ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **A. A.,** zastoupený Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 5. 2014, č. j. CPR-5307-1/ČJ-2014-930310-258, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 8. 2016, č. j. 15 A 31/2014 – 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Shrnutí průběhu správního řízení

[1] Žalobce, státní příslušník X, požádal dne 26. 6. 2013 o vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Svou žádost odůvodnil tím, že aktuálně nemá žádný doklad opravňující ho k vycestování z území České republiky a nemůže si jej ani z objektivních důvodů opatřit, neboť mu arménské úřady odmítají cestovní doklad vydat, dokud v zemi svého původu nevykoná základní vojenskou službu. Vojenskou službu žalobce nastoupit nechce, protože na území České republiky žije od dětství a má zde celou svou rodinu. Při pohovoru dne 5. 8. 2013 pak žalobce vypověděl, že cestovní průkaz totožnosti potřebuje

k řešení své pobytové situace, neboť žádá o udělení trvalého pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie. Úmysl vycestovat z České republiky při pohovoru popřel.

[2] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně"), rozhodnutím ze dne 20. 2. 2014, č. j. KRPU-153713-26/ČJ-2013-040026, stěžovatelovu žádost zamítla a podle § 115 odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozhodla, že se cestovní průkaz totožnosti nevydá.

[3] Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaná zamítla v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí"), neboť žalobce nesplnil podmínky pro vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, kterými jsou 1) úmysl cizince vycestovat z území České republiky, 2) absence platného cestovního dokladu a 3) objektivní nemožnost obstarat si cestovní doklad. Žalovaná má za to, že policejní orgány nejsou oprávněny vydat cestovní průkaz totožnosti „*za účelem podané žádosti o udělení trvalého pobytu*". Úmysl žalobce vycestovat z území České republiky přitom prokázán nebyl. Ani třetí z uvedených podmínek nebyla v případě žalobce dána, neboť žalobce může od arménských úřadů cestovní doklad získat, a to za splnění podmínek stanovených arménským právem (tyto podmínky nezbývá než respektovat). Nadto se žalovaná domnívá, že pro účely řízení o udělení trvalého pobytu by měl žalobci postačit i doklad eventuálně vydaný arménskými úřady k návratu do Arménie.

II. Napadený rozsudek

[4] Žalobu podanou proti napadenému rozhodnutí zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud" a „napadený rozsudek"). Krajský soud předně konstatoval, že smyslem § 114 zákona o pobytu cizinců je umožnit cizinci, který z různých příčin nedisponuje cestovním dokladem státu, jehož je příslušníkem, získat určitou formu cestovního dokladu. Podle relevantního prvního odstavce rozebíraného ustanovení je tímto dokladem cestovní průkaz totožnosti k vycestování. Z důvodu relativní stručnosti právní úpravy vycházel krajský soud z důvodové zprávy, podle níž: „*Cestovní 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* [...]", a svůj názor podepřel také komentářovou literaturou. Poté dovodil, že cestovní průkaz totožnosti k vycestování má 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. Tento druh cestovního dokladu dle krajského soudu není určen k zajištění pobytu cizince na území státu nebo obecně k cestování, ale jen k vycestování. To je základním předpokladem pro vydání tohoto cestovního dokladu. Tím se také liší cestovní průkaz totožnosti vydávaný podle § 114 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (a dále podle odst. 4 a 5) od toho vydávaného podle odst. 6 a 7, který za účelem vycestování vydáván není.

[5] Krajský soud uzavřel, že žalobce nedeklaroval úmysl opustit Českou republiku, ba naopak sdělil, že zde hodlá zůstat. Pokud nebyl naplněn primární účel cestovního průkazu

totožnosti, nemohl být vydán. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se žalobce v rámci správního řízení snažil prokázat splnění podmínky objektivní nemožnosti opatřit si cestovní doklad. V postupu správních orgánů krajský soud neshledal rozpor s principy dobré správy ani porušení základních lidských práv.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[7] Jádrem sporu je dle stěžovatele posouzení otázky, zda může být cestovní průkaz totožnosti podle § 114 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vydán pouze za účelem vycestování z území. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nezpochybnitelný záměr cizince vycestovat z České republiky je nezbytnou podmínkou pro vydání tohoto typu cestovního dokladu. Ustanovení § 114 odst. 1 předmětného zákona sice užívá pojem „*cestovní průkaz totožnosti k vycestování*“, dále však již nestanovuje, že vycestování je zákonnou podmínkou vydání průkazu. Stěžovatel má za to, že tento závěr nelze bez dalšího dovodit ani z důvodové zprávy. Mimoto je zjevné, že osoba bez cestovního průkazu jej obecně potřebuje k vycestování do zahraničí, a nemusí nutně jít o vycestování do země původu.

[8] Pokud stěžovatel v průběhu správního řízení deklaroval svůj úmysl nevycestovat z území České republiky, mínil tím samozřejmě vycestování zpět do země původu. Proto i kdyby byl výklad správních orgánů a krajského soudu ohledně podmínky úmyslu vycestovat správný, byl by v případě stěžovatele splněn. Ani ze skutečnosti, že stěžovatel podal žádost o udělení trvalého pobytu, nelze dovozovat jeho neochotu vycestovat z České republiky, neboť cizinec může podat žádost zde a na výsledek řízení počkat v zahraničí. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pak stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud aproboval nepřezkoumatelné napadené rozhodnutí.

[9] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti trvá na tom, že účelem vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je umožnit cizinci vycestovat z České republiky. Podání žádosti stěžovatele přitom bylo motivováno tím, že předtím požádal o udělení trvalého pobytu. Nyní však stěžovatel argumentuje opačně obecnou potřebou cestovního průkazu totožnosti k vycestování a prohlašuje, že z podání žádosti o udělení trvalého pobytu nelze vyvozovat neochotu vycestovat. K tomu žalovaná podotýká, že arménské úřady vydávají cestovní doklady k návratu do Arménie. Stěžovatel tak má možnost obstarat si cestovní doklad na arménském velvyslanectví, potřebuje-li jej. Závěrem žalovaná podotýká, že stěžovatel manipuluje s argumentací podle své potřeby, a námitku obecné nezbytnosti vycestovat pokládá za účelovou. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, a shledal, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[11] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[12] Nejvyšší správní soud se předně zabýval obecně namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť jen přezkoumatelný rozsudek je způsobilý k posouzení z hlediska jeho zákonnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 2 As 27/2013 - 34, dostupný stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz). Stížní výtku však neshledal důvodnou. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí s ohledem na uplatněné žalobní body a je patrné, proč žalobní argumentaci nepřisvědčil. Také důvody napadeného rozhodnutí jsou zřejmé a srozumitelné, a proto námitka, že krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, je nedůvodná.

[13] Pokud jde o právní posouzení, stěžovatel učinil předmětem přezkumu Nejvyšším správním soudem jen otázku, zda může být cestovní průkaz totožnosti podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců vydán výhradně za účelem vycestování z území. Podle tohoto ustanovení, ve znění účinném v rozhodné době, platilo, že „*[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*“.

[14] K takto vymezené právní otázce Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že stěžovatel svou žádost ze dne 26. 6. 2013 podal k Ministerstvu vnitra, které ji posoudilo jako žádost podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, o níž příslušelo rozhodnout správnímu orgánu prvního stupně, a proto ji tomuto orgánu postoupilo. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v rozhodné době disponoval povolením k přechodnému pobytu, byl závěr Ministerstva vnitra o aplikovatelném ustanovení a příslušném orgánu správný. Jiné ustanovení § 114 zákona o pobytu cizinců na řešenou věc skutečně nedopadalo, což ani sám stěžovatel nerozporuje (a nerozporoval ani během správního řízení).

[15] 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. Tvrzení 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*“.

[16] Při zjišťování smyslu a účelu § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nemůže Nejvyšší správní soud nepřihlédnout k úmyslu zákonodárce. Stejně jako krajský soud proto zjišťoval, co je obsahem důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců. Důvodová zpráva (dostupná např. z ASPI) uvádí: „*Cestovní 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 dětí ponechaných na území z důvodů např. hospitalizace.*“ Z důvodové zprávy se dále podává, 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*“ (důraz přidán). Je tak 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.

[17] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že „*[j]estliže cizinec ve správním řízení netvrdí, že hodlá z území České republiky vycestovat, není naplněn zákonný předpoklad pro vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť účelem tohoto dokladu je vycestování cizince, který nemá platný cestovní doklad a nemůže si z důvodů nezávislých na jeho vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem.*“

[18] 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 správním orgánům vytýkat, že neshledaly naplnění podmínek pro vydání požadovaného cestovního dokladu. Stěžovatelovo tvrzení, že úmyslem nevycestovat mínil jen a pouze úmysl nevycestovat do Arménie, země svého původu, nikoliv nevycestovat z území České republiky, pokládá Nejvyšší správní soud za účelové. Stěžovatel tuto argumentaci vznáší toliko obecně bez toho, aby v odvolání, žalobě či případně nyní v kasační stížnosti svůj úmysl opustit území České republiky, k níž by cestovní průkaz totožnosti k vycestování nutně potřeboval, jakkoli specifikoval a doložil. Naopak není pochyb o tom, že stěžovatel chce v České republice zůstat a získat zde trvalý pobyt.

[19] Z jednotlivých podání stěžovatele je patrné, že fakticky nežádal o cestovní průkaz totožnosti *k vycestování* dle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nýbrž o cestovní doklad, jenž by byl obdobou cestovního pasu pro občany České republiky či cizineckého pasu pro cizince s trvalým pobytem v České republice nebo pro cizince, jimž byla udělena doplňková ochrana, tedy účelově nevázaného cestovního dokladu.

(Podmínky pro vydání těchto typů cestovních dokladů však stěžovatel, disponující povolením k přechodnému pobytu, taktéž nesplňoval.)

[20] V souzené věci nadto není bez významu, že žalovaná neshledala ani naplnění podmínky objektivní nemožnosti stěžovatele opatřit si cestovní doklad. Že je tento závěr žalované nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nebo že krajský soud jeho relevanci špatně posoudil, však stěžovatel v kasační stížnosti nenamítal, a tak se Nejvyšší správní soud této otázce věnovat nemůže. I kdyby tedy stěžovatel se svou námitkou týkající se úmyslu vycestovat uspěl, zbylé důvody napadeného rozsudku a napadeného rozhodnutí by obstály, resp. nebyly kasační stížností zpochybněny, a tudíž by kasační stížnost jako celek nemohla být úspěšná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2014, č. j. 6 As 151/2013 – 27).

[21] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že právo na svobodu pohybu a pobytu zakotvené v čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je nutno konkretizovat s ohledem odst. 4 téhož ustanovení. „*Toto právo nelze vykládat tak, že by zaručovalo také svobodu pohybu a pobytu skrze státní hranice. Je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek určitou osobu, cizího státního příslušníka, s ohledem na vlastní zájmy, vpustí či nevpustí na vlastní území a zda shledá, že důvody pro vpuštění této osoby na území přetrvávají i poté, co uběhla doba, po niž byl vstup dané osobě na území státu povolen. Jak již bylo shora uvedeno, subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje. Pouze občanům České republiky je garantováno právo na svobodný vstup na území*“ (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04, nebo ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 2909/09; všechna dostupná z http://nalus.usoud.cz). Ani žádný katalog mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje právo cizince na vstup a pobyt na území cizího státu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 – 45). Pokud stěžovatel nedosáhne na povolení k udělení trvalého pobytu (nebo dlouhodobého či přechodného) z důvodu absence platného cestovního dokladu, nelze v tom spatřovat porušení jeho základního práva. Nadto lze podotknout, že branná povinnost, kterou Arménie (podle dosud neprokázaného tvrzení stěžovatele) podmiňuje vydání cestovního dokladu, je sama o sobě zcela legitimním požadavkem státu kladeným na své občany, kterým stěžovatel je. Pokud se stěžovatel domnívá, že je s jeho návratem do země původu spojeno nebezpečí vážné újmy, má možnost požádat o udělení mezinárodní ochrany nebo pobytového oprávnění za účelem strpění.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšná žalovaná vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdila a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by jí nějaké náklady nad rámec její běžné činnosti vznikly, proto jí právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

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

V Brně dne 15. prosince 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu