



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Lenkou Loudovou ve věci

žalobce: **X. X.**, narozený dne X
státní příslušnost Turecká republika
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4, poštovní schránka
155/SO

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2023, č. j. MV-157120-5/SO-2023

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2023, č. j. MV-157120-5/SO-2023, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 8. 8. 2023, č. j. OAM-25827-43/CD-2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

žalobce o vydání cestovního průkazu totožnosti pro nesplnění podmínky uvedené v ustanovení § 114 odst. 5 a 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II. Žalobní body

2. Žalobce namítá, že žalovaná nesprávně posoudila právní otázku, když chybně vyložila znění § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců a v návaznosti na to dospěla k chybnému závěru, že žalobce nemá v úmyslu vycestovat. Žalobce v průběhu řízení uvedl, že o cestovní průkaz totožnosti žádá z důvodu potřeby vycestovat, jelikož jako učitel potřebuje doprovázet své studenty na mezinárodní soutěže. Tato tvrzení žalobce v průběhu řízení také doložil. Správní orgány vykládají výraz „vycestovat“ velice úzce a jsou toho názoru, že cesty do zahraničí v rámci podnikání nelze považovat za „vycestování“ ve smyslu § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Výklad staví na rozlišování výrazu „vycestovat“ od výrazu „cestovat“. Vycestování vykládají jako překročení státní hranice České republiky (dále jen „ČR“) směrem ven, ovšem pouze jednorázově. Pokud se žalobce hodlá do ČR v rámci pracovních cest opakovaně vracet, jedná se dle správních orgánů o „cestování“, nikoliv o „vycestování“. Tato argumentační linie je podle žalobce vzhledem ke zbytku ustanovení nelogická a v rozporu se zákonným požadavkem, aby cizinec, který žádá o cestovní průkaz totožnosti, měl na území ČR současně povolen dlouhodobý pobyt. Dle žalobce by povolení k dlouhodobému pobytu nemělo smysl vyžadovat, pokud by nebyl návrat cizince očekáván, a to alespoň v době, kdy dané pobytové oprávnění trvá. Povolení k dlouhodobému pobytu přitom opravňuje držitele k neomezenému počtu vstupů na území.
3. Dle žalobce by se v jeho případě jednalo o „vycestování“, jelikož v řízení o žádosti doložil a prokázal konkrétní účel plánovaných zahraničních cest, jejich destinaci i jejich účel. Pokud by měl v úmyslu obecně cestovat, žádné z těchto informací by nebyl schopen doložit. Aby byl zachován smysl a účel předmětného ustanovení, je z jeho celkového znění nutné vyvozovat závěry odlišné od těch, ke kterým dospěly správní orgány. Za záměr „cestovat“ lze považovat situaci, kdy by avizoval obecný a neurčitý záměr v budoucnu cestovat do zahraničí.
4. Žalovaná ve svém rozhodnutí uvádí, že zastává restriktivní výklad, že vycestováním z území se rozumí jednorázové opuštění ČR, vedoucí k ukončení pobytu na území, a to na základě volního rozhodnutí nebo jinak uložené povinnosti vycestovat. Dle žalobce se nejedná o restriktivní výklad, ale o výklad praeter legem, neboť podmínka ukončení pobytu na území není zákonem stanovena. Naopak, systematickým posouzením daného ustanovení k tomuto závěru nelze dospět, neboť kdyby skutečně smyslem daného ustanovení bylo umožnění přístupu k cestovnímu dokladu osobám, které chtějí svůj pobyt ukončit, stačilo by pouze ukončit pobyt dle relevantního ustanovení (v případě žalobce by se jednalo o ukončení pracovněprávního vztahu, jehož důsledkem je zánik zaměstnanecké karty dle § 63 zákona o pobytu cizinců), a následně požádat v době platnosti výjezdního příkazu o cestovní průkaz totožnosti dle § 114 odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Na nutnost výkladu tím způsobem, že vycestování z území nemusí být pouze „jednorázové“ ukazují zejména dvě skutečnosti. První z nich je požadavek získání povolení k pobytu. Žalobcem popisovanému výkladu dále svědčí fakt, že zákonodárce v § 114 téhož zákona vymezil prostor pro správní uvážení orgánu, s jakou platností cestovní průkaz totožnosti vystaví. Pakliže žalovaná dovozuje

jednorázový charakter „vycestování“ s poukazem na ukončení pobytu na území, jedná se o nesprávný výklad, který dovozuje de facto novou podmínku nad rámec zákonných požadavků.

5. Žalobce se domnívá, že správní orgány neobjasnily, kde spatřují hranici mezi zmíněným „cestováním“ a „vycestováním“. Argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Azs 250/2016-39, neobstojí, jelikož citovaný rozsudek se týká případu, který je v podstatných rysech rozdílný od případu žalobce. Na rozdíl od žalobce cizinec v odkazovaném případě od počátku tvrdil, že primární motivací jeho žádosti je doložení dokladu do řízení o prodloužení pobytového oprávnění, nikoliv vycestování. Na rozdíl od žalobce netvrdil ani žádný konkrétní účel zahraniční cesty, či její předpokládaný termín. Žalovaná rovněž uspokojivě nevysvětlila, jaký je rozdíl mezi jednorázovým „vycestováním“ a „cestováním“ a jak dlouho musí např. cizinec zůstat v zahraničí, aby se dalo jeho vycestování považovat za „jednorázové“, aby bylo jasně definičně odlišitelné od „cestování“. Žalobce má za to, že „vycestováním“ je třeba rozumět jednu konkrétní cestu přes státní hranici ČR směrem ven. Otázky cílové destinace, minimální doby strávené v zahraničí ani případného návratu a dalšího vycestování pak není zákonem řešena, nelze ji tedy vnímat jakožto zákonný požadavek pro vydání cestovního průkazu totožnosti.
6. Rozdíl mezi § 114 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců dle názoru žalobce spočívá právě v tom, že cizinec je dle odst. 5 povinen označit konkrétní cestu, zatímco dle odst. 6 tuto povinnost nemá. Tomu odpovídá i skutečnost, že zákon pro cestovní průkazy totožnosti vydané dle odst. 5 stanoví maximální délku platnosti vydaného dokladu (180, resp. 365 dní), zatímco odst. 6 takové zastopování neobsahuje. Některé z cestovních průkazů totožnosti vydaných dle odst. 6 lze vydat i s několikaletou platností. Z toho logicky vyplývá, že smyslem vydání cestovního průkazu totožnosti dle odst. 5 je cizinci umožnit konkrétní cestu.
7. Dle názoru žalobce nelze tvrdit, že jeho záměr vycestovat nebyl prokázán. Žalovaná zároveň tvrdí, že námitky v odvolání žalobce jsou pouze jeho názory a nemají oporu v zákoně. Dle žalobce lze to samé konstatovat o tvrzeních správních orgánů, když zákon ani judikatura přesné vymezení pojmu „vycestovat“ neobsahuje a výklad správních orgánů je pouze jedním z možných.
8. Žalobce namítá, že správní orgány pominuly humanitární aspekt případu, který činí dané rozhodnutí nedostatečně individualizovaným a zjevně nespravedlivým. Žalobce tuto námitku uplatnil již ve svém odvolání, žalovaná ji však nepochopila správně, a nemohla ji tudíž ani správně posoudit a vypořádat. Žalobce poukazoval zejména na fakt, že správní orgán by měl příslušná zákonná ustanovení interpretovat tak, aby byly v souladu s právními principy spravedlivě aplikovány na situaci účastníka řízení. Nejedná se přitom o porušení povinnosti řídit se platnou právní úpravou, jak ve svém rozhodnutí uvedla žalovaná, ale o adekvátní aplikaci zákonných ustanovení, která neexistují ve vakuu a jejichž význam není možné plně docenit pouze s použitím jazykového výkladu. Právě nepřipustnost zjevné nespravedlnosti a současně vyvažování vícero oprávněných zájmů, jedním z nichž je i respekt k soukromému a rodinnému životu ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, správní orgány zavazuje k tomu, aby svůj pohled nezaměřily na pouhou textaci zákonných ustanovení a aby v řízení především rozhodovaly spravedlivě. Jedná se přitom o relativně stálý prvek rozhodování českých soudů v hraničních případech, kdy orgány veřejné moci přijaly rozhodnutí

zjevně nespravedlivé, nepřiměřeně tvrdé či dokonce absurdní, a to pouze s poukazem na jazykovou formulaci zákonodárce. V této souvislosti žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, a ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III ÚS 188/04. Obdobně k postupu při výkladu zákonných ustanovení odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Afs 4/2008-108.

9. Žalovaná ve svém rozhodnutí poukázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101. Pasáž citovaná žalovanou však nepředstavuje kategorický závěr Nejvyššího správního soudu, naopak, judikatura citovaná žalovanou podporuje závěr žalobce, když nejvyšší správní soud uvedl, že výjimečně, zejména tehdy, má-li uplatnění správního uvážení vést ke zmírnění tak neúnosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, že by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen ústavní řád, může zmocnění ke „zmírňujícímu“ správnímu uvážení být obsaženo v zákoně toliko implicitně, a tedy zpravidla vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace. Žalovaná tuto stěžejní část přešla a vytrhla z kontextu rozhodnutí dvě věty, které vydává za absolutní pravidlo.
10. Žalobce dále nesouhlasí s odkazem žalované na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, který naznačuje možnost „prolomit“ zákonná ustanovení, byť hovoří o zákonných ustanoveních o náležitostech žádosti o udělení či prodloužení pobytu. S tímto názorem Nejvyššího správního soudu se žalobce neztotožňuje, neboť mu přijde nevhodné a neúčelné cizince „dotlačit“ až do situace, kdy mu v případě neúspěchu hrozí ukončení jeho pobytu na území ČR, a až v tomto kritickém bodě rozhodnout o tom, zda se mu pobyt udělí.
11. Žalobce považuje přístup správních orgánů za nesmyslně tvrdý. Žalobce se v životě nedopustil ničeho špatného. Je učitelem na území ČR již řadu let. Má zde manželku, která je občankou X. Dostal se do situace, která jemu i jeho manželce již téměř dva roky ničí život. Jako řešení je mu opakovaně nabízena žádost o mezinárodní ochranu. Řízení o žádosti o mezinárodní ochranu však může trvat léta a šance, že by žalobce uspěl v prvním kole, je mizivá. Žalobce sice nepochybuje o tom, že by mu eventuálně mezinárodní ochrana udělena byla, nemohl by však po podání žádosti o mezinárodní ochranu pracovat a zintenzivnily by se jeho psychické útrapy, a to na dlouhou dobu, než by mu mezinárodní ochrana byla udělena. Zároveň by ČR musela s žalobcem vést další řízení, vynaložit na něj finanční prostředky a čas svých úředníků. Mnohem rozumnější, šetrnější a hospodárnější řešení je tak žalobci umožnit získání cestovního průkazu totožnosti, a to právě mírnější interpretací slova „vycestovat“.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaná ve svém vyjádření především plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
13. Žalovaná nijak nezpochybnila, že by si žalobce z důvodů na vůli nezávislých nemohl opatřit cestovní doklad v zemi původu. Dále uvedla, že za vycestování skutečně považuje jednorázovou cestu vedoucí k opuštění území, kdy se nepředpokládá opětovný návrat na území na základě cestovního průkazu totožnosti, který má sloužit toliko k vycestování. V opačném případě by zákonodárce vymezil cestovní průkaz totožnosti bez přívlastku, případně by uvedl, že opravňuje i k následnému přicestování na území.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

14. Dle žalované se žalobce domáhá toho, aby bylo „zmírňující správní uvážení“ využito tam, kde právní úprava správní uvážení vůbec nepředpokládá, neboť žalobce nesplňuje intence vycestovat z území. Žalobce nehodlá z území vycestovat, nýbrž hodlá řešit skrze cestovní průkaz totožnosti k vycestování svou pobytovou situaci a v rámci pobytového oprávnění na území cestovat opakovaně. Žalobce sám v řízení přestíral postup, aby bylo souběžně rozhodnuto o vydání požadovaného průkazu i pobytového oprávnění.
15. Právní úprava nepředpokládá ani neumožňuje vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování z důvodu, že žalobce není ochoten požádat o mezinárodní ochranu. Pokud by tomu bylo naopak, byly by podmínky pro získání cestovního průkazu totožnosti k vycestování obsoletní a k vydání požadovaného dokladu by postačilo zhodnotit situaci cizince v zemi původu, což je zjevně neudržitelné.

IV. Obsah správního spisu

16. Žalobce požádal dne 8. 6. 2022 o vydání cestovního průkazu totožnosti. Ve své žádosti uvedl, že si nemůže cestovní doklad obstarat z důvodů na své vůli nezávislých, neboť mu bylo na turecké ambasádě sděleno, že mu doklad vydán nebude a v případě návratu do Turecka bude zatčen z důvodu zaměstnání.
17. Ze správního spisu dále vyplývá, že žalobce na území ČR pobývá ode dne 2. 11. 2016, a to na základě vydané zaměstnanecké karty.
18. Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2022, č. j. OAM-25827-20/CD-2022, správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce pro nesplnění podmínky uvedené v ustanovení § 114 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalované ze dne 6. 3. 2023, č. j. MV-8827-5/SO-2023, a vráceno správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Žalovaná přisvědčila námitce žalobce, že správní orgán I. stupně záměr žalobce z území vycestovat nijak neověřoval, zároveň správní orgán I. stupně nedostatečně vypořádal doklady doložené žalobcem, které měly osvědčit důvody na vůli nezávislé, pro které si nemohl opatřit cestovní doklad.
19. Žalobce následně dne 27. 4. 2023 do řízení o své žádosti doložil další dokumenty. K nutnosti vycestovat žalobce doložil pozvánky na mezinárodní vzdělávací akci, kam je pozván jako supervizor týmu ze školy, kde je zaměstnán. Konkrétně doložil, že musí vycestovat do USA (Genius International High School Olympiad od 16. 11. 2022 do 18. 4. 2023) a Litvy (mezinárodní olympiáda Vilipo v období od 11. do 15. 5. 2023), jak doložil oficiálními pozvánkami.
20. Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím zamítl žádost žalobce pro nesplnění podmínky uvedené v ustanovení § 114 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců. Důvodem nevyhovění žádosti byla skutečnost, že žalobce neprokázal, že by hodlal z území ČR aktuálně, respektive v dohledné době, vycestovat. Ke dni vydání rozhodnutí již pominuly důvody, pro které chtěl žalobce odcestovat. Správní orgán I. stupně zároveň uvedl, že cítí-li se žalobce ohrožen, pronásledován či perzekuován ze strany státních orgánů své země původu či při jeho případném vycestování do země původu, má možnost svou situaci řešit skrze žádost o udělení mezinárodní ochrany na území ČR. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 6 Azs 163/2015-38. Správní orgán uvedl, že má za prokázané, že účastník řízení si nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem, a to

s ohledem na vazby k hnutí Gülen. Žalobci byl v minulosti vydán cestovní průkaz totožnosti bez prokázání, že by tento doklad potřeboval k vycestování, a tedy v rozporu se zákonem. Chybné rozhodnutí však správní orgán nemůže zavazovat k povinnosti vydávat v obdobných případech další chybná rozhodnutí v rozporu s výkladem zákona.

21. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Shledala, že žalobce skutečně nesplňuje podmínku vydání cestovního průkazu totožnosti dle § 114 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. V případě žalobce přichází do úvahy vydání cestovního průkazu totožnosti dle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobci byl povolen dlouhodobý pobyt, resp. ve smyslu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců se jeho pobyt považuje za platný. Žalobce zároveň osvědčil, že si cestovní doklad nemůže z důvodů nezávislých na své vůli sám opatřit. Žalovaná v napadeném rozhodnutí odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Azs 250/2019-39. Žalovaná konstatovala, že vycestováním z území je třeba rozumět jednorázovou cestu, která vede k přesídlení z ČR, jakožto země dočasného pobytu cizince. Toto však není případ žalobce, neboť ten prokázal toliko, že hodlá v rámci své profese cestovat, a to opakovaně, a rovněž se jeho případné cesty vztahují do minulosti. Cestovní průkaz totožnosti by mohl také příhodně vyřešit jeho pobytovou situaci, neboť rovněž žádá o vydání povolení k trvalému pobytu, přičemž dne 19. 4. 2023 požádal o přerušení tohoto řízení do doby vyřízení jeho žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti. Rovněž z vyjádření k podkladům pro rozhodnutí vyplývá úmysl žalobce pobývat na území trvale a v rámci svého pobytu na území toliko cestovat. Primárním účelem žádosti žalobce tak není umožnit mu jednorázové vycestování z území, nýbrž vyřešit pobytovou situaci a sekundárně opakovaně cestovat v rámci svého zaměstnání. Žalovaná zastává restriktivní výklad, že vycestováním z území se rozumí jednorázové opuštění ČR, vedoucí k ukončení pobytu na území, a to na základě jeho volního rozhodnutí nebo jinak uložené povinnosti vycestovat. Pokud by tomu bylo naopak, nebylo by rozdílu mezi cestovním průkazem totožnosti vydaným podle § 114 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, kde se podmínka vycestování z území pro jeho vydání nevyžaduje. Je třeba důsledně rozlišovat mezi cestovním průkazem totožnosti, vydaným podle § 114 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, který slouží k cestování, a cestovním průkazem totožnosti, který slouží k jednorázovému vycestování. Zároveň odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2018, č. j. 46 A 79/2016-40, v němž soud dospěl k závěru, že účelem cestovního průkazu totožnosti je vycestování do země původu. Žalovaná nepřisvědčila námitce přepjatého formalismu, ani tomu, že by správní orgán I. stupně pominul humanitární rozměr případu, a konstatovala, že se jedná o projev povinnosti správních orgánů řídit se platnou právní úpravou. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101. Žalovaná zároveň uvedla, že si je vědoma složité situace žalobce, avšak žalobce měl tyto aspekty uplatnit v řízeních o žádostech o trvalý pobyt, resp. prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, kde je prostor pro správní uvážení v rámci posuzování přiměřenosti správních rozhodnutí. Např. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, konstatoval, že v určitých mimořádných případech lze upustit od povinnosti předložit cestovní doklad.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

22. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
23. Ze žaloby žalobce, napadeného rozhodnutí a spisového materiálu je zřejmé, že žalobce se domáhá vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
24. Podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců *„[c]estovní průkaz totožnosti k vycestování vydá ministerstvo na žádost cizince, a) který nemá platný cestovní doklad a nemůže si z důvodů nezávislých na jeho vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem, byl-li mu na území povolen dlouhodobý pobyt, nebo přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie.*
- Cizinci podle písmene a) se cestovní průkaz totožnosti vydá s dobou platnosti nejdéle na 180 dnů a s územní platností do všech států světa; cizinci podle písmene b) a c) s dobou platnosti nejdéle na 365 dnů a s územní platností do všech států světa.“*
25. Podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *„[c]estovní průkaz totožnosti k vycestování vydá policie na žádost cizince, který nemá platný cestovní doklad a nemůže si z důvodů nezávislých na jeho vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem; za účelem zjištění cizincem tvrzené totožnosti je cizinec povinen poskytnout policii veškerou potřebnou součinnost a je povinen opatřit dokumenty, kterými může být jeho totožnost prokázána“.*
26. Podle § 114 odst. 6 zákona o pobytu cizinců *„[m]inisterstvo vydá cestovní průkaz totožnosti cizinci, který pobývá na území bez platného cestovního dokladu, a) po nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, b) udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 3; doba platnosti tohoto průkazu se stanoví podle doby platnosti uděleného víza, c) nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, d) ukončení poskytování dočasné ochrany na území podle zákona o dočasné ochraně cizinců, e) zániku oprávnění k trvalému pobytu (§ 87), f) vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území z důvodů podle § 33 odst. 3; doba platnosti tohoto průkazu se stanoví podle doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, g) vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území, pokud si nemůže z důvodů nezávislých na jeho vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem; cestovní průkaz totožnosti se vydá s územní platností do všech států světa a dobou platnosti shodnou s dobou platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území, nebo h) skončení jeho platnosti, jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie, který je držitelem pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie a z důvodů na jeho vůli nezávislých si nemůže opatřit cestovní doklad jiným způsobem.“*
27. Z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že mají za prokázané, že žalobce si nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem, a to s ohledem na vazby k hnutí Gülen (vzhledem k těmto závěrům soud nedoplnil dokazování anonymizovaným usnesením ze dne 17. 5. 2023, č. j. MV-58749-7/SO-2023). Zároveň správní orgány shledaly, že žalobce splňuje podmínku pobytu na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Důvodem nevydání cestovního průkazu totožnosti je skutečnost, že správní orgány neshledaly, že by žalobce tento doklad využil k „vycestování“, jak to požaduje § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

28. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Azs 250/2016-39, uvedl: „Jazykový výklad § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nenechává dle názoru Nejvyššího správního soudu prostor pro pochybnosti, že účelem neodmyslitelně spjatým s cestovním průkazem totožnosti vydávaným podle tohoto ustanovení je vycestování cizince z území České republiky, tj. jednorázová cesta mimo státní území. Cestovní průkaz totožnosti je dle vykládaného ustanovení vydáván na žádost cizince k vycestování. Úvaha krajského soudu a správních orgánů, že cizinec musí jako důvod žádosti tvrdit zamýšlené vycestování z České republiky, země svého dočasného pobytu, je proto zcela racionální a opodstatněná zněním právní normy. Tvzení stěžovatele, že účelem cestovního průkazu je umožnit cizinci cestování obecně, nemá v dikci právní normy oporu, neboť ta nestanovuje, že jde o cestovní průkaz totožnosti k cestování, nýbrž k vycestování“.
29. Soud neshledal důvodnou námitku žalobce, že lze jeho cesty do zahraničí v rámci výkonu zaměstnání považovat za „vycestování“ ve smyslu § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců. I s ohledem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu má soud za to, že je pojem „vycestování“ vykládat obdobně jako v ust. § 114 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Nejvyšší správní soud svůj výklad citovaného ustanovení opřel o důvodovou zprávu k zákonu o pobytu cizinců, která k uvedenému ustanovení uvedla, že „[c]estovní průkaz totožnosti bude vydáván k vycestování z území po ztrátě vlastního cestovního dokladu, kdy cizinec si nemůže zajistit vydání náhradního cestovního dokladu na území České republiky. Dále může být vydán k vycestování děti ponechaných na území z důvodů např. hospitalizace.“ Důvodová zpráva dále uvádí, že „[d]oba platnosti cestovního průkazu totožnosti se u cizinců pobývajících na území, s výjimkou strpění pobytu, stanoví na 180 dnů z důvodu vytvoření časového předpokladu pro získání příslušného víza pro vycestování a též z důvodu požadavků uplatňovaných ze strany některých států na minimální časovou platnost cestovních dokladů.“ Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že je zřejmé, že „úmyslem zákonodárce bylo zajistit, aby cizinec, který hodlá opustit Českou republiku, avšak nemá cestovní doklad a objektivně si jej nemůže opatřit, měl možnost získat provizorní doklad. Smyslem právní úpravy mělo být nepochybně to, aby cizinec nezůstal „uvězněn“ uvnitř hranic České republiky v důsledku ztráty cestovního dokladu (nebo jiného obdobného důvodu, např. jeho krádeže) bez možnosti její území legálně opustit. Poměrně dlouhá stoosmdesátidenní doba platnosti dokladu pak byla stanovena s cílem poskytnout cizinci dostatek času k vyřízení si víza pro onu konkrétní cestu, bylo-li by ho třeba.“
30. Soud souhlasí s žalobcem, že případ stěžovatele řešený Nejvyšším správním soudem je částečně odlišný, neboť tento po celou dobu řízení uváděl, že cestovní průkaz totožnosti potřebuje k vyřešení své pobytové situace, přičemž neměl v úmyslu vycestovat z území ČR. Žalobce v projednávaném případě uvedl v rámci správního řízení, že cestovní průkaz totožnosti potřebuje k cestování při výkonu svého zaměstnání. Ze spisového materiálu však zároveň jednoznačně vyplývá, že žalobce cestovní doklad potřebuje také k pobytu na území ČR a k vyřešení své pobytové situace.
31. Soud neshledal důvodnou námitku žalobce, že správní orgány neobjasnily, kde spatřují hranici mezi zmíněným „cestováním“ a „vycestováním“. Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že za „vycestování“ cizince považují situaci, kdy se nepředpokládá, že by cizinec na základě daného cestovního průkazu totožnosti následně přicestoval zpět na území ČR. Taková situace, kdy cizinec na základě cestovního průkazu totožnosti kromě vycestování také přicestuje zpět na území ČR, lze považovat již za využití dokladu k „cestování“.

32. Právní úprava vydání cestovního dokladu cizinci podle zákona o pobytu cizinců rozlišuje mezi dvěma situacemi. První je situace, kdy je cestovní doklad cizinci vydán za účelem jeho pobytu na území a k jeho případnému cestování. Druhou situací je vydání cestovního dokladu za účelem jeho vycestování z území. Dle názoru soudu druhá situace, tj. vydání cestovního průkazu totožnosti za účelem vycestování, má být vykládána *a contrario* k první situaci, což znamená, že „vycestováním“ se nerozumí pobyt cizince na území a jeho případné cestování. Vycestováním je tedy cestování z území ČR, přičemž se nepředpokládá návrat cizince na území ČR na základě tohoto cestovního dokladu. Je nutno přisvědčit správním orgánům, že z žádosti žalobce vyplývá, že chce cestovní průkaz totožnosti využít k první nastíněné situaci, tj. k pobytu na území a k cestování na různé pracovní cesty, kdy kromě vycestování plánuje na základě tohoto cestovního dokladu také přicestovat zpět na území ČR.
33. Uvádí-li žalobce, že se v jeho případě nejedná o „obecné“ cestování, neboť správním orgánům doložil konkrétní cesty, které má v plánu uskutečnit, musí soud přisvědčit žalovanému, že právní úprava nepočítá s tím, že by cizinec měl mít možnost v případě cestovního průkazu totožnosti kromě vycestování na tento doklad také následně „přicestovat“. S touto situací počítá právní úprava v situacích, kdy je cestovní průkaz totožnosti vydáván k pobytu na území a k případnému cestování (vycestování i přicestování), nikoli v případech, kdy je cestovní doklad vydáván pouze za účelem vycestování cizince. Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že za „vycestování“ cizince považují situaci, kdy se nepředpokládá, že by cizinec na základě daného cestovního průkazu totožnosti následně přicestoval zpět. Taková situace, kdy cizinec na základě cestovního průkazu totožnosti kromě vycestování také přicestuje zpět na území ČR, lze považovat již za využití dokladu k cestování (a tudíž ne pouze k vycestování).
34. Soud dodává, že přestože se obecně nepočítá s tím, že by cizinec na základě cestovního dokladu vydaného k vycestování využil tento doklad k přicestování, podle názoru soudu v určitých zvláštních situacích následné přicestování na tento doklad nelze vyloučit. Je zřejmé, že účelem možnosti získat cestovní průkaz totožnosti v případě podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců je situace, kdy skončila platnost cestovního dokladu cizince nacházejícího se na území ČR a cizinec si tento doklad nemůže opatřit na území ČR z důvodů nezávislých na jeho vůli. Ve většině případů se bude jednat o situace, kdy cizinec cestovní průkaz totožnosti získá za účelem vycestování do země původu, kde si požádá o vydání cestovního dokladu, a ideálně následně s tímto cestovním dokladem vydaným státem, jehož státním příslušníkem cizinec je, přicestuje zpět na území ČR. Soud přitom nemůže vyloučit, že by cizinec s dlouhodobým pobytem případně mohl přicestovat zpět na území ČR s tímto cestovním průkazem totožnosti, např. v případech, když se řízení o vydání cestovního dokladu v dané zemi prodlouží. Zároveň si soud dovede představit situaci, kdy by cizinec nedisponoval cestovním dokladem a na území ČR by si tento doklad nemohl opatřit, např. z důvodu, že zastupitelský úřad státu, jehož je státním příslušníkem, se nenachází na území ČR, přičemž by se takový zastupitelský úřad nacházel na území sousedního státu, kam by cizinec potřeboval za účelem požádání o vydání dokladu vycestovat. V takovém případě by dle městského soudu opět byla splněna podmínka vycestování podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž by se opět nutně nejednalo o jediné vycestování z území ČR, a zároveň by se nejednalo ani o vycestování do země původu.

35. Ač tedy ve výjimečných případech může cestovní průkaz totožnosti vydaný za účelem vycestování posloužit také k následnému přicestování cizince na území ČR, nelze souhlasit s názorem žalobce, že by zákonodárce touto právní úpravou měl v úmyslu pod požadavkem vycestování umožnit získání cestovního průkazu totožnosti za účelem opakovaného cestování v rámci území smluvních států, či mimo ně, za účelem pracovních aktivit cizince. Pracovní cesty žalobce nelze považovat za „vycestování“ ve smyslu § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
36. Žalobce dále při výkladu pojmu vycestování z území poukázal také na skutečnost, že zákonodárce v § 114 zákona o pobytu cizinců vymezil prostor pro správní uvážení orgánu, s jakou platností cestovní průkaz totožnosti vystaví. Soud neshledal, že by prostor správního orgánu pro stanovení délky platnosti cestovního průkazu totožnosti vedl k závěru, že by pojem „vycestování“ podle § 114 odst. 5 zákona o pobytu cizinců měl být vykládán v tom smyslu, že se může jednat o vycestování na konkrétní pracovní cestu, jak tomu je v případě žalobce. Institut správního uvážení se zde projeví ve stanovení doby platnosti cestovního průkazu (s omezením maximální délky na 180 dnů), kdy správní orgán zvažuje aspekty jako časový předpoklad pro získání příslušného víza k vycestování či požadavky států na minimální časovou platnost cestovních dokladů.
37. Žalobce v této souvislosti dále namítal, že žalovaná se v napadeném rozhodnutí zaměřila pouze na část závěru Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101, když jeho druhá právní věta zní: *„Použití správního uvážení lze pouze v případech, kdy toto oprávnění zákon správnímu orgánu přiznává, a to pouze způsobem a v mezích zákonem stanovených. Výjimečně však, zejména tehdy, má-li uplatnění správního uvážení vést ke zmírnění tak neúnosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, že by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen ústavní řád, může zmocnění ke ‚zmírňujícímu‘ správnímu uvážení být obsaženo v zákoně toliko implicitně, a tedy zpravidla vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace.“* K tomuto lze uvést, že žalovaná zamýšlela zdůraznit jiný právní názor, a sice že *„[s]právní orgány nejsou nadány pravomocí posoudit zákonnost či ústavnost právních předpisů, které mají povinnost aplikovat. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že na daný případ dopadá určitý právní předpis, je zásadně povinen jej aplikovat i za situace, že je přesvědčen o jeho protizákonnosti nebo dokonce protiústavnosti“*. Soud tedy ani v tomto bodě neshledal žalobu důvodnou, ostatně citace přesně v tomto rozsahu byla použita i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, ze kterého zjevně žalovaná vycházela. Pro úplnost soud dodává, že v případě žalobce nebylo na místě dovozovat ani implicitní zmocnění ke „zmírňujícímu“ správnímu uvážení, neboť z předmětné právní úpravy je totiž zřejmé, jakým způsobem pojem „vycestování“ v kontextu vydání cestovního průkazu totožnosti vykládat. Zároveň má soud za to, že nevydáním cestovního průkazu totožnosti nehrozí nepřiměřený zásah do soukromého či rodinného života žalobce, neboť žalobce má několik zákonných možností, jakým způsobem si zajistit další pobyt na území ČR, případně získat cestovní doklad vydaný ČR.
38. Soud neshledal důvodnou námitku žalobce, že správní orgány pominuly humanitární aspekt případu, který činí rozhodnutí nedostatečně individualizovaným a zjevně nespravedlivým. Správní orgány byly vázány zněním zákona, přičemž podřazení pracovních cest žalobce pod pojem vycestování by nebylo v souladu se smyslem a účelem ustanovení § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány v daném řízení

neměly možnost vyložit znění zákona takovým způsobem, aby žalobci vyhověly, a to navzdory jeho složité situaci.

39. Uvádí-li žalobce, že správní orgány neměly zaměřit svou pozornost na pouhou textaci zákonných ustanovení, musí soud konstatovat, že právě výklad žalobce, dle něhož by „vycestování“ mělo být vykládáno ve smyslu, že vyžaduje doložení konkrétní cesty, představovalo ryze jazykový výklad daného ustanovení, bez zohlednění smyslu a účelu daného ustanovení. Soud tak neshledal příhodnou argumentaci nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, a nálezem ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III ÚS 188/04. Závěry správních orgánů jsou v daném případě v souladu s požadavky na výklad právních norem jinak než pouze jazykovým výkladem.
40. Zástupce žalobce při jednání dále poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2023, č. j. 6 Azs 139/2023-36, bod 44. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyložil rozsah oznamovací povinnosti podle § 42g odst. 7 a 10 zákona o pobytu cizinců, kdy zdůraznil, že pokud zákon určitou oznamovací povinnost cizinci nestanoví, správní orgán ji nemůže vyžadovat ani s ní spojovat konkrétní právní následky (viz ústavní požadavky na omezení veřejné moci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Dále uvedl, že v případě natolik podrobného, kazuistického a frekventovaně novelizovaného zákona, jakým je zákon o pobytu cizinců, nezbyvá než důsledně vycházet z textu právního předpisu a nedotvářet jej interpretací k tíži adresátů tam, kde zákon sám neskytá explicitní oporu pro přísný a formalistický postup správních orgánů. V projednávaném případě však nelze uzavřít, že správní orgány takto postupovaly, po žalobci nebylo vyžadováno nic nad rámec zákona.
41. Soud nicméně přisvědčuje žalobci, že jeho odkázání na podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany je nehospodárné a neefektivní. Podání nové žádosti a vedení dalšího řízení, provedení pohovoru s žalobcem, zajištění tlumočnicka, shromažďování zpráv o zemi původu a s tím spojené náklady i čas úředníků investovaný do dalšího řízení se skutečně jeví jako nadbytečné za situace, když bylo v daném řízení konstatováno, že si žalobce cestovní doklad nemůže obstarat od státu, jehož je státním příslušníkem, přičemž žalobce povolením k pobytu disponuje a k další realizaci tohoto oprávnění potřebuje pouze cestovní doklad. Pokud sám žalobce o udělení mezinárodní ochrany žádat nemá zájem z pochopitelného důvodu, že by po dobu prvních šesti měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu nemohl získat povolení k zaměstnání, nepovažuje soud za nutné dotlačit žalobce k podání žádosti o mezinárodní ochrany.
42. Soud je názoru, že situaci žalobce je možné a žádoucí vyřešit v režimu zákona o pobytu cizinců. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce má podanou žádost o vydání povolení k trvalému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie. Řízení o této žádosti bylo přerušeno, neboť jednou z náležitostí žádosti o povolení k trvalému pobytu je také cestovní doklad, kterým žalobce momentálně nedisponuje (nyní je řízení dle informací zástupce žalobce ve fázi odvolání). Žalobce by zároveň s uděleným povolením k trvalému pobytu mohl požádat o vydání cizineckého pasu podle § 113 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Vydání cizineckého pasu přitom nevyžaduje prokázání toho, že je o vydání tohoto dokladu žádáno za účelem vycestování. V případě žalobce bylo zároveň prokázáno, že si cestovní doklad nemůže opatřit nezávisle na své vůli. Situace žalobce, požádal-li by také o vydání cizineckého pasu, by byla obdobná situaci žalobce v případě řešení Krajským soudem v Praze v rozsudku ze dne 6. 10. 2022, č. j. 43 A 63/2021-58. V daném případě krajský soud řešil případ státního příslušníka Arménie, který

navrhoval, aby bylo rozhodnuto současně o jeho žádostech o trvalý pobyt i o cizinecký pas. Správní orgány tomuto návrhu nevyhověly. Krajský soud napadené rozhodnutí zrušil mimo jiné z důvodu nedostatečného odůvodnění nevyhovění tomuto návrhu. Krajský soud zároveň v této souvislosti připomněl zásady vyjádřené v § 4 odst. 1 a 4 správního řádu, tedy že veřejná správa je službou veřejnosti a každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost dotčeným osobám podle možností vycházet vstříc. Správní orgán má povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Dále krajský soud upozornil, že správní orgány se musí vyvarovat postupu, který by účastníkovi řízení odnímal právo na spravedlivý proces a právní ochranu a jehož projevem by byl přepjatý formalismus, vedoucí až k sofistikovanému zdůvodňování zjevné nespravedlnosti nebo popírání smyslu a účelu právní úpravy (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 283/96 nebo ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 127/96). Krajský soud dále upozornil, že podle § 140 odst. 1 správního řádu může správní orgán na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí některému z účastníků.

43. Soud tak má za to, že obdobně by i v případě žalobce mohl správní orgán I. stupně spojit řízení o žádosti žalobce o udělení povolení k trvalému pobytu a žádosti o vydání cizineckého pasu. Zároveň shledal-li by správní orgán I. stupně, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení trvalého pobytu (z jiného důvodu, než je skutečnost, že nepředložil cestovní doklad), má žalobce možnost také požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU a zároveň o vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 odst. 6 písm. h) zákona o pobytu cizinců, což by také mohlo představovat řešení situace žalobce, bez nutnosti zatěžovat obě strany řízením ve věci mezinárodní ochrany. Krajský soud ve výše citovaném rozsudku také konstatoval, že je povinnost nepostupovat přepjatě formalisticky umocněna tím, že se žalobce v daném případě v této situaci nacházel zčásti rovněž v důsledku pochybení správních orgánů. Přestože v aktuálně řešeném případě nelze tvrdit, že by se žalobce do dané situace dostal pochybením správních orgánů, obecně se možnost spojit řízení a dle možnosti vycházet dotčeným osobám vstříc vztahují i na případ žalobce. Další možností je již žalovanou nastíněná možnost správní orgán I. stupně ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, požádat o „prolomení“ povinnosti předložit do řízení cestovní doklad, neboť v daném případě neexistují pochybnosti o identitě žalobce.
44. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
45. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci neměl úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 11. dubna 2024

JUDr. Lenka Loudová v. r.

samosoudkyně