



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíkové v právní věci žalobkyně: **B. T.**, zastoupena JUDr. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2024, č. j. 21 A 31/2023-40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 7. 2023, č. j. MV-93491-4/SO-2023, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový orgán“), ze dne 31. 3. 2023, č. j. OAM-40962-13/DP-2022, kterým byla zamítnuta její žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „ostatní/jiné“ ve smyslu § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) 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“).

II.

[2] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 22. 1. 2024, č. j. 21 A 31/2023-40.

[3] Městský soud poukázal na skutečnost, že sama žalobkyně se v žádosti ze dne 29. 9. 2022 nedomáhala pokračování svého pobytu na území České republiky z důvodu studia definovaného v § 64 zákona o pobytu cizinců. Pokud své vzdělávání u společnosti Go Study group jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky s.r.o. (dále jen „Go Study group“) zamýšlela pokládat za jiné studijní aktivity, měla k žádosti doložit, jaký účel pobytu na území České republiky takové aktivity obnášejí. Ve správních rozhodnutích se podle názoru městského soudu zcela opodstatněně rozvíjí přístup spočívající v tom, že se účel pobytu v oblasti jazykového vzdělání dá spojit výhradně s osvojováním si znalosti českého jazyka. Vzdělávání v anglickém jazyce potom nemůže představovat účel dlouhodobého pobytu v České republice, poněvadž angličtinu může žalobkyně studovat ve své vlasti či v kterémkoli státě, kde je úředním jazykem. Pouhý záměr žalobkyně zdokonalit se v anglickém jazyce, aby v České republice mohla v budoucnu studovat na vysoké škole či pracovat na pozici vyžadující znalost angličtiny, rovněž nelegitimizuje účel jejího dlouhodobého pobytu.

[4] Městský soud dále s odkazem na judikaturu zdejšího soudu konstatoval, že žalobkyni se od prvostupňového orgánu dostalo přiměřeného poučení, které respektuje tzv. zásadu součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, ve věci její žádosti v souvislosti s doklady o zajištění ubytování (výzva ze dne 29. 9. 2022, č. j. OAM-40962-3/DP-2022), naproti tomu nebylo povinností prvostupňového orgánu podávat žalobkyni návod k prokázání účelu pobytu ani ji za tímto účelem vyslýchat. Podaná žádost byla kompletní a plně projednatelná, navíc prvostupňový orgán se s možným dalším poučováním žalobkyně vypořádal na str. 3 svého rozhodnutí, kde seznal zjevnou nadbytečnost dalších výzev k poskytnutí součinnosti. Podle městského soudu se tak nelze ztotožnit s názorem žalobkyně, že se řízení mělo zastavit pro nepřipustnost poté, co by na výzvu neodstranila vadu podání.

[5] Městský soud neshledal ani porušení základních procesních ustanovení správního řízení, které žalobkyně v žalobě obecně uvedla. Tvzení o změně rozhodovací praxe správních orgánů žalobkyně ničím nedoložila, neuvedla žádná konkrétní řízení konaná v minulosti, v nichž by studia jiného než českého jazyka v České republice měla vést k vyhovění podaným žádostem o udělení dlouhodobého pobytu za účelem *ostatní/jiné*.

III.

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka odmítla závěr o tom, že v České republice v rámci pobytu za účelem *ostatní/jiné* není možné studovat anglický jazyk, neboť je možné jej studovat i v zahraničí. Primárně má stěžovatelka za to, že je možné v zahraničí (i v jejím domovském státě) studovat i český jazyk, přičemž fakticky jakékoliv v České republice pobíhající studium lze suplovat obdobným studiem v zahraničí. Sekundárně má stěžovatelka za to, že si může počínat způsobem, který zákon dovoluje a naopak nezakazuje, a tudíž nevidí důvod pro změnu rozhodovací praxe správních orgánů, ale i soudů při současném nezměnění právní úpravy.

pokračování

[8] Za zásadní nedostatek provedení správního řízení stěžovatelka označila skutečnost, že byla zkrácena na právu podle § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť ji prvostupňový orgán nevyzval k odstranění vad žádosti. Potvrzení o studiu (resp. o plnění účelu pobytu) je jednou z mnoha náležitostí žádosti, pro kterou platí, že vykazuje-li žádost v tomto směru vadu, tak musí být žadatel vyzván k jejímu odstranění, musí mu být sděleno ve vztahu k jakému konkrétnímu ustanovení zákona zaostává, a musí mu být poskytnuta lhůta k nápravě a adekvátní poučení o důsledcích nereflexování na takovou výzvu. V rozporu se zákonem však stěžovatelce takováto výzva zaslána nebyla, protože byla zkrácena na svých právech, neboť nebyla nijak poučena o tom, že prvostupňový orgán jí doložený doklad nemíni akceptovat a už vůbec jí nebylo doporučeno, jaké jiné studium má nastoupit, aby mohlo být její žádosti vyhověno. Pokud by bylo stěžovatelce cestou výzvy podle § 45 odst. 2 správního řádu sděleno, že prvostupňový orgán akceptuje toliko studium v rámci kategorie pobytu *ostatní/jiné*, které je studiem na střední škole či vyšší odborné škole, potažmo studium toliko českého jazyka, tak by stěžovatelka mohla na takovýto požadavek reagovat. Pokud však jí nic z uvedeného sděleno nebylo, tak stěžovatelka nemá možnost zjistit, jak správní orgán (nad rámec díky zákona) interpretuje právní úpravu a jakou aktivitu (v kvalitativním slova smyslu) od stěžovatelky vyžaduje. Takový přístup porušuje základní zásady veřejného práva.

[9] V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelka odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2024, č. j. 41 A 21/2023-36, konkrétně na část jeho odůvodnění, kde se uvádí, že *„ze zákonné podmínky doložit ke každé žádosti o pobytové oprávnění konkrétní účel pobytu podle soudu nelze dovodit, že by cizinec musel zároveň prokazovat, že daný účel musí nutně plnit výhradně na území České republiky a nikde jinde. V takovém případě by totiž nebylo možné získat pobytové oprávnění ani například za účelem studia na univerzitě, která sice sídlí v České republice, ale má akreditaci z jiné země a výuka probíhá v jiném než českém jazyce. Ad absurdum by z tohoto důvodu nebylo možné povolit téměř žádný pobyt. Téměř žádný účel se neváže výhradně na území České republiky do té míry, že jej nelze realizovat v jiné zemi, případně v zemi původu cizince. Pracovat, studovat nebo podnikat cizinec také nemusí nutně jenom v Česku.“*

[10] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu i žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatelka uplatňuje v kasační stížnosti shodné námitky jako v případě odvolacího řízení, resp. řízení před městským soudem, plně odkazuje na žalobou napadené rozhodnutí, na své vyjádření k žalobě a na napadený rozsudek. Žalovaná setrvala na svém názoru, že má-li být účelem pobytu stěžovatelky na území vzdělávací aktivita, která není studiem, musí jít o vzdělávací aktivitu obdobně intenzivní jako je studium. Jde-li o vzdělávání v oblasti jazyků, pak je s územím spojeno osvojení si znalosti jazyka českého, neboť tento jazyk je úředním jazykem České republiky, a lze tedy logicky předpokládat, že v českém prostředí si stěžovatelka nejlépe osvojí jeho znalost. Studium anglického jazyka v jazykové škole

není bez dalšího obdobou jazykové přípravy ke studiu vysoké školy v České republice, aby tím bylo dostatečně odůvodněno vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Nejde o natolik specifickou vzdělávací aktivitu, že by ji bylo třeba absolvovat pouze na území. Přes obecnou rozšířenost využití anglického jazyka není tento jazyk v České republice jazykem úředním, nelze ho v České republice považovat ani za jazyk užívaný pro běžný styk. Stěžovatelka by měla nepochybně možnost absolvovat studium anglického jazyka v kterékoliv jiné zemi, která by byla ke studiu anglického jazyka vhodnější, například ve státě, kde je anglický jazyk jazykem úředním. Studium anglického jazyka tak obecně není přímo svázáno s územím, jeho provázanost s územím stěžovatelka v průběhu řízení o žádosti neprokázala. Má-li být účelem pobytu stěžovatelky na území konkrétní vzdělávací aktivita, pak tato musí být s územím prokazatelně spjata. Jde-li o vzdělávání v oblasti jazyků, pak je s územím spojeno toliko osvojení si znalosti jazyka českého. Žalovaná dále poukázala na to, že ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá bez dalšího nárok stěžovatelky na to, že jí bude pobytové oprávnění povoleno za jakýmkoli účelem, který sama deklaruje a považuje za relevantní účel jejího pobytu na území. Jak vyplývá i z judikatury správních soudů a Ústavního soudu, neexistuje právo cizinců na pobyt na území a každý stát si může sám rozhodnout, za jakých podmínek připustí setrvání cizinců na svém území. Je věcí diskreční pravomoci České republiky a jejích orgánů, promítnuté do jejich správní praxe, jaký účel pobytu z hlediska jeho povahy a provázanosti s územím bude považovat za účel, který vyžaduje pobyt na území, a bude tudíž považován za ten, který povede k vydání (nového) povolení k dlouhodobému pobytu. K námitce stěžovatelky, že nebyla vyzvána k doložení jiného dokladu, žalovaná odkázala na ustálenou judikaturu správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu, podle které nebylo povinností prvostupňového orgánu podávat stěžovatelce návod k prokázání účelu pobytu ani ji za tímto účelem vyslýchat. Naopak bylo povinností stěžovatelky tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhnout důkazy k prokázání svých tvrzení.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka pobývala na území České republiky na základě vydaného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 1. 10. 2021 do 30. 9. 2022. Dne 29. 9. 2022 požádala o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu a jako účel v žádosti vyznačila „ostatní“. Zároveň k žádosti přiložila doklad – potvrzení od společnosti Go Study group ze dne 29. 9. 2022, podle něhož byla zařazena ke studiu anglického jazyka od 1. 9. 2022 do 31. 8. 2023 s výukou v rozsahu 20 vyučovacích hodin týdně na adrese Washingtonova 25, Praha 1. Vzhledem k tomu, že studium u společnosti Go Study group nelze považovat za studium ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců, prvostupňový orgán účel pobytu stěžovatelky označil jako „ostatní/jiné“. Rozhodnutím ze dne 31. 3. 2023 prvostupňový orgán žádost stěžovatelky o vydání povolení k dlouhodobému pobytu zamítl s odkazem na § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatelka nesplňovala podmínku podle § 31 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Podle prvostupňového orgánu nebylo prokázáno,

pokračování

že by účelem pobytu stěžovatelky na území České republiky bylo absolvování ostatních studijních aktivit, které lze absolvovat výhradně na území, a které svým charakterem vyžadují dlouhodobý pobyt stěžovatelky na území. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které žalobou napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla.

[15] Zákon o pobytu cizinců je postaven na principu, že každý pobyt cizince na území, který není pobytem trvalým, musí být odůvodněn plněním konkrétního účelu, např. zaměstnáním, podnikáním, studiem, sloučením rodiny, resp. jakýmkoli jiným účelem odůvodňujícím pobyt cizince na území České republiky po dobu delší než 3 měsíce, resp. 1 rok, a tyto činnosti musí být na území skutečně vykonávány (viz rozsudek NSS ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81). Účel pobytu na území pak musí cizinec prokázat. Z kontextu právní úpravy dlouhodobých pobytových oprávnění bez dalšího nevyplývá nárok cizince na to, že mu bude pobytové oprávnění uděleno za jakýmkoli účelem, který sám deklaruje a považuje jej za relevantní účel svého pobytu na území. Jak vyplývá i z judikatury správních soudů a Ústavního soudu, neexistuje právo cizinců na pobyt na území a každý stát si může sám rozhodnout, za jakých podmínek připustí setrvání cizinců na svém území. Správní orgán v takovém případě posuzuje, zda cizincem deklarovaný účel pobytu je skutečně tím účelem, který buď zákon o pobytu cizinců explicitně předpokládá (viz např. účel studium, zaměstnání, podnikání, společné soužití rodiny), nebo se jedná o účel, který zákonem sice výslovně upraven není, ale jeví se jako natolik relevantní, že vyžaduje pobyt na území, resp. dlouhodobou přítomnost na území. Sem patří právě případy, kdy je žádost o pobytové oprávnění podávána ze „zbytkového“ důvodu označeného v žádosti jako „ostatní/jiné“. Především v naposledy uvedeném případě je věcí České republiky a jejích orgánů, jaký účel pobytu z hlediska jeho povahy a provázanosti s územím bude považovat za účel, který vyžaduje pobyt na území, a pro který bude vydáno povolení k dlouhodobému pobytu.

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovanou, že slovní spojení obsažené v zákoně o pobytu cizinců „vyžaduje pobyt na území“, resp. „vyžadujícím pobyt na území“, je třeba s ohledem na celkový systém právní úpravy vykládat tak, že správní orgány mají oprávnění posoudit, zda stěžovatelkou deklarovaný účel pobytu skutečně nepřetržitý pobyt na území vyžaduje. Tvrzený účel pobytu musí být s ohledem na konkrétní okolnosti z věcného hlediska rozumně hájitelný (zdůvodnitelný). Zvolený cíl (účel pobytu) by měl rovněž mít právě k území České republiky dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu. Ve vztahu k posouzení účelu pobytu v kategorii *ostatní/jiné* není pochybením správního orgánu, pokud vyžaduje, aby daný účel byl s územím České republiky úzce spjat. Nikoli však bezvýjimečně ve smyslu, že takový účel lze bezvýhradně realizovat pouze na území našeho státu, ale je třeba hodnotit jej skrze kritérium, zda by bylo mimo území České republiky zásadně obtížnější či případně dokonce nemožné dosáhnout zvoleného účelu (zde určitého stupně znalosti anglického jazyka). Nepostačí tedy, pokud spjatost účelu pobytu s územím České republiky existuje pouze v tom ohledu, že se konkrétní činnost, pro kterou stěžovatelka žádá o pobytové oprávnění, má realizovat v České republice po dobu delší než 3 měsíce, a proto je podle jejího názoru zde nutná její dlouhodobá přítomnost. Takový výklad by *ad absurdum* znamenal, že správní orgány, pokud je jim doložen libovolný (i zcela nesmyslný) účel pobytu na území, v rámci kterého má být konkrétní činnost s ním spjatá realizována v České republice, nemají jinou možnost, než takový účel akceptovat a pobytové oprávnění udělit. To však odporuje výše uvedenému pojetí pobytových

oprávnění cizinců na území jakožto zásadně nenárokového institutu (bez jakýchkoli pochybností u blíže zákonem neupravené, a proto blíže nedefinované kategorie „ostatní/jiné“) a pravomoci České republiky, resp. jejích orgánů rozhodnout, za jakých podmínek připustí setrvání cizinců na svém území.

[17] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem konstatuje, že řešení zvolené žalovanou se pohybuje v mantinelech právní úpravy, je dostatečně odůvodněno a opírá se o dostatečné podklady. Správní orgány vyšly z toho, že vzdělávací aktivita, které se hodlala stěžovatelka na území České republiky věnovat, s ohledem na přijatý a rozumně hájitelný výklad pojmu „vyžadujícím pobyt na území“ vydání povolení k dlouhodobému pobytu neodůvodňuje. Nebylo prokázáno, že by účelem pobytu stěžovatelky na území bylo absolvování takových ostatních studijních aktivit, které svým charakterem vyžadují dlouhodobý pobyt stěžovatelky na území. Vzdělávací kurz anglického jazyka není bez dalšího takovým účelem, který by odůvodňoval dlouhodobé setrvání stěžovatelky na území, a proto ani doklad prokazující absolvování takové vzdělávací aktivity není dokladem prokazujícím účel pobytu na území.

[18] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že obecné tvrzení o změně rozhodovací praxe správních orgánů stěžovatelka nijak nedoložila, neuvedla konkrétní správní řízení a okolnosti, za nichž by studia jiného, než českého jazyka v České republice měla vést k vyhovění podaným žádostem o udělení dlouhodobého pobytu za účelem *ostatní/jiné*.

[19] K námitce stěžovatelky, že byla zkrácena na právu podle § 45 odst. 2 správního řádu tím, že ji prvostupňový orgán nevyzval k odstranění vad žádosti, tj. k doložení jiného dokladu, postačí odkázat na ustálenou judikaturu správních soudů. V rozsudku ze dne 6. 4. 2016, č. j. 3 Azs 143/2015-37, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„stěžovatel v souladu s požadavkem zákona doprovodil svou žádost požadovaným dokladem; jeho žádost tedy byla věcně projednatelná a nebylo tak povinností správního orgánu vyzývat ho k jejímu doplnění. (...) Zdejší soud souhlasí s názorem krajského soudu, že z pohledu materiálního se jednalo spíše o nadstandardní poučení účastníka řízení o podmínkách, za nichž může být požadované pobytové oprávnění uděleno. Správní orgán především stěžovatele nemusel v předstihu na nesplnění věcných podmínek pro udělení pobytového oprávnění, respektive na nedostatky ve skutkových okolnostech podstatných pro posouzení žádosti, upozorňovat vůbec. (...) Je totiž vhodné připomenout, že nedoložení takového příjmu není procesní vadou podání ve smyslu § 37 správního řádu, k jejímuž odstraňování slouží postup specifikovaný v ustanovení § 45 odst. 2 tohoto zákona.“* Ve shodě s městským soudem lze poukázat rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76, v němž zdejší soud uvedl, že *„poučovací povinnost správních orgánů v řízení, která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Do poučovací povinnosti však již nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku.“* Zmínit lze též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, podle kterého není poučovací povinnost absolutní a bezbřehá, ale má své limity, přičemž nemůže plně nahradit služby kvalifikované právní pomoci. Shledat kasační stížnost v této části důvodnou by znamenalo, že je v zásadě nerozhodné, jaký konkrétní účel bude žadatel o pobytové oprávnění v žádosti tvrdit. Správní orgán by totiž musel žadatele po předběžném přezkumu žádosti případně upozornit, že žádosti nebude možné s ohledem na deklarovaný účel pobytu vyhovět.

pokračování

Žadatel by pak mohl svá tvrzení o deklarovaném účelu pobytu, jakož i účel samotný, měnit v průběhu správního řízení podle toho, zda se správnímu orgánu jeví akceptovatelným či nikoli. Svázanost uděleného dlouhodobého pobytu s konkrétním (skutečným a rovněž deklarovaným) účelem pobytu na území by tak byla popřena, žadateli by se takovým postupem implicitně dávalo na vědomí, že není rozhodný skutečný účel jeho pobytu na území, ale to, aby deklarovaný účel umožňoval jeho žádosti vyhovět. Tak tomu jistě není. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizincem podávána ze zcela konkrétního, již ze žádosti zřejmého, důvodu, za zcela konkrétním účelem. Pokud tento účel pobytu na území v řízení neobstojí, správní orgán žádost zamítne. Nemá procesní prostor instruovat účastníka řízení směrem k úpravě žádosti tak, aby bylo možné žádosti vyhovět. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem uzavírá, že nebylo povinností prvostupňového orgánu podávat stěžovatelce návod k prokázání účelu pobytu ani ji za tímto účelem vyslýchat za situace, kdy její žádost byla kompletní a tím pádem plně projednatelná. Bylo toliko na stěžovatelce, aby poskytla správnímu orgánu veškeré informace, ze kterých by vyplývalo, že splnila zákonné podmínky pro udělení požadovaného pobytového oprávnění.

[20] K odkazu stěžovatelky na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2024, č. j. 41 A 21/2023-36, Nejvyšší správní soud toliko uvádí, že právním názorem vysloveným v tomto rozsudku není vázán.

[21] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. října 2024

David Hipšr
předseda senátu