



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

žalobkyně: **A. M.**
státní příslušnice Ruské federace
bytem X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 1. 2026, č. j. MV-200116-4/SO-2025,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah správního spisu

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) dodanou do datové schránky soudu dne 26. 2. 2026 domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 29. 1. 2026, č. j. MV-200116-4/SO-2025 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla její odvolání

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, (dále jen „ministerstvo“) ze dne 20. 11. 2022, č. j. OAM-41639-22/CD-2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zamítlo žádost žalobkyně o vydání cizineckého pasu pro nesplnění podmínek uvedených v § 113 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 4. 2026 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Žalobkyně požádala dne 14. 5. 2024 ministerstvo o vydání cizineckého pasu/cestovního průkazu totožnosti. K žádosti žalobkyně doložila fotokopii stávajícího cestovního pasu vydaného Ruskou federací a platného do 11. 6. 2024 a v doprovodném přípisu uvedla, že jí ruský konzulát odmítl vydat zahraniční pas, protože Pozemkový výbor Moskevské oblasti Ruské federace má vůči jejímu bývalému manželovi, se kterým je však žalobkyně od 14. 5. 2013 rozvedená a není s ním v kontaktu, pohledávky.
3. Ministerstvo žádost projednalo jako žádost o vydání cizineckého pasu podle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť z výpisu z evidence cizinců zjistilo, že žalobkyně má od 17. 9. 2007 povolen trvalý pobyt.
4. Ministerstvo žalobkyni opakovaně dne 11. 7. 2024 a posléze dne 18. 7. 2025 vyzvalo k doplnění žádosti s tím, že nemá za prokázané, že si žalobkyně nemůže cestovní doklad opatřit z důvodů nezávislých na její vůli. Poprvé proto, že žalobkyně své tvrzení o nevydání nového pasu ničím neprokazovala, podruhé pak proto, že i když doložila nevydání pasu, chybí doložení odůvodnění, jaké důvody jí znemožňují získání platného cestovního dokladu.
5. V průběhu řízení žalobkyně dokládala s podáními ze dnů 15. 7. 2024, 6. 3. 2025 a 15. 8. 2025 e-maily a výstupy z elektronického systému, z nichž vyplynulo, že o nový cestovní pas požádala (z důvodu, že na jiných zastupitelských úřadech se jí nepodařilo zaregistrovat termín) dne 29. 12. 2023 Velvyslanectvím Ruské federace (dále jen „velvyslanectví“) na Slovensku a že žádost byla zamítnuta. V e-mailech z 11. a 12. 7. 2024 bylo žalobkyni velvyslanectvím sděleno, že písemné potvrzení s důvodem odmítnutí jí lze předat pouze osobně, poštou jí ho lze zaslat jen na slovenskou adresu. Žalobkyně ministerstvo upozorňovala na to, že platnost jejího stávajícího cestovního dokladu již skončila, a proto si nemůže dokument na Slovensku vyzvednout.
6. Ministerstvo do správního spisu založilo překlad informací dostupných na webových stránkách pražského velvyslanectví ze dne 29. 10. 2024, z nichž mimo jiné plyne, že v případě nemožnosti požádat o mezinárodní pas prostřednictvím velvyslanectví, např. skončila-li již platnost stávajícího mezinárodního pasu a zletilý občan Ruské federace nemůže předložit ani platný vnitrostátní pas, je třeba si vyřídit náhradní cestovní doklad pro návrat do Ruska. Tam si pak lze požádat o mezinárodní pas. Za účelem vyřízení náhradních cestovních dokladů pro návrat do Ruska se lze na konzulární oddělení velvyslanectví dostavit i bez registrace.
7. V reakci na druhou výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a nahlédnutí žalobkyně do správního spisu žalobkyně dne 18. 11. 2025 konečně doložila sdělení Ministerstva zahraničních věcí Ruské federace ze dne 3. 4. 2024 (dále jen „sdělení ze dne Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

3. 4. 2024“), v němž se podle ověřeného překladu píše: „V souladu s odstavcem 5 článku 15 federálního zákona č. 114-FZ ‚O postupu při opuštění Ruské federace a vstupu do Ruské federace‘ ze dne 15. 8. 1996 může být právo občana Ruské federace opustit Ruskou federaci dočasně omezeno v případech, kdy se vyhýbá plnění povinností uložených mu soudem, dokud nejsou tyto povinnosti splněny nebo dokud strany nedosáhnou dohody. V souladu s odstavcem 12 správního řádu schváleného nařízením Ministerstva zahraničních věcí Ruska č. 2114 ze dne 12. 2. 2020, úředník zastupitelského úřadu Ruské federace v zahraničí rozhodne o odmítnutí vydání cestovního pasu v případě omezení práva žadatele opustit Ruskou federaci zjištěného při ověřování žádosti příslušnými orgány Ruské federace. Dne 19. prosince 2023 jste se obrátila na konzulární oddělení Velvyslanectví Ruska na Slovensku ohledně vydání zahraničního cestovního pasu. Vydání cestovního pasu Vám bylo zamítnuto na základě dopisu č. 00151/24/35242 Federální exekuční služby Ruska (FSSP) ze dne 27. února 2024, podle kterého byla na pobočce Hlavního ředitelství Federálního exekučního úřadu Ruska (GUFSSP) v Moskvě zahájena exekuční řízení o vymáhání od Vás finančních prostředků. V souladu s článkem 67 federálního zákona č. 229-FZ ‚O exekučním řízení‘ ze dne 2. 10. 2007 vydal exekuční vykonavatel dne 19. 1. 2024 rozhodnutí, kterým se dlužníkovi dočasně omezuje vycestování z Ruské federace. Konzulární úředníci vypracovali odpovídající oznámení o zamítnutí vydání Vašeho cestovního pasu, o čemž jste byli informováni. Tímto způsobem bylo poskytování veřejné služby pro registraci a vydání cestovního pasu na základě Vaší žádosti ze dne 29.12.2023 dokončeno. V současné době můžete znovu podat žádost o vydání cestovního pasu na zahraniční zastupitelský úřad ve státě, ve kterém pobýváte. Rozhodnutí o vydání nebo zamítnutí vašeho cestovního pasu učiní úředník zastupitelského úřadu v zahraničí na základě informací od příslušných orgánů Ruské federace (včetně Federálního exekučního úřadu Ruska (FSSP) o existenci či neexistenci okolností, které by mohly dočasně omezit vaše právo opustit Ruskou federaci v době kontroly. Před podáním nové žádosti o cestovní pas proto můžete spor týkající se vašeho stávajícího dluhu vyřešit s Federální exekuční službou.“

8. Žalobkyně v doprovodném podání sdělila, že považuje informaci o exekuci v Rusku za nepravdivou a nesprávnou. A tedy i důvod pro nevydání ruského cestovního pasu považuje za nesprávný a protiprávní. Žalobkyně má za to, že v daném případě nemá možnost získat ruský cestovní pas a je tak na místě, aby jí byl vydán cizinecký pas, o který žádá. V České republice žije nepřetržitě od roku 2000 a během více než 20 let si zde vybudovala pevné osobní, rodinné i společenské vazby. Od roku 2013 je rozvedená a nemá s Ruskem žádné osobní ani rodinné spojení. V České republice nikdy neměla žádné dluhy ani jiné závazky, žije zde dlouhodobě, pracuje zde a vychovala zde i svou dceru, která je českou občankou a trvale zde žije. V Rusku nemá žádné rodinné vazby ani zázemí, a proto je pro ni návrat do této země neuskutečnitelný nejen prakticky, ale i sociálně a osobně. Dále uvedla, že její rozvod nebyl jednoduchý a její bývalý manžel využívá skutečnosti, že se v Rusku již dlouhodobě nezdržuje. Údajné závazky, na které se ruské úřady odvolávají, nemůže nijak ověřit ani řešit. Současná situace nevznikla jejím zaviněním a nemůže ji žádným způsobem ovlivnit. Proto reálně nemůže splnit podmínky, které ruské úřady požadují, a tedy ani získat nový ruský pas. K dokreslení své situace doložila i dobrozdání Pražského spolku ochránců zvířat, jenž potvrdil, žalobkyně jim již 5 let bezplatně pomáhá v místním kočičím útulku osobní péčí, propagací a kontinuální organizací finančních sbírek.

9. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 28. 11. 2025 ministerstvo žádost o vydání cizineckého pasu zamítlo s tím, že nebyly doloženy důvody na vůli žalobkyně nezávislé. Ministerstvo

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

konstatovalo, že je to žadatel, kdo by měl ve své žádosti předložit veškeré relevantní doklady, a odcitovalo rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 17. 8. 2017, č. j. 2 Azs 115/2017-45: „*Vyšetřovací povinnost správního orgánu není bezbřehá. Své meze nalézá zejména v konfrontaci se zásadou hospodárnosti řízení. Nehospodárným, ba až absurdním, by se ostatně jevil vůči správnímu orgánu požadavek na iniciativní vyhledávání a prokazování skutečností, o kterých by z povahy věci měl spíše mít povědomí účastník řízení a jejichž uplatnění by jemu bylo zjevně ku prospěchu.*“ Důkazní břemeno v předmětném řízení jednoznačně stíhalo žalobkyni a prokázání splnění, resp. nesplnění podmínek pro vydání cestovního dokladu bylo plně na její úvaze. Tím, že žalobkyně nedoložila, že si cestovní doklad nemůže nezávisle na své vůli opatřit, nesplnila podmínky pro vydání cizineckého pasu dle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

10. V odvolání žalobkyně namítla, že má za to, že prokázala, že není v její moci získat cestovní pas Ruské federace. Má za to, že informace o údajné exekuci v Rusku, která má bránit vydání ruského cestovního pasu, je nepravdivá. Aby tuto nepravdu napravila, musí se osobně dostat do Ruska a tam to osobně vyřešit a teprve pak možná bude moci získat ruský cestovní pas. Bez cestovního pasu to však nevyřeší, a proto žádá o vydání cizineckého pasu.
11. Odvolání žalovaná napadeným rozhodnutím ze dne 29. 1. 2026 zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Žalovaná konstatovala, že s ohledem na § 113 odst. 6 zákona o pobytu cizinců bylo nezbytné v řízení doložit skutečnost, že si žalobkyně cestovní doklad domovského státu není schopna nezávisle na své vůli opatřit, tzn., že existují konkrétní objektivní důvody, které jí brání v tom, aby si nový cestovní doklad u státních orgánů její vlasti opatřila. Žalobkyně ovšem může pro vyřízení cestovního dokladu vycestovat na území Ruské federace na základě jednorázového dokladu, jelikož i přes veškeré komplikace nepozbyla možnosti vyřídit si cestovní doklad vystavený zemí své státní příslušnosti. Žalobkyně v řízení ani nedoložila, že by jí aktuálně ve vlasti hrozilo reálné nebezpečí ze strany tamních úřadů. Nebylo přitom povinností správního orgánu prokázat, že si žalobkyně bez své viny nemůže obstarat cestovní doklad. Žalovaná též zmínila, že žalobkyně si může také požádat o cestovní průkaz totožnosti podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, na základě něž bude moci jednorázově vycestovat z území. K tomu odkázala na rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Azs 250/2016-39, popisující účel cestovního průkazu. Námitka žalobkyně, že informace o údajné exekuci v Rusku je nepravdivá, je podle žalované pouhým tvrzením žalobkyně, které nebylo nikterak prokázáno, a jde proto o nedůvodnou námitku. Nad rámec výše uvedeného potom žalovaná konstatovala, že řízení o vydání cizineckého pasu se neřídí zásadou vyšetřovací, ale je na žadateli, aby v zájmu kladného vyřízení své žádosti poskytl správnímu orgánu veškerou součinnost ke zjištění rozhodných skutečností pro udělení povolení k trvalému pobytu. I s ohledem na zásadu koncentrace řízení uplatňovanou u řízení zahajovaných na návrh dle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) bylo v zájmu žalobkyně, aby shromáždila a správnímu orgánu předložila všechny potřebné doklady. Napadené rozhodnutí bylo tehdejšímu zástupci žalobkyně doručeno dne 29. 1. 2026.

II. Žaloba, vyjádření žalovaného a replika

12. V žalobě žalobkyně uvedla, že je ruskou státní občankou a má na území České republiky povolen trvalý pobyt od 17. 9. 2007. Žije zde nepřetržitě od roku 2000. Její ruský cestovní Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

pas pozbyl platnosti dne 11. 6. 2024 a již tři roky marně usiluje o vydání nového cestovního pasu. Dne 19. 1. 2024 bylo vůči žalobkyni uplatněno omezení práva na výjezd z Ruské federace v souvislosti s vykonávacím řízením vedeným orgány Federální služby soudních exekutorů (FSSP). Dne 3. 4. 2024 jí Ministerstvo zahraničních věcí Ruské federace písemně potvrdilo odmítnutí vydání zahraničního pasu z důvodu omezení práva na výjezd. Přesto správní orgány dospěly k závěru, že neprokázala nemožnost opatřit si cestovní doklad nezávisle na své vůli. Podle žalobkyně z uvedených skutečností naopak vyplývá, že se ocitla bez platného cestovního dokladu v důsledku rozhodnutí orgánů státu její státní příslušnosti, přičemž tuto překážku není schopna odstranit nezávisle na své vůli.

13. Jako žalobní body žalobkyně uvádí v první řadě námitku nesprávného právního posouzení. Žalobkyně má za to, že se jedná o objektivní právní překážku vyplývající z právního řádu státu původu, která není v její dispoziční sféře, což také řádně doložila zejména předložením sdělení ze dne 3. 4. 2024, dokumentace opakovaných pokusů o vyřízení cestovního dokladu prostřednictvím zastupitelských úřadů Ruské federace a dokumentací své osobní a rodinné situace dokládající absenci vazeb na stát původu. Výklad správních orgánů je podle žalobkyně nepřiměřeně restriktivní a odporuje smyslu § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Dále žalobkyně poukazuje na to, že rozhodnutí o vydání cestovního pasu občanovi Ruské federace je výsledkem diskreční rozhodovací činnosti orgánů cizího státu, která nepodléhá kontrole orgánů České republiky ani žalobkyně. Žalobkyně nemá právní nárok na vydání cestovního pasu v situaci, kdy jeho vydání je podmíněno existencí vykonávacího řízení a omezením práva na výjezd. Tuto překážku získání cestovního dokladu proto bylo podle ní namíste hodnotit jako objektivní a nezávislou na její vůli. Správní orgány na ni nepřipustně přenášejí odpovědnost, ačkoliv ona nemůže donutit orgány Ruské federace k vydání cestovního pasu ani ovlivnit jejich rozhodnutí nebo zajistit, že splnění podmínek povede k jeho vydání. Exekuční řízení vedené v Ruské federaci představuje administrativní omezení mimo její kontrolu vyplývající z právního řádu cizího státu, nikoli projev vůle žalobkyně. Žalobkyně zmiňuje, že v letech 2014 a 2018 informovala orgány Ruské federace o svém trvalém pobytu a zaměstnání v České republice, k čemuž jako důkaz předkládá různé poštovní podací lístky. Navzdory tomu ale bylo vůči žalobkyni uplatněno omezení práva na výjezd. Žalobkyně má též důvodnou obavu, že její návrat do Ruské federace by pro ni představoval bezpečnostní riziko. Nelze po ní spravedlivě požadovat, aby za účelem splnění zákonné podmínky podstoupila vycestování do státu, jehož orgány jí současně odepřely vydání cestovního dokladu a omezily její právo tento stát opustit. Doporučení správního orgánu vyřešit dluh podle ní nepředstavuje reálné řešení, neboť ani uhrazení dluhu jí nezaručuje vydání pasu, protože vykonávací řízení může pokračovat i po plnění. Žalobkyně nemá ani reálnou možnost efektivní komunikace s orgány Ruské federace a její pobyt v zahraničí může realizaci těchto kroků znemožňovat. Požadavek správního orgánu proto považuje za nepřiměřený a fakticky nesplnitelný. Dodává, že vydávání cestovních dokladů občanům Ruské federace může být podmíněno administrativními omezeními mimo kontrolu jednotlivce, což mělo být zohledněno při hodnocení důkazů. Správní orgány podle žalobkyně nehodnotily význam omezení práva na výjezd a odmítnutí vydání s ohledem na individuální situaci žalobkyně a neprovedly dostatečné dokazování. V důsledku čehož nezjistili skutkový stav bez důvodných pochybností. Napadené rozhodnutí je též nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť podle žalobkyně nevysvětluje, jak by měla získat cestovní doklad, postrádá jasnou právní úvahu vedoucí k závěru o nesplnění zákonné podmínky a není z něj ani zřejmé, z jakých Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

skutkových zjištění žalovaná vycházela a jak hodnotila důkazy. V rozhodnutí zmíněný rozsudek NSS č. j. 2 Azs 250/2016-39 na situaci žalobkyně s trvalým pobytem nelze mechanicky aplikovat. V neposlední řadě žalobkyně namítá porušení zásady proporcionality ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Požadavek na vycestování do Ruské federace vzhledem ke svému dlouhodobému trvalému pobytu v ČR, integraci do českého prostředí, existenci omezení práva na výjezd a bezpečnostním rizikům žalobkyně považuje za nepřiměřený. I Ministerstvo zahraničních věcí ČR upozorňuje na zvýšená bezpečnostní rizika a omezené možnosti konzulární ochrany v Ruské federaci. Žalobkyně v této souvislosti namítá též nepřiměřený zásah do práva na soukromý a rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) s tím, že centrum jejích životních zájmů se nachází v ČR, kde dlouhodobě žije a realizuje svůj rodinný a soukromý život, zatímco v Ruské federaci nemá žádné relevantní sociální ani ekonomické vazby. Odmítnutí vydání cizineckého pasu vytváří stav faktické bezdokladovosti žalobkyně a znemožňuje jí legální pohyb a řešení osobních, rodinných i majetkových záležitostí. Dcera žalobkyně je občankou ČR a rodina zde dlouhodobě žije a pracuje.

14. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ve stručnosti plně odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, v němž se podle svého přesvědčení vypořádala se všemi námitkami žalobkyně, jež podle ní v žalobě žalobkyně převážně jen opakuje. S ohledem na to navrhla, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
15. Žalobkyně následně v replice uvedla, že žalovaná ve svém vyjádření nepřináší žádné nové skutečnosti, což podle ní nemůže obstát, neboť žalobkyně v žalobě uvedla konkrétní právní i skutkové námitky, se kterými se žalovaná nijak věcně nevypořádala. Závěr žalované, že žalobkyně si může opatřit cestovní doklad vlastní aktivitou, je čistě hypotetický a nemá oporu v reálných možnostech žalobkyně. Žalobkyně dále jinými slovy zopakovala svou žalobní argumentaci.

III. Posouzení věci soudem

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou, je včasná a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Poté přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích včas uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Protože oba účastníci řízení vyjádřili k výzvě podle § 51 odst. 1 s. ř. s. souhlas s takovým postupem, soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, přičemž přihlédl i k obsahu předložených listinných důkazů. Soud o žalobě s ohledem na namítanou komplikovanou situace žalobkyně, která se dostala do situace, kdy postrádá jakýkoliv cestovní doklad, rozhodl přednostně, neboť to vyhodnotil jako závažný důvod (§ 56 odst. 1 s. ř. s.).
17. Dospěl ovšem k závěru, že žaloba není důvodná.
18. Lze konstatovat, že žalobní body žalobkyně, ač jsou poměrně dosti obecné a stručné, lze rozdělit do několika skupin. V první řadě žalobkyně prosazuje závěr, že si nemůže nezávisle na své vůli opatřit cestovní doklad (body v žalobě označené jako č. 1, 2, 4, 5, 6, 7 a 8 a zopakované v bodech III, IV, V a VI repliky). V této souvislosti žalobkyně tvrdí, že žalovaná na ni nepřipustně přenáší odpovědnost za dostatečné zjištění skutkového stavu (body č. 3 a 8 žaloby). Dále žalobkyně ve druhé linii žalované vytýká nepřezkoumatelnost napadeného Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

rozhodnutí (bod č. 9 žaloby a bod II repliky). Ve třetí skupině žalobních bodů pak žalobkyně namítá nezohlednění bezpečnostní situace v Rusku (bod č. 11 žaloby), individuální situace žalobkyně (bod č. 8 žaloby) a zásah do práva na soukromý a rodinný život (bod č. 12 žaloby), jenž je v rozporu se zásadou proporcionality nepřiměřený (bod č. 10 žaloby). Jelikož otázka přezkoumatelnosti úzce souvisí s první a třetí skupinu žalobních bodů, soud se k ní nevyjadřuje samostatně.

19. Podle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců *cizinecký pas vydá ministerstvo na žádost cizince, který pobývá na území na základě povolení k trvalému pobytu, nemá platný cestovní doklad a doloží, že si jej nemůže nezávisle na své vůli opatřit.*
20. Podle § 52 správního řádu *jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*
21. Z formulace § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že žadatel o cizinecký pas musí doložit, že si nemůže cestovní doklad opatřit z důvodů na jeho vůli nezávislých. Zákon výslovně hovoří o povinnosti tyto důvody doložit, nikoliv pouze tvrdit.
22. Povinnost podložit svá tvrzení důkazy nadto nevyplývá jen a pouze z výrazu „doložit“ použitého v citovaném ustanovení zákona o pobytu cizinců, nýbrž souvisí s obecnějšími principy ovládajícími správní řízení. Podle konstantní judikatury NSS leží důkazní břemeno v řízení vedeném na základě žádosti primárně na žadateli, nikoliv na správním orgánu (srov. například rozsudky ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018-31, ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36, ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192, či ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015-26). Povinnost alespoň označit důkazy na podporu svých tvrzení stíhá obecně každého účastníka správního řízení. Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v případě žalobkyně), kdy mnohdy dost dobře ani nelze požadovat na správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti (viz VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, č. 524). Uvedenému odpovídá § 52 správního řádu, podle kterého jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.
23. Jak též uvedl NSS v rozsudku ze dne 14. 12. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018-34: *„obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu), případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).“*
24. Na výše uvedeném nic nemění ani povinnost žalované zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Úkolem správních orgánů bylo posoudit, zda žalobkyně ke své žádosti doložila náležitosti stanovené § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z obsahu jednotlivých podání žalobkyně i správního spisu je přitom zřejmé, že žalobkyně dostatečné důkazy ke svým tvrzením (zejména pokud jde o nemožnost získání náhradního cestovního dokladu prostřednictvím některého z velvyslanectví, popř. nemožnost vyřešení příčiny nevydání ruského mezinárodního pasu) nedoložila, přestože k tomu byla vyzvána. V tomto směru nestačí jen důkazně nepodložená tvrzení. Za této situace žalovaná zjistila skutkový stav věci dostatečně. Prokázat, že si žalobkyně nemůže bez své viny obstarat cestovní doklad, bylo úkolem žalobkyně, nikoliv žalované.

25. Ze shora uvedeného je tedy patrná nedůvodnost žalobních námitek, podle nichž žalovaná nedůvodně přenáší důkazní břemeno na žalobkyni. Z právní úpravy totiž zcela bezpochyby plyne, že důkazní břemeno na žalované nebylo. S tím pak logicky souvisí i nedůvodnost namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Jestliže žalovaná nebyla povinna z moci úřední pátrat po důkazech nasvědčujících tvrzením žalobkyně ani vyhledávat okolnosti žalobkyni netvrzené, jež by jí mohly být ku prospěchu, snižuje to nároky na rozsah okolností, k nimž se žalovaná musela v napadeném rozhodnutí vyslovit. Žalované postačovalo setrvat na tom, že žalobkyně nepozbyla možnosti vyřídit si ruský cestovní doklad, byť to může obnášet jisté komplikace, resp. poukázat na možnost vydání cestovního průkazu totožnosti ve smyslu § 114 zákona o pobytu cizinců, na základě kterého bude moci žalobkyně vycestovat do Ruska, aby překážku vydání mezinárodního pasu vyřešila. I když je pravdou, že žalovaná specificky nepopsala, jak má žalobkyně ruský cestovní doklad získat, z kontextu posuzovaného případu je to evidentní.
26. Žalovaná totiž v této souvislosti zcela správně poukázala na to, že žalobkyně nijak nedoložila své tvrzení, že informace o nařízené exekuci, která je deklarovanou překážkou vydání ruského mezinárodního pasu, je nepravdivá. Z toho logicky plyne implicitní závěr, že žalovaná předpokládá, že po vyřešení této exekuce (ať již úhradou dluhu nebo úspěšným zpochybněním exekučního titulu, tedy postupy, jejichž iniciace je na vůli a v dispozici žalobkyně) již vydání ruského cestovního dokladu žalobkyni nebude nic bránit. Namítá-li přitom žalobkyně, že by k vydání mezinárodního pasu nemuselo dojít ani poté, je nutné připomenout, že žádný jiný důvod bránící vydání cestovního dokladu žalobkyně ani přes opakované výzvy, jež jí ministerstvo adresovalo, neprokázala. V tomto směru se jedná o ničím nepodložené spekulace, resp. prosté tvrzení, jež pro absenci jakéhokoliv podkladu (být třeba jen v rovině informací o určité, nikoliv neobvyklé praxi ruských orgánů, jež by činila takové tvrzení přiměřeně pravděpodobným) nelze považovat za plausibilní.
27. I když by žalovaná samozřejmě mohla důvody, o něž se napadené rozhodnutí opírá, specifikovat konkrétněji, soud uvedeným důvodům rozumí a akceptuje je. S ohledem na jediný prokázaný důvod dočasné nemožnosti získání ruského cestovního dokladu, který spočívá v neuhrazeném dluhu podléhajícím exekuci, což by ostatně představovalo i důvod pro nevydání či odejmutí cizineckého pasu uznaný v § 115 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, je nutné připomenout, že žalobkyně v průběhu správního řízení neprokázala výši dluhu ani své majetkové poměry, takže žalovaná neměla ani prostor zvažovat, zda případná výše dluhu s příslušenstvím není taková, že by žalobkyně objektivně nebyla schopná jej uhradit ani za pomoci pro ni dostupného přiměřeného úvěrového financování. Stejně tak ani žalobkyně neprokázala povahu tohoto dluhu nebo jakékoliv své úkony, jimiž se pokusila neúspěšně dosáhnout zastavení exekuce či zrušení exekučního titulu s odkazem na své (neprokázané) tvrzení, že za dluh ve skutečnosti odpovídá její bývalý manžel a že ruské orgány informovala o tom, že ona v Rusku nepobývá (a že tedy snad exekuční titul vůči ní není účinný, pokud jí např. nebyl řádně doručen).
28. Žalobkyně ve správním řízení pouze paušálně tvrdila, že z ČR nemůže danou překážku vyřešit, avšak žalovaná správně poukázala na to, že za tímto účelem může do Ruska vycestovat na základě cestovního průkazu totožnosti, který jí může vydat dle shromážděných podkladů velvyslanectví, anebo podle českých předpisů ministerstvo. Zde lze žalované nanejvýše vytknout, že formulář podané žádosti byl společný jak pro cizinecký pas, tak pro cestovní průkaz totožnosti, přičemž žalobkyně v něm ani přeskrtnutím nedala
- Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

najevo, kterou z variant cestovního dokladu žádá, takže fakticky nebylo vyloučeno, aby jí správní orgány namísto zamítnutí žádosti vydaly právě jimi zmiňovaný cestovní průkaz totožnosti. Jelikož ale tímto směrem žalobní argumentace nemíří a z dalšího průběhu správního řízení a ze žaloby je zřejmé, že žalobkyně usiluje o vydání právě cizineckého pasu, touto otázkou se soud dále nezabýval.

29. K tomu soud dodává, že vedle osobního vycestování se samozřejmě nabízí i varianta, na základě níž žalobkyně v ČR udělí plnou moc zástupci, který by se pokusil překážku vydání mezinárodního pasu v jejím zastoupení vyřešit. Tato (nijak nevyvrácená a zjevně se nabízející možnost) pak ukazuje i nedůvodnost obav žalobkyně z nutnosti vycestovat do Ruska v situaci, kdy má omezeno právo výjezdu do zahraničí, jež by jí pak mohlo bránit v návratu do ČR. Snaha o řešení dluhu, ať již osobní, anebo v zastoupení, by následně také umožnila žalobkyni, pro případ, že takovými doklady dosud nedisponuje, získat důkazní materiál, jenž by pro případ, že její spekulace jsou pravdivé, mohla v řízení použít k tomu, aby unesla své důkazní břemeno k otázce, že získání ruského mezinárodního pasu je pro ni objektivně (bez ohledu na to, jaké úsilí v tomto směru vynaloží) nedostupné.
30. Že nemožnost opatřit si cestovní doklad musí být vážná, a nikoliv jen časově a osobně náročná, ostatně dokazuje i judikatura NSS, která v této souvislosti u shodně formulované podmínky v § 114 odst. 1 písm. a), odst. 5 písm. a), resp. odst. 7 zákona o pobytu cizinců např. dovodila, že dostatečnou překážkou nemusí být ani podmínění získání cestovního dokladu země původu návratem do vlasti a absolvováním povinné vojenské služby (srov. rozsudek ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 367/2019-33). Stejně jako je zpravidla legitimním požadavkem vykonání povinné vojenské služby, je legitimním požadavkem i úhrada dluhů. Soud proto v této věci nespatřuje nepřiměřeným ani požadavek, aby žalobkyně vyřešila či se alespoň pokusila vyřešit vůči ní vymáhaný dluh v zemi původu, byť to může být do jisté míry komplikované.
31. S otázkou důkazního břemene tížícího žalobkyni současně úzce souvisí otázka možnosti uplatňovat nové důvody a důkazy o objektivní nemožnosti získání cestovního dokladu až v řízení před soudem. Byť obecně s. ř. s. nevylučuje uplatnění žalobních bodů, které nemají předobraz v procesní obraně žalobce v průběhu správního řízení a umožňuje soudu též doplňovat či opakovat dokazování provedené správním orgánem, tato zásada se neuplatní v případech, v nichž se žalobou napadené rozhodnutí zakládá na závěru o neunesení důkazního břemene žalobcem. Nejtypičtěji se tato situace vyskytuje v daňových řízeních, kde byl veden spor o prokázání uplatněných nákladů či zdanitelných plnění na vstupu, ovšem stejná procesní situace může nastat i v jiných typech řízení. V takových řízeních nutně platí, že žalobce již nemůže (až na vzácné výjimky, kdy na neunesení důkazního břemene má podíl vadný procesní postup správního orgánu nebo je důsledkem nedostupnosti včas navrženého důkazu) svou nedostatečnou důkazní aktivitu ve správním řízení dohánět až v řízení soudním (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2021, č. j. 10 Afs 352/2019-26, č. 4243/2021 Sb. NSS, bod 27), protože bez ohledu na výsledek doplněného dokazování by soudu nezbylo než uznat, že v té době vyslovený závěr správního orgánu o neunesení důkazního břemene žalobcem v průběhu správního řízení byl správný.
32. To je dále posíleno ještě skutečností, že správní řízení o žádosti je koncentrováno již v odvolacím řízení, jelikož § 82 odst. 4 správního řádu stanoví, že *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení,*

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Nemohla-li tedy žalobkyně s úspěchem určitá skutková tvrzení či důkazy uplatnit již v odvolacím řízení, o to spíše nemohou být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, jsou-li poprvé uplatněny až v řízení před soudem.

33. Nelze přitom přehlédnout, že nejen napadené rozhodnutí, ale i prvostupňové rozhodnutí jednoznačně stojí právě na závěru, že žalobkyně neunesla důkazní břemeno k existenci překážky získání platného cestovního dokladu na její vůli nezávislé. V dané situaci se tudíž soud může zabývat pouze tím, zda žalobkyně byla v průběhu správního řízení řádně poučena o tom, že rozhodné skutečnosti nedoložila, a zda je po takovém poučení skutečně neprokázala. Prokázání takových skutečností až před soudem by bylo bezcenné a nic by nemohlo změnit na nedůvodnosti žaloby. Žalobkyně přitom nedostatečnost či nekonkrétnost výzev k odstranění vad žádosti nenamítá.
34. Za daného stavu tedy soud neprováděl dokazování podacími lístky, jež údajně patří k písemnostem, jimiž žalobkyně oznamovala, že nemá bydliště v Rusku (takové písemnosti ostatně žalobkyně stejně nepředkládá), neboť v průběhu správního řízení žalobkyně nic takového netvrdila ani nedokládala. Jedná se o důkaz irelevantní – soud by k němu v tomto řízení nemohl přihlédnout.
35. Stejně tak soud považoval za nadbytečné provádět důkaz informací Ministerstva zahraničních věcí o zhoršené bezpečnosti v Ruské federaci. Tato situace byla sice i v době posuzování žádosti žalobkyně ministerstvem všeobecně známá, takže by provedení tohoto důkazu nepřinášelo nic nového, shora ovšem soud vysvětlil, že překážku spočívající v exekuci dluhu žalobkyně mohla řešit i s pomocí zmocněného zástupce (resp. neprokázala, že by takovou možnost neměla). Ani zhoršená bezpečnostní situace pro české občany na ruském území tedy nemá na rozhodnou otázku vliv a je nadbytečné k ní vést dokazování. S ní spojený žalobní bod je tudíž také nedůvodný, což se vztahuje i na námitku nepřiměřeného dotčení soukromého a rodinného života žalobkyně, resp. porušení zásady proporcionality v případě požadavku vycestování do Ruské federace.
36. Jelikož nebylo prokázáno, že by žalobkyně musela kvůli řešení dluhu osobně opustit území ČR (s ohledem na možnost využití zástupce), míjejí se námitky poukazující na přerušení jakýchkoliv vztahů se zemí původu a na přítomnost její dcery v ČR včetně popisu veřejně prospěšných dobrovolných aktivit žalobkyně s tím, co z napadeného rozhodnutí pro ni plyne. Nadto je třeba připomenout, že ani zamítnutí žádosti o cizinecký pas neznamená, že by žalobkyně musela opustit území ČR. Znamená jen to, že jí chybí doklad potřebný pro opuštění území ČR, což se jejího soukromého a rodinného života lokalizovaného v ČR nedotýká. I pokud by však území musela opustit, ve správním řízení žalobkyně nedoložila přetrvávající intenzivní vazby (ty jen zcela povšechně tvrdila) se svou, dle výpisu založeného ve správním spise již dávno zletilou dcerou. Výkon dobrovolné činnosti také není natolik závažnou překážkou, že by žalobkyni mohl zbavit povinnosti postarat se o dluhy, jež jsou vůči ní domovským státem evidovány.
37. O vydání cizineckého pasu si přitom žalobkyně může požádat znovu a výsledek řízení bude záviset na tom, zda tentokrát (například s využitím dokladů, jež se jí podaří s pomocí zástupce či osobně shromáždit ve vztahu k povaze, uhraditelnosti či existenci exekutovaného dluhu) opravdu bude schopna doložit, že získání ruského mezinárodního pasu je pro ni

nemožné. Napadené rozhodnutí nezakládá překážku věci rozhodnuté ve vztahu k nové žádosti s doplněnými podklady.

38. Pro úplnost pak soud dodává, že informace o datu získání trvalého pobytu i obsah napadeného rozhodnutí a sdělení ze dne 3. 4. 2024 jsou patrné z obsahu správního spisu předloženého žalovanou, těmito listinami tedy také nebylo třeba provádět dokazování.

IV. Závěr a náklady řízení

39. Vzhledem k tomu, že žádný ze žalobních bodů není důvodný, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
40. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované pak žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 15. června 2026

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu