



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobce: **P. V. D.**, narozený X
státní příslušník Vietnamské socialistické republiky
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 10. 2024, č. j. MV-134293-4/SO-2024,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 10. 7. 2024, č. j. OAM-38693-9/CD-2024, zamítlo žalobcovu žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování pro nesplnění podmínky uvedené v § 114 odst. 5 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
2. Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla žalobcovo odvolání a potvrdila prvostupňové rozhodnutí.

3. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

Žaloba

4. Podle žalobce ministerstvo pochybilo při výkladu § 114 odst. 5 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců v tom, že nepřihlédlo k závažným individuálním okolnostem, a to k žalobcově pokročilému věku (74 let), jeho pobytu na území ČR po dobu více než 20 let, hrozícímu trestu smrti v zemi původu (dokládáno uložením a vykonáním tohoto trestu v případě několika spoluobviněných), přítomnosti nejbližších rodinných příslušníků na území ČR a naopak absenci vazeb na zemi původu a opakovaným neúspěšným žádostem o udělení pobytového oprávnění v ČR. Žalobce se vzhledem ke svým problémům v zemi původu (křivé obvinění z drogové trestné činnosti a trestní stíhání), logicky obává bližší komunikace se zastupitelským úřadem Vietnamu. Lze se důvodně domnívat, že by zastupitelský úřad nevydal cestovní doklad osobě, kterou trestně stíhá. Žalobce si tak z důvodu na jeho vůli nezávislých nemůže cestovní doklad opatřit. Žalobce s ohledem na svůj věk a veškeré rodinné vazby v ČR nemůže začít znovu budovat svůj život na území jiného státu. Správní orgány tyto skutečnosti nezohlednily, a proto vyložily zmíněná ustanovení zákona o pobytu cizinců příliš restriktivně a formalisticky. Správní orgány měly v souladu se základními zásadami správního řízení minimálně naznačit, jaký postup měl žalobce zvolit. Žalobce se domnívá, že v jeho případě měly správní orgány přihlédnout k výše uvedeným individuálním okolnostem a uvedená ustanovení zákona o pobytu cizinců měly v souladu s jejich smyslem a účelem vyložit ve prospěch žalobce, který vynakládá veškerou snahu k dodržení svých zákonných povinností.
5. Žalobce v žalobě odkazuje také na § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ke kterému uvedl následující: *„Přestože si je vědom, že Policie České republiky již není správním orgánem příslušným k vydání cestovního dokladu, má žalobce za to, že toto ustanovení má v současné právní úpravě stále svůj význam a smysl. Má rovněž za to, že jeho případ představuje přesně takovou situaci, o které zmíněné ustanovení hovoří.“*
6. Žalobce namítá, že se správní orgány nedostatečně zabývaly přiměřeností svých rozhodnutí a jejich možným dopadem do žalobcova soukromého a rodinného života a jeho rodinných příslušníků. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalované, že správní orgány v tomto případě neměly povinnost přezkoumávat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Podle něj mají v tomto případě přiměřenost dopadu rozhodnutí zkoumat nejen optikou § 174a zákona o pobytu cizinců, ale také optikou čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V souvislosti s tím odkázal na rozsudky NSS ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33, a ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30.

Vyjádření žalované

7. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že skutkový stav a průběh správního řízení byl podle ní dostatečně popsán již v napadeném rozhodnutí. Žalobní námitky jsou z většiny shodné s námitkami uplatněnými již v odvolacím řízení.
8. Podle žalované není napadené rozhodnutí nezákonné, věcně nesprávné, vnitřně rozporné, ani nepřezkoumatelné a stav věci byl zjištěn v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.
9. Žalobce nesplňuje základní podmínku pro vydání cestovního průkazu totožnosti (povolený

dlouhodobý nebo přechodný pobyt), správní orgány proto neměly povinnost přezkoumávat další žalobcem namítané okolnosti. Cestovní průkaz totožnosti podle žalované slouží k vycestování z území ČR, žalobce však evidentně vycestovat nechce.

10. Žalovaná má za to, že v tomto případě nemají správní orgány povinnost zkoumat dopad svých rozhodnutí na žalobcův soukromý a rodinný život, jelikož jim to neukládá zákon, a také proto, že ani zamítnutí žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování nemá žádný vliv na soukromý a rodinný život žadatele.
11. Žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby.

Jednání soudu

12. Při jednání soudu dne 29. 4. 2025 žalobce setrval na svém procesním stanovisku (žalovaná se z jednání omluvila). Žalobce zopakoval, že správní orgány pochybily při výkladu § 114 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Nedostatečně zohlednily závažné individuální okolnosti, a proto postupovaly příliš formalisticky. Neposoudily ani dopad svých rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života.
13. Dokazování soud neprováděl.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

14. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná po vyčerpání všech řádných opravných prostředků. Žaloba splňuje náležitosti podle § 37 odst. 3 s. ř. s. i podle § 71 odst. 1 s. ř. s. Soud ji proto věcně projednal.
15. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích řádně uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování správního orgánu.

Posouzení žaloby

16. Soud úvodem zdůrazňuje, že míra precizace žalobních bodů určuje, jaké právní ochrany se žalobcům u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Současně platí, že žalobní body je třeba výslovně formulovat v žalobě. Soudní řízení není pokračováním správního řízení, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Jeho účelem není opětovně vypořádávat námitky, které žalobce již uplatnil ve správním řízení a jejichž vypořádání se mu v tomto řízení dostalo. Žalobce musí v žalobě reagovat na argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí, nikoli pouze opakovat odvolací argumentaci, neboť soudní řízení správní není třetí přezkumnou instancí, a nemá tedy sloužit k poskytování jiné, lepší, či podrobnější vypořádání dříve uplatněných námitek, ale ke kontrole zákonnosti napadeného rozhodnutí, případně řízení, které jeho vydání předcházelo.
17. Žalobce v žalobě uplatnil dvě obecné námitky, které v téměř shodném znění uplatnil i v podaném odvolání – 1) že správní orgány měly při posuzování jeho žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců

zohlednit „specifické okolnosti“ jeho případu (trestní stíhání ve Vietnamu a související nemožnost požádat o vydání cestovního dokladu na zastupitelském úřadu, obtížná pobytová situace, věk, rodinné vazby na území ČR), 2) že správní orgány měly posoudit dopad svých rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Soud úvodem konstatuje, že na obě tyto námitky žalovaná reagovala, napadené rozhodnutí je tedy přezkoumatelné. Současně zdůrazňuje, že proti argumentům, které žalovanou vedly k zamítnutí žalobceva odvolání, žalobce v žalobě nepřednáší žádnou argumentační oponenturu.

18. K první z uvedených námitek soud konstatuje, že podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců (podle kterého žalobce dne 6. 5. 2024 požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti) vydá ministerstvo cestovní průkaz totožnosti k vycestování na žádost cizince, *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.*
19. Z citovaného ustanovení vyplývá, že pro vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování je třeba splnit kumulativně tři zde uvedené podmínky: cizinec nemá platný cestovní doklad (t o mezi účastníky řízení není sporné), cizinec si nemůže z důvodů nezávislých na jeho vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem (naplnění této podmínky správní orgány v řízení o žalobcově žádosti nezkoumaly, neboť neměly za splněnou třetí podmínku – posouzení zákonnosti závěrů správních orgánů ve vztahu k této podmínce tak nemůže být nyní předmětem soudního přezkumu) a cizinci byl na území povolen příslušný pobyt.
20. Správní orgány žalobcovu žádost zamítly pro nesplnění poslední uvedené podmínky, tedy protože mu nebyl na území ČR povolen dlouhodobý pobyt nebo přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie. Jak uvádí sám žalobce, o udělení pobytového oprávnění několikrát žádal, žádost mu však byla pokaždé zamítnuta, držitelem pobytového oprávnění proto není. Proti závěru správních orgánů, že nesplnil tuto podmínku se přitom žalobce v žalobě žádným způsobem nevymezuje. Prakticky se domáhá toho, aby naplnění této podmínky bylo nahrazeno „méně formalistickým a méně restriktivním“ výkladem daného ustanovení zákona o pobytu cizinců, který by spočíval v zohlednění konkrétních okolností jeho případ, které by měly nahradit podmínku povoleného dlouhodobého nebo přechodného pobytu. Takovou možnost však zákon správním orgánům nedává.
21. Ze znění výše uvedeného ustanovení zákona vyplývá, že při splnění v něm uvedených podmínek ministerstvo doklad vydá, aniž by mohlo přezkoumávat jakékoliv další okolnosti žádosti, nemá tedy žádný prostor pro správní uvážení. V případě nesplnění jedné či více podmínek naopak ministerstvo žádosti ze zákona nevyhoví, a to opět bez možnosti jakéhokoliv správního uvážení připouštějícího zohlednění individuálních okolností žádosti, či dokonce případného prominutí jedné či obou zákonem stanovených podmínek.
22. Z důvodů uvedených v předcházejících dvou odstavcích tak nelze přisvědčit argumentaci žalobce, že správní orgány měly § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyložit v souladu s jejich smyslem a účelem ve prospěch žalobce. Smyslem § 114 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je umožnit cizincům nacházejícím se legálně na území ČR poskytnout doklad, s jehož pomocí mohou z území vycestovat, nikoliv poskytnutí cestovního dokladu z důvodu dalšího pobytu na území. Cestovní průkaz totožnosti k vycestování vydaný podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců má totiž „sloužit k řešení takových životních situací, kdy cizinec zamýšlí či je povinen opustit Českou republiku, avšak v důsledku absence

cestovního dokladu, jehož náhradu není schopen si zařídit, tak učinit nemůže. Uvedený doklad nemá tedy sloužit ani pro pobyt cizince na území státu či (...) obecně k cestování, ale jen pro vycestování. Tato podmínka je přitom základním předpokladem pro rozhodnutí o jeho vydání, bez níž by ztrácelo smyslu. Tím se cestovní průkaz totožnosti k vycestování dle [§ 114] odstavců 1 (a dále zejména odstavců 4 a 5) liší od cestovního průkazu totožnosti ve smyslu odstavců 6 a 7, jenž pouze za účelem vycestování vydáván není“ (viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 8. 2016, č. j. 15 A 31/2014-60). Soud je proto přesvědčen, že správní orgány v řízení smysl a účel daného ustanovení plně respektovaly. Nutno zdůraznit, že z žalobcovy argumentace jak ve správním, tak soudním řízení vyplývá, že z území České republiky vycestovat nehodlá – naopak návratu do země původu se obává z důvodu možného trestního postihu, a nezmínil ani, že by hodlal vycestovat do jiné země (to s ohledem na své rodinné zázemí v České republice přímo vyloučil). V tomto ohledu to tedy je žalobce, kdo svou žádostí nerespektuje smysl a účel daného ustanovení, neboť požadovaný cestovní průkaz totožnosti k vycestování dle svých vlastních tvrzení k vycestování vůbec využít nehodlá.

23. Zmiňuje-li žalobce, že v minulosti neúspěšně žádal o povolení k pobytu, zůstalo toto tvrzení ve zcela obecné rovině. Žalobce neuvádí, z jakých důvodů byly jeho žádosti neúspěšné, tím méně, aby tento neúspěch jakkoli spojil se skutečností, že nedisponuje platným cestovním dokladem, resp. že mu nebyl vydán cestovní průkaz totožnosti k vycestování. Ze správního spisu plyne jen to, že žalobce podal ve stejný den jako žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti také žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu uvedeného v § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a že této žádosti nebylo vyhověno (viz informace o důvodech neudělení víza ze dne 29. 5. 2024), nikoli však proto, že by žalobce neměl platný cestovní doklad, ale proto, že jeho vycestování nebrání překážka spočívající v porušení zásady non-

refoulement. Nutno dodat, že správní orgány se nad rámec důvodů podané žádosti zabývaly i možnou aplikací § 114 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců na žalobcův případ. Podle tohoto ustanovení ministerstvo vydá cestovní průkaz totožnosti k vycestování na žádost cizince, kterému bylo uděleno vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) nebo b) téhož zákona nebo vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, pokud pobývá na území bez platného cestovního dokladu. Uvedly přitom, že žádosti o vydání víza za účelem strpění pobytu nebylo vyhověno, a žalobce proto nesplňuje podmínky pro vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování ani podle tohoto ustanovení.

24. Žalobce v žalobě poukázal též na § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a domáhal se zohlednění jeho smyslu a významu. Podle tohoto ustanovení policie vydá cestovní průkaz totožnosti k vycestování 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.
25. Soud se předně neztotožňuje s žalobcem, že „policie již není správním orgánem příslušným k vydání cestovního dokladu“, neboť dané ustanovení stále je účinnou součástí právního řádu (zákon o pobytu cizinců) a v určitých případech tedy svěřuje policii pravomoc vydat cizinci cestovní průkaz totožnosti k vycestování. Podstatné pak je, že žalobce nežádal o vydání tohoto průkazu policii, ale ministerstvo. Dané ustanovení se proto vůbec

v projednávané věci neaplikuje. Nelze jej užít ani přiměřeně v tom smyslu, že by snad v případech žádostí řešených policií umožňovalo zohlednit při nesplnění zákonem stanovených podmínek pro vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování „specifické okolnosti“ konkrétního případu, jak se žalobce domáhá v žalobě. Ani toto ustanovení pro žalobce nepřináší žádnou příznivější úpravu v tom smyslu, že by stanovilo správnímu orgánu jakoukoli míru správního uvážení, zda cestovní průkaz vydá, či nikoli, nejsou-li pro to splněny zákonné podmínky.

26. Soud tedy s ohledem na shora uvedené konstatuje, že správní orgány nepochybily, pokud v řízení o žalobcově žádosti poté, co zjistily, že žalobce nemá na území povolen dlouhodobý pobyt nebo přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie, dále nezkontrolovaly žalobcem popisované specifické okolnosti jeho případu.
27. Námitka je nedůvodná.
28. V rámci druhé žalobní námítky žalobce argumentuje čl. 8 Úmluvy a na něj navazující povinností správních orgánů zkoumat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení. Tuto povinnost NSS v řadě případů skutečně dovodil i nad rámec obdobné povinnosti stanovené zákonem o pobytu cizinců v jeho § 174a, a to i v rozsudcích, na které odkazuje žalobce. Tyto rozsudky se ovšem týkaly ukončení existujícího pobytového oprávnění či neudělení pobytového oprávnění, nikoliv rozhodnutí o nevydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování. Z argumentace samotného žalobce jak ve správním řízení, tak v žalobě proti napadenému rozhodnutí, lze dovodit, že neudělení cestovního průkazu totožnosti k vycestování nemá v jeho případně žádný vliv na jeho soukromý či rodinný život. Jak sám uvádí, na území ČR pobývá již více než 20 let, pobývají zde jeho syn, bývalá manželka, dcera i její syn (vnuk žalobce). Centrum rodinného a soukromého života žalobce se nachází právě na území ČR, naopak k zemi původu nemá žádné vazby.
29. Nevydáním cestovního průkazu totožnosti k vycestování, který by žalobci umožnil vycestovat z území ČR bez možnosti bezpodmínečného návratu (s ohledem na to, že žalobci zde nebylo uděleno žádné pobytové oprávnění a není držitelem běžného cestovního dokladu, který by mu umožnil získat pobytové oprávnění či povolení ke vstupu na území ČR) zpět na území, nebylo a ani nemohlo být nijak zasaženo do žalobcova práva na respektování soukromého a rodinného života, který se nachází právě v ČR, odkud žalobce nehodlá vycestovat, a v důsledku napadeného rozhodnutí, kterým mu nebyl vydán cestovní doklad totožnosti, ani vycestovat nemůže.
30. Správní orgány neměly povinnost posuzovat dopad rozhodnutí na žalobcův soukromý a rodinný život a i kdyby měly, s ohledem na výše uvedenou povahu žalobcova soukromého a rodinného života, by se na rozhodnutí správních orgánů nic nemohlo změnit. Pokud tedy žalovaná v napadeném rozhodnutí k této otázce uvedla, že „samotné vydání, či nevydání cestovního průkazu totožnosti nemá žádný vliv na jeho [žalobcův] soukromý a rodinný život (...) cestovní průkaz totožnosti slouží k vycestování z území, účastník řízení však evidentně vycestovat nechce“, jedná se podle názoru soudu vzhledem ke skutkovým okolnostem případu o dostačující a přiléhavé vypořádání dané odvolací námítky.
31. Námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

32. Z výše uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

33. O náhradě nákladů řízení účastníků rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, který ve věci neuspěl, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která byla naopak plně úspěšná, žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to ve dvou vyhotoveních. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz

Praha 29. dubna 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu