



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **J. A.**, zastoupená JUDr. Hugem Körblem, advokátem se sídlem Hybernská 1007/20, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 5. 2023, č. j. MV-54798-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2023, č. j. 30 A 48/2023-48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2023, č. j. 30 A 48/2023-48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o prokázání zajištění prostředků k pobytu na území České republiky, kterým je podmíněno udělení dlouhodobého víza. Ustanovení § 13 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), umožňuje žadateli prokázat zajištění těchto prostředků i výpisem z bankovního účtu vedeného v cizí měně. Zákon nicméně stanoví jejich minimální výši pouze v českých korunách. Pro posouzení, zda žadatel uvedenou podmínku splnil, je proto nezbytný přepočet zůstatku na tomto účtu z cizí měny na české koruny. Správní orgán je při něm povinen vycházet přednostně z kurzu vyhlášeného Českou národní bankou ke dni podání žádosti, případně ke dni předložení nového výpisu z účtu, umožňuje-li zákon správnímu orgánu k němu přihlédnout.

[2] Žalobkyně je občankou Ghanské republiky. Dne 8. 11. 2022 požádala na Velvyslanectví České republiky v Akkré o udělení dlouhodobého víza za účelem studia na území České republiky. Byla totiž přijata ke studiu bakalářského oboru *Economics and Management* na Mendelově univerzitě v Brně, které mělo probíhat v období od 1. 2. 2023 do 31. 1. 2026. Jednou z příloh žádosti byl výpis z bankovního účtu vedeného u banky GCB Bank PLC v měně ghanské cedi (GHS) na jméno žalobkyně za období od 1. 8. 2022 do 7. 11. 2022, v němž byl uveden konečný zůstatek ve výši 79 752 GHS. Tímto výpisem

žalobkyně prokazovala zajištění prostředků k pobytu na území podle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Na žádost Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) předložila dne 21. 12. 2022 další výpis z bankovního účtu za období od 1. 11. 2022 do 21. 12. 2022 (dále jen „druhý výpis z účtu“), podle něhož činil konečný zůstatek 60 124 GHS.

[3] Ministerstvo o žádosti rozhodlo informací o důvodech neudělení dlouhodobého víza ze dne 26. 1. 2023, č. j. OAM-14194-7/DV-2022, a podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců žalobkyni vízum neudělilo. Bakalářské studium mělo být jen zástupným důvodem k prokázání účelu pobytu a žalobkyně nedostatečně vysvětlila, v čem má pro ni spočívat jeho konkrétní přínos. Žalobkyně zároveň neprokázala zajištění prostředků k pobytu na území ve výši stanovené v § 13 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k zamýšlené roční délce pobytu měla ke dni rozhodnutí prokázat částku 115 810 Kč (zohledňující zvýšení částky existenčního minima k 1. 1. 2023). Ministerstvo však na základě přepočtu zjistilo, že konečný zůstatek uvedený ve druhém výpisu z účtu ve výši 60 124 GHS činil pouze přibližně 109 882 Kč. I když není v odůvodnění rozhodnutí uveden zdroj použitého kurzu, ve správním spisu jsou založeny vytištěné kopie internetových stránek www.kurzy.cz s údaji o přepočtech různých částek v ghanských cedi na české koruny, včetně konečného zůstatku. Přepočet konečného zůstatku byl uskutečněn podle kurzu platného ke dni 23. 1. 2023.

[4] Žalobkyně požádala podle § 180e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza. V žádosti blíže vysvětlila svůj zájem o studium vybraného studijního programu. Podle jejího názoru měla v době podání žádosti prokázat zajištění prostředků ve výši 110 260 Kč (podle částky existenčního minima platné do 31. 12. 2022). V této souvislosti žalobkyně vytkla ministerstvu chybějící odůvodnění, které se týká přepočtu cizí měny na české koruny, a uvedla jednotlivé dny z období, kdy bylo vedeno řízení o její žádosti, v nichž by s ohledem na výkyvy v kurzu ghanského cedi prokázala zajištění prostředků k pobytu na území. Poukázala i na kurz 2,308 vyhlášený Českou národní bankou dne 30. 12. 2022. Žalobkyně předložila nový výpis z bankovního účtu, tentokrát za období od 1. 12. 2022 do 17. 2. 2023 (dále jen „třetí výpis z účtu“), s údajem o konečném zůstatku ve výši 74 348 GHS.

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) jako státní orgán příslušný podle § 180e odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve věci vydala v záhlaví uvedené rozhodnutí, označené jako informace o novém posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza za účelem studia, kterým žádosti žalobkyně nevyhověla. Nesplnění některé z podmínek pro udělení víza, což je důvod pro neudělení dlouhodobého víza podle § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, shledala v tom, že žalobkyně neprokázala zajištění prostředků k pobytu na území. Konečný zůstatek na druhém výpisu z účtu ve výši 60 124 GHS činil ke dni 27. 4. 2023 částku přibližně 109 473 Kč. Ani v tomto případě nebyl zdroj kurzu uveden v odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatelka upozornila, že Česká národní banka vyhlásila žalobkyni uvedený kurz 2,308 až pro měsíc leden 2023, zatímco pro měsíce listopad a prosinec 2022 a únor a březen 2023 vyhlásila kurzy nižší. Pro měsíc prosinec 2022, kdy stěžovatelka doložila druhý výpis z účtu, Česká národní banka vyhlásila kurz 1,698, jemuž odpovídá přepočet uvedeného zůstatku ve výši přibližně 102 091 Kč. Žalobkyně proto nebyla použitím jiného kurzu poškozena, ale zvýhodněna. Jde-li o třetí výpis z účtu, stěžovatelka uzavřela, že podle § 180e odst. 3 zákona o pobytu cizinců nemohou být důvodem žádosti o nové posouzení

pokračování

důvodů neudělení víza skutečnosti, které cizinec nedoložil nebo neuvedl v žádosti o udělení víza.

[6] Proti rozhodnutí stěžovatelky podala žalobkyně žalobu, o níž Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozhodl napadeným rozsudkem tak, že rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Přípustnost žaloby shledal navzdory výluce ze soudního přezkumu podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Jejím použití totiž brání právo na soudní přezkum zaručené v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (při respektování argumentace obsažené v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 12. 2017, *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16), které se uplatní i u rozhodování o udělení dlouhodobého víza za účelem studia [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) ze dne 4. 1. 2018, č. j. 6 Azs 253/2016-49, č. 3718/2018 Sb. NSS].

[7] Krajský soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že by stěžovatelka měla rozhodovat podle právního stavu v době podání žádosti o udělení dlouhodobého víza. Při tomto rozhodování se uplatní obecné pravidlo, že správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, což v tomto případě znamenalo k 26. 1. 2023, kdy byla vydána informace ministerstva (krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40). Prostřednictvím prostředků k pobytu se ostatně prokazuje soběstačnost v době pobytu, pročez by cizincem prokázaná částka měla odpovídat ekonomické realitě. Zvýšení částky existenčního minima od začátku roku 2023 vypovídá o tom, že náklady na zajištění výživy a základních potřeb se v České republice zvýšily a žalobkyně se s nimi bude potýkat. Změna kurzu zase může mít faktický dopad na její schopnost směnit své prostředky v cizí měně za české koruny, v nichž bude většinu svých nákladů na pobyt v České republice hradit. Podle krajského soudu by cizinec neměl finanční prostředky na svůj účet převádět účelově před podáním žádosti jen proto, aby splnil zákonný požadavek pro svůj pobyt. Dostatkem peněz by měl disponovat trvale. Bylo by vhodné, aby měl k dispozici finanční prostředky o něco vyšší než částku vyplývající z právních předpisů a z převodních kurzů platných v době podání jeho žádosti. S určitou rezervou je třeba počítat s ohledem na možnou změnu skutkového i právního stavu, která v průběhu řízení může nastat.

[8] Stěžovatelka postupovala správně, vycházela-li při svém rozhodování z druhého výpisu z účtu, a tedy pro posouzení žádosti byla rozhodnou částka 60 124 GHS. Krajský soud jí však vytkl postup při výpočtu, kolik prostředků má žalobkyně v české měně k dispozici. Již ministerstvo nijak neodůvodnilo výběr kurzů platných právě pro dny 23. a 24. 1. 2023, ani použití dat právě z internetových stránek www.kurzy.cz, a tento postup jednoznačně nevysvětlila ani stěžovatelka. Pouze uvedla jednotlivé kurzy vyhlášené Českou národní bankou pro měsíce listopad 2022 až březen 2023 s tím, že podle kurzu platného pro prosinec 2022 by přepočtení dopadl pro žalobkyni ještě hůře. To ale nebylo podstatné. Správní orgány měly vycházet ze skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí o žádosti.

[9] Částku 60 124 GHS převedlo ministerstvo na české koruny kurzem 1,828 (platným dne 23. 1. 2023) a dospělo k ekvivalentu ve výši 109 882 Kč. Podle krajského soudu je ale takový výpočet značně omezený, neboť kurz ghanského cedi k české koruně byl v rozhodném období „dosti volatilní (proměnlivý)“. Přitom byly k dispozici i informační zdroje uvádějící průměrné kurzy za delší období, které tuto volatilitu do určité míry

kompenzují. Např. průměrný kurz vyhlášený Českou národní bankou pro měsíc leden 2023 byl 2,308 Kč. Vycházel-li by krajský soud z tohoto směnného kurzu, žalobkyně by měla na účtu částku 138 766,19 Kč a požadovanou hranici 115 810 Kč by spolehlivě překonala téměř o dvacet tisíc korun. Rovněž z webové stránky www.kurzy.cz použité ministerstvem a stěžovatelkou vyplývá, že za období od 11. 2. 2022 do 10. 2. 2023 byl průměrný směnný kurz ghanského cedi 2,6138 Kč. Vzal-li by se v potaz tento průměrný kurz za celý rok, měla by žalobkyně na účtu dokonce 157 152 Kč. Z toho je jasné vidět, že ve dnech, které vzala za rozhodné stěžovatelka (a které o 2-3 dny předcházejí dni vydání rozhodnutí o žádosti), byl kurz podstatně nižší, než odpovídalo dlouhodobému průměru, a to ke škodě žalobkyně.

[10] Na podkladu posuzované věci dále krajský soud vyvodil dvě pravidla, kterými by se správní orgány měly řídit při přepočtu cizí měny na české koruny. Podle prvního pravidla by měly u volatilních měn vycházet spíše z průměrného kurzu za delší časové období, typicky jeden měsíc, čtvrtletí či celý rok, než z kurzu platného pro určitý konkrétní den. V opačném případě by byl cizinec vystaven značné míře nejistoty. U měn, jako je ghanské cedi, panují velké výkyvy i v průběhu jednoho měsíce. Použití denního směnného kurzu může pro cizince znamenat obrovský rozdíl. Dva cizinci ze stejné země, kteří podali svou žádost o vízum ve stejné době, by mohli v důsledku použití denního směnného kurzu dopadnout úplně rozdílně v závislosti na tom, kdy správní orgán o jejich žádosti rozhodne. S tím je spojen i prostor pro korupci nebo libovůli správního orgánu, který by mohl s vydáním rozhodnutí vyčkávat na „vhodný“ kurz, ať již ve prospěch nebo v neprospěch cizince. Délka období by měla být zvolena tak, aby co nejvíce odrážela ekonomickou realitu. Delší časový úsek (jeden či více měsíců) bude na místě zvolit tam, kde je kurz dané měny dlouhodobě volatilní oběma směry. Naopak kratší úsek (jeden či více týdnů) může mít vyšší vypovídací hodnotu ve vztahu k hodnotě peněz cizince v situaci, kdy daná cizí měna v poslední době setrvale devaluje.

[11] Druhé pravidlo se týká zjištění směnných kurzů. Podle krajského soudu by měly správní orgány upřednostnit použití kurzu vyhlášeného Českou národní bankou, a nikoli kurzy z neoficiálních zdrojů, používané soukromými subjekty, ledaže by pro nepoužití kurzu České národní banky měly pádný důvod, který řádně vysvětlí.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[12] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Námitky stěžovatelky směřují proti úvaze krajského soudu, že správní orgány by měly u měn s volatilním kurzem brát v úvahu spíše průměrné směnné kurzy vyhlášené na delší období. Posouzení toho, zda je určitá měna volatilní, a následné určení období, za které by měl být použit průměrný kurz dané měny, jde nad rámec pravomocí správních orgánů. Pravidla vyslovená krajským soudem nevyplývají ze zákona o pobytu cizinců. Krajský soud je dovedl pouze ze zásady zákazu libovůle, v důsledku čehož je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[14] Kromě toho stěžovatelka považuje uvedená pravidla za výsledek nesprávného právního posouzení, neboť nejsou založena na relevantních ustanoveních zákona o pobytu

pokračování

cizinců. Stejně tak krajský soud nerespektoval povinnost správních orgánů vycházet ze skutkového a právního stavu v době rozhodnutí. Ministerstvo vycházelo dne 26. 1. 2023, kdy byla vydána informace, z kurzů ve dnech 23. a 24. 1. 2023, což krajský soud označil za chybný postup. Stěžovatelka při vydání žalobou napadeného rozhodnutí dne 5. 5. 2023 použila kurz ze dne 27. 4. 2023, k čemuž se krajský soud nijak nevyjádřil a porušil tak § 75 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017-35, že ústavní princip právní jistoty a předvídatelnosti práva brání tomu, aby bylo rozhodováno případ od případu podle stavu k různému datu v závislosti na tom, kdy bude rozhodnutí příznivé pro věc žadatele.

[15] Stěžovatelka zastává názor, že prostor pro korupci nebo libovůli by spíše než jí použité řešení vytvářela povinnost správních orgánů bez právního základu posuzovat, zda je určitá měna volatilní, případně devalvující, a podle toho určit období, za které má být stanoven průměrný směnný kurz použitý při přepočtení prostředků. Stěžovatelka připouští, že absence výslovné právní úpravy pro přepočet prostředků v cizí měně na české koruny představuje nedostatek, neztotožňuje se však s dotvářením práva způsobem, kterým postupoval krajský soud. Stěžovatelka podotýká, že i jiné právní předpisy vycházejí ze směnného kurzu k určitému okamžiku, nikoli z průměrného kurzu za určité období (např. § 24c a 24d zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 8 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 183 odst. 2 čtvrtá věta a § 184 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů).

[16] Nesprávný je i právní názor krajského soudu, že správní orgány mají pro zjištění směnných kurzů přednostně využívat oficiální zdroje, například kurzy České národní banky. Jelikož taková povinnost ze zákona neplyne, použití neoficiálního zdroje nemůže mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka uvádí, že kurzy měn uvedené na internetových stránkách www.kurzy.cz vycházejí z kurzů vyhlášených Českou národní bankou, jde-li o měny běžně obchodované. U kurzů ostatních měn vychází internetové stránky www.kurzy.cz z kurzů mezibankovního trhu. Stěžovatelka je přesvědčena, že použití kurzu mezibankovního trhu prostřednictvím výše uvedených internetových stránek nemůže mít s ohledem na absenci zákonné úpravy za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, byť i použití kurzů vyhlášených Českou národní bankou na následující měsíc by mělo svůj smysl.

[17] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že trvá na tom, že otázka zajištění prostředků k pobytu měla být posouzena podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2022. Nelze jí klást k tíži změnu právní úpravy, ani nepředvídatelný výběr data, k němuž je zjištěn kurz pro přepočet cizí měny, nebo výběr kurzu, který nemohla znát. Situace žalobkyně je o to těžší, že se nemohla ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, seznámit s podklady rozhodnutí, odhadnout předpokládaný výsledek řízení a případně jej zvrátit doložením dalšího výpisu z účtu. S argumentací stěžovatelky se žalobkyně neztotožňuje. Neobsahuje-li zákon o pobytu cizinců pravidlo pro přepočet cizí měny, neznamená to, že by správní orgán mohl použít kurzy uvedené například na internetových stránkách www.kurzy.cz. Žalobkyně zastává názor, že správní orgány při přepočtu ghanských cedi na české koruny chybovaly tím, z jakých zdrojů čerpaly data

o směnných kurzech a k jakým datům prostředky přepočty. S napadeným rozsudkem souhlasí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Za stěžovatelku jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Následně kasační soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Důvod, pro který stěžovatelka nevyhověla žádosti žalobkyně o udělení dlouhodobého víza za účelem studia, spočíval v neprokázání zajištění prostředků k pobytu na území České republiky. Krajský soud napadeným rozsudkem její rozhodnutí zrušil. Prokazovala-li žalobkyně zajištění prostředků prostřednictvím výpisu z účtu vedeného u banky v cizí měně s volatilním kurzem, podle krajského soudu bylo povinností stěžovatelky vycházet při přepočtu na české koruny z průměrného kurzu za delší časové období a upřednostnit kurz vyhlášený Českou národní bankou. Stěžovatelka tento právní názor nicméně nesdílí a napadený rozsudek považuje za nezákonný. V nedostatku odůvodnění, z něhož není zřejmý právní předpis, který by takovýto postup vyžadoval, patříuje také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

III.a Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[21] Přezkoumatelnost napadeného rozsudku je nezbytným předpokladem posouzení ostatních kasačních námitek stěžovatelky, které směřují vůči právnímu posouzení věci krajským soudem. Je-li stěžovatelkou zpochybňována, bylo povinností Nejvyššího správního soudu, aby se nejprve zabýval právě touto námitkou. Kasační soud v této souvislosti odkazuje na ustálenou judikaturu, v níž provedl výklad pojmu nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, trpí-li vadou skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody. Nepřezkoumatelné bude typicky takové rozhodnutí, ve kterém soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo není-li zřejmé, zda nějaké důkazy v řízení vůbec byly provedeny. Nepřezkoumatelnost ale nelze spatřovat v dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí (např. rozsudek NSS č. j. 2 Ads 58/2003-75).

[22] V posuzované věci směřuje námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku výlučně do právního posouzení. Krajský soud v něm sice neodkazuje na konkrétní ustanovení zákona, z něhož by vyplývala jím dovozená pravidla přepočtu prostředků v cizí měně na české koruny, svou argumentaci však založil na použití ústavních principů vztahujících se k rozhodování orgánů veřejné moci o právech a povinnostech. Z napadeného

pokračování

rozsudku lze seznat právní názor, na němž krajský soud založil své rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nepřisvědčil.

III.b Povinnost prokázat zajištění prostředků k pobytu

[23] Podstatou ostatních námitek stěžovatelky je tvrzené nesprávné právní posouzení věci. Nejvyšší správní soud považuje za žádoucí, aby úvodem jejich posouzení shrnul rozhodnou zákonnou úpravu, která se týká povinnosti cizince prokázat zajištění prostředků k pobytu.

[24] Žalobkyně podala žádost o udělení dlouhodobého víza (§ 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), tj. víza k pobytu nad 90 dnů (§ 17b tohoto zákona), za účelem studia. Podle § 31 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců k ní musela předložit prostředky k pobytu na území. Jde o jednu ze zákonem stanovených náležitostí žádosti, jejíž nesplnění má za následek nepřijatelnost žádosti podle § 169h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Jejím účelem je zamezit vzniku situace, že cizinec pobývajícím na území České republiky nebude schopen sám hradit náklady spojené se svým pobytem. Cizinec je povinen prokázat zajištění prostředků k pobytu také při vstupu na území České republiky, který by mu jinak byl podle § 9 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců odepřen, a na požádání policie i po celou dobu pobytu, což předpokládá § 103 písm. o) tohoto zákona.

[25] Výše finančních prostředků, které mají být žadatelem doloženy, a způsoby, jakými tak lze učinit, jsou stanoveny v § 13 zákona o pobytu cizinců. U víza k pobytu nad 90 dnů se podle § 13 odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců vyžaduje předložení peněžních prostředků alespoň ve výši „15násobku částky existenčního minima, jestliže má pobyt na území přesáhnout dobu 30 dnů, s tím, že tato částka se za každý měsíc předpokládaného pobytu na území zvyšuje o 2násobek částky existenčního minima“. Žalobkyně tak vzhledem k předpokládanému ročnímu pobytu měla povinnost doložit prostředky ve výši 37násobku částky existenčního minima, které v době podání žádosti, tedy do 31. 12. 2022, činilo měsíčně 2 980 Kč (§ 5 odst. 1 a § 9 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 3 nařízení vlády č. 204/2022 Sb., o zvýšení částek životního minima a existenčního minima). Od 1. 1. 2023, tedy v období, kdy bylo o její žádosti rozhodnuto, činilo existenční minimum měsíčně 3 130 Kč (§ 3 nařízení vlády č. 436/2022 Sb., o zvýšení částek životního minima a existenčního minima). Zatímco tedy podle původní úpravy měla žalobkyně prokázat zajištění prostředků ve výši 110 260 Kč, od 1. 1. 2023 byla výše prokazované částky 115 810 Kč. Ustanovení § 13 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců umožňuje prokázat zajištění těchto prostředků „výpisem z účtu vedeného v bance nebo jiné finanční instituci znějícím na jméno cizince, ze kterého vyplývá, že cizinec může během pobytu na území disponovat peněžními prostředky“ v požadované výši. Nakonec je třeba zmínit § 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož se žádost o udělení dlouhodobého víza podává na zastupitelském úřadu, pokud uvedený zákon nestanoví jinak.

[26] Vzhledem k předmětu žádosti o udělení dlouhodobého víza, jakož i tomu, že se podává v zahraničí na zastupitelském úřadu, je obvyklé, že žadatel o vízum prokazuje prostředky k pobytu na území doložením peněžních prostředků v cizí měně. Zákon o pobytu cizinců takový postup nevyklučuje, nestanoví však způsob, jakým by měly být prostředky v cizí měně přepočteny na českou měnu pro účely jejich srovnání s požadovanou částkou.

[27] Nedostatek zákonné úpravy ovšem neznamená, že správní orgán může při posuzování žádostí postupovat libovolně. Právní otázka, jaký kurz měl být použit a k jakému dni měl být tento přepočten učiněn, musí mít řešení odpovídající zákazu libovůle, jehož ústavní základ lze spatřovat v principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Nejvyšší správní soud nadto zdůrazňuje, že *„ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky“* [nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01 (N 45/29 SbNU 417)].

[28] Ze zákazu libovůle vyplývá i požadavek na řádné odůvodnění správního rozhodnutí. Tento požadavek se s ohledem na svůj ústavní základ uplatní i při rozhodování o žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo při novém posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, a to bez ohledu na to, že podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se na příslušná řízení nevztahují ustanovení částí druhé a třetí správního řádu, zahrnující také § 68 odst. 3 správního řádu obecně upravující odůvodnění jako jednu z náležitostí správního rozhodnutí. To, že se posledně uvedené ustanovení nepoužije, neznamená, že správní orgány nemusí tato rozhodnutí odůvodňovat. Zároveň platí, že *„[o]bsah odůvodnění [...] musí být takový, aby uvedený účel, tedy zajištění přezkoumatelnosti rozhodnutí, byl naplněn. Tak tomu je, jsou-li z odůvodnění patrné důvody rozhodnutí v kontextu všeho podstatného, co předcházelo jeho vydání a mělo vliv na jeho obsah“* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

III.c Povinnost přednostního použití kurzu vyhlášeného Českou národní bankou

[29] I když žalobkyně mohla prokázat zajištění prostředků k pobytu výpisem z účtu vedeného v cizí měně, zákon o pobytu cizinců stanoví jejich minimální výši v českých korunách. Posouzení splnění této podmínky proto vyžaduje přepočten takto prokázaných prostředků v cizí měně na české koruny. Jeho konkrétní způsob zákon neupravuje, odpovídá nicméně běžnému chodu věcí, že se přepočten provede na základě kurzu devizového trhu. Jeho výše je skutkovým zjištěním, které lze učinit na základě veřejných zdrojů.

[30] Přepočten cizí měny na české koruny podle kurzu devizového trhu vyžaduje určení, z jakého zdroje má být tento kurz zjištěn a k jakému okamžiku. Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud v tomto ohledu zformuloval dvě obecná pravidla. Nejvyšší správní soud se jimi bude zabývat v obráceném pořadí, které lépe vyjadřuje posloupanost úvah při posouzení věci. Teprve poté, co bude postaveno najisto, z jakého kurzu měl správní orgán vycházet, lze totiž hodnotit jeho volatilitu, a tedy i případnou potřebu vycházet z průměrného kurzu za delší časové období.

[31] Prvním pravidlem, které zformuloval krajský soud, je povinnost správního orgánu upřednostnit použití kurzu vyhlášeného Českou národní bankou před kurzy z neoficiálních zdrojů, ledaže by pro jeho nepoužití byl dán pádný důvod.

pokračování

[32] Podle § 35 odst. b) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, vyhláší Česká národní banka kurz české měny k cizím měnám. Je obecně známou skutečností, že u běžně obchodovaných měn vyhláší Česká národní banka kurz každý pracovní den po 14.30 s platností pro aktuální pracovní den a pro případnou následující sobotu, neděli či státní svátek. U kurzů ostatních měn vyhláší Česká národní banka kurz poslední pracovní den v měsíci s platností pro celý následující měsíc.

[33] Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o České národní bance se podává stručné konstatování, že jde o jednu „z *tradičních funkcí centrální banky*“ (Česká národní rada, 7. volební období, 1992, tisk č. 191). Zákon o České národní bance blíže neobjasňuje účel této funkce, Nejvyšší správní soud ji však nepovažuje za toliko informativní. Nelze přehlédnout, že jde o kurz devizového trhu vyhlášený orgánem veřejné moci, tedy pocházející z oficiálního zdroje, a tudíž jednotlivci i orgány veřejné moci z něj mohou vycházet a jednat v důvěře v jeho správnost. Tomu ostatně odpovídá, že na kurzy vyhlášené Českou národní bankou je běžně odkazováno v jiných zákonech [namátkou např. § 36 odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, nebo § 175 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Kromě toho jsou tyto kurzy používány státními orgány i bez výslovné zákonné úpravy (např. soudy při výpočtu mimosmluvní odměny za právní služby z tarifní hodnoty představované výší peněžitého plnění v cizí měně, viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 23 Cdo 2702/2012-171, nebo ze dne 29. 9. 2015, č. j. 23 Cdo 4260/2014-466; z nedávné doby např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2022, č. j. 23 Cdo 2879/2022-401).

[34] Zákon o pobytu cizinců výslovně nestanoví, že správní orgány mají při přepočtu prostředků prokázaných způsobem podle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců vycházet z kurzu vyhlášeného Českou národní bankou, v souladu s účelem této funkce tak ale nepochybně postupovat mohou. Otázkou zůstává, zda mohou při použití tohoto ustanovení vycházet také z kurzu zjištěného z jiného zdroje. Použitelnost takto zjištěných kurzů připouští některé zákony [např. § 17b odst. 3 zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, který u kurzů devizového trhu, který Česká národní banka nevyhláší denně, předpokládá použití kurzu mezibankovního trhu, nebo § 7 odst. 4 zákona o životním a existenčním minimu, který v případě, že Česká národní banka nevyhláší kurz určité měny, umožňuje použít kurz této měny obvykle používaný bankami v České republice]. Česká národní banka navíc některé kurzy vyhláší předem pro celý následující měsíc, zatímco kurz mezibankovního trhu lze zjistit pro jednotlivé dny. Oba kurzy se tak mohou zásadně lišit, což znamená, že na použití jednoho nebo druhého z nich může záviset, zda žadatel prokázal zajištění prostředků k pobytu, nebo nikoli.

[35] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podmínka prokázání zajištění prostředků k pobytu ve výši stanovené § 13 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců, která spočívá v povinnosti mít k dispozici určitou minimální částku, musí být jednoznačná. Správní orgán zde totiž rozhoduje o právech a povinnostech žadatele, který musí mít jistotu ohledně výše požadované částky. Vzhledem k tomu, že jedinou zákonnou úpravu použitelného kurzu devizového trhu obsahuje § 35 písm. b) zákona o České národní bance, je třeba vyjít právě z tohoto ustanovení. Neexistuje naopak žádná obecná úprava, která by umožňovala použít kurz získaný z jiného zdroje, např. kurz mezibankovního trhu.

V souladu s požadavkem na předvídatelnost práva proto musí mít přednost kurz vyhlášený Českou národní bankou. To platí bez ohledu na to, který z kurzů by mohl být žadatelem vnímán jako příznivější. Přednostní použití jiného kurzu by přicházelo v úvahu jen za předpokladu, že tak stanoví zvláštní zákon nebo půjde o takovou cizí měnu, jejíž kurz Česká národní banka nevyhlašuje. S tímto upřesněním lze přisvědčit závěru krajského soudu o povinnosti stěžovatelky použít přednostně kurz vyhlášený Českou národní bankou.

III.d Povinnost použít kurz platný pro rozhodný den

[36] Druhým pravidlem, které zformuloval krajský soud v napadeném rozsudku, je povinnost správního orgánu vycházet při přepočtu cizích měn s volatilním kurzem na české koruny spíše z jejich průměrného kurzu za delší časové období, typicky jeden měsíc, čtvrtletí či celý rok, než z kurzu platného pro určitý konkrétní den.

[37] Nejvyšší správní soud se předně zabýval souvisejícím právním názorem krajského soudu, že správní orgán posuzuje prokázání zajištění prostředků k pobytu podle kurzu devizového trhu platného v době jeho rozhodování. Stěžovatelka sice tento právní názor nerozporuje, právě od něj se však odvíjí uvedené pravidlo. Požadavek na použití průměrného kurzu za delší časové období měl totiž zamezit negativním následkům, které jsou u volatilních kurzů spojeny s jejich náhlými či krátkodobými změnami. Tyto výkyvy mohou vést k tomu, že částka v cizí měně, která by v určitém delším časovém období zpravidla postačovala k prokázání zajištění prostředků k pobytu, by s ohledem na pokles kurzu právě v den rozhodnutí správního orgánu byla důvodem nevyhovění žádosti. Bylo-li by naopak rozhodnuto o několik dnů dříve či později, příslušná podmínka udělení dlouhodobého víza by byla splněna. Kromě toho měl požadavek na použití průměrného kurzu vyloučit riziko libovůle v postupu správního orgánu, který by mohl vhodným načasováním svého rozhodnutí ovlivnit výsledek řízení.

[38] Krajský soud při rozhodování o žádosti žalobkyně o udělení dlouhodobého víza použil obecné pravidlo, že správní orgány rozhodují podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Podle ustálené judikatury vyplývá toto pravidlo implicitně ze správního řádu, s přihlédnutím např. k § 82 odst. 4, § 90 odst. 4 nebo § 96 odst. 2 (např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). Krajský soud z něho vyšel při řešení dvou právních otázek. První se týkala toho, jaká výše existenčního minima se použije při rozhodování o žádosti žalobkyně, neboť zákon nestanovil žádné přechodné ustanovení, které by jiným způsobem stanovilo vztah staré a nové zákonné úpravy. Jelikož závěr o použitelnosti pozdější výše existenčního minima nebyl kasační stížností rozporován, Nejvyšší správní soud se jím dále nezabýval.

[39] Uvedené obecné pravidlo bylo ale použito i při řešení právní otázky, která spočívala v tom, k jakému dni nebo jinému časovému období správní orgán zjišťuje kurz, který se použije pro přepočet prokázaných prostředků k pobytu v cizí měně na české koruny. Se závěrem krajského soudu, že měl být použit kurz platný ke dni rozhodování, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[40] Použití kurzu platného ke dni rozhodování krajský soud odůvodnil tím, že *„[a]ni nejistota vyplývají z toho, že se v průběhu řízení může změnit jak výše existenčního minima, tak kurz pro přepočet měny [...] nesvědčí pro to, aby žalovaná opustila obecné pravidlo, že se věc*

pokračování

posuzuje vždy podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. [...] Účelem zákonného požadavku je, aby cizinec prokázal, že má dostatek finančních prostředků na pobyt na území České republiky. Tedy aby množství peněz, jež má k dispozici, odpovídalo délce jeho pobytu a minimálním nákladům na život v České republice. [...] Zároveň je třeba mít na paměti, že cizinec by neměl finanční prostředky na svůj účet převádět účelově před podáním žádosti jen proto, aby splnil zákonný požadavek pro svůj pobyt. Naopak by měl dostatkem peněz disponovat trvale. Není proto žádný důvod, proč by měl soud výkladem zákona umožnit, aby si cizinec mohl požadovanou částku spočítat předem, takřikajíc ‚přesně na korunu‘. Bylo by naopak vhodné, aby cizinec měl k dispozici finanční prostředky o něco vyšší, než jak by vyplývalo z právních předpisů a převodních kurzů platných v době podání jeho žádosti. S určitou rezervou je třeba počítat právě proto, že ke změně skutkového i právního stavu v průběhu řízení může dojít“ (body 30 a 31 napadeného rozsudku).

[41] Nejvyšší správní soud konstatuje, že nestanoví-li zákon pro účely rozhodování o žádosti o udělení dlouhodobého víza, který den je rozhodný pro přepočet prostředků prokázaných výpisem z účtu vedeného v cizí měně, pak je povinností správního orgánu upřednostnit takové řešení, které je nejen způsobilé dosáhnout účelu zajištění prostředků k pobytu, ale také respektuje požadavky na zákonnou úpravu vyplývající z ústavního pořádku. Vždy musí být respektována právní jistota adresátů právních norem a s ní spojený požadavek předvídatelnosti práva. Podmínky získání dlouhodobého víza musí být pro žadatele v době podání žádosti seznatelné.

[42] Žadatel musí být schopen zjistit, jakou částku má prokázat, a prokazuje-li ji výpisem z účtu vedeného v cizí měně, jaká částka v cizí měně odpovídá požadovaným prostředkům v českých korunách. To neznamená, že před podáním žádosti nemá počítat s tím, že kurz české koruny k cizí měně se vyvíjí a v průběhu času podléhá změnám. Od podání žádosti již ale závisí na správním orgánu, kdy o ní rozhodne, přičemž žadatel nemůže být při rozhodování o žádosti zcela vystaven nejistotě spojené s pozdějším vývojem kurzu. Vyhovění žádosti nemůže z hlediska podmínky prokázání zajištění prostředků k pobytu záviset na nahodilé okolnosti, kterou je kurz platný v době rozhodnutí správního orgánu. Den rozhodný pro určení kurzu, na jehož základě se provede přepočet, proto nemůže následovat až po dni podání žádosti. Jinak tomu může být jen u nového výpisu z účtu, který by byl předkládán teprve v průběhu řízení. V takovém případě zase den rozhodný pro použití kurzu nemůže následovat až po dni, kdy byl správnímu orgánu předložen nový výpis z účtu. To platí samozřejmě jen za předpokladu, že právní úprava příslušného řízení umožňuje k takovému dodatečnému výpisu přihlídnout.

[43] Současně není důvod, aby rozhodný den předcházel dni podání žádosti, případně dni předložení nového výpisu z účtu, byť by šlo o stejný den, v němž byl výpis pořízen. Z hlediska právní jistoty žadatele obстоjí jak varianta dne podání žádosti, případně dne předložení nového výpisu, tak varianta dne dřívějšího. Za této situace je třeba dát přednost výkladu, který umožní správnímu orgánu rozhodovat na základě co nejaktuálnějších podkladů, včetně hodnoty příslušného kurzu.

[44] Výpis z účtu, kterým žadatel prokazuje zajištění prostředků k pobytu, z povahy věci vypovídá o stavu účtu v době, kdy byl pořízen, a nikoli v době rozhodování. To však bez dalšího nesnižuje význam tohoto dokladu. Ne každý způsob prokázání zajištění prostředků se totiž musí vztahovat přesně k okamžiku, kdy na jeho základě správní orgán rozhodne.

Zákon při stanovení tohoto způsobu prokázání vyšel z předpokladu, že určitý časový odstup není z hlediska účelu povinnosti předložit tento doklad problémem. Takovýto výpis z účtu je sice jednou z náležitostí žádosti, bez níž by o ní nebylo možné rozhodnout, jde nicméně jen o jeden z podkladů při rozhodování o udělení dlouhodobého víza, na jejichž základě si správní orgán posoudí splnění podmínky zajištění prostředků k pobytu na území. Ve stejné logice neztrácí bez dalšího význam ani výpis z účtu vedeného v cizí měně, změní-li se v průběhu řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza kurz takovým způsobem, že tímto výpisem prokazované prostředky již neodpovídají zákonem požadované minimální částce v českých korunách. Tím není zpochybněno obecné pravidlo, že správní orgány rozhodují podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Správní orgán není údají obsaženými ve výpisu vázán a může zohlednit i vývoj kurzu v průběhu řízení. Nic nebrání tomu, aby si v pochybnostech vyžádal po žadateli nový výpis z účtu, jak tomu bylo i v nyní posuzované věci.

[45] Nejvyšší správní soud zastává názor, že provedený výklad vyvrací krajským soudem formulované pravidlo, že správní orgány mají v případě volatilních kurzů brát v potaz spíše průměrné kurzy vyhlášené pro určitý měsíc, čtvrtletí či celý rok, než kurzy platné pro určitý konkrétní den. Takovéto pravidlo nemá zákonný základ a nelze je vyvodit ani s ohledem na právní jistotu žadatele, neboť ta je zaručena již tím, že žadatel může vycházet z kurzu platného v den podání žádosti, který se uplatní i při rozhodování o ní. Požadavek na použití průměrného kurzu, u něhož není zřejmá délka rozhodného období a do něž může být přinejmenším zčásti zahrnuta i doba po podání žádosti, naopak k právní jistotě žadatele nijak nepřispívá. Krajský soud dostatečně neobjasnil, podle jakého kritéria by měl správní orgán určit období, v němž bude zjišťovat průměrný kurz. Požadavek, aby délka období „*co nejvíce odrážela ekonomickou realitu*“, je příliš vágní. Vytkl-li krajský soud stěžovatelce, že použití kurzu platného pro určitý konkrétní den vytváří prostor k tomu, že by se cizinci „*mohli stávat obětí korupce či libovůle*“, stejné riziko je spojeno i s uvážením, které by měl správní orgán při určení období rozhodného pro zjištění průměrného kurzu.

III.e Použití uvedených východisek v posuzované věci

[46] Výklad rozhodné zákonné úpravy provedený Nejvyšším správním soudem lze shrnout následovně: Správní orgán, který rozhoduje o žádosti o udělení dlouhodobého víza, posuzuje prokázání zajištění prostředků k pobytu výpisem z účtu vedeného v cizí měně podle § 13 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců za použití přepočtu zůstatku na tomto účtu na české koruny podle kurzu vyhlášeného Českou národní bankou (§ 35 písm. b) zákona o České národní bance]. Použije při tom kurz platný ke dni podání žádosti, případně pro den, kdy žadatel v průběhu řízení předložil nový výpis z účtu, umožňuje-li zákon správnímu orgánu k němu přihlédnout.

[47] I krajský soud dospěl k závěru, že při přepočtu měl být přednostně použit kurz vyhlášený Českou národní bankou, byť konkrétní okolnosti mohly opodstatňovat také jiné řešení. Podle jeho názoru ale měl být rozhodným kurz platný ke dni, kdy o žádosti rozhodlo ministerstvo, které mělo s ohledem na volatilitu kurzu ghanského cedi k české koruně navíc vyjít z průměrného kurzu za delší časové období. Je zřejmé, že takovéto právní posouzení je v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu a jím provedeným výkladem § 13 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, čímž je založena nezákonnost napadeného rozsudku. Lze přisvědčit závěru krajského soudu, že stěžovatelka ve svém rozhodnutí

pokračování

nevysvětlila důvody, pro které použila kurzy uvedené na internetových stránkách www.kurzy.cz platné právě v určitých konkrétních dnech. Je však otázkou, zda při zohlednění právního názoru kasačního soudu budou skutková zjištění ohledně kurzů platných v jednotlivých obdobích nadále vytvářet prostor k tomu, aby stěžovatelka o žádosti žalobkyně rozhodla jinak. Tuto otázku musí v dalším řízení zodpovědět krajský soud. Kasační soud pouze připomíná, že pro přepočet zůstatku uvedeného ve druhém výpisu z účtu bude rozhodný kurz vyhlášený Českou národní bankou ke dni, v němž byl tento výpis předložen příslušnému správnímu orgánu.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 30. května 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu