



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky v právní věci

žalobkyně: **T. H. C.**, narozená dne X,
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
bytem X,
zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem,
sídlem Příkop 8, Brno,

proti

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 1. 6. 2018, č. j. MV-41558-4/SO-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

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.“) podanou dne 13. 6. 2018 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen

„ministerstvo“) ze dne 18. 3. 2018, č. j. OAM-1559-8/ZR-2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo dle § 77 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 7. 2018 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zrušilo platnost povolení žalobkyně k trvalému pobytu z důvodu, že povolení k trvalému pobytu bylo uděleno na základě osvědčení o znalosti českého jazyka (dále jen „osvědčení“), které neodpovídalo skutečnosti. Současně byl dle § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců udělen žalobkyni výjezdní příkaz na dobu 30 dnů od právní moci prvostupňového rozhodnutí.

2. Žalobkyně namítla, že osvědčení převzala v dobré víře poté, co se účastnila jazykové zkoušky, a v dobré víře ho též předložila k žádosti o povolení k trvalému pobytu. Žalobkyně nesouhlasí s názorem žalované, podle níž si musela být vědoma, že zkoušku nesložila úspěšně. Žalobkyni nebylo známo, jak měla zkouška probíhat. O podrobnosti spojené se zkouškou se nezajímala, pouze věděla, že musela zkoušku vykonat a poté předložit osvědčení k žádosti o povolení k trvalému pobytu. Většina občanů Vietnamu po 5 letech pobytu v České republice ovládá český jazyk na úrovni A1, na zkoušku se přitom nepřipravují a chodí na ní opakovaně, dokud ji nesloží. O tom, že by k úspěšnému složení zkoušky z českého jazyka mělo být nezbytné i vykonání ústní částky zkoušky, žalobkyni nikdo neinformoval. Při znalosti českého jazyka na úrovni A1 není zkoušený schopen porozumět zkušebními pravidly.
3. Ustanovení § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je transpozicí čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109/ES“), avšak neobsahuje požadavek, aby se žadatel dopustil podvodného jednání. Citované ustanovení zákona o pobytu cizinců je tak dle žalobkyně v rozporu se směrnicí 2003/109/ES, jejímuž čl. 9 odst. 1 písm. a) by měl být přiznán přímý nebo alespoň nepřímý účinek. Žalobkyně se podvodu nedopustila a nebylo jí známo, že jazykovou zkoušku podle záznamových archů nesložila úspěšně. Opačné tvrzení žalované nemá oporu ve spisovém materiálu. Žalovaná ani ministerstvo nevedly žádné dokazování ohledně povědomí žalobkyně o obsahu záznamových archů. V napadeném rozhodnutí navíc absentuje výklad pojmu podvodné jednání ve smyslu směrnice 2003/109/ES, a tak z něj nelze zjistit, jak žalovaná tomuto pojmu rozumí. Proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
4. Žalobkyně je dále přesvědčena o tom, že správní orgány by mohly zrušit platnost jejího povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců pouze tehdy, pokud by předložila padělaný nebo pozměněný doklad nebo pokud by předložený doklad osvědčoval podstatné údaje, které by neodpovídaly skutečnosti. O první z těchto případů v souzené věci nešlo a ohledně druhého správní orgány neprovedly dokazování. Tvrzení, že osvědčení obsahovalo nepravdivý údaj ohledně neznalosti českého jazyka, by podle žalobkyně mohlo obstát jen tehdy, kdyby žalobkyně znalost jazyka na úrovni A1 skutečně neměla. Nesložení jazykové zkoušky však nepotvrzuje, že žalobkyně nezná český jazyk na úrovni A1. Zkouška z českého jazyka nadto není podstatným údajem pro posouzení žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu, neboť požadavek na její složení nemá oporu ve směrnici 2003/109/ES. Podle čl. 9 odst. 2 směrnice 2003/109/ES členské státy mohou požadovat, aby příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem. Integrační opatření však není totožné s požadavkem na předložení osvědčení o zkoušce z českého jazyka. Osvědčení o znalosti českého jazyka je dle

žalobkyně veřejnou listinou požívající presumpci správnosti. Toto osvědčení přitom nebylo zrušeno. Ze správních rozhodnutí tak není patrné, proč byla sdělení ředitele Střední průmyslové školy strojírenské a Jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky, Kolín IV, Heverova 191 (dále jen „jazyková škola“), přiznána vyšší právní síla než veřejné listině. Případné pochybení jazykové školy navíc nemůže být přenášeno na žalobkyni, která byla v dobré víře a jejíž práva měla být ve správním řízení chráněna.

5. Žalobkyně rovněž uvedla, že v totožné věci a z totožného důvodu bylo již dříve vedeno správní řízení, v němž žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 9. 2016 zrušila předchozí rozhodnutí ministerstva a řízení zastavila. Současně konstatovala, že za dané důkazní situace není možné postupovat dle § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy je nezbytné i nadále vycházet z toho, že žalobkyni bylo oprávněným subjektem vydáno osvědčení o znalosti českého jazyka, a že tedy má jazykové znalosti na požadované úrovni. Zastavení řízení má dle žalobkyně v daném případě povahu meritorního rozhodnutí, a to i s ohledem na princip právní jistoty. Opakované zahajování řízení s totožným předmětem řízení a z totožného důvodu je v rozporu s překážkou *rei administratae* a jako takové je nepřípustné. Napadené rozhodnutí je navíc v rozporu s předchozím právním názorem žalované, což se neslučuje s principy právní jistoty a legitimního očekávání, a je navíc založeno pouze na domněnkách a spekulacích správního orgánu.
6. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že námitky žalobkyně považuje za nedůvodné, a proto navrhla zamítnutí žaloby. Žaloba dle žalované nepřináší novou relevantní argumentaci, která by zákonnost napadeného rozhodnutí zpochybňovala. Současně žalovaná poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2018, č. j. 11 A 216/2017-63, dle kterého ustanovení § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nestanovuje ministerstvu povinnost zabývat se okolnostmi, za jakých žalobkyně získala osvědčení v rozporu se skutečností.
7. Žalobkyně v replice uvedla k žalovanou zmíněnému rozsudku Městského soudu v Praze, že žalobce ve zmiňované věci neuplatnil, tak jako žalobkyně v nyní projednávané věci, rozpor mezi národní a unijní úpravou [čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES]. Znovu zdůraznila, že dle směrnice 2003/109/ES je nezbytné v případě zrušení povolení k trvalému pobytu zjistit podvodné jednání cizince. Dle vnitrostátního práva tato podvodnost jednání není relevantní, proto je ustanovení § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v rozporu s čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES. Touto otázkou se tedy Městský soud v Praze nezabýval, neboť napadené rozhodnutí je správními soudy přezkoumáváno vždy pouze v mezích žalobních bodů. Navíc žalobce podal proti rozhodnutí Městského soudu v Praze kasační stížnost.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobkyni bylo rozhodnutím ministerstva ze dne 4. 8. 2015, č. j. OAM-9638-14/TP-2015, vydáno povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců a současně přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území podle § 83 odst. 1 téhož zákona. Jedním z podkladů pro vydání povolení bylo osvědčení o složení jazykové zkoušky vydané jazykovou školou dne 27. 5. 2015. V osvědčení podepsaném jejím ředitelem bylo mimo jiné uvedeno, že žalobkyně zkoušku vykonala dne 27. 5. 2015.

9. Následně však jazyková škola ve sdělení ze dne 30. 11. 2015 uvedla, že žalobkyně dne 27. 5. 2015 zkoušku konala, ale nevykonala ji a nebylo jí vystaveno žádné osvědčení. Jednalo se o opakovaný pokus. Dle jazykové školy byla žalobkyně zapsána pod kódem X s místem narození v H. D., místem pobytu v ČR v K. a číslem cestovního dokladu: X. Při minimálním počtu 12 potřebných bodů v každé části písemné zkoušky dosáhla žalobkyně hodnocení 3 bodů ze čtení s porozuměním, 9 bodů z poslechu s porozuměním a 5 bodů z psaní. Ústní část zkoušky se nekonala.
10. Součástí správního spisu je dále evidenční list uchazeče (žalobkyně) s přiděleným kódem X ke zkušebnímu termínu dne 27. 5. 2015 a s odpovědními listy. Z těchto podkladů vyplývají odpovědi žalobkyně, jejich hodnocení zkušební komisí a výsledné bodové hodnocení žalobkyně (čtení s porozuměním: 3 body, poslech s porozuměním: 9 bodů a psaní: 5 bodů). Z potvrzení o zkoušce z českého jazyka pro trvalý pobyt ze dne 27. 5. 2015 rovněž vyplývají výše uvedené výsledky žalobkyně a neabsolvování ústní části zkoušky. Potvrzení obsahuje podpisy hodnotitelů včetně předsedkyně komise.
11. Ministerstvo původně zrušilo platnost povolení k trvalému pobytu žalobkyně již rozhodnutím ze dne 23. 5. 2016, č. j. OAM-673-10/ZR-2016 (dále jen „původní rozhodnutí ministerstva“), a to ze stejných důvodů jako v prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaná ovšem rozhodnutím ze dne 12. 9. 2016, č. j. MV-99501-4/SO-2016, zrušila původní rozhodnutí ministerstva a řízení o zrušení platnosti povolení žalobkyně k trvalému pobytu zastavila. Důvodem byla formální vada správního řízení, konkrétně absence vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení správního řízení doručeném žalobkyni. Nad rámec toho nicméně žalovaná poznamenala, že skutkový stav je zapotřebí doplnit o důkaz o tom, že osvědčení nebylo jazykovou školou vydáno, resp. že je falešné, přičemž důkazní břemeno spočívá na ministerstvu. Žalovaná rovněž uvedla, že stav věci byl nepřezkoumatelný, neboť v řízení nebylo přesvědčivě vyvráceno tvrzení jazykové školy, že osvědčení nevydala.
12. Přípisem ministerstva ze dne 29. 5. 2017, č. j. OAM-1559-1/ZR-2017, bylo následně se žalobkyní zahájeno správní řízení ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu, a to dle § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu, že k žádosti o povolení trvalého pobytu žalobkyně předložila osvědčení, jehož obsah neodpovídal skutečnosti.
13. Po seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí zaslala žalobkyně vyjádření, v němž uvedla, že z podkladů není zřejmý důvod záměru ministerstva zrušit žalobkyni povolení k pobytu. Žalobkyně zdůraznila, že se ke zkoušce z českého jazyka dostavila, zúčastnila se jí, v dobré víře převzala osvědčení a toto následně použila v řízení o žádosti. Ve škole jí nikdo neřekl, že u zkoušky neuspěla, a z ničeho tak nemohla dovozovat. Jednání žalobkyně neobsahuje podvodný prvek. Žalobkyně odkázala na čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES a současně uvedla, že kdyby zkoušku úspěšně nevykonala, nemohlo by jí být osvědčení vystaveno. Osvědčení je veřejnou listinou, jazykovou školou nebylo zrušeno. Uvedla též, že cizinci, kteří získají trvalý pobyt po pěti letech, jsou zpravidla v české společnosti plně integrováni, mají zde majetek, rodinné a sociální zázemí, a nemohou být tedy o toto vše připraveni pouze na základě neúmyslného předložení dokladu s nesprávnou formulací. Žalobkyně současně poukázala na rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2017, č. j. MV-53416-6/SO-2017, a na skutečnost, že již jedno správní řízení s ní bylo vedeno a na důkazní situaci se od té doby nic nezměnilo.
14. Prvostupňovým rozhodnutím byla dle § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců zrušena platnost povolení žalobkyně k trvalému pobytu a současně byla žalobkyni dle § 77

odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena lhůta k vycestování z území 30 dnů od právní moci prvostupňového rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí bylo mimo jiné uvedeno, že ministerstvo obdrželo podnět na zahájení správního řízení obsahující sdělení jazykové školy, že žalobkyně se dne 27. 5. 2015 zkoušky zúčastnila, zkoušku nevykonala a nebylo jí vystaveno osvědčení. Sdělení jazykové školy rovněž obsahuje celkový počet dosažených bodů žalobkyně v jednotlivých částech zkoušky s tím, že ústní část zkoušky žalobkyně nekonala. Podnět také obsahoval protokoly ze zkoušky ze dne 27. 5. 2015. Je tak zjevné, že žádost o udělení povolení k trvalému pobytu byla kladně vyřízena na základě materiálů neodpovídajících skutečnosti. K vyjádření žalobkyně ministerstvo uvedlo, že žalobkyně zkoušku nesložila, a to dokonce opakovaně. Dne 27. 5. 2015 absolvovala již druhý neúspěšný pokus, a tudíž věděla, jakým způsobem zkouška probíhá, včetně toho, že v případě neúspěchu v písemné části není uchazeč připuštěn k části ústní. Tvrzení žalobkyně jsou účelová, žalobkyně nemohla být v dobré víře. Pokud jde o odkaz na čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES, transpozice tohoto ustanovení je obsažena v § 85 zákona o pobytu cizinců. Čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES nehovoří o tom, kdo se měl podvodu dopustit, zda účastník řízení nebo někdo jiný. Postačuje příčinná souvislost mezi podvodem a získáním statusu rezidenta. Posoudit jazykovou znalost cizince může jen zkušební komise. Ta vyhodnotila jazykovou znalost žalobkyně tak, že podmínky stanovené pro úspěšné složení jazykové zkoušky nesplnila. To, jakým způsobem se neztotožněná osoba dostala k originálnímu formuláři s podpisem ředitele školy a v rozporu se zjištěným stavem věci do formuláře vepsala informace neodpovídající skutečnosti, není předmětem tohoto řízení a není to pro něj dle ministerstva ani podstatné. Osvědčení neprokazuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno, naopak bylo jednoznačně prokázáno, že žalobkyně neprokázala znalost českého jazyka potřebnou k udělení povolení k trvalému pobytu. Ministerstvo nemá povinnost zabývat se přiměřeností vydaného rozhodnutí. Závěrem ministerstvo uvedlo, že není ve veřejném zájmu, aby na území České republiky pobýval cizinec, který povolení k trvalému pobytu získal na základě dokladů neodpovídajících skutečnosti, přičemž je svrchovaným právem každého suverénního státu rozhodovat o povolení vstupu a pobytu cizích státních příslušníků na jeho území. V této souvislosti ministerstvo odkázalo na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 462/03.

15. Žalobkyně v odvolání namítla, že předchozí zastavení řízení má povahu meritorního rozhodnutí, a to i s ohledem na princip právní jistoty. Opakované zahajování řízení s totožným předmětem řízení a z totožného důvodu je v rozporu s překážkou *rei administratae* a jako takové je nepřipustné. Ministerstvo navíc nemůže a nesmí polemizovat s názorem nadřízeného správního orgánu, který je pro něj závazný. Žalobkyně dále poukázala na to, že ministerstvo se nezabývalo úrovní znalosti českého jazyka žalobkyně a vycházelo pouze ze sdělení školy. Osvědčení by dle žalobkyně měla svědčit presumpce správnosti, není tedy zjevné, na základě čeho je upřednostňováno sdělení ředitele školy. Osvědčení může být zrušeno pouze na základě § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád"), k čemuž však nedošlo. Ministerstvo si dle žalobkyně navíc učinilo úsudek o předběžné otázce, o které si však ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu úsudek učinit nemůže, neboť popsany závěr je závěrem o spáchání trestného činu. Žalobkyně navíc uvedla, že z předložení cestovního pasu žalobkyní při zkoušce neplyne, že u zkoušky neuspěla. V případě osvědčení se nejedná o doklad o vykonání zkoušky, ale o doklad o znalosti českého jazyka. Osvědčení není padělané, pozměněné ani neobsahuje údaje podstatné pro posouzení žádosti, které by

neodpovídaly skutečnosti. Jednání žalobkyně neobsahuje podvodný prvek, což je významné z hlediska výkladu § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Směrnice 2003/109/ES vyžaduje, aby bylo prokázáno podvodné jednání cizince, přičemž vnitrostátní úprava nemůže být pro cizince méně výhodná. Musí se navíc jednat o podstatné údaje pro posouzení žádosti. Nezbytnost a podstatnost zkoušky pro posouzení žádosti nemá oporu v žádném ustanovení směrnice 2003/109/ES. Vykonáním prvostupňového rozhodnutí dojde dle žalobkyně k enormnímu zásahu do jejího soukromého života.

16. Napadeným rozhodnutím žalovaná odvolání žalobkyně zamítla a potvrdila prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění zrekapitulovala skutečnosti vyplývající ze správního spisu a uvedla, že na řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu nelze pohlížet stejně jako např. na řízení o přestupku nebo správním deliktu. V této souvislosti žalovaná poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 As 28/2012 - 33, dle kterého nemá správní vyhoštění charakter správního trestu, ale je svou povahou zvláštním preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví. Dle názoru žalované nelze považovat ministerstvem vnitra vedené řízení pod sp. zn. OAM-9638/TP-2015 (míněno pravděpodobně řízení vedené pod sp. zn. č. j. OAM-673/ZR-2016 – pozn. soudu) za prolomení zásady *ne bis in idem*, neboť se nejedná o dvojí trestání žalobkyně. Předmětem správního řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu bylo totiž toliko posouzení, zda v případě žalobkyně došlo k naplnění důvodu pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu na území dle ustanovení § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Jsou-li navíc ministerstvem zjištěny důvody pro zahájení řízení, je povinno zahájit řízení z moci úřední dle § 42 a § 46 odst. 1 správního řádu. Žalovaná v této souvislosti poukázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02, dle kterého platí, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z vlastního podnětu, zahájí či nikoliv, neboť správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí. Ministerstvo tak bylo v daném případě oprávněno a povinno řízení zahájit, neboť na základě sdělení jazykové školy a později získané dokumentace o průběhu a výsledku jazykové zkoušky vzniklo důvodné podezření, že povolení k trvalému pobytu bylo žalobkyni uděleno na základě předložení náležitosti, která neodpovídala skutečnosti. Ministerstvo dospělo k závěru, že žalobkyně nesložila úspěšně jazykovou zkoušku jako nutný předpoklad pro získání osvědčení jednak na základě sdělení jazykové školy a jednak na základě dokladů o průběhu jazykové zkoušky ze dne 27. 5. 2015. Zejména z dokladů o průběhu jazykové zkoušky je zřejmé, že se žalobkyně v den datování vydání osvědčení skutečně dostavila k jazykové zkoušce, avšak neuspěla, jak je zřejmé z evidenčního listu uchazeče vydaného jazykovou školou, kde jsou uvedeny kódy „P“ – dle vysvětlivky zkontrolovaný a přítomný uchazeč a „N“ – dle vysvětlivky uchazeč, který neuspěl, tj. nedosáhl 60 % z 20 bodů, které mohl dosáhnout (tj. 12 bodů) v písemné nebo ústní zkoušce. Z potvrzení o zkoušce z českého jazyka pro trvalý pobyt v ČR konané dne 27. 5. 2015 je zjevné, že žalobkyně neuspěla v části čtení s porozuměním (získala toliko 3 body), v části poslech s porozuměním (získala toliko 9 bodů) a ani v části psaní (získala toliko 5 bodů), což nedostačovalo na požadovaných 12 bodů v každé části písemné zkoušky. Z této listiny je rovněž zřejmé, že žalobkyně neabsolvovala ústní část zkoušky, neboť k ní nebyla připuštěna. Celkově tak nemohla uspět. Žalobkyně se sice na zkoušku dostavila, ale nesložila ji úspěšně, a tudíž neměla disponovat osvědčením. Věrohodnost výše uvedených písemností prokazujících pro žalobkyni neúspěšné přezkoušení dokládají i přiložené

odpovědní listy z jednotlivých částí písemné zkoušky, stvrzené podpisy hodnotících členů zkušební komise. Vyhodnocení písemné zkoušky odpovídá tomu, co je uvedeno v evidenčním listu uchazeče a co je uvedeno v potvrzení o zkoušce z českého jazyka. Žalobkyni byl přidělen kód X a ten je zaznamenán jak v evidenčním listu uchazeče, tak v potvrzení o zkoušce z českého jazyka pro trvalý pobyt v ČR, tak i v jednotlivých odpovědních listech. Přidělený kód je zjevným identifikátorem žalobkyně. Nic nenasvědčuje ani např. záměně žalobkyně s jinou osobou. Písemnosti o průběhu jazykové zkoušky ze dne 27. 5. 2015 dávají přesvědčivý obraz o jejím průběhu. Je tedy zřejmé, že ministerstvo nepochybovalo, když považovalo písemnosti dokumentující průběh jazykové zkoušky za dostačující pro vydání napadeného rozhodnutí. Žalobkyně sice tvrdila, že dne 27. 5. 2015 vykonala zkoušku z českého jazyka, ale nepředložila ministerstvu žádné důkazy, které by potvrdily, že během jazykové zkoušky složila úspěšně všechny části písemné zkoušky i ústní zkoušku, a tedy neprokázala, že osvědčení odpovídá skutečnosti. Z obsahu prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že ministerstvo postavilo své rozhodnutí nikoli na tom, že by žalobkyně předložila padělané nebo pozměněné osvědčení, ale na tom, že předložené osvědčení neodpovídalo skutečnosti. Konstatování toho, zda žalobkyně splnila podmínky pro získání osvědčení, příslušelo toliko zkušební komisi. Žalobkyně sama uvedla, že se ke zkoušce dostavila. Žalovaná v této souvislosti poukázala na rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009-153. Žalobkyně si musela být vědoma toho, že pakliže má být úspěšná v jazykové zkoušce, musí splnit kritéria pro složení jazykové zkoušky a splnění podmínek musí být konstatováno zkušební komisí. Z evidenčního listu uchazeče je zřejmé, že žalobkyně osobně předložila jazykové škole doklady nutné k účasti na jazykové zkoušce (cestovní doklad) a uhradila hotovost nutnou k účasti na jazykové zkoušce, neboť v jejím případě již jednu jazykovou zkoušku neúspěšně vykonala. Díky předchozímu neúspěšnému pokusu o složení jazykové zkoušky měla žalobkyně zkušenosti s tím, jak jazyková zkouška probíhá. Pakliže by jí nebyla dostatečně známa kritéria pro úspěšné absolvování jazykové zkoušky, měla se informovat na kritéria úspěšnosti u jazykové školy, resp. u zkušební komise. Žalovaná proto považuje tvrzení žalobkyně o složení zkoušky za účelové. Skutečnost, že jazyková škola nezrušila platnost osvědčení, není pro případ žalobkyně rozhodná, neboť skutková podstata § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců neobsahuje ustanovení o tom, že by podmínkou pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu bylo pozbytí platnosti předloženého dokladu. Podle čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109/ES mohou členské státy požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem. Za takové opatření pak lze bezpochyby považovat povinnost stanovenou žadatelům o povolení k trvalému pobytu vnitrostátní úpravou, a to dle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o pobytu cizinců prokázat požadovanou znalost českého jazyka. Dle čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES ztrácí dlouhodobě pobývajícím rezident nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jestliže bylo zjištěno, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta bylo získáno podvodem. Výše uvedené umožňuje zrušit platnost povolení k trvalému pobytu, jež získal cizinec na základě podvodného jednání v souvislosti s osvědčením, na jehož základě získal povolení k trvalému pobytu. Je zřejmé, že žalobkyně nebyla schopna prokázat komunikační znalosti českého jazyka na příslušné úrovni, čehož si musela být vědoma. Neměla proto předkládat ministerstvu osvědčení, jež neodpovídalo skutečnosti. Ministerstvo bylo povinno i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobkyně, neboť v daném řízení byla žalobkyni ukládána povinnost vycestovat z území. Ministerstvo zjevně nepostavilo své rozhodnutí na tom, že

by byl spáchán trestný čin, ale na tom, že předložené osvědčení neodpovídalo skutečnosti. Ministerstvo navíc v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu nemá zákonnou povinnost posuzovat dopad napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. V této souvislosti poukázala žalovaná na rozsudky NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015-51, a ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30. Komise je přesvědčena, že zákonodárce test proporcionality provedl již při přijímání zákonné úpravy. Povinnost zkoumat přiměřenost dopadů do rodinného a soukromého života žalobkyně nestanovuje ani § 174a zákona o pobytu cizinců. Nad rámec uvedeného však žalovaná konstatovala, že žalobkyně sice uvedla, že je zde ekonomicky a sociálně zcela asimilována, avšak nijak uvedené nekonkretizovala. Samotná délka jejího pobytu neznačí důvod, pro který by prvostupňové rozhodnutí mělo mít nepřiměřený dopad do soukromého života žalobkyně.

Posouzení žaloby soudem

17. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 6. 6. 2018), osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť oba účastníci vyslovili s tímto postupem souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.
18. Podle § 70 odst. 2 písm. h) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka vydaný osobou uskutečňující zkoušku znalosti českého jazyka v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem vydaným podle § 182a odst. 1 písm. a), není-li dále stanoveno jinak.
19. Podle § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže byl cizinci trvalý pobyt povolen na základě předložených padělaných anebo pozměněných náležitostí nebo náležitostí, v nichž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti.
20. Podle čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES ztrácí dlouhodobě pobývajících rezident nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, jestliže bylo zjištěno, že toto jeho právní postavení bylo získáno podvodem.
21. Soud v první řadě konstatuje, že výkladem shora citovaných ustanovení na obdobném skutkovém půdorysu se správní soudy již opakovaně zabývaly (srov. např. rozsudky NSS ze dne 10. 4. 2019, č. j. 9 Azs 392/2018-48, publ. pod č. 3893/2019 Sb. NSS, a ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 Azs 430/2018-38). Soud přitom nespatřuje žádný důvod k tomu, aby se v této věci odchýlil od závěrů těchto rozsudků, protože případy posuzované v těchto věcech vyvěrají z totožných žalobních bodů i srovnatelného skutkového stavu a průběhu správních řízení. V projednávané věci žalovaná postupovala ve shodě s touto judikaturou a v odůvodnění napadeného rozhodnutí své závěry přilehavě, srozumitelně a přesvědčivě odůvodnila. Soud se proto se závěry žalované plně ztotožňuje a odkazuje na ně.
22. Ve správním řízení bylo spolehlivě prokázáno, že žalobkyně požadovanou zkoušku z českého jazyka nesložila. Pokud tedy předložila osvědčení o jejím úspěšném absolvování, jednalo se o doklad [dle § 70 odst. 2 písm. h) zákona o pobytu cizinců podstatný pro posouzení žádosti], v němž uvedené údaje neodpovídaly skutečnosti. Jazyková škola

doložila přesvědčivé podklady svědčící o tom, že žalobkyně nebyla u zkoušky úspěšná, resp. nezískala dostatek bodů k tomu, aby byla připuštěna k ústní části zkoušky. Nevystaly přitom žádné pochybnosti o pravdivosti těchto informací, žalobkyně správnost listin doložených jazykovou školou (zejména odpovědních archů dokumentujících výsledek zkoušky) nijak relevantně nezpochybnila. Soud neuvěřil žalobkyni, že byla v dobré víře, pokud se domnívala, že požadovanou zkoušku složila, a proto obdržela příslušné osvědčení. Pokud žalobkyně absolvovala uvedenou jazykovou zkoušku již podruhé a navíc deklaruje určité znalosti českého jazyka, je značně nepravděpodobné, že by si nebyla vědoma toho, že se zkouška skládá ze dvou částí, přičemž k jejímu úspěšnému složení je nutné absolvovat úspěšně obě dvě tyto části. Tvzení žalobkyně, že se cizinci dostávají k vykonání této zkoušky, aniž by vůbec znali nejzákladnější podmínky jejího úspěšného složení, a tedy aniž by na jejím konci vůbec pochopili, zda ji absolvovali, je podle soudu spekulativní a nevěrohodné. Nelze uvěřit tvrzení, že žalobkyně neuspěla v žádné ze tří částí písemné zkoušky, vůbec nebyla připuštěna k části ústní, a přesto odešla s pocitem, že ve zkoušce uspěla. Není ani namístě zabývat se hypoteticky tím, že by snad žalobkyně mohla být sama obětí podvodu, neboť to se jeví velmi nevěrohodné a nepravděpodobné. I pokud by nějakým nedopatřením bylo osvědčení o složení zkoušky vydáno žalobkyni poté, co ani neabsolvovala druhou část zkoušky, nebylo by možno doložení takové listiny zjevně neodpovídající skutečnosti k žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu považovat za jednání žalobkyně učiněné v dobré víře.

23. Pokud jde o namítanou presumpci správnosti osvědčení jazykové školy (coby veřejné listiny), pozdější sdělení jazykové školy soud ve shodě se žalovanou považuje za spolehlivý důkaz vyvracející pravdivost osvědčení. Zásadní význam přitom má fakt, že skutečnosti uvedené v pozdějším sdělení jazykové školy (či jeho přílohách) nebyly relevantně zpochybněny. Pro účely řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu postačí, že jsou údaje uvedené v osvědčení jazykové školy o vykonání jazykové zkoušky účinně vyvráceny za pomoci autentických a relevantně nezpochybněných záznamů o průběhu zkoušky. Není nezbytné zjišťovat, kdo je odpovědný za vzniklou situaci, tj. kdo ve skutečnosti vystavil osvědčení o vykonání jazykové zkoušky a zda podpisy na něm jsou pravé. Veřejná listina je totiž nadána pouze vyvratitelnou presumpcí správnosti, a proto i když není osvědčení zrušeno postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu, je možné jím osvědčované skutečnosti účinně popřít prokázáním opaku, jako k tomu došlo v případě žalobkyně předložením jí vyplněných zkušebních archů včetně jejich vyhodnocení.
24. Není sporu o tom, že úspěšné složení jazykové zkoušky (předložení osvědčení o něm) je podstatnou podmínkou pro získání povolení k trvalému pobytu. Požadavek na doložení určité znalosti českého jazyka jako předpoklad pro udělení povolení k trvalému pobytu je přitom v souladu s čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109/ES, podle kterého *„členské státy mohou požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem“*. Toto ustanovení členským státům přiznává možnost podmínit získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta předchozím splněním některých integračních podmínek. Prokázání znalosti jazyka hostitelského členského státu na určité úrovni je zcela jistě v souladu s naplňováním cílů sledovaných směrnicí, neboť jeho smyslem je usnadnit komunikaci mezi státními příslušníky třetích zemí a státními příslušníky dotčeného státu a případně podpořit vzájemné působení a rozvoj sociálních vztahů mezi nimi. Takový požadavek tedy lze považovat za integrační opatření. Povinnost složit zkoušku z jazyka na určité úrovni, jako předpoklad pro udělení povolení k trvalému pobytu, tak nelze považovat za požadavek, který by byl v rozporu s unijním právem (srov.

rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. června 2015, C-579/13, *P. a S.*, odst. 47-49). Český právní řád požaduje prokázání toliko základní znalosti českého jazyka (na úrovni A1 podle Společného evropského referenčního rámce pro jazyky), což je zajiště naprosto přiměřené pro získání povolení k trvalému pobytu.

25. Z povinnosti vykládat § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců konformně s čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES plyne, že k naplnění jeho podmínek je potřebný aspekt podvodného jednání, byť v samotném zákonném ustanovení není tento pojem uveden. Jinak řečeno, ke zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu je možno přistoupit pouze tehdy, pokud jsou cizincem předložené náležitosti padělané anebo pozměněné, v takovém případě je totiž aspekt „podvodnosti“ obsažen již v samotném pojmu padělání či pozměnění, anebo pokud cizinec předloží náležitosti, v nichž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti, a to z důvodu podvodného jednání. Z ničeho však neplyne, že by podmínka „podvodu“ uvedená v čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES byla naplněna pouze spácháním trestného činu podvodu ve smyslu § 209 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 86/2015 Sb. (dále jen „trestní zákoník“), neboť takový výklad by odporoval principu autonomního výkladu pojmů unijního práva. I s přihlédnutím k jiným jazykovým verzím uvedeného článku lze dovodit, že pouze požaduje, aby právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta bylo získáno „podvodným jednáním“ v obecném významu tohoto spojení, nikoli nutně aby bylo získáno „podvodem“ ve smyslu trestního práva. Ze směrnice 2003/109/ES a ani z § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců přitom neplyne ani předpoklad, že se podvodného jednání musí dopustit sám cizinec, o jehož povolení k trvalému pobytu jde. Naopak Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, C-557/17, *Y. Z. a další*, odst. 64 -74, dospěl k závěru, že se nikdo nemůže dovolávat zachování práv, která byla nabyta podle směrnice 2003/109/ES prostřednictvím podvodu, nezávisle na tom, zda tento podvod byl či nebyl spáchán nositelem těchto práv nebo zda mu byl znám, protože rozhodující skutečností je, že nabytí uvedených práv bylo důsledkem podvodu. Podle čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES státní příslušník třetí země ztrácí právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu této směrnice, pokud se prokáže, že toto právní postavení bylo získáno na základě pozměněných dokladů, a to i tehdy, pokud tento státní příslušník o podvodné povaze těchto dokladů nevěděl.
26. Soud tedy shrnuje, že podstatné je pouze to, že k podvodnému jednání došlo a cizinec z něj profitoval získáním či udržením pobytového oprávnění. V nynějším případě bylo pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dostatečné již to, že bylo bez důvodných pochyb prokázáno, že se podvodného jednání dopustila sama žalobkyně, která u zkoušky neuspěla, svého neúspěchu si musela být vědoma, a přesto předložila osvědčení tvrdící pravý opak, na základě něž získala trvalý pobyt spolu se statutem dlouhodobě pobývajícího rezidenta. I samotné předložení osvědčení, které prokazuje úspěšné složení zkoušky, přestože zkouška byla složena neúspěšně, je nutno chápat jako „podvodné jednání“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES.
27. Jádrem podvodného jednání bylo předložení osvědčení o složení jazykové zkoušky, jež bylo nepravdivé (a jehož si navíc žalobkyně bezpochyby musela být vědoma). Žalovaná proto neměla důvod se zabírat tím, zda v době vydání napadeného rozhodnutí žalobkyně měla či neměla potřebné jazykové dovednosti. Podstatné byly její jazykové dovednosti v době, kdy skládala jazykovou zkoušku, o níž mělo vypovídat předložené osvědčení, schopnost žalobkyně je v průběhu zkoušky úspěšně demonstrovat a jejich zhodnocení

zkušební komisí. I kdyby žalobkyně ve skutečnosti disponovala dostačujícími jazykovými dovednostmi v době skládání jazykové zkoušky, ale nebyla schopna či ochotna je z libovolného důvodu předvést, nemohlo by jí být vydáno osvědčení o složení zkoušky. Předložení pozitivního osvědčení by tak bylo i v takovém případě podvodným jednáním. Proto skutečnost, že žalovaná nevedla dokazování ke skutečné úrovni jazykových dovedností žalobkyně, není způsobila vyvolat nezákonnost napadeného rozhodnutí.

28. Důvodnou neshledal soud ani námitku žalobkyně, podle níž zahájení správního řízení a vydání rozhodnutí ve věci samé bránila překážka věci pravomocně rozhodnuté (*rei administratae*). Esenciálním důvodem zrušení původního rozhodnutí ministerstva bylo procesní pochybení spočívající v tom, že ministerstvo ve vyrozumění o zahájení původního správního řízení popsalo zcela nedostatečně předmět řízení, o němž bylo původní správní řízení vedeno. K zastavení původního řízení tedy došlo z ryze procesních důvodů, neboť dle žalované předmětnou vadu řízení nebylo možné zhojit jinak, než zastavením původního řízení a zahájením nového řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu žalobkyně. Žalovaná ostatně v odůvodnění rozhodnutí ze dne 12. 9. 2016 výslovně udělila ministerstvu pokyn, aby po zastavení původního řízení bylo z moci úřední zahájeno ve věci zrušení povolení žalobkyně k trvalému pobytu nové správní řízení. Byť se soudu názor žalované o nutnosti zastavení původního řízení nejeví jako správný, neboť vada mohla být v již zahájeném řízení bezpochyby odstraněna novým vyrozuměním, v němž by byl žalobkyni řádně osvětlen předmět řízení, je třeba uvést, že přezkum rozhodnutí žalované ze dne 12. 9. 2016 není předmětem projednávané věci, a proto soud nemůže jeho zákonnost detailně hodnotit. Je však zřejmé, že toto rozhodnutí nepředstavuje meritorní rozhodnutí, které by zakládalo překážku věci pravomocně rozhodnuté. Je třeba odkázat i na § 48 odst. 2 správního řádu, z něhož plyne, že překážka věci pravomocně rozhodnuté vzniká jen v těch případech, kdy bylo dřívejším rozhodnutím již pravomocně rozhodnuto o přiznání téhož práva nebo uložení téže povinnosti téže osobě z téhož důvodu. V daném případě nebylo žalobkyni rozhodnutími správní orgánů v původním řízení přiznáno žádné právo ani uložena žádná povinnost a její právní postavení se zastavením původního řízení nikterak nezměnilo. Žalovanému proto nic nebránilo zahájit z moci úřední nové řízení o zrušení povolení žalobkyně k trvalému pobytu.

29. Soud přitom nepřehlédl, že žalovaná v rozhodnutí ze dne 12. 9. 2016 vyslovila některé úvahy týkající se merita věci (částečně i nesrozumitelně; viz např. *„Komise přisvědčila rovněž námitce odvolatelky o nepřezkoumatelnosti stavu věci, neboť v řízení nebylo přesvědčivě vyvráceno tvrzení školy, že osvědčení o jazykové zkoušce nevydala.“* – důraz doplněn soudem). Šlo však zjevně o úvahy učiněné nad rámec zrušovacích důvodů, jež nemají vliv na nemeritorní povahu rozhodnutí žalované ze dne 12. 9. 2016. Podstatné navíc je, že názor žalované vyslovený v rozhodnutí ze dne 12. 9. 2016 o tom, že by mělo být prokázáno, že *„škola uvedené osvědčení o vykonání zkoušky nevydala nebo že osvědčení je falešné“*, je v rozporu se závěry judikatury NSS i zdejšího soudu týkajícími se výkladu § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (viz body 25 až 27 tohoto rozsudku). Ministerstvo ani žalovaná tedy nepochybily, pokud ve správním řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, vycházely z relevantní judikatury, nikoliv z blíže neodůvodněných úvah žalované vyslovených v jejím dřívejším rozhodnutí.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným. Proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
31. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšná žalovaná vznik nákladů o žalobě netvrdila ani ze soudního spisu neplyne, že by jí vznikly nějaké náklady nad rámec její běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 je 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 11. listopadu 2020

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