



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové a soudců Štěpána Výborného a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **D. H.**, zastoupený Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem, sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2025, č. j. MV-132089-4/SO-2025, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2026, č. j. 11 A 151/2025-34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalobce podal u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) dne 18. 11. 2021 žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti. Tuto žádost ministerstvo dne 20. 4. 2023 zamítlo. Následně žalovaná k odvolání žalobce rozhodnutí ministerstva zrušila pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátila k novému projednání. Ministerstvo doplnilo spisový materiál o další podklady a rozhodnutím ze dne 29. 5. 2025, č. j. OAM-55664-33/ CD-2021, MV-172753-6/OAM-2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žádost žalobce opětovně zamítlo. Odvolání žalobce

žalovaná rozhodnutím ze dne 17. 9. 2025, č. j. MV-132089-4/ SO-2025, zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalované bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že žalobci nebrání v obstarání cestovního dokladu objektivní překážka (důvody nezávislé na jeho vůli). Za takovou překážku nelze považovat skutečnost, že žalobce odmítá vykonat v Arménské republice povinnou vojenskou službu. Při posouzení věci městský soud vycházel z judikatury správních soudů, jakož i rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 12. 10. 2017, stížnost č. 75604/11, *Adyan a ostatní proti Arménii*.

[3] Za nedůvodnou považoval městský soud námitku, že si ministerstvo před vydáním rozhodnutí neopatřilo dostatek relevantních podkladů. Stejně tak nepřivědčil tvrzení, že správní orgány chybně interpretovaly § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který se týká vedení společného řízení (spojení věcí). Odkaz žalobce na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2022, č. j. 43 A 63/2021-58, označil za nepřiléhavý, neboť v nyní projednávané věci správní orgány svůj postup (na rozdíl od případu posuzovaného v odkazovaném rozsudku) řádně odůvodnily. Z jejich strany se nejednalo o libovůli, neboť nepřekročily meze správního uvážení. S důvody, pro něž ministerstvo nepřikročilo ke spojení věcí, se městský soud plně ztotožnil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel uvádí, že v ČR žije od svých 11 let (od roku 2013) a aktuálně studuje na vysoké škole. Neumí příliš dobře arménsky a nezná tamější zvyky. Celá jeho rodina je trvale usídlena v České republice a samotný stěžovatel je již několik let ve vztahu s českou státní občankou. Od roku 2021 čelí stěžovatel nejisté pobytové situaci, neboť je s ním vedeno řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Avšak v tomto řízení nemůže předložit cestovní doklad, jelikož Arménská republika podmiňuje jeho vydání splněním povinné vojenské služby. Z tohoto důvodu stěžovatel požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 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“).

[6] Městskému soudu stěžovatel vytýká, že (obdobně jako před ním správní orgány) nesprávně posoudil, zda mu v opatření cestovního dokladu nebrání důvody nezávislé na jeho vůli. Soud se dostatečně nevypořádal s riziky plynoucími z návratu do Arménie a z nástupu k výkonu vojenské služby. Stěžovatel poukazuje na specifičnost své situace, která pramení jednak z individuálních poměrů a dále ze skutečnosti, že v arménské armádě dochází mimo bojové operace k vyšší míře šikany, mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení a nevyšetřených úmrtí. Pokud se jedná o osobní poměry, uvádí stěžovatel, že veškeré zázemí má v České republice, hovoří perfektně česky a cítí se být více Čechem než Arménem, neboť k domovskému státu nemá žádný vztah a nezná tamější zvyky

pokračování

a kulturu. S ohledem na tyto skutečnosti existuje zvýšená pravděpodobnost, že by se mohl stát i mimo bojové operace obětí šikany, nebo že by byl ohrožen na svém zdraví, či dokonce životě. Jmenované specifické okolnosti městský soud i správní orgány bagatelizovaly a nepřisoudily jim náležitou váhu.

[7] Stěžovatel namítá, že městský soud vycházel z již překonané judikatury a pominul závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 Azs 367/2019-33. Stěžovatel nepopírá, že branná povinnost je v obecné rovině legitimní občanskou povinností, avšak musí se jednat o výkon vojenské služby v regulérní armádě, v níž nedochází k porušování základních lidských práv a svobod. V této souvislosti upozorňuje na obsah zprávy Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických o stavu dodržování lidských práv a svobod v Arménské republice za rok 2024 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2021, č. j. 5 Azs 19/2020-45. Stěžovatel trvá na tom, že porušení základních lidských práv mu hrozí i v případě plnění alternativní vojenské služby, jejíž podmínky jsou nadto v arménské armádě nastaveny dlouhodobě velice přísně (což potvrdil i ESLP ve věci *Adyan a ostatní proti Arménii*). Z podkladů založených ve správním spise rovněž plyne, že civilní služba z důvodu svědomí není v Arménii příliš využívána.

[8] Stěžovatel je přesvědčený, že správní orgány neopatřily dostatek podkladů k otázce šikany a ponižujícího zacházení uvnitř arménské armády vůči osobám trvale usídleným mimo Arménii, neznalým tamějších zvyků a kultury (tj. vůči osobám ve srovnatelném postavení jako je on sám). Shromážděné podklady mají spíše obecný charakter a nikterak nereagují na jeho konkrétní výhrady. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že bylo na něm, aby prokázal existenci objektivních skutečností, které mu brání v opatření cestovního dokladu. Uvádí, že i v řízení o žádosti jsou správní orgány povinny zjistit skutkový stav takovým způsobem, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti. Je přesvědčený, že dostatečným způsobem konkretizoval, v jakém směru považuje shromážděné podklady za nedostatečné.

[9] V neposlední řadě stěžovatel správním orgánům vytýká, že nespojily řízení o vydání cestovního průkazu totožnosti s řízením o jeho žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Svůj postup nadto nedostatečně odůvodnily. S touto námitkou se městský soud v napadeném rozsudku žádným způsobem nevypořádal. Správní orgány nevyvrátily argumenty stěžovatele, že obě řízení se týkají téhož účastníka, jsou vzájemně provázaná a na sobě závislá, a jejich spojení se tak jeví jako vhodné a potřebné s ohledem na naplnění základních zásad činnosti správních orgánů (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2025, č. j. 6 A 58/2024-33). Stěžovatel uzavírá, že jedině ve společném řízení by mohly správní orgány řádně a komplexně posoudit, zda v jeho případě neexistují důvody, které mu objektivně brání v obstarání cestovního dokladu, a zda nevydání cestovního průkazu totožnosti a neprodloužení platnosti povolení k pobytu nezasahuje nepřiměřeně do jeho základního práva na respektování soukromého a rodinného života.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační námitky považuje za nedůvodné a trvá na zákonnosti a správnosti jak žalobou napadeného rozhodnutí, tak rozsudku městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Podle rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, platí, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává se žalobní argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá. V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69).

[14] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud žádnou takovou vadu napadeného rozsudku neshledal. Městský soud vypořádal všechny žalobní námitky stěžovatele, přičemž z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami byl při rozhodování věci veden a proč považoval námitky za nedůvodné. Jedná-li se o otázku spojení řízení, městský soud se k ní vyjádřil v bodech 28 a 29 přezkoumávaného rozsudku. Připomněl, že důvody pro nespojení řízení ministerstvo ozřejmilo v prvostupňovém rozhodnutí a žalovaná na ně v žalobou napadeném rozhodnutí odkázala. Následně uvedl, že se s argumentací správních orgánů ztotožňuje. Takový způsob vypořádání uplatněné žalobní námitek považuje Nejvyšší správní soud z hlediska přezkoumatelnosti za dostatečný. Rozsudek městského soudu proto není (a to ani z části) nepřezkoumatelný.

[15] Podstata projednávané věci tkví v posouzení, zda stěžovatel splňuje podmínky pro vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle citovaného ustanovení platí, že *cestovní 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.*

[16] Mezi účastníky řízení není sporné, že Arménie podmiňuje u stěžovatele vydání cestovního dokladu výkonem základní vojenské služby. Shoda však nepanuje ohledně toho, zda lze tuto skutečnost podřadit pod neurčitý právní pojem *důvody na vůli cizince nezávislé*, tj. zda se s ohledem na konkrétní okolnosti stěžovatelova případu jedná o objektivní překážku, která mu brání opatřit si cestovní doklad Arménie.

pokračování

[17] Nastolenou právní otázkou se již Nejvyšší správní soud zevrubně zabýval v rozsudku ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 Azs 367/2019-33. Situace posuzovaná v citovaném rozsudku vykazuje množství podobností s nyní projednávanou věcí. Jednalo se rovněž o splnění podmínek pro vydání cestovního průkazu totožnosti [byť podle § 114 odst. 6 písm. h) zákona o pobytu cizinců], a to v případě arménského občana dlouhodobě (od dětství) pobývajícím na území ČR, který již neměl k zemi původu v zásadě žádné vazby a neznal tamější kulturu a tradice. Nejvyšší správní soud přitom dovodil, že je-li „*vydání cestovního dokladu v zemi původu skutečně podmíněno vykonáním branné povinnosti, nelze v samotné existenci této podmínky spatřovat objektivní nemožnost opatřit si cestovní doklad jiným způsobem. Současně je však nezbytné zkoumat, zda je v možnostech daného cizince, aby uvedenou podmínku (zde vykonání branné povinnosti) vlastními silami splnil, respektive zda neexistují překážky, které by mu splnění dané podmínky znemožňovaly. Jinými slovy, pokud by danému cizinci svědčily překážky, jež by činily splnění podmínky objektivně nemožným, nepochybně by se jednalo o situaci podřaditelnou pod pojem „důvody na vůli cizince nezávislé“. Stejně tak je třeba nahlížet na situaci, kdy by splnění stanovené podmínky nebylo možné pro mimořádné skutkové okolnosti po cizinci spravedlivě požadovat.*“

[18] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v odkazovaném případě (podobně jako v právě souzené věci) poukazoval na zvýšený výskyt šikany, násilí, mučení, úmrtí mimo bojové operace a sebevražd v arménské armádě, dovodil Nejvyšší správní soud, že si správní orgány musí „*opatřit relevantní informace o arménské armádě tak, aby byly schopny náležitě posoudit, zda při vykonávání branné povinnosti dochází u osob v postavení obdobném stěžovateli k nežádoucím jevům z hlediska čl. 2 nebo 3 Úmluvy natolik často, že se jedná o vcelku běžný jev, a nikoli jev toliko výjimečný.*“

[19] Citované závěry jsou plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Stěžovatel již v průběhu správního řízení (a později i v žalobě) namítal, že mu ve výkonu vojenské služby brání objektivní překážky. V této souvislosti uváděl, že v arménské armádě dochází k porušování čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), neboť se v ní ve zvýšené míře vyskytuje šikana, násilí, či neobjasněná úmrtí. Odkazoval přitom na několik zdrojů – zejména zprávu Ministerstva zahraničních věcí USA či sdělení veřejné ochránkyně práv ze dne 28. 3. 2019. Současně zdůrazňoval, že s ohledem na jeho individuální poměry (dlouhodobý pobyt v České republice od dětství, neznalost arménského prostředí apod.) existuje nezanedbatelné riziko, že právě on by byl při plnění branné povinnosti těmto negativním jevům vystaven. Stěžovatel tak předestřel plausibilní tvrzení, podložené několika nezávislými zdroji, která nebylo možné bez dalšího přehlížet a považovat je za irelevantní. Správní orgány (i městský soud) však tato tvrzení nevaly náležitě v potaz a stěžovatelovu situaci nedostatečně posoudily.

[20] Ministerstvo a žalovaná vycházely z teze, že výkon vojenské služby představuje legitimní občanskou povinnost a stěžovateli nic nebrání v tom, aby se jí podrobil. Uvedené aproboval také rozsudek č. j. 7 Azs 367/2019 - 33, současně však zdůraznil, že je nezbytné zkoumat, zda neexistují překážky, jež by činily splnění podmínky (tj. zde výkon vojenské služby) objektivně nemožným, a zda je možné splnění stanovené podmínky po cizinci spravedlivě požadovat pro mimořádné skutkové okolnosti. Správní orgány (a také městský soud) sice stěžovatelem zmiňované negativní jevy při výkonu branné povinnosti

nepominuly, odkázaly ale takřka výhradně na zprávu Ministerstva vnitra, oddělení zahraničních a evropských záležitostí ze dne 17. 9. 2020, podle níž „v arménské armádě ojediněle dochází k závažnému šikanování a týrání nováčků ze strany nadřízených nebo starších vojáků, které v některých případech může vést ke smrti. Podle informací generálního státního zástupce bylo v roce 2018 zaznamenáno jedenáct případů sebevražd (2017: deset). Nikoli nevýznamná část těchto případů byla důsledkem úrazů a násilí na nováčcích. Po tzv. „sametové revoluci“ se situace v ozbrojených silách zlepšila. Dalším důležitým cílem nové vlády je boj s korupcí v ozbrojených silách a lepší zabezpečení příslušníků armády. Na zlepšení situace v oblasti lidských práv v armádě spolupracují s vládou také některé nevládní organizace. Kromě toho bylo na ministerstvu obrany vytvořeno už v listopadu 2015 Centrum pro udržení lidských práv v ozbrojených silách, které podléhá dohledu ministra obrany. Objasněnost případů šikany a týrání je však nadále spíše nízká. Nejsou k dispozici informace o tom, že by navrátilci ze zahraničí byli takovému zacházení vystaveni ve větší míře než vojáci žijící v Arménii.“ Správní orgány tak připustily, že rizika, o nichž se zmiňoval stěžovatel, v arménské armádě existují, uzavřely však, že se nejedná o natolik běžný a opakující se jev, aby představoval překážku pro výkon branné povinnosti.

[21] Uvedené úvahy správních orgánů (aprobované následně i městským soudem) nemohou za daných okolností obstát. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že informace o zemi původu musí splňovat několik základních kritérií, tj. musí být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné (viz rozsudky ze dne 31. 7. 2008, č. j. 5 Azs 55/2008-71, či ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 105/2008-81, č. 1825/2009 Sb. NSS). V daném případě podklady, z nichž správní orgány ve svých úvahách vycházely, tato kritéria nesplňují. Pokud se jedná o zprávu Ministerstva vnitra, oddělení zahraničních a evropských záležitostí ze dne 17. 9. 2020, ta je do značné míry obecná a nelze ji považovat ani za aktuální, zejména pak v situaci, kdy správní orgány její obsah nekonfrontovaly s obsahem novějších zdrojů. Ve správním spise jsou sice založeny i další podklady (např. informace Ministerstva zahraničních věcí Nizozemska, leden 2023), ministerstvo však jejich obsah v prvostupňovém rozhodnutí nikterak blíže nehodnotilo a neučinila tak ani žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí. Správní orgány tak sice tuto zprávu zmínily jako podklad rozhodnutí, v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu však neuvedly úvahy, kterými se řídily při jejím hodnocení, respektive nevysvětlily, proč ve svých závěrech vycházely výhradně ze zprávy Ministerstva vnitra ze dne 17. 9. 2020. Správní orgány se navíc nevypořádaly s dalšími zdroji, na něž odkazoval v průběhu správního řízení stěžovatel a které mohly nasvědčovat tomu, že v arménské armádě k případům, které lze považovat za porušení čl. 2 a 3 Úmluvy, skutečně dochází, a to nikoliv pouze ojediněle (viz především aktuální zpráva Ministerstva zahraničních věcí USA).

[22] Lze tedy shrnout, že správní orgány neobstaraly natolik konkrétní a aktuální informace, aby mohly dospět k závěru, že stěžovatel nebude v případě výkonu základní vojenské služby v zemi původu, i s ohledem na své postavení (neznalost prostředí a absence jakýchkoliv vazeb na zemi původu), vystaven zvýšenému riziku porušení čl. 2 a 3 Úmluvy. Správní orgány a městský soud náležitě nezohlednily stěžovatelem namítané specifické poměry a nezabývaly se tím, jestli lze po něm spravedlivě požadovat, aby se na několik let vrátil za účelem výkonu vojenské služby do Arménie. Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel se v České republice zdržuje již od svého dětství, a to se svou rodinou, která je

pokračování

zde trvale usídlena, přičemž nic nenasvědčuje tomu, že by bylo v minulosti jeho vycestování vedeno právě snahou vyhnout se branné povinnosti. Úvahy správních orgánů, potažmo městského soudu, jsou tak zcela nedostatečné, neboť nikterak nereflktují specifické okolnosti případu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že poněkud nepřesvědčivým a polovičatým se jeví argument ministerstva (viz s. 4 prvostupňového rozhodnutí), že osoby s trvalým pobytem v zahraničí mohou být výkonu vojenské služby na žádost zproštěny. Z obsahu spisového materiálu totiž nevyplývá, že by tato možnost dopadala i na stěžovatele jakožto osobu, která se v zahraničí zdržuje na základě jiného pobytového titulu (toho času dokonce pouze pobytové fikce), než je povolení k trvalému pobytu.

[23] Ze shora uvedeného je zjevné, že jak rozsudek městského soudu, tak jemu předcházející správní rozhodnutí vykazují ve vztahu k posouzení existence objektivních překážek bránících stěžovateli v opatření arménského cestovního dokladu zásadní nedostatky. Navzdory této skutečnosti však dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není namístě tato rozhodnutí rušit, a to z následujících důvodů.

[24] Jak vyplývá ze znění § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jedním ze základních předpokladů pro vydání cestovního průkazu podle tohoto ustanovení je skutečnost, že cizinec žádá vydání průkazu za účelem vycestování z území. Jedná se tedy o cestovní doklad, který je pevně vázaný na konkrétní účel, což Nejvyšší správní soud potvrdil již v několika svých rozhodnutích. V rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Azs 250/2016 - 39, se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž konstatoval, 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.*“ S odkazem na obsah důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců poté uzavřel, 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. (...) Pokud stěžovatel svou žádost odůvodnil tím, že cestovní průkaz totožnosti potřebuje k vyřešení své pobytové situace, neboť žádá o udělení trvalého pobytu (k čemuž potřebuje doložit cestovní doklad), a současně uváděl, že nemá v úmyslu vycestovat z České republiky, nelze správními orgány vytykat, že neshledaly naplnění podmínek pro vydání požadovaného cestovního dokladu.*“

[25] Citované závěry lze plně vztáhnout i na cestovní průkaz totožnosti podle § 114 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, což Nejvyšší správní soud výslovně potvrdil v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32. V nyní projednávané věci na absenci úmyslu vycestovat z území České republiky poukázala žalovaná na s. 5 žalobou napadeného rozhodnutí (v této souvislosti připomněla i shora citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 250/2016-39). Před ní tak učinilo i ministerstvo, které na s. 7 prvostupňového rozhodnutí uvedlo: „*Dále správní orgán uvádí, že zákon o pobytu cizinců totiž v § 114 odst. 5 umožňuje ministerstvu vydat cestovní průkaz totožnosti pouze „k vycestování“, to znamená pouze za účelem vycestování cizince z území České republiky. Správnímu orgánu však není známo, že by žadatel na základě uděleného cestovního průkazu totožnosti, který mu byl v minulosti Českou republikou vydán [s účinností od 14. 6. 2021 do 10. 12. 2021 – pozn. NSS], vycestoval*

mimo území České republiky za účelem obstarání si cestovního dokladu ve své domovské zemi. S ohledem na skutečnost, že z žádosti žadatele nevyplyvá ani to, že by z území České republiky hodlal vycestovat v současné době, natož aby toto své odhodlání prokázal například jízdenkou, letenkou znějící na své jméno, záměr vycestovat tak žadatel sám ani netvrdil a nikterak ani dosud neprokázal.“

[26] Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že stojí-li žalobou napadené rozhodnutí na vícero důvodech, které obstojí samostatně, musí žalobce, má-li být se svou žalobou úspěšný, zpochybnit všechny tyto důvody. V opačném případě (tj. brojí-li v žalobě pouze proti jednomu či několika dílčím důvodům) soud žalobu zamítne (srov. např. rozsudky ze dne 30. 5. 2018, č. j. 6 As 142/2017-24, ze dne 18. 3. 2021, č. j. 7 Azs 330/2020-38, či ze dne 20. 2. 2025, č. j. 2 As 104/2024-25). V souzené věci není pochyb o tom, že § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců stanoví několik podmínek, které musí být pro vydání cestovního průkazu totožnosti splněny kumulativně. Ministerstvo již v prvostupňovém rozhodnutí dovodilo, že stěžovatel tyto podmínky nesplňuje, přičemž poukázalo i na skutečnost, že stěžovatel nežádá cestovní průkaz za účelem vycestování z území České republiky. Proti tomuto závěru se stěžovatel žádným způsobem neohradil, a to ani v odvolání, ani ve správní žalobě. Za daných okolností je tedy zjevné, že stěžovatel nemohl být se svojí žalobou úspěšný, neboť i kdyby městský soud přisvědčil jeho argumentaci ohledně existence důvodů nezávislých na jeho vůli spočívajících v nemožnosti obstarat si cestovní doklad vydaný Arménskou republikou, nemohlo by to nikterak zvrátit závěr správních orgánů, že nesplňuje další podmínky pro vydání cestovního průkazu totožnosti. Obdobně nemůže být stěžovatel úspěšný se svou kasační stížností.

[27] Nejvyšší správní soud se sice ztotožnil s tím, že argumentace soudu ani správních orgánů, jedná-li se o existenci objektivní překážky bránící mu v obstarání arménského cestovního dokladu, nemůže obstát, to však nic nemění na skutečnosti, že stěžovatel nezpochybnil závěr o nesplnění dalších zákonných podmínek pro vydání cestovního průkazu totožnosti. Stěžovatel nikdy nezastíral, že byl veden úmyslem opatřit si cestovní doklad pro účely řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR (tzn. k vyřešení pobytové situace). Stěžovatel netvrdil, že miní vycestovat z území ČR a proti závěru správních orgánů, že cestovní průkaz totožnosti podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců lze žádat toliko za účelem vycestování, nikterak nebrojil. Lze tedy uzavřít, že stěžovatel zpochybnil pouze jeden z dílčích důvodů, pro něž ministerstvo zamítlo jeho žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti, a proto nemůže být jeho kasační stížnost jako celek (stejně tako žaloba), nepřistoupí-li k tomu další okolnosti (např. existence procesní vady), úspěšná (srov. bod 20 opakovaně citovaného rozsudku č. j. 2 Azs 250/2016-39). Z tohoto důvodu obstojí zamítavý výrok rozsudku městského soudu.

[28] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, že bylo povinností správních orgánů spojit řízení o vydání cestovního průkazu totožnosti s řízením o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

[29] Podle § 140 odst. 1 správního řádu *správní orgán může 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*

pokračování

povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.

[30] Jak vyplývá již ze samotné dikce zákonného ustanovení („správní orgán může spojit“, nikoliv „správní orgán spojí“), na spojení řízení neexistuje právní nárok a je na uvážení správního orgánu, zda ke spojení řízení přikročí, či nikoliv. Spojení řízení nepředstavuje obligatorní procesní postup správního orgánu, a to ani v případě, je-li k vedení řízení příslušný týž správní orgán, řízení se týkají týchž účastníků a věcně spolu souvisí a žadatel o spojení řízení požádal (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 250/2014-35, či ze dne 24. 7. 2025, č. j. 6 As 37/2025-32).

[31] V nyní projednávané věci stěžovatel zdůraznil, že obě řízení jsou vzájemně provázaná a na sobě závislá, a jejich spojení se tak jeví jako vhodné a potřebné s ohledem na naplnění základních zásad činnosti správních orgánů. Provázanost stěžovatel spatřoval především ve skutečnosti, že v řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu je jeho povinností předložit cestovní doklad, který si však nemůže z důvodů nezávislých na své vůli (podmínka výkonu vojenské služby) opatřit. Naopak pro řízení o vydání cestovního dokladu je nezbytné, aby disponoval na území ČR pobytovým oprávněním. Stěžovatel tak trvá na tom, že se dostal bez vlastního zavinění do procesní pasti a správní orgány mu musí umožnit, aby se z ní dostal, čehož lze docílit právě spojením řízení. Na podporu svého tvrzení odkazoval na dva rozsudky krajských soudů, Nejvyšší správní soud je však nepovažuje pro nyní posuzovanou věc za příléhavé.

[32] V rozsudku ze dne 6. 10. 2022, č. j. 43 A 63/2021-58, Krajský soud v Praze posuzoval zamítnutí žádosti žalobce o vydání cizineckého pasu pro nesplnění podmínky uvedené v § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce na území nepobýval na základě povolení k trvalému pobytu. V této souvislosti dovodil, že „*správní orgány musí účastníkovi umožnit únik z procesní pasti vzájemné podmíněnosti současně vedených řízení [např. řízení o žádosti o přiznání trvalého pobytu podle § 66 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ke které je podle § 70 odst. 2 písm. b) téhož zákona nutno předložit cestovní doklad, a řízení o žádosti o vydání cestovního dokladu ve formě cizineckého pasu, které je podle § 113 odst. 6 písm. a) citovaného zákona naopak podmíněno trvalým pobytem žadatele], např. prostřednictvím spojení řízení podle § 140 odst. 1 správního řádu, zejména pokud se účastník do procesní pasti dostal byť i jen zčásti v důsledku předchozího nezákonného postupu správních orgánů a sám se určitého nápravného postupu správních orgánů dožaduje. Nepostupují-li za těchto okolností způsobem, kterého se domáhá účastník, je jejich povinností to řádně odůvodnit, například i předestřením jiných možností, které se účastníkovi reálně nabízí; vždy však musí zkoumat, zda je taková možnost pro účastníka v jeho situaci vhodná a efektivní.*“ Krajský soud tedy nevyslovil kategorický závěr, že by byl správní orgán povinen související řízení spojit. Akcentoval však, že musí účastníku řízení umožnit únik z procesní pasti, čehož lze dosáhnout kupříkladu (nikoliv však výhradně) právě spojením řízení. V konečném důsledku pak krajský soud v posuzované věci vytkl správním orgánům zejména tolik, že si počínaly svévolně, neboť svůj postup spočívající v nespojení řízení náležitě neodůvodnily.

[33] Typově obdobnou situaci (tj. zamítnutí žádosti o vydání cizineckého pasu z důvodu nesplnění podmínky trvalého pobytu na území) poté řešil Městský soud v Praze v rozsudku

ze dne 20. 2. 2025, č. j. 6 A 58/2024-33, který k otázce spojení řízení uzavřel, že „sice respektuje závěr žalovaného, že spojení řízení je možností, nikoli povinností správních orgánů, nicméně za dané situace jej měly správní orgány využít z důvodu vhodnosti. (...) S ohledem na to, že důvodem zastavení řízení o žádosti žalobce o udělení povolení k trvalému pobytu byla skutečnost, že žalobce nepředložil cestovní doklad, a že důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání cizineckého pasu bylo nesplnění podmínky existence trvalého pobytu na území, nelze dospět k jinému závěru, než že správní orgány svůj postup opět absurdně zacyklily.“

[34] Z uvedeného je zřejmé, že krajské soudy se v citovaných rozsudcích zabývaly značně specifickou situací spočívající v tom, že se žalobci byla souběžně vedena dvě správní řízení (řízení o žádosti o vydání cizineckého pasu a řízení o udělení trvalého pobytu), která se vzájemně podmiňovala. V případě rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 63/2021-58 se nadto žalobce do této procesně komplikované situace dostal minimálně z části v důsledku dřívějšího pochybení správního orgánu (nezákonného zastavení řízení o vydání povolení k trvalému pobytu). V nyní souzené věci je však situace odlišná. Předmětem sporu je splnění podmínek pro vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž k zamítnutí žádosti došlo z důvodu, že stěžovatel nesplňuje žádnou ze zákonných podmínek pro jeho vydání, tj. nikoliv výhradně z důvodu, že nedisponuje pobytoým oprávněním (byť i tuto okolnost správní orgány ve správních rozhodnutích zmiňují). I kdyby došlo ke spojení řízení, nemohlo by tím dojít ke zhojení absence dalších zákonných podmínek pro vydání cestovního průkazu totožnosti, a to zejména skutečnosti, že stěžovatel se vydání cestovního průkazu nedomáhá z důvodů předpokládaných zákonem, tj. za účelem vycestování z území.

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že má pochopení pro složitost stěžovatelovy situace. Jím popisované specifické okolnosti nicméně nemohou nic změnit na tom, že smysl a účel cestovního průkazu totožnosti k vycestování podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců se zásadně míjí s důvody, pro něž se stěžovatel vydání tohoto zvláštního typu cestovního dokladu domáhá. To však nevylučuje, aby správní orgány situaci stěžovatele zohlednily přímo v řízení o prodloužení pobytového oprávnění, v němž lze v případě výjimečných skutkových okolností, a neexistují-li pochybnosti o žadatelově státním občanství a totožnosti, povinnost k předložení platného cestovního dokladu prominout (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, a ze dne 18. 6. 2018, č. j. 6 Azs 96/2018-30).

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud uzavírá, že ačkoliv námitkám stěžovatele částečně přisvědčil, kasační stížnost neshledal jako celek důvodnou, neboť v ní uplatněná argumentace nebyla způsobilá zpochybnit správnost závěru městského soudu a žalované, že stěžovatel nesplňuje podmínky pro vydání cestovního průkazu totožnosti. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl soud kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalobce) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci

pokračování

neměl úspěch. Žalované žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 21. května 2026

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu