



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **M. V.**, zastoupeného advokátem Mgr. Filipem Červenkou, Mánesova 1374/53, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky, Policejní prezidium**, Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí ze dne 9. 9. 2019, čj. PPR-25295-1/ČJ-2019-990115, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2020, čj. 10 A 170/2019-52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2020, čj. 10 A 170/2019-52, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V tomto rozsudku se NSS zabýval tím, zda může být cizinec vymazán z evidence nežádoucích osob, ačkoli stále vykonává trest vyhoštění na dobu neurčitou, který mu byl před čtvrtstoletím uložen. Dosavadní judikatura Městského soudu v Praze ukládala policii povinnost zkoumat i v takových případech, zda je cizinec nežádoucí osobou v materiálním smyslu.

[2] NSS naproti tomu dospěl k závěru, že záznam cizince do evidence nežádoucích osob na základě uloženého trestu vyhoštění [§ 154 odst. 3 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] je pouhým administrativním důsledkem tohoto trestu. Doba vedení cizince v evidenci nežádoucích osob má podle zákona odpovídat trvání jemu uloženého trestu vyhoštění; proto trvající trest vyhoštění už jen sám o sobě znemožňuje vymazat cizince z evidence nežádoucích osob. Dokud tedy trvá trest vyhoštění, trvá i záznam v evidenci nežádoucích osob. Cizinec musí nejprve odstranit trvající trest vyhoštění, a to prostředky trestního práva; až poté se může obrátit na policii s žádostí o výmaz z evidence.

1. Popis věci

[3] Žalobce je státní příslušník Srbska. Rozsudkem Okresního soudu v Mostě byl dne 23. 4. 1997 odsouzen za majetkovou trestnou činnost k dvouletému trestu odnětí svobody a k trestu vyhoštění. Trest vyhoštění mu okresní soud uložil na dobu neurčitou. Tehdy platný trestní zákon č. 140/1961 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 1997) jinou variantu ani nepřipouštěl: jednotlivé výměry trestu vyhoštění do trestního zákona zavedla až novela č. 253/1997 Sb. účinná od 1. 1. 1998.

[4] V důsledku trestu vyhoštění je žalobce od roku 1999 označen za nežádoucí osobu a veden v evidenci nežádoucích osob. Protože mu bylo vyhoštění uloženo na dobu neurčitou, je i v evidenci nežádoucích osob veden na dobu neurčitou. Později byl žalobce zařazen i do schengenského informačního systému (SIS).

[5] Žádostí podanou dne 22. 7. 2019 se žalobce u policie domáhal svého výmazu jak z evidence nežádoucích osob, tak ze schengenského informačního systému druhé generace (SIS II).¹ Policie žalobci v ani jednom nevyhověla, o čemž ho informovala sdělením ze dne 9. 9. 2019. Proti sdělení podal žalobce žalobu k městskému soudu.

[6] Během řízení před městským soudem policie částečně změnila názor a vymazala žalobce ze SIS II. Žalobce ovšem i nadále zůstal veden v evidenci nežádoucích osob.

[7] Městský soud žalobci rozsudkem ze dne 4. 11. 2020 vyhověl, zrušil napadené sdělení a věc vrátil policii k dalšímu řízení. Navázal na svůj starší rozsudek ze dne 17. 7. 2018, čj. 14 A 59/2017-52, č. 3832/2019 Sb. NSS, a věc rozhodl shodně. Podle městského soudu musí policie při posuzování žádosti o výmaz vážit, zda je vedení záznamu v databázích nadále nezbytné. Policie je tedy především povinna uvést, proč konkrétně musejí být osobní údaje nadále evidovány, resp. vypořádat se s důvody, pro které žadatel požaduje vymazání svých osobních údajů z databází. Napadené sdělení však žádné takové úvahy neobsahovalo: policie zdůvodnila zachování žalobcových údajů v databázích jen dříve uloženým trestem vyhoštění na dobu neurčitou. Tato skutečnost ale podle městského soudu sama o sobě k nevymazání nepostačuje a policie musí v každém jednotlivém případě zhodnotit, zda je cizinec i nadále nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Městský soud tedy zrušil sdělení policie pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

2. Kasační řízení

2.1 Kasační stížnost policie

[8] Rozsudek městského soudu napadla policie kasační stížností.

[9] Zákon o pobytu cizinců v § 154 odst. 3 písm. a) příkazuje policii bez možnosti jakéhokoli uvážení označit cizince za nežádoucí osobu na základě pravomocného rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění z území. S touto povinností dále souvisí § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podle kterého je cizinec označený za nežádoucí osobu evidován v evidenci nežádoucích osob a za dalších podmínek i v SIS II. Zápis v evidenci nežádoucích

¹ Schengenský informační systém II nahradil od roku 2013 původní schengenský informační systém. Svou podstatou se však jedná o shodné databáze.

pokračování

osob tedy trvá tak dlouho, dokud trvá trest vyhoštění z území České republiky; zákon policii neumožňuje, aby cizince z evidence svévolně vyřadila. Uložený trest vyhoštění je policie povinna respektovat a vycházet z něj.

[10] V nynějším případě policie ověřila, že uložený trest vyhoštění na dobu neurčitou i nadále trvá; nezbylo jí tedy nic jiného než žádosti o výmaz z evidence nežádoucích osob nevyhovět. Pokud by si policie sama činila úsudek o trvání žalobcovy nebezpečnosti, porušila by tím dělbu moci mezi policií jako orgánem moci výkonné a trestním soudem jako představitelem soudní moci, který jako jediný smí rozhodnout o vině a trestu za trestné činy. Zároveň by policie zasáhla i do moci zákonodárné, neboť by musela uplatnit novou pravomoc, se kterou zákon o pobytu cizinců nepočítá. Policie může postupovat jen podle § 155 odst. 2 zákona a cizince z evidence nežádoucích osob vyřadit, jestliže bylo rozhodnutí o vyhoštění vykonáno, trest vyhoštění byl prominut nebo byl cizinec amnestován prezidentem republiky. Stejně tak by cizince z evidence nežádoucích osob vyřadila, pokud by bylo od výkonu trestu vyhoštění upuštěno (§ 350h trestního řádu). Ovšem v žalobcově případě se nic takového nestalo a policie nemá žádné zákonné zmocnění rozhodnout obdobným způsobem nebo cizince z evidence vyřadit o své vlastní vůli.

[11] Policie si je vědoma, že úprava trestu vyhoštění byla v minulosti novelizována (zákonem č. 253/1997 Sb.). Zákonodárce však nestanovil, jak naložit s tresty vyhoštění uloženými před touto novelou, tzn. automaticky na dobu neurčitou. Policii tak nezbyvá než postupovat právě podle zákona o pobytu cizinců. Naopak policie není oprávněna posuzovat – jak to žádal městský soud –, zda by za spáchaný trestný čin udělil soud i nyní trest vyhoštění na dobu neurčitou: to je pravomoc trestních soudů.

[12] Policie navíc namítá i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Pokud městský soud uložil policii, aby přezkoumala nutnost vést žalobce i nadále v evidenci nežádoucích osob, měl jí také stanovit přesná kritéria, které má policie při takovém hodnocení zvážit. Nelze jen uvést, že by policie měla postupovat stejně jako u záznamu v SIS II (záznam v SIS II totiž omezuje cizince více: zakazuje mu vstup na území všech států schengenského prostoru, i když cizinec v jiném státě schengenského prostoru nic nespáchal).

2.2 Vyjádření žalobce

[13] Žalobce především souhlasí s městským soudem, že policie jeho žádost nedostatečně posoudila. O tom svědčí i fakt, že policie jej vymazala ze SIS II až v důsledku podání žaloby (za jinak nezměněného skutkového stavu). Se všemi námitkami, které policie uvádí ve své kasační stížnosti, se městský soud vypořádal, a to především odkazem na svůj rozsudek 14 A 59/2017.

2.3 Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství

[14] Nynější věc významně souvisí s trestním právem, NSS si proto (postupem podle § 74 odst. 1 poslední věty s. ř. s.) vyžádal i stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství.

[15] Podle Nejvyššího státního zastupitelství nelze analogicky vycházet z právní úpravy SIS II a dovozovat, že i pro potřeby evidence nežádoucích osob musí policie přezkoumávat,

zda je cizinec i nadále nebezpečný. Přesně to však městský soud udělal, aniž rozebral vztah obou databází a rozdíly jejich právních úprav.

[16] Dále Nejvyšší státní zastupitelství potvrdilo, že trest vyhoštění uložený před téměř 25 lety na dobu neurčitou je dodnes platný a žalobce jej stále vykonává. Pokud by žalobce trest nerespektoval, mohl by se dopustit trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání [§ 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku]. Subjektivní stránku trestného činu by žalobce naplnil, i kdyby jednal v důvěře ve výmaz z evidence nežádoucích osob.

[17] Pokud by NSS potvrdil právní závěr městského soudu, negativně by se to projevilo při odhalování pachatelů trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání, který by byl spáchán faktickým nerespektováním dosud nevykonaného trestu vyhoštění. Při fyzické kontrole osob či při šetření během trestního řízení totiž policejní orgány standardně provádějí lustraci ve svých informačních systémech, a je-li osoba vedena v evidenci nežádoucích osob, policejní orgán to okamžitě zjistí (včetně důvodu, pro který je v ní vedena). Pokud však osoba, která trest vyhoštění dosud nevykonala, bude z evidence nežádoucích osob vyřazena, policejní orgán to už běžnou lustrací nezjistí a bude muset žádat o poskytnutí informací cizineckou policií či Rejstřík trestů (což je složitější a časově náročnější).

[18] Nejvyšší státní zastupitelství si uvědomuje přísnou právní úpravu ve vztahu k cizincům, kterým byl uložen trest vyhoštění na dobu neurčitou. Případná změna však je v prvé řadě na zákonodárci. Ministerstvo spravedlnosti má už delší dobu (v souvislosti s rekodifikačními pracemi na novém trestním řádu) připraven i návrh, jak do budoucna přezkoumávat trvání důvodů pro vyhoštění. Nově by předseda senátu mohl upustit od zbytku výkonu trestu vyhoštění na dobu neurčitou, jestliže odsouzený vykonal alespoň deset let uloženého trestu a ze zjištěných skutečností by vyplývalo, že se odsouzený napravil a dalšího výkonu trestu už není třeba.

2.4 Vyjádření policie a žalobce ke stanovisku Nejvyššího státního zastupitelství

[19] Policie se stanoviskem Nejvyššího státního zastupitelství souhlasila. Zopakovala, že nemá zákonné oprávnění vymazat osobu vedenou v evidenci nežádoucích osob podle § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, pokud je rozsudek stále vykonáván.

[20] Žalobce si uvědomuje, že jeho výmaz z evidence nemá vliv na platnost rozsudku, kterým mu byl uložen trest vyhoštění, a že by tento trest i nadále trval. Vedení v evidenci však pro něj může mít negativní důsledky samo o sobě, proto je v jeho zájmu, aby v evidenci i přes trvajících trest vyhoštění veden nebyl. Podle svého názoru žalobce prokázal, že už není nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jeho vedení v evidenci nežádoucích osob je tedy nepřiměřené, protože stačí, že existuje stále platný trest vyhoštění.

2.5 Vyjádření policie (Policejního prezidia) k fungování evidence nežádoucích osob a SIS II

[21] Během rozhodování věci dospěl NSS k závěru, že potřebuje ještě podrobnější znalost praktického fungování evidence nežádoucích osob a SIS II. Proto si vyžádal vyjádření

pokračování

Policejního prezidia, které (jako útvar žalované věcně příslušný podle § 84 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky) provozuje národní součást SIS II a plní úkoly orgánu centrálně odpovědného za národní součást SIS II a zajišťujícího výměnu doplňujících informací k záznamům v SIS II.

[22] Policejní prezidium sdělilo, že evidence nežádoucích osob je národní evidencí nežádoucích osob, je součástí informačního systému cizinců a není vnitrostátní součástí SIS II. Z technického hlediska se tedy jedná o dva rozdílné informační systémy. Ve vztahu k SIS II je evidence nežádoucích osob jen editačním nástrojem, jehož prostřednictvím Česká republika aktualizuje údaje vedené v SIS II.

[23] Pokud jsou splněny zákonné podmínky pro vedení záznamu o cizinci jak v evidenci nežádoucích osob, tak v SIS II, může být cizinec (po manuálním zadání) veden v obou evidencích. Pokud nejsou splněny podmínky pro zařazení cizince do SIS II, je cizinec veden jen v evidenci nežádoucích osob. Pokud nejsou splněny podmínky pro vedení v SIS II, je cizinec ze SIS II vymazán, ale může být ponechán v evidenci nežádoucích osob. Není však možné, aby pracovník zařadil cizince do SIS II, aniž by vložil záznam o něm do evidence nežádoucích osob.

3. Právní hodnocení

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Před samotným právním hodnocením NSS podotýká, že žalobce zvolil správný prostředek soudní ochrany, pokud se proti přípisu policie označenému jako *sdělení* bránil žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Tento závěr vyslovil NSS poprvé už v rozsudku ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 Aps 15/2013-33, č. 3088/2014 Sb. NSS, bod 39, a dále na něj opakovaně navázal (např. v rozsudcích ze dne 7. 10. 2016, čj. 8 As 37/2016-31, bod 21, či ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 49/2018-50, bod 21 a násl.).

[26] Dále NSS upozorňuje, že městský soud ve svém rozsudku posuzoval výmaz žalobce z evidence nežádoucích osob i SIS II. NSS se v kasačním řízení ovšem zabýval jen žalobcovým výmazem z evidence nežádoucích osob. To je dáno především tím, že kasační stížnost podala policie, která předtím už dobrovolně vymazala žalobce ze SIS II (viz bod [6] výše), ale nadále setrvává na svém názoru, že nemůže vymazat žalobce z evidence nežádoucích osob. Její veškerá argumentace tedy směřuje proti žalobcovu výmazu z evidence nežádoucích osob. Ohledně výmazu žalobcových údajů ze SIS II zůstávají nedotčeny právní závěry městského soudu.

3.1 Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný

[27] Namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku se NSS standardně zabývá nejdříve. Podle policie městský soud nestanovil kritéria, která měla policie hodnotit při posouzení, zda je nutno i nadále vést žalobce v evidenci nežádoucích osob. Policie dodává, že záznam v SIS II je navíc pro žalobce více omezující než záznam v evidenci nežádoucích osob, nelze tedy vycházet ze stejných kritérií.

[28] Tato námitka není důvodná. Městský soud ve svém rozsudku předložil ucelený právní názor, ze kterého je zřejmé, že na výmaz cizince z evidence nežádoucích osob analogicky použil kritéria stanovená pro výmaz cizince ze SIS II. Na základě toho dospěl městský soud k závěru, že nelze vycházet jen z formálního kritéria (tedy stále platného trestu vyhoštění), ale vždy je třeba zvážit i kritérium materiální (zda je cizinec nadále nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Městský soud dále rozvedl tuto úvahu tak, že policie je v každém jednotlivém případě povinna zkoumat, zda je záznam o cizinci v evidenci nežádoucích osob nezbytný, tj. zda je cizinec i nadále nežádoucí osobou (osobou, která představuje hrozbu pro Českou republiku ve smyslu uvedeného ustanovení). Současně musí policie přihlídnout k tomu, že s delším časovým odstupem budou důvody vedení cizince v evidenci oslabovat. Tyto důvody navíc musejí dosahovat takové intenzity, že i v současné době (po novele trestního zákoníku, která v roce 1998 zavedla výměry trestu vyhoštění) by byl cizinci uložen trest vyhoštění na dobu neurčitou, a takto intenzivní důvody by navíc musely stále trvat.

[29] Právní názor vyslovený městským soudem je tedy podle NSS dostatečně zdůvodněn.

[30] Namítala-li policie dále i rozdíl v obou databázích, pro který na ně nelze vztáhnout shodná kritéria, nenapadala tím nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Zde už policie nabídla odlišný právní názor, tedy tvrdila nesprávné posouzení právní otázky soudem. Tím se NSS zabýval níže.

3.2 Žalobce nelze z evidence nežádoucích osob vymazat

[31] Evidence nežádoucích osob je databáze vedená Policií České republiky, ve které jsou evidovány nežádoucí osoby (§ 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců).

[32] Nežádoucí osobou se rozumí cizinec, jemuž nelze umožnit vstup na území, protože by zde mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy (§ 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

[33] Zákon o pobytu cizinců rozlišuje dva způsoby, jakými je cizinec označen za nežádoucí osobu. Policie buď sama rozhodne o označení cizince za nežádoucí osobu (§ 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců), nebo automaticky označí cizince za nežádoucí osobu při naplnění některé právní skutečnosti předvídané zákonem o pobytu cizinců (§ 154 odst. 3, 4 tohoto zákona).

[34] Označení cizince za nežádoucí osobu a na to navazující záznam v evidenci nežádoucích osob má pro cizince významné negativní následky. Je mu odepřen vstup na území České republiky [§ 9 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců] a nelze mu udělit dlouhodobé vízum [§ 56 odst. 1 písm. c) tohoto zákona] ani trvalý pobyt [§ 75 odst. 1 písm. c) tohoto zákona].

[35] NSS má nyní vyřešit následující otázku: měla se policie i přes žalobcův trvající trest vyhoštění zabývat tím, zda žalobce i nadále naplňuje znaky nežádoucí osoby podle § 154

pokračování

odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a pokud by je už nesplňoval, měla žalobce i přes trvalý trest vyhoštění z evidence nežádoucích osob vymazat?

[36] Městský soud přitakal žalobci a přikázal policii, aby zhodnotila, zda je žalobce nadále nežádoucí osobou. S tím policie nesouhlasí a NSS jí nyní dává za pravdu. I podle NSS znemožňuje trvalý trest vyhoštění sám o sobě výmaz cizince z evidence nežádoucích osob, proto policie nemusela hodnotit, zda je žalobce i nadále nežádoucí osobou podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K tomu vedly NSS následující úvahy.

3.2.1 Policie nemá správní uvážení ohledně výmazu cizince z evidence, neměla-li je při jeho záznamu do evidence

[37] Podle § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců **označí** policie cizince za nežádoucí osobu na základě pravomocného rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění z území. Toto ustanovení je v nezměněné podobě součástí zákona o pobytu cizinců od nabytí jeho účinnosti v roce 2000. Už jen z jeho textu (ze slovesa „označí“) je zřejmé, že policie zde nemá žádné správní uvážení. Pokud je cizinci trestním soudem uložen trest vyhoštění, policie ho bez dalších úvah označí za nežádoucí osobu a vloží záznam o něm do evidence nežádoucích osob.

[38] Jak už NSS naznačil výše, tím se liší postup podle § 154 odst. 3 písm. a) od postupu podle § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, při kterém policie naopak správní uvážení má (zákon v tomto ustanovení říká, že „**policie rozhodne o označení cizince za nežádoucí osobu**“).

[39] Od způsobu označení cizince za nežádoucí osobu se odvíjejí i možnosti jeho výmazu z evidence. Ty upravuje § 155 zákona o pobytu cizinců. U zařazení cizince do evidence podle § 154 odst. 2 tohoto zákona (tedy se správním uvážením policie) přezkoumá policie důvody, které vedly k zařazení cizince do evidence nežádoucích osob, přinejmenším jedenkrát ročně nebo vždy, má-li poznatky, které tyto důvody zpochybňují, a na základě tohoto přezkumu cizince v evidenci ponechá, nebo jej z ní neprodleně vyřadí (§ 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Naproti tomu u zařazení cizince do evidence podle § 154 odst. 3 tohoto zákona (tedy bez správního uvážení policie) vyřadí policie z evidence nežádoucích osob cizince, jemuž byl uložen trest vyhoštění, jen při naplnění některé právní skutečnosti předvídané zákonem o pobytu cizinců, kterou podle § 155 odst. 2 je:

- vykonání trestu vyhoštění;
- amnestování trestu vyhoštění prezidentem republiky;
- prominutí trestu vyhoštění.

[40] Vykonání trestu vyhoštění nepřichází v žalobcově případě v úvahu, neboť trest vyhoštění byl uložen na dobu neurčitou (jinými slovy tedy doživotně). V úvahu tedy přichází amnestování trestu prezidentem republiky; prominutí trestu, kterým se rozumí udělení individuální milosti prezidentem republiky; nebo upuštění od výkonu zbytku trestu vyhoštění.²

² Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, s. 1226.

[41] Jak amnestie, tak i individuální prezidentská milost jsou výjimečnými nástroji, které vycházejí z ústavní pravomoci prezidenta republiky. Nejde tedy o standardní možnosti, jak se zbavit trestu vyhoštění. Proto se o nich NSS dále nezmiňuje a zkoumá jen to, zda takovou cestou může být upuštění od výkonu zbytku trestu vyhoštění.

[42] Podle § 350h odst. 4 trestního řádu upustí předseda senátu od výkonu trestu vyhoštění nebo jeho zbytku, jestliže po vyhlášení rozsudku, kterým byl tento trest uložen, nastaly skutečnosti, pro které trest vyhoštění nelze uložit. Výčet těchto skutečností obsahuje trestní zákoník v § 80 odst. 3.

3.2.2 Trest vyhoštění na dobu neurčitou ukládaný před rokem 1998 není neústavní jen kvůli své neomezené délce; v mimořádných případech lze navíc od zbytku jeho výkonu upustit i z důvodů zákonem nepředvídaných

[43] Ústavností trestu vyhoštění uloženého na dobu neurčitou a omezenou možností jeho zrušení se zabýval už i Ústavní soud (v nález ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 3101/13).

[44] Ten připustil, že z hlediska hodnot chráněných ústavním pořádkem, zejména hodnoty lidské důstojnosti, by mohla být pokládána za protiústavní taková opatření, která doživotně omezují osobní svobodu jednotlivce a nedávají mu možnost ji opětovně nabýt. Dále ovšem Ústavní soud zdůraznil, že trest vyhoštění se uplatňuje jen vůči osobám, které nepožívají základní právo pobývat na území daného státu ani na něj vstoupit. Je jedním z projevů suverenity státu, který se uložením takového trestu rozhodne napříště zamezit ve vstupu na své území těm cizím státním příslušníkům, u nichž jsou pro to splněny zákonné (a pochopitelně i ústavní a mezinárodněprávní) podmínky. Při stanovování podmínek výkonu tohoto trestu má tak stát mnohem větší možnost diskrece (ve srovnání s tresty zasahujícími práva výslovně upravená v ústavním pořádku; bod 9 nález III. ÚS 3101/13).

[45] Jakkoliv je tak výkon trestu časově neomezeného vyhoštění bezpochyby zásahem do svobody jednotlivce ve smyslu čl. 1 Listiny, nepředstavuje zásah neoprávněný. Uvedená zvýšená diskrece státu je i logická, protože Česká republika může u vyhoštěného cizince jen stěží (z důvodů právních i faktických) posuzovat okolnosti, které by snad hovořily pro zrušení trestu vyhoštění. Právě proto musí trestní soud zvážit potřebu uložit takový trest už při jeho ukládání. Krom toho i v minulosti Ústavní soud přinejmenším implicitně uznal, že lze uložit trest časově neomezeného vyhoštění (nález ze dne 21. 4. 1999, sp. zn. II. ÚS 178/98, nebo ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 4503/12). Právní úprava pro ukládání časově neomezeného trestu vyhoštění tedy z hlediska ústavního pořádku České republiky v obecné rovině ob stojí, i když zákon nedává soudům pravomoc tento trest „odpustit“ (body 9 a 10 nález III. ÚS 1301/13).

[46] Ústavní soud tedy jednak neshledal, že by trest vyhoštění na dobu neurčitou bez obecné možnosti jeho zrušení byl sám o sobě protiústavní; jednak zákonodárce v § 80 odst. 3 trestního zákoníku počítá s okolnostmi, pro které lze od trestu vyhoštění upustit. Navíc Ústavní soud přišel ještě s dalšími skutečnostmi, pro které lze od trestu vyhoštění upustit a které nejsou zahrnuty do § 80 odst. 3 trestního zákoníku. Jedná se o mimořádné okolnosti související s rodinným a zdravotním stavem cizince, mimořádnou humanitární situaci ve státě, do něhož je cizinec vydáván, či společenské změny přirozeně vzniklé plynutím času

pokračování

a spočívající v naprosto zásadní změně politiky trestání vyjádřené v zákoně (nález III. ÚS 3101/13, body 19 a 20).

[47] Pro úplnost NSS dodává, že si je vědom i nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2019, sp. zn. III. ÚS 3628/18. V tomto nálezu Ústavní soud popsals další skutečnost, pro kterou mohou soudy upustit od zbytku výkonu trestu vyhoštění na dobu neurčitou. Ta spočívá ve zjištění, že se pachatel (cizinec) napravil, jeho pobyt na území České republiky nadále nepředstavuje bezpečnostní hrozbu, neohrožuje suverenitu České republiky ani nevytváří riziko pro jiný obecný zájem, a i represivní účel trestu už byl naplněn (bod 64 nálezu III. ÚS 3628/18).

[48] Závěr nálezu III. ÚS 3628/18 by tedy žalobci v nynější věci prospěl, neboť by žalobce mohl požádat o upuštění od dalšího výkonu trestu vyhoštění právě jen s poukazem na to, že se napravil. Tento nález však v nynější věci nelze použít. Zatímco nález III. ÚS 3101/13 se týkal právní úpravy do 31. 12. 1997 (trest vyhoštění mohl soud uložit jen na dobu neurčitou), a proto je pro nynější věc určující, nález III. ÚS 3628/18 se týkal právní úpravy od 1. 1. 1998 (trest vyhoštění mohl soud uložit v sazbách od jednoho roku do deseti let, nebo na dobu neurčitou). Ústavní soud tyto úpravy výslovně rozlišil, čímž odůvodnil rozdílný přístup před 1. 1. 1998 a po tomto datu (viz body 23 a 24 nálezu III. ÚS 3628/18).

[49] V nynější věci je tedy třeba vycházet jen z důvodů pro upuštění od výkonu zbytku trestu vyhoštění upravených v § 80 odst. 3 trestního zákoníku a dále rozšířených o možnosti vyslovené Ústavním soudem v nálezu III. ÚS 3101/13.

3.2.3 Vedení údajů o cizincích v evidenci nežádoucích osob na straně jedné a v schengenském informačním systému na straně druhé se řídí různými pravidly

[50] NSS nyní zrekapituluje své doposud uvedené právní závěry:

- Při záznamu v evidenci nežádoucích osob na základě uloženého trestu vyhoštění [§ 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců] nemá policie správní uvážení, a je tak povinna zařadit cizince do evidence automaticky.
- U takto evidovaného cizince nemá policie správní uvážení ani ohledně výmazu z evidence. Naopak je povinna jej z evidence automaticky vymazat při naplnění některé z právních skutečností předvídaných zákonem o pobytu cizinců (§ 155 odst. 2 zákona o pobytu cizinců).
- Aby mohl být žalobce v nynější věci z evidence vymazán, musel by trestní soud upustit od zbytku výkonu jeho trestu vyhoštění.
- Upustit od zbytku výkonu trestu vyhoštění lze jen z důvodů upravených v § 80 odst. 3 trestního zákoníku, případně dotvořených Ústavním soudem v nálezu III. ÚS 3101/13.

[51] Je zřejmé, že zákon o pobytu cizinců zvolil ve vztahu k cizincům vykonávajícím trest vyhoštění formální přístup jak při zařazení cizince do evidence nežádoucích osob, tak při výmazu z ní. To se projevuje právě tím, že policie nemá ani při zařazení, ani při výmazu cizince správní uvážení. Dovodil-li tedy městský soud, že policie je v reakci na žádost o výmaz z evidence povinna zkoumat, zda je žalobce i nadále nežádoucí osobou podle § 154

odst. 1 zákona o pobytu cizinců, založil tím policii novou pravomoc, se kterou však zákon u této kategorie cizinců (evidovaných v důsledku trestu vyhoštění) nepočítá. Tato pravomoc navíc směřuje proti zjevnému záměru zákonodárce vést cizince v evidenci právě po dobu, po kterou cizinec vykonává trest vyhoštění.

[52] Městský soud postavil svůj závěr, podle nějž je i v těchto případech nutné zkoumat materiální důvody vedení cizince v evidenci, na analogické aplikaci právní úpravy regulující SIS II a obsažené v nařízení č. 1987/2006.³ S tím však NSS nemůže souhlasit. Jak uvedlo Policejní prezidium, evidence nežádoucích osob a SIS II představují dvě rozdílné databáze; evidence nežádoucích osob není vnitrostátní součástí SIS II. Cizinec může být veden v evidenci nežádoucích osob, aniž by byl veden v SIS II. Naopak je-li cizinec vymazán ze SIS II, může být ponechán v evidenci nežádoucích osob. Tyto dvě databáze jsou tedy samostatné a nijak se navzájem neovlivňují (*s tou výjimkou, že do SIS II může být vložen jen ten, kdo už byl zanesen do vnitrostátní evidence nežádoucích osob*). I schengenský hraniční kodex⁴ navíc ve svých ustanoveních předvídá souběžnou existenci SIS II a vnitrostátních databází,⁵ nijak však jejich vztah nereguluje. Právní úpravu vnitrostátních databází o nežádoucích osobách neobsahuje ani žádný jiný evropský právní předpis. Podle NSS tedy na evidenci nežádoucích osob nelze analogicky použít úpravu SIS II a český zákonodárce zde má vlastní prostor pro nastavení právní úpravy evidence nežádoucích osob.

3.2.4 Cizinec, který nechce být v evidenci nežádoucích osob veden kvůli trestu vyhoštění uloženému na dobu neurčitou, musí nejprve dosáhnout odklizení vlastního trestu

[53] Jak navíc opakovaně zdůraznil Ústavní soud, u trestu vyhoštění je zákonodárce nadán velkou mírou volnosti, protože cizinci nemají základní právo na vstup na území České republiky. Ve výše citovaných nálezech shledal Ústavní soud ústavně souladnými i tresty vyhoštění uložené cizincům na dobu neurčitou (tedy doživotně). Český právní řád i přesto upravuje v § 80 odst. 3 trestního zákoníku a § 350h odst. 4 trestního řádu takové skutečnosti, při jejichž splnění lze od zbytku výkonu trestu vyhoštění upustit. Další skutečnosti přidal Ústavní soud v nálezu III. ÚS 3101/13. Cizincům tedy právo nabízí prostředky, kterým se mohou zbavit doživotně uloženého trestu vyhoštění.

[54] V nynější věci však žalobce žádnou z těchto skutečností netvrdil. Jak je navíc patrné z jeho vyjádření ke stanovisku Nejvyššího státního zastupitelství, žalobce ani netvrdil, jak konkrétně záznam v evidenci nežádoucích osob (vedle samotného trestu vyhoštění) negativně zasahuje do jeho práv. Žalobce si je naopak vědom toho, že ani případný výmaz z evidence nežádoucích osob nemá vliv na trvání trestu vyhoštění, který bude platit i nadále. K tomu žalobce jen neurčitě dodal, že jeho záznam v evidenci nežádoucích osob pro něj může mít „potenciálně negativní důsledky sám o sobě, a je tedy v žalobcově zájmu, aby v evidenci veden nebyl“.

³ Toto nařízení je v současnosti nahrazeno nařízením 2018/1861. V podstatných ustanoveních je však úprava totožná.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (schengenský hraniční kodex), OJ L 77, 23. 3. 2016, s. 1–52.

⁵ Srov. čl. 6 odst. 1 písm. e), čl. 8 odst. 2 kodexu či jeho přílohu VII, bod 5.2.

pokračování

[55] NSS proto souhlasí s policií v tom, že žalobce se musí nejprve zbavit svého trestu vyhoštění a až poté je oprávněn domáhat se výmazu z evidence nežádoucích osob. (Policie ostatně sama uvedla, že v takovém případě by žádosti o výmaz vyhověla – viz stranu 3 sdělení ze dne 9. 9. 2019, kterým policie žalobce informovala, že ho nevymaže z evidence nežádoucích osob.) Žalobce tedy měl nejprve usilovat u Okresního soudu v Mostě o upuštění od zbytku výkonu trestu vyhoštění (na základě některé ze skutečností upravených v § 80 odst. 3 trestního zákoníku, případně uvedených v nálezu III. ÚS 3101/13) a až poté, co by trestní soud od zbytku výkonu trestu upustil, se žalobce mohl obrátit na policii s žádostí o výmaz svých údajů z evidence nežádoucích osob. Právě upuštění od zbytku výkonu trestu vyhoštění totiž představuje právní skutečnost, která zakládá žalobci právo na výmaz z evidence.

[56] Jakkoli se právní názor NSS může na první pohled jevit jako příliš formalistický a výrazně přísnější než právní názor městského soudu, není tomu tak. Je-li cizinec označen za nežádoucí osobu v důsledku trestu vyhoštění, má jeho záznam v evidenci nežádoucích osob jen deklaratorní význam. Nemožnost vstoupit na území České republiky a pobývat na něm vyplývá pro cizince už ze samotného trestu vyhoštění; jeho záznam v evidenci nežádoucích osob odvozený právě od uloženého trestu vyhoštění je jen administrativním projevem uloženého trestu. Prvotní žalobcův problém spočívá ve stále trvajícím trestu vyhoštění, na kterém by jeho případný výmaz z evidence nežádoucích osob nic nezměnil. Proto je věc třeba nejprve řešit prostředky trestního práva, konkrétně návrhem na upuštění od zbytku výkonu trestu vyhoštění. Přísné dopady, které na cizince v žalobcově situaci doléhají i po desetiletích od spáchání trestu, nemůže v konkrétním případě odstranit správní soud ani policie (ta by z příkazu správního soudu stejně mohla poskytnout pouhé formální a zdánlivé řešení), ale jen trestní soud. Otevřít takovým cizincům širší cestu k možnému úspěchu před trestním soudem pak může jen zákonodárce změnou úpravy trestního práva (jak se o ní zmínilo Nejvyšší státní zastupitelství v bodě [18] výše).

[57] Pokud by NSS potvrdil právní závěr městského soudu, prokázal by cizincům spíše medvědí službu. Policie by se sice musela věcně zabývat jejich výmazem z evidence nežádoucích osob, stále by ovšem existoval platný trest vyhoštění. Nynější žalobce si sice uvědomuje, že navzdory případnému výmazu z evidence nežádoucích osob bude nadále platit jeho trest vyhoštění, ovšem u jiných cizinců, kteří kvůli trestu vyhoštění nemohli po dlouhou dobu vstoupit na území České republiky, by takový výklad mohl vyvolat spíše nejistotu a zmatení. Cizinci by se mohli mylně domnívat, že díky výmazu z evidence nežádoucích osob jsou znovu oprávněni vstoupit na území České republiky. Tak tomu ale samozřejmě není, protože jejich trest vyhoštění stále platí. Jak upozornilo už Nejvyšší státní zastupitelství, vstupem na území České republiky i přes trvajícím trest vyhoštění by se cizinci dopustili trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku.

4. Závěr a náklady řízení

[58] NSS proto zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Protože je městský soud v novém řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, nebude v případě trvajícím trestu vyhoštění po policii vyžadovat hodnocení, zda žalobce představuje nežádoucí osobu podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu

cizinců. Trvající trest vyhoštění už sám o sobě znemožňuje vymazat žalobce z evidence nežádoucích osob.

[59] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu