



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Y. M.**, zast. Mgr. Jiřím Tašlem, advokátem se sídlem Jezuitská 582/17, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 11. 2023, č. j. MV 162099-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2024, č. j. 41 A 25/2023-54,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2024, č. j. 41 A 25/2023-54, **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] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 29. 6. 2023, č. j. OAM-30073-15/DP-2022, zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem *ostatní/jiné*, tj. studijní aktivity, které nejsou studiem dle § 64 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“). Žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná rozhodnutím uvedeným v záhlaví.

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalované podal žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem uvedeným v záhlaví zrušil rozhodnutí žalované a ministerstva a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Krajský soud shledal důvodnou námitku, že žalobce dostatečně doložil účel svého pobytu. Ačkoliv je projevem principu svrchovanosti státu i možnost regulovat migraci a rozhodovat o tom, za jakých podmínek stát umožní cizincům vstup a pobyt na svém území, nelze opomíjet pravidlo, že rozhodování o žádostech o pobytové oprávnění nesmí být svévolné. Krajský soud nesouhlasil s názorem správních orgánů, že se v případě účelu pobytu *ostatní/jiné* musí jednat o účel, který se pojí výhradně s územím České republiky a který nebude možné realizovat v jiné zemi, případně

v zemi původu cizince. Ze zákonné podmínky doložení konkrétního účelu pobytu nelze dovodit, že by cizinec musel zároveň prokazovat, že daný účel musí nutně plnit výhradně na území ČR. V takovém případě by nebylo možné získat pobytové oprávnění ani například za účelem studia na univerzitě, která sice sídlí v ČR, ale má akreditaci z jiné země a výuka probíhá v jiném než českém jazyce. I intenzivní roční kurz anglického jazyka, kterého se chce žalobce zúčastnit, tedy může být důvodem pro udělení dlouhodobého pobytu za účelem *ostatní/jiné*. Spjatost účelu pobytu s územím ČR musí existovat pouze v tom ohledu, že se konkrétní činnost, pro kterou cizinec žádá o pobytové oprávnění, musí realizovat v ČR, proto je zde nutná jeho dlouhodobá přítomnost. Tuto podmínku žalobce splnil.

[3] Krajský soud vyjádřil nesouhlas se závěry rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 22. 1. 2024, č. j. 21 A 31/2023-40, na který odkázala žalovaná. Městský soud totiž pouze nekriticky převzal argumentaci ministerstva a žalované, aniž by podrobněji zdůvodnil, proč jejich právní názor považuje za správný. Krajský soud naopak vyšel ze závěrů svého dřívějšího rozsudku ze dne 6. 3. 2024, č. j. 41 A 21/2023-36, ve kterém shledal shodný postup správních orgánů nezákonným i proto, že se náhle a neodůvodněně odchýlily od své ustálené správní praxe. Z toho důvodu se krajský soud rozhodl nenásledovat právní závěr městského soudu.

II. Obsah kasační stížnosti žalované a vyjádření žalobce

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatelka spatřuje v tom, že se projednávaná věc týká právní otázky, která je dosavadní judikaturou krajských soudů řešena rozdílně.

[6] Stěžovatelka trvá na tom, že pokud má být účelem pobytu cizince na území ČR vzdělávací aktivita, která není studiem, musí jít o vzdělávací aktivitu obdobně intenzivní jako studium. Jde-li o vzdělávání v oblasti jazyků, pak je s územím spojeno osvojení si znalosti českého jazyka, neboť tento jazyk je úředním jazykem ČR. Studium anglického jazyka na jazykové škole není bez dalšího obdobou jazykové přípravy ke studiu vysoké školy v ČR. Nejedná se o natolik specifickou vzdělávací aktivitu, že by ji bylo třeba absolvovat pouze na území ČR. Tento jazyk není úředním jazykem v ČR a žalobce má možnost absolvovat studium anglického jazyka v kterékoliv jiné zemi, například i ve státě, kde se daným jazykem hovoří.

[7] V projednávaném případě je na požadovaný účel pobytu třeba nahlížet i z hlediska systematického. Povolení k dlouhodobému pobytu dle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze vydat cizinci, který na území pobývá na vízum k pobytu nad devadesát dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než jeden rok a trvá-li stejný účel pobytu. Podmínkou pro povolení k dlouhodobému pobytu je tak návaznost na dříve udělené dlouhodobé vízum, a to i ve smyslu § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. I v případě žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem, než který byl cizinci dosud povolen, je nutné s ohledem na pojetí účelu pobytu v systému dlouhodobých pobytových oprávnění hodnotit, zda cizincem deklarovaný nový účel pobytu vyžaduje pobyt na území.

pokračování

[8] Ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá nárok cizince na to, že mu bude pobytové oprávnění uděleno za jakýmkoliv účelem, který deklaruje. Ve vztahu k dlouhodobému vízu je absence nároku výslovně upravena v § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Ve vztahu k povolení k dlouhodobému pobytu sice takové ustanovení neexistuje, nicméně z absence explicitního ustanovení v zákoně neplyne, že cizinec, který na území pobýval na základě určitého účelu pobytu, má při splnění ostatních formálních podmínek bez dalšího nárok na vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatelka proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že postačí, pokud je prokázána spjatost účelu pobytu s územím ČR v tom ohledu, že se konkrétní činnosti budou realizovat v ČR. Takový výklad by *ad absurdum* znamenal, že správní orgány by v případě doložení libovolného účelu pobytu na území neměly možnost toto pobytové oprávnění neudělit. To odporuje pojetí pobytových oprávnění jakožto nenárokového institutu.

[9] Krajský soud nijak nedoložil své tvrzení o změně rozhodovací praxe správních orgánů, neuvedl žádná konkrétní řízení konaná v minulosti, v nichž by studia jiného než českého jazyka v ČR vedla k vyhovění podaným žádostem o udělení dlouhodobého pobytu. Důvodem změny rozhodovací praxe obecně může být změna výkladu právního předpisu nebo změna stěžejního právního názoru. Ve vztahu k posouzení účelu pobytu *ostatní/jiné* je nicméně třeba striktně vyžadovat, aby byl daný účel spjatý s územím natolik, že není možné, aby zvoleného cíle mohlo být dosaženo jinak. Žalobce však neprokázal, že by neměl možnost absolvovat kurzy anglického jazyka v kterékoliv jiné zemi či v zemi původu.

[10] Krajský soud se nesprávně odchýlil od právního názoru městského soudu vyjádřeného v rozsudku č. j. 21 A 31/2023-40. Městský soud v tomto rozsudku zcela konkrétně odkázal na podrobnou argumentaci správních orgánů, se kterou se ztotožnil, a proto již nebylo nutné tuto argumentaci opakovat. Tento postup nezpůsobuje, že by závěry městského soudu byly nesprávné či zjednodušující.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Je studentem vysoké školy a v době podání žádosti chtěl pokračovat ve studiu v ČR. Jelikož je však x občanem, nemohl by v případě vycestování z ČR a účasti na jazykovém kurzu v jiné zemi následně podat žádost o pobytové oprávnění za účelem studia v ČR na zastupitelském úřadě, jelikož tato možnost je omezena dle § 1 zákona č. 175/2022 Sb., o dalších opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace a o změně dalších zákonů v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce proto nemohl kurz anglického jazyka, který mu pomůže ve studiu na vysoké škole, absolvovat v jiném státě, neboť by si tak zároveň uzavřel cestu ke studiu v ČR v rámci řádného studia na vysoké škole. Žalobce souhlasí s krajským soudem, že z podmínky konkrétního účelu pobytu nelze usoudit, že cizinec musí prokázat, že lze tento účel plnit pouze na území ČR. Téměř žádný účel není tak úzce svázán s územím ČR, že by nemohl být realizován v jiné zemi nebo v zemi původu cizince.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se NSS ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Není-li tomu tak, NSS takovou kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního NSS podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, ve kterém interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[14] Stěžovatelka spatřuje přijatelnost kasační stížnosti v tom, že se projednávaná věc týká právní otázky, která je dosavadní judikaturou krajských soudů řešena rozdílně, a to, zda k udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem *ostatní/jiné* postačí skutečnost, že se deklarovaný účel bude realizovat na území ČR. Spornou otázku NSS nedávno meritorně vyřešil v rozsudku ze dne 21. 10. 2024, č. j. 7 Azs 22/2024-27, ve kterém potvrdil rozsudek městského soudu č. j. 21 A 31/2023-40 a dospěl k závěru, že dostatečným důvodem pro udělení pobytového oprávnění za účelem *ostatní/jiné* není situace, kdy spjatost účelu pobytu s územím České republiky existuje pouze v tom ohledu, že se konkrétní činnost, pro kterou cizinec žádá o pobytové oprávnění, má realizovat na území ČR. Závěry krajského soudu v nynější věci, které se vymezovaly právě proti tomuto rozsudku městského soudu, proto neobstojí. Kasační stížnost je proto přijatelná. Jak bude vyloženo níže, je ze stejného důvodu i důvodná.

[15] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Stěžovatelka neuvedla, v čem konkrétně shledává nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. NSS proto konstatuje, že rozsudek krajského soudu je dostatečně odůvodněný a jsou z něj zjevné konkrétní závěry, ke kterým krajský soud dospěl. Napadený rozsudek tak netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[16] Napadený rozsudek nicméně trpí vadou nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož krajský soud posoudil nesprávně otázku, zda se účel pobytu *ostatní/jiné* musí výhradně pojit s územím České republiky. Dle judikatury NSS je zákon o pobytu cizinců 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. jiným účelem odůvodňujícím pobyt cizince na území ČR po dobu delší než 3 měsíce, resp. 1 rok, a tyto činnosti musejí být na území skutečně vykonávány (viz rozsudek ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81). Krajský soud ve svém rozsudku odmítl závěry z rozsudku městského soudu č. j. 21 A 31/2023-40, dle kterého lze účel pobytu v oblasti jazykového vzdělání spojit výhradně s osvojováním si znalosti českého jazyka, nikoli jazyka cizího, jako tomu bylo i v nynější věci, ve které žalobce chtěl na území ČR studovat anglický jazyk. Rozsudek městského soudu přezkoumal

pokračování

NSS právě v rozsudku č. j. 7 Azs 22/2024-27. Devátý senát považuje za vhodné na úvod shrnout závěry tohoto rozsudku.

[17] Sedmý senát uvedl v bodě 15 výše uvedeného rozsudku následující: „*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.*“

[18] V bodě 16 poté sedmý senát konstatoval, 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***“ (zvýraznění provedl nyní NSS).

[19] V bodě 17 sedmý senát dospěl k závěru, 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***“ (zvýraznění provedl nyní NSS).

[20] V nyní projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 15. 8. 2022 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem *ostatní/jiné*, tj. studijní aktivity, které nespadají pod studium ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců.

Žalobce plánoval na území ČR studovat jazykový kurz zaměřený na anglický jazyk. Ministerstvo tuto žádost zamítlo podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Dospělo totiž k závěru, že vzdělávací aktivita, kterou se hodlal žalobce na území ČR zabývat (vzdělávací kurz angličtiny organizované Go Study group jazykovou školou s právem státní jazykové zkoušky s. r. o.), neodůvodňuje vydání povolení k dlouhodobému pobytu, jelikož nebylo prokázáno, že by účelem žalobcova pobytu bylo absolvování ostatních studijních aktivit, které lze absolvovat výhradně na území ČR. Toto rozhodnutí poté potvrdila stěžovatelka napadeným rozhodnutím.

[21] Z výše uvedeného je zřejmé, že žalobce v projednávané věci žádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za shodným konkrétním účelem, jako žádala stěžovatelka ve věci posuzované sedmým senátem v rozsudku č. j. 7 Azs 22/2024-27. Sedmý senát však tento konkrétní účel nepovažoval za dostatečný pro udělení dlouhodobého pobytu za účelem *ostatní/jiné*. Devátý senát neshledal důvod se od závěrů uvedených v tomto rozsudku jakkoliv odchýlit. Ani v projednávané věci není vzdělávací kurz anglického jazyka bez dalšího možné považovat za účel, který by vyžadoval dlouhodobé setrvání žalobce na území ČR. Vzdělávací kurz anglického jazyka proto v dané věci neodůvodňuje dlouhodobé setrvání žalobce na území ČR. Z tohoto důvodu ministerstvo a stěžovatelka nepochybily, když zamítly žalobcovu žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem *ostatní/jiné*. Jelikož závěr krajského soudu o nesprávnosti závěrů stěžovatelky neobstojí pohledem aktuální judikatury NSS, přistoupil NSS ke zrušení napadeného rozsudku.

[22] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nedoložil své tvrzení o změně rozhodovací praxe správních orgánů, ani neuvedl žádná konkrétní řízení konaná v minulosti, v nichž by studia jiného než českého jazyka v ČR vedla k vyhovění podaným žádostem o udělení dlouhodobého pobytu. Krajský soud odchýlení stěžovatelky od její správní praxe zmiňuje v bodě 33 napadeného rozsudku, ve kterém odkázal na svůj dřívější rozsudek v obdobné věci č. j. 41 A 21/2023-36. V tehdejší věci krajský soud závěr o změně správní praxe založil na tom, že tehdejší žalobce tuto skutečnost namítal v odvolání i v žalobě proti rozhodnutí stěžovatelky. V nynější věci žalobce změnu správní praxe pouze obecně zmínil na straně druhé žaloby.

[23] NSS se nemůže v projednávané věci zabývat závěry z rozsudku krajského soudu č. j. 41 A 21/2023-36, jelikož tento rozsudek je přezkoumáván v samostatném řízení pod sp. zn. 2 Azs 64/2024. U nyní přezkoumávaného rozsudku krajského soudu je však třeba dát za pravdu stěžovateli, že v rozsudku krajského soudu (a ani v žalobě) není uveden žádný případ, který by tvrzenou změnu správní praxe stěžovatelky prokazoval. Pouhý odkaz na rozsudek krajského soudu ve věci č. j. 41 A 21/2023-36 není dostatečný, jelikož ani přímo v tomto rozsudku není uveden konkrétní případ, který by tvrzení krajského soudu o změně praxe prokazoval. Tvrzení krajského soudu o změně stěžovatelčiny správní praxe tak zůstalo pouze v obecné rovině. NSS tudíž nemůže nijak ověřit pravdivost tvrzení o změně správní praxe. I z tohoto důvodu je nutné přistoupit ke zrušení napadeného rozsudku.

[24] K argumentaci žalobce uvedené ve vyjádření ke kasační stížnosti ohledně omezení možnosti x občanů v podávání žádostí o bytové oprávnění NSS uvádí, že tuto argumentaci vznesl v žalobě ze dne 15. 1. 2024 (č. l. 16 spisu krajského soudu), a proto bude na krajském soudu, aby se jako první k této argumentaci vyjádřil v rámci dalšího řízení.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. října 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu