



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **S. K.**, zast. JUDr. Pavlem Ramešem, advokátem, se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2008, č. j. 10 Ca 384/2007 – 90,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Zástupci žalobce JUDr. Pavlu Ramešovi, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2400 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 13. 11. 2007, č. j. VS-396/RK/3-2007, ministr vnitra zamítl rozklad podaný proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2007, č. j. OAM-270-13/TP-2007. Tímto rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žalobce o povolení trvalého pobytu na podkladě § 75 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pobytu cizinců“).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které uvedl, že žalovaný v rozhodnutích prvního i druhého stupně porušil ustanovení § 2 odst. 2 zákona č.

500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, tím, že vydal zamítavé rozhodnutí o žádosti žalobce o povolení trvalého pobytu s odkazem na aplikaci § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podle žalobce mu bylo zamítnuto povolení k pobytu vzhledem k jeho nelegálnímu pobytu v roce 2002 až 2003, čímž se měl dopustit závažného narušení veřejného pořádku ve smyslu výše uvedeného ustanovení. Žalobce uvedl, že žalovaný neměl aplikovat zmíněné ustanovení, a to s ohledem na dobu, před kterou byl přestupek spáchán, a s ohledem na jeho závažnost a společenskou nebezpečnost. Tyto okolnosti měly být podle žalobce vzaty ve zřetel při hodnocení závažnosti porušení veřejného pořádku, což ovšem žalovaný neposoudil a nezdůvodnil. Žalobce k tomuto dále uvedl, že v České republice pobýval bez platného víza, na podkladě čehož Policie České republiky, oddělení cizinecké policie Frýdek - Místek, dne 13. 3. 2003, č. j. SCPP-271/OV-III-2003, rozhodla o správním vyhoštění s dobou platnosti na 3 roky podle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy do roku 2006. Tím, že žalovaný rozhodl o neudělení trvalého pobytu, potrestal žalobce podruhé za stejný čin. Uvedené žalobce dovodil z argumentace obsažené v odůvodnění napadených rozhodnutí, kde je mimo jiné uvedeno, že správní vyhoštění nesplnilo svůj účel, neboť žalobce poté podal účelovou žádost o udělení azylu, a proto nemohlo být rozhodnutí o správním vyhoštění vykonáno. Žalobce z daného vyvodil, že byla rozhodnutím žalovaného porušena zásada ne bis in idem, podle které nemůže být potrestán za tentýž skutek vícekrát - v tomto případě na základě sice odlišných ustanovení, nicméně chránících tentýž veřejný zájem. Žalobci nemůže být přičítáno k tíži a hodnoceno jako obstrukční jednání, že podal žádost o azyl, která podle zákona odkládá vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, a jeho pobyt byl tak po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění v souladu se zákonem o pobytu cizinců. Rovněž mělo být podle žalobce zohledněno, že k porušení zákona došlo z jeho strany před více než čtyřmi roky. Podle žalobce žalovaný nedodržel ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu tím, že se nedržel zásady rozhodovat ve skutkově shodných, či podobných případech obdobně. Žalobce uvedl, že zaznamenal obdobné či shodné případy cizinců, kterým byl trvalý pobyt podle § 67 zákona o pobytu cizinců udělen přesto, že se na území České republiky v minulosti zdržovali nelegálně. Konstatoval, že bylo-li v jeho případě rozhodnuto jinak, jedná se o porušení zmíněného ustanovení správního řádu. Vzhledem k výše uvedenému žalobce navrhl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 8. 2008, č. j. 10 Ca 384/2007 - 90, žalobu zamítl. Námitku žalobce ohledně nedostatečnosti správního rozhodnutí v odůvodnění toho, v čem spatřoval žalovaný porušení veřejného pořádku závažným způsobem, shledal soud nedůvodnou. Podle soudu žalovaný dostatečně odůvodnil svoje stanovisko poukazem na dlouhodobost (více jak jeden rok) nelegálního pobytu žalobce na území České republiky, a nerespektováním jejího právního řádu a veřejného pořádku. Použil-li žalovaný namísto termínu „závažným způsobem“ pojem „hrubým způsobem“, nezpůsobuje takový terminologický posun nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Soud se ztotožnil s úvahou žalovaného, že nelegální pobyt na území České republiky je třeba považovat za narušení veřejného pořádku závažným způsobem. S odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 59/06 poukázal soud na to, že je věcí suverénního státu, za jakých nediskriminujících podmínek připustí pobyt cizinců na svém území, a tedy i to, zda na narušení veřejného pořádku bude adekvátně reagovat. Soud dospěl k závěru, že správní orgány obou stupňů dostatečně zvážily intenzitu dřívějšího narušení veřejného pořádku žalobcem, které mělo povahu protizákonného jednání, ve

vztahu k zájmům chráněným zákonem o pobytu cizinců a svá rozhodnutí založily výlučně na osobním chování žalobce, které představovalo dostatečně závažné ohrožení jednoho ze základních zájmů společnosti, kterým je respektování jejího právního řádu. Soud konstatoval, že proces správního vyhoštění a posléze přezkoumávaného neudělení trvalého pobytu, který trval několik let, nebyl způsoben žalovaným, nýbrž účelovým podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany žalobcem vzápětí po uložení správního vyhoštění. Účelovost této žádosti shledal soud již v obsahu žádosti samé, v níž žalobce uvedl jako důvod to, že na Ukrajině není práce, a nikoli, že by mu hrozilo nějaké nebezpečí, a rovněž i v tom, že žádost o azyl nikdy předtím nepodal, ačkoli tu žil již několik let. Dále soud uvedl, že nelze směšovat řízení o správním vyhoštění, řízení o žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany a přezkum rozhodnutí o žádosti o udělení trvalého pobytu. Nelze zde podle soudu uvažovat o rozporu se zásadou *ne bis in idem*, jelikož se nejedná o tutéž věc a neudělení trvalého pobytu nemá sankční (trestní) charakter ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nýbrž má povahu specifického preventivního opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví. Správní orgány tak nemohly porušit princip vyjádřený v § 2 odst. 2 správního řádu. Nedůvodným soud shledal i tvrzení žalobce o porušení procesního principu vyjádřeného v § 2 odst. 4 správního řádu, který spočívá v nezbytnosti předvídatelnosti správního rozhodování, tedy v rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů tak, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Žalobce v tomto neunesl důkazní břemeno, když nijak konkrétně neprokázal, jakým způsobem bylo dané pravidlo v jeho případě porušeno. V souladu s tvrzením žalovaného soud konstatoval, že i ve zdánlivě obdobných případech může dojít k rozdílnému výsledku z důvodu posuzování vlivu správního rozhodnutí na soukromý a rodinný život žadatele. Soud dále uvedl, že otázku posouzení rodinných poměrů žalobce musel učinit v souladu s koncentrační zásadou v soudním řízení správním. Zmínil-li se žalobce o pětiletém soužití s partnerkou a jejími dvěma dětmi až při soudním jednání, pak správní orgány nemohly pochybit v tom, že se s danou skutečností v rozhodnutí nevyrovnaly, neboť ta dříve nezazněla ani v řízení o udělení trvalého pobytu, ani v řízení o azylu. S ohledem na přezkum zákonnosti a věcné správnosti správního rozhodnutí k datu jeho vydání, nelze z pohledu soudu žalovanému v tomto směru vytknout žádné pochybení, neboť bylo věcí žalobce, aby na tuto skutečnost upozornil, měla-li být věcně i právně relevantní. V průběhu soudního řízení vyplynulo, že žalobce má v České republice sestru, která se nabídla, že mu bude opatrovnící po dobu jeho zdravotní indispozice. Ovšem ani tuto skutečnost žalobce nikdy nezmínil a sama o sobě není podle soudu způsobila podstatně ovlivnit právní závěr ústící v neudělení trvalého pobytu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (dále „stěžovatel“) včas kasační stížnost a požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“). Namítal, že Městský soud v Praze nesprávně vyložil ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu, když totožně s žalovaným posoudil stěžovatelův nelegální pobyt v České republice v letech 2002-2003 jako závažné narušení veřejného pořádku, které je důvodem pro zamítnutí žádosti o trvalý pobyt. Podle stěžovatele nebyla dostatečně posouzena doba, kdy se stěžovatel protiprávního jednání dopustil, ačkoli tento časový odstup podstatně snižuje společenskou nebezpečnost tohoto jednání. Za spekulativní označil stěžovatel závěr soudu, že časovou vleklost měl na svědomí sám, jelikož podal účelovou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel tvrdil, že byl oprávněn podat žádost o poskytnutí mezinárodní

ochrany, a protože se v daném případě jednalo o výkon práva, nelze na takové jednání pohlízet jako na obstrukční postoj stěžovatele. Společenská nebezpečnost nelegálního pobytu je podle stěžovatele snížena již samotným faktem uplynutí doby, bez ohledu na skutečnosti, kterými je způsobena. Stěžovatel rovněž namítal, že soudem byla nesprávně vyložena zásada *ne bis in idem*. Stěžovatel uvedl, že nesměšuje řízení o správním vyhoštění a řízení o žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany, jak konstatoval soud, nýbrž, že mu byl pobyt odmítnut ze stejných důvodů, pro které byl již jednou potrestán správním vyhoštěním. Jedná se tak o nepřipustný duplicitní postih za totožné jednání, byť ve dvou různých řízeních a s jiným obsahem, která však pro něj představují ve svém důsledku sankci za nelegální pobyt, pro který byl již jednou potrestán vyhoštěním. Stěžovatel namítal, že soud přijal nepřezkoumatelný závěr, že i ve zdánlivě obdobných případech může dojít k rozdílnému výsledku posouzení žádosti cizince. Zákon ukládá, aby správní orgány rozhodovaly obdobné případy shodně a nečinily bezdůvodné rozdíly při rozhodování. Stěžovatel dospěl k závěru, že jestliže se soud vyslovil, že může být rozhodováno odlišně, pak se jedná o popření ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s rozsudkem Městského soudu v Praze plně ztotožňuje a popírá oprávněnost podané kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel uvedl argumenty, se kterými se již dříve vypořádal jak žalovaný, tak Městský soud v Praze. V kasační stížnosti nejsou podle žalovaného obsaženy žádné námitky, které by zpochybňovaly rozhodnutí správního orgánu či rozsudek soudu. Proto žalovaný považoval kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl a odkladný účinek nepřiznal.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval návrhem stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že o tomto návrhu není nutné rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti věcně rozhodne bez prodlení, tedy ihned poté, co je mu předložena, a po nezbytném poučení účastníků řízení, neboť za této situace nemohou skutečnosti tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku ani nastat (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 - 44, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 173/2004, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti se stěžovatel dovolává důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Dne 13. 3. 2003 bylo stěžovateli rozhodnutím Policie České republiky, č. j. SCPP-271/OV-III-2003, uloženo správní vyhoštění na tři roky počínaje dnem 13. 3. 2003 a byla mu stanovena lhůta pro vycestování z území České republiky do dne 18. 3. 2003. Důvodem vyhoštění byl neoprávněný pobyt stěžovatele na území České republiky bez platného víza v období od 8. 1. 2002 do 13. 3. 2003.

Dne 14. 3. 2003 podal stěžovatel žádost o udělení azylu E. č. X. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 1. 2004, č. j. OAM-1059/VL-18-C09-2003, neudělil stěžovateli azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), a nevztáhl na stěžovatele překážku vycestování. Celé řízení v této věci skončilo dne 27. 3. 2007, kdy nabylo právní moci usnesení Nejvyššího správního soudu o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost ze dne 14. 3. 2007, č. j. 4 Azs 253/2006-73.

Dne 30. 4. 2007 podal stěžovatel žádost o povolení k trvalému pobytu č. j. OAM-270-1/TP-2007.

Tuto žádost žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 6. 2007, č. j. OAM-270-13/TP-2007, zamítl. V odůvodnění uvedl, že v průběhu správního řízení zjistil, že stěžovatel pobýval na území České republiky nelegálně, a to více jak rok a dva měsíce od 8. 1. 2002 do 13. 3. 2003. Dne 13. 3. 2003 obdržel stěžovatel rozhodnutí o správním vyhoštění. Dne 14. 3. 2003 požádal o udělení azylu. Vzhledem k tomu, že tuto žádost podal žalobce jeden den po rozhodnutí o správním vyhoštění, šlo podle žalovaného o čistě účelový krok ve snaze vyhnout se správnímu vyhoštění. Toto tvrzení žalovaný doložil poukazem na protokol o pohovoru k žádosti o udělení azylu, ve kterém stěžovatel vypověděl, že v České republice pobýval opakovaně nelegálně a že na Ukrajině neměl žádné problémy, které by mohl uvést jako důvody pro udělení azylu. Tím, že na území České republiky pobýval více než rok nelegálně, stěžovatel podle žalovaného hrubým způsobem narušil veřejný pořádek. Žalovaný dále konstatoval, že správní vyhoštění nesplnilo svůj účel, neboť stěžovatel do data rozhodnutí stále nevycestoval. Z uvedeného protokolu o pohovoru a z podané žádosti o udělení trvalého pobytu žalovaný zjistil, že stěžovatel je svobodný, bezdětný a jeho rodiče i sourozenci žijí na Ukrajině. Proto podle žalovaného rozhodnutí o zamítnutí trvalého pobytu není nepřiměřené z hlediska zásahu do jeho rodinného a soukromého života.

Dne 4. 9. 2007 podal stěžovatel rozklad proti výše uvedenému rozhodnutí, ve kterém namítal, že prvoinstanční orgán porušil § 2 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatele k tomu došlo tím, že správní orgán neadekvátně podřadil skutečnost, že stěžovatel pobýval v České republice nelegálně, pod neurčitý právní pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ uvedený v § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podle stěžovatele nelze bez dalšího skutečnost nelegálního pobytu podřadit pod závažné porušení veřejného pořádku. Zejména by podle jeho názoru mělo být v této souvislosti zohledněno, že k porušení zákona došlo více jak před čtyřmi roky a že za něj byl již potrestán správním vyhoštěním, jehož platnost do této doby uplynula. Neudělením

trvalého pobytu byl sankcionován podruhé za nelegální pobyt v letech 2002-2003, čímž měla být porušena zásada ne bis in idem, podle které nemůže být nikdo potrestán za týž skutek vícekrát. Správní orgán se tímto postupem podle stěžovatele snaží zaplňovat mezery, které vidí v zákoně o pobytu cizinců, čímž však porušuje zásadu svrchovanosti zákona. Další námitkou bylo tvrzené porušení ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově stejných či podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly. To však z pohledu stěžovatele nebylo splněno, protože jsou mu známy obdobné, či shodné případy cizinců, kterým byl trvalý pobyt udělen, přestože se na území České republiky v minulosti zdržovali nelegálně. Stěžovatel žádal o udělení trvalého pobytu, neboť měl za to, že podle rozhodovací praxe nebude neplatné správní vyhoštění překážkou pro udělení trvalého pobytu.

Ministr vnitra (dále „ministr“) rozklad zamítl rozhodnutím ze dne 13. 11. 2007, č. j. VS-396/RK/3-2007. V odůvodnění zopakoval, že žalobce na území České republiky pobýval jeden rok a dva měsíce nelegálně, a proto obdržel rozhodnutí o správním vyhoštění na tři roky počínaje dnem 13. 3. 2003. Tomuto správnímu vyhoštění se vyhnul podáním žádosti o mezinárodní ochranu dne 14. 3. 2003. V protokolu o pohovoru v rámci řízení o azylu neuvedl žádné důvody opodstatňující jeho udělení, ale uvedl, že se již v minulosti na území České republiky zdržoval dva roky nelegálně. Vzhledem k tomu, že v případě, kdy se žádost o povolení trvalého pobytu zamítá, je správní orgán povinen zkoumat, zda vydané zamítavé rozhodnutí není nepřiměřené z hlediska zásahů do soukromého a rodinného života, byla stěžovateli dne 24. 5. 2007 zaslána výzva k dostavení se na Ministerstvo vnitra, ovšem tato se po uplynutí úložní doby vrátila zpět s tím, že si ji stěžovatel do uvedeného data nevyzvedl. Správní orgán tak vycházel z informací, které žadatel uvedl do protokolu k žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany a z úředního tiskopisu při podání žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu. Z daných materiálů ministr zjistil, že stěžovatel je bezdětný, svobodný a jeho příbuzní žijí na Ukrajině, kde neměl žádné problémy, pouze se mu nedařilo v podnikání, a proto odešel do České republiky. Tyto informace ministr zhodnotil tak, že neshledal, že by zamítavé rozhodnutí bylo nepřiměřené z hlediska zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatele. K jeho námitce, že byl již jednou za nelegální pobyt potrestán, ministr konstatoval, že sice byl za nelegální pobyt potrestán správním vyhoštěním, ale že k naplnění trestu nedošlo, neboť do data rozhodnutí o rozkladu neopustil Českou republiku a vyhnul se mu podáním účelové žádosti o mezinárodní ochranu. K námitce, že nelze přesně definovat pojem závažné narušení veřejného pořádku, odkázal ministr na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2006, sp. zn. 11Ca 51/2006, kde je uvedeno, že veřejným pořádkem se rozumí stav, ve kterém jsou dodržována pravidla chování, tedy samozřejmě i právní předpisy, a kdy nedochází k jejich obcházení. Dojde-li k porušení, či obcházení právních předpisů jedná se podle ministra o narušení veřejného pořádku závažným způsobem. V souvislosti s námitkou stěžovatele, že prvostupňovým rozhodnutím došlo k porušení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť jsou stěžovateli známy obdobné případy, kdy žadatelé dostali povolení k trvalému pobytu, i když v minulosti pobývali na území České republiky nelegálně, žalovaný uvedl, že stěžovatel neuvádí žádné konkrétní informace, které by obdobnost případů dokládaly. Tato skutečnost spolu s podmínkou stanovenou v § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, která stanoví povinnost zabývat se dopadem zamítavého rozhodnutí do osobního a soukromého života žadatelů, a která tak umožňuje vydání rozdílných rozhodnutí i ve zdánlivě obdobných případech, ústí podle žalovaného

v nedůvodnost této námitky. Žalovaný poukázal na druhou větu § 2 odst. 4 správního řádu, kde je uvedeno, že správní orgán dbá na to, aby rozhodnutí bylo vydáno v souladu s veřejným zájmem s tím, že není ve veřejném zájmu udělit povolení k trvalému pobytu žadateli, který pobýval na území České republiky nelegálně, čímž závažným způsobem porušil veřejný pořádek, udělenému správnímu vyhoštění se vyhnul účelově podanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany a území republiky neopustil.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

Podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců policie nebo ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost jiného členského státu Evropské unie, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.

Podle § 2 odst. 2 správního řádu správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

Námitku stěžovatele týkající se domnělého porušení zásady správního řízení uvedené v ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu tím, že žalovaný údajně nesprávně vyložil neurčitý právní pojem „závažné narušení veřejného pořádku“, neboť pod něj podřadil nelegální pobyt stěžovatele, Nejvyšší správní soud posoudil jako nedůvodnou. Žalovaný správně uvedl, že za závažné narušení veřejného pořádku je třeba považovat porušování právních předpisů, jehož se stěžovatel dopustil nelegálním pobytem na území České republiky v období od 8. 1. 2002 do 13. 3. 2003. V tomto lze znovu spolu s žalovaným a Městským soudem v Praze odkázat na rozsudek tohoto soudu ze dne 21. 9. 2006, č. j. 11 Ca 51/2006 – 36, v němž je uvedeno, že: *„Veřejným pořádkem ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, se rozumí soustava pravidel chování, která jsou obsažena v právních předpisech, ale i pravidel, která v právních předpisech obsažena nejsou, jestliže jejich zachovávání 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 č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů]. Nemusí jít přitom pouze o jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu.“* Správní orgán tedy posoudil nelegální pobyt stěžovatele na území České republiky adekvátně, když jej identifikoval jako závažné narušení veřejného pořádku, a nepostupoval tak mimo svoji pravomoc a účel svěřený zákonem.

Poukaz stěžovatele na to, že již uplynula značná doba od jeho nelegálního pobytu, a je tím tedy snížena společenská nebezpečnost daného jednání, nemůže považovat Nejvyšší správní soud za relevantní, stejně jako tvrzení, že již uplynula i doba, na niž byl správně vyhoštěn. K těmto okolnostem došlo pouze z toho důvodu, že probíhalo řízení o udělení mezinárodní ochrany. To inicioval stěžovatel následující den po rozhodnutí o

správním vyhoštění, přičemž o udělení mezinárodní ochrany předtím nikdy nepožádal, ačkoli zde žil již několik let. Tato skutečnost spolu s tím, že sám stěžovatel v protokolu o pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu neuvedl žádný důvod, pro nějž by mu tato mohla být udělena, vypovídá o zřejmé účelovosti tohoto kroku, kterým se hodlal stěžovatel vyhnout správnímu vyhoštění. Tento krok stěžovatele, na jehož podkladě nedošlo k realizaci rozhodnutí Policie České republiky o správním vyhoštění, nemůže být považován za relevantní v otázce snížení společenské nebezpečnosti činu, pro který bylo k vyhoštění přistoupeno. Rozhodnutí o neudělení trvalého pobytu z důvodu nelegálního pobytu je vysloveno v souladu se zákonem o pobytu cizinců pro překážku uvedenou v § 75 odst. 2 písm. f) tohoto zákona. Skutečnost, že za nelegální pobyt byl stěžovatel správně vyhoštěn je vzhledem k tomu, že toto vyhoštění nebylo realizováno z důvodů stojících na straně stěžovatele, nerelevantní.

K posouzení námitky stěžovatele týkající se tvrzeného porušení zásady *ne bis in idem* správními orgány tím, že k jednomu protiprávnímu jednání stěžovatele byla vydána dvě rozhodnutí, jednak o správním vyhoštění a jednak o neudělení trvalého pobytu, je podstatná povaha těchto rozhodnutí. K této otázce se již dříve vyjádřil Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. [5 Azs 94/2005 - 52](#), uvedl, že: „*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 přistěhovalectví. Proto ani podstatné zkrácení lhůty pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění v § 172 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, na deset dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nelze považovat za projev diskriminace vůči cizincům.*“ V této souvislosti se vyjádřil i soud Ústavní v usnesení ze 4. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 59/06, když uvedl, že: „*žádné subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, a je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území...*“ Z výše uvedeného plyne, že jak správní vyhoštění, tak vyřízení žádosti o udělení trvalého pobytu jsou svou povahou specifickými preventivními opatřeními v oblasti kontroly přistěhovalectví, k nimž se neváže žádné subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky. Již z tohoto důvodu nemůže být neudělení trvalého pobytu vnímáno jakožto sankce, protože zde neexistuje ústavně zaručený nárok na jeho poskytnutí, jeho neudělení je tak neposkytnutím benefitu ze strany poskytujícího státu, ale nikoli zhoršením pozice žadatele tím, že by musel strpět zásah do svých práv, neboť takových práv nikdy nenabyl. Jak ze své formy, tak svým působením nemohou být neudělení povolení k trvalému pobytu a správní vyhoštění vnímána jako sankční opatření. Stát za pomoci těchto administrativních opatření upravuje přistěhovalectví, a nikoli ukládá sankce za protiprávní jednání. Nelze proto hovořit o tom, že stěžovatel byl za svoje protiprávní jednání potrestán neudělením trvalého pobytu a správním vyhoštěním, ani jedno z obou rozhodnutí totiž nemá trestní charakter, jak je uvedeno v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Francie proti Maaouia ze dne 5. 10. 2000, ESPLP 140/2000: „*Soud konstatuje, že zákaz pobytu na území státu nemá v členských státech Rady Evropy obecně trestní charakter. Toto opatření, které ve většině států může být rovněž přijato správním orgánem, je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví...*“ Z tohoto důvodu zde ani nemůže být uvažováno o souladu vydaných rozhodnutí s typicky trestněprávní zásadou *ne bis in idem*, která zde nemá opodstatnění. Tato námitka je

nedůvodná. Posoudily-li správní orgány nelegální pobyt jako důvod pro správní vyhoštění i neudělení trvalého pobytu, učinily tak v mezích pravomocí a v souladu s relevantními právními předpisy.

Námítku stěžovatele, že správní orgán rozhodl v rozporu s pravidlem legitimního očekávání stanoveným v § 2 odst. 4 správního řádu, Nejvyšší správní soud posoudil jako nedůvodnou. Tvrzení stěžovatele, že si je vědom několika případů, kdy byl cizincům, kteří v minulosti nelegálně pobývali na území České republiky, udělen posléze trvalý pobyt, a z toho vyvozený závěr stěžovatele, že jestliže tak neučinil žalovaný v jeho případě, jedná se o porušení výše uvedené zásady správního řízení, je tvrzení nepodpořené žádným konkrétním odkazem na obdobnou, či shodnou situaci. Obecný poukaz stěžovatele na případy, ve kterých byl udělen trvalý pobyt dříve nelegálně pobývajícím cizozemcům, nemůže být, bez dalších konkrétních údajů dokládajících zřejmou podobnost uvedených případů s případem stěžovatelovým, brán ve zřetel. Jak správně podotkl žalovaný, případy, které se mohou zdát skutkově obdobné, mohou být rozhodnuty se zcela jiným vyzněním právě pro individualizační prvek obsažený v druhé části § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tj. podmínku, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. Zákonem je zde úmyslně ponechán prostor pro správní uvážení právě v dané podmínce zásahu do rodinného a soukromého života žadatele. Správní orgán tak posuzuje jednotlivou situaci každého žadatele, zkoumá jeho rodinné poměry a jiné skutečnosti jeho osobního života. Každé rozhodnutí je svým charakterem jedinečné, právě pro jedinečnost rodinného a soukromého života každého z žadatelů. Proto obecné tvrzení stěžovatele není v této souvislosti podstatné, neboť i při zdánlivé podobnosti situací u žadatelů může správní orgán dospět k rozdílným výsledkům na základě výše uvedeného. Vzhledem ke skutečnostem, že stěžovatel je svobodný a bezdětný a jeho rodina žije v jeho domovské zemi, žalovaný adekvátně vyhodnotil situaci stěžovatele tak, že dané rozhodnutí nebude mít významnější negativní dopad na jeho soukromý a rodinný život. Argument stěžovatele, že žije s partnerkou a jejími dětmi, nemohl soud připustit, neboť v rámci zásady vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s. Městský soud v Praze přezkoumával danou věc s ohledem ke skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Stěžovatel tuto skutečnost uvedl až v průběhu soudního řízení, proto k ní Městský soud v Praze nemohl přihlídnout.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgány adekvátně zhodnotily situaci stěžovatele a rozhodnutí o nepřiznání povolení k trvalému pobytu vydaly v souladu se zákonem o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud neshledal v postupu a rozhodnutí Městského soudu v Praze pochybení, pokud jde o zjištění skutkového stavu, ani pokud jde o právní posouzení. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a

žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti stěžovatele žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Soudem ustanovenému zástupci stěžovatele Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za jeden úkon právní služby ve výši 2100 Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za písemné podání soudu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) této vyhlášky a režijní paušál 300 Kč za tento úkon podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Za převzetí a přípravu zastoupení Nejvyšší správní soud odměnu nepřiznal, neboť zástupce stěžovatele zastupoval již v řízení před Městským soudem v Praze za což mu byla odměna vyplacena. Zástupci stěžovatele bude vyplacena částka ve výši 2400 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 17. prosince 2008

JUDr. Marie Turková

předsedkyně senátu