při vstupu a výstupu na vnějších hranicích, a to z důvodu usnadnění kontroly délky krátkodobých pobytů cizince v schengenském prostoru, jejichž délka nesmí přesáhnout 90 dní v období 180 dnů. V případě, kdy však otisk vstupního nebo výstupního razítka v cestovních dokladech cizince chybí, není možné pro správní orgán posoudit a určit, zda se cizinec na území smluvních států nachází po dobu oprávněného pobytu či již tuto dobu překročil a na území se nachází neoprávněně, a pro tento případ mu vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Z tohoto důvodu byla ve zmíněném čl. 12 odst. 1 schengenského hraničního kodexu koncipována vyvratitelná právní domněnka, že v takovém případě se má za to, že cizinec nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky délky pobytu. Tuto domněnku však může cizinec dle čl. 12 odst. 2 schengenského hraničního kodexu vyvrátit, a to předložením důkazu, například v podobě jízdenky, letenky nebo svědectví o své přítomnosti mimo území členských států, a tedy, že podmínku týkající se délky krátkodobého pobytu dodržel.²¹⁴

Z této formulace je patrné, že naplnění objektivní stránky skutkové podstaty nebude spočívat v samotném protiprávním jednání cizince, jako tomu bylo u předchozích důvodů, ale ve skutečnosti, že cizinec neunesl důkazní břemeno ve vztahu k prokázání legálnosti svého pobytu. Správní orgán tak nemá žádnou povinnost jakkoli prokazovat, že cizinec pobývá na území smluvních států neoprávněně, postačí, pokud cizinec neprokáže oprávněnost svého pobytu. Důkazní břemeno totiž leží na straně cizince. K prokázání této skutečnosti může cizinec využít jakékoli věrohodné listinné či svědecké důkazy, mimo již výše zmíněné, to mohou být například další cestovní doklady, účtenky, výpisy z bankovního účtu, potvrzení o povolení k dlouhodobému pobytu na území členského státu, důkaz o uzavření smluv nebo doložení jiných závazků vzniklých mimo území schengenského prostoru apod. Pokud se cizinci podaří domněnku vyvrátit, správní orgány o tomto cizinci poskytnou důkaz, respektive potvrdí datum a místo překročení schengenské hranice v jeho cestovním dokladu.²¹⁵

Tato skutková podstata byla před účinností zákona č. 176/2019 Sb. poměrně dlouho zařazena do kategorie s možností uložení zákazu vstupu až na 5 let.²¹⁶ Zákonodárce nicméně

²¹⁴Srov. čl. 11 a čl. 12 schengenského hraničního kodexu.

²¹⁵ ČIŽINSKÝ, Pavel., op. cit. 94, s. 56.; srov. čl. 12 schengenského hraničního kodexu a § 180d ZPC.

²¹⁶ Viz § 119 odst. 1 písm. b) bod 8 ZPC ve znění před účinností zákona č. 176/2019 Sb., tedy před 31. 07. 2019; tato skutková podstata byla do zákona o pobytu cizinců zařazena na základě zákona č. 161/2006 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 některé další zákony.

přehodnotil její závažnost a na rozdíl od předchozích důvodů se ji rozhodl zařadit do nejméně závažné kategorie protiprávních jednání cizince, za které je možné uložit správní vyhoštění až na 3 roky. Přesto, že zákonodárce motivaci k přehodnocení závažnosti konkrétně u této skutkové podstaty výslovně nezmiňuje, lze ji analogicky převzít z odůvodnění přesunutí skutkové podstaty týkající se nelegálního zaměstnávání. Narozdíl tedy od předchozích důvodů, kdy cizinec pobývá na území bez platného oprávnění k pobytu, cizinci jsou v tomto případě primárně po určitou dobu oprávněni pobývat na území smluvních států, a to buď bez víza nebo na krátkodobé vízum. Představují tak méně závažné ohrožení bezpečnosti ČR než cizinci, kteří od počátku žádným oprávněním k pobytu nedisponují.²¹⁷

Za objekt lze označit jednak zájem smluvních států na ochraně schengenského prostoru, jakož i jeho vnějších hranic ve smyslu kontroly dodržování délky pobytů cizinců na tomto území a jednak boj smluvních států proti nelegální migraci.

2.2.5 Nesplnění povinnosti vycestovat z území v případě zrušení povolení k trvalému pobytu

Poslední skutková podstata této skupiny je upravena v § 120 odst. 1 písm. c) ZPC, a zní: „*Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až na 3 roky, nesplní-li cizinec povinnost podle § 77 odst. 3.*“

§ 77 odst. 3 ZPC upravuje povinnost cizince ve stanovené lhůtě vycestovat z území na základě vystaveného výjezdního příkazu. Tento je cizinci udělen v případě, kdy Ministerstvo vnitra rozhodne o zrušení trvalého pobytu cizince podle § 77 ZPC. Režim trvalého pobytu představuje nejsilnější pobytové oprávnění, které může být cizinci přiznáno, proto je zřejmé, že zákonodárce bude vyžadovat splnění a dodržování přísnějších standardů a podmínek pro jeho získání či udržení.

Konkrétně v § 77 odst. 1 a 2 je upraveno 16 důvodů pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Příkladem se jedná o situace, kdy se cizinec pro získání povolení k trvalému pobytu dopustil obcházení zákona nebo předložil padělané nebo pozměněné náležitosti, překročil povolenou dobu pobytu mimo území ČR nebo mimo území států EU, sám o zrušení povolení k trvalému pobytu požádal, byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu

²¹⁷ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., bod 100 až 105.

k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, zanikl-li důvod, pro který bylo povolení k trvalému pobytu cizinci vydáno nebo cizinec opakovaně narušil závažným způsobem veřejný pořádek a další.²¹⁸ Obligatorní součástí rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu je za podmínky splnění přiměřenosti, uložení povinnosti z území vycestovat ve stanovené lhůtě a udělení výjezdního příkazu.²¹⁹ Výjezdní příkaz opravňuje cizince přechodně po nezbytně nutnou dobu pobývat na území. Nejpozději však s koncem lhůty stanovené pro vycestování je cizinec povinen území opustit.

Až v okamžiku, kdy cizinec nesplní povinnost z území vycestovat, dojde k naplnění skutkové podstaty důvodu pro správní vyhoštění. Objektivní stránka tedy spočívá v nerespektování uložené povinnosti vycestovat, které se cizinec dopustí po uplynutí stanovené lhůty k vycestování, čímž se stane jeho pobyt na území neoprávněným. Narozdíl však od správního vyhoštění, cizinec, kterému bylo zrušeno povolení k trvalému pobytu a byl mu vydán výjezdní příkaz, může usilovat o získání jiného pobytového oprávnění na území, neboť s tímto rozhodnutím není spojen zákazem pobytu na území.²²⁰ § 50 odst. 3 ZPC výslovně stanoví, že cizinec je oprávněn v době platnosti výjezdního příkazu podat žádost o vízum za účelem strpění pobytu na území nebo žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území. Zákon rovněž výslovně nevylučuje možnost požádat o krátkodobé vízum.²²¹

V souladu se směrnicí o dlouhodobě pobývajících rezidentech, jejímž odrazem je právě tato zákonná úprava, můžeme za objekt označit zájem smluvních států na ochraně národních zájmů před možným ohrožením ze strany státních příslušníků třetích zemí, kterým náleží právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů. Neboť právě tito cizinci disponují „nesilnějším“ pobytovým oprávněním na území a jsou jim přiznána práva a povinnosti srovnatelná s právy a povinnostmi občanů smluvních států.

2.3 Důvody spojené s nelegálním zaměstnáváním a podnikáním cizinců

Jeden z aspektů migrace cizinců představují bezpochyby ekonomické důvody, kterými je cizinec veden a motivován k výkonu práce či podnikání v cizí zemi, a to zejména s vidinou

²¹⁸ Srov. § 77 odst. 1 a 2 ZPC.

²¹⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2022, č. j. 3 Azs 235/2022-27, bod 36.

²²⁰ Viz usnesení ÚS ze dne 03. 05. 2022, sp. zn. I. ÚS 7/22.

²²¹ Viz rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 10. 05. 2022, č. j. 16 A 80/2021-32, bod 30.

obstarání vyšších finančních prostředků, než na které by byl schopen dosáhnout v zemi svého původu. Příchod cizinců na pracovní trh je však v poslední době stále více krucióální i pro tuzemské zaměstnavatele, kteří bez jejich příchodu nejsou schopni svá volná pracovní místa obsadit jinými uchazeči. V každém případě, ať jsou důvody vstupu cizince na český trh práce jakékoliv, tato skupina důvodů správního vyhoštění představuje důsledek porušení podmínek tohoto vstupu.

Zaměstnávání a podnikání cizinců představuje širokou a komplexní problematiku, jenž se dotýká mnoha oblastí práva a právních předpisů, není však smyslem této kapitoly jí celostně obsáhnout. V kontextu důvodů správního vyhoštění je však vyjma samotného zákona o pobytu cizinců významné se zabývat též úpravou zákona o zaměstnanosti, který v § 89 stanoví, že cizinec může být zaměstnán, pokud je držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, případně má platné povolení k zaměstnání vydané příslušným úřadem práce a platné oprávnění k pobytu na území.²²²

Současné znění důvodů správního vyhoštění v případě nelegální práce cizinců prošlo od účinnosti zákona o pobytu cizinců většími i menšími změnami. Za zásadní změnu lze považovat zejména sloučení skutkových podstat do jednoho ustanovení zákona a přesunutí do mírnější kategorie postihu. Zákonodárce k tomuto kroku přistoupil s účinností již zmíněného novelizačního zákona č. 176/2019 Sb. Důvodem byl vývoj a sledování protiprávního jednání cizinců na území v souvislosti s nelegální prací, kdy v převažující většině případů se jednalo a jedná o cizince, kteří však mají platné cestovní doklady a oprávnění k pobytu v jiném členském státě. Jinak řečeno, vykonávají sice nelegální práci na českém trhu práce, ale disponují platnými cestovními doklady i oprávněním k pobytu na území unijních států. Pro bezpečnost ČR tak představují nižší ohrožení, neboť již jednou prošli určitou kontrolou jiného členského státu.²²³

Zákon o pobytu cizinců skutkovou podstatu důvodu správního vyhoštění upravuje v § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1, který zní: *„Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 3 roky, je-li cizinec na území zaměstnán bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení*

²²² Viz § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o zaměstnanosti“).

²²³ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., bod 105 až 110.

k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu nebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval. “

Samotná skutková podstata v sobě zahrnuje tři dílčí skutkové podstaty, které lze vyčlenit na následující:

- a) cizinec je zaměstnán na území bez platného oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání;
- b) cizinec na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu;
- c) cizinec bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.

Ad a) Pojem zaměstnání je nutné vykládat v souladu s § 178b ZPC, tedy jako „výkon činnosti, ke které cizinec potřebuje povolení k zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu. Za zaměstnání se rovněž považuje plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo.“ Objektivní stránka první dílčí skutkové podstaty bude jednak zahrnovat situaci, kdy je cizinec zaměstnán ve smyslu výše uvedeného, ale nedisponuje platným oprávněním k pobytu, a tudíž ani povolením k zaměstnání a jednak situaci, kdy je cizinec zaměstnán bez povolení k takovému zaměstnání.

Jak již bylo v této práci zmíněno, pojem oprávnění k pobytu je třeba vnímat jako zastřešující pojem pro pobytová oprávnění umožňující cizinci pobyt na území. V takovém případě se tedy bude jednat o výkon zaměstnání cizincem, který na území pobývá nelegálně, tedy bez jakéhokoliv oprávnění k pobytu, a tudíž také bez povolení k zaměstnání. Je třeba však zdůraznit, že některá oprávnění k pobytu mají duální povahu, tedy zahrnují jak oprávnění k pobytu, tak povolení k zaměstnání. Tento duální charakter se týká i oprávnění k pobytu nutných pro výkon zaměstnání cizince dle § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, tedy platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty.²²⁴

²²⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zaměstnanecká karta*. [online]. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zamestnanecka-karta.aspx>.

Druhou situaci pak bude představovat zaměstnání cizince, který nemá platné povolení k zaměstnání. Povolením k zaměstnání se má ve smyslu § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti na mysli povolení vydané krajskou pobočkou Úřadu práce. K tomuto povolení však cizinec musí mít vždy platné příslušné oprávnění k pobytu na území. V tomto případě tedy půjde o cizince, který sice pobývá na území oprávněně, ale již nedisponuje příslušným povolením k zaměstnání dle výše uvedeného. Přičemž tato dílčí skutková podstata bude naplněna i v případě, kdy sice cizinec disponuje povolením k zaměstnání, ale vykonává jiný druh práce, na jiném místě nebo v jiný čas, než na které mu bylo toto povolení vydáno.²²⁵ Vzhledem k tomu, že zaměstnanecká karta, modrá karta i karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance zahrnují povolení k zaměstnání a jsou vydávány též pro konkrétní pracovní pozici, lze tyto závěry uplatnit i u nich.²²⁶

Problematické se v této souvislosti ukázaly pracovní cesty, kdy někteří zaměstnavatelé zneužívali tohoto institutu a vysílali cizince k výkonu práce mimo stanovené místo v povolení nebo příslušné kartě. Jak však zdůraznil Nejvyšší správní soud, nelze touto cestou zastírat faktický výkon zaměstnání v jiném než stanoveném místě výkonu zaměstnání. Takové jednání je nutné posoudit jako výkon práce bez povolení k zaměstnání, a tedy jako naplnění skutkové podstaty tohoto důvodu správního vyhoštění.²²⁷ V neposlední řadě je třeba zmínit i dovětek této skutkové podstaty „*ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání*“, neboť zákon o zaměstnanosti v § 98 a § 98a upravuje okruh cizinců, kteří mají volný vstup na trh práce, tedy nepotřebují k výkonu zaměstnání povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu, kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartu. Takovým je například podle § 98 písm. k) cizinec, který byl vyslán na území ČR v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státě EU. Opět problematickým se ukázalo poměrně snadné zneužití tohoto ustanovení v posledních letech v souvislosti s vysíláním pracovníků s tzv. „polskými vízy“, kteří na území ČR vykonávali závislou činnost a obcházel tak klasický postup získání povolení k zaměstnání na území ČR.²²⁸ Nejvyšší správní soud tak v této souvislosti dospěl k závěru, že toto ustanovení je možné využít

²²⁵ Viz právní věta rozsudku NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 5 Azs 132/2014-45: „*Povolení k zaměstnání dle § 92 zákona o zaměstnanosti nemá platnost pro jakýkoliv druh práce. Výkon jiného druhu práce cizincem, než který je v povolení k zaměstnání uveden, je tak třeba považovat za výkon práce bez platného povolení k zaměstnání. V takovém případě nejde o práci v rozporu s povolením, ale o práci bez povolení k zaměstnání [ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců].*“ (pozn. v aktuálním znění- § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 ZPC).

²²⁶ Srov. § 42g, § 42i a § 42k ZPC.

²²⁷ Viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 06. 2014, č. j. 3 Ads 60/2013-32; rozsudek KS v Brně ze dne 19. 11. 2021, č. j. 32 A 30/2021-14.

²²⁸ FALTA, David. § 98. In: FALTA, David. *Zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí (zákon o zaměstnanosti)*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. In beck-online [právní informační systém].

v případě, že takto vyslaní pracovníci provozují svou hlavní činnost v členském státě podle místa sídla zaměstnavatele a neusilují primárně o vstup a začlenění na český pracovní trh.²²⁹

Ad b) Objektivní stránka druhé dílčí skutkové podstaty představuje provozování dani podléhající výdělečné činnosti cizincem, a to bez příslušného oprávnění podle zvláštního právního předpisu. Zákon o pobytu cizinců na tomto místě uvádí jako příklad zvláštního právního předpisu živnostenský zákon.²³⁰ Z § 5 odst. 5 živnostenského zákona vyplývá povinnost cizince v případě, že chce vykonávat živnostenskou činnost podle tohoto zákona, mít povolení k pobytu na území ČR. Živnostenský zákon výslovně stanoví, že tímto povolením se má na mysli vízum k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu, avšak blíže nespecifikuje účel tohoto víza nebo povolení, proto jím může být i jiný účel než podnikání. Ze zákonného znění je však zřejmé, že živnostenské oprávnění nezískají cizinci s oprávněním ke krátkodobému pobytu. Povinnost mít povolení k pobytu je navázané na vznik práva provozovat živnost a doba platnosti tohoto povolení zároveň determinuje i dobu platnosti samotného živnostenského oprávnění.²³¹

Kromě živnostenského zákona, na který zákon o pobytu cizinců výslovně odkazuje jako na příklad zvláštního právního předpisu, dle kterého je cizinci vydáváno oprávnění k provozování výdělečné činnosti, lze jako další příklady zvláštních právních předpisů uvést například zákon o zemědělství.²³² Pro výkon podnikatelské činnosti v oblasti zemědělství vyžaduje zákon o zemědělství v § 2e odst. 1 písm. b) a c) (kromě jiných požadavků), aby cizinec, doložil doklad prokazující udělení víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž účel tohoto víza nebo povolení není opět výslovně upraven, a zároveň aby cizinec prokázal základní znalost českého jazyka. Oprávněním k výkonu činnosti pak ve smyslu zákona o zemědělství bude po splnění stanovených požadavků zápis do evidence zemědělského podnikatele, který provede příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností.

²²⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 31. 01. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31.

²³⁰ Zákon č. 455/1991 Sb., zákon o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „živnostenský zákon“).

²³¹ ČIZINSKÝ, Pavel., op. cit. 94, s. 224; srov. § 5 odst. 5, § 47 odst. 2 písm. e) a § 47 odst. 7 živnostenského zákona.

²³² Zákon č. 252/1997 Sb., zákon o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o zemědělství“).

Mezi další zvláštní právní předpisy dovolující výkon výdělečné činnosti cizincem, k nimž je potřeba oprávnění, respektive přijetí do komory, jsou příslušné právní předpisy upravující svobodná povolání nebo zákon o zaměstnanosti, který cizinci umožňuje výkon zprostředkovávání zaměstnání na základě povolení vydaného dle tohoto zákona. Z uvedeného plyne, že pojem oprávnění v kontextu tohoto ustanovení zákona o pobytu cizinců je třeba vnímat širěji, tedy i ve smyslu různých povolení, zápisů do evidencí, rejstříků, seznamů apod.²³³

Poměrně snadný proces získání živnostenského oprávnění svádí mnoho cizinců a zaměstnavatelů k zastírání faktického pracovněprávního vztahu. Cizinci vykonávají podnikatelskou činnost na základě smlouvy uzavřené s jiným podnikatelem (typicky smlouva o dílo, smlouva o spolupráci apod.), ale fakticky se jedná o výkon závislé činnosti,²³⁴ tedy zaměstnání, aniž by cizinec měl povolení k zaměstnání.²³⁵ Takto je pak třeba tuto činnost i posunovat, viz Ad a).

Ad c) Třetí dílčí skutková podstata pokrývá situaci, kdy cizinec zaměstná nebo zprostředkuje zaměstnání jinému cizinci, který však nemá platné povolení k takovému zaměstnání. Správní vyhoštění tak v tomto případě směřuje k „postihu“ cizince „zaměstnavatele“ nebo „zprostředkovatele.“ Kromě zákona o pobytu cizinců, je nutné v souvislosti s tímto důvodem též zmínit zákon o zaměstnanosti, který upravuje problematiku zprostředkování zaměstnání a dále pak v rovině trestněprávní též trestní zákoník, který přímo vymezuje trestný čin neoprávněného zaměstnávání cizinců.²³⁶

Význam pojmu zaměstnání i oprávnění k pobytu pro účely zákona o pobytu cizinců byl vysvětlen výše Ad a), přičemž pod pojem zaměstnání cizince se pro účely tohoto ustanovení dá podřadit i zastřený výkon zaměstnání tzv. švarcsystém²³⁷ a agenturní zaměstnávání ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť agentura práce může cizince zaměstnat, jen pokud je držitelem povolení k zaměstnání, zaměstnanecké karty, modré karty

²³³ HRADEČNÁ, Pavla. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 152-155.

²³⁴ Viz § 2 zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁵ GLOZYGOVÁ Michaela. Jak naložit s nelegální prací cizinců? In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, s. 213.

²³⁶ Viz § 14 zákona o zaměstnanosti a § 342 trestního zákoníku.

²³⁷ PROVAZNÍK, Jan. § 342. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022. In beck-online [právní informační systém].

nebo karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance.²³⁸ Zaměstnavatelem je dle § 178b odst. 2 ZPC „*právnícká nebo fyzická osoba, která cizince zaměstnala, a cizinec pro výkon takové činnosti potřebuje povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu.*“ Dále je jím i právnická osoba, pro kterou cizinec v rámci její struktury vykonává a plní úkoly vyplývající z předmětu činnosti této právnické osoby, pokud k této činnosti potřebuje povolení k zaměstnání.

Zprostředkování zaměstnání je v souladu s § 14 odst. 1 písm. a), c) zákona o zaměstnanosti třeba chápat jako „*vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly*“ a „*poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.*“ Pro účely naplnění skutkové podstaty trestného činu neoprávněného zaměstnávání cizinců je znak zprostředkování zaměstnání naplněn v okamžiku, kdy jsou cizinec nebo případný zaměstnavatel s nabídkou nebo možností zaměstnání seznámeni.²³⁹ S tímto závěrem se lze ztotožnit i pro potřeby zákona o pobytu cizinců. Zaměstnání jsou oprávněny zprostředkovávat mimo jiné agentury práce, jimiž mohou být právnické nebo fyzické osoby, které mají potřebné povolení vydané podle zákona o zaměstnanosti.²⁴⁰

Subjektem této skutkové podstaty bude tedy jednak cizinec vystupující jako zaměstnavatel a jednak cizinec vystupující jako zprostředkovatel. Zároveň je zřejmé, že v praxi se spíše setkáme s případy, kdy cizince bez oprávnění k zaměstnání bude zaměstnávat nebo mu práci zprostředkuje právnická osoba.²⁴¹ Z podstaty správního vyhoštění však plyne, že toto je možné uložit pouze cizinci jako fyzické osobě, tedy zaměstnavatelem a zprostředkovatelem dle tohoto ustanovení bude cizinec jako fyzická osoba,²⁴² respektive fyzická podnikající osoba. Otázkou je, zda se toto ustanovení bude vztahovat i na cizince, který příslušné povolení ke zprostředkovávání zaměstnání nemá, a učiní tak buď jednorázově nebo opakovaně bez něj. V takovém případě, na tohoto cizince dle mého názoru bude spíše přiléhat

²³⁸ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Agenturní zaměstnávání cizinců*. [online]. [cit. 2023-03-23]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/agenturni-zamestnavani-cizincu>.

²³⁹ PROVAZNÍK, Jan., op. cit. 237.

²⁴⁰ Viz § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

²⁴¹ PASTOREK, Štěpán. *Aktuální trestněprávní a pracovněprávní otázky nelegálního zaměstnávání cizinců – část III. Právní prostor* [online]. 2022, 14. 04. 2022 [cit. 2023-03-23]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/o-aktualni-trestnepravni-pracovnepravni-otazky-nelegalniho-zamestnavani-cizincu-cast-iii>.

²⁴² Viz § 1 odst. 2 ZPC.

dílčí skutková podstata Ad b), tedy výkon dani podléhající výdělečné činnosti bez oprávnění, respektive povolení dle zákona o zaměstnanosti.

Skutková podstata tohoto důvodu je opět navázána na povinnosti cizince stanovené zákonem o pobytu cizinců v § 103, konkrétně v písm. s) a v). Důvodová zpráva k právní úpravě pod písmenem s), která stanoví povinnost pro cizince prokázat provozování živnosti nebo jiné podnikatelské činnosti na požádání policie nebo ministerstva, uvádí, že jejím účelem je umožnění správním orgánům provádět podobnou kontrolní činnost jako provádí živnostenské úřady. Jejím účelem bude zejména zjistit, zda cizinec skutečně provozuje živnost, pro kterou mu byl přiznán příslušný pobytový status na území ČR za účelem podnikání nebo investování.²⁴³ Právní úprava uvedená pod písm. v) umožňuje policii při pobytové kontrole prováděné v místě výkonu práce požadovat po cizincích prokázání, že mají oprávnění pro výkon pracovní činnosti. Jejím smyslem je usnadnit získávání potřebných dokumentů od cizinců a umožnit lepší kontrolu, jestli cizinci pracují v souladu s právními předpisy, zejména v případech, kdy jsou zaměstnaní u nečeských právnických osob a využívají právo volného pohybu služeb.²⁴⁴

Za hlavní objekt právní úpravy můžeme označit zájem státu na ochraně svého pracovního trhu a dodržování podmínek, za nichž jsou cizinci na území zaměstnáváni nebo zde podnikají, jakož i zabránění s tím související nelegální migraci. Kontrola a regulace zaměstnávání a podnikání cizinců totiž státu umožňuje předcházet dumpingové konkurenci, přetížení sociálního systému ale například i posílení bezpečnosti, neboť stát si zachovává kontrolu nad regulací přístupu cizince k zaměstnání nebo podnikání v oblastech, kde by potenciální riziko mohlo hrozit a zároveň předchází vzniku a formování organizované trestné činnosti. Dílčím objektem je pak i samotná ochrana cizinců před nedůstojnými pracovními podmínkami a vykořisťováním, avšak tento bude spíše objektem související právní úpravy zaměstnávání cizinců.²⁴⁵

2.4 Důvody související s překročením hranic ČR

²⁴³ Důvodová zpráva k zákonu 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, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁴⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., bod 91.

²⁴⁵ PROVAZNÍK, Jan., op. cit. 237.

Další skupina důvodů správního vyhoštění souvisí s překročením státních hranic cizincem. Vstupem ČR do schengenského prostoru došlo u této skupiny důvodů více než u jiné k „tichému“ vytracení jejich původního významu, aniž by byla změněna jejich jazyková formulace, a harmonizaci se schengenským *acquis*. Interpretaci významu těchto ustanovení je tak třeba činit v úzké souvislosti zejména se schengenským hraničním kodexem a zákonem o ochraně státních hranic.²⁴⁶

Zákon o pobytu cizinců konkrétní důvody správního vyhoštění vymezuje v rámci 3 ustanovení v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 5, 6 a 7. „*Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let,*

5. nepodrobí-li se cizinec na výzvu policie hraniční kontrole,

6. překročí-li cizinec státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusí,

7. překročí-li cizinec státní hranice mimo hraniční přechod.“

Ad 5) První skutkovou podstatu naplňuje takové jednání cizince, které představuje nepodrobení se hraniční kontrole na výzvu policie. Zákon o pobytu cizinců v § 5 přímo odkazuje na schengenský hraniční kodex jako na právní předpis upravující podmínky provádění hraničních kontrol. Tento v čl. 2 odst. 11 vymezuje definici hraniční kontroly jako kontroly prováděné na hraničních přechodech, jejichž cílem je zjištění, zda cizinci může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění. Přičemž dále stanoví, že cizinec je při vstupu a výstupu na vnějších hranicích podroben důkladné kontrole sestávající zejména z ověření splnění podmínek vstupu na území, ověření cestovních dokladů a jejich platnosti, jakož i kontroly pobytových oprávnění a jejich platnosti, dále zjištění, zda má cizinec dostatek finančních prostředků pro pobyt, či zda nepřeváží předměty ohrožující veřejný pořádek, bezpečnost nebo zdraví apod.²⁴⁷ Z čl. 22 schengenského hraničního kodexu však zároveň vyplývá, že hraniční kontroly se neprovádí na vnitřních hranicích schengenského prostoru, ale pouze na vnějších. Vnitřní hranice je třeba v souladu s čl. 2 odst. 1 chápat jako společné pozemní hranice členských států (včetně říčních a jezerních hranic), dále letiště, námořní, říční a jezerní přístavy, které jsou určeny pro vnitřní dopravní spojení, tedy v rámci schengenského prostoru. Vnějšími hranicemi jsou pak takové hranice, které nejsou vnitřní

²⁴⁶ Zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o ochraně státních hranic“).

²⁴⁷ Viz čl. 8 odst. 3 schengenského hraničního kodexu.

hranicemi. Jak již bylo dříve uvedeno, ČR je v rámci schengenského prostoru vnitrozemským státem, který nemá žádnou vnější pozemní hranici. Jediným místem, kde bude možné hraniční kontrolu cizince ve smyslu výše uvedeného provést, bude pouze mezinárodní letiště provozující lety mimo schengenské území.

Schengenský hraniční kodex zároveň smluvním státům umožňuje z předem stanovených důvodů dočasně zavést ochranu vnitřních hranic spočívající v provádění kontrol v místech vnitřních hranic za účelem jejich ochrany. Česká právní úprava provádí tuto možnost zákonem o ochraně státních hranic. Zákon o pobytu cizinců pak výslovně stanoví, že tyto kontroly se pro jeho účely považují rovněž za hraniční kontroly ve smyslu výše popsaném.²⁴⁸ Naopak za hraniční kontroly nelze považovat namátkové kontroly prováděné policií za účelem boje s přeshraniční kriminalitou a nelegální migrací, neboť přímo schengenský hraniční kodex stanoví, že tyto kontroly nesmí mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám.²⁴⁹ Hraniční kontroly na vnějších hranicích provádí Ředitelství služby cizinecké policie. Dočasné kontroly k ochraně vnitřních hranic podle zákona o ochraně státních hranic je oprávněn provádět odbor cizinecké policie krajského ředitelství policie.²⁵⁰

Z jazykové formulace zákonného ustanovení je patrné, že aby mohlo dojít k naplnění objektivní stránky této skutkové podstaty, cizinec musí odmítnout podrobit se hraniční kontrole, a to na výzvu policie. Zákon tedy předpokládá určité aktivní jednání policie, která musí cizince vyzvat. Pokud cizinec na výzvu policie nevyhoví, tedy zpravidla výslovným odmítnutím, ale lze si představit například i útěk, dojde k naplnění skutkové podstaty. Podstatné však je, že se musí jednat o hraniční kontrolu při vstupu nebo výstupu z území, tedy v případě ČR na mezinárodním letišti při překračování vnějších hranic schengenského prostoru, anebo ve výjimečných případech znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

Ad 6) Objektivní stránka další skutkové podstaty představuje situaci, kdy se cizinec dopustí překročení státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusí. Státní hranicí se rozumí linie mezi státním územím ČR a jiným územím, tedy v případě ČR územím jiné státu.²⁵¹ V úvahu přichází jak přechod vnějších hranic v rámci mezinárodního letiště, byť tyto případy budou minimálně úspěšné nebo obvyklé vzhledem k hraniční kontrole, tak přechod vnitřních

²⁴⁸ Srov. čl. 25 schengenského hraničního kodexu a § 5 odst. 1 ZPC.

²⁴⁹ Viz čl. 23 schengenského hraničního kodexu.

²⁵⁰ Viz § 163 odst. 1 písm. l) a § 164 odst. 2 písm. a) ZPC.

²⁵¹ PROVAZNÍK, Jan. § 339. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022. In beck-online [právní informační systém].

hranic. Vnitřní hranice lze za běžné situace překročit kdykoliv a na jakémkoliv místě bez nutnosti hraniční kontroly. I tyto však v určitých případech podléhají policejní kontrole, a to v případech výše zmíněné znovuzavedené dočasné ochrany vnitřních hranic. Překročení vnitřních hranic za normálních okolností ale ani tak nemusí být pro cizince zcela bez kontroly. Policie je v souladu se schengenským hraničním kodexem oprávněna provádět namátkové kontroly za účelem boje s přeshraniční kriminalitou a nelegální migrací, a to i v příhraničních oblastech.²⁵²

V tomto případě nebude podstatné, jaké hranice cizinec překročí, ale že tak učiní nebo se o to pokusí v úkrytu. Vzhledem k zákonné formulaci platí, že toto překročení může být obousměrné tzv. „tranzitní překročení“, kdy cizinec využívá ČR jen jako tranzitní zemi přes kterou cestuje do jiné země. Tato skutková podstata se tedy uplatní jak při překročení státních hranic při vstupu cizince na území ČR, tak při překročení státních hranic při jeho výstupu z území ČR.²⁵³ Naplnění skutkové podstaty dojde i v případě pokusu překročení státních hranic cizince, který toto jednání nedokoná, neboť je odhalen. Postih cizince však dle zákona o pobytu cizinců bude stejný, rovněž jako závažnost takové jednání.

Cizinec může státní hranici překročit různými způsoby, a to například pěšky, přejezdem v dopravním prostředku, ale i přeletem ve vzdušném dopravním prostředku nebo také přeplutím hraniční řeky apod.²⁵⁴ Jestliže tak cizinec činí v úkrytu, forma tohoto překročení bude odpovídat co největší minimalizaci možného dosahu správních orgánů, tedy například ukrytím v zavazadlovém prostoru vozidla nebo v prostorách jeho podvozku, ale i překračování hranic v úkrytu přes les a hůře dostupné přírodní oblasti. Nebude též neobvyklé, že tito cizinci využijí k překročení státní hranice organizované skupiny převaděčů.²⁵⁵ Subjektem bude cizinec, který se k překročení státních hranic tímto způsobem rozhodl pravděpodobně z důvodu absence platných cestovních dokladů nebo oprávnění k pobytu na území. Dopustit se tohoto jednání dle mého názoru však může i cizinec, který disponuje platnými cestovními dokumenty či oprávněním k pobytu, ale jeho pohnutky k překročení státních hranic tímto způsobem mohou být odlišné. Takovými může být například snaha skrývat se v případě, kdy je tento cizinec na území hledán policií apod.

²⁵² Viz čl. 8, čl. 22 a čl. 23 písm. a) schengenského hraničního kodexu.

²⁵³ PROVAZNÍK, Jan. § 340. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022. In beck-online [právní informační systém].

²⁵⁴ PROVAZNÍK, Jan., op. cit. 251.

²⁵⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 09. 2015, č. j. 1 Azs 151/2015-34; rozsudek NSS ze dne 01. 08. 2013, č. j. 6 As 28/2013-38.

Ad 7) Poslední skutkovou podstatu této skupiny představuje překročení státních hranic cizincem mimo hraniční přechod. Hraniční přechod dle čl. 2 odst. 8 schengenského hraničního kodexu představuje jakýkoliv přechod určený pro překračování vnějších hranic. Tento důvod představuje určité právní reziduum, neboť po vstupu ČR do schengenského prostoru zůstaly hraniční přechody v tomto smyslu pouze na mezinárodních letištích. Tyto představují předem vymezené prostory určené k překračování vnějších hranic²⁵⁶ v provozní době tohoto letiště a za podmínky podrobení se hraniční kontrole.²⁵⁷ Hraničních přechodů v rámci mezinárodních letišť je v současné době zřízeno 22.²⁵⁸

Ani původní pozemní hraniční přechody se sousedními státy, které existovaly před vstupem ČR do schengenského prostoru, však neztratily zcela svůj smysl. Přesto, že je nelze chápat ve smyslu hraničních přechodů vymezených schengenským hraničním kodexem, mají stále své využití jako místa určená k překračování státních hranic v případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.²⁵⁹ Avšak objektivní stránka tohoto důvodu správního vyhoštění bude naplněna jen ve vztahu k překročení vnější letištní státní hranice mimo hraniční přechod, neboť hraniční přechod je třeba vykládat v souladu se schengenským hraničním kodexem.

Za objekt důvodů správního vyhoštění této skupiny můžeme označit zejména zájem na ochraně a kontrole státních hranic, a to jak vnějších, tak vnitřních. Tímto objektem je cíleno na zabránění cizincům v nelegálním překračování státních hranic a na zajištění kontroly překračování hranic v souladu se schengenskou právní úpravou. Rovněž je objektem této právní úpravy snaha zajistit ochranu nejen státního území před potenciálním nebezpečím a hrozbami pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost, jakož i ochránit schengenský prostor před migrační kriminalitou.

2.5 Další důvody správního vyhoštění

Tato skupina představuje poslední dva důvody vydání správního vyhoštění cizinci. Svoji skutkovou podstatou nezapadají přímo do žádné z předchozích skupin, neboť představují spíše doplňkové důvody, které nejsou tak úzce provázané s hlavními tématy cizineckého práva, jako jsou vstup a pobyt cizinců na území státu a jejich zaměstnávání a podnikání.

²⁵⁶ Viz § 2 odst. 2 zákona o ochraně státních hranic.

²⁵⁷ Viz čl. 5 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 schengenského hraničního kodexu.

²⁵⁸ Viz příloha č. 1 ke sdělení Ministerstva vnitra č. 395/2021 Sb., o vyhlášení seznamu hraničních přechodů a seznamů přeshraničních propojení.

²⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu o ochraně státních hranic.

2.5.1 Úmyslné uvedení nepravdivých informací s cílem ovlivnit rozhodování správního orgánu

Skutková podstata tohoto důvodu je vyjádřena v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 8 ZPC: „*Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, uvedl-li cizinec v řízení podle tohoto zákona nepravdivé informace s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu.*“

Jednou ze základních zásad činnosti správního orgánu je zásada materiální pravdy, jejíž obsah spočívá ve zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán by se neměl spokojit pouze s tvrzeními účastníka, ale měl by sám aktivně opatřovat podklady a důkazy pro vydání rozhodnutí tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tuto povinnost správního orgánu doplňuje judikatorně dovozena povinnost účastníka řízení poskytnout potřebnou součinnost a případně uvádět důkazy na podporu svých tvrzení.²⁶⁰ Úmyslné poskytování nepravdivých informací účastníkem v rámci správního řízení znemožňuje správnímu orgánu dostatečně zjistit skutkový stav věci a narušuje tak jeho činnost.

V kontextu zákona o pobytu cizinců se toto jednání jeví ještě závažnější, neboť se ho dopouští cizinec, který svým jednáním prokazuje neúctu k právnímu řádu státu, ve kterém pobývá. Tímto zároveň představuje určité ohrožení i do budoucna, zejména pokud úmyslně uvádí nepravdivé informace, aby skryl svou identitu apod. Objektivní stránka je založena v podvodném jednání cizince vůči správnímu orgánu, spočívající v uvedení nepravdivé informace v řízení podle zákona o pobytu cizinců. Tímto řízením tedy může být jakékoli řízení dle tohoto zákona, nejčastěji si lze však představit pobyťová řízení, u nichž cizinec obchází podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců za účelem získání platného oprávnění k pobytu na území. Uvedení nepravdivé informace představuje jakékoliv sdělení i ve formě jednání cizince, které je relevantní pro dané správní řízení a je v rozporu s objektivní skutečností. Takovými může být například vystupování pod jinou identitou, doložení padělaných či účelově získaných dokladů (zápis otcovství do rodného listu, oddací list prokazující uzavření sňatku) nebo účelová a fiktivní tvrzení o rodinných vztazích.²⁶¹

²⁶⁰ POTĚŠIL, Lukáš. § 3. In: POTĚŠIL, Lukáš., HEJČ, David., RIGEL, Filip., MAREK, David. *Správní řád. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 53. In beck-online [právní informační systém].

²⁶¹ Viz např. rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 30. 04. 2019, č. j. 78 A 9/2019-18; rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 14. 03. 2012, č. j. 10 A 109/2011-40; rozsudek NSS ze dne 06. 03. 2019, č. j. 7 Azs 38/2019-40; rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 08. 07. 2014, č. j. 78 A 4/2014-20.

Skutková podstata zároveň předpokládá přímý úmysl cizince, kterým je ovlivnění rozhodování správního orgánu. Dá se říci, že každé úmyslné uvedení nepravdivé informace relevantní pro správní řízení má potenciál ovlivnit rozhodování správního orgánu. Zároveň již bylo uvedeno, že subjektivní stránka není základním znakem pro naplnění skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění, respektive správní orgán nezkoumá cizincovo zavinění.²⁶² Včleněním úmyslu do formulace skutkové podstaty chtěl pravděpodobně zákonodárce eliminovat subsumpci některých situací pod tuto skutkovou podstatu. Tomu nasvědčuje i fakt, že tato skutková podstata byla do účinnosti novely zákona č. 140/2001 Sb., tedy do 01. 07. 2001, formulovaná bez přímého úmyslu jako „*vedl-li cizinec v řízení podle tohoto zákona nepravdivé informace.*“²⁶³ Příklady, které by zřejmě nebyly podřazeny pod tuto skutkovou podstatu, jsou např. situace, kdy cizinec uvádí nepravdivé informace, ale je v dobré víře v jejich správnost nebo uvádí nepravdivé informace, které jsou zcela irelevantní ve vztahu k předmětu správního řízení.

V neposlední řadě je třeba zmínit, že tento důvod správního vyhoštění patří do skupiny skutkových podstat, u kterých zákonodárce přehodnotil v průběhu času jejich závažnost. Přesto, že většinu doby existence zákona o pobytu cizinců byla tato skutková podstata zařazena do kategorie s nejmenším postihem co do doby zákazu vstupu, od účinnosti zákona č. 176/2019 Sb., byla přeřazena do kategorie s možným uložením zákazu vstupu až na 5 let.

Objekt bude představovat zájem státu na ochraně správního řízení zejména ve smyslu zabránění zneužití správního řízení, jakož i zabránění cizinci v obcházení zákona a zneužití práva. Zájem státu bude i ochrana účelu správního řízení, jímž je zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Úmyslné poskytnutí nepravdivých informací v rámci správního řízení může rovněž vážně poškodit práva a zájmy dalších stran.

2.5.2 Opakované porušení právního předpisu a maření výkonu rozhodnutí

Poslední důvod správního vyhoštění cizince představuje skutková podstata vymezená v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 ZPC: „*Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, porušuje-li cizinec opakovaně právní předpis, je-li vydání rozhodnutí o správním*

²⁶² Viz rozsudek NSS ze dne 31. 07. 2015, 8 Azs 38/2015-41, op. cit. 111.

²⁶³ Srov. § 119 odst. 2 písm. c) bod 3 ZPC ve znění účinném do 01. 07. 2001.

vyhoštění přiměřené porušení tímto předpisem stanovené povinnosti, nebo maří-li výkon soudních nebo správních rozhodnutí.“

Z této formulace vyplývají dvě dílčí skutkové podstaty. Objektivní stránka první skutkové podstaty spočívá v opakovaném porušování právního předpisu cizincem. Zároveň je nezbytné, aby vydání správního vyhoštění bylo přiměřené porušení povinností stanovené tímto právním předpisem. Z judikatury vyplývá, že opakované porušení právního předpisu se může týkat jakéhokoliv právního předpisu či předpisů,²⁶⁴ nemusí se nutně jednat jen o porušení povinností stanovených zákonem o pobytu cizinců,²⁶⁵ byť tento případ bude pravděpodobně nejčastější. Jak však Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č.j. 2 Azs 98/2015-37 zdůraznil, důležitým korektivem pro posouzení, zda jednání cizince bude podřaditelné pod tuto skutkovou podstatu, je naplnění *podmínky přiměřenosti opakovaného porušení právního předpisu tak závažnému zásahu do životních poměrů cizince, jakým je správní vyhoštění až na dobu pěti let*. Jednoduše řečeno, opakované porušení právního předpisu nebo předpisů cizincem musí být *tak závažné ve vztahu k ohrožení veřejného zájmu, pořádku či jiným obecně chráněným hodnotám*, že adekvátní reakcí je uložení správního vyhoštění cizinci. Za opakované porušení právních předpisů lze považovat např. opakovaný pobyt cizince na území bez platného oprávnění k pobytu,²⁶⁶ který postačuje jako důvod správního vyhoštění už v jednotlivém případě, nebo dále také např. opakované páčání závažných přestupků cizincem.²⁶⁷ Ne každé porušení právních předpisů lze však podřadit pod tuto skutkovou podstatu. Judikatura akcentovala za nepřiměřené uložení správního vyhoštění vzhledem k intenzitě závažnosti porušení právního předpisu případy, kdy se cizinec opakovaně dopouštěl přestupků spočívajících v nepředložení dokladu o zdravotním pojištění nebo v nepředložení nebo neodevzdání cestovního dokladu.²⁶⁸

Objektivní stránka druhé skutkové podstaty spočívá v maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí cizincem. Soudním nebo správním rozhodnutí se v tomto smyslu má na mysli jakékoliv rozhodnutí vydané soudy či správními orgány ukládající cizinci povinnost, kdy však nejčastějším případem v praxi bude maření výkonu rozhodnutí o správním

²⁶⁴ Viz právní věta rozsudku NSS ze dne 06. 08. 2015, č. j. 2 Azs 98/2015-37.

²⁶⁵ Viz právní věta rozsudku NSS ze dne 11. 06. 2015, č. j. 9 Azs 61/2015-54.

²⁶⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 03. 2015, č. j. 4 Azs 4/2015-43; rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 Azs 299/2017-18.

²⁶⁷ ADÁMKOVÁ, Karolína. Maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 371.

²⁶⁸ Srov. rozsudek MS v Praze ze dne 28. 06. 2022, č. j. 4 A 26/2022-24.

vyhoštění.²⁶⁹ Za maření můžeme považovat jakékoliv jednání cizince, které je schopno překazit výkon povinností stanovených v rozhodnutí,²⁷⁰ tedy typicky v případě uložení správního vyhoštění nevycestování cizince a pokračování v pobytu na území nebo porušení zákazu vstupu na území. Aby objektivní stránka mohla být naplněna, musí se zároveň jednat o vykonatelné rozhodnutí soudu nebo správního orgánu. Takové rozhodnutí je vykonatelné tehdy, kdy lze povinnost v něm stanovenou vynutit na cizinci zákonnými prostředky, tedy v případě rozhodnutí o správním vyhoštění uplynutím doby stanovené k vycestování.²⁷¹

Nutno zmínit, že trestní zákoník upravuje podobnou skutkovou podstatu trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání.²⁷² Vzhledem k tomu, že jsou obě skutkové podstaty téměř stejné, je nutné vždy v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe důkladně zvažovat, zda nebude postačovat postup dle zákona o pobytu cizinců před trestním stíháním, byť není vyloučeno, aby proběhla obě řízení, a cizinci tak bylo uloženo vyhoštění dvakrát. Adámková zdůrazňuje, že zákonodárce by však měl postavit na jisto, která právní úprava má přednost, neboť současný dualismus zásadně narušuje právní jistotu adresátů správních i trestních norem.²⁷³

Objektem tohoto důvodu správního vyhoštění je zejména zájem státu na dodržování a řádném výkonu rozhodnutí vydaných soudem nebo správními orgány, jakož i a respektování právní řádu ČR.

²⁶⁹ ADÁMKOVÁ, Karolína., op. cit. 260, s. 371-373.

²⁷⁰ PROVAZNÍK, Jan. § 337. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022. In beck-online [právní informační systém].

²⁷¹ Tamtéž.

²⁷² Srov. § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku.

²⁷³ ADÁMKOVÁ, Karolína., op. cit. 267, s. 390-391.

3 Důvody správního vyhoštění občanů EU nebo jejich rodinných příslušníků

Nastíněním v úvodu této práce²⁷⁴ již bylo předesláno, že uložení správního vyhoštění občanům EU a jejich rodinným příslušníkům je možné pouze ze tří důvodů, jimiž jsou ohrožení nebo narušení veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku nebo veřejného zdraví. Jednou ze základních svobod občanů EU v rámci vnitřního trhu je právo volného pohybu a pobytu na území členských států, které je zakotvené v čl. 21 Smlouvy o fungování EU a dále provedené směrnicí o volném pohybu.

Jak již název kapitoly napovídá, budou se tyto důvody správního vyhoštění vztahovat i na rodinné příslušníky občanů EU, kteří jsou vymezeni v § 15a ZPC²⁷⁵ (s jedinou výjimkou, na kterou bude upozorněno dále v textu). Rovněž je pro účel této kapitoly opět třeba zdůraznit, že správní vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka (pro účely této kapitoly dále jen „cizinec“) je možné pouze z území ČR nikoli z celého území EU, jako je tomu v případě cizinců z třetích zemí.²⁷⁶ Výklad v této kapitole bude zároveň přílehlavý i v případě cizinců s dlouhodobým pobytem, neboť skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění cizinců s dlouhodobým pobytem se významně podobají skutkovým podstatám uvedeným v této kapitole.

Směrnice o volném pohybu zakotvuje určité obecné zásady, kterými je třeba se v souvislosti s omezením volného pohybu a pobytu, resp. vyhoštění z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, řídit. Jednou z nich je, že toto nesmí být uplatňováno k hospodářským účelům. Omezení volného pohybu a pobytu z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být přiměřené a reflektovat výlučně osobní chování cizince, které představuje *skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*. Přičemž výslovně stanoví, že předchozí odsouzení za trestný čin samo o sobě není důvodem pro omezení volného pohybu a pobytu cizince. Dále zdůrazňuje, že pro naplnění důvodů správního vyhoštění a jeho uložení v případě ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku je třeba vždy zohlednit *délku pobytu dotyčné osoby na území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenskou a kulturní integraci v hostitelském členském státě a intenzitu vazeb na zemi původu*. Zároveň též výrazně omezuje

²⁷⁴ Viz 1.1.2 Prameny právní úpravy a zařazení do právního řádu ČR.

²⁷⁵ Viz § 15a ZPC.

²⁷⁶ Viz. § 118 odst. 2 ZPC.

vydání správního vyhoštění cizincům, kteří mají trvalý pobyt na území hostitelského členského státu.²⁷⁷

3.1 Preventivní důvody správního vyhoštění

V předchozí kapitole byly důvody správního vyhoštění v případě ohrožení nebo narušení veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku nebo veřejného zdraví detailně popsány v souvislosti se správním vyhoštěním cizinců ze třetích zemí. Vzhledem k tomu, že tato charakteristika z velké části vycházela a byla interpretována v souladu s unijním právem a zejména směrnicí o volném pohybu, dá se zejména co se týká obecné charakteristiky aplikovat i v tomto případě. V následujícím kapitolech tak bude převážně odkázáno na text z předchozí kapitoly se zdůrazněním případných rozdílů. Jedním ze zásadních rozdílů, který je vhodné zmínit již na tomto místě, je chybějící výrazný znak preventivnosti. Směrnice o volném pohybu výslovně zakazuje odůvodnění omezení volného pohybu související s generální prevencí, jakož i vyžaduje v případě ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku již výše zmíněné jednání cizince, které představuje *skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení*.²⁷⁸ To se projevuje ve znění skutkových podstat, které jsou formulovány v přítomném čase, tedy cizinec *ohrožuje* bezpečnost státu, závažným způsobem *narušuje* veřejný pořádek nebo *ohrožuje* veřejné zdraví.²⁷⁹

Zákon o pobytu cizinců reflektuje směrnici o volném pohybu a zakotvuje právní úpravu důvodů správního vyhoštění cizince z přechodného pobytu na území v § 119 odst. 2, 3. V § 120 odst. 2, 3 ZPC jsou pak upraveny důvody správního vyhoštění cizince, který disponuje povolením k trvalému pobytu na území ČR. Tato kapitola bude rozdělena do dvou částí. První podkapitola se bude zároveň věnovat důvodům správního vyhoštění v souvislosti s veřejnou bezpečností i veřejným pořádkem, neboť oba tyto důvody jsou jak směrnici o volném pohybu, tak zákonem o pobytu cizinců upraveny společně a jejich charakteristika bude vycházet ze stejných základů. Druhá kapitola bude věnovaná ohrožení veřejného zdraví.

²⁷⁷ Viz čl. 27 a 28 směrnice o volném pohybu.

²⁷⁸ Viz čl. 27 odst. 2 směrnice o volném pohybu; Pořízek uvádí, že přes uvedený přítomný čas, je třeba posuzovat jednání cizince i do budoucna, a to s ohledem na možné nebezpečí opakování trestné činnosti. POŘÍZEK, Pavel. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci) In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed., 2. rozšířené vydání. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 108-229.

²⁷⁹ Srov. § 119 odst. 1 písm. a) a § 120 odst. 1 ZPC s § 119 odst. 2 a § 120 odst. 2 ZPC.

3.1.1 Ohrožení bezpečnosti státu a narušení veřejného pořádku s výhradou

Zákon o pobytu cizinců umožňuje dle § 119 odst. 2 písm. a), b) vydat rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci, který pobývá na území přechodně, a to až na 10 let, v případě, že **„ohrožuje bezpečnost státu“** nebo **„závažným způsobem narušuje veřejný pořádek; to neplatí, jde-li o občana EU, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let; do této doby se nezapočítává doba výkonu trestu odnětí svobody.“**

V případě trvalého pobytu cizince na území, nalezneme právní úpravu v § 120 odst. 2 ZPC, která vyžaduje takové jednání cizince, které **„závažným způsobem ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek a s ohledem na závažnost jeho jednání nepostačuje odnětí oprávnění k pobytu.“**

Rozhodnutí o správním vyhoštění však nelze vydat občanovi EU, jde-li o **„nezletilého občana EU, ledaže by správní vyhoštění bylo v jeho nejlepším zájmu“**, nebo **„občana EU, který na území pobývá po dobu delší než 10 let, ledaže ohrožuje bezpečnost státu zvlášť závažným způsobem.“**

Z uvedeného lze vysledovat tři odlišné formulace objektivní stránky skutkových podstat co do závažnosti narušení nebo ohrožení chráněného objektu, tedy bezpečnosti státu a veřejného pořádku. Lze tak tyto rozdělit na 3 úrovně ochrany před správním vyhoštěním, které cizincům poskytuje směrnice o volném pohybu.²⁸⁰

První z nich, nejnižší úroveň, která koresponduje s čl. 27 odst. 1 směrnice o volném pohybu, zahrnuje takové jednání cizince, které *ohrožuje bezpečnost státu*. Rozdíl oproti úpravě v případě cizince z třetích zemí je chybějící bližší specifikace, jakým způsobem může pro naplnění skutkové podstaty dojít k ohrožení bezpečnosti státu. Ze samotné formulace i vyššího stupně ochrany, která je cizincům dle této kapitoly poskytována unijním právem, je zřejmé, že k naplnění skutkové podstaty bude potřeba závažnější jednání než v případě cizince z třetích zemí. Zde nebude postačovat důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu, ale cizinec se musí přímo dopustit tak závažného jednání, které konkrétně a bezprostředně ohrožuje bezpečnost státu.

²⁸⁰ POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 278, s.108-229.

V souladu s čl. 27 odst. 1 směrnice o volném pohybu je třeba vykládat i druhou skutkovou podstatu důvodu správního vyhoštění cizince s přechodným pobytem na území, jejíž objektivní stránkou je takové jednání cizince, které *závažným způsobem narušuje veřejný pořádek*, byť jazyková formulace může být na první pohled matoucí. V souladu s výše uvedeným, bude i v tomto případě potřeba závažnější jednání než v případě cizince z třetích zemí. To ostatně uvedl i Nejvyšší správní soud v již zmíněném usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 As 4/2010-151.²⁸¹ Druhá část zákonné formulace dále obsahuje vyloučení použití tohoto důvodu výslovně na *občana EU, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let*. Toto vyloučení souvisí s čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice o volném pohybu, který stanoví, že občanovi EU nesmí být vydáno správní vyhoštění, s výjimkou naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti, pokud tento občan EU posledních 10 pobýval na území. Že tento pobyt musí být nepřetržitý naznačuje i dovětek této skutkové podstaty, který stanoví, že *do doby nepřetržitého pobytu na území se nezapočítává doba výkonu trestu odnětí svobody*. Jak dovodil SDEU v rozsudku ve věci C-400/12 *M.G.*, pro získání zvýšené ochrany před vyhoštěním, musí být požadovaná doba pobytu na území nepřerušena, výkon trestu odnětí svobody přerušuje tuto dobu pobytu.²⁸²

Druhá úroveň ochrany začleněna do § 120 odst. 2 ZPC pak přímo reflektuje požadavek směrnice o volném pohybu, který jednak stanoví, že s rostoucí integrací cizince na území je třeba paralelně zvýšit i jejich ochranu před správním vyhoštěním, a zároveň upravuje, které skupiny osob je třeba zvláště chránit před správním vyhoštěním.²⁸³

V souladu s tímto požadavkem zákonodárce zpřísnil intenzitu jednání cizince, které je nutné pro naplnění skutkové podstaty, neboť čl. 28 odst. 2 směrnice o volném pohybu přímo zakazuje vydat správní vyhoštění cizinci, který pobývá na území na základě povolení k trvalému pobytu, s výjimkou závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Promítnutím tohoto článku do vnitrostátní úpravy, cizinec s trvalým pobytem musí bezpečnost státu ohrožovat *závažným způsobem* a rovněž tímto způsobem narušovat veřejný pořádek, aby mu bylo možné vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Tedy oproti skutkové podstatě v případě cizince s přechodným pobytem, se bude jednat co do

²⁸¹ Viz bod 40: „Zatímco obecně u cizinců z tzv. třetích zemí postačí existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek, u občana EU či jeho rodinného příslušníka je uložení správního vyhoštění podmíněno tím, že ten veřejný pořádek závažným způsobem již aktuálně narušuje.“

²⁸² POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 278, s. 108-229.

²⁸³ Viz bod 24 preambule směrnice o volném pohybu.

intenzity o vážnější chování, i když tomu jazykové znění v případě narušení veřejného pořádku neodpovídá.²⁸⁴ Příkladem chování vyplývající z judikatury SDEU v rozsudku ve věci C-145/09 *Tsakouridis*, které je považováno za závažné narušení veřejného pořádku, je nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami. Obecně lze tedy říci, že se bude jednat o páchaní velmi závažné trestné činnosti.²⁸⁵ Judikatura SDEU však dále blíže nepřibližuje, jak je třeba tyto různé formy ohrožení bezpečnosti státu nebo narušení veřejného pořádku vykládat, a to napříč tomu, že Komise ve svém sdělení z roku 2009²⁸⁶ zdůraznila, že musí existovat jasné rozlišení mezi normálními, závažnými a naléhavými důvody, ze kterých může být rozhodnuto o vyhoštění.²⁸⁷ Přičemž zároveň nezbytnou podmínkou pro naplnění skutkové podstaty dle § 120 odst. 2 ZPC bude, v souladu se zásadou přiměřenosti, vyhodnocení, že v takovém případě nebude postačovat zrušení povolení k trvalého pobytu cizinci.

Co se týká druhého požadavku, tedy ochrany určitých skupin osob před správním vyhoštěním, právní úprava neumožňuje, ani v případě naplnění výše popsané skutkové podstaty, vyhostit jednak *nezletilé občany EU, ledaže by správní vyhoštění bylo v jejich nejlepší zájmu*, a jednak *občany EU, kteří na území pobývají po dobu delší než 10 let, ledaže ohrožují bezpečnost státu zvláště závažným způsobem*. Tato zákonná úprava měla být odrazem čl. 28 odst. 3 směrnice o volném pohybu, která zakotvuje třetí a nejvyšší úroveň ochrany před správním vyhoštěním, který požívají pouze občané EU. U osob s trvalým pobytem nad 10 let se totiž předpokládá, že si vytvořily velmi úzké citové, rodinné a další integrační vazby na území hostitelského státu a případné správní vyhoštění by pro ně představovalo velmi závažný dopad. Smysl této právní úpravy je v případě nezletilých osob veden humanitárními hledisky vyplývajícími z Úmluvy o právech dítěte.²⁸⁸ Tento článek směrnice o volném pohybu stanoví, že správní vyhoštění nelze vydat občanům EU, s výjimkou naléhavých

²⁸⁴ Znění zákona v případě správního vyhoštění cizince z přechodného pobytu a trvalého pobytu je v případě narušení veřejného pořádku stejné, viz § 119 odst. 2 písm. b) a § 120 odst. 2 ZPC. Pořízek tak dochází k závěru, že zákonodárce nezohlednil zvýšenou ochranu cizinců, kterou jim přiznává čl. 28 odst. 2 směrnice o volném pohybu. Navzdory tomu, je však třeba vykládat § 120 odst. 2 eurokonformním způsobem v souladu s čl. 28 odst. 2 směrnice o volném pohybu, a vyžadovat závažné důvody týkající se veřejného pořádku, které budou co do intenzity vážnější než v případě přechodného pobytu cizince na území.

²⁸⁵ POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 278, s. 108-229.

²⁸⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat na území členských států.

²⁸⁷ POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 278, s. 108-229.

²⁸⁸ Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 2023-04-10]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52001PC0257>

důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti, kteří jednak posledních 10 let pobývali na území a jednak jsou nezletilými osobami, kromě případů, kdy je vyhoštění v jejich nejlepším zájmu.²⁸⁹ Nicméně, jak je patrné z úpravy v zákoně o pobytu cizinců, zákonodárce nepřesně přejal znění čl. 28 odst. 3 směrnice o volném pohybu, neboť nevyžaduje splnění podmínky naléhavých důvodů týkající se veřejné bezpečnosti i na vyhoštění nezletilých občanů EU, jak naopak vyžaduje směrnice o volném pohybu.

Naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti zákonodárce do právní úpravy přejal jako *ohrožení bezpečnosti státu zvláště závažným způsobem*. Judikatura SDEU ve věci C-145/09 *Tsakouridis* k tomuto pojmu, resp. k odpovídajícímu pojmu naléhavých důvodů, zdůraznila, že zásah do veřejné bezpečnosti musí v tomto případě být obzvláště závažný a zároveň připustila, že za naléhavý důvod týkající se veřejné bezpečnosti lze považovat i nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami, který dříve ve stejné věci podřadila pod pojem závažné narušení veřejného pořádku. Další rozsudek SDEU pak ve věci C-348/09 *P.I.* pod tento pojem zařadil širokou škálu trestných činů, jako je terorismus, nedovolený obchod s drogami, zbraněmi a lidmi, korupce, praní peněz, organizovaná trestná činnost a další.²⁹⁰

Při posuzování nejlepšího zájmu dítěte je nutné v průběhu správního řízení vycházet a zohlednit požadavky stanovené Úmluvou o právech dítěte. Přičemž toto posouzení neprovádí sám správní orgán, ale orgán sociálně právní ochrany dětí ve svém stanovisku.²⁹¹

3.1.2 Ohrožení veřejného zdraví

Ohrožení veřejného zdraví představuje poslední ze tří taxativně stanovených důvodů, za který lze cizinci, který na území pobývá přechodně, udělit správní vyhoštění, a to až na 3 roky, ***ohrožuje-li veřejné zdraví tím, že trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění, pokud k takovému onemocnění došlo do 3 měsíců po vstupu na území.***

Opět lze v případě zevrubné charakteristiky této skutkové podstaty odkázat na kapitolu 2.2.3. této práce, neboť velká část obou skutkových podstat se doslovně shodují. V souvislosti s veřejným zdravím, směrnice o volném pohybu ve svém čl. 29 odst. 1 přímo upravuje, jaké

²⁸⁹ Srov. čl. 28 odst. 3 směrnice o volném pohybu.

²⁹⁰ POŘÍZEK, Pavel., op. cit. 278, s. 108-229.

²⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., bod 237 a 238.

nemoci lze považovat za dostatečně odůvodňující omezení volného pohybu. Takovými nemocemi jsou výhradně nemoci s epidemickým potenciálem definované odpovídajícími akty Světové zdravotnické organizace a jiné nakažlivé nemoci a nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu.²⁹² Jako příklad nemocí vymezených v Mezinárodním zdravotním řádu Světové zdravotnické organizace lze uvést neštovice, chřipku způsobená novým podtypem, akutní respirační syndrom SARS, cholera, plicní mor, žlutou zimnici apod. Významné však je, že ochranná opatření v souvislosti s výskytem těchto nemocí musí být použitelná i pro samotné státní občany členského státu vydávající správní vyhoštění cizinci. Tento požadavek koresponduje s čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU, tedy s právem cizince nebýt v rámci působnosti unijního práva diskriminován na základě státní příslušnosti.²⁹³

Výrazným rozdílem oproti úpravě skutkové podstaty v případě cizinců z třetích zemí je limitace doby, kdy k onemocnění cizince mohlo dojít, a to maximálně do 3 měsíců po vstupu na území. Jinak řečeno, pokud cizinec onemocní po uplynutí 3 měsíců po vstupu na území, tento důvod pro uložení správního vyhoštění nelze aplikovat.²⁹⁴ Doba 3 měsíců je dle důvodové zprávy ke směrnici o volném pohybu stanovena s ohledem na čl. 8 a 10 této směrnice, který upravuje vydávání osvědčení o registraci a pobytových karet, pokud cizinec plánuje pobyt na území delší než 3 měsíce.²⁹⁵ Dle čl. 8 odst. 2 směrnice o volném pohybu (promítnuto do § 87x odst. 2 písm. a) ZPC) musí být pobyt cizince na území delší než 3 měsíce před podáním žádosti o potvrzení o přechodném pobytu na území. Zároveň podmínkou vydání příslušného dokladu o přechodném pobytu cizinci je, že se nesmí jednat o osobu, již nelze umožnit vstup na území z důvodu, že by při pobytu na území mohla ohrozit veřejné zdraví.²⁹⁶ Z uvedeného plyne, že byla stanovena 3měsíční „karanténní doba“ pro pobyt cizince na území, v rámci které může být z důvodu ochrany veřejného zdraví vyhoštěn z území, zároveň však až po jejím uplynutí je vůbec schopen získat jakékoliv potvrzení o pobytu na území.

²⁹² Srov. čl. 29 odst. 1 směrnice o volném pohybu a čl. 2 odst. 21 schengenského hraničního kodexu v anglickém znění.

²⁹³ Viz čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU.

²⁹⁴ Srov. čl. 29 odst. 2 směrnice o volném pohybu.

²⁹⁵ Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States., op. cit. 288.

²⁹⁶ Např. § 87d odst. 1 písm. c) ve spojení s § 154 odst. 1 ZPC.

V případě cizince z třetích zemí postačovalo, aby existovalo důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem ohrozit veřejné zdraví. V tomto případě již cizinec musí ohrožovat veřejné zdraví, tedy dle jazykové formulace je předpokládána závažnější forma jednání cizince. Přesto, že není přesněji vymezené, o jaké jednání půjde, s ohledem na výše uvedené lze říci, že k naplnění skutkové podstaty dle tohoto ustanovení bude třeba minimálně taková forma jednání, za kterou je možné postihnout státního občana ČR např. podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Stejně závěry se uplatní i v případě důvodů správního vyhoštění cizince s dlouhodobým pobytem za účelem společného soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu podle § 119 odst. 4 ZPC. Co se týká karanténní doby, tak správní vyhoštění z tohoto důvodu rovněž nelze vydat cizinci s dlouhodobým pobytem, který nemocí onemocněl až po převzetí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo studia. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který již na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, a to ne dříve než 120 dnů před skončením platnosti tohoto víza.²⁹⁷ Zákonodárce však ve výčtu druhů povolení k dlouhodobému pobytu vynechal účel vědeckého výzkumu. Lze tedy předpokládat, že výjimka uplynutí karanténní doby se v tomto případě neuplatní u cizince, který dlouhodobě pobývá na území za účelem vědeckého výzkumu. Tohoto cizince tak bude možné vyhostit i po převzetí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu, pokud ohrožuje veřejné zdraví v souladu s výše uvedeným.

²⁹⁷ Viz § 42 odst. 1 a § 47 odst. 1 ZPC.

4 Důvody správního vyhoštění v praxi v letech 2017-2021

Na základě žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím byly Ředitelstvím služby cizinecké policie poskytnuty informace ohledně počtu vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění, a to dle konkrétních zákonných důvodů v rozmezí let 2017–2021. Jedná o případy, které byly zaevidovány v informačním systému cizinců v evidenci nežádoucích osob (ENO). V této evidenci se označují cizinci za nežádoucí osoby mimo jiné též na základě pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění. Policie v informačním systému v souladu s § 158 odst. 1 písm. b) bodu 10 ZPC eviduje i důvody, pro které bylo rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno.

Pro správnou interpretaci dat vyplývajících z níže uvedených tabulek je nutné upozornit na dvě skutečnosti. První z nich je fakt, že v rámci jednoho rozhodnutí o správním vyhoštění může být uvedeno více zákonných důvodů, pro které je toto rozhodnutí vydáváno. Z tohoto důvodu jsou celková čísla počtů rozhodnutí o správním vyhoštění dle konkrétních zákonných důvodů vyšší než celkový počet vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění. Za druhé, je třeba vzít v potaz, že v důsledku novel zákona o pobytu cizinců byly některé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění přesunuty a změnily své „paragrafové místo“.

Co se týká druhé skutečnosti, tak současné paragrafové znění důvodů správního vyhoštění je účinné ode dne účinnosti zákona č. 176/2019 Sb., tedy ode dne 31. 07. 2019. Předchozí znění se oproti současnému do značné míry lišilo. Novela se dotkla ve smyslu přesunutí skutkových podstat celkem 6 ustanovení, proto je nutné data číst s vědomím této změny.

Tabulka č. 1

Počty případů rozhodnutí o správním vyhoštění cizinců dle konkrétních zákonných důvodů, které byly zaevidovány v informačním systému cizinců v ENO v letech 2017-2021					
Paragrafové znění důvodu / rok	2017	2018	2019	2020	2021
§ 119 odst. 1 písm. a) bod 1				3	
§ 119 odst. 1 písm. a) bod 2	11	10	58	2056	254
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 1	358	309	298	131	208
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 2	35	26	39	11	2
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 3	3111	3495	3818	1108	899
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 4			639	2174	3530
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 5					
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 6	3		11	44	30
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 7	1			2	
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 8	146	144	197	10	4
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 9	203	234	238	213	304
§ 119 odst. 1 písm. c) bod 1	273	311	872	1916	1094
§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2	1844	2005	2092	332	198
§ 119 odst. 1 písm. c) bod 3	4	3	1	3	3
§ 119 odst. 2 písm. a)					
§ 119 odst. 2 písm. b)	41	41	45	2	
§ 119 odst. 2 písm. c)					
§ 119 odst. 4					
§ 119 odst. 5					
§ 120 odst. 1 písm. a)				1	1
§ 120 odst. 1 písm. b)				1	
§ 120 odst. 1 písm. c)					
§ 120 odst. 2					
Celkem	6030	6578	8308	8007	6527
Celkem vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění	5 119²⁹⁸	5 713²⁹⁹	7 067³⁰⁰	6 385³⁰¹	4987³⁰²

²⁹⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2017*. [online]. [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2021.aspx>.

²⁹⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2018*. [online]. [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2021.aspx>.

³⁰⁰ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2019*. [online]. [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2021.aspx>.

³⁰¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2020*. [online]. [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2021.aspx>.

³⁰² Ministerstvo vnitra České republiky. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2021*. [online]. [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2021.aspx>.

Jak vyplývá z přehledové tabulky, zmíněná novela se dotkla ve smyslu přesunutí skutkových podstat celkem 6 ustanovení. Velké meziroční rozdíly v počtech jednotlivých důvodů správního vyhoštění tak můžeme pozorovat zejména u důvodů nelegálního zaměstnávání a podnikání cizinců, kdy nejprve podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 ZPC byl v průměru ročně v letech 2017-2018³⁰³ evidován tento důvod správního vyhoštění v 3 303 případech. V následujících letech však byla skutková podstata změněna nově na pobyt bez platného cestovního dokladu, a došlo tedy naopak k rapidnímu poklesu, a to až 3x v roce 2020 a až 4x v roce 2021. Zrcadlový efekt pak měl § 119 odst. 1 písm. c) ZPC, jehož počty v ukládání se v důsledku změny skutkové podstaty, upravující nově důvod nelegálního zaměstnávání a podnikání cizinců namísto pobytu bez platného cestovního dokladu, v letech 2020-2021 zvýšily opět v průměru až 5x oproti průměru v letech 2017-2018. Podobný trend lze sledovat i ve vztahu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 ZPC a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 ZPC.

Zajímavou anomálii lze nalézt v roce 2020 v případě ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 ZPC. Lze předpokládat, že takto vysoké číslo (v porovnání s předchozími lety i následujícím rokem) souvisí s trendem vydávání rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci za porušení ochranných opatření v souvislosti s nemocí Covid-19, a to nikoli z důvodu ohrožení veřejného zdraví, ale právě z důvodu ohrožení veřejného pořádku (viz kapitola 2.1.3.).

Z tabulky lze rovněž vyčíst, že se v roce 2020-2021 začínal postupně měnit trend důvodů pro vydání správního vyhoštění. V předchozích letech převládaly důvody nelegálního zaměstnávání a podnikání cizinců (srov. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 ZPC v letech 2017 a 2018). Od roku 2020 začaly postupně převažovat důvody neoprávněné pobytu cizinců na území (srov. opět § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 v letech 2020 a 2021).

Zároveň je patrné, že občanům EU a jejich rodinným příslušníkům, jakož i cizincům z třetích zemí pobývajících na území na základě trvalého pobytu, je správní vyhoštění vydáváno v naprosto zanedbatelných počtech případů. V případě občanů EU a jejich rodinných příslušníků převládá důvod narušení veřejného pořádku.

³⁰³ Rok 2019 je v důsledku zmíněné novely rokem přechodovým, neboť novela nabyla účinnosti přibližně v polovině tohoto roku, a proto nelze z číselných údajů v tomto roce jednoznačně určit, jaká čísla spadají, pod které skutkové podstaty, pokud v tomto roce došlo ke změně skutkové podstaty.

Následující tabulka pak pro představu nabízí přehled počtů cizinců, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění v letech 2017-2021, a to dle rozlišení podle státní příslušnosti.

Ve statistice cizinců s vydaným rozhodnutím o správním vyhoštění dlouhodobě převládají státní příslušníci Ukrajiny, které následují státní příslušníci Moldavska. V roce 2021 došlo k výraznému zvýšení počtu státních příslušníků Sýrie, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění a kteří se tak posunuli na 3. místo. Tento posun lze přisuzovat zesílené migrační vlně ze zemí Blízkého východu a Afriky, neboť podobný trend lze sledovat i u státních příslušníků Maroka, případně v letech 2020–2021 i u státních příslušníků Afghánistánu. Mezi další významněji zastoupené cizince s vydaným rozhodnutím o správním vyhoštění patří státní příslušníci Gruzie, Uzbekistánu nebo Vietnamu.

Tabulka č. 2

Počet cizinců (včetně státní příslušnosti) s vydaným rozhodnutím o správním vyhoštění, které byly zaevidovány do informačního systému cizinců v ENO v letech 2017-2021					
Státní příslušnost / rok	2017	2018	2019	2020	2021
Ukrajina	3451	3856	4631	4233	2718
Moldavsko	688	888	1171	1050	984
Uzbekistán	179	107	122	125	99
Gruzie	18	50	120	121	123
Vietnam	114	96	157	116	93
Albánie	32	36	76	113	17
Srbsko	30	36	49	54	23
Afghánistán	7	5	14	41	47
Rusko	102	91	69	36	65
Maroko	4	4	2	34	104
Sýrie	2	7	25	32	245
Libye	17	24	25	29	10
Kazachstán	34	44	59	28	49
Mongolsko	16	24	16	27	29
Turecko	15	22	19	25	41

Závěr

Předmětem této práce je jednak systematické uspořádání důvodů správního vyhoštění založené na jejich společných znacích a jednak vymezení a charakteristika jednotlivých skutkových podstat s pomocí terminologie trestního práva, tedy s ohledem na objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku skutkových podstat.

Zákon o pobytu cizinců výslovně vyjmenovává důvody, pro které může být cizinci vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. Jejich taxativní zákonný výčet splňuje požadavek stanovený v čl. 14 odst. 5 Listiny, který podmiňuje vyhoštění cizince jen v případech stanovených zákonem. Při interpretaci jednotlivých skutkových podstat je nutné vzít v potaz unijní právní předpisy upravující pobyt cizinců a občanů EU, neboť tyto určují zásadním způsobem jejich výkladový rámec. Není proto možné tyto skutkové podstaty vnímat pouze v kontextu zákona o pobytu cizinců, ale je nutné vidět širěji i na unijní úrovni.

Určité systematické uspořádání jednotlivých důvodů vyplývá již ze samotného zákona o pobytu cizinců, a to ve dvou rovinách. První z nich je rozlišení jednotlivých důvodů správního vyhoštění v závislosti na druhu pobytu cizince na území ČR, a dále podle kategorie cizince, kterému je správní vyhoštění ukládáno. Z rozdílných důvodů tak je možné uložit správní vyhoštění:

- cizinci s přechodným pobytem;
- občanovi EU nebo jeho rodinnému příslušníkovi s přechodným pobytem;
- cizinci s povolením k dlouhodobému pobytu;
- cizinci s trvalým pobytem;
- občanovi EU nebo jeho rodinnému příslušníkovi s trvalým pobytem.

Nejnižší ochranu cizinci před správním vyhoštěním poskytuje přechodný pobyt. Tento zároveň poskytuje správnímu orgánu i největší manipulační prostor co do důvodů, pro které je možné cizince vyhostit. Se zvyšující se integrací cizince na území, a tedy i s kvalitou pobytového oprávnění, se zároveň snižuje počet důvodů správního vyhoštění uplatnitelných vůči těmto cizincům. Tento trend je důsledkem transpozice unijních směrnic, které zakotvují zvýšenou ochranu některých cizinců.³⁰⁴ Jedná se o cizince, kteří pobývají na území po delší

³⁰⁴ Např. směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech; směrnice 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny a směrnice 2016/801 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia,

dobu nebo za účelem sloučení rodiny či studia nebo vědeckého výzkumu. Samostatnou kategorií pak tvoří občané EU a jejich rodinní příslušníci, kterým lze udělit správní vyhoštění pouze ze tří důvodů stanovených směrnicí o volném pohybu. V případě trvalého pobytu se pak tyto důvody ještě výrazněji zužují.

Druhou rovinu uspořádání představuje rozdělení důvodů správního vyhoštění do tří kategorií podle závažnosti jednání cizince a tomu odpovídající době zákazu vstupu na území. Z tohoto členění lze vyčíst, že nejzávažnější jednání, kterého se může cizinec na území dopustit, představuje ohrožení nebo narušení zájmů a hodnot chráněných státem, které nejsou zákonodárcem blíže definovány a představují neurčité právní pojmy. Méně závažnou kategorií představují důvody, které v zásadě vyplývají z porušení povinností cizince stanovených v zákoně o pobytu cizinců, týkající se zejména neoprávněného pobytu na území. Nejméně závažnou kategorií pak tvoří důvody, které dle zákonodárce představují nejmenší hrozbu pro zájmy chráněné státem.

Cílem této práce bylo systematicky uspořádat jednotlivé důvody správního vyhoštění dle společných znaků jejich skutkových podstat. Pro tuto systematiku není podstatné, do jaké kategorie závažnosti zákonodárce jednotlivé skutkové podstaty zařadil, ani jakým druhem pobytu cizinec disponuje, byť je zřejmé, že vzhledem k omezenému počtu důvodů v případě občana EU a jeho rodinného příslušníka, se tato systematika z velké části dotýká pouze cizinců z třetích zemí. Hodnotící prvek pro vytvoření jednotlivých skupin představovaly společné znaky skutkových podstat jednotlivých důvodů.

Na základě těchto pak bylo možné rozdělit důvody správního vyhoštění do 5 skupin, a to na *preventivní důvody správního vyhoštění*, jejichž společným znakem je výrazný znak prevence, který je obsažen již v samotném zákonném znění skutkových podstat (byť jak je upozorněno v případě občanů EU a jejich rodinných příslušníků je tento znak oslaben). Další skupinu tvoří *důvody související s neoprávněným pobytem cizinců na území ČR* vyznačující se zejména pobytem cizince na území ČR bez platných cestovních dokladů či oprávnění k pobytu. Třetí skupinu lze vymezit jako *důvody spojené s nelegálním zaměstnáváním a podnikáním cizinců*, jejímž znakem je neoprávněná účast cizince na českém trhu práce. Předposlední skupinu tvoří *důvody související s překročením hranic ČR*, jejichž společným znakem je překročení

stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti aupair.

vnějších, případně vnitřních hranic ČR. Další důvody správního vyhoštění pak představují zbytkovou skupinu, pro kterou není typický žádný výrazný společný znak.

V rámci takto vymezených skupin byly jednotlivé skutkové podstaty charakterizovány s ohledem na jejich objekt a objektivní stránku. Jak totiž vyplývá ze samotné povahy správního vyhoštění, subjektem nemůže být nikdo jiný než cizinec. Rozdíl spočívá pouze v tom, zda půjde o cizince z třetích zemí nebo občana EU, případně jeho rodinného příslušníka. Rovněž subjektivní stránka se ukázala jako nepodstatný znak, neboť je u drtivé většiny skutkových podstat důvodů stejná. Správní orgán navíc není povinen jakkoli prokazovat zavinění cizince ve vztahu k naplnění skutkové podstaty důvodu správního vyhoštění. Výjimku představuje § 119 odst. 1 písm. b) odst. 8 ZPC, který výslovně stanoví, že cizinec se dopustí jednání s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu. Druhou výjimku představuje § 119 odst. 1 písm. b) bod 6 ZPC, který stanoví, že k naplnění skutkové podstaty může dojít již ve stádiu pokusu o překročení státní hranice v úkrytu, přičemž jedním ze zákonných znaků pokusu je právě úmysl. V případě objektu a objektivní stránky se dá uzavřít, že analogie trestního práva posloužila účelu této práce, tedy charakteristice jednotlivých skutkových podstat důvodů správního vyhoštění, ačkoli ani v tomto případě jí nebylo možné aplikovat zcela důsledně. Jak již bylo zmíněno, objektivní stránka některých skutkových podstat důvodů správního vyhoštění nespočívá v jednání cizince, ale představuje právní událost. Příkladem je ohrožení veřejného zdraví tím, že cizinec trpí nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčního onemocnění.³⁰⁵

Zevrubnější analýza jednotlivých skutkových podstat umožňuje zodpovědět první položenou otázku v úvodu této práce, tedy zda jsou jednotlivé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění vymezeny v souladu s požadavky unijního práva, z nichž jejich vymezení v zákoně o pobytu cizinců vychází. Z výše uvedeného můžeme dovodit, že ne vždy jsou skutkové podstaty vymezeny dostatečně v souladu s unijním právem, některé dokonce unijnímu právu přímo odporují či jsou zmatečné, jak je patrné z následujících třech příkladů.

Příklad zmatečné právní úpravy představuje vyprázdňené ustanovení § 119 odst. 6 ZPC týkající se správního vyhoštění cizince s dlouhodobým pobytem, kterému byla udělena mezinárodní ochrana. Takového cizince nelze v souladu se zásadou *non-refoulement* vyhostit

³⁰⁵ Viz např. § 119 odst. 1 písm. c) bod 3 ZPC, § 119 odst. 2 písm. c) ZPC, § 119 odst. 4 ZPC.

do země původu. Zároveň návratová směrnice nepřipouští možnost zakázat vstup pouze na území ČR, ale vždy na území všech členských států EU.

V případě skutkové podstaty upravené v § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 ZPC, tedy „*důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku*“, bylo poukázáno na nedůslednou implementaci návratové směrnice v souvislosti s jejím čl. 11 odst. 2, který rozlišuje mezi vážným ohrožením veřejného pořádku a prostým ohrožením veřejného pořádku, kdy s tímto vymezením spojuje i odlišnou délku zákazu vstupu. Zákon o pobytu cizinců toto rozlišení nečiní a zavádí pouze přísnější kategorii závažného narušení veřejného pořádku s možností uložit zákaz vstupu cizinci až na 10 let. Správní orgány by však měly při důsledném eurokonformním výkladu tyto dva pojmy rozlišovat, neboť závažné ohrožení veřejného pořádku představuje co do intenzity vážnější chování cizince a nemůže být směřováno s chováním, za které lze dle návratové směrnice zakázat cizinci vstup „pouze“ na dobu do 5 let.

Ani transpozice směrnice o volném pohybu nebyla zcela důsledná. Zákonodárce do vnitrostátní úpravy nepromítl požadavek na zvýšenou ochranu občana EU a jeho rodinného příslušníka s trvalým pobytem, kterou jim přiznává směrnice o volném pohybu. Zákonná úprava v § 120 odst. 2 ZPC, tedy v případě občana EU nebo jeho rodinného příslušníka s povolením k trvalému pobytu, je totiž stejná jako v případě občana EU nebo jeho rodinného příslušníka s přechodným pobytem v § 119 odst. 2 písm. b) ZPC.

Nadto je třeba zmínit, že nedostatečné vymezení skutkových podstat, či spíše chybějící ustálená judikatura, způsobuje nekonzistentnost v rozhodování správních orgánů, potažmo správních soudů. Jako příklad lze zmínit zaměňování, respektive směřování pojmů ohrožení veřejného zdraví s pojmem narušení veřejného pořádku v souvislosti s porušováním ochranných opatření cizincem, které představovalo v roce 2020 značný jev.

V neposlední řadě je rovněž třeba upozornit na dualismus úpravy některých skutkových podstat v právu správním a trestním. Typickým příkladem je prokázání se padělaným dokladem nebo dokladem jiné osoby vydávaným za vlastní, což naplňuje jak skutkovou podstatu důvodu správního vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 ZPC, tak zároveň skutkovou podstatu trestného činu dle § 348 trestního zákoníku, tedy padělání a pozměnění veřejné listiny. Nabízí se tak otázka, zda v případě, kdy by proběhla obě řízení, a došlo by i

k uložení stejné „sankce“ cizinci, tedy trestu vyhoštění a rozhodnutí o správním vyhoštění, nepozbývá jedno z řízení, respektive uložené vyhoštění účel a smysl.

Druhou položenou otázkou v úvodu práce bylo, zda je možné v rámci charakteristiky důvodů správního vyhoštění hovořit o materiálním znaku jako v případě nauky trestního práva.

Přikláním se spíše k názoru, že již samotné zákonné vymezení jednotlivých důvodů správního vyhoštění podle jejich závažnosti, délky zákazu pobytu na území ČR a pobytového oprávnění v sobě jistý základní materiální znak, tedy společenskou škodlivost, již obsahuje. Jsem nicméně přesvědčená, že probíhá i dodatečné posuzování materiálního znaku správním orgánem, neboť tento rozhoduje o délce zákazu vstupu na území státu, a to dle stanoveného rozmezí a samotné závažnosti chování cizince. Dle mého názoru je posuzování materiálního znaku u důvodů správního vyhoštění přítomno již ze samotné podstaty činnosti správního orgánu podle zákona o pobytu cizinců, kdy naplní jeho hlavní činnosti je zejména rozhodování na základě správního uvážení a interpretace (neurčitých) právních pojmů. Na druhou stranu, zákonodárce nenabízí správnímu orgánu v případě rozhodování o správním vyhoštění prostor k úvahám, zda jednání, kterého se cizinec dopustil, je dostatečně společensky škodlivé pro uložení správního vyhoštění. Jak již bylo uvedeno, při naplnění skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění je správní orgán povinen takové rozhodnutí vydat a nemá možnost uvážení. Správní orgán tak na rozdíl od orgánů činných v trestním řízení nemůže reagovat přiměřeně na chování cizinců, ve smyslu, zda rozhodnutí o správním vyhoštění uloží či nikoli v závislosti na posouzení, zda a jaký materiální znak důvodu správního vyhoštění byl či nebyl naplněn. „Zautomatizované“ rozhodování o správním vyhoštění i v kontextu toho, že některé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění lze současně postihnout jako trestný čin či přestupek, se jeví poměrně přísné a dle mého názoru přispívá ke značnému prohlubování právní nejistoty nejen samotného cizince.

K úvahám *de lege ferenda* lze snad s odkazem na výše uvedené a s ohledem na dlouhodobě plánovanou novou právní úpravu zákona o pobytu cizinců uvést, že se nabízí celkové zjednodušení právní úpravy, neboť srozumitelné podmínky pobytu cizinců a předvídatelná právní úprava je nejen v zájmu cizinců, ale především také státu. V úvahu přichází v první řadě zejména uvedení vnitrostátní úpravy některých skutkových podstat důvodů do souladu s unijní úpravou, neboť jak bylo uvedeno výše, ne vždy byla transpozice zcela důsledná, a v takovém případě se může cizinec dovolávat přímého účinku práva EU. Rovněž se s ohledem

na výše uvedené nabízí zakotvení možnosti správního uvážení i v případě rozhodování o správním vyhoštění, která by umožnila správnímu orgánu přiměřeněji reagovat a individuálně posuzovat materiální znak skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění. Na místě by případně bylo i přeformulování skutkových podstat důvodů správního vyhoštění, které se kryjí s trestnými činy, případně přestupky tak, aby bylo zřejmé, která právní úprava se použije a nedocházelo k současnému běhu více řízení.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
NSS	Nejvyšší správní soud
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
ZPC	Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a o změně některých zákonů
Návratová směrnice	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

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

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

BRAŽINA, Radislav, Markéta BEDNÁŘOVÁ a Terezie BOKOVÁ. *Správní vyhoštění s důrazem na správní uvážení a neurčité právní pojmy*. Brno: Masarykova univerzita, 2019. ISBN 978-80-210-9495-6.

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.

FALTA, David. § 98. In: FALTA, David. *Zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí (zákon o zaměstnanosti)*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. In beck-online [právní informační systém].

GLOZYGOVÁ Michaela. Jak naložit s nelegální prací cizinců? In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022. ISBN 978-80-7631-069-8.

HÁCHA, Emil., HOETZEL Jiří., WEYR František., LAŠTOVKA Karel., ed. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II., I až O. Brno: Polygrafia, 1932.

HONUSKOVÁ, Věra. Aplikace výhrady veřejného pořádku při zásazích do osobní svobody. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 12. června 2009 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. ISBN 978-80-7357-490-1.

HRADEČNÁ, Pavla. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-869-7.

HURDÍK, Jan. Kauza. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. In beck-online [právní informační systém].

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 7. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-380-3.

KINDL, Milan., KINDL, Tomáš., KINDLOVÁ, Michaela., ŠÍMA, Alexander. a kol. § 545. *Občanský zákoník – Komentář s judikaturou. Svazek V – Právní skutečnosti (§ 545–654)*. 1. vyd. Ostrava: CODEXIS publishing, 2018. In CODEXIS [právní informační systém].

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.

KORECKÁ, Věra. Protiprávní úkon. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. In beck-online [právní informační systém].

KOSAŘ, David. Kapitola XXXII Procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců (čl. 1 Protokolu č. 7). In: KMEC, Jiří., KOSAŘ, David., KRATOCHVÍL, Jan., BOBEK,

- Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1390. In beck-online [právní informační systém].
- LAŠŤOVKA, Karel. *Československé správní právo. Část zvláštní. I. díl*. Praha: Melantrich, 1936.
- LAVICKÝ, Petr. § 1 Soukromé a veřejné právo; dispozitivnost; zakázaná ujednání. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 6. In beck-online [právní informační systém].
- MATES, Pavel. ŠEMÍK, Karel. Společenská škodlivost. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 7. Praha: C. H. Beck., 2021. ISSN 1210-6410.
- NOVOTNÁ, Kateřina. Veřejný pořádek jako důvod pro zajištění cizince: Covid-19 jako výzva (nejen) pro české správní soudnictví. *Soudní rozhledy: rozhodnutí soudů České republiky*. 3. Praha: C.H. Beck, 2022. ISSN 1211-4405.
- POŘÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě dle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu? In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. ISBN 978-80-904579-3-5.
- POŘÍZEK, Pavel. Pokus o škálu výhrad veřejného pořádku v cizineckých a azylových věcech aneb není výhrada jako výhrada. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022. ISBN 978-80-7631-069-8.
- POŘÍZEK, Pavel. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci) In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed., 2. rozšířené vydání. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 108-229.
- POTĚŠIL, Lukáš. § 3. In: POTĚŠIL, Lukáš., HEJČ, David., RIGEL, Filip., MAREK, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 53. In beck-online [právní informační systém].
- PROVAZNÍK, Jan. § 337. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022. In beck-online [právní informační systém].
- PROVAZNÍK, Jan. § 339. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022. In beck-online [právní informační systém].
- PROVAZNÍK, Jan. § 340. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022. In beck-online [právní informační systém].
- PROVAZNÍK, Jan. § 342. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022. In beck-online [právní informační systém].
- PÚRY, František. § 80 Vyhoštění. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. In beck-online [právní informační systém].
- SCHEUER Jan. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 6. Praha: Ministerstvo vnitra., 2015, ISSN 0139-6005.
- SLÁDEKOVÁ, Stanislava. Když je v sázce národní bezpečnost: Ohrožení bezpečnosti státu jako důvod pro neudělení pobytového oprávnění cizinci, se zaměřením na

krátkodobá víza. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019. ISBN 978-80-7631-036-0.

VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Pojem veřejný pořádek v rozhodnutích soudů: stanovení hranice významové neurčitosti. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. ISBN 978-80-87949-02-3.

VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. ISBN 978-80-904579-3-5.

WEYR, František a Jiří HOETZEL, ed. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Rovnost, 1948.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Commentary on the Refugee Convention 1951, Articles 2-11, 13-37. In: *United Nations High Commissioner for Refugees* [online]. Geneva: Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997 [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4ab5fb9/commentary-refugee-convention-articles-2-11-13-37bremwritten-professor.html>

International Health Regulations (2005) Third edition. In: *World Health Organization* [online]. 3rd edition. France: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2016 [cit. 2023-02-11]. ISBN 978 92 4 158049 6. Dostupné z: https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations#tab=tab_1

Ministerstvo vnitra České republiky. *BREXIT: Pobyt občanů UK od 1. ledna 2021*. [online]. [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/brexit.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>

Ministerstvo vnitra České republiky. *Legální migrace: Občané EU a jejich rodinní příslušníci*. [online]. [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/legalni-migrace.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>

Ministerstvo vnitra České republiky. *Osobní doklady*. [online]. [cit. 2023-03-10]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/osobni-doklady-642319.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>

Ministerstvo vnitra České republiky. *Zaměstnanecká karta*. [online]. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zamestnanecka-karta.aspx>

PASTOREK, Štěpán. Aktuální trestněprávní a pracovněprávní otázky nelegálního zaměstnávání cizinců – část III. *Právní prostor* [online]. 2022, 14. 04. 2022 [cit. 2023-03-23]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/o-aktualni-trestnepravni-pracovnepravni-otazky-nelegalniho-zamestnavani-cizincu-cast-iii>

Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the

Member States. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 2023-04-10]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52001PC0257>

Slovník spisovného jazyka českého. *Důvod* [online]. Praha: Ústav pro jazyk český, Akademie věd České republiky [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: https://sjc.ujc.cas.cz/search.php?heslo=d%C5%AFvod&sti=13290&where=full_text&hsubstr=no

SVOBODA, Karel. *Slovo a slovesnost: Důvod a příčina* [online]. 46. Praha: Praha: Academia, 1985 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2571-0885. Dostupné z: <http://sas.ujc.cas.cz/archiv.php?art=3056>

3. Seznam použitých právních předpisů

Důvodová zpráva 2005/0167 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni

Ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 10. 2014, Č. j.:52128/2014-NH-30.0-14.10.2014.

Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat na území členských států.

Sdělení Ministerstva vnitra č. 395/2021 Sb., o vyhlášení seznamu hraničních přechodů a seznamů přeshraničních propojení.

Směrnice 2016/801, o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti aupair.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 274/2004 Sb., kterou se stanoví seznam nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 05. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97

Rozsudek ESLP ve věci *Al Nashif proti Bulharsku*, ze dne 20. 06. 2002, stížnost č. 50963/99.

Rozsudek ESLP ve věci *C. G. a ostatní proti Bulharsku*, ze dne 24. 04. 2008, stížnost č. 1365/07.

Rozsudek ESLP ve věci *Muhammad and Muhammad proti Rumunsku*, ze dne 15. 10. 2020, stížnost č. 80982/12.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2021, č. j. 32 A 30/2021-14.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 04. 2022, č. j. 41 A 16/2022-16.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 05. 2022, č. j. 16 A 80/2021-32.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 06. 2012, č. j. 75 A 4/2012–60.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 05. 2022, č. j. 22 A 25/2022-21.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 01. 2023, č. j. 34 A 58/2022-18.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 07. 06. 2022, č. j. 16 A 14/2022-48.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 06. 2022, č. j. 4 A 26/2022-24.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1164/ 2007 Sb. NSS.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 3596/2017 Sb. NSS.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 4031/2020 Sb. NSS, bod 22.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01. 08. 2013, č. j. 6 As 28/2013-38.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05. 11. 2020, č. j. 9 Azs 210/2020-29.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06. 08. 2015, č. j. 2 Azs 98/2015-37.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07. 02. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07. 11. 2019, č. j. 1 Azs 338/2019-45.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 06. 2015, č. j. 9 Azs 61/2015-54.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 01. 2017, č. j. 5 Azs 209/2016-27.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 02. 2021, č. j. 2 Azs 43/2020-27.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 04. 2021, č. j. 6 Azs 409/2020-27.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 5 Azs 126/2014-31.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017-20.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 05. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 Azs 299/2017-18.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 9 Azs 283/2014-33
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 06. 2014, č. j. 3 Ads 60/2013-32.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 07. 2018, č. j. 6 Azs 96/2018-30.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2022, č. j. 3 Azs 235/2022-27.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 02. 2021, č. j. 5 Azs 381/2020-24.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 06. 2014, č. j. 2 As 52/2013-69.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 06. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006-58.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 08. 2019, č. j. 2 Azs 435/2018-24.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 09. 2018, č. j. 6 Azs 220/2018-30.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 04. 2008, č. j. 4 As 24/2008-77.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 03. 2015, č. j. 4 Azs 4/2015-43.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 5 Azs 132/2014-45.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 05. 2015, č. j. 9 Azs 71/2015-35
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 09. 2015, č. j. 1 Azs 151/2015-34.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 01. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 05. 2012, č. j. 5 As 70/2010-109.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 07. 2015, č. j. 8 Azs 38/2015-41.
Rozsudek SDEU ve věci *E. P.* ze dne 12. 12. 2019, C-380/18.

Rozsudek SDEU ve věci *Ouhrami* ze dne 26. 07. 2017, C-225/16.

Rozsudek SDEU ve věci *Z. Zh. a O.* ze dne 11. 06. 2015, C-554/13.

Rozsudek velkého senátu SDEU ve věci *ZZ*, ze dne 04. 06. 2013, C-300/11.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 04. 06. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 07. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 3667/2018 Sb. NSS.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 03. 05. 2022, sp. zn. I. ÚS 7/22.

5. Seznam ostatních zdrojů

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

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

Důvodová zpráva k zákonu 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.

Důvodová zpráva k zákonu č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Důvodová zpráva k zákonu 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, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Seznam příloh

Příloha č. 1

Tabulka č. 1

Počty případů rozhodnutí o správním vyhoštění cizinců dle konkrétních zákonných důvodů, které byly zaevidovány v informačním systému cizinců v ENO v letech 2017-2021					
Paragrafové znění důvodu / rok	2017	2018	2019	2020	2021
§ 119 odst. 1 písm. a) bod 1				3	
§ 119 odst. 1 písm. a) bod 2	11	10	58	2056	254
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 1	358	309	298	131	208
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 2	35	26	39	11	2
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 3	3111	3495	3818	1108	899
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 4			639	2174	3530
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 5					
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 6	3		11	44	30
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 7	1			2	
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 8	146	144	197	10	4
§ 119 odst. 1 písm. b) bod 9	203	234	238	213	304
§ 119 odst. 1 písm. c) bod 1	273	311	872	1916	1094
§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2	1844	2005	2092	332	198
§ 119 odst. 1 písm. c) bod 3	4	3	1	3	3
§ 119 odst. 2 písm. a)					
§ 119 odst. 2 písm. b)	41	41	45	2	
§ 119 odst. 2 písm. c)					
§ 119 odst. 4					
§ 119 odst. 5					
§ 120 odst. 1 písm. a)				1	1
§ 120 odst. 1 písm. b)				1	
§ 120 odst. 1 písm. c)					
§ 120 odst. 2					
Celkem	6030	6578	8308	8007	6527
Celkem vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění	5 119	5 713	7 067	6 385	4987

Příloha č. 2
Tabulka č. 2

Počet cizinců (včetně státní příslušnosti) s vydaným rozhodnutím o správním vyhoštění, které byly zaevidovány do informačního systému cizinců v ENO v letech 2017-2021					
Státní příslušnost / rok	2017	2018	2019	2020	2021
Ukrajina	3451	3856	4631	4233	2718
Moldavsko	688	888	1171	1050	984
Uzbekistán	179	107	122	125	99
Gruzie	18	50	120	121	123
Vietnam	114	96	157	116	93
Albánie	32	36	76	113	17
Srbsko	30	36	49	54	23
Afghánistán	7	5	14	41	47
Rusko	102	91	69	36	65
Maroko	4	4	2	34	104
Sýrie	2	7	25	32	245
Libye	17	24	25	29	10
Kazachstán	34	44	59	28	49
Mongolsko	16	24	16	27	29
Turecko	15	22	19	25	41

Důvody správního vyhoštění

Abstrakt

Tato práce se zaměřuje na významný instrument migrační politiky, kterým je správní vyhoštění, respektive jednotlivé důvody, pro které může být rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci vydáno. Zákon o pobytu cizinců vyčerpávajícím způsobem pokrývá jednotlivé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění, nicméně jejich obsah není vždy na první pohled zcela jasný. Přestože je správní vyhoštění specifickým nástrojem kontroly v oblasti přistěhovalectví, nikoli nástrojem k trestání cizince za porušení stanovených povinností, ve svém důsledku citelně zasahuje do života cizince.

Hlavním účelem této diplomové práce je vymežit a charakterizovat jednotlivé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění a systematicky je uspořádat podle společných znaků. Pro tyto účely je významné zkoumat jednotlivé skutkové podstaty za použití terminologie nauky trestního práva o trestném činu, tedy zejména vymezení typových znaků skutkové podstaty – objektu, objektivní stránky, subjektu a subjektivní stránky. Charakteristika by měla reflektovat smysl a původ právní úpravy konkrétní skutkové podstaty, určení základních znaků nežádoucího chování cizince, které jsou nutné pro naplnění skutkové podstaty, jakož i pojmů, které jsou definiční pro skutkovou podstatu. V případě většiny skutkových podstat je zároveň zmíněná i relevantní judikatura.

Práce si klade za cíl zodpovědět následující otázky. Jsou jednotlivé skutkové podstaty důvodů správního vyhoštění vymezeny v souladu s požadavky unijního práva, z nichž jejich vymezení v zákoně o pobytu cizinců vychází?

Je možné v rámci charakteristiky důvodů správního vyhoštění hovořit o materiálním znaku jako v případě nauky trestního práva?

Úvodní část této práce je věnována obecnému vymezení pojmu správní vyhoštění a souvisejícím pojmům za účelem získání širšího kontextu. Významné je zejména odlišení správního vyhoštění od trestu vyhoštění ukládaného v trestním řízení a vymezení druhů pobytů cizince na území, jakož i jednotlivých znaků skutkové podstaty, dle nichž probíhá charakteristika.

Těžištěm této práce je druhá a třetí část, ve kterých jsou konkrétně řešeny jednotlivé důvody správního vyhoštění dle společných znaků jejich skutkových podstat. Kritérium dělení na druhou a třetí část je pro účely této práce skutečnost, zda je vyhošťovaná osoba příslušníkem třetí země, či občanem EU, případně je rodinným příslušníkem občana EU.

Čtvrtá kapitola nabídne náhled do přehledové tabulky zpracovávající počty případů rozhodnutí o správním vyhoštění cizinců dle konkrétních zákonných důvodů, které byly zaevidovány v informačním systému cizinců v evidenci nežádoucích osob v letech 2017-2021.

Klíčová slova:

Důvody správního vyhoštění

Správní vyhoštění

Správní řízení

The grounds for administrative expulsion

Abstract

This thesis focuses on an important instrument of migration policy, which is administrative expulsion, or more precisely the grounds for which a decision on administrative expulsion may be issued to a foreign national. The Act on the Residence of Foreign Nationals exhaustively covers the individual grounds for administrative expulsion, but their content is not always clear at first glance. Although administrative expulsion is a specific instrument of immigration control, and not a tool for punishing the foreign national for violation of the established obligations, it has a tangible impact on the foreign national's life.

The main purpose of this thesis is to define and characterize the individual facts of the grounds for administrative expulsion and to organize them according to common features systematically. For these purposes, it is important to examine the individual facts using the terminology of the doctrine of criminal law i.e., in particular the definition of the typical features of the facts - object, objective aspect, subject and subjective aspect. The characterisation should reflect the meaning and origin of the legal regulation of the specific facts, the identification of the essential features of the undesirable conduct of the foreign national that is necessary for the fulfilment of the ground for administrative expulsion, as well as the concepts that are defining for the facts. For most of the facts, the relevant case law is also mentioned.

The thesis aims to answer the following questions. Are the individual facts of the grounds for administrative expulsion defined in accordance with the requirements of EU law on which their definition in the Act on the Residence of Foreign Nationals is based?

Is it possible to speak of a material feature within the characteristics of the grounds for administrative expulsion as in the case of the doctrine of criminal law?

The introductory part of this thesis is devoted to a general definition of the concept of administrative expulsion and related concepts in order to provide a broader context. Particularly important is the distinction between administrative expulsion and the expulsion

penalty imposed in criminal proceedings and the definition of the types of residence of foreign national, as well as the individual elements of the facts according to which the characterization takes place.

The focus of this thesis is on the second and third parts, in which the individual grounds for administrative expulsion are specifically addressed according to the common features of their factual bases. For the purposes of this thesis, the criterion for the division into the second and third parts is whether the person to be expelled is a third-country national or an EU citizen or a family member of an EU citizen.

The fourth chapter will offer an insight into the overview table processing the number of cases of administrative expulsion decisions of foreign nationals according to specific legal grounds in the years 2017-2021.

Key words:

The grounds for administrative expulsion

Administrative expulsion

Administrative proceedings