

ROZHODNUTÍ O SPRÁVNÍM VYHOŠTĚNÍ CIZINCE A JEHO SOUDNÍ PŘEZKUM

PETR HLUŠTÍK

Vysoká škola báňská – Technická univerzita v Ostravě, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek se zabývá otázkou působení orgánů veřejné správy v oblasti pobytu cizinců, a to konkrétně rozhodnutím o tzv. správním vyhoštění cizince a rozhodnutími s tímto související, jejich povahou, přípustnosti použití, to vše se zřetelem k možnostem a rozsahu soudního přezkumu těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví ve světle judikatury správních soudů České republiky.

Klíčová slova v rodném jazyce

Cizinec, pobyt, vyhoštění, soudní přezkum, správní uvážení.

Abstract

This article deals with the issue of activity by public authorities in the area of residence of foreigners, specifically the decision on the so-called administrative expulsion of foreigners and the decisions associated with this, their nature, the admissibility of the application, all with a view to the possibilities and scope of judicial review of such decisions in the administrative judiciary in the light of the jurisprudence of the administrative courts of the Czech Republic.

Key words

Foreigner, residence, expulsion, judicial review, administrative discretion.

Ve svém příspěvku se hodlám zaměřit na institut tzv. správního vyhoštění cizince jako jednoho z institutů zajištění ochrany a bezpečnosti v rámci potírání nelegální migrace na území České republiky se zaměřením na možnosti soudního přezkumu uvedeného rozhodnutí či rozhodnutí se správním vyhoštěním souvisejících.

Pod pojmem správní vyhoštění lze rozumět ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území¹. Správní vyhoštění nemá trestní charakter ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod po přijetí Protokolu č. 7 (čl. 1), ale je svou **povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalců**.²

Rozhodnout o správním vyhoštění lze jak v případě přechodného, tak trvalého pobytu cizince, přičemž pro účely rozhodnutí o správním vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území nebo zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště anebo pobyt na vízum udělené podle zvláštního zákona nebo pobyt do právní moci rozhodnutí ministerstva o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území nebo soudu o žalobě ve věci dočasné ochrany.

¹ Viz ust. § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2005 č.j. 5 Azs 94/2005-52, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu pod SJS 1164/2007

Obecně lze říci, že zákon o pobytu cizinců diferencuje rozhodnutí o správním vyhoštění dle doby, po kterou je cizinci znemožněn vstup na území, přičemž vždy zákon stanovuje pouze horní hranici této doby; lze tedy konstatovat, že zakotvením hranice je určena horní mez správního uvážení příslušného správního orgánu, kterým je Policie ČR.

U cizinců, pobývajících na našem území v rámci tzv. přechodného pobytu, a to ať na základě víza k pobytu nad 90 dnů³ nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu⁴, je hranice stanovena na 10, 5, resp. 3 roky. Až na 10 let je znemožnit vstup na území cizinci, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na našem 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 že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, nebo v případě, že cizinec opakovaně úmyslně porušuje právní předpisy nebo maří výkon soudních nebo správních rozhodnutí. Z obdobných důvodů pak lze rozhodnout o správním vyhoštění i cizince – občana Evropské unie či cizince pobývajícího na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, studia nebo vědeckého výzkumu

Horní hranice pěti let je stanovena u více případů, mezi něž patří např. prokázání se neplatným či padělaným cestovním dokladem, v případě, že je cizinec bez příslušného povolení zaměstnán příp. bez povolení podniká, dále též např. jestliže cizinec překročí státní hranici v úkrytu (např. v prostoru nákladního vozidla). Tříletá hranice je stanovena pro případy neoprávněného pobytu na území bez víza či bez cestovního dokladu či úmyslného uvádění nepravdivých skutečností správnímu orgánu v úmyslu ovlivnit jeho rozhodnutí.

Pokud se jedná o cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu⁵, příp. který požádal na území ČR o tzv. poskytnutí dočasné ochrany⁶, lze ze shora uvedených důvodů rozhodnout o jeho správním vyhoštění, avšak takovéto rozhodnutí je **vykonatelné** až po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se

- a) mezinárodní ochrana neuděluje,
- b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná⁷,
- c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje⁸, nebo
- d) azyl nebo doplňková ochrana odnímá⁹,

a to tehdy, jestliže již marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní, resp. dočasné ochrany, nebo jestliže podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nemá odkladný účinek (resp. v případě dočasné

³ Srov. ust. § 30 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

⁴ Srov. ust. § 42 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

⁵ Dle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

⁶ Dle zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců

⁷ Viz ust. § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

⁸ Viz ust. § 25 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

⁹ Viz ust. § 17 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

ochrany soud nevyhověl jeho žádosti o přiznání odkladného účinku žaloby ve věci dočasné ochrany anebo soud přiznání odkladného účinku zrušil).

U všech shora uvedených případů existuje zákonná možnost odstranění tvrdosti rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Navíc, v případě, kdy již uplynula polovina doby, po kterou bylo cizinci odepřeno vstoupit na území, může na žádost cizince správní orgán vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění.¹⁰

Pokud se zaměříme na otázku samotného soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, lze konstatovat, že toto rozhodnutí je možno jistě podřadit pod rozhodnutí, které je vydáno v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, jemuž je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy, přičemž tímto rozhodnutím, pokud je to tvrzeno, může být cizinec na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení ve smyslu ust. § 2, § 4 odst. 1 písm. a) a ust. § 65 odst. 1 soudního řádu správního, tedy je možno říci, že správním orgánem – Policií ČR je rozhodováno o veřejném subjektivním právu fyzické osoby. Z tohoto pohledu je pak případný soudní přezkum těchto rozhodnutí svěřen soudům rozhodujícím v tzv. správním soudnictví.

Rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí s ním spojená jsou však svou povahou z hlediska soudního přezkumu v režimu správního soudnictví specifická.

Dle výslovného ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) je ze soudního přezkumu vyloučeno **rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně** a jde-li o občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, jsou z přezkoumání soudem vyloučena **rozhodnutí o odepření vstupu nebo o správním vyhoštění po dobu platnosti předchozího rozhodnutí o jeho správním nebo soudním vyhoštění**¹¹.

Jak vyplývá z judikatury správních soudů, výluka ze soudního přezkumu uvedená v cit. ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nelze považovat za protiústavní ani v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, neboť správní vyhoštění ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zákonné, sledující legitimní cíl ochrany demokratické společnosti, přičemž posouzení přiměřenosti tohoto zásahu s ohledem na změny skutkového stavu lze dosáhnout v rámci již zmiňované možnosti odstranění tvrdosti správního vyhoštění spočívající v zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění, popř. cestou mimořádných opravných prostředků (§ 65 správního řádu ve spojení s § 168 citovaného zákona)¹².

I přes uvedenou výluku však přiznává zákon o pobytu cizinců výslovně žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince odkladný účinek na vykonatelnost tohoto rozhodnutí, ledaže byl cizinec vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu¹³. Zákon pak

¹⁰ Viz ust. § 122 odst.5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR

¹¹ Viz ust. § 171 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

¹² Viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004, čj. 10 Ca 206/2003-37, uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu č. 7/2005 pod č. 575

¹³ Viz ust. § 172 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

odlišně od ust. § 72 odst. 1 soudního řádu správního stanoví **desetidenní** lhůtu pro podání žaloby proti takovému rozhodnutí, přičemž zmeškání lhůty nelze prominout¹⁴.

Již při bližším pohledu na uvedenou zákonnou formulaci výluky ze soudního přezkumu lze dospět k závěru, že tato výlučka není nastavena absolutně, neboť (nejde-li o občana Evropské unie), předpokládá jednoznačný závěr o skutkovém stavu, zjištěný ve správním řízení příslušným orgánem, ze kterého bude vyplývat při právním posouzení **neoprávněnost** pobytu cizince na území před samotným zahájením řízení o správním vyhoštění.

Jak již konstatoval ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud¹⁵, rozhraničení situací, ve kterých cizinci, kterému bylo uděleno správní vyhoštění, svědčí právo na soudní přezkum, a ve kterých nikoli, těsně souvisí s tím, jak významný zásah do jeho práv a právem chráněných zájmů v jeho případě správní vyhoštění představuje a právě proto je v příslušném zákonném ustanovení zakotveno kritérium neoprávněnosti předchozího pobytu, které odráží zásadu, že pro cizince, jenž v České republice pobýval dosud legálně, určitým způsobem zde zakotvil a vytvořil si různé osobní či ekonomické vazby, *představuje správní vyhoštění výrazně větší zásah, než pro cizince, který buď do České republiky teprve přichází nebo který zde pobýval nelegálně a nepříslušelo mu tedy nikdy legitimní očekávání, že zde bude moci i setrvat.* Právě proto, nesvědčí této druhé skupině cizinců právo na soudní přezkum o jejich vyhoštění, neboť toto rozhodnutí pro ně není zásahem do základních práv a svobod.

Vycházejí ze zásady, že soud přezkoumá napadené rozhodnutí (jen) v mezích **žalobních bodů** ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s.ř.s., pak je-li součástí žalobních tvrzení nesprávně či nedostatečně zjištěný skutkový stav a z něho vyplývající nesprávný závěr o neoprávněnosti pobytu cizince na území před zahájením správního řízení a tato tvrzená nezákonnost rozhodnutí vyplývá již ze samotného správního spisu, není v takovém případě možné podřadit jednoznačně napadené rozhodnutí pod ta, jež jsou vyloučena ze soudního přezkumu a není pak ani na místě rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu (žaloby) dle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ve spojení s ust. § 68 písm. e) s.ř.s. a napadené rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu.

Jestliže naopak v žalobních bodech nesprávnost skutkových a právních závěrů správního orgánu o neoprávněnosti pobytu cizince absentuje, jedná se o jednoznačný případ kompetenční výluky ve smyslu ust. § 68 písm. e) s.ř.s. ve spojení s cit. ust. § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

Otázkou zůstává, jakým způsobem by měl soud postupovat v případě, kdy součástí žalobních bodů je tvrzená nesprávnost závěrů správního orgánu o neoprávněnosti pobytu cizince, avšak ze správního spisu vyplývá správnost postupu správního orgánu; zda v takovém případě je správný postup soudu, kterým je žaloba odmítnuta pro zákonnou kompetenční výlučku a zda by naznačovaným postupem soudu i s přihlédnutím ke zmiňované judikatuře nebyla cizinci odňata možnost se domáhat ochrany svých práv ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Při úvahách o odpovědi na tuto otázku je možné vyjít z judikatury Nejvyššího správního soudu, a to z názoru vysloveného v rozsudku sp. zn. 4 Azs 419/2005 dle kterého, při interpretaci ust. § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je třeba vycházet z toho, že toto ustanovení tvoří výjimku z jinak pravidelného soudního přezkumu rozhodování veřejné správy a je třeba při aplikaci této výluky dbát zásady, že v případě pochybností je **zapotřebí**

¹⁴ Viz ust. § 172 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

¹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2006 č.j. 3 Azs 62/2005-77

jakékoli výluky ze soudního přezkumu interpretovat ve prospěch soudního přezkumu, neboť jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti.

Jakkoli tedy není možné zpochybňovat správnost a ústavní konformitu výluky rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu, pak při současné zákonné formulaci kompetenční výluky se jeví ve světle uvedeného správným postupem podrobení soudnímu přezkumu napadeného rozhodnutí a, nebudou-li shledány podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení dle ust. § 76 odst. 1 s.ř.s., nutnost nařízení jednání a až na základě výsledků dokazování ve věci rozhodnout; až tehdy lze totiž spolehlivě přezkoumat správnost závěru správního orgánu o neoprávněnosti pobytu cizince.

Pokud totiž Nejvyšší správní soud konstatoval v citovaném rozhodnutí, že „rozhodnutí o správním vyhoštění je podle § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ze soudního přezkumu vyloučeno pouze tehdy, pokud cizinec pobýval neoprávněně na území České republiky nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště bezprostředně před zahájením řízení o vyhoštění, nikoli v tom případě, kdy před zahájením správního řízení byl již pobyt cizince legalizován“, *je na místě učinit závěr, že možnost odmítnutí žaloby z titulu kompetenční výluky je tedy dána pouze tehdy, bude-li nesporné, resp. nebude-li součástí žalobních tvrzení nesprávnost závěru o tom, že cizinec před zahájením správního řízení o vyhoštění pobýval na území neoprávněně.*

Z hlediska soudního přezkumu se jako zajímavá jeví též otázka přezkumu rozhodnutí správního orgánu, které se správním vyhoštěním velice úzce souvisí, a to rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost cizince o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění dle ust. § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

Dle citovaného ustanovení mj. může policie na žádost cizince vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže pominuly důvody jeho vydání a uplynula polovina doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

Z uvedeného ustanovení by mohlo vyplynout, že rozhodnutí správního orgánu je založeno na jeho diskreční pravomoci dané fakticky „absolutní“ volnou úvahou, omezenou jen podmínkou uplynutí doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Nutno však konstatovat, že možnost tzv. absolutního správního uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má totiž své meze dané zejména zákazem libovůle, principem rovnosti, zákazem diskriminace a zachovávání lidské důstojnosti, proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.

K této otázce se ve své rozhodovací praxi vyjádřil též Nejvyšší správní soud, konkrétně pak mj. v rozhodnutí ze dne 28.2.2007 č.j. 4 As 75/2006-52. V posuzovaném případě Městský soud v Praze svým usnesením odmítl žalobu jako nepřijatelnou s odůvodněním, že právo na zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění neexistuje. Konstatoval, že splnění podmínek uvedených v ustanovení § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je nezbytným podkladem pro rozhodování správního orgánu o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, avšak ani při jejich splnění nevzniká žadateli nárok na vydání takového rozhodnutí, resp. povinnost správního orgánu platnost tohoto rozhodnutí zrušit. Soud dále dospěl k závěru, že správní orgán o žádném veřejném subjektivním právu žadatele nerozhoduje a s ohledem na neexistenci práva ani nemůže a že je tedy vyloučeno, aby důsledkem tohoto rozhodnutí bylo založení práva, popř. jeho změna, zrušení nebo jeho závazné určení. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. rozhodnutí odvolacího orgánu, tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. a je

tedy vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti proti citovanému usnesení dospěl k závěru, že názor Městského soudu v Praze je nesprávný.

Dle citovaného závěru Nejvyššího správního soudu, s přihlédnutím k tomu, že právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou, přičemž mezemi práva na přístup k soudu jsou právě mj. kompetenční výluky, je třeba při jejich užívání vždy nutno zjistit, z jakého důvodu zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřijatelný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Rozhodnutí ve věci o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění totiž rozhodnutím správního orgánu je, neboť se úzce dotýká právní sféry žadatele; pokud správní orgán jeho žádosti vyhoví, odpadne povinnost ukončení pobytu cizince na území České republiky i zákaz vstupu na toto území; jestliže žádosti nevyhoví, odepře tím žadateli možnost vstupovat, resp. pobývat na území České republiky a není přitom rozhodné, zda se rozhodování ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění děje ve sféře volného uvážení správního orgánu či nikoliv.

Samotná skutečnost, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má pak význam pouze z hlediska rozsahu přezkumu. Je nutné připomenout, že žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, protože jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, která mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. a nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny.

Věřím, že se mi ve stručnosti podařilo přiblížit pohled na judikaturu v oblasti soudního přezkumu velmi specifických rozhodnutí, týkajících se cizinců. Jsem si vědom úzkého zaměření dané problematiky, avšak podle mého je nutno právě oblasti cizinců věnovat i s přihlédnutím k otázce stálého rozšiřování evropského prostoru zvýšenou pozornost, a to ze všech hledisek. Lze bez nadsázky konstatovat, že míra a způsob poskytování ochrany práv cizincům leccos vypovídá o postoji země a jejích obyvatel k cizincům obecně.

Literatura:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2006 č.j. 3 Azs 62/2005-77
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2005 č.j. 5 Azs 94/2005-52
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2007 č.j. 4 As 75/2006-52
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2006 č.j. 4 Azs 419/2005-65
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004, č.j. 10 Ca 206/2003-37
- Úmluva o ochraně lidských práv a svobod
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 221/2003, o dočasné ochraně cizinců
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

Kontaktní údaje na autora – email:

petr.hlustik@vsb.cz