

Zásada *ne bis in idem* v cizineckém právu: přípustnost správního vyhoštění i po trestním odsouzení

Úvod

Jako každý jiný, i cizinci musí dodržovat právní předpisy. Pokud cizinec spáchá trestný čin, musí počítat se všemi možnými následky, které může jeho protiprávní jednání vyvolat. Musí si být vědom, že může nastoupit reakce nejen v trestněprávní rovině, ale také v rovině cizineckoprávní. Vedle trestního odsouzení mu hrozí též správní vyhoštění. V následujícím článku blíže vysvětluji, proč lze cizinci ukončit pobyt na území i po jeho trestním odsouzení, tedy proč trestní zásada *ne bis in idem* (ne dvakrát v téže věci) nebrání v zásadě dvojí reakci státu na totéž protiprávní jednání cizince. Argumenty pro takový závěr vidím dva: první vychází z právní povahy správního vyhoštění, druhý se opírá o judikaturní výklad výše uvedené zásady.

Správní vyhoštění je opatřením netrestní povahy

Jakkoli cizinec může subjektivně vnímat rozhodnutí, které jej nutí opustit území hostitelského státu, jako další trest, není tomu tak. V judikatuře panuje jednotna v tom, že správní vyhoštění není trestem,¹⁾ ale opatřením *administrativní* povahy. Jde o zvláštní preventivní nástroj, jehož prostřednictvím stát kontroluje migraci a vyjadřuje veřejný zájem, aby se konkrétní cizinec na jeho území dále nezdržoval.²⁾ To je také důvod, proč není vyloučeno, aby pro totéž jednání souběžně probíhala dvě řízení, jedno trestní povahy, druhé povahy správní. S ohledem na administrativní a preventivní povahu správního vyhoštění nelze hovořit o porušení zásady *ne bis in idem*, protože se vůbec neuplatní.

Část právní doktríny ovšem namítá, že správní vyhoštění není jen ryze administrativním opatřením. Upozorňuje, že správní vyhoštění plní obdobné funkce jako trestní právo: zaprvé, izolovat cizince od společnosti (tzv. individuální prevence) a zadruhé, odradit ostatní cizince od porušování právní předpisů,

*) Autor působí na Ústavním soudu a katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Tato práce byla finančně podpořena projektem SVV 260 749 s názvem „Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni“.

¹⁾ GOODWIN-GILL, G. S. *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford: Clarendon Press, 1978, s. 239, ISBN 9780198253334.

²⁾ Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005-52, č. 1164/2007 Sb. NSS, usnesení NS ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008, R 27/2009 tr., nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, *Maaouia proti Francii*, č. 39652/98, § 39.

především těch trestněprávních (tzv. generální prevence). Proto se domnívá, že je třeba na správní vyhoštění pohlížet také jako na trest.³⁾

Nepopírám, že výše uvedené argumenty mají své opodstatnění. Obávám se ale, že prosazení závěru o trestní povaze správního vyhoštění bude velmi problematické. Důvodů je vícero. Pokud by správní vyhoštění bylo skutečně trestem, stát by jej musel vyhradit jen pro tu nejzávažnější trestnou činnost, neboť při uplatnění trestněprávních nástrojů musí důsledně cítit ústavní zásadu *ultima ratio*.⁴⁾ Naopak jinou, typově společensky méně škodlivou trestnou činnost, by musel na svém území tolerovat. Taková situace je absurdní a neudržitelná. Příliš by svazovala ruce, neboť stát skrze správní vyhoštění obecně kontroluje a reguluje migraci. Je třeba zdůraznit, že je to stát, kdo rozhoduje, zda a za jakých podmínek cizinec smí pobývat na jeho území.⁵⁾ I když se tedy správní vyhoštění děje v širším kontextu trestního řízení, nic to nemění na jeho administrativní povaze.⁶⁾

Na druhou stranu uznávám, že pouhý odkaz na netrestní povahu není příliš přesvědčivý. V tomto směru se nabízí bližší rozbor zásady *ne bis in idem*. Otázkou je, zda tato ústavní zásada skutečně brání tomu, aby orgány veřejné moci reagovaly na totéž protiprávní jednání různými právními prostředky najednou.

Zásada *ne bis in idem* nebrání reakci na totéž jednání v různých řízeních chránící odlišné, ale vzájemně se doplňující cíle

Podstata zásady *ne bis in idem* je jednoduchá: jednotlivec smí být za tentýž skutek vystaven prostředkům *trestního práva* jen jednou. Tato ústavní zásada tak brání státu, aby totéž *trestal*, *trestně soudil* či *trestně stíhal* dvakrát.⁷⁾ Zjednodušeně řečeno, pokud chce stát někoho *trestně* postihnout, má na to jen jeden pokus.⁸⁾ Opakovaný důraz na trestnost není nahodilý a má svůj význam. Zásadu *ne bis in idem* totiž nelze chápat tak, že by jednotlivci zaručovala „[...] *toliko jeden druh právního postihu*“.⁹⁾ A právě možností souběžného postihu vícero nástrojů se obecně zabývala judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Pro účely tohoto článku je klíčový rozsudek ve věci *A a B proti Norsku*.¹⁰⁾ Je legitimní, aby smluvní státy mohly reagovat na společensky nežádoucí

³⁾ ADÁMKOVÁ, K.: Maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. In *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 369–370; HAMENSTÄDT, K.: *Margins of Discretion in Transnational Administrative Acts. Expulsion Decisions and Entry Bans Following a Criminal Conviction*. Oxford: Hart Publishing, 2022, s. 7 a 110, ISBN 978-1-5099-2601-5.

⁴⁾ K tomu nedávno nález ÚS ze dne 19. 8. 2025, sp. zn. I. ÚS 743/25, bod 23.

⁵⁾ Srov. např. nález ÚS ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, bod 53, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, č. 46410/99, bod 54.

⁶⁾ Opět rozsudek *Maaouia proti Francii*, § 39.

⁷⁾ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Sergey Zolotukhin proti Rusku*, č. 14939/03, § 110.

⁸⁾ NOVÁK, J. Komentář k čl. 40. In HUSSEINI, F. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 1263, ISBN 978-80-7400-812-2.

⁹⁾ *Ibid.*, s. 1265.

¹⁰⁾ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, spojené stížnosti č. 24130/11 a 29758/11. V navazující judikatuře srov. např. rozsudek ESLP ze dne 8. 10. 2020, *Bajčić proti Chorvatsku*, č. 67334/13, který se týkal uložení pokuty ve správním řízení a uložení trestu odnětí svobody v trestním řízení za způsobenou dopravní nehodu s následkem smrti jiného účastníka silničního provozu.

jednání v různých řízeních, jejichž cíle se vzájemně doplňují. Různá řízení ovšem musí společně vytvářet souvislý celek – takříkajíc musí představovat pomyslné „spojené nádoby“ či „dvě větve téhož řízení“, jehož prostřednictvím stát komplexně reaguje na různé stránky toho či onoho společenského problému. Jejich souhrn, přesněji souhrnný účinek právních následků (sankcí), nesmí dotčeného jednotlivce nadměrně zatěžovat.¹¹⁾ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (resp. čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě) nezapovídá smluvním státům, aby na to či ono společensky škodlivé jednání reagovaly komplexně. Nebrání jim, aby jej postihly souběžně, tj. v řízeních, které vedou různé orgány veřejné moci a které sledují různé cíle.¹²⁾ Tato možnost je nicméně podmíněná. Mezi řízeními musí existovat **dostatečně těsná věcná a časová spojitost**. Nejenže použité prostředky a sledované účely se musí vzájemně doplňovat a být spojeny v čase, ale také všechny důsledky musí být vůči dotčenému jednotlivci přiměřené a předvídatelné.¹³⁾

Pokud jde o podmínku věcné spojitosti (první podmínka), přihlíží se k celé řadě kritérií: zda jednotlivá řízení sledují odlišné, ale doplňující se cíle; zda kombinace správního a trestního řízení je podle platného práva i v praxi předvídatelná; zda se výsledek včetně důkazů jednoho řízení promítne do řízení druhého atd. Kromě toho se přihlíží k rozsahu, v jakém správní řízení nese znaky běžného trestního řízení, a k míře stigmatizace („společenského odsouzení“), které správní řízení nese. Pokud určité správní řízení nenese žádné znaky trestního řízení, ani nezpůsobuje významnou úroveň stigmatizace, souběžná řízení zpravidla nebudou neporušovat zákaz dvojího stíhání či trestání.¹⁴⁾ Co se týče druhé podmínky, časové spojitosti, není třeba trvat na tom, aby různá řízení probíhala vedle sebe ve stejný čas, tj. aby stejně začínala a stejně taky skončila. Zda smluvní stát zahájí nejdříve trestní a následně správní řízení či naopak, je v jeho rukou. Toliko se vyžaduje, aby zbytečně neprodleval se zahájením druhého řízení.¹⁵⁾ Proto není vyloučeno, aby po skončení jednoho řízení následovalo druhé.¹⁶⁾

Byť s vědomím zásadních odlišností a rozdílů lze vše řečené přenést na rozhodování o správním vyhoštění v návaznosti na trestní odsouzení. Jakkoli judikatura řešila situaci, kdy správní řízení (resp. daňové řízení) vyústilo v uložení postihu mající sankční (trestní) povahu, slovy Úmluvy šlo o řízení o trestním obvinění, jsou judikатурní závěry štrasburského soudu zobecnitelné a přenositelné i na situace ukončení pobytu cizince v důsledku jeho trestního odsouzení. Pokud lze totéž jednání postihnout vícero sankcemi najednou, tím spíše lze společensky nežádoucí jednání postihnout opatřeními různé (sankční a nesankční) povahy (tzv. argument *a fortiori*). Nevidím proto rozumný

¹¹⁾ Rozsudek *A a B proti Norsku*, § 121.

¹²⁾ *Ibid.*, § 123.

¹³⁾ *Ibid.*, § 130.

¹⁴⁾ *Ibid.*, § 133.

¹⁵⁾ *Ibid.*, § 132 a § 134.

¹⁶⁾ K aplikaci rozsudku *A a B proti Norsku* v české judikatuře srov. usnesení velkého senátu NS ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016, R 15/2017 tr., bod 62 a násl.

důvod, proč by správní orgány (resp. cizinecká policie)¹⁷⁾ nemohly i po trestním odsouzení cizince zahájit řízení o správním vyhoštění.

Obě řízení, trestní a správní, spolu vytváří určitou komplexní odpověď na trestněprávní jednání cizince. V praxi je běžné, že po trestním odsouzení se zahájí řízení o správním vyhoštění.¹⁸⁾ Neobstojí tedy argument, že cizinec nemůže předvídat reakci v cizineckosprávní rovině.¹⁹⁾ Trestní rozhodnutí je mnohdy podkladem, na jehož základě se správní řízení zahajuje, a závěry v něm uvedené se promítají do rozhodování o správním vyhoštění,²⁰⁾ byť příslušný správní orgán nemusí vůbec vyčkávat na pravomocné skončení trestního řízení. Posléze řečené odůvodňuje široce vymezená skutková podstata v § 119 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.²¹⁾ Řízení o správním vyhoštění tedy nezávisí na řešení otázky o vině a trestu.²²⁾ V každém případě řízení o správním vyhoštění není srovnatelné s trestním řízením, neboť se obě řídí zcela odlišnými principy a sledují jiné účely (efektivní kontrola migrace na území na straně jedné, a ochrana před trestnou činností, její předcházení a její potrestání na straně druhé). Již proto argument zásadou *ne bis in idem* nemůže uspět, neboť se vůbec neuplatní.²³⁾ A konečně, správní vyhoštění neobsahuje žádný prvek společenského odsouzení. Případný záznam v systému veřejné správy (v tzv. cizineckém informačním systému) nemá stejné důsledky jako záznam v Rejstříku trestů (např. nebrání cizinci ve výkonu toho či onoho povolání či činnosti). Připouštím však, že správní vyhoštění společně se dotčenému cizinci může jevit jako jistá forma společenského odsouzení, obzvlášť je-li nucené vycestování z území spojeno se *zákazem vstupu na území* po určitou dobu (podle platné právní úpravy až na pět let, resp. 10 let).

Závěrem se sluší dodat, že samotné trestní odsouzení bez dalšího neznamená, že cizinec bude skutečně vyhoštěn. Aby stát mohl takové rozhodnutí vydat, musí nejprve prokázat, že cizinec svým trestním jednáním *závažným způsobem narušuje veřejný pořádek*. Tíží jej argumentační břemeno ohledně toho, zda cizinec představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti.²⁴⁾ Není tedy vyloučeno, že odsouzený cizinec bude dále pobývat na území České republiky, přestože byl v minulosti odsouzen.

¹⁷⁾ § 164 odst. 1 písm. i) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců České republiky a o změně některých zákonů.

¹⁸⁾ Srov. bohatou judikaturu ke správního vyhoštění z důvodu narušení veřejného pořádku např. rozsudek SD EU ze dne 11. 6. 2015, C-554/13, *Zh. a O.*

¹⁹⁾ Rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2016, č. 2 Azs 147/2016-30, bod 24.

²⁰⁾ Srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2020, č. 5 Azs 432/2019-29, č. 4132/2021 Sb. NSS, body 3 a 4.

²¹⁾ [...] 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, [...]

²²⁾ Přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 11. 2023, č. 2 Azs 103/2021-28, č. 4548/2024 Sb. NSS, body 28 až 33.

²³⁾ TOMKIN, J. Article 50. In PEERS, S. a kol. *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary*. 2. vyd. Oxford, München, Baden-Baden: Hart, Beck, Nomos, 2021, s. 1522, ISBN 978-0-19-883308-6.

²⁴⁾ Podrobně POŘÍZEK, P. *Pokus o škálu výhrad veřejného pořádku v cizineckých a azylových věcech aneb není výhrada jako výhrada*. In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, s. 38 a násl.

Závěr

Důvody, proč lze trestně odsouzenému cizinci následně uložit rozhodnutí o správním vyhoštění, jsou dva. První se opírá o povahu řízení o správním vyhoštění, který je toliko projevem tradiční zásady suverenity státu. Stát má pravomoc rozhodovat, kdo a za jakých podmínek smí setrvat na jeho území. Pokud považuje přítomnost určitého cizince na území České republiky za nežádoucí, rozhodnutí o jeho vyhoštění má administrativní, nikoli trestní povahu. Tento argument je ovšem poměrně strohý a není s to přesvědčivě reagovat na případné protiargumenty. Jako inspirace poslouží nedávná judikatura štrasburského soudu, která připustila, aby smluvní stát na totéž protiprávní jednání reagoval souběžně ve dvou řízeních. Podmínkou je, aby tato řízení spolu tvořila komplexní odpověď na nežádoucí jednání jednotlivce tím, že mezi nimi existuje dostatečně těsná věcná a časová spojitost. Všechny tyto argumenty tak ve svém souhrnu vysvětlují, proč správní vyhoštění cizince je v podmínkách právního státu přípustné a možné, a to i po jeho trestním odsouzení.

Shrnutí:

Článek pojednává o zásadě *ne bis in idem* a jeho významu v cizineckém právu. V tomto článku se autor konkrétně zabývá otázkou, zda lze cizince i po jeho trestním odsouzení vyhostit. Proto stručně zkoumá, jakou povahu má řízení o správním vyhoštění, tj. zda jde o řízení o trestním obvinění, či nikoli. Jistou inspiraci poskytuje samotná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která se musela vypořádat s otázkou souběžné reakce na téže jednání vícero způsoby, resp. nástroji. Právě souhrn těchto argumentů nabízí odpověď na otázku, zda je správní vyhoštění cizince i po jeho trestním odsouzení možné.

Klíčová slova: *ne bis in idem*, správní vyhoštění, trestní odsouzení.

Ne bis in idem principle and migration law: admissibility of expulsion after criminal conviction – summary:

The article deals with the principle of *ne bis in idem* and its significance in immigration law. The author addresses the question of whether a foreigner (or alien) can be deported even after his or hers criminal conviction. Therefore, the author briefly examines the nature of expulsion proceedings, i.e., whether it constitutes a criminal charge. Case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) might be of use, which had to deal with the question of the concurrent answers to the same conduct in two parallel set of proceedings. These arguments in sum that provides a compelling answer to the question of whether the expulsion of a foreigner is possible even after their criminal conviction.

Keywords: *ne bis in idem*, expulsion, criminal conviction.