

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Lucie Říhová**  
**Právní povaha správního vyhoštění**

**Olomouc, 2016**

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma správní vyhoštění vypracovala samostatně a citovala všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30.3.2016

Lucie Říhová“

Na tomto místě bych chtěla velmi poděkovat JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D., která vedení práce věnovala svůj cenný čas a poskytla mi velice hodnotné poznámky a rady. Rovněž chci poděkovat Mgr. Pavlu Šejnohovi, který mne přivedl na stěžejní myšlenku mé práce. Díky patří mé rodině, za veškerou psychickou i hmotnou podporu v průběhu mého studia. Děkuji svému partnerovi, který mi vždy dával najevo svou plnou podporu a důvěru.

# Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
1. Institut správního vyhoštění	10
1.1. Evropské právo	10
1.2. Česká právní úprava	11
1.3. Definiční prvky institutu správního vyhoštění dle české právní úpravy	11
1.3.1. Ukončení pobytu	11
1.3.2. Cizinec	11
1.3.3. Území	12
1.3.4. Doba k vycestování	12
1.3.5. Doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území	14
1.3.6. Důvody pro uložení správního vyhoštění	14
1.3.7. Překážky pro uložení či výkon rozhodnutí o správním vyhoštění	15
1.4. Obecné znaky správního vyhoštění	16
1.4.1. Účel správního vyhoštění	16
1.5. Procesní záruky v řízení o správním vyhoštění	16
1.5.1. Právní zastoupení cizince	17
1.5.2. Opravné prostředky	17
1.5.3. Soudní přezkum rozhodnutí	17
1.5.4. Kasační stížnost	18
2. Správní opatření	19
2.1. Právní úprava	19
2.2. Druhy opatření ve správním řádu	19
2.2.1. Předběžné opatření	19
2.2.2. Opatření proti nečinnosti	20
2.2.3. Opatření obecné povahy	22
2.2.4. Další druhy opatření	23

2.3. Vymezení shodných definičních znaků opatření ve správním řádu .....	24
2.3.1. Autoritativnost a jednostrannost.....	24
2.3.2. Vydání z úřední povinnosti.....	24
2.3.3. Předepsaná forma.....	24
2.3.4. Konkrétnost a individuálnost .....	24
2.3.5. Opravné prostředky .....	25
2.3.6. Účel správního opatření .....	25
2.3.7. Shrnutí.....	25
2.4. Ochranná opatření .....	26
2.4.1. Opravné prostředky .....	27
3. Správní vyhoštění jakožto správní opatření.....	28
3.1. Aplikace pojmových znaků správního vyhoštění na znaky opatření.....	28
3.1.1. Jednostranné rozhodnutí o správním vyhoštění z moci úřední .....	28
3.1.2. Stanovení konkrétních práv a povinností konkrétní osobě .....	29
3.1.3. Předepsaná forma správního vyhoštění .....	30
3.1.4. Porovnání účelu správního opatření a vyhoštění.....	31
3.1.5. Opravné prostředky .....	32
3.2. Správní vyhoštění jako ochranné opatření .....	33
4. Sankce ve správním právu .....	35
4.1. Stručně ke správnímu trestání .....	35
4.1.1. Ústavní záruky správního trestání.....	35
4.2. Účel sankce .....	36
4.3. Pojmové znaky sankce .....	36
4.3.1. Pojem sankce podle trestního práva.....	36
4.4.2. Sankce jako prostředek státního donucení .....	37
4.4.3. Uložení sankce určitému pachateli.....	37
4.4.4. Orgán oprávněný k uložení sankce.....	37
4.4.5. Újma způsobená pachateli .....	38

4.5. Opravné prostředky.....	38
5. Správní vyhoštění jako sankce .....	39
5.1. Aplikace pojmových znaků sankce na znaky správního vyhoštění.....	39
5.1.1. Prostředek státního donucení.....	39
5.1.2. Uložení správního vyhoštění určité osobě.....	39
5.1.3. Orgán oprávněný k uložení správního vyhoštění.....	40
5.1.4. Újma způsobená pachateli .....	40
5.1.5. Porovnání účelu sankce a správního vyhoštění .....	41
5.2. Opravné prostředky.....	42
5.2.1. Přiměřenost lhůty k podání žaloby ve správním soudnictví .....	42
5.3. Shrnutí .....	44
6. Právní povaha správního vyhoštění .....	45
6.1. Právní povaha správního vyhoštění podle nauky a judikatury .....	45
6.2. Závěry z posouzení v předchozích kapitolách .....	45
6.2.1. Zavinění.....	45
6.2.2. Míra správního uvážení .....	46
6.2.3. Účel správního vyhoštění.....	46
6.2.4. Procesní záruky.....	46
6.3. Shrnutí .....	47
Závěr.....	48
Seznam použitých zdrojů.....	50
Abstrakt v rodném jazyce .....	54
Abstract .....	54
Seznam klíčových slov.....	55
Key words .....	55

## Seznam použitých zkratk

**ZoPC** – zákon č. 326/1999 Sb., o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších zákonů.

**s.ř.** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**s.ř.s.** – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

**přest.z./přest.zák.** – zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn mimo ust. zákona č. 204/2015 Sb. účinných k 1.10.2016.

**t.z.** – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

**Úmluva** – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 ve znění sdělení č. 41/1996 Sb., č. 243/1998 Sb., č. 114/2004 Sb.m.s. a č. 48/2010 Sb.m.s.

**Listina** – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

**ESLP** – Evropský soud pro lidská práva

**SDEU** – Soudní dvůr Evropské unie

**NSS** – Nejvyšší správní soud

## Úvod

V současnosti zažívá evropský kontinent poměrně složité období, které je ve společnosti nazýváno jako migrační krize. V této souvislosti je nezbytné nastavení kontrolních mechanismů k regulaci přistěhovalectví, které by se vyznačovaly vysokou mírou funkčnosti, ale zároveň je zapotřebí jejich soulad s mezinárodněprávními požadavky a také normami vnitrostátního (ústavního) práva.

V následujících kapitolách jsem se rozhodla podrobit zkoumání institut správního vyhoštění, který představuje jeden ze způsobů nuceného ukončení pobytu cizince na území České republiky. V rámci školní výuky, kdy jsem navštěvovala volitelný předmět Klinika uprchlického a cizineckého práva, mne vyučující přivedl na myšlenku, zda by bylo možné posoudit správní vyhoštění jakožto sankci. Takový závěr by ovšem byl v rozporu se současnou naukou i judikaturou a mohl by představovat určitý průlom v dosavadním vnímání správního vyhoštění.

Hlavním cílem mé práce je tedy analýza jednotlivých institutů, která mne dovede k odpovědi na zásadní otázku, tedy zda je možné na správní vyhoštění pohlížet jako na sankci. Znaky správního opatření a sankce pak porovnávám se znaky institutu správního vyhoštění. Tomuto pojetí rovněž odpovídá samotné členění práce, kde se nejdříve věnuji samotnému pojmu správního vyhoštění a následně vymezení pojmu správního opatření a správní sankce a poté zejména porovnáním znaků těchto institutů se znaky správního vyhoštění.

V následujícím textu se však dotýkám nejen samotné aplikace pojmových znaků správního opatření a sankce na znaky správního vyhoštění, ale rovněž některých dalších zajímavých momentů, které souvisí s rozhodnutím o správním vyhoštění, např. prostředky zajištění výkonu rozhodnutí, lhůta k podání odvolání či správní žaloby. Ve vztahu ke zmíněným lhůtám zkoumám otázku přiměřenosti jejich délky, která je na první pohled nepochybně velice krátká a ohledně své přiměřenosti budí jistou pochybnost. Další otázkou, které se v práci dotýkám, je možnost uložení správního vyhoštění na základě důvodného nebezpečí, že by cizinec při svém pobytu na území mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Tehdy totiž judikatura nevyžaduje, aby s cizincem bylo nejdříve vedeno a pravomocně skončeno řízení o vině a sankci za protiprávní jednání – domnívám se proto, že na tomto místě může hrozit porušení zásady presumpce nevinny.

Závěry z dostupné literatury a judikatury se často omezují na konstatování, že správní vyhoštění není sankcí, ale „pouhým“ správním opatřením. Z toho důvodu se ve své práci snažím zobecnit a vymezit institut správního opatření i sankce ukládané ve správním trestání, což mi napomůže k lepšímu pochopení obou institutů a následnému posouzení právní povahy správního vyhoštění. Ve vztahu ke správnímu opatření jsem narazila na problém neexistence jakékoli definice či jiného teoretického vymezení tohoto institutu. Teorie ani judikatura neřeší obecné znaky správního opatření ani nevymezuje, o jakou formu činnosti správních orgánů se jedná, ačkoli



tohoto pojmu často užívá. Vybrala jsem tedy druhy správních opatření uvedené ve správním řádu a pokusila se zjistit, zda existují společné znaky jednotlivých druhů a tyto znaky jasněji vymezit.

K tématu správního vyhoštění existuje celá řada kvalitních zdrojů, zejména článků v odborných časopisech. Rovněž pro analýzu správního opatření či sankce jsem využila množství existujících zdrojů. Nutno ale poznamenat, že možností pohlížet na správní vyhoštění jako na sankci se ve své práci podrobněji nezabýval žádný autor ani soudy v rámci rozhodovací činnosti (zejména Nejvyšší správní soud, Evropský soud pro lidská práva, ...). Práci jsem zpracovala k právnímu stavu a judikatuře k 30.3.2016.

# 1. Institut správního vyhoštění

V případě definice správního vyhoštění je zapotřebí znát vymezení pojmu nejen v národní právní úpravě, ale i v rovině práva evropského, vzhledem k tomu, že existují jisté rozdílnosti v přístupu v určení, co se rozumí pod pojmem vyhoštění.

## 1.1. Evropské právo

Definice pojmu vyhoštění je uvedena v článku 3 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 (tzv. návratová směrnice). Tento předpis rozlišuje mezi rozhodnutím o navrácení a vyhoštěním. Rozhodnutí o navrácení je pak definováno jako: „správní či soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu“ a vyhoštění jako: „výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu.“

Celý proces ukončení pobytu cizince<sup>1</sup> na území státu tedy můžeme rozčlenit do několika částí. V první řadě stát vysloví neoprávněnost pobytu této osoby, přičemž uloží cizinci tzv. povinnost návratu<sup>2</sup>. K dobrovolnému splnění povinnosti návratu pak stát sám, případně na žádost cizince<sup>3</sup> stanovuje přiměřenou lhůtu. V případě, že lhůta nebyla stanovena nebo v jejím průběhu nebyla dobrovolně splněna povinnost návratu, má stát právo přikročit k přijetí nezbytných opatření pro výkon rozhodnutí.<sup>4</sup> V dikci směrnice by se zde dalo hovořit o vyhoštění v užším smyslu.

Evropská úmluva o lidských právech<sup>5</sup> naproti tomu vyhoštění chápe ve smyslu širším, jakožto pojem zahrnující v sobě – s výjimkou extradice – jakékoli opatření vynucující odjezd cizince.<sup>6</sup> Podle ESLP může intenzity vyhoštění dosáhnout za určitých okolností také odepření vstupu na území.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Státního příslušníka třetí země, tzn. občan státu, který není členem EU a není zároveň občanem Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska.

<sup>2</sup> Čl. 3 odst. 3 Směrnice EP a Rady 2008/115/ES: „Pro účely této směrnice se rozumí „navrácením“ proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat, – do země jeho původu, nebo – do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo – do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme.

<sup>3</sup> Čl. 7 odst. 1 Směrnice EP a Rady 2008/115/ES.

<sup>4</sup> Čl. 8 odst. 1 Směrnice EP a Rady 2008/115/ES.

<sup>5</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

<sup>6</sup> Důvodová zpráva k Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>7</sup> Rozhodnutí ESLP ve věci Nolan a K. proti Rusku, § 112.

## 1.2. Česká právní úprava

V české právní úpravě rozlišujeme vyhoštění ve smyslu trestněprávním a vyhoštění správní. V této části se budu věnovat pouze úpravě správního vyhoštění. Ust. § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů stanoví legální definici správního vyhoštění takto: „Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie.“ Na rozdíl od práva evropského, které vyhoštění chápe v nejšířším slova smyslu, právo české rozlišuje několik způsobů nuceného opuštění území státu. Kromě správního vyhoštění existují také instituty zvláštních opatření za účelem vycestování z území a předání<sup>8</sup> či průvozu<sup>9</sup>. Vyhoštění tak představuje pouze jeden ze způsobů, jak vynutit odjezd cizince z území ČR.<sup>10</sup>

## 1.3. Definiční prvky institutu správního vyhoštění dle české právní úpravy

### 1.3.1. Ukončení pobytu

V obecné rovině můžeme rozlišovat ukončení pobytu dobrovolné a nedobrovolné, či vynucené. V rovině správního vyhoštění hovoříme o vynuceném ukončení pobytu, kdy osoba opouští území České republiky na základě rozhodnutí správního orgánu. Cizinec pak může opustit území dobrovolně, s využitím doby určené k vycestování, anebo nedobrovolně např. poté, co byla osoba zajištěna pro účely správního vyhoštění.

### 1.3.2. Cizinec

Cizincem se pro účely zákona o pobytu cizinců na území České republiky rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.<sup>11</sup> Cizincem je tedy občan státu Evropské unie, osoba se státním občanstvím jednoho či více států mimo EU kromě České republiky a také osoba bez státního občanství (bezdomovec, apatrida). Cizincem z logiky věci nemůže být osoba, která je státním občanem nejen cizího státu, ale zároveň i České

---

<sup>8</sup> Nucené opuštění území ČR cizincem a jeho předání do jiného státu na základě mezinárodní smlouvy (§ 129 zákona o pobytu cizinců)

<sup>9</sup> Vstup, pobyt a vycestování cizince z území ČR prováděné policií nezávisle na vůli cizince na základě mezinárodní smlouvy nebo vyžádání jiného státu (§152 zákona o pobytu cizinců)

<sup>10</sup> *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkoumání: 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. 16-17

<sup>11</sup> Ust. § 1 odst. 2 ZoPC

republiky. Na občany České republiky se totiž bez dalšího vztahuje zákaz nuceného opuštění vlasti zakotvený ve článku 14 odst. 4 věta druhá Listiny základních práv a svobod<sup>12</sup>

Problém s uložení správního vyhoštění osobě bez státní příslušnosti může spočívat v určení země, do níž by měla tato osoba vycestovat. Ust. § 121 ZoPC zakotvuje možnost vycestování osoby bez státní příslušnosti do státu, který vyslovil souhlas s přijetím takové osoby. Pravděpodobně se bude v takovém případě jednat o stát, k němuž má osoba bez státní příslušnosti nejužší vazby (stát původu, nachází se zde rodinní příslušníci osoby, apod.).

### 1.3.3. Území

Státní území je takový prostor, kde stát vykonává svou svrchovanou moc. Jedná se o část země zahrnující suchozemský povrch vymezený státními hranicemi, vnitřní a pobřežní vody a také veškerý prostor nad i pod suchozemskou a vodní částí státního území. Stát může svou svrchovanou moc uplatňovat i k jiným územím či objektům, a to dle norem mezinárodního práva. Tyto objekty nejsou státním územím, ale spadají pod výkon státní moci (např. lodě, letadla, území diplomatických misí, apod.).<sup>13</sup>

V rámci správního vyhoštění pak musíme rozlišit dvě různá území, jichž se týká zákaz vstupu cizince. Jedná-li se o cizince z třetích zemí<sup>14</sup>, pak jim po uložení správního vyhoštění není dovoleno vstoupit na území všech členských států EU.<sup>15 16</sup> Na druhou stranu, pokud se jedná o cizince, který je občanem EU nebo rodinným příslušníkem občana EU, lze zákaz vstupu vztáhnout pouze na území České republiky.<sup>17</sup>

### 1.3.4. Doba k vycestování

Příslušný orgán<sup>18</sup> v rámci rozhodnutí o správním vyhoštění cizince také v souladu s ust. § 118 odst. 1 a 3 ZoPC stanoví cizinci dobu k vycestování z území. Tato doba se obecně pohybuje v rozmezí od 7 do 60 dnů. V případě, že správní vyhoštění je založeno důvodem daným v ust. § 119 odst. 1 písm. a) ZoPC<sup>19</sup>, je možné, aby Policie ČR stanovila dobu k vycestování kratší než 7 dní.

---

<sup>12</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>13</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 94-95.

<sup>14</sup> Státy, které nejsou členy EU. Třetí zemí dále není Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

<sup>15</sup> Ust. § 118 odst. 1 ZoPC

<sup>16</sup> Z díkce daného ust. ZoPC vyplývá, že nelze znemožnit vstup cizince na území jakéhokoli nečlenského státu, byť není považován za tzv. třetí zemi.

<sup>17</sup> Ust. § 118 odst. 2 ZoPC.

<sup>18</sup> Dle ust. § 1 odst. 1 ve spojení s ust. § 161 odst. 1 ZoPC vykonávají působnost správních orgánů v rámci Policie ČR odbory cizinecké policie a ředitelství služby cizinecké policie. Místní příslušnost je ust. § 161 odst. 2 ZoPC stanovena místem pobytu cizince na území nebo místem, kde se cizinec převážně zdržuje.

<sup>19</sup> § 119 Správní vyhoštění z přechodného pobytu na území

Běh doby stanovené k vycestování z území úzce souvisí s institutem zajištění pro účely správního vyhoštění. Tato doba totiž v souladu s ust. § 118 odst. 3 ZoPC začíná běžet až ode dne ukončení zajištění a v případě, že byl cizinec zajištěn již v průběhu doby stanovené k vycestování, běh této doby se zajištěním přerušuje. Zajištění je jedním z opatření za účelem vycestování cizince z území České republiky.

### ***Tzv. mírnější opatření za účelem vycestování cizince***

Vzhledem k tomu, že institut zajištění cizince má sloužit jakožto ultima ratio<sup>20</sup>, musí správní orgán zvážit, zda daného účelu, tedy zabezpečení vycestování cizince nelze docílit mírnějšími prostředky.

Nejmírnějším institutem je dobrovolný návrat na základě žádosti cizince dle ust. § 123a ZoPC. Cizinec je oprávněn podat žádost o dobrovolný návrat v případě, že dosud neuplynula doba stanovená k jeho vycestování nebo pokud se nachází v zajištění. Náklady na dobrovolný návrat cizince může za podmínek stanovených v ust. § 123a odst. 1 ZoPC nést Ministerstvo vnitra ČR.

V případě, že cizinec nepodá žádost o dobrovolný návrat, má správní orgán možnost uložit mu v souladu s ust. § 123b odst. 1 písm. a) ZoPC povinnost oznámit adresu místa pobytu, zdržovat se na tomto místě, a to zejména ve stanovené době, kdy má být provedena pobytová kontrola.

Další možností zabezpečení vycestování cizince je složení tzv. finanční záruky dle ust. § 123b odst. 1 písm. b) ve spojení s ust. § 123c ZoPC. Tehdy cizinec, cizinec s povoleným dlouhodobým nebo trvalým pobytem či občan ČR složí na účet policie peněžitou částku ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním. Tato částka je potom navrácena složiteli na základě ohlášení či osobní žádosti cizince podané na zastupitelském úřadě ve státě, kde má povolen pobyt.

### ***Zajištění za účelem správního vyhoštění***

Pokud cizinec závažným způsobem poruší povinnost uloženou mu rozhodnutím o zvláštním opatření anebo existuje důvodný předpoklad, že uložení takového opatření nebude dostačující, může správní orgán přistoupit k rozhodnutí o zajištění cizince.

V případě, že správní orgán přistoupí k zajištění cizince ještě před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění, je zapotřebí průběžně zkoumat, zda existuje tzv. reálný předpoklad pro jeho

---

(1) 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,

a) až na 10 let,

1. 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, nebo

2. je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ...

<sup>20</sup> Tento závěr vyplývá z ust. § 124 odst. 1 ZoPC, který stanoví, že k zajištění cizince pro účely správního vyhoštění lze přistoupit za podmínky, že nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. V původním znění zákona tato opatření nebyla upravena. Ust. § 123a až §123c byly do ZoPC včleněny novelou, z.č. Sb.

vyhoštění. K problematice reálného předpokladu existuje poměrně rozsáhlá judikatura ESLP a SDEU, která uvádí, že postačí pouze „pravděpodobná absence reálného předpokladu pro vyhoštění“<sup>21</sup> cizince, aby zajištění cizince postrádalo legitimní důvod a bylo neslučitelné s významem ust. čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. SDEU<sup>22</sup> též uvádí, že „pouze skutečný předpoklad, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené [v čl. 15 návratové směrnice], odpovídá reálnému předpokladu pro vyhoštění.“

Pojem reálný vychází z českého překladu pojmu užívaného v anglickém znění návratové směrnice – reasonable (případně ve francouzském znění raisonnable). SDEU ve stejném významu užívá výrazu realistic (francouzsky réaliste). Ve výše citovaném rozsudku SDEU užívá rovněž pojmu skutečný předpoklad anebo pojmu nepravděpodobný, přičemž se neurčitý pojem reálný předpoklad pokouší těmito výrazy nahradit, či blíže specifikovat.<sup>23</sup>

### 1.3.5. Doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území

Rámec určení doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území je stanoven v čl. 11 odst. 2 návratové směrnice. Tento článek stanoví, že doba, po niž má cizinec uložen zákaz vstupu na území, zpravidla nepřesáhne 5 let. Česká právní úprava však využívá možné výjimky z tohoto rozsahu stanovené v témže článku, a dobu zákazu vstupu stanoví až na 10 let v případě, že pobyt cizince představuje důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu s užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činností ohrožujících základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území či jiným obdobným způsobem anebo pokud existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušovat veřejný pořádek.<sup>24</sup>

### 1.3.6. Důvody pro uložení správního vyhoštění

Zákon o pobytu cizinců ve své systematické výslovně neuvádí jakýkoli výčet důvodů pro uložení správního vyhoštění. Tyto důvody vyplývají zejména z dikce ust. § 119 ZoPC. Zejména se jedná o porušení povinností stanovených tímto zákonem, jakožto základní normou upravující vstup a pobyt cizinců na území České republiky. Avšak rovněž porušení jiných právních předpisů naplňuje podmínky pro uložení správního vyhoštění. Zákonodárce na tomto místě uvádí opakované porušování právních předpisů a také maření výkonu soudních či správních rozhodnutí.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Rozhodnutí ESLP ve věci Massoud vs. Malta, § 67.

<sup>22</sup> Rozhodnutí SDEU ve věci Said Samilovich Kadzoev ze dne 30.11.2009, výrok č. 5.

<sup>23</sup> Srov. též VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel. Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. s. 13,18-19.

<sup>24</sup> Srov. ust. § 119 odst. 1 písm. a), odst. 3 a ust. § 120 odst. 1 písm. a) a b) ZoPC

<sup>25</sup> Ust. § 119 odst. 1 písm. b), bod 9

Důležitým pojmem pro stanovení důvodu uložení správního vyhoštění je pojem závažného narušení veřejného pořádku ve vztahu k důvodu uložení správního vyhoštění občanu Evropské unie. Judikatura Nejvyššího správního soudu k tomuto pojmu uvádí, že za závažné narušení veřejného pořádku nelze považovat jakékoli protiprávní jednání jedince. Toto jednání musí představovat skutečné aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. V každém případě je nutné vždy individuálně posoudit jednání této osoby s přihlédnutím ke všem okolnostem také v souladu s požadavky čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a rady č. 2004/38/ES.<sup>26 27</sup>

### 1.3.7. Překážky pro uložení či výkon rozhodnutí o správním vyhoštění

Zákon o pobytu cizinců v tomto ohledu rozeznává hned několik situací. Správní orgán buď rozhodnutí o správním vyhoštění nemůže vydat, nebo vykonat a ve specifických případech je pak správní orgán povinen rozhodnutí o správním vyhoštění zrušit. Nevydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince souvisí zejména s hrozbou pronásledování nebo jiné těžké újmy v případě, že by se cizinec navrátil do vlasti., a tedy s možností požádat o udělení mezinárodní ochrany.

Bylo-li rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno a cizinci byla udělena mezinárodní ochrana dle zákona o azylu (azyl nebo doplňková ochrana), pozbývá rozhodnutí o správním vyhoštění své platnosti ex lege.<sup>28</sup> Velmi přísné podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění platí pro osoby nezletilé, které mohou být vyhoštěny pouze z velice závažných důvodů.<sup>29</sup> Zákon o pobytu cizinců také stanoví omezení pro uložení správního vyhoštění občanům EU a obdobně též jejich rodinným příslušníkům.

Důležitým institutem v rámci správního vyhoštění je nevydání rozhodnutí, jež by mělo za následek nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.

Podobně také nemožnost vykonat rozhodnutí souvisí s výše uvedenými důvody pro nevydání rozhodnutí.<sup>30</sup> K možnosti cizince vycestovat je správní orgán povinen vyžádat si závazné stanovisko Ministerstva vnitra, a v případě, že je toto stanovisko negativní, je vydáno cizinci vízum nad 90 dní za účelem strpění.

---

<sup>26</sup> Srov. Usnesení NSS ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

<sup>27</sup> Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 21.9.2006, sp.zn. 11 Ca 50/2006 k pojmu veřejný pořádek uvádí: „Veřejným pořádkem ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se rozumí soustava pravidel chování, která jsou obsažena v právních předpisech, ale i pravidel, která v právních předpisech obsažena nejsou, jestliže jejich zachování je podle obecného názoru lidí v určitém místě a čase nezbytnou podmínkou pokojného stavu (např. základní pravidla slušnosti, morálky, respektování práv druhých). Dosáhne-li určité jednání takové intenzity, že je lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona, je nutno považovat je za porušení veřejného pořádku závažným způsobem [§ 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Nemusí jít přitom pouze o jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu.“

<sup>28</sup> Srov. ust. § 120 odst. 7 a 8 ZoPC

<sup>29</sup> Ust. § 119a odst. 3 a § 120 odst. 2 písm. a) ZoPC

<sup>30</sup> Viz ust. § 119a odst. 4 ZoPC

## 1.4. Obecné znaky správního vyhoštění

Správní vyhoštění naplňuje znaky rozhodnutí jakožto jedné z forem činnosti státní správy. Jedná se o jednostranný akt, vydávaný z úřední povinnosti za splnění zákonem stanovených podmínek. Rozhodnutí směřuje ke stanovení konkrétních práv a povinností konkrétní osoby.

### 1.4.1. Účel správního vyhoštění

Hlavním účelem vydání správního vyhoštění je dle nauky i judikatury zabezpečení dodržování právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na území České republiky. Jedná se o specifický preventivní prostředek v oblasti kontroly přistěhovalectví, který nemá trestní charakter.<sup>31</sup> Ovšem v některých případech může uložení správního vyhoštění způsobit dotčené osobě nezanedbatelnou újmu, a proto je nutno zvážit, zda právě v takových případech může mít správní vyhoštění spíše charakter sankce.

## 1.5. Procesní záruky v řízení o správním vyhoštění

Základním mezinárodním pramenem práva cizince na využití prostředků právní ochrany v řízení o správním vyhoštění je již výše zmiňovaná Evropská úmluva o lidských právech, respektive čl. 1 Protokolu č. 7 k této Úmluvě. Tento článek stanoví právo cizince, který má povolen pobyt na území signatářského státu na uplatnění námitek proti svému vyhoštění, přezkoumání svého případu a zakotvuje též právo dát se za tímto účelem zastupovat. Zde je nutno poznamenat, že uvedená mezinárodněprávní úprava dopadá pouze na osoby, které mají pobyt na území státu povolen. Toto ustanovení se tedy nedotýká cizinců, kteří dosud neprošli imigrační kontrolou, cizince, kteří se nacházejí v tranzitní zóně, cizince, kteří byli na území přijati za jiným než pobytovým účelem (non-residential purpose) ani na cizince, kteří čekají na rozhodnutí o udělení pobytu.<sup>32</sup>

Procesní záruky v řízení o správním vyhoštění upravuje též návratová směrnice. Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu.<sup>33</sup> Neoprávněný pobyt je pak pro účely zákona o pobytu cizinců považován za pobyt přechodný, stejně jako jiné druhy „pobytu“ (např. zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, setrvání nebo strpění na území nebo pobyt do právní moci rozhodnutí

---

<sup>31</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005-52, publikovaný pod č. 1164/2007 Sb. NSS nebo rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne

<sup>32</sup> KOSAŘ, David. Procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců (č. 1 Protokolu č. 7). In KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1390.

<sup>33</sup> Čl. 2 odst. 1 návratové směrnice.



ministerstva o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území nebo soudu o žalobě ve věci dočasné ochrany).<sup>34</sup>

### **1.5.1. Právní zastoupení cizince**

Jak je již výše uvedeno, právo nechat se ve věci zastupovat vyplývá již z Úmluvy. Rovněž návratová směrnice zakotvuje právo na právní pomoc, a to ve článku 13 odst. 3. Česká právní úprava toto právo zakotvuje na ústavní úrovni v ust. čl. 37 odst. 2 LZPS, ze kterého vyplývá, že toto právo svědčí každému, tedy i cizinci, který se nachází na území České republiky.

Zákon o pobytu cizinců sám právo na zastoupení cizince v řízení o správním vyhoštění neupravuje. Ust. § 168 ZoPC stanoví, na která řízení podle ZoPC se správní řád nevztahuje. V taxativním výčtu řízení nenajdeme řízení o správním vyhoštění, a proto lze podpůrně užít příslušných ustanovení správního řádu, zde konkrétně ust. § 33 odst. 1 s.ř., které zakotvuje právo zvolit si zmocněnce na základě pověření plnou mocí. V případě, že je nezletilý nebo omezen v procesní způsobilosti, musí být cizinec v řízení zastoupen zákonným zástupcem.<sup>35</sup>

### **1.5.2. Opravné prostředky**

Proti rozhodnutí o správním vyhoštění je přípustné podat odvolání do pěti dnů od oznámení, tj. ode dne doručení stejnopisu rozhodnutí do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením.<sup>36</sup> Obecná lhůta k podání odvolání, tedy 15 dní, se využije v případě správního vyhoštění cizince mladšího 18 let. Odvolání pak zákon přiznává automaticky odkladný účinek.

Lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání se potom řídí správním řádem, vzhledem k absenci speciální úpravy. Nadřízený správní orgán<sup>37</sup> tedy rozhodnutí vydá v souladu s ust. § 71 s.ř. bez zbytečného odkladu, případně využije podpůrně lhůty 30 dnů, pokud ve věci není možné rozhodnout bez zbytečného odkladu.

### **1.5.3. Soudní přezkum rozhodnutí**

Tento institut je v souladu s požadavky Úmluvy na právo dát přezkoumat svůj případ podle ust. čl. 1 odst. 1 písm. b) Protokolu č. 7 a stejně tak je v souladu s požadavky na prostředky procesní nápravy podle čl. 13 návratové směrnice. V rámci směrnice dokonce postačuje pouze jeden z prostředků procesní nápravy, a to buď odvolání, nebo přezkum nezávislým a nestranným subjektem (nejčastěji soudem).

---

<sup>34</sup> Srov. ust. § 118 odst. 5 ZoPC.

<sup>35</sup> Ust. § 32 odst. 1 s.ř.

<sup>36</sup> Ust. § 169 odst. 5 ve spojení s ust. § 72 odst. 1 s.ř.

<sup>37</sup> V řízení o správním vyhoštění je nejbližší nadřízeným správním orgánem Ředitelství služby cizinecké policie v souladu s ust. § 163 odst. 1 písm. f) bod 1 ZoPC ve spojení s ust. § 89 odst. 1 s.ř.

Zákon o pobytu cizinců umožňuje nejen podat odvolání, ale také navrhnout soudní přezkum rozhodnutí. Ovšem v případě rozhodnutí o správním vyhoštění stanoví k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí pouze 10denní lhůtu od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, přičemž její zmeškání nelze prominout.<sup>38</sup> Ke stanovení lhůty k podání žaloby NSS uvádí, že vzhledem k netrestní povaze správního vyhoštění, které je pouze „specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěbovalectví“, není možné považovat ani takto výrazně zkrácenou lhůtu za projev diskriminace vůči cizincům v oblasti práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.<sup>39</sup>

Stejně jako odvolání, přiznává zákon odkladný účinek i podané žalobě. Toto pravidlo však neplatí v případě, že rozhodnutí o správním vyhoštění cizince bylo vydáno z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.<sup>40</sup>

#### 1.5.4. Kasační stížnost

Řízení o kasační stížnosti se řídí příslušnou právní úpravou v soudním řádu správním.<sup>41</sup> Ust. § 102 s.ř.s. stanoví tzv. objektivní přípustnost kasační stížnosti proti každému rozhodnutí vydanému ve správním soudnictví založenou na principu generální kaluzule.<sup>42</sup> Pokud tedy s.ř.s. nestanoví výjimku pro rozhodnutí ve věcech správního vyhoštění, je proti takovému rozhodnutí možné podat k NSS kasační stížnost. Kasační stížnost ve věcech správního vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců není ani nepřipustná, ba ani nepřijatelná.<sup>43</sup>

Nepřijatelnost kasační stížnosti je zakotvena v ust. § 104a a týká se pouze řízení ve věcech mezinárodní ochrany, které svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> Ust. § 172 odst. 2 ZoPC.

<sup>39</sup> Rozsudek NSS ze dne 14.7.2005, č.j.: 5 Azs 94/2005-52.

<sup>40</sup> Ust. § 172 odst. 3 ZoPC.

<sup>41</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> ZAVŘELOVÁ, Jitka. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha C.H.Beck, 2013, s. 896 (§ 102 soudního řádu správního).

<sup>43</sup> Srov. ust. § 104 a 104a s.ř.s.

<sup>44</sup> K tomu usnesení NSS ze dne 26.4.2006, č.j.: 1 Azs 13/2006-39: „Přesabem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je - kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce - pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázkách. Přesab vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.“

## 2. Správní opatření

Důvodem pro zařazení této kapitoly byla zejména snaha uchopit institut správního opatření vzhledem k tomu, že literatura i judikatura týkající se správního vyhoštění tento pojem pravidelně užívá, přičemž vymezení tohoto pojmu chybí. V následujících podkapitolách se budu zabývat pouze obecnou právní úpravou, zároveň si uvědomuji, že v praxi veřejné správy existuje nepřehledné množství druhů správních opatření, která se mohou od těchto „základních“ značně lišit. Přesto se domnívám, že mi obecná právní úprava pomůže ujasnit alespoň nejzákladnější aspekty institutu správního opatření.

### 2.1. Právní úprava

Správní opatření představuje bezpochyby jednu z forem činnosti správních orgánů. Právní úpravu vydávání správního opatření však nalezneme pouze v rovině specifických druhů správních opatření. Právní úprava správního řádu neobsahuje vymezení pojmu správního opatření ani obecnou úpravu podmínek pro jeho vydání – pravomoc, příslušnost, věcné či osobní vymezení (jako tomu bývá u jiných forem činnosti veřejné správy). Pro obecné vymezení je proto zapotřebí zabývat se jednotlivými druhy opatření vydávaných ve správním právu a z jejich společných znaků potom vytvořit obecnou definici a vymezit definiční znaky tohoto institutu.

V odborné literatuře lze nalézt jedinou obecnou definici opatření: „Opatření je název pro různé věcné i procesní kroky orgánů, jejichž právní intenzita a síla je různá. Zpravidla se opatření nepřiznává povaha rozhodnutí a v takovém případě se proti němu nepřipouštějí opravné prostředky. Někdy opatření znamená vyvolání, resp. provedení změny ve faktickém stavu. Jindy se výrazu opatření používá jako názvu pro označení sankce ukládané za přestupek.“<sup>45</sup> Ovšem jedná se již o starší publikaci, která byla vydána za doby socialismu. V následujícím textu se tedy mimo jiné pokusím zjistit, nakolik byla tato definice právní naukou i praxí překonána.

## 2.2. Druhy opatření ve správním řádu

### 2.2.1. Předběžné opatření

Obecná úprava předběžného opatření je obsažena v ust. § 61 s.ř. jako procesní prostředek sloužící k zajištění účelu řízení před vydáním rozhodnutí.<sup>46</sup> Správní orgán může předběžným opatřením

---

<sup>45</sup> MADAR, Zdeněk a kol. *Právní slovník. Svazek I. (A-O)*. 5. vydání. Praha: Panorama, 1988, s. 635.

<sup>46</sup> JURNÍKOVÁ, Jana. Průběh řízení v prvním stupni a zvláštní ustanovení o některých řízeních. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 167.

uložit osobě, aby něco vykonala, něčeho se zdržela či něco strpěla, případně zajistit věc důležitou pro samotné správní řízení nebo pro následný výkon rozhodnutí.<sup>47</sup> Z povahy předběžného opatření vyplývá, že se jedná o dočasnou úpravu poměrů. Zákon správnímu orgánu ukládá povinnost i bez návrhu předběžné opatření zrušit, pokud pomínou důvody pro jeho vydání. Pokud ke zrušení předběžného opatření nedojde, pozbývá účinnosti dnem nabytí právní moci meritorního rozhodnutí.<sup>48</sup>

Předběžné opatření vydává před skončením věci rozhodnutím z moci úřední nebo na žádost účastníka správní orgán, který vede ve věci řízení. Zákon tedy ve vztahu k předběžnému opatření stanoví formu rozhodnutí, což se odráží zejména v možnosti uplatnění opravných prostředků. Vzhledem k předběžné vykonatelnosti<sup>49</sup> předběžného opatření však není možné přiznat např. podanému odvolání odkladný účinek.<sup>50</sup>

### ***Pojmové znaky***

Na základě výše uvedené charakteristiky je možné shrnout, že předběžné opatření je jednostranný správní akt, jímž správní orgán formou rozhodnutí z moci úřední či na návrh účastníka řízení v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti určitých adresátů.<sup>51</sup> V rámci správního řízení se nejedná o meritorní rozhodnutí. Proti rozhodnutí o předběžném opatření lze podat odvolání jakožto řádný opravný prostředek. Zákon nevyklučuje ani jiné procesní prostředky ochrany – dle správního řádu se jedná o přezkumné řízení či obnovu řízení a případně lze rovněž podat žalobu ve správním soudnictví (v nejzazším případě také kasační stížnost).

### **2.2.2. Opatření proti nečinnosti**

Správní řád stanovuje správním orgánům v rámci jejich činnosti povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů<sup>52</sup>, což úzce souvisí nejen s principy dobré správy a právní jistoty, ale jedná se rovněž o narušení principu důvěryhodnosti a spolehlivosti veřejné správy. Je proto důležité, aby v případě, kdy se správní orgán dostane do nečinnosti, existovala možnost nápravy takového stavu, a to nejen na návrh účastníka řízení, ale také z moci úřední. Tehdy může nadřízený správní orgán<sup>53</sup> v rámci správního dozoru přijmout opatření proti nečinnosti nejen v případě prodlení správního orgánu, ale také v případě, kdy je z okolností zjevné, že tento správní orgán nedodrží lhůtu

---

<sup>47</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha a.s., 2005, s. 208.

<sup>48</sup> JURNÍKOVÁ, Jana. *Průběh řízení v prvním stupni ...*, s. 168.

<sup>49</sup> Rozhodnutí je vykonatelné od okamžiku oznámení, tj. ústního vyhlášení nebo doručení stejnopisu do vlastních rukou.

<sup>50</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 560-566 (§ 61 s.ř.).

<sup>51</sup> Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 107 – 108.

<sup>52</sup> Ust. § 6 odst. 1 s.ř.

<sup>53</sup> Ust. § 178 s.ř.

stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti, nezahájí včas řízení ex offio či řádně a včas nebude pokračovat v řízení.<sup>54</sup>

Nejmírnějším opatřením proti nečinnosti je příkaz nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě přijal potřebná opatření k nápravě nebo vydal rozhodnutí. Takový příkaz je tedy pouze projevem vnitřního vztahu mezi dvěma správními orgány a na rozdíl od jiných opatření je toto možné použít i v případě, že nečinným je orgán územně-samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.<sup>55</sup>

Ovšem nejčastější formou opatření proti nečinnosti je usnesení<sup>56</sup> nadřízeného orgánu, kdy správní řád v ust. § 80 odst. 4 písm. b) až d) taxativním výčtem stanoví možná opatření, která lze takto přijmout. Nadřízený správní orgán na sebe může atrahovat příslušnost k rozhodnutí ve věci nad rámec možností plynoucích z ust. § 131 odst. 1 s.ř. V důsledku se pak nadřízený správní orgán stává správním orgánem prvního stupně a o případném odvolání proti jeho rozhodnutí potom rozhoduje jemu nadřízený orgán. Další možnost rovněž spočívá v tom, že věc rozhodne jiný než nečinný správní orgán, a to na základě změny příslušnosti – delegace<sup>57</sup> na orgán ve správním obvodu nadřízeného správního orgánu. Poslední možností přijetí opatření proti nečinnosti je usnesení, jímž správní orgán přiměřeně prodlouží zákonnou lhůtu pro rozhodnutí ve věci. Taková situace nastává zejména v případě řízení z moci úřední, kdy se správní orgán s ohledem na skutkové či procesní složitosti obrátí s podnětem k prodloužení zákonné lhůty, aby tak případně předešel nesprávnému úřednímu postupu.<sup>58 59</sup>

Proti usnesení správního orgánu je dle ust. § 76 odst. 5 s.ř. obecně přípustné odvolání, pokud ovšem zákon o některých usneseních nestanoví, že proti nim není odvolání přípustné. V případě usnesení, jímž je přijímáno opatření proti nečinnosti ale správní řád v ust. § 80 odst. 6 stanovuje nepřípustnost odvolání.

Ve výše uvedeném případě připadá v úvahu (v rámci řízení zahájeného na návrh, tedy v případech, kdy hmotné právo zakládá subjektivní nárok účastníka řízení na vydání rozhodnutí) možnost domáhat se přijetí opatření proti nečinnosti rovněž žalobou ve správním soudnictví<sup>60</sup>. Touto žalobou se ale lze domáhat pouze toho, aby správní orgán vydal rozhodnutí, nikoli toho, aby zahájil správní řízení.<sup>61</sup> Přípustnost této žaloby je založena vyčerpáním procesních prostředků stanovených na ochranu proti nečinnosti. Je tedy nejdříve zapotřebí podat žádost

---

<sup>54</sup> Ust. § 80 odst. 3 s.ř.

<sup>55</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád...* s. 702 – 703 (§ 80 s.ř.).

<sup>56</sup> Ust. § 76 s.ř.

<sup>57</sup> Srov. ust. § 131 odst. 2 s.ř.

<sup>58</sup> Nesprávný úřední postup (zde nečinnost) je jedním z důvodů k náhradě škody způsobené orgánem veřejné moci.

<sup>59</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád...* s. 702 – 703 (§ 80 s.ř.).

<sup>60</sup> Ust. § 79 odst. 1 s.ř.s.

<sup>61</sup> Rozsudek NSS ze dne 26.6.2007, sp.zn. 4 Ans 10/2006.

o vydání opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu, který v obecné lhůtě 30 dní o této žádosti rozhodne. Žalobu pak lze podat v případě negativního rozhodnutí nadřízeného správního orgánu anebo v případě, že opatření proti nečinnosti nebylo dodrženo.

### **Pojmové znaky**

Z výše uvedeného textu je možné shrnout, že opatření proti nečinnosti je jednostranný správní akt, jímž správní orgán formou příkazu či usnesení zajišťuje ve vztahu k podřízenému správnímu orgánu řádný průběh správního řízení. Jedná se o dozorcí prostředek nadřízeného správního orgánu v rámci správního dozoru, z tohoto důvodu se spíše jedná o interní správní akt.<sup>62</sup> Nejde zde o meritorní rozhodnutí a nejsou proti němu přípustné řádné opravné prostředky. Možností procesní obrany proti usnesení o opatření proti nečinnosti je podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu, případně též kasační stížnost.

### **2.2.3. Opatření obecné povahy**

Tento institut je ve správním řádu vymezen negativně, tedy není ani právním předpisem a ani rozhodnutím – stojí na pomezí mezi těmito formami činnosti státní správy.<sup>63 64</sup> Z tohoto negativního vymezení vyplývá rovněž subsidiarita opatření obecné povahy vůči rozhodnutí či (podzákonnému právnímu) předpisu. Opatření obecné povahy má bližší vztah k právnímu předpisu, avšak slouží pouze k upřesnění již existujících práv a povinností, v žádném případě nesmí nahrazovat podzákonnou normotvorbu.<sup>65</sup>

Správní řád stanoví pro vydání opatření obecné povahy poměrně podrobná procesní pravidla. Návrh opatření obecné povahy včetně odůvodnění se doručuje veřejnou vyhláškou na úřední desce správního orgánu, který jej má vydat. V rámci řízení o návrhu se musí správní orgán vypořádat s připomínkami a námitkami oprávněných osob a odůvodněné rozhodnutí o těchto procesních prostředcích je pak obsaženo v odůvodnění samotného opatření obecné povahy.

### **Pojmové znaky**

Opatření obecné povahy je tedy jednostranný správní akt, který je vydáván v konkrétní věci vůči bližší neurčenému počtu adresátů na základě zmocnění zvláštním zákonem.<sup>66</sup> Nejsou přípustné řádné opravné prostředky. Opatření obecné povahy je však možno přezkoumat v přezkumném

---

<sup>62</sup> Tento závěr vyvozují rovněž z vymezení interního individuálního aktu v učebnici prof. Sládečka (SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...* s. 128-129).

<sup>63</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...* s. 157.

<sup>64</sup>: V původním návrhu správního řádu bylo opatření obecné povahy vymezeno pozitivně jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů bližší neurčeného okruhu osob.“ (Sněmovní tisk č. 201, Parlament ČR, Poslanecká sněmovna 2003, VI. volební období).

<sup>65</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...* s. 157 – 158.

<sup>66</sup> PRŮCHA, Petr. Opatření obecné povahy. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 387 – 397.

řízení, případně na základě návrhu na obnovu řízení. Ke zrušení opatření obecné povahy lze dospět v řízení podle soudního řádu správního na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle ust. § 101a an. s.ř.s.

#### **2.2.4. Další druhy opatření**

##### ***Opatření k nápravě***

Tento druh opatření je ve správním řádu zmíněn na několika místech. Opatření dle ust. § 7 odst. 2 není přímo opatřením k nápravě, ale jedná se o opatření k dosažení rovnosti dotčených osob. Správní řád nemůže z důvodu velkého množství různých okolností ani demonstrativním výčtem stanovit, jaká konkrétní opatření mají být přijata. Případá zde v úvahu spojení s ust. § 16 s.ř., které se věnuje určitým konkrétním situacím, kde může dojít k nerovnosti mezi účastníky s ohledem na jazykovou bariéru či zdravotní omezení.<sup>67</sup> K překonání jazykové bariéry je usnesením přibírán tlumočnick, případně jiná osoba, která může účastníku řízení se zdravotním omezením zprostředkovat průběh správního řízení.<sup>68</sup>

Dále správní řád uvádí opatření k nápravě v rámci ochrany proti nečinnosti a v rámci ochrany proti nezákonnému stavu či nesprávnému postupu nebo chování pracovníka. Opatření k nápravě pak může mít různou povahu, např. disciplinární nebo pracovněprávní sankce.<sup>69 70</sup>

##### ***Pořádková opatření***

Pořádková opatření upravuje správní řád v ust. § 62 a § 63. Pořádkovou pokutu může správní orgán rozhodnutím uložit účastníku řízení, který se dopustí jednání spočívajícím v závažném narušení postupu správního orgánu.<sup>71</sup> Proti takovému rozhodnutí je možné podat odvolání s odkladným účinkem.

Vykázání z místa konání úkonu ukládá správní orgán usnesením, které je ústně vyhlášeno přímo na místě. Stejnou možnost, tedy uložení povinnosti na místě, dává správní řád také v případě pořádkové pokuty i předběžného opatření.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád...* s. 145 (§ 7 s.ř.).

<sup>68</sup> Osobou se zdravotním omezením se v tomto smyslu rozumí např. osoby hluché, hluchoslepé. Osobám s tělesným postižením je rovnost zajištěna spíše prostředky technického rázu (např. bezbariérový vchod, apod.).

<sup>69</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád...* s. 1401-1402 (§ 175 s.ř.).

<sup>70</sup> Na tomto místě je nutné poznamenat, že v případě disciplinární či pracovněprávní sankce se nejedná o formu činnosti veřejné správy.

<sup>71</sup> Nedostavení se na předvolání správního orgánu bez omluvy, rušení pořádku navzdory napomenutí, neuposlechnutí pokynu úřední osoby.

<sup>72</sup> Srov. ust. § 143 odst. 1 písm. c) s.ř.

## **2.3. Vymezení shodných definičních znaků opatření ve správním řádu**

### **2.3.1. Autoritativnost a jednostrannost**

Pro všechny výše uvedené správní akty je charakteristická jejich vrchnostenská povaha. Jedná se o jednostranný autoritativní úkon orgánu státní správy, který je závazný pro určitý, v případě opatření obecné povahy blíže neurčený okruh osob.

### **2.3.2. Vydání z úřední povinnosti**

Některá z opatření je možné vydat na návrh účastníka řízení, avšak společným rysem je právě možnost či povinnost rozhodnout o přijetí určitého opatření z úřední povinnosti.

Na tomto místě považuji za důležité zohlednit míru uvážení, kterou správní orgán disponuje při přijímání správních opatření. Některá opatření mají ze své podstaty spíše sankční charakter<sup>73</sup> a zde je míra uvážení správního orgánu vyšší co do úvahy, zda opatření uloží či nikoli. Také v případě předběžného opatření, které je vydáváno na návrh nebo z moci úřední správní orgán disponuje možností zvážit vhodnost daného opatření. Naopak kupř. opatření proti nečinnosti vydává správní orgán bez ohledu na své uvážení, tedy je povinen jej vydat za splnění zákonných podmínek.

### **2.3.3. Předepsaná forma**

Zde není možné určit nějakou obecnou formu přijímaného opatření. Na některých místech zákon stanoví povinnost vydat odůvodněné rozhodnutí, jinde postačuje usnesení. Prakticky ovšem ve většině případů (jedná se zde o opatření k nápravě) zákon nestanoví žádnou konkrétní podobu opatření. Dá se tedy dovodit, že v případech, kdy správní orgán přijímá opatření ve vztahu k vnitřní hierarchii, není nutné vydávat rozhodnutí či opatření, ale postačí např. určitý typ interní instrukce, příkazu, apod. Ve vztahu k účastníkům řízení je pak zapotřebí vydat správní akt ve formě rozhodnutí či usnesení s ohledem na možnost využití procesních prostředků právní ochrany.

### **2.3.4. Konkrétnost a individuálnost**

Opatření, které správní orgán přijímá, se zpravidla týká uložení konkrétních práv a povinností konkrétních<sup>74</sup> osob či orgánů, které často slouží k zajištění řádného průběhu správního řízení či výkonu veřejné správy obecně<sup>75</sup>. Správní orgán takto rozhoduje o procesních právech a povinnostech, nikoli meritorně.

---

<sup>73</sup> Např. pořádková pokuta, vykázaní z místa konání úkonu

<sup>74</sup> Výjimku tvoří opatření obecné povahy, které zavazuje blíže neurčený okruh adresátů.

<sup>75</sup> K tomu srov. níže – Účel správního opatření



Z výše uvedeného vymezení se výrazně vymyká institut opatření obecné povahy, které stojí na pomezí rozhodnutí a právního předpisu. Opatření obecné povahy se týká konkrétní věci, vymezení konkrétních práv a povinností, avšak nikoli procesních, ale „meritorních“, čímž koresponduje s rozhodnutím jako formou činnosti veřejné správy. Na druhou stranu však obdobně jako právní předpis zavazuje neurčitý okruh adresátů.

### **2.3.5. Opravné prostředky**

Správní řád stanoví obecnou přípustnost odvolání proti rozhodnutí či usnesení. Je tedy zpravidla možné proti uloženému opatření podat řádný opravný prostředek ve formě odvolání. Co se týká dalších prostředků procesně-právní obrany proti rozhodnutí, jsou také obecně přípustné, mnohdy se při absenci možnosti podat řádný opravný prostředek jedná o jedinou možnost nápravy, ovšem zákon stanoví určité výjimky.<sup>76</sup>

### **2.3.6. Účel správního opatření**

Ve vztahu k určení, zda se ve správním právu jedná o opatření či sankci je zapotřebí znát účel, za kterým je určitý správní akt vydáván.

Na základě výše uvedených znaků lze dojít k závěru, že správní opatření je zpravidla vydáváno za účelem zabezpečení řádného výkonu veřejné správy nebo za účelem ochrany práv a oprávněných zájmů osob (at' již účastníků správního řízení nebo osob, jichž se dotýká výkon veřejné správy mimo konkrétní řízení). Také z tohoto důvodu se domnívám, že správní opatření nemá povahu sankce, neboť účel sankce spočívá zejména ve způsobení újmy za protiprávní jednání a ochrana práv a oprávněných zájmů jednotlivců i celé společnosti je účelem spíše vedlejším.

Nejen ochrana práv a oprávněných zájmů jednotlivců či zabezpečení řádného výkonu veřejné správy je ale účelem správního opatření – podíváme-li se na opatření obecné povahy, zjistíme, že může sloužit i k upřesnění práv a povinností stanovených na základě zákona. Obecně je velice obtížné, dokonce spíše nemožné stanovit jasný a jednotný účel správního opatření i s ohledem na jejich rozmanitost a nepřeborné množství druhů a forem, jakými jsou opatření přijímána.

### **2.3.7. Shnutí**

Na základě rozboru jednotlivých opatření přijímaných v rámci správního řádu jsem dospěla k závěru, že definice opatření, kterou poskytuje výše uvedená literatura je již z velké části překonána. Zákon předepisuje často konkrétní formu úkonu, jímž je opatření přijímáno, což se

---

<sup>76</sup> Srov. ust. § 104 odst. 3 písm. b) a c) – důvody nepřipustnosti kasační stížnosti.

odráží zejména v možnosti procesně-právní obrany. Dle mého názoru rovněž již není možné říci, že opatření je jiným označením pro sankci za spáchání správního deliktu, vzhledem k tomu, že správní právo rozlišuje specifické druhy sankcí ukládaných rozhodnutím správního orgánu. V této kapitole jsem se ale zabývala pouze několika druhy opatření, které náleží do velice rozsáhlé a různorodé množiny správních opatření, a proto spíše není možné vymezit obecnou definici správního opatření. Na základě výše uvedeného by se dalo velmi obecně shrnout, že *správní opatření je úkon orgánu státní správy, vydávaný za splnění zákonem stanovených podmínek z moci úřední či na žádost. Správní opatření slouží ke stanovení konkrétních práv a povinností konkrétním osobám či orgánům. Účelem správního opatření je zpravidla zabezpečení řádného výkonu veřejné správy a ochrana práv a oprávněných zájmů osob. V rámci působení správního orgánu vůči adresátům státní správy, zákon zpravidla stanovuje konkrétní formu opatření a jeho procesně-právní důsledky.*<sup>77</sup>

## 2.4. Ochranná opatření

Institut ochranných opatření spadá do odvětví správního trestání. Považuji za důležité tento institut zařadit, vzhledem k tomu, že se domnívám, že charakteristika a pojmové znaky ochranného opatření mohou ve značné míře odpovídat institutu správního vyhoštění. Obecná úprava ochranných opatření je obsažena v přestupkovém zákoně<sup>78</sup>, která vymezuje dva druhy ochranných opatření, a to konkrétně omezující opatření (§ 17 přest. z.) a zabránění věci (§ 18 přest. z.).

Ochranné opatření vydává správní orgán z moci úřední a užívá přitom do značné míry správního uvážení. Nejen co do délky trvání ochranného opatření, ale i do té míry, že zvažuje, zda ochranné opatření vůbec uloží nebo nikoli.<sup>79</sup>

Ochranná opatření v rámci správního trestání nejsou považována za sankce, ale pouze právní důsledky provázející spáchání přestupku.<sup>80</sup> I přesto, že ochranná opatření nejsou sankcemi, dochází jejich působením ke vzniku určité újmy osobě, již jsou uložena a zároveň slouží k ochraně zájmů společnosti, což jsou rysy se sankcí společné. Újma, která je osobě takto způsobena, není primárním účelem ochranného opatření, kterým je výchovné a preventivní působení, ale pouhým nezbytným vedlejším účinkem.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Z uvedené definice se opět vymyká opatření obecné povahy (srov. podkapitola Konkrétnost)

<sup>78</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn mimo ust. zákona č. 204/2015 Sb. účinných k 1.10.2016.

<sup>79</sup> Srov. dikce ust. § 17 odst. 2 přest.zák. („lze uložit“) nebo ust. § 18 odst. 1 přest.zák. („lze rozhodnout“)

<sup>80</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...* s. 163.

<sup>81</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan. *Správní právo, Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 155 – 156.

Přest. zákon ovšem nově<sup>82</sup> požaduje ve vztahu k omezujícímu opatření nejen jeho přiměřenost povaze a závažnosti spáchaného přestupku, ale i osobním poměrům pachatele. Podmínky pro uložení omezujícího opatření se tak o něco více přibližují k zásadám pro ukládání sankce za spáchaný přestupek. Důvodem může být právě ono způsobení újmy osobě, již je takové omezení ukládáno, které jakkoli je pouze vedlejším důsledkem, může na tuto osobu subjektivně působit spíše sankčně. Mám rovněž za to, že toto zpřísnění podmínek pro uložení omezujícího opatření souvisí také s nutností současného uložení sankce, a proto je nutné dobře zvážit celkový dopad těchto dvou institutů na dotčenou osobu, právě s ohledem na újmu způsobenou jak sankcí, tak i opatřením. Takový vývoj právní úpravy považuji za velice důležitý z hlediska posouzení správního vyhoštění jakožto sankce či opatření a zejména právních důsledků takového posouzení.

Co se týká formy uložení ochranného opatření, je nutné vzhledem k absenci speciálních ustanovení vyjít z obecné úpravy rozhodnutí ve správním řádu. Přestupkový zákon nestanoví pro uložení ochranného opatření formu usnesení,<sup>83</sup> a proto musí správní orgán vydat ve věci ochranných opatření rozhodnutí dle ust. § 67 odst. 1 s.ř. Tento závěr podporuje zejména fakt, že přestupkový zákon v ust. § 77 stanoví, že výrok rozhodnutí o přestupku může obsahovat rovněž rozhodnutí o uložení ochranného opatření.

Na základě výše uvedeného lze uvést, že ochranné opatření podle správního práva se prakticky pohybuje na pomezí sankce a opatření, přičemž od sankce jej odlišuje právě účel, jímž není způsobení újmy, ale zejména preventivní a výchovné působení.

#### **2.4.1. Opravné prostředky**

Vzhledem k tomu, že ochranná opatření jsou ukládána rozhodnutím správního orgánu, je obecně jako opravný prostředek přípustné odvolání s odkladným účinkem. Dále nejsou vyloučeny ani další prostředky procesní ochrany, ať se jedná o přezkumné řízení, obnovu řízení anebo přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví, popřípadě kasační stížnost.

---

<sup>82</sup> Ve znění zákona č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>83</sup> Srov. ust. § 79 odst. 1 s.ř.

### 3. Správní vyhoštění jakožto správní opatření

V této kapitole se budu věnovat porovnání pojmových znaků těchto dvou institutů správního práva. Za nejdůležitější hledisko tohoto srovnání považuji stejně jako v předchozí kapitole účel každého z institutů. Vzhledem ke specifčnosti institutu ochranného opatření se budu tomuto druhu opatření věnovat zvlášť.

#### 3.1. Aplikace pojmových znaků správního vyhoštění na znaky opatření

##### 3.1.1. Jednostranné rozhodnutí o správním vyhoštění z moci úřední

O uložení správního vyhoštění rozhoduje příslušný správní orgán<sup>84</sup> bez návrhu, tedy z moci úřední. Zákon o pobytu cizinců stanoví taxativní výčet podmínek, za nichž je správní řízení ve věci vyhoštění zahájeno. Správní orgán tedy jedná v souladu se zásadou oficiality a na ní navazující zásadou legality. Pro zásadu oportunity<sup>85</sup> není v řízení o správním vyhoštění místo, vzhledem k dikci zákona o pobytu cizinců, kdy ust. § 119 odst. 1 a ust. § 120 odst. 1 ZoPC stanoví, že správní orgán rozhodnutí o správním vyhoštění v uvedených případech vydá (nikoli může vydat nebo je oprávněn vydat, apod.).<sup>86</sup> Lze tedy rovněž konstatovat, že míra uvážení pro uložení správního vyhoštění cizinci je v podstatě nulová a omezuje se toliko na stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

Určitým zmírněním této přísné právní úpravy je v případě správního vyhoštění vymezení přísnějších podmínek pro vydání rozhodnutí anebo povinnost nevydat rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.

##### ***Vydání rozhodnutí za přísnějších podmínek***

Omezení podmínek pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění se uplatňuje u osob stanovených zákonem – občané EU a jejich rodinní příslušníci, rezidenti jiného členského státu EU, osoby s povolením k pobytu za účelem sloučení rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu.<sup>87</sup>

Důvody pro uložení správního vyhoštění jsou pak omezeny na ohrožení bezpečnosti státu, narušování veřejného pořádku a ohrožování veřejného zdraví nakažlivou nemocí.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Policie ČR – dle ust. § 1 odst. 1 ve spojení s ust. § 161 odst. 1 ZoPC vykonávají působnost správních orgánů v rámci Policie ČR odbory cizinecké policie a ředitelství služby cizinecké policie.

<sup>85</sup> Zásada účelnosti, která správnímu orgánu umožňuje nezahájit řízení, ačkoli jsou k němu dány všechny zákonné podmínky, pokud se to v konkrétním případě nejeví jako účelný postup.

<sup>86</sup> Tento závěr je v souladu se závěrem NSS v rozsudku NSS ze dne 13.11.2014, č.j. 5 Azs 126/2014-31.

<sup>87</sup> Srov. ust. § 119 odst. 2 až 5 ZoPC

<sup>88</sup> Tamtéž.

### ***Nevydání rozhodnutí o správním vyhoštění***

Správní orgán rozhodnutí nevydává v případech, že se jedná o cizince, jemuž v zemi původu hrozí pronásledování nebo jiná těžká újma a tento cizinec současně žádá o mezinárodní ochranu podle zvláštního právního předpisu,<sup>89</sup> případně se po neoprávněném vstupu na území neprodleně ohlásí na policii a svůj neoprávněný pobyt přesvědčivě zdůvodní.<sup>90</sup>

Správní orgán rozhodnutí také nevydává, pokud by správní vyhoštění znamenalo nepřiměřený zásah do soukromého či rodinného života cizince.<sup>91</sup> Podmínkou k užití tohoto kritéria je faktická existence sociálních vazeb osoby ke státu, z něhož má nuceně vycestovat. K této problematice existuje bohatá judikatura jak českých soudů, tak i Evropského soudu pro lidská práva. Zajímavým momentem ve vztahu k rodinnému životu je nepochybně orientace na tzv. jádro rodiny, tedy vymezení těch nejužších vztahů cizince k jiným osobám a nikoli nutně k širší rodině.<sup>92</sup> V každém případě je třeba posoudit, zda uložení správního vyhoštění představuje v konkrétním případě rovnováhu mezi veřejným zájmem (ochrana veřejného pořádku, bezpečnost státu) a zájmy cizince (ochrana práva na soukromý a rodinný život).<sup>93</sup>

#### **3.1.2. Stanovení konkrétních práv a povinností konkrétní osobě**

Stanovením okruhu osob, na něž se vztahuje zákon o pobytu cizinců, jsem se zabývala v kapitole č. 5. Správní vyhoštění jakožto sankce. Na tomto místě považuji za důležité poznamenat, že k jednání osoby, které je důvodem pro uložení správního vyhoštění, zákon nestanoví žádnou formu zavinění. Jedná se zde tedy o odpovědnost objektivní a nadto absolutní, vzhledem k tomu, že neexistuje možnost vyvinění (exkulpace) ani zproštění se této odpovědnosti (liberace).<sup>94</sup> Zákon pouze vymezuje určité případy, které ne zcela závisejí na vůli daného jedince, kdy se správní vyhoštění neuloží,<sup>95</sup> případně je toto rozhodnutí zrušeno, pozbývá platnosti anebo se stává nevykonatelným.<sup>96</sup>

Konkrétní povinností je potom povinnost cizince vycestovat z území České republiky. Ke splnění povinnosti je cizinci stanovena lhůta k vycestování, která nesmí být obecně kratší než 7 dní.<sup>97</sup> V případě, že cizinec ve stanovené lhůtě z území České republiky nevycestuje anebo existuje důvodná obava, že se tak stane, je možné přistoupit k některé z možností zabezpečení

---

<sup>89</sup> Dle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

<sup>90</sup> Srov. ust. § 119a odst. 1 ZoPC.

<sup>91</sup> Ust. § 119a odst. 2 ZoPC

<sup>92</sup> Srov. rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 9. 10. 2003, ve věci Slivenko proti Lotyšsku, č. 48321/99.

<sup>93</sup> Srov. rozsudek ESLP ze dne 19.2.1998 ve věci Daliova a další proti Francii.

<sup>94</sup> Tento závěr je v souladu s rozsudkem NSS ze dne 19.6.2014, č.j. 2 As 52/2013-69 (cit viz předchozí kapitola)

<sup>95</sup> Respektive se nevydává rozhodnutí o správním vyhoštění.

<sup>96</sup> Srov. např. ust. § 119a odst. 4 a § 120 odst. 7 a 8 ZoPC.

<sup>97</sup> Výjimečně lze stanovit dobu k vycestování kratší, a to za splnění podmínek v ust. § 119 odst. 1 písm. a) ZoPC.

výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, které dává ZoPC. Jedná se o dobrovolný návrat, finanční záruku a zajištění cizince (blíže viz kapitola Institut správního vyhoštění).

### 3.1.3. Předepsaná forma správního vyhoštění

Správní vyhoštění je ukládáno rozhodnutím<sup>98</sup> správního orgánu vyhotoveným v písemné formě. Jako takové musí splňovat zákonem<sup>99</sup> dané náležitosti – výrok (označení věci, účastníků a řešení otázky, která je předmětem řízení), odůvodnění (důvody výroku) a poučení účastníků (opravné prostředky a lhůta k jejich podání).

#### ***Možnost uložit správní vyhoštění formou příkazu na místě***

Na tomto místě je nutno poznamenat, že správní řád dává správnímu orgánu rovněž možnost uložit povinnost v řízení z moci úřední formou písemného příkazu,<sup>100</sup> popřípadě příkazu na místě.<sup>101</sup> Právě problematikou uložení správního vyhoštění formou příkazu na místě se rozsáhle zabývala Kancelář veřejného ochránce práv (v roce 2012).<sup>102</sup> Veřejný ochránce<sup>103</sup> došel k závěru, že uložení správního vyhoštění příkazem na místě je nezákonné: „*Interpretačně nelze překlénout rozpor mezi požadavkem splnění povinnosti ihned na místě, obsaženým v § 150 odst. 5 správního řádu, a substantivní složkou správního vyhoštění, která obsahuje stanovení doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států EU. Tuto povinnost vyhošťovaný cizinec nemůže „uskutečnit ihned na místě“. Vydávání rozhodnutí o vyhoštění formou příkazů na místě bez odůvodnění, resp. věcných důvodů, je mimoto problematické v kontextu čl. 12 odst. 1<sup>104</sup> návratové směrnice.*“<sup>105</sup>

Proti příkazu na místě není možné využít řádných opravných prostředků, jelikož již jeho vydáním nabývá právní moci a vykonatelnosti. Není ovšem vyloučeno napadení předmětného příkazu na místě prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví.

#### ***Možnost uložení správního vyhoštění formou „běžného“ příkazu***

Zde bych se alespoň okrajově ráda věnovala problematice možnosti uložít správní vyhoštění v příkazním řízení formou příkazu. Veřejný ochránce práv považuje uložení správního vyhoštění příkazem na místě za nezákonné, což je závěr nanejvýš přílehlavý. Avšak problematiku uložení správního vyhoštění běžným příkazem literatura nijak neřeší. Z posouzení Pavla Pořízka ani jiných

<sup>98</sup> Srov. ust. § 119 odst. 1 a § 120 odst. 1 ZoPC.

<sup>99</sup> Tímto zákonem je ust. § 68 s.ř. jakožto obecné normy, vzhledem k tomu, že ZoPC pro rozhodnutí nestanoví žádné zvláštní náležitosti.

<sup>100</sup> Ust. § 150 odst. 1 s.ř.

<sup>101</sup> Ust. § 150 odst. 5 s.ř.

<sup>102</sup> POŘÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě dle ust. § 150 odst. 5 správního řádu? In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (ed). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkoum.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 29-76.

<sup>103</sup> V roce 2012 byl veřejným ochráncem práv JUDr. Pavel Varvařovský

<sup>104</sup> Požadavky na rozhodnutí o správním vyhoštění – odůvodnění a poučení o opravných prostředcích.

<sup>105</sup> POŘÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě ... s. 75-76.

dostupných zdrojů pak nevyplývá, že by Policie ČR této možnosti využívala. Přesto se pokusím jen velmi stručně shrnout případný postup při vydání rozhodnutí o správním vyhoštění formou příkazu a přípustnost takového postupu. Příkazní řízení je řízení zkrácené, kdy správní orgán o právech, či spíše jen povinnostech rozhoduje na základě spisu, přičemž vydání příkazu může být prvním úkonem v daném správním řízení.<sup>106</sup> Zákon dává osobě, již je příkazem stanovena povinnost, možnost podat ve lhůtě 8 dnů odpor, jímž je potom příkaz zrušen ex lege a správní orgán pokračuje v řízení.<sup>107</sup>

V případě zkrácených lhůt pro podání odvolání či žaloby ve správním soudnictví NSS argumentoval potřebou rychlého postupu v řízení o správním vyhoštění z důvodu ochrany státu a společnosti před negativními důsledky pobytu některých cizinců na našem území. Domnívám se, že tomuto pojetí by mohlo odpovídat i uložení správního vyhoštění formou příkazu. Správní orgán má při naplnění zákonných podmínek povinnost rozhodnutí o správním vyhoštění vydat, přičemž není zapotřebí zkoumat zavinění cizince ke skutku, který je důvodem pro uložení správního vyhoštění. Správní orgán rovněž posuzuje negativní podmínky pro uložení správního vyhoštění (existence rodinných, sociálních a pracovních vazeb; nebezpečí pronásledování apod.) a také případné překážky pro vycestování (výkon rozhodnutí o správním vyhoštění). Lze si představit, že tato skutková zjištění, na jejichž podkladě správní orgán rozhoduje, je možné dostatečně zjistit i ve zkráceném řízení.

Problematickým bodem by ovšem bylo stanovení lhůty k podání odporu, jelikož obecná lhůta činí, jak je uvedeno výše, 8 dní, přičemž lhůta k podání odvolání proti „řádnému“ rozhodnutí v rámci zákona o pobytu cizinců činí pouze 5 dní. Při využití možnosti uložit správní vyhoštění formou příkazu by tedy vznikala disproporce mezi jednotlivými lhůtami. Proto se domnívám, že k tomu, aby byl institut příkazu využitelný v řízení o správním vyhoštění, musel by zákon o pobytu cizinců obsahovat speciální právní úpravu lhůty pro podání odporu proti takovému příkazu.

### **3.1.4. Porovnání účelu správního opatření a vyhoštění**

Účelem správního opatření je zabezpečení řádného výkonu veřejné správy a zejména ochrana práv a oprávněných zájmů osob dotčených řízením<sup>108</sup> i celé společnosti.<sup>109</sup>

Účelem uložení správního vyhoštění je rovněž zájem společnosti na dodržování právních předpisů. Nejde přitom pouze o dodržování zákona o pobytu cizinců na území ČR, ale o dodržování všech závazných norem ve všech oblastech práva. Řízení o uložení správního

---

<sup>106</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 384-385.

<sup>107</sup> Srov. ust. § 150 odst. 3 s.ř.

<sup>108</sup> Ať již se jedná o přímé účastníky řízení, vedlejší účastníky anebo osoby zúčastněné na řízení.

<sup>109</sup> Zájem na udržení veřejného pořádku (dodržování právních předpisů apod.).

vyhoštění a řízení o postihu za protiprávní jednání jsou řízení samostatná. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uvádí, že se jedná o samostatná řízení a rozhodnutí o uložení správního vyhoštění cizinci nezávisí na posouzení, zda byl protiprávním jednáním cizince spáchán přestupek.<sup>110</sup> V cit. rozsudku NSS rovněž odkazuje na odlišnost prostředků nápravy (opatření, sankce) v jednotlivých řízeních.

Je pochopitelné, že zákon v případě porušení předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na území ČR nevyžaduje zavinění. Na druhou stranu považuji za nutné pozastavit se nad takovou právní konstrukcí, která umožňuje uložit správní vyhoštění cizinci na základě jeho protiprávního jednání, kdy ale není vyřešena otázka jeho zavinění k takovému jednání, které může mít znaky přestupku či trestného činu (popřípadě jiného protiprávního jednání). Je-li účelem správního vyhoštění z důvodu ochrany veřejného pořádku chránit společnost před negativními dopady pobytu některých cizinců na území ČR, bylo by jistě vhodnější, aby takový cizinec představoval skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti.<sup>111</sup>

Pojem hrozby je jistě jedním z možných argumentů pro výše uvedený závěr o možnosti uložit správní vyhoštění bez ohledu na výsledek případného přestupkového řízení – to, že je cizinec „pouze“ hrozbou, nutně nemusí znamenat, že se protiprávního jednání skutečně dopustil, ale že zde existuje předpoklad, či pouhé riziko, že se podobného jednání dopustí. Na druhou stranu je přestupkové řízení ovládáno zásadami řízení trestního,<sup>112</sup> a tedy logicky i zásadou presumpce nevinny. Nelze tedy dle mého názoru na cizince pohlížet jako na hrozbu, nebylo-li uznáním jeho viny za spáchaný protiprávní čin prokázáno, že takovou hrozbu skutečně představuje. Vhodným řešením současného stavu by mohlo být vyřešení otázky spáchaní protiprávního činu jako předběžné otázky dle ust. § 57 an. s.ř. v řízení o uložení správního vyhoštění.

### 3.1.5. Opravné prostředky

Opravné prostředky proti správnímu opatření závisí v druhu a formě uloženého opatření. Obecně jsou připuštěny řádné opravné prostředky (odvolání, rozklad), ale i jiné prostředky procesně-právní obrany (obnova řízení, přezkumné řízení, žaloba ve správním soudnictví, kasační stížnost). Problematikou opravných prostředků jsem se zabývala podrobně v předešlých kapitolách, a proto se již k tomuto tématu nebudu vracet.

---

<sup>110</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, č.j. 9 As 32/2008-57. Podobně srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9.8.2010, č.j. 5 Ca 307/2007-30: „Splnění podmínek pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neodvísí od toho, zda cizinec byl či nebyl postižen za přestupek podle § 139 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.“

<sup>111</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

<sup>112</sup> Srov. pojednání o správním trestání v kapitole Sankce ve správním právu.



### 3.2. Správní vyhoštění jako ochranné opatření

Jak jsem již psala v kapitole č. 3. Správní opatření, ochranné opatření je institutem, který náleží do oblasti správního trestání a stojí na pomezí mezi sankcí a opatřením. Zde se budu zabývat jedním ze dvou druhů ochranných opatření, a sice omezujícím opatření.<sup>113</sup> Lze předpokládat, že na omezující opatření se stejně jako na správněprávní sankce budou vztahovat limity a zásady užívané v trestním právu, což je závěr velice důležitý z hlediska posouzení správního vyhoštění – v případě, že by na správní vyhoštění bylo možné pohlížet jako na omezující ochranné opatření, vztahovaly by se na něj stejné zásady jako na ukládání sankcí ve správním trestání.

Účelem omezujícího opatření i správního vyhoštění je ochrana společnosti před působením negativních vlivů spojených s jednáním některých osob. Jak jsem již uvedla dříve, účelem správního vyhoštění není způsobení újmy cizinci, ačkoli s tímto institutem je určitá újma spojena, podobně jako je tomu v případě ochranného opatření, jehož stěžejním účelem je výchovné a preventivní působení. Účel preventivního působení omezujícího opatření lze vnímat ve dvou rovinách – jako prevence individuální, která se váže k určité osobě a má za úkol zamezit dalšímu protiprávnímu jednání, a prevence generální, která má za úkol ochránit společnost i její jednotlivé členy před negativním působením protiprávního jednání osoby, jíž je ochranné opatření uloženo.

Důležitou podmínkou pro uložení omezujícího opatření je jeho uložení jen spolu se sankcí za protiprávní jednání<sup>114</sup> – nepostačuje tedy samotné protiprávní jednání, ale je nutné, aby správní orgán prokázal k tomuto jednání zavinění, jako předpoklad pro uložení sankce. Významným požadavkem pro uložení omezujícího opatření je rovněž nutnost přiměřenosti opatření povaze a závažnosti protiprávního jednání a osobním poměrům pachatele. Naproti tomu správní vyhoštění je jedinou možností postihu cizince za protiprávní jednání, které je podkladem pro jeho uložení. Nadto správní orgán v řízení o správním vyhoštění neposuzuje ani neprokazuje zavinění cizince k tomuto jednání. Správní uvážení ve smyslu stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR se potom bude spíše vázat k osobním poměrům cizince<sup>115</sup> než povaze a závažnosti protiprávního jednání.<sup>116</sup>

Na základě výše uvedeného posouzení je podle mého názoru možné shrnout, že ačkoli správní vyhoštění vykazuje některé podobné znaky jako omezující ochranné opatření, nebylo by označení

---

<sup>113</sup> Povaha institutu zabráni věci totiž zjevně povaze správního vyhoštění neodpovídá, a proto by bylo zbytečné jej více rozebírat.

<sup>114</sup> Srov. ust. § 17 odst. 3 přest. zákona.

<sup>115</sup> Např. bezúhonnost, vedení řádného života, sociální vazby, apod.

<sup>116</sup> To totiž často spočívá v nedodržení formálních náležitostí důležitých pro vstup a pobyt na území ČR (chybějící doklady, doklady, které pozbyly platnosti, apod.). Na druhou stranu lze jistě říci, že držení padělaných dokladů je závažnější než držení dokladu, který „pouze“ pozbyl platnosti.

správního vyhoštění jako ochranného opatření příliš přiléhavé zejména s ohledem na posuzování (či spíše neposuzování) zavinění k protiprávnímu jednání, které je důvodem pro jeho uložení.

## 4. Sankce ve správním právu

### 4.1. Stručně ke správnímu trestání

V Českém právním prostředí rozeznáváme několik druhů sankcí pro osobu, která se dopustila protiprávního jednání – soukromoprávní, trestněprávní a správněprávní. Sankce soukromoprávní ponechám zcela stranou. Hranice mezi trestáním soudním a trestáním správním je poměrně nejasná a nelze stanovit jednotné objektivní kritérium pro oddělení těchto právních disciplín. Přesto nauka některá odlišující kritéria vymezuje. Správní a soudní delikty se liší zejména svým objektem (v případě správního deliktu je to zpravidla nerušený výkon veřejné správy), závažností (např. druh a výše sankce), intenzitou společenské difamace (trestní bezúhonnost), společenské nebezpečnosti (u správních deliktů „pouze“ škodlivost) a obecnějších formulací skutkových podstat za pomoci demonstrativního výčtu.<sup>117</sup>

#### 4.1.1. Ústavní záruky správního trestání

Judikatura českých soudů dovozuje, že ačkoli v českém právním řádu jsou ústavně zakotveny zásady pouze pro trestání soudní (trestněprávní sankce), je trestnost správních deliktů ovládána obdobnými principy.<sup>118</sup> Právě s ohledem na blízkost správního a soudního trestání, při zvážení často velice přísných sankcí je nutné vztáhnout i na správní trestání ústavní limity zakotvené v čl. 39 a 40 Listiny.

Rovněž ESLP se ve své judikatuře zabývá problematikou správního trestání a dovozuje, že na správní trestání je nutno aplikovat zásady uvedené v čl. 6 Úmluvy. Na závěr, že i spáchání správního deliktu je trestní povahy, usuzuje ESLP zejména ze všeobecného charakteru zákonného ustanovení, odstrašovacího a kárného účelu ukládané sankce. *Ani relativní nezávažnost trestu pak nemůže přestupek zbatit jeho inherentně trestní povahy.*<sup>119</sup> Proto je ve věcech správního trestání, kdy roli soudce i obžaloby zastává správní orgán,<sup>120</sup> nutno zajistit právo dotčené osoby na přezkum věci zákonem zřízeným, nestranným a nezávislým soudem.

---

<sup>117</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Správní právo ...*, s. 184 – 185; PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo ...*, s. 440 – 442.

<sup>118</sup> Např. Rozsudek NSS ze dne 31.5.2007, zveřejněn ve sbírce rozhodnutí NSS pod č. Rs 1338/2007: „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů...*“

Nález Ústavního soudu č. 75/2007 sv. 26 a č. 38/2004, sv. 32.

<sup>119</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2.9.1998 ve věci Lauko proti Slovensku.

<sup>120</sup> Správní orgán není nestranný, jelikož zastává dvojí pozici – soudce i žalobce, a rovněž není nezávislý z důvodu zásady subordinace.

## 4.2. Účel sankce

Podobně jako v trestním právu i ve správním trestání můžeme vycházet z vývoje historických konceptů sankce – teorie odplaty, teorie prevence a teorie smíšená. Teorie odplaty říká, že protiprávní jednání zasluhuje trest. Teorie prevence zastává opačný názor, že trest je naopak léčením, které má zabránit budoucímu páčání trestných činů. Nejvhodněji se dle mého názoru jeví teorie smíšená, jelikož zde je pachatel trestán za své jednání, ale zároveň je zapotřebí snažit se tohoto pachatele rehabilitovat ve společnosti a tím mu zabránit v dalším protiprávním jednání.

V moderním pojetí trestání za protiprávní jednání je účelem sankcí ochrana společnosti před pachateli protiprávních činů (ochrana oprávněných práv a svobod), zabránění v dalším páčání protiprávní činnosti (odnětí svobody, zákaz činnosti, psychické zábrany), výchova pachatele k řádnému životu (pozitivní změna osobnosti) a generální prevence (uložení spravedlivého trestu pachateli jako odstrašující příklad pro ostatní členy společnosti).<sup>121</sup>

## 4.3. Pojmové znaky sankce

Uložení sankce za spáchání správního deliktu je jedním z hlavních účelů tohoto řízení. Sankce je tak zákonem stanoveným právním následkem za určité protiprávní jednání spáchané určitou osobou (fyzickou či právnickou).<sup>122</sup> V české odborné literatuře se s podrobnějším pojmovým vymezením sankcí setkáme spíše na poli trestního práva, ovšem s ohledem na vzájemnou blízkost trestních a správních sankcí, lze podpůrně využít i zdroje práva trestního.

### 4.3.1. Pojem sankce podle trestního práva

Sankcí se dle trestního práva v souladu s ústavními požadavky čl. 39 a 40 Listiny rozumí prostředek státního donucení ukládaný výhradně soudem, který je možné uložit pachateli trestného činu, jemuž je trestem způsobena újma. Trest je možné pachateli uložit pouze na základě zákona (*nulla poena sine lege*).<sup>123</sup>

Z tohoto vymezení můžeme dovodit jisté podobnosti se sankcí ve správním právu. Jediným znakem, který správní sankce nesplňuje, je ukládání výhradně soudem. Požadavek soudní ochrany je ale ve vztahu ke správnímu trestání naplněn možností procesní obrany v rámci správního soudnictví.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> NAVRÁTILOVÁ, Jana. Pojem a účel trestu. In JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 4. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 341-347

<sup>122</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo ...*, s. 459-461. Srov. též NAVRÁTILOVÁ, Jana. Pojem a účel trestu. In JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné...* s. 341.

<sup>123</sup> NAVRÁTILOVÁ, Jana. Pojem a účel trestu. In JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné...* s. 343-345.

<sup>124</sup> Viz. kapitola Ústavní záruky správního trestání.

#### 4.4.2. Sankce jako prostředek státního donucení

Porušování pravidel nastavených právní normou je zákonodárcem již předvídáno, stejně jako možnost postihu proti osobě, která se takového porušování dopustí. Porušením primární povinnosti tak vzniká právní odpovědnost jakožto sekundární povinnost sankční povahy. V případě, že právní povinnosti, ať již primární nebo sekundární, nejsou splněny dobrovolně, má stát možnost vynutit jejich splnění i proti vůli dotčené osoby. Přitom vznik sekundární povinnosti nauka nazývá donucením nepřímým s tím, že přímé donucení je faktické přinucení osoby splnit svou povinnost (např. formou exekuce či výkonu rozhodnutí).<sup>125</sup>

Takto stát chrání zájmy chráněné právními předpisy a rovněž společnost před jejich porušováním a před osobami, které takto protiprávně jednají.

#### 4.4.3. Uložení sankce určitému pachateli

Sankcionování osob je obecně založeno na dvou základních přístupech – individuální odpovědnost a odpovědnost právnických osob (princip přičitatelnosti jednání). Co se týče odpovědnosti individuální, je každá osoba odpovědná za své zaviněné jednání a následná sankce má být její osobní újmu. Na druhou stranu zde nelze pominout i sekundární dopady sankce, kdy např. peněžitá sankce, zákaz činnosti či pobytu může závažně dopadat na osoby odlišné od pachatele – rodina, věřitelé, zaměstnanci apod.<sup>126</sup>

Odpovědnost právnických osob za protiprávní jednání je založena na principu přičitatelnosti, vzhledem k tomu, že právnická osoba je fiktivním subjektem a svou vůli může projevat pouze prostřednictvím osob fyzických. Právnické osobě se tedy přičítá jednání učiněné jejím jménem, v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti, a to určitou osobou (statutární orgán, osoba s rozhodujícím vlivem na řízení, zaměstnanec, ...).<sup>127</sup>

#### 4.4.4. Orgán oprávněný k uložení sankce

Ve vztahu k trestním sankcím svěřuje čl. 40 odst. 1 Listiny pravomoc k rozhodování o vině a trestu výlučně do rukou soudu jakožto nestranného a nezávislého orgánu veřejné moci. V případě správního trestání není možné tento požadavek naplnit, jelikož správní orgány rozhodující o správních deliktech nejsou nestranné ani nezávislé.<sup>128</sup> Ovšem v souladu se závěry ESLP je požadavek soudní ochrany dle ust. čl. 6 Úmluvy splněn právě možností přezkumu v rámci

<sup>125</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 142-143.

<sup>126</sup> NAVRÁTILOVÁ, Jana. Pojem a účel trestu. In JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné...* s. 343-345.

<sup>127</sup> Srov. ust. § 8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (TOPO).

<sup>128</sup> Rozsudek ESLP ve věci Lauko proti Slovensku: *Jmenování přednostů těchto orgánů je v rukou výkonné moci a úředníci, jejichž pracovní smlouvy se řídí ustanoveními zákoníku práce, mají statut zaměstnanců. Způsob jmenování osob zodpovědných za místní a okresní úřad spolu s absencí záruky proti vnějším tlakům a jakéhokoli zdání nezávislosti jasně ukazují, že tyto orgány nemohou být pokládány za "nezávislé" na výkonné moci ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.*

správního soudnictví, kde rozhoduje nestranný a nezávislý soud a ani fakt, že úkol stíhat a sankcionovat přestupky byl svěřen „toliko“ správnímu orgánu, není v rozporu s požadavky ust. čl. 6 Úmluvy.<sup>129</sup>

#### 4.4.5. Újma způsobená pachateli

Způsobení újmy pachateli je hlavním znakem sankce. Ukládání sankce je pak ovládáno zásadou zákonnosti, spravedlnosti, individuality, proporcionality<sup>130</sup> a také zákazem zneužití správního uvážení (např. zákaz ukládání likvidačních pokut<sup>131</sup>). Míra újmy musí být přiměřená nejen chráněným zájmům společnosti, ale rovněž osobě a poměrům pachatele. Uložením sankce nesmí být pachatel vystaven krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení a rovněž nesmí být snížena jeho lidská důstojnost.<sup>132</sup> Tyto požadavky se uplatňují samozřejmě zejména v rámci soudního trestání, avšak např. lidská důstojnost může být snížena výše zmíněným uložením likvidační pokuty.

### 4.5. Opravné prostředky

Sankce ve správním právu jsou ukládány rozhodnutím, které může mít několik různých podob – jedná se o rozhodnutí v blokovém řízení (§ 84 an. přest. zák.), příkaz (§ 87 an. přest. zák.) a klasické rozhodnutí o správním deliktu a sankci (§ 77 an. přest. zák.). Z toho důvodu je proti takovému rozhodnutí obecně přípustný řádný opravný prostředek ve formě odvolání, případně odporu (výjimku tvoří pouze rozhodnutí v blokovém řízení, proti němuž není možné se odvolat, zákon připouští pouze přezkumné řízení).

Z dalších prostředků procesní ochrany pak přichází v úvahu přezkumné řízení, obnova řízení, žaloba ve správním soudnictví a kasační stížnost.

---

<sup>129</sup> Rozsudek ESLP ve věci Lauko proti Slovensku: *Ačkoli svěřeni úkolu stíhat a trestat přestupky správními orgány není s Úmluvou neslučitelné, je nutno zdůraznit, že dotčená osoba musí mít možnost nechat rozhodnutí přijaté proti ní přezkoumat soudem, který splňuje záruky čl. 6 Úmluvy.*

<sup>130</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo ...*, s. 459-461.

<sup>131</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS.

<sup>132</sup> Srov. ust. čl. 7 odst. 2 Listiny a též ust. § 37 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (TZ).

## 5. Správní vyhoštění jako sankce

V této kapitole se budu věnovat srovnání pojmových znaků správního vyhoštění a správněprávní sankce. Za nejdůležitější hledisko pro určení, zda je správní vyhoštění sankcí nebo správním opatřením považuji účel každého z institutů. V mnoha rysech se totiž sankce i správní opatření<sup>133</sup> velmi podobají, přičemž právě účel je znakem, který tyto dva prostředky státního donucení odlišuje.

### 5.1. Aplikace pojmových znaků sankce na znaky správního vyhoštění

#### 5.1.1. Prostředek státního donucení

Podobně jako sankce je i správní vyhoštění sekundární povinností vzniklou z důvodu porušení povinnosti primární. Důvodem pro uložení správního vyhoštění je porušení norem upravujících vstup a pobyt cizinců na území ČR anebo opakované či jinak závažné porušování jiných právních norem platných a účinných na území ČR. Pod porušování jiných právních norem než je ZoPC spadá pojem narušení veřejného pořádku. Veřejný pořádek přitom není dle judikatury Nejvyššího správního soudu možno vymezit v globálním měřítku, vzhledem k tomu, že jednotlivé právní normy, které tohoto pojmu užívají, pod ním rozumí veřejný pořádek ve vztahu k okruhu společenských vztahů, na něž takový zákon dopadá a nikoli *jediný veřejný pořádek českého právního řádu*.<sup>134</sup> Porušení tohoto veřejného pořádku ve vztahu k účelu zákona o pobytu cizinců pak musí představovat *skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci*.<sup>135</sup>

#### 5.1.2. Uložení správního vyhoštění určité osobě

V dikci zákona o pobytu cizinců je vymezen konkrétní okruh osob, na něž se tento zákon vztahuje. Těmito osobami jsou pak občané EU a jejich rodinní příslušníci, občané třetích zemí, popřípadě osoby bez státní příslušnosti. Jednotlivá ustanovení ZoPC pak mohou stanovit bližší konkretizaci těchto osob, která váže k jejich pobytovým oprávněním.<sup>136</sup> Osoby, které pobývají na území ČR za

---

<sup>133</sup> Mezi nimi i ochranná opatření v rámci správního trestání.

<sup>134</sup> Srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26.7.2011, č.j.: 3 As 4/2010-151: I. Při výkladu pojmů "veřejný pořádek", resp. "závažné narušení veřejného pořádku", používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity.

II. Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (viz čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.

<sup>135</sup> Tamtéž

<sup>136</sup> Rezidenti jiného členského státu EU, osoby s povolením ke krátkodobému, dlouhodobému, trvalému pobytu se stanovením účelu takového pobytu.

určitému účelem vymezeným v těchto speciálních ustanoveních,<sup>137</sup> pak mohou požívat silnější ochrany než osoby s oprávněním k pobytu za jiným účelem.<sup>138</sup>

### **Zavinění**

Pro uložení sankce je zapotřebí posoudit zavinění osoby k jednání, za něž má být sankce uložena. Zaviněním se rozumí vnitřní (psychický) vztah pachatele k protiprávnímu jednání, za něž má být uložena sankce. Existují dvě formy zavinění – úmysl a nedbalost.

Zákon o pobytu cizinců ve vztahu k jednání, které má být důvodem pro uložení správního vyhoštění nestanoví podmínku zavinění, a to ani nevědomé nedbalosti. „*Pro správní vyhoštění je 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.*“<sup>139</sup>

#### **5.1.3. Orgán oprávněný k uložení správního vyhoštění**

Orgánem věcně příslušným k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění je v souladu s ust. § 1 odst. 1 ve spojení s ust. § 161 odst. 1 ZoPC Policie ČR, jejíž působnost vykonávají odbory cizinecké policie a ředitelství služby cizinecké policie.

Místní příslušnost je pak dle ust. § 161 odst. 2 ZoPC stanovena místem pobytu cizince na území<sup>140</sup> nebo místem, kde se cizinec převážně zdržuje.<sup>141</sup>

#### **5.1.4. Újma způsobená pachateli**

Hlavním účelem sankce ve správním trestání je způsobení újmy pachateli jakožto forma individuální prevence před opětovným protiprávním jednáním.

Uložení správního vyhoštění, respektive povinností s ním souvisejících je zasaženo do několika oblastí práv cizince. Zejména je omezen ve svobodě pohybu a pobytu, kterou mu poskytuje čl. 14 Listiny, přičemž odst. 3 tohoto článku rovněž stanoví omezitelnost tohoto práva zákonem, pokud je to nezbytné pro *bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody*. V případě, že správní orgán přistoupí k využití institutu zajištění pro účely správního vyhoštění, může být omezena osobní svoboda cizince. Nutnou podmínkou je reálný předpoklad pro uložení správního vyhoštění.<sup>142</sup>

<sup>137</sup> Zpravidla se jedná o sloučení rodiny, studium, vědecký výzkum (srov. ust. § 119 odst. 2,3,4 ZoPC).

<sup>138</sup> Např. zaměstnání, samostatná výdělečná činnost, obchodní cesty, turistické a soukromé cesty.

<sup>139</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 19.6.2014, č.j. 2 As 52/2013-69.

<sup>140</sup> Tímto místem se rozumí místo, kde je cizinec k pobytu hlášen (ust. § 93 odst. 1 ZoPC).

<sup>141</sup> Jedná se o cizince, který nemá v souladu s ust. § 93 an. ZoPC povinnost svůj pobyt hlásit.

<sup>142</sup> K tomu blíže viz pojednání o zajištění v kapitole Institut správního vyhoštění.



Nejcitelněji zasahuje rozhodnutí o správním vyhoštění cizince do jeho práva na soukromý a rodinný život. Správní orgán musí posuzovat míru zásahu do tohoto ústavně zaručeného práva a v případě, že by takový zásah byl nepřiměřený s ohledem na sociální, pracovní a rodinné vazby, je povinen v souladu s ust. § 119a odst. 2 ZoPC nevydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákon o pobytu cizinců zná rovněž institut odstranění tvrdosti správního vyhoštění<sup>143</sup> v případě, že bylo vydáno i přes existenci výše uvedených vazeb cizince na území ČR. Tento institut umožňuje vydání víza anebo povolení vstupu na území, pokud by důsledkem neudělení víza nebo nepovolení vstupu byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.

Rozhodnutí o správním vyhoštění rovněž může pro cizince znamenat finanční újmu. S vycestování cizince totiž nutně souvisí i mnohdy nemalé náklady. Tyto náklady mohou hradit různé osoby,<sup>144</sup> nejčastěji ale náhrada nákladů dopadá na samotného cizince, případně sekundárně také na jeho rodinu.

### 5.1.5. Porovnání účelu sankce a správního vyhoštění

Hlavním účelem sankce je způsobení újmy pachatelů, nejčastěji ve sféře osobní svobody anebo majetku.<sup>145</sup> Nelze ovšem tvrdit zcela to samé o správním vyhoštění. Je nepochybný fakt, že uložením správního vyhoštění je cizinci způsobena jistá újma. Avšak účelem právní úpravy ve vztahu ke správnímu vyhoštění je ochrana důležitých hodnot společnosti, kterými jsou bezpečnost státu, dodržování právních předpisů, ochrana veřejného pořádku a veřejného zdraví, apod. Zákon o pobytu cizinců, ale i judikatura<sup>146</sup> se snaží v míře co nejvyšší eliminovat negativní dopady správního vyhoštění a rozhodnutí s ním souvisejících<sup>147</sup> na život cizince. Nutno poznamenat, že podobně činí i v případě vyhoštění, které je ukládáno jako trest za spáchání některých trestných činů. Důvody pro neuložení trestu vyhoštění jsou formulovány obdobně jako důvody pro, které správní orgán neuloží správní vyhoštění.<sup>148</sup>

---

<sup>143</sup> Ust. § 122 odst. 1 ZoPC.

<sup>144</sup> Např. zaměstnavatel dle ust. § 123 odst. 2 ZoPC.

<sup>145</sup> Srov. NAVRÁTILOVÁ, Jana. Pojem a účel trestu. In JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné...* s. 343.

<sup>146</sup> Na základě povinnosti dodržovat závazky z mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána.

<sup>147</sup> Např. rozhodnutí o zajištění cizince pro účely správního vyhoštění.

<sup>148</sup> Srov. ust. § 80 odst. 3 t.z.: „Soud trest vyhoštění neuloží, jestliže a) se nepodařilo zjistit státní příslušnost pachatele, b) pachatel byl udělen azyl nebo doplňková ochrana podle jiného právního předpisu, c) pachatel má na území České republiky povolen trvalý pobyt, má zde pracovní a sociální zázemí a uložení trestu vyhoštění by bylo v rozporu se zájmem na spojování rodin, d) hrozí nebezpečí, že pachatel bude ve státě, do kterého by měl být vyhoštěn, pronásledován pro svoji rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, příslušnost k určité sociální skupině, politické nebo náboženské smýšlení, nebo jestliže by vyhoštění vystavilo pachatele mučení či jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení anebo trestu, e) pachatel je občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem bez ohledu na státní příslušnost a má na území České republiky povolen trvalý pobyt anebo je cizincem s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajícím rezidenta na území České republiky podle jiného právního předpisu, neshledá-li vážné důvody ohrožení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku, f) pachatel je občanem Evropské unie a v posledních 10 letech nepřetržitě pobývá na území České republiky, neshledá-li vážné důvody ohrožení bezpečnosti státu, nebo g) pachatelem je dítě, které je občanem Evropské unie, ledaže by vyhoštění bylo v jeho nejlepším zájmu.“

V případě samotného uložení soudního vyhoštění (trestu) soud přihlíží k povaze a závažnosti trestného činu a osobě a poměrům pachatele, což z hlediska správního vyhoštění není možné, vzhledem k tomu, že zákon zcela jasně stanoví, kdy se správní vyhoštění cizinci uloží a kdy nikoli – prostor pro správní uvážení je tedy poměrně malý.<sup>149</sup> Lze myslím usoudit, že míra využitelnosti správního uvážení je rovněž jedním z velice důležitých vodítek pro posouzení správního vyhoštění jakožto sankce nebo správního opatření.

## 5.2. Opravné prostředky

Opravné prostředky jsou vzhledem k tomu, že správní orgán je k uložení správního vyhoštění povinen vydat písemně vyhotovené rozhodnutí, jsou obecně přípustné všechny řádné i mimořádné opravné prostředky. Zákon o pobytu cizinců stanoví oproti obecnému právnímu předpisu (správní řád) několik odchylek co se týče lhůt k podání některých opravných prostředků. Ust. § 169 odst. 5 stanoví lhůtu k podání odvolání zkrácenou na pouhých 5 dní od oznámení rozhodnutí (obecná 15denní lhůta je zachována v případě nezletilých – osob mladších 18 let). Z mimořádných opravných prostředků ZoPC nevylučuje přezkumné řízení, obnovu řízení ani žalobu ve správním soudnictví.

### 5.2.1. Přiměřenost lhůty k podání žaloby ve správním soudnictví

K podání žaloby proti správnímu rozhodnutí opět stanoví ZoPC kratší lhůtu, a to pouhých 10 dní oproti obecné dvouměsíční lhůtě, kterou poskytuje soudní řád správní.<sup>150</sup> Stanovení takto krátké lhůty k podání žaloby ve správním soudnictví nepovažuje NSS za diskriminační s ohledem na netrestní povahu tohoto institutu.<sup>151</sup> S takovým závěrem, či spíše argumentací se ovšem nemohu zcela ztotožnit, jelikož žalobu ve správním soudnictví lze podat obecně proti každému rozhodnutí správního orgánu, jímž se *zakládají, mění, ruší nebo závažně určují práva nebo povinnosti* žalobce.<sup>152</sup> Správní žalobu tedy lze podat v podstatě kdykoli, nemusí jít nutně o správní trestání a v těchto případech rovněž běží řádná dvouměsíční lhůta, pouze některé zvláštní zákony stanoví lhůtu odlišně od s.ř.s.,<sup>153</sup> přičemž nejvíce odlišností obsahuje jiná norma cizineckého práva – zákon o

---

<sup>149</sup> Uplatní se v podstatě pouze ve vztahu ke stanovení doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území (formulace „až na:“ 3, 5, 10 let).

<sup>150</sup> Srov. ust. § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů (s.ř.s.).

<sup>151</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 14.7.2005, č.j.: 5 Azs 94/2005-52.

<sup>152</sup> Srov. ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.

<sup>153</sup> Např. ust. § 19 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů stanoví lhůtu 30 dní (proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o licenci); stejně tak ust. § 133 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (lhůta 30 dní na podání žaloby proti rozhodnutí o rozkladu).

azyly,<sup>154</sup> který lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu stanoví na 15 nebo 30 dnů. Lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany činila v některých případech<sup>155</sup> pouze 7 dní. Takovou lhůtu však Ústavní soud považoval za nepřiměřeně krátkou, čímž byla způsobena pouhá iluzornost soudní ochrany, která je takto zejména pro cizince neznalého poměru a právního řádu takřka nedosažitelná. Ústavní soud shledal porušení čl. 36 odst. 2 Listiny a zrušil tehdejší ust. § 36 odst. 2 písm. a)<sup>156</sup> a písm. c)<sup>157</sup> zákona o azyly. Zákonomodárce poté přistoupil ve věcech mezinárodní ochrany ke stanovení jednotné 15 denní lhůty.

Z těchto důvodů se domnívám, že argumentace netrestní povahou rozhodnutí o správním vyhoštění není přiléhavá. Na druhou stranu Nejvyšší správní soud ve výše zmíněné argumentaci rovněž odkazuje na smysl a účel takto odlišné právní úpravy, jímž je *co nejúčinnější ochrana státu před negativními jevy, které provázejí pobyt některých cizinců na území ČR a legitimní zájem státu na co nejrychlejší řešení vzniklé situace*. Podpůrně pak NSS argumentuje možností přiznat žalobě odkladný účinek. Dobrodiní odkladného účinku však jako argument nepřijímá Ústavní soud, který říká: „Nelze dále přijmout argument, že kratší žalobní lhůtu vyvažuje poskytnutí odkladného účinku žalobě. Správní soudnictví je koncipováno tak, že stěžejní význam má právě počáteční fáze řízení, kdy musí žalobce nejen vymezit rozsah, ale musí do ní též soustředit alespoň základní nasměrování argumentace samotné. Žadatel, který (v důsledku nepřiměřeně krátké lhůty) řádně nezažaloval, dobrodiní odkladného účinku nijak neprospěje.“<sup>158</sup> Ústavní soud rovněž nespatřuje jako vhodné řešení možnost doplnit (blanketní) podání na výzvu soudu v přiměřené lhůtě, neboť takový postup by podle názoru Ústavního soudu byl v rozporu se zásadou koncentrace řízení a celkovou koncepcí správního soudnictví vůbec.<sup>159</sup>

Desetidenní lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění nebyla Ústavním soudem dosud řešena, avšak na základě výše uvedeného právního názoru Ústavního soudu lze usuzovat, že i v případě této lhůty by byla vyslovena neústavnost její délky. Zkrácení lhůty k podání žaloby je ve vztahu k požadavku účinné a rychlé ochrany státu před neoprávněným pobytem osob na jeho území. Zůstává ale otázkou, zda zkrácení lhůty, která je ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců obecně 30denní, na pouhou třetinu, je ve vztahu k chráněnému zájmu přiměřené a celkově proporcionální.

---

<sup>154</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azyly, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>155</sup> V případech zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, zastavení řízení pro nepřípustnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

<sup>156</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1.12.2009, sp.zn. Pl. ÚS 17/09, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 9/2010 Sb.

<sup>157</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17.9.2013 sp.zn. Pl. ÚS 41/10, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 466/2013 Sb.

<sup>158</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1.12.2009, sp.zn. Pl. ÚS 17/09, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 9/2010 Sb.

<sup>159</sup> Tamtéž.

### 5.3. Shrnutí

Z výše uvedeného textu lze vyvodit několik momentů velice důležitých pro posouzení správního vyhoštění jako sankce nebo správního opatření. Na počátku kapitoly uvádím pouze znak účelu sankce, jako stěžejního kritéria. Nelze ale opominout rovněž hledisko zavinění ke skutku, který je důvodem pro uložení správního vyhoštění, protože k takové situaci může dojít i bez jakéhokoli zavinění dané osoby. Další důležitý prvek je míra uvážení ve vztahu k uložení sankce či správního vyhoštění. V případě sankce totiž příslušný orgán (nejen soud, jak je zmíněno výše) sankci ukládá na základě svého uvážení s přihlédnutím k povaze a závažnosti protiprávního jednání a osobě a poměrům pachatele, kdy může od uložení sankce dokonce upustit, je-li to vhodné a účelné. Při ukládání správního vyhoštění je tomu jinak, jak je uvedeno výše, zákon stanovuje, kdy správní orgán vyhoštění uloží a kdy nikoli a správní orgán nemůže o své vůli, na základě svého uvážení rozhodnout jinak. Při porovnání účelu sankce a správního vyhoštění jsem dospěla k závěru, že oproti sankci není účelem správního vyhoštění způsobit cizinci újmu, což podporuje i fakt, že zákon rozeznává mnohé situace, kdy i při naplnění důvodu pro správní vyhoštění se tento institut neuplatní.

## 6. Právní povaha správního vyhoštění

### 6.1. Právní povaha správního vyhoštění podle nauky a judikatury

Správní vyhoštění je dle literatury považováno za „pouhé“ správní opatření, a nejde tedy o sankci nebo trest za protiprávní jednání. Pro uložení správního vyhoštění není ke skutku, který je podkladem pro rozhodnutí zapotřebí prokazovat zavinění cizince.<sup>160</sup> Tento závěr potvrzuje ve svém rozhodnutí i NSS, který říká, že: „Pro správní vyhoštění je dostačující zjištění o neoprávněnosti pobytu. Důvody, jakkoliv lidsky pochopitelné, at' 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.“<sup>161</sup>

Nejvyšší soud na druhou stranu ve svém usnesení ze dne 21.2.2001, sp.zn.: 7 Tz 11/2001 připouští, že správní vyhoštění jakožto zákaz sice nemá charakter trestu nebo jiné sankce, ale je ukládáno ze sankčních důvodů.

### 6.2. Závěry z posouzení v předchozích kapitolách

V předešlých kapitolách jsem se zabývala aplikací pojmových znaků správního opatření a správní sankce na znaky správního vyhoštění. Za nejdůležitější aspekty svého posouzení považuji otázku zavinění ke skutku, který je důvodem pro uložení správního opatření, míru správního uvážení při jeho ukládání a účel správního vyhoštění. Nezanedbatelným znakem správního vyhoštění ve srovnání se sankcí je otázka procesních záruk v daném řízení.

#### 6.2.1. Zavinění

Právní úprava správního trestání v souladu s požadavkem aplikace trestně-právních zásad obsahuje složku zavinění jakožto stěžejní podmínku pro uložení sankce za protiprávní jednání. ZoPC ve vztahu ke skutku, který je podkladem pro uložení správního vyhoštění nevyžaduje žádnou formu zavinění. Takový rozpor považuji za velice důležitý argument pro možný závěr, že správní vyhoštění není svou povahou sankcí za porušení zákona, ale spíše druhem správního opatření. Hovoříme-li o správním opatření,<sup>162</sup> je nutné rovněž poznamenat, že k posouzení potřebnému k jeho uložení zákon nevyžaduje zavinění ke skutečnosti, která je důvodem pro jeho uložení

---

<sup>160</sup> ROZUMEK, Martin. Správní vyhoštění. In ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *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. 199-200.

<sup>161</sup> Rozsudek NSS ze dne 19.6.2014, č.j. 2 As 52/2013-69 a rozsudek NSS ze dne 17.12.2014, č.j. 9 Azs 283/2014-33.

<sup>162</sup> Zde hovořím o správních opatřeních, kterými jsem se zabývala v této práci, tedy o opatřeních podle správního řádu.

(zejména opatření na ochranu proti nečinnosti, předběžné opatření, opatření k nápravě, pořádková opatření).

Na druhou stranu je také dlužno říci, že mnohá opatření nejsou ukládána z důvodu porušení zákona, ale jako prevence před možným protiprávním jednáním (předběžné opatření, opatření k zajištění rovnosti účastníků řízení), a proto závěr o zavinění ve vztahu ke správnímu opatření nemůže dopadat obecně, ale spíše speciálně k jednotlivým druhům opatření.

### **6.2.2. Míra správního uvážení**

Míra uvážení, kterým disponuje správní orgán v řízení o správním vyhoštění je, jak jsem již uvedla, poměrně nízká a vztahuje se spíše ke stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR. Naproti tomu v případě sankce je míra správního uvážení taková, že umožní správnímu orgánu sankci vůbec neuložit. Ovšem nelze říci, že v případě správního opatření by tomu bylo přesně naopak (respektive stejně jako v případě správního vyhoštění). Míra správního uvážení je u jednotlivých druhů správních opatření různá. Na tomto podkladě lze pouze konstatovat, že v institutu správního vyhoštění je míra správního uvážení podstatně nižší nežli v případě ukládání sankce.

### **6.2.3. Účel správního vyhoštění**

Účelem správního vyhoštění je ochrana státu a společnosti před negativními důsledky migrace či pobytu některých cizinců na území ČR. Správní vyhoštění je však nepochybně ukládáno z důvodu porušení zákona, nejčastěji zákona o pobytu cizinců, není však úmyslem zákonodárce cizince za takové porušení sankcionovat.<sup>163</sup>

Chybějící úmysl způsobení újmy pachateli by mohl poukazovat na povahu správního vyhoštění jakožto omezujícího ochranného opatření vzhledem ke skutečnosti, že ani v případě ochranných opatření nemá zákonodárce úmysl způsobit újmu pachateli, ale spíše úmysl chránit společnost před negativními důsledky chování některých osob. V tomto znaku by tedy mohl být přílehlavý závěr, že se v případě správního vyhoštění jedná o ochranné opatření.

### **6.2.4. Procesní záruky**

Český právní řád umožňuje (byť s omezenými lhůtami) nejen „běžný“ přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění v rámci odvolacího řízení,<sup>164</sup> ale rovněž možnost podrobit toto rozhodnutí přezkumu nestranným a nezávislým soudem ve správním soudnictví,<sup>165</sup> což je obdobná ochrana,

---

<sup>163</sup> Jak vyplývá rovněž z výše uvedené literatury a judikatury.

<sup>164</sup> Srov. ust. § 169 odst. 5 ZoPC

<sup>165</sup> Srov. ust. § 172 odst. 2 ZoPC.

která je osobám poskytována i v rámci správního trestání. Rovněž správní opatření (respektive správní akt, kterým je opatření přijímáno) je možno podrobit soudnímu přezkumu, přičemž v některých případech se jedná o jedinou možnou procesní obranu (např. proti opatření proti nečinnosti dle ust. § 80 odst. 3 věta druhá ve spoj. s odst. 6 věta druhá s.ř. není možné podat odvolání, a proto v úvahu připadá pouze žaloba na ochranu proti nečinnosti dle ust. § 79 an. s.ř.s.). V tomto světle se procesní záruky pro řízení o správním vyhoštění spíše přibližují zárukám ve správním trestání. Mezinárodní právo<sup>166</sup> ve vztahu ke správnímu vyhoštění zakotvuje právo na vznesení námitek proti vyhoštění a rovněž možnost dát svůj případ přezkoumat, přičemž nespecifikuje, zda tento přezkum by měl být prováděn nestranným a nezávislým soudem. Vzhledem k dikci ust. článku 6 odst. 1 Úmluvy, který požadavek nestranného a nezávislého orgánu přímo vyslovuje, můžeme dle mého názoru dovodit, že v případě vyhoštění cizince bude postačovat přezkum v rámci odvolacího řízení.

### 6.3. Shrnutí

Je možné říci, že správní vyhoštění skutečně do určité míry koresponduje s institutem správní sankce, zejména co se týká procesních záruk, které jsou v případě správního vyhoštění poměrně široké. Na druhou stranu nelze pominout, že ve většině znaků se jedná o instituty rozdílné. Svou povahou se správní vyhoštění velmi blíží omezujícím ochranným opatřením, ovšem tato je možné uložit pouze současně se sankcí, a proto by tento požadavek byl splněn pouze v některých specifických případech, kdy je současně se správním vyhoštěním cizinci uložena i sankce, případně tato sankce správnímu vyhoštění předchází. Na správní vyhoštění tedy můžeme obecně pohlížet jako na specifický druh správního opatření, který v sobě ale zahrnuje i některé sankční prvky (např. důvod uložení správního vyhoštění). Osobně bych se přikláněla k závěru, že správní vyhoštění stojí na pomezí správního opatření a omezujícího ochranného opatření. Závěry uvedené v literatuře a judikatuře jsou tedy skutečně přiléhavé, ačkoli je nutné poznamenat, že tyto závěry jsou často omezeny na pouhé konstatování, že správní vyhoštění není sankcí, ale správním opatřením, přičemž chybí jakékoli vymezení pojmu správní opatření.

---

<sup>166</sup> Čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod.

## Závěr

Ve své práci jsem se snažila zodpovědět otázku, jakou právní povahu má institut správního vyhoštění a zda na něj lze pohlížet jako na sankci ukládanou za porušení zákona.<sup>167</sup> Při porovnání znaků jednotlivých institutů jsem došla k závěru, že správní vyhoštění sankcí není, ačkoli v některých znacích se sankci může podobat. Nemohu tedy než souhlasit se závěrem českých, ale i evropských soudních institucí, které rovněž považují správní vyhoštění za specifický druh správního opatření.

Jedním ze zásadních momentů důležitých pro posouzení správního vyhoštění jako sankce bylo zavinění cizince ke skutečnosti, která je důvodem pro zahájení řízení o uložení správního vyhoštění. Chybějící podmínka zavinění tvoří zásadní rozdíl mezi správním vyhoštěním a sankcí. Stejně tak účelem správního vyhoštění není primárně způsobení újmy cizinci. V tomto ohledu se správní vyhoštění spíše podobá omezujícímu ochrannému opatření. Jednou z podmínek uložení omezujícího ochranného opatření je jeho uložení společně se sankcí, což ovšem vyžaduje rovněž uznání viny ze spáchání správního deliktu. Tím se dostávám k dalšímu problému spojenému s touto tematikou, a tím je interpretace pojmu důvodného nebezpečí narušení veřejného pořádku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti judikoval, že vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nezávisí na tom, zda cizinec byl sankcionován za přestupek.<sup>168</sup> Mám ale za to, že pokud má cizinec v souladu s požadavky judikatury<sup>169</sup> představovat skutečné, aktuální nebezpečí pro veřejný pořádek, nepostačuje pouhé podezření, že se dopustil např. přestupku, vzhledem k tomu, že správní trestání je stejně jako trestání soudní ovládáno zásadou presumpce neviny. Neprokáže-li se tedy vina cizince za spáchaný protiprávní čin, je na něj nutno pohlížet jako na nevinného, a tedy nemůže logicky představovat nebezpečí pro zachování veřejného pořádku. Jak jsem již uvedla, myslím, že otázku týkající se protiprávního jednání cizince, by bylo vhodné řešit jako otázku předběžnou v řízení o uložení správního vyhoštění.

Záležitost, o níž bych se ráda na závěr zmínila, je otázka přiměřenosti lhůty pro podání odvolání nebo správní žaloby. Co se týká odvolání, dá se zkrácení obecné 15denní lhůty na pět dní považovat za přiměřené a vhodné z hlediska požadavku rychlosti řízení o uložení správního vyhoštění (přičemž zkrácené lhůty platí rovněž pro správní orgány<sup>170</sup>). Na druhou stranu desetidenní lhůta pro podání žaloby ve správním soudnictví se může jevit jako nepřiměřeně nízká vzhledem ke lhůtě obecné (2 měsíce<sup>171</sup>). Na tomto místě je ovšem nutno přihlídnout ke stanovení obecné lhůty

---

<sup>167</sup> Konkrétně zákona o pobytu cizinců na území ČR.

<sup>168</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, č.j. 9 As 32/2008-57.

<sup>169</sup> Např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

<sup>170</sup> Srov. ust. § 169 odst. 4 ZoPC: „O správním vyhoštění rozhodne policie do 7 dnů od zahájení řízení; nemůže-li policie v této lhůtě rozhodnout, je povinna o tom účastníka řízení s uvedením důvodů uvědomit.“

<sup>171</sup> Srov. ust. § 72 odst. 1 s.r.s.



pro podání žaloby v ZoPC, která dle ust. § 172 odst. 1 ZoPC činí 30 dní. Případá tedy v úvahu argument, že lhůta pro podání žaloby ve správním soudnictví je přiměřená zejména zásadě rychlosti řízení o správním vyhoštění a obecně zkráceným lhůtám v tomto řízení.

Ve své práci jsem se zabývala správním vyhoštěním jako jednotlivým pojmem s ohledem na omezený rozsah. Zjistila jsem, že by bylo jistě zajímavé zkoumat jednotlivé důvody pro správní vyhoštění, zejména pak jeho uložení z důvodu hrozby závažného narušení veřejného pořádku v případě pobytu cizince na území ČR. Tento důvod je naukou i praxí považován za velice problematický vzhledem k tomu, že je správními orgány hojně využíván a v mnoha případech existuje pochybnost, zda není spíše zneužíván (zejména z důvodu, kterým jsem se ve své práci již zabývala – dodržení zásady presumpce neviny).

V závěru bych ještě ráda alespoň krátce zhodnotila dostupnost zdrojů a jejich obsažnost. Co do množství jsem se zdroji neměla problém, v naprosté většině se jednalo o zdroje v českém jazyce, ačkoli jsem se nevyhnula studiu judikatury evropských soudů (SDEU, ESLP), která byla dostupná pouze v angličtině. Pokud bych měla hodnotit obsažnost zdrojů, nedohledala jsem příspěvek, který by se hlouběji zabýval problematikou tvořící zásadní výzkumnou otázku mé práce (správní vyhoštění jako sankce) a rovněž z tohoto důvodu byla má práce velice zajímavá a obohacující.

## Seznam použitých zdrojů

### Bibliografie

#### Knihy

- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 429 s.
- MADAR, Zdeněk a kol. *Právní slovník. Svazek I. (A-O)*. 5. vydání. Praha: Panorama, 1988, 716 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 497 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, 792 s.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 4. vyd. Praha: Leges, 2014, 976 s.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s.
- ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *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. 373 s.

#### Sborníky

- JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (ed.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkoumání: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv - "Návratová" směrnice (2008/115/ES): rok první*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. 329 s.

#### Komentáře

- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446s.
- KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 1660 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha C.H.Beck, 2013. 1142 s.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha a.s., 2005, 515 s.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 452 s.

#### Články v časopisech

- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In *Správní právo*, 2010, roč. XLIII , č. 2.

## **Judikatura**

### **Evropská judikatura**

Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 9. 10. 2003, ve věci Slivenko proti Lotyšsku, č. 48321/99.

Rozhodnutí ESLP ze dne 12.2.2009 ve věci Nolan a K. proti Rusku, č. 2512/04.

Rozhodnutí ESLP ze dne 27.7.2010 ve věci Massoud vs. Malta, č. 24340/08.

Rozsudek ESLP ze dne 2.9.1998 ve věci Lauko proti Slovensku, č. 26138/95.

Rozsudek ESLP ze dne 19.2.1998 ve věci Daliová a další proti Francii, č. 26102/95.

Rozsudek ESLP ze dne 5.10.2000 ve věci Maaouia proti Francii, č. 39652/98.

Rozsudek ESLP ze dne 8.6.2006 ve věci Lupsa proti Rumunsku, č. 10337/04.

Rozhodnutí SDEU ze dne 30.11.2009 ve věci Said Samilovich Kadzoev, sp.zn. C-357/09 PPU.

### **Ústavní soud**

Nález Ústavního soudu č. 75/2007 sv. 26 a č. 38/2004, sv. 32.

Nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 1.12.2009, sp.zn. Pl. ÚS 17/09, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 9/2010 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 17.9.2013 sp.zn. Pl. ÚS 41/10, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 466/2013 Sb.

### **Nejvyšší správní soud**

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26.7.2011, č.j.: 3 As 4/2010-151.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č.j. 5 Azs 94/2005-52, publikovaný pod č. 1164/2007 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 14.7.2005, č.j.: 5 Azs 94/2005-52.

Rozsudek NSS ze dne 26.6.2007, sp.zn. 4 Ans 10/2006.

Rozsudek NSS ze dne 31.5.2007, zveřejněn ve sbírce rozhodnutí NSS pod č. Rs 1338/2007.

Rozsudek NSS ze dne 19.6.2014, č.j. 2 As 52/2013-69.

Rozsudek NSS ze dne 17.12.2014, č.j. 9 Azs 283/2014-33.

Rozsudek NSS ze dne 13.11.2014, č.j. 5 Azs 126/2014-31.

Rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2009, č.j. 9 As 32/2008-57.

Usnesení NSS ze dne 26.4.2006, č.j.: 1 Azs 13/2006-39.

Usnesení NSS ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151.

## **Obecné soudy**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21.9.2006, sp.zn. 11 Ca 50/2006.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9.8.2010, č.j. 5 Ca 307/2007-30.

## **Právní předpisy**

### **Právní předpisy EU**

Směrnice EP 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.

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

Důvodová zpráva k Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nařízení Komise (ES) č. 494/98 ze dne 27. února 1998, kterým se přijímají některá prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 820/97 týkající se použití nejnižších možných správních sankcí v rámci systému identifikace a registrace skotu.

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2005/35/ES ze dne 7. září 2005, o znečištění z lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání.

### **Právní předpisy ČR**

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

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

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn mimo ust. zákona č. 204/2015 Sb. účinných k 1.10.2016.

Zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

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

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (TOPO).

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

## **Ostatní zdroje**

Návrh zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Sněmovní tisk č. 201, Parlament ČR, Poslanecká sněmovna 2003, VI. volební období.

Oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu. Soudní přezkum vyhoštění, Analýza české a evropské legislativy a judikatury k otázce vyhoštění z pohledu správního a trestního práva, 2006, dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Vyhosteni-z-pohledu-spravniho-a-trestniho-prava/art/893?tre\\_id=193](http://www.nssoud.cz/Vyhosteni-z-pohledu-spravniho-a-trestniho-prava/art/893?tre_id=193).

## **Abstrakt v rodném jazyce**

Ve své práci se zabývám právní povahou správního vyhoštění. Základní otázkou kterou si v práci pokládám je možnost považovat správní vyhoštění cizince za sankci za porušení právního předpisu. Judikatura naopak správní vyhoštění považuje za opatření. Z toho důvodu jsem zařadila kapitoly o institutech správního opatření a sankce a pokusila se o obecnější vymezení jejich pojmových znaků, které poté aplikuji na definiční znaky správního vyhoštění. Neméně důležitou součástí mé práce jsou rovněž závěry o vztahu správního trestání a řízení o správním vyhoštění a rovněž o přiměřenosti délky lhůt pro podání odvolání a jiných prostředků procesní obrany.

## **Abstract**

In my thesis I am trying to define the legal characteristic of an administrative expulsion of foreigners. The fundamental question of thesis asks, if it is possible that the administrative expulsion might be the punishment for breaking the law, since jurisprudence says, that the administrative expulsion is only the administrative measure. That is why I have included chapters about the administrative measures and also administrative punishments and tried to define their conceptual features. Then I apply these features to the general features of administrative expulsion. Equally important part of my theses represent the results about the relationship between administrative punishment and administrative expulsion proceedings. Another important thing is about appropriate length of term to appeal or to sue the administrative authority at administrative court.

## **Seznam klíčových slov**

Správní vyhoštění, správní opatření, správní sankce, správní trestání, procesní záruky v řízení o správním vyhoštění.

## **Key words**

Administrative expulsion, administrative measure, administrative punishment, punishing in administrative law, procedural guarantees in the administrative expulsion proceedings.