



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína, soudkyně Mgr. Lenky Krupíčkové a soudce Mgr. Lukáše Pišvejce v právní věci žalobce: **P. V. D.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2025, č. j. 37 A 77/2024-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 6. 5. 2024 požádal žalobce u Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) o vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování ve smyslu § 114 odst. 5 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „pobytový zákon“). V průvodním dopisu k žádosti uvedl, že si cestovní průkaz nemůže opatřit jinak, a to z důvodů nezávislých na jeho vůli. Žalobce tvrdil, že byl v zemi původu falešně obviněn z trestného činu obchodování s drogami, za který je ukládán trest smrti – ten již byl uložen osobám, které podle tamních orgánů veřejné moci tvořily s žalobcem

organizovanou zločineckou skupinu. Z těchto důvodů se žalobce obává kontaktu se zastupitelským úřadem země původu.

[2] Ministerstvo lustrací žalobce zjistilo, že mu ke dni rozhodování nebylo uděleno žádné oprávnění k pobytu na území České republiky. Nesplňuje proto jednu z podmínek § 114 odst. 5 písm. a) pobytového zákona. Ministerstvo rovněž uvedlo, že v případě žalobce nejsou splněny ani podmínky pro vydání cestovního průkazu podle § 114 odst. 5 písm. b) pobytového zákona – vízum ve smyslu daného ustanovení mu totiž rovněž uděleno nebylo. S ohledem na to ministerstvo svým rozhodnutím ze dne 10. 7. 2024, č. j. OAM-38693-9/CD-2024, žádost žalobce podle § 114 odst. 5 písm. a) pobytového zákona zamítlo.

[3] Žalobce se proti danému rozhodnutí bránil odvoláním; žalovaná o něm rozhodla dne 16. 10. 2024 pod č. j. MV-134293-4/SO-2024 tak, že se podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání zamítá a dané rozhodnutí se potvrzuje.

[4] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. V jeho odůvodnění uvedl, že žalobce v žalobě vznesl dvě obecné námitky, které odpovídají jeho odvolacím důvodům. Žalobce měl za to, že správní orgány byly při posuzování jeho žádosti povinny vzít v potaz specifické okolnosti projednávané věci, tj. tvrzené trestní stíhání, nemožnost požádat o vydání cestovního průkazu zastupitelský úřad země původu, jeho věk či rodinné vazby na území České republiky. Krajský soud k tomu uvedl, že žalobce nesplnil jednu z podmínek § 114 odst. 5 písm. a) pobytového zákona (existenci pobytového oprávnění). Tuto skutečnost nelze překlenout interpretací ustanovení ve prospěch žalobce – takový výklad by neodpovídal smyslu a účelu daného ustanovení. Ve druhém žalobním bodu žalobce tvrdil, že správní orgány byly povinny posuzovat dopady svých rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Podle krajského soudu se však žalovaná danou otázkou zabývala a správně vyhodnotila, že vydání či nevydání cestovního průkazu nemá žádný vliv na rodinný a soukromý život žalobce. Cestovní průkaz slouží k vycestování z území; žalobce však zjevně vycestovat nehodlá: v dosavadních řízeních opakovaně tvrdil, že na území České republiky pobývá dlouhodobě, má zde silné rodinné vazby a do země původu se vrátit nechce, neboť tam žádné vazby nemá a byl by vystaven trestnímu stíhání.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že jeho žalobě nevyhověl, přestože žalovaná ve správním řízení nezjistila skutkový stav, o němž by neexistovaly důvodné pochybnosti; žalovaná se totiž důsledně nezabývala otázkou „*přiměřenosti rozhodnutí a jeho možným dopadem do soukromého a rodinného života stěžovatele*“ a jeho rodinných příslušníků. V důsledku toho se dopustila rovněž nesprávného právního posouzení předmětné otázky. V tomto směru stěžovatel odmítá závěry orgánů veřejné moci, podle nichž správní orgány nejsou při posuzování jeho žádosti povinny hodnotit přiměřenost dopadů jejich

pokračování

rozhodnutí do jeho základních práv. Takový výklad je nepřipustně restriktivní a v rozporu s normami ústavního práva.

[7] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud zcela převzal závěry žalované, aniž by zohlednil specifické skutkové okolnosti, které souvisí se situací stěžovatele a které jsou pro projednávanou věc relevantní. Již ve své žádosti o vydání cestovního průkazu stěžovatel uvedl, že proti němu bylo v zemi původu zahájeno trestní stíhání a že by pravděpodobně byl při návratu do země vystaven ponižujícímu zacházení a porušení jeho základních práv. Krajský soud však tuto skutečnost nerefletoval, proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný a v rozporu se zásadou *non refoulement* i mezinárodními závazky České republiky.

[8] Napadený rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný, neboť krajský soud dostatečně neposoudil a neodůvodnil, proč ve věci stěžovatele nebyly splněny podmínky § 114 odst. 5 písm. b) pobytového zákona. Dále má stěžovatel za to, že krajský soud nevzal v potaz všechny relevantní skutečnosti případu, v důsledku čehož aplikoval § 114 odst. 5 písm. a) a b) pobytového zákona příliš restriktivně a formalisticky. Jím provedený výklad *„popírá smysl a účel právní úpravy a neodpovídá požadavkům individualizovaného posouzení“*. Stěžovatel rovněž odkazuje na § 114 odst. 1 písm. a) pobytového zákona, přičemž si je podle svých slov vědom, že *„Policie České republiky již není správním orgánem příslušným k vydávání takového dokladu, nicméně je přesvědčen, že toto ustanovení i nadále vyjadřuje zásadní rámec právní úpravy, který nelze při výkladu § 114 odst. 5 pominout.“* Stěžovatel má za to, že se nachází v situaci, která naplňuje podmínky daného ustanovení.

[9] Nakonec stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101. Dovojuje z něj, že *„[v]ýjimku z povinnosti aplikace právní normy může představovat pouze mimořádná situace, kdy by její použití vedlo k porušení principů materiálního právního státu, například k zásahu do rodinného života dotčené osoby.“* Stěžovatel tvrdí, že právě jeho případ lze pod pojem *mimořádné situace* podřadit a že by aplikace právní úpravy bez zohlednění specifík projednávaného případu vedla k nepřiměřenému zásahu do jeho základních práv.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že své rozhodnutí vydala v souladu s právními předpisy, ztotožňuje se s odůvodněním napadeného rozsudku a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost *„odmítnul“*.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předepisuje, že kvalita kasační stížnosti předurčuje obsah rozhodnutí soudu. Míra precizace kasačních bodů do značné míry ovlivňuje to, jaké soudní ochrany se stěžovateli dostane. Čím méně je námitka konkrétní, tím obecněji k ní správní soud může přistoupit a posuzovat ji, neboť není naprosto namístě, aby za stěžovatele domýšlel argumenty, které kasační stížnost podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným arbitrem sporu, ale přebíral by funkci advokáta stěžovatele (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Touto optikou hodnotil Nejvyšší správní soud jednotlivé kasační námitky v projednávané věci.

III. a) K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[14] Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu kasačních námitek nejprve zaměří na námitku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku či na existenci jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Platí totiž, že pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, zpravidla již není prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit.

[15] Stěžovatel má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nerefletoval skutečnost, že v zemi původu bylo proti stěžovateli zahájeno trestní stíhání. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že nevypořádání žalobní námitky může obecně zakládat vadu nepřezkoumatelnosti rozsudku správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). K tomu však v projednávané věci nedošlo.

[16] Podle § 114 odst. 5 písm. a) pobytového zákona „[c]estovní průkaz totožnosti k vycestování vydá ministerstvo 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.“

[17] Krajský soud v odst. 18 a násl. napadeného rozsudku vyložil, že jednou z podmínek pro vydání cestovního průkazu podle daného ustanovení je existence některého z uvedených pobytových titulů. Stěžovatel však žádným pobytovým oprávněním nedisponuje, proto mu ministerstvo cestovní průkaz vydat nemohlo. Krajský soud zdůraznil, že ministerstvo v daném řízení další okolnosti nezkoumá a nemá žádný prostor pro správní uvážení. Není-li některá z podmínek splněna, ministerstvo žádosti nemůže vyhovět. Naplnění dané podmínky rovněž nelze nahradit „méně formalistickým a méně restriktivním“ výkladem předmětného ustanovení, jenž by zohledňoval konkrétní okolnosti daného případu – taková možnost neplyne ani z výslovného znění ustanovení, ani z jeho smyslu o účelu (srov. odst. 22 napadeného rozsudku). Stěžovateli tak nelze přisvědčit, že krajský soud nezohlednil jeho žalobní námitku. Krajský soud explicitně uvedl, že není-li dána jedna z podmínek předmětného ustanovení, nelze tuto skutečnost překlenout tím, že by správní orgán zohlednil konkrétní okolnosti posuzovaného případu.

pokračování

[18] Stejně tak Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením, že krajský soud nezdůvodnil, proč ve věci stěžovatele nelze aplikovat ustanovení § 114 odst. 5 písm. b) pobytového zákona. Podle § 114 odst. 5 písm. b) pobytového zákona „[c]estovní průkaz totožnosti k vycestování vydá ministerstvo na žádost cizince, kterému bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) nebo b) 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.“ Krajský soud výslovně uvedl, že stěžovatel sice požádal o vydání víza za účelem strpění pobytu, jeho žádosti však správní orgány nevyhověly. Stěžovateli nebylo vystaveno ani jiné vízum – nelze mu proto vydat cestovní průkaz ani podle tohoto ustanovení (srov. odst. 23 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadený rozsudek byl z namítaných či jakýchkoli dalších důvodů nepřezkoumatelný, důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto není dán.

III. b) K dalším kasačním námitkám

[19] Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že báze kasační argumentace spočívá ve variacích žalobní námitky, podle níž správní orgány (nyní krajský soud) nehodnotily či chybně hodnotily vliv specifických okolností případu na posouzení žádosti o vydání cestovního průkazu. Stěžovatel trvá na tom, že krajský soud byl povinen vyložit ustanovení § 114 odst. 5 písm. a) pobytového zákona méně formalisticky a v jeho prospěch. Danou námitku však nijak dále nekonkretizuje a nevztahuje k odůvodnění napadeného rozsudku; naopak, pouze opakuje tvrzení, s nimiž se krajský soud již vypořádal v odst. 18 a násl. napadeného rozsudku.

[20] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel je v kasační stížnosti povinen „cíleně reagovat na rozhodnutí krajského soudu a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě jeho argumentaci,“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2023, č. j. 3 Afs 231/2022-46, odst. [16]). Pokud se stěžovatel omezí na tzv. prostý nesouhlas s názorem krajského soudu, aniž by s ním věcně polemizoval, nedostojí tím své povinnosti „v kasační stížnosti vylíčit, jakých konkrétních nesprávných úvah, hodnocení, či závěrů se měl městský [krajský] soud dopustit, jakož i ozřejmit svůj právní náhled na to, v čem je tato nesprávnost spatřována [...]. Obsah kasační stížnosti tak v této části nesplňuje pro svoji nekonkrétnost výše uvedené požadavky; v tomto případě se proto nejedná o kasační námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.,“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2023, č. j. 3 As 58/2021-40, odst. [16]). Jelikož stěžovatel v případě této námitky setrval u prostého nesouhlasu s právním hodnocením krajského soudu, aniž by s ním věcně polemizoval, je daná námitka ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nekvalifikovaná.

[21] Co se týče tvrzení, že správní orgány byly v projednávané věci povinny aplikovat § 114 odst. 1 písm. a) pobytového zákona, stěžovatel opět pomíjí, že krajský soud totožný žalobní bod posuzoval v odst. 24 až 26 napadeného rozsudku. Stěžovatel na jeho závěry znovu nijak nereaguje a pouze s nimi obecně nesouhlasí. I tato námitka je s ohledem na výše uvedenou judikaturu ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nekvalifikovaná, a Nejvyšší správní soud se jí proto nezabýval.

[22] Kasační soud dále připomíná, že § 104 odst. 4 s. ř. s. upravuje mimo jiné zákaz nových námitek v řízení o kasační stížnosti, pokud bylo možné námitky uplatnit již v řízení před krajským soudem (srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 464/2018-24, odst. [24], nebo ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104). Smyslem této úpravy je zachovat charakter řízení o kasační stížnosti a zabránit stěžovateli, aby v kasační stížnosti uplatnil jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol., *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, právní stav k 31. 5. 2019, dostupné v systému ASPI, k § 104 odst. 27).

[23] Stěžovatel namítá, že orgány veřejné moci měly na jeho případ vztáhnout závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu pod č. j. 7 As 21/2008-101. Kasační soud k tomu upozorňuje, že stěžovatel tuto námitku v žalobě neuplatnil, přestože tak jednoznačně učinit mohl. Vzhledem k výše uvedené judikatuře je taková námitka podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

[24] Zbývající kasační námitky korespondují s druhým bodem, který stěžovatel uplatnil v žalobě. Stěžovatel ve své podstatě trvá na závěru, že se správní orgány, resp. krajský soud měly zabývat dopady zamítnutí předmětné žádosti do jeho soukromého a rodinného života. Stěžovatel konkrétně nesouhlasí se závěrem, že správní orgány nejsou při posuzování žádosti o vydání cestovního průkazu povinny hodnotit přiměřenost dopadů jejich rozhodnutí do základních práv žadatele. Kasační soud k tomu pouze poznamenává, že takový právní názor z napadeného rozsudku neplyne. Krajský soud se naopak dané otázky důsledně věnoval v odst. 28 až 30 napadeného rozsudku, v nichž dospěl k závěru, že správní orgány tuto otázku vypořádaly přiléhavě a dostatečně vzhledem ke skutkovým okolnostem projednávaného případu.

[25] Navazující obecné námitky se týkají nedostatečného zjištění skutkového stavu a nesprávného právního posouzení předmětné otázky. Nejvyšší správní soud k nim v duchu výše uvedené judikatury toliko obecně podotýká, že z obsahu kasační námitky nevyplývá, jaké konkrétní skutečnosti správní orgány, potažmo krajský soud nezjistily a jak se tento nedostatek negativně odrazil ve veřejných subjektivních právech stěžovatele. Pokud jde o tvrzené nesprávné právní posouzení, lze uvést, že orgány veřejné moci v předcházejících řízeních vyhodnotily, že nevydání cestovního průkazu se nijak soukromého a rodinného života stěžovatele nedotýká. Stěžovatel žádal o vydání cestovního průkazu, ačkoli z České republiky vycestovat nechtěl, dle svých tvrzení má veškerý soukromý a rodinný život právě zde a do země původu se především z důvodu trestního stíhání vrátit nechce. S ohledem na tyto okolnosti nemá zamítnutí předmětné žádosti podle krajského soudu na soukromý a rodinný život stěžovatele žádný dopad; Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením zcela ztotožňuje a nemá mu co vytknout. V projednávané věci proto není dán ani důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

pokračování

[27] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která byla ve věci úspěšná, žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 5. prosince 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu