



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Petrem Sedlákem ve věci

žalobce: **M. M.**, nar. X,
státní příslušnost X
bytem X
zastoupená JUDr. Matějem Šedivým, advokátem,
sídlem Václavské náměstí 21, Praha

proti
žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2023, č. j. MV-139738-5/SO-2023

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. 3. 2023, č. j. OAM-9479-8/TP-2022, kterým ministerstvo zastavilo řízení o žádosti žalobkyně o trvalý pobyt podané § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999

Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen ZPC) podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2002 Sb., správního řádu.

II. Podání účastníků

2. Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí námitkou nesprávného pochopení odvolací argumentace a nesprávné aplikace koncentrace řízení. V odvolání i žalobě brojila proti nesprávnému procesnímu postupu správních orgánů, které zastavily řízení o její žádosti, namísto věcného posouzení, neboť v řízení před správním orgánem prvního stupně doložila část vysvědčení o svém vzdělání. Žalobkyně tedy doložila důkaz, byť by kvalitativně nepostačoval, měla být proto vyzvána dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2002 Sb., správního řádu, a poté měla být případně její žádost zamítnuta.
3. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby s odkazem na žalobou napadené rozhodnutí a správní spis. Dále odkázal i na informaci Krajského ředitelství policie Zlínského kraje ze dne 9. 6. 2023, dle které bylo s žalobkyní zahájeno řízení o správním vyhoštění, neboť od 29. 11. 2022 pobývala na území ČR bez platného oprávnění k pobytu.

III. Posouzení věci krajským soudem

4. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná. Za splnění podmínek § 51 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
5. Žaloba není důvodná.
6. Předmětem řízení je otázka, zda správní orgány v souladu se zákonem zastavily řízení o žádosti žalobkyně o trvalý pobyt, nebo zda měly její žádost připustit k věcnému přezkumu a rozhodnout o ní meritorně.
7. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti.
8. Žalobkyně podala dne 6. 6. 2022 žádost o trvalý pobyt dle § 68 odst. 1 ZPC, neboť na území ČR pobývala nepřetržitě po dobu nejméně pěti let. Správní orgán prvního stupně vyzval žalobkyni výzvou ze dne 6. 6. 2022, č. j. OAM-09479-2/TP-2022, k odstranění vad žádosti, a to k doložení dokladu prokazujícího znalost českého jazyka. Ve výzvě zároveň poučil žalobkyni o tom, jaký doklad může k prokázání znalosti českého jazyka předložit, a zároveň poučil žalobkyni, že doklad předkládat nemusí v případě, že v uplynulých 20 letech studovala nejméně po dobu jednoho roku nepřetržitě na základní, střední nebo vysoké škole s českým vyučovacím jazykem anebo absolvovala studijní program zaměřený na český jazyk po uvedené době, a dále o dalších podmínkách, za jejichž splnění nemusí požadovaný doklad předkládat.
9. Žalobkyně v reakci na výzvu správního orgánu prvního stupně doložila vysvědčení ze ZŠ Y, z osmého ročníku, ze kterého vyplývá, že žalobkyně byla z českého jazyka hodnocena pouze ve druhém pololetí školního roku.
10. Po doplnění žádosti správní orgán prvního stupně řízení zastavil řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu s tím, že žalobkyně v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti.
11. V podaném odvolání žalobkyně doložila vysvědčení ze ZŠ X, za osmý ročník základní školy, ze kterého vyplývá, že v prvním pololetí byla z českého jazyka uvolněna, vysvědčení ze ZŠ X, za sedmý ročník základní školy, ze kterého vyplývá, že žalobkyně byla z českého jazyka

uvolněna v obou pololetích. Z obou vysvědčení vyplývá, že žalobkyně byla hodnocena pouze ze dvou předmětů v osmém ročníku v prvním pololetí, a to z anglického a francouzského jazyka. Dále doložila výpis z vysvědčení za první pololetí devátého ročníku ze ZŠ Y, ze kterého vyplývá, že byla hodnocena z předmětu český jazyk. V doplnění odvolání namítla, že správní orgán prvního stupně neměl řízení zastavit, ale žádost projednat věcně, neboť obsahově hodnotil potvrzení základní školy, tj. zabýval se jinak nedostačující náležitostí žádosti, a žalobkyně byla zkrácena na právech dle § 36 odst. 3 správního řádu.

12. Podle § 68 odst. 1 ZPC se povolení k trvalému pobytu na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let.
13. Podle § 70 odst. 2 písm. h) ZPC 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) (dále jen „zkouška z jazyka“), není-li dále stanoveno jinak.
14. Podle § 70 odst. 5 ZPC doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka podle odstavce 2 písm. h) se nevyžaduje od cizince, který **a)** nedosáhl věku 15 let, **b)** prokáže, že v průběhu 20 let předcházejících podání žádosti o povolení trvalého pobytu byl nejméně 1 školní rok nepřetržitě žákem základní anebo střední školy nebo nejméně 1 akademický rok studoval vysokou školu s českým vyučovacím jazykem anebo studijní program zaměřený na český jazyk na vysoké škole, **c)** prokáže, že absolvoval jinou obecně uznávanou zkoušku z českého jazyka, která je pro účely tohoto zákona stanovena prováděcím právním předpisem jako rovnocenná zkoušce z jazyka, **d)** žádá o povolení k trvalému pobytu podle § 66 nebo po zániku oprávnění k trvalému pobytu podle § 87 odst. 7 písm. a) bodu 4, **e)** prokáže, že má tělesné nebo mentální postižení, mající vliv na jeho schopnost komunikovat, nebo **f)** dosáhl věku 60 let.
15. Podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).
16. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
17. Podle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
18. Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se

takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.

19. Na prvním místě dospěl soud na základě obsahu správního spisu k závěru, že žádost žalobkyně neobsahovala všechny náležitosti, neboť žalobkyně nepředložila doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka vydaný osobou uskutečňující zkoušku znalosti českého jazyka v rozsahu, ani nedoložila ve smyslu shora citovaného § 70 odst. 5 ZPC žádnou skutečnost, na jejímž základě by nebyla zkouška z českého jazyka vyžadována. Správní orgán prvního stupně v souladu se zákonem žalobkyni vyzval k doložení buď zkoušky z českého jazyka nebo k prokázání skutečnosti, že se v jejím případě zkouška z českého jazyka nepožaduje.
20. Soud se ztotožňuje se správními orgány obou stupňů v tom, že žalobkyně výzvu správního orgánu nesplnila, neboť nedoložila ani doklad o zkoušce z českého jazyka ve smyslu § 70 odst. 2 písm. h) ZPC, ani neprokázala, že by v jejím případě nastala některá ze skutečností dle § 70 odst. 5 ZPC.
21. Není sporné, že žalobkyně v řízení před správním orgánem prvního stupně doložila vysvědčení ze ZŠ Y, z osmého ročníku, ze kterého vyplývá, že žalobkyně byla z českého jazyka ve druhém pololetí hodnocena známkou chvalitebně. Žalobkyně byla vyzvána buď k doložení dokladu o zkoušce z českého jazyka ve smyslu § 70 odst. 2 písm. h) ZPC, nebo prokázání toho, že v jejím případě nastala některá ze skutečností dle § 70 odst. 5 ZPC. Vysvědčení ze základní školy by mohlo prokazovat skutečnost dle § 70 odst. 5 písm. a) ZPC, a to že žalobkyně v průběhu 20 let předcházejících podání žádosti o povolení trvalého pobytu byla nejméně 1 školní rok nepřetržitě žákem základní školy s českým vyučovacím jazykem, avšak v případě žalobkyně neprokazuje studium po celou dobu jednoho školního roku.
22. Jiné podklady, které by prokazovaly znalost českého jazyka dle § 70 ZPC, v řízení před správním orgánem prvního stupně nepředložila.
23. Výzva správního orgánu prvního stupně byla zcela jednoznačná. Jasně z ní vyplývalo, jaké skutečnosti má žalobkyně doložit, jaká jí byla pro doložení skutečností stanovena lhůta (30 dnů od doručení výzvy) a jaký bude následek toho, že požadované skutečnosti nedoloží, tj. neodstraní vadu spočívající v chybějících náležitostech [zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu].
24. V případě výzvy správního orgánu prvního stupně k odstranění vad žádosti není ve správním spise založena doručenka, nicméně z data vydání (6. 6. 2022) jasně plyne, že žalobkyně mohla doložit jako poslední své studium za školní rok 2021/2022. Avšak, jak soud uvedl výše, uvedené vysvědčení neprokázalo studium v českém jazyce po dobu jednoho školního roku, ale pouze po dobu jednoho pololetí.
25. Správní orgán prvního stupně vystavěl svůj závěr o zastavení řízení na tom, že žalobkyně v reakci na výzvu správního orgánu prvního stupně doložila studium na základní škole v českém jazyce pouze za jedno pololetí, nikoliv nepřetržitě po dobu jednoho roku, tj. nedoložila doklad prokazující znalost českého jazyka odpovídající zákonným požadavkům § 70 ZPC. Tento názor je správný.

26. Správní orgán prvního stupně totiž vůbec nehodnotil, zda vysvědčení žalobkyně ze ZŠ Y, z osmého ročníku, *věcně* prokazuje dostatečnou znalost českého jazyka v rozsahu, který je vyžadován § 70 ZPC, ale pouze a jediné *procesně* hodnotil splnění výzvy k odstranění vad podání. Je logické, že pokud žalobkyně doložila *část* podkladů, musel se jim správní orgán prvního stupně věnovat, ale to neznamena, že by je věcně hodnotil, nebo měl hodnotit. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zřejmé, že tento posoudil, zda žalobkyní předložený podklad splňuje náležitosti výzvy, a dospěl k závěru, že nikoliv. V případě, že by žalobkyně nedoložila vůbec nic, byl by závěr o nesplnění výzvy bezproblémový. Pokud předložila správnímu orgánu prvního stupně jakýkoliv podklad, bylo na správním orgánu, aby vyhodnotil, zda předložený doklad představuje splnění výzvy, tj. žádost byla řádně doplněna a může být věcně přezkoumána, nebo naopak, zda předložený doklad splnění výzvy nepředstavuje, jako v tomto případě, v důsledku čehož nastane procesní důsledek, na který byla žalobkyně ve výzvě řádně upozorněna, a to že bude řízení zastaveno.
27. Soud zdůrazňuje, že žalobkyně předkládaným vysvědčením odstraňovala chybějící náležitosti žádosti, nikoliv nedostatky již předložených náležitostí žaloby, a tedy nemohl nastat následek v podobě zamítnutí žádosti ve smyslu poučení žalobkyně, které bylo obsaženo ve výzvě ze dne 6. 6. 2022.
28. Ze spisu dále vyplynulo, že správní orgán prvního stupně zastavil řízení rozhodnutím, které bylo vydáno až 31. 3. 2023. Tato skutečnost je podstatná pro hodnocení listin, které předložila žalobkyně k odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
29. V rámci odvolání žalobkyně totiž doložila výpis z vysvědčení za první pololetí devátého ročníku ze ZŠ Y, ze kterého vyplývá, že byla hodnocena z předmětu český jazyk, a byť se nejednalo o jeden ucelený školní rok, doložila, že z předmětu český jazyk byla hodnocena z dvě po sobě jdoucích pololetí. Výpis z vysvědčení za první pololetí deváté třídy základní školy byl vystaven ve Zlíně dne 31. 1. 2023, tj. lze se důvodně domnívat, že ho žalobkyně měla k dispozici před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení a že se nejednalo o novou skutečnost, kterou nemohla žalobkyně uplatnit dříve ve smyslu výjimky § 82 odst. 4 správního řádu.
30. Použití shora citovaného § 82 odst. 4 správního řádu ze strany žalovaného bylo v souladu se zákonem. V posuzované věci se jednalo o řízení o žádosti a žalobkyně mohla výpis z vysvědčení z deváté třídy předložit v řízení před správním orgánem prvního stupně a v odvolacím řízení ani v řízení před soudem nesdělila žádné okolnosti, které by jí objektivně bránily tak učinit. Pro úplnost soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, dle něhož „*smyslem tohoto ustanovení (tj. § 82 odst. 4 správního řádu – pozn. zdejšího soudu) je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízeních o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě; je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu prvního stupně*“. Obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34. Pokud tedy žalobkyně správnímu orgánu prvního stupně dostatečnou součinnost neposkytla, je současná situace důsledkem pouze její nedostatečné procesní aktivity.

31. Soud proto k této otázce uzavírá, že správní orgán prvního stupně v souladu se zákonem zastavil správní řízení o žádosti žalobkyně dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a žalovaný tento postup správně potvrdil jako správný.
32. Pokud jde o argumentaci k § 36 odst. 3 správního řádu, podle tohoto ustanovení musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Z dikce citovaného ustanovení je zřejmé, že se vztahuje pouze na „rozhodnutí ve věci“, které je blíže specifikováno v § 67 odst. 1 správního řádu, podle něhož rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Rozlišována jsou pak rozhodnutí konstitutivní a deklaratorní (která jsou rozhodnutími ve věci) a rozhodnutí procesní povahy.
33. Pro posouzení, zda žalobkyně měla být seznámena před vydáním rozhodnutí s podklady dle § 36 odst. 3 správního řádu, je tedy stěžejní, zda usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v nyní projednávané věci představuje rozhodnutí ve věci či nikoliv.
34. V posuzované věci došlo k zastavení řízení z důvodu, že žalobkyně nesplnila výzvu správního orgánu prvního stupně k odstranění vad žádosti. K věcnému přezkumu podmínek pro vyhovění žádosti (tj. k posouzení, zda žadatelka o trvalý pobyt splňuje podmínky stanovené zákonem) vůbec nedošlo z důvodu nedoložení požadovaných podkladů. Zastavení řízení z tohoto důvodu proto nepředstavuje vyslovení názoru správního orgánu k meritu posuzované otázky, tedy nejde o „rozhodnutí ve věci“, ale o procesní důsledek chybného postupu žalobkyně. Usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v nyní projednávané věci nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti, a ani nemá povahu deklaratorního rozhodnutí. Hodlal-li proto správní orgán prvního stupně řízení o žádosti zastavit z procesních důvodů, neměl povinnost před tím dát žalobkyni příležitost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim.

IV. Závěr a náklady řízení

35. Krajský soud z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
36. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 29. ledna 2025

Petr Sedlák, v. r.

samosoudce