



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. Mgr. Ing. Vlastimilem Mlčochem, advokátem se sídlem Sekaninova 1204/36, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 3. 2017, č. j. CPR-28677-2/ČJ-2016-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2017, č. j. 1 A 43/2017 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované. Daným rozhodnutím žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. města Prahy ze dne 7. 11. 2016, č. j. KRPA-107369-69/ČJ-2015-000022, jímž bylo stěžovateli podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 téhož zákona uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a to v délce 2 let. Počátek doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byl stanoven v souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně dle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců mu byla stanovena doba k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci daného rozhodnutí.

[2] Předmětem sporu je otázka, zda je napadené rozhodnutí o správním vyhoštění v rozporu se zásadou ne bis in idem. Stěžovatel má za to, že za jeden skutek byl potrestán celkem třikrát. Nejprve byl odsouzen k vyhoštění u Obvodního soudu pro Prahu 4, dále byl zbaven osobní svobody v délce 133 dnů a v rámci řízení o správním vyhoštění byl vyhoštěn na 2 roky. Ačkoliv si je vědom judikatury, že správní vyhoštění není trestem, ale zvláštním opatřením na úseku cizineckého práva, s tímto názorem vyslovuje nesouhlas.

[3] Námitce, dle které nebyl vzhledem k faktu, že stěžovatel trpí cukrovkou a dalšími chorobami, přesvědčivým způsobem v napadeném rozhodnutí zdůvodněn závěr, proč je správní vyhoštění přiměřené, městský soud nevyhověl.

[4] Povinnost hodnotit přiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění ukládá § 174a zákona o pobytu cizinců. Ten stanoví, že při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí o správním vyhoštění správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.

[5] Správní orgány zohlednily to, že stěžovatel pobýval na území České republiky bez cestovního dokladu a dále, že se prokazoval padělaným cestovním dokladem jako dokladem vlastním. Právě tyto okolnosti vedly v konečném důsledku k vydání napadeného rozhodnutí. Zdravotní stav stěžovatele nevyžaduje nutnost léčení v České republice.

[6] Rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a i uložené opatření (správní vyhoštění) bylo uloženo v mezích zákonného rozpětí. Správní orgány v tomto případě nijak nevybočily z mezí správního uvážení.

[7] Neobstála ani argumentace, že správní vyhoštění bylo dvojím postihem. Řízení o správním vyhoštění postrádá trestní (sankční) charakter. Daný závěr setrvale zastává nejen Nejvyšší správní soud, ale lze ho zaznamenat až na úrovni Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“). Ten v rozhodnutí ze dne 5. 10. 2000, Maaouia proti Francii (stížnost č. 39652/98, ECHR 2000-X) konstatoval, že přijetím čl. 1 Protokolu č. 7, který obsahuje specifické záruky týkající se řízení o vyhoštění cizinců, daly státy jasně najevo svou vůli nezahrnovat řízení do pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud na uvedené rozhodnutí navázal, když v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 – 52, uvedl: „[S]právní vyhoštění nemá trestní charakter ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod po přijetí Protokolu č. 7 (čl. 1), ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví.“

[8] Městský soud nepřisvědčil ani porušení zásady ne tris in idem z důvodu trojího potrestání pro jeden skutek, které stěžovatel spatřoval ve svém zajištění. Smysl i účel jednotlivých opatření je třeba striktně odlišovat od skutečného trestu. Ke zbavení osobní svobody na dobu 133 dnů bylo přistoupeno v rámci zajištění za účelem správního vyhoštění ve smyslu §124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zajištění není trestem, ale prostředkem umožňující realizaci vyhoštění.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[9] V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje nesprávné právní posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Je přesvědčen, že za jeden skutek, tj. držení falešného pasu, byl potrestán celkem třikrát: 1) byl potrestán trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 19. 3. 2015 k vyhoštění z České republiky na dobu dvou let; 2) v rámci zajištění mu byla odňata svoboda na 133 dnů, kdy byl nucen pobývat v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá pod Bezdězem; 3) v rámci řízení o správním vyhoštění bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění v délce dvou let.

[10] Polemizuje s rozhodnutím sp. zn. 5 Azs 94/2005 navazujícím na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Maaouia proti Francii. Domnívá se, že z něj nevyplývá, že správní vyhoštění není sankcí. Z jeho závěrů je pouze zřejmé, že z vůle států Rady Evropy je rozhodnutí o správním vyhoštění vyjmuta z dosahu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[11] Rozhodnutí dále konstatuje, že správní vyhoštění je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví, což je sice velmi pěkně eufemisticky popsáno, nicméně neodpovídá na otázku, jaký je tedy rozdíl mezi vyhoštěním podle trestního práva a vyhoštěním podle práva správního. Jediným rozdílem je v podstatě to, že se nezkoumá otázka zavinění a následné stanovení viny. Jde tedy pouze o otázky procesní.

[12] Stěžovatel má za to, že nejen oba instituty jsou ve svém dopadu identické, ale že správní vyhoštění je dokonce přísnější než vyhoštění z hlediska trestního práva. O aplikaci uvedených závěrů má stěžovatel značné pochybnosti.

[13] Navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že způsob rozhodování správního soudu nehodlá blíže komentovat a pouze odkázal na spisový materiál.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Kasační stížnost v dané věci se z větší části omezuje na nesouhlas s judikaturou jak Nejvyššího správního soudu, tak Evropského soudu pro lidská práva a přebírá žalobní námitky, aniž by se v ní uvádělo, proč je vypořádání provedené městským soudem chybné. Pohybuje se proto na samé hranici přípustnosti, neboť se z velké části zcela mýjí se závěry městského soudu. Námitky, které věcné závěry městského soudu napadají, jsou velmi obecné, což předurčuje rozsah vypořádání Nejvyšším správním soudem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[17] K namítanému porušení zásady *ne tris in idem* stěžovatel pouze doslova zopakoval žalobní námitku, aniž by věcně napadl závěry městského soudu, a proto ji nemá jak Nejvyšší správní soud přezkoumat. U námitky, dle které je správní vyhoštění „přísnějším trestem“, než je trest vyhoštění, stěžovatel zůstal v rovině tohoto tvrzení bez jakékoliv právní argumentace.

[18] Podle § 106 odst. 1 s. ř. s. musí stěžovatel v kasační stížnosti uvést, z jakého důvodu napadá rozhodnutí krajského (městského) soudu. Kasační stížnost lze podat toliko z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Formulace konkrétních důvodů (kasačních námitek) je nezbytným předpokladem perfektní kasační stížnosti, neboť stěžovatel prostřednictvím námitek vymezí okruh přezkumu rozhodnutí městského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu, který je uplatněnými důvody vázán (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Kasační stížnost, jež neobsahuje žádné námitky, nelze ve svém důsledku projednat.

[19] K formulaci žalobních bodů se podrobně vyjádřil rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, v němž mj. uvedl: „[Ž]alobce je též povinen vyličit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“ Tyto závěry lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.).

[20] Přezkoumatelnou kasační námitkou v projednávané věci je tak pouze námitka polemizující se závěry dosavadní judikatury ve věci porušení zásady *ne bis in idem* ve vztahu k rozhodnutí o správním vyhoštění a uložení trestu vyhoštění.

[21] Článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“) zní následovně: „*Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.*“

[22] Aby tedy mohlo dojít k „aktivaci“ čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7, musí nejdříve proběhnout „trestní“ řízení, které skončí konečným osvobozujícím nebo odsuzujícím rozhodnutím (první řízení). Konečné osvobozující nebo odsuzující rozhodnutí poté brání, aby dotčená osoba byla znovu stíhána nebo potrestána za tentýž trestný čin v jakémkoliv následném řízení (druhé řízení). Musí jít tedy o dvě řízení o trestu (Müller proti Rakousku, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2006, stížnost č. 12555/03, § 31; Hauser-Sporn proti Rakousku, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 2006, stížnost č. 37301/03, § 42; Xheraj proti Albánii, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 7. 2008, stížnost č. 37959/02, § 70; viz blíže TRECHSEL, S.: *Human Rights in Criminal Proceedings*. Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 388-391).

[23] V souladu s dlouhodobou konstantní judikaturou správních soudů, ale i Nejvyššího soudu (srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003), zásada *ne bis in idem* ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod platí nejen pro činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, ale i pro činy spadající mezi přestupky či jiné správní delikty, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v

pokračování

úvahu. S ohledem na specifické pojetí činu podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze uvedené principy vztáhnout na všechny činy kvalifikovatelné správními orgány smluvních stran této úmluvy jako přestupky či jiné správní delikty, nýbrž toliko na ty z nich, které mají trestněprávní povahu.

[24] Účelem trestu vyhoštění je zabránit cizincům v dalším páchání trestné činnosti na území České republiky. Správní vyhoštění je zákonem definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, ale preventivním správním opatřením, který nesleduje represivní účel.

[25] Ke zcela shodným závěrům dospěl i Evropský soud pro lidská práva ve věci Maaouia proti Francii (RoESLP 2000, 6; 267), kde výslovně uvedl, že rozhodnutí týkající se vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců nedávají vzniknout sporu o občanská práva nebo závazky stěžovatele ani v nich nejde o oprávněnost trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Skutečnost, že je přijato (pozn. případně i v rámci trestního řízení), nemůže změnit jeho preventivní podstatu. Samotné rozhodnutí policejního orgánu o správním vyhoštění nelze proto považovat za potrestání ve smyslu čl. 6, 7 Úmluvy a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, protože jde o pořádkové opatření, jehož účel je preventivní a nikoli represivní.

[26] Pojem trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání má podle názoru ESLP autonomní význam nezávislý na jeho významu ve vnitrostátním právu. Soud zde nespočívá na význam, který tyto pojmy mají v právním řádu státu, o jehož případ jde, ale vykládá je nezávisle na něm v zájmu toho, aby zajistil jednotnou ochranu lidských práv ve všech státech, které ratifikovaly Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod.

[27] Dospěl-li ESLP k závěru, že u správního vyhoštění nejde o trestní obvinění, pak je zcela zřejmé, že správní vyhoštění nepovažuje za uložení sankce a takové rozhodnutí nemůže založit překážku ne bis in idem.

[28] Zcela shodně judikoval nejen Nejvyšší správní soud, ale opakovaně i Nejvyšší soud, který např. v usnesení ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 4 Tz 11/2010 konstatoval, že řízení o správním vyhoštění vedené dle zákona pobytu cizinců nemá povahu správního řízení trestního podle vnitrostátního práva, ani nemá trestně právní povahu ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění jejích protokolů. Takové řízení, resp. jeho výsledek, proto nepředstavuje překážku trestního stíhání ve smyslu § 11 odst. 1 písm. j) tr. řádu pro trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. b) tr. zákoníku (nyní srov. § 337 odst. 1 písm. b) tr. zákoníku).

[29] Také Evropská komise pro lidská práva vždy zastávala názor, že rozhodnutí povolit či nepovolit cizinci zůstat v zemi, jejímž není občanem, nezahrnuje žádné rozhodnutí o jeho občanských právech a závazcích ani o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz např. zprávy Komise o stížnostech č. 8244/78, 9990/82, 31113/96 a 32025/96).

[30] V projednávané věci je rozhodnutí o správním vyhoštění vyslovováno v rámci správního řízení, které nemá povahu správního trestání, a proto jde o preventivní opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví, nikoli o sankci trestní povahy.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 29. srpna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu