

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **P. L.**, zastoupený Mgr. Marinou Musilovou, advokátkou se sídlem Sukova 49/4, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 9. 2023, č. j. MV-132980-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2024, č. j. 41 A 21/2023-36,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Před koncem jeho platnosti podal dne 17. 8. 2022 u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále „ministerstvo“), žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „*ostatní/jiné*“, konkrétně studijních aktivit, které nejsou studiem ve smyslu § 64 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Jeho záměrem bylo studovat anglický jazyk v programu organizovaném společností *Go Study group jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky s.r.o.* (dále „*Go Study*“). Výuka měla probíhat v Brně v rozsahu 20 vyučovacích hodin týdně.

[2] Ministerstvo žalobcovu žádost zamítlo, neboť zjistilo důvod pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Žalobce totiž nesplnil podmínku podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Odvolání zamítla žalovaná svým shora označeným rozhodnutím a ztotožnila se přitom s právním posouzením ministerstva, podle něhož žalobce nedoložil konkrétní účel pobytu, který by udělení povolení k dlouhodobému pobytu odůvodňoval. Studium anglického jazyka není účelem odůvodňujícím dlouhodobé setrvání cizince na

území, neboť se nejedná o aktivitu, která je s ním jednoznačně spjata, resp. kterou lze vykonávat výhradně na území České republiky. Tudíž ani doklad prokazující účast na takové vzdělávací aktivitě není dokladem potvrzujícím účel pobytu na území ve smyslu § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobce v odvolacím řízení mimo jiné sdělil, že byl po absolvování kurzu anglického jazyka přijat na tuzemskou univerzitu do bakalářského studijního programu, v rámci něhož jsou některé předměty vyučovány právě v angličtině. Žalovaná se odmítla s ohledem na zásadu koncentrace řízení tímto tvrzením zabývat.

[3] Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí obou stupňů zrušil a věc žalované vrátil k dalšímu řízení. Své rozhodnutí založil na dvou stěžejních důvodech.

[4] Zaprvé, žalobce podle krajského soudu dostatečně doložil účel pobytu. Krajský soud souhlasil, že vzdělávací aktivity, v souvislosti s nimiž se žádá o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „jiné/ostatní“, musí jistě být natolik časově intenzivní, aby vyžadovaly přítomnost žadatele na území České republiky v období delším než tři měsíce. Nepřisvědčil nicméně žalované v tom, že musí jít o účel pobytu, který je spjat výhradně s územím České republiky a který není možné uskutečnit v žádné jiné zemi. Ze zákonné podmínky doložit k žádosti o pobytové oprávnění konkrétní účel pobytu podle krajského soudu nelze dovodit povinnost prokazovat, že daný účel lze plnit výhradně na území České republiky. Téměř žádný účel se neváže výlučně na území České republiky do té míry, že jej nelze realizovat v jiné zemi. Krajský soud nespatořoval žádný legitimní argument, pro nějž by roční kurz anglického jazyka nemohl být důvodem pro povolení dlouhodobého pobytu za účelem „jiné/ostatní“. Spjatost účelu pobytu s územím má spočívat pouze v tom, že vzdělávací aktivita je realizována v České republice, proto je nutná dlouhodobá přítomnost cizince. To žalobcova výuka angličtiny v intenzitě srovnatelné s „klasickým“ studiem splňuje. Žalovaná tak nemohla povolení k dlouhodobému pobytu žalobci neudělit s odkazem na § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Zadruhé, žalovaná, resp. ministerstvo (dále společně také jako „správní orgány“), se podle krajského soudu bez legitimních důvodů, tedy svévolně, odchýlila od své dřívější správní praxe.

II. Argumentace účastníků řízení

[5] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu setrvává na svém právním názoru, že je-li účelem pobytu cizince v kategorii „jiné/ostatní“ vzdělávání v oblasti jazyků, je s územím dostatečně spojeno pouze studium českého jazyka, který je jazykem úředním, a právě v českém prostředí si lze nejlépe osvojit jeho znalost. Studium angličtiny bez dalšího není natolik specifickou vzdělávací aktivitou, aby ji bylo potřeba realizovat výhradně na území České republiky. Žalobce měl možnost tento cizí jazyk studovat v jakékoli jiné zemi – studium angličtiny v prostředí, kde se tento jazyk používá v každodenní komunikaci, by ostatně bylo z pohledu stěžovatelky logičtější. Provázanost studia anglického jazyka s územím České republiky žalobce v průběhu řízení o žádosti nijak neprokázal. K jeho tvrzení, že (i) na základě úspěšného ukončení kurzu angličtiny byl přijat ke studiu na tuzemské univerzitě, nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace řízení.

pokračování

[6] Stěžovatelka odkázala na § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a uvedla, že jejím úkolem bylo vyhodnotit, zda žalobcem deklarovaný účel pobytu je účelem odůvodňujícím pobyt na území, resp. zda předložený doklad prokazuje takový účel ve smyslu § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. S ohledem na nenárokovou povahu dlouhodobého pobytu za zákonem nevyjmenovaným účelem bylo posouzení, zda se jedná o dostatečně relevantní účel (z hlediska jeho povahy a provázanosti s územím), záležitostí diskrece stěžovatelky. Z výkladu krajského soudu podle ní *ad absurdum* vyplývá, že „pokud je [správním orgánům] doložen libovolný účel pobytu na území, v rámci něhož konkrétní činnost s ním spjatá má být realizována v České republice, nemají jinou možnost než takový účel akceptovat a pobytové oprávnění udělit“. To však odporuje nenárokové povaze tohoto typu pobytového oprávnění.

[7] Podle žalobce z podmínky, aby dokládáný účel skutečně vyžadoval dlouhodobou přítomnost na území, nevyplývá, že žadatel musí volit studium v zemi, kde je cizí jazyk jazykem úředním, případně běžně používaným. Stěžovatelka nemůže zákonodárcem stanovená pravidla udělování pobytových oprávnění aplikovat libovolně a nahodile. Povinností žalobce nebylo prokazovat, že neměl možnost absolvovat kurzy anglického jazyka v jakékoli jiné zemi, ale výhradně to, že účel, pro nějž žádal o udělení povolení k pobytu, vyžaduje dlouhodobou přítomnost na území, a to prokázal.

III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Sedmý senát NSS v rozsudku ze dne 21. 10. 2024, č. j. 7 Azs 22/2024-27, ve věci ukrajinské žadatelky rozhodl, že žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu „ostatní/jiné“ mohou správní orgány zamítnout postupem podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, usoudí-li, že deklarovaný účel pobytu nemá k území ČR dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu. Devátý senát následoval tento právní názor ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2024, č. j. 9 Azs 115/2024-32, a usnesení ze dne 23. 1. 2025, č. j. 9 Azs 260/2024-27, týkajících se žadatele z Běloruska. Druhý senát s důvody těchto rozhodnutí nesouhlasí. Protože však ve všech uvedených případech byly žádosti zájemců o absolvování téhož vzdělávacího programu zamítnuty s odkazem na stejná ustanovení zákona o pobytu cizinců, nemohl se od nich odlišit.

[9] Podle § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 33, 34, 37, 38, § 55, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.

[10] Zákon o pobytu cizinců v § 56 odst. 1 písm. l) stanoví, že „[d]louhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, (...) jestliže cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza.“

[11] Podle § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[v]ízum k pobytu nad 90 dnů uděluje ministerstvo na žádost cizince, který hodlá pobývat na území za účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce.“

[12] Z § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že k této žádosti je cizinec povinen předložit „*doklad potvrzující účel pobytu na území.*“

[13] Jádro nyní předkládané věci tvoří otázka, zda mohou správní orgány při postupu podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců zamítnout žádost o povolení dlouhodobého pobytu proto, že tvrzený účel pobytu se sice odehrává na území České republiky, avšak nevykazuje zvláště intenzivní vazbu na ně.

III. A) Shrnutí závěrů rozsudku č. j. 7 Azs 22/2024-27 a navazujících rozhodnutí

[14] Sedmý senát NSS se ve věci sp. zn. 7 Azs 22/2024 zabýval případem žadatelky, již správní orgány zamítly žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem „*ostatní/jiné*“ s odkazem na § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Studium anglického jazyka v programu organizovaném společností *Go Study* správní orgány nepovažovaly za účel vyžadující dlouhodobý pobyt na území. Tento závěr aproboval Městský soud v Praze, a následně také sedmý senát.

[15] Sedmý senát opřel své závěry o několik východisek. Vyšel z předpokladu, že dlouhodobý pobyt cizince na území musí být zdůvodněn plněním konkrétního účelu, který má cizinec prokázat. Z kontextu právní úpravy dlouhodobých pobytových oprávnění podle sedmého senátu nevyplývá nárok cizince na udělení pobytového oprávnění za jakýmkoli libovolným účelem. Cizinci nemají nárok na pobyt na území České republiky. Stát si sám může rozhodovat o podmínkách pobytu cizinců na svém území. Správní orgány tak posuzují, zda je cizincem deklarovaný účel buď účelem zákonem výslovně předpokládaným, nebo zda se jedná o takový nevypočtený účel, který je dostatečně relevantní na to, aby vyžadoval dlouhodobou přítomnost na území.

[16] Podle sedmého senátu je slovní spojení *účel vyžadující pobyt na území*, užívané v zákoně o pobytu cizinců, potřeba vykládat tak, že správní orgány jsou oprávněny posoudit, zda žadatelem deklarovaný účel skutečně vyžaduje nepřetržitý pobyt na území. Tvrzený účel pobytu musí být s ohledem na konkrétní okolnosti rozumně hájitelný (zdůvodnitelný) a měl by mít k území České republiky dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu. Správní orgány proto podle sedmého senátu nepochybily, vyžadovaly-li, aby byl deklarovaný účel pobytu s územím České republiky úzce spjat. Sedmý senát však nesouhlasil s tím, že by sepětí muselo být bezvýjimečné v tom smyslu, že účel lze realizovat pouze na území ČR, ale postačí, pokud by mimo ně bylo zásadně obtížnější, či dokonce nemožné zvoleného účelu (zde určitého stupně znalosti anglického jazyka) dosáhnout. Nestačí tedy, aby spjatost s územím spočívala pouze v tom, že činnost, pro kterou žadatel žádá udělení pobytového oprávnění, má být déle než tři měsíce realizována v České republice. Takový výklad by *ad absurdum* znamenal, že by správní orgány musely podobný účel akceptovat a pobytové oprávnění udělit. To by nicméně podle sedmého senátu odporovalo pojetí pobytových oprávnění cizinců jakožto zásadně nenárokového institutu a pravomoci České republiky rozhodovat o podmínkách, za kterých připustí setrvání cizinců na svém území.

[17] Sedmý senát konstatoval, že vzdělávací kurz anglického jazyka není bez dalšího takovým účelem, který by odůvodňoval dlouhodobé setrvání žadatelky na území. Doklad

pokračování

prokazující absolvování této vzdělávací aktivity proto není dokladem prokazujícím účel pobytu na území.

[18] Devátý senát ve shodě s tímto právním názorem v rozsudku č. j. 9 Azs 115/2024 vyhověl kasační stížnosti ministerstva, které se domáhalo zrušení rozsudku, jímž krajský soud zrušil jeho zamítavé rozhodnutí. Jako nepřijatelnou pak devátý senát usnesením č. j. 9 Azs 260/2024-27 odmítl kasační stížnost žadatele proti navazujícímu rozsudku krajského soudu založenému na kasačně závazném právním názoru devátého senátu.

III. B) Odlišný názor předkládajícího senátu

[19] Předkládající senát vychází z toho, že zákon o pobytu cizinců v § 56 odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 1 stanoví negativní podmínky pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Kromě jiných zde vyjmenovaných situací [pod písm. a) až h), m) a n)] je překážkou vyhovění žádosti, pokud cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení dlouhodobého víza [§ 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců]. Podle § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je takovou podmínkou to, že účel, pro který se vydání povolení k dlouhodobému pobytu žádá, je *účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce*. V režimu tohoto ustanovení pak správní orgány v posuzovaném případě rozhodly, že žadatelem deklarovaný účel neodůvodňuje dlouhodobý pobyt na území, proto ani listina jej prokazující není dokladem podle § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V nynější věci ani v případech řešených sedmým a devátým senátem *nebylo* komplexně posuzováno, zda jsou splněny podmínky pro to, aby mohlo být žadateli povolení k dlouhodobému pobytu uděleno. Všechna správní rozhodnutí se opírají o závěr o nenaplnění jediného konkrétního zákonného předpokladu.

[20] S ohledem na to, že správní orgány opřely své rozhodnutí o § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, bylo rozhodující otázkou při soudním přezkumu to, zda správně vyložily neurčitý právní pojem *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce*.

[21] Podle předkládajícího senátu nelze z povinnosti žadatelů dokládat ke každé žádosti účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce dovozovat povinnost současně prokázat, že tento účel musí být s územím České republiky zvláště těsně spjat. Postup správních orgánů nemá podle jeho přesvědčení dostatečnou oporu v ustanoveních, pod něž důvody zamítnutí žalobcovy žádosti podřadily.

[22] Sedmý senát tímto směrem svou stěžejní argumentaci nevede. Nespatřuje problém v tom, že ze zákonné úpravy nevyplývá, že by musel být účel pobytu zvláštním způsobem spjat s územím. Klíčové body 16 a 17 rozsudku č. j. 7 Azs 22/2024-27 ani na ustanovení zákona o pobytu cizinců nijak neodkazují. Namísto toho sedmý senát formuluje obecnou úvahu, že slovní spojení *účel vyžadující pobyt na území* (zjevně za užití v § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s dovětkem *delší než 3 měsíce*) je třeba vykládat tak, že správní orgány mají oprávnění posuzovat, zda má tvrzený účel pobytu „*dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu*“ k území České republiky. Tvrzený účel pobytu je podle sedmého senátu třeba hodnotit podle toho, zda by bylo zásadně obtížnější, či dokonce nemožné dosáhnout zvoleného účelu mimo území České republiky.

[23] Podle sedmého senátu musí s ohledem na celkový systém právní úpravy souvislost účelu pobytu s územím ČR vykazovat určitou vyšší kvalitu (hájitelnost, intenzitu). V rozsudku č. j. 7 Azs 22/2024-27 se však blíže nespecifikuje, co se oním „celkovým systémem právní úpravy“ míní. V bodu 15, který předchází této formulaci, sedmý senát bez bližšího odůvodnění přejímá argumentaci správních orgánů, že pobyt cizinců na území ČR není otázkou právního nároku, a tedy že v zákoně výslovně nevypočtený účel pobytu se musí jevit natolik relevantní, aby vyžadoval dlouhodobý pobyt na území. Především v případě zbytkového důvodu „ostatní/jiné“ je pak podle sedmého senátu věcí České republiky a jejích orgánů, jaký účel pobytu bude považován za dostatečně provázaný s územím na to, aby vyžadoval pobyt na něm, a tedy i vydání povolení.

[24] Má-li být tato argumentace tím, co sedmý senát rozumí v bodě 16 „celkovým systémem právní úpravy“, podle předkládajícího senátu tyto úvahy nepředstavují dostatečnou oporu pro závěr ohledně zákonnosti přezkoumávaného postupu správních orgánů. Sedmý senát neobjasnil, z čeho dovozuje, že by mezi v zákoně vypočtenými a nevypočtenými účely pobytu existovala jakákoli hierarchie. Současně neplatí, že by u explicitně zákonem vypočtených účelů byla nutně dána těsnější vazba na území ČR. Například u účelu „studium“ podle § 64 písm. a) zákona o pobytu cizinců se požaduje, aby šlo o akreditovaný studijní program na vysoké škole, k jazyku či zaměření studia ale zákon neuvádí nic. Rozvádí-li sedmý senát v úvodu odůvodnění tezi stran neexistence základního práva cizinců na vstup na území ČR, tato (byť nepochybně správná) premisa nemůže vypovídat nic o tom, zda je přezkoumávaný výklad neurčitého právního pojmu souladný se zákonem.

[25] Sedmý senát odmítá výklad, podle kterého bude *účel vyžadující pobyt na území* dán už za předpokladu, že se konkrétní aktivita bude (po předvídanou dobu) odehrávat v České republice. *Ad absurdum* by to totiž podle něj znamenalo, že by správní orgány v případě, kdy jim bude doložen libovolný, třeba i nesmyslný, účel pobytu, v rámci kterého má být konkrétní činnost s ním spjatá realizována v České republice, neměly jinou možnost, než takový účel akceptovat a pobytové oprávnění udělit.

[26] Podle předkládajícího senátu však z pojetí považujícího podmínku doložení účelu pobytu na území po stanovenou dobu za splněnou již tím, že se plánovaná aktivita překračující období tří měsíců na území ČR bude odehrávat, tedy že sporný pojem má být vykládán jinak, nic podobného neplyne. Požadavek, aby tvrzený účel pobytu vyžadoval přítomnost (pobyt) na území delší než 3 měsíce, je pouze jednou ze zákonných podmínek pro udělení pobytového oprávnění. Splnění této podmínky žadatelem neznamena, že by správní orgány nesměly posuzovat, zda jsou dány ostatní v zákoně vyjmenované negativní podmínky (např. že pobyt cizince na území není v zájmu České republiky). Z naplnění této podmínky rovněž v žádném případě neplyne povinnost správních orgánů pobytové oprávnění udělit. Předkládající senát se nedomnívá, že by v podobných případech muselo být žádostem o povolení dlouhodobého pobytu plošně vyhověno. Naopak z výkladu představeného sedmým senátem přímo vyplývá, že za účelem studia cizích jazyků mimo kategorie předvídané v § 64 zákona o pobytu cizinců nebude možné povolení k dlouhodobému pobytu udělit nikdy. V oblasti studia jazyků by tak o povolení dlouhodobého pobytu na území ČR bylo možné s nadějí na úspěch žádat nanejvýš za účelem studia češtiny, případně jejích nářečí.

pokračování

[27] Předkládající senát je přesvědčen, že pokud správní orgány své rozhodnutí opřely pouze o odkaz na § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, bylo úkolem soudu přezkoumat právě a pouze to, zda postupovaly v souladu s tímto ustanovením, tj. zda správně vyložily neurčitý právní pojem *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce*. Sedmý senát nesprávně zaměňuje otázku výkladu neurčitého právního pojmu s existencí případného správního uvážení při udělování pobytového oprávnění. Otázka existence prostoru pro správní uvážení nicméně není tou, v níž by se předkládající senát musel odchylovat od závěrů sedmého senátu, neboť se jedná o otázku dosud nejudikovanou.

[28] Podle předkládajícího senátu je při výkladu § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců (a neurčitého právního pojmu v něm obsaženého) potřeba brát v potaz širší kontext jednotlivých ustanovení zakotvujících kritéria, v jejichž světle musí žádost o povolení dlouhodobého pobytu obstát. Posuzovanou otázku proto nelze vnímat zcela izolovaně. Předkládající senát má tudíž za to, že lze uvažovat o existenci prostoru pro diskreci správních orgánů při posuzování, zda udělí určitému žadateli povolení k dlouhodobému pobytu za jiným než v zákoně vyjmenovaným účelem. Konstrukce relevantních ustanovení zákona o pobytu cizinců umožňuje výklad, podle něhož při posuzování žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu správní orgány poté, co ověří, zda zde není překážka udělení pobytového oprávnění podle § 56, mohou navázat správním uvážením, zda povolení k dlouhodobému pobytu udělí. Posuzováním správního uvážení se nicméně předkládající senát nebude moci po případném vrácení stěžovatelovy věci rozšířeným senátem zabývat. Správní orgány totiž jeho žádosti nevyhověly přímo s odkazem na negativní podmínku udělení povolení k dlouhodobému pobytu zakotvenou výslovně v zákoně [§ 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) a § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců].

[29] Předkládající senát se v první řadě domnívá, že udělování povolení k dlouhodobému pobytu cizincům za účelem „ostatní/jiné“ není otázkou právního nároku, ale nanejvýš podústavního subjektivního práva (k rozdílu mezi těmito kategoriemi srov. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78). Vyjít lze již z obecné premisy, že schopnost státu regulovat vstup a pobyt cizinců na své území je jedním z typických projevů jeho svrchovanosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Cizincům tak *a priori* nárok na pobyt na území České republiky nenáleží. Oporu však nabízí rovněž systematický výklad zákona o pobytu cizinců. Ten v úvodu úpravy povolení k dlouhodobému pobytu (§ 42 odst. 1) stanoví, že žádost je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok, trvá-li stejný účel pobytu. Toto ustanovení implicitně zakotvuje přímé přemostění ke společným ustanovením k dlouhodobému vízu stanovícím výslovně, že „na udělení dlouhodobého víza není právní nárok“ (§ 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Podle předkládajícího senátu z uvedeného vyplývá neexistence nároku na udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Stěží lze totiž z těchto ustanovení dovozovat, že by zákonodárce zamýšlel, aby cizinci, jemuž bylo uděleno explicitně nenárokové pobytové oprávnění (dlouhodobé vízum), na základě téhož účelu pobytu vznikl pouhým plynutím času nárok na udělení jiného, vyššího pobytového oprávnění (povolení k dlouhodobému pobytu). Předkládající senát připouští, že zmiňovaným přemostěním argumentuje především proto, že v § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve výčtu ustanovení vztahujících se na dlouhodobé vízum, která platí obdobně pro dlouhodobý pobyt, není § 51 odst. 2 v návaznosti na § 42 odst. 1 téhož zákona výslovně

uveden. Kloní se však k variantě, že absence tohoto ustanovení v zákonném výčtu je spíše důsledkem legislativní nedůslednosti nežli záměrného mlčení zákonodárce. Na rozdíl od některých jiných účelů pobytu vypočtených v zákoně o pobytu cizinců nárokovost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „ostatní/jiné“ nevyplývá ani z evropského práva (srov. *a contrario* rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2024, č. j. 6 Azs 38/2024-28, body 30 a 31, případně čl. 5 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair).

[30] Jedním z indikátorů existence prostoru pro správní uvážení (konkrétně tzv. absolutní volné úvahy) jsou podle správněprávní doktríny případy, „*kdy zákon svěřuje správnímu orgánu např. relativně úplnou volnost volby, zda někomu určité oprávnění udělí či neudělí (za pomoci formulací „může“ – ale nemusí, „na udělení oprávnění není právní nárok“ apod.), aniž by pro to stanovil nějaká hmotněprávní kritéria,*“ [MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. § 3 (Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 385, marg. č. 736.]. Podle předkládajícího senátu formulace výše citovaného § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jenž není bez významu pro celý systém pobytových oprávnění, připouští výklad, podle kterého zákonodárce ponechal při posuzování žádostí o povolení dlouhodobého pobytu za jiným než v zákoně vyjmenovaným účelem veřejné správy široký prostor pro diskreci. Jak však bylo naznačeno již v bodě 28 výše, otázku správního uvážení a jeho mezí v nynější věci (stejně jako v obdobných případech rozhodovaných sedmým a devátým senátem) nebylo vůbec namístě řešit, neboť o ně se rozhodnutí správních orgánů neopírají, do tohoto prostoru správní orgány ještě vůbec nevykročily. K uplatnění možného správního uvážení by pak přistoupily správní orgány patrně pouze v případě, dospěly-li by k závěru, že žadatel veškeré zákonné podmínky pro udělení pobytového oprávnění splňuje, resp. že nejsou naplněny podmínky negativní (analogicky srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2006, č. j. 10 Ca 155/2006-116, č. 1117/2007 Sb. NSS, reflektující závazný právní názor z již citovaného rozsudku č. j. 2 As 31/2005-78, v němž NSS přezkoumával výklad ustanovení zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, které explicitně předvíдалo prostor pro diskreci obratem státní občanství *lze* na žádost udělit osobě současně splňující podmínky vypočtené v tomto ustanovení.).

[31] Předkládající senát se přiklání k výkladu krajského soudu v postoupené věci, podle kterého správní orgány nesprávně vyložily obsah slovního spojení *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce*, když požadovaly, aby žalobcem deklarovaný účel vykazoval vlastnosti, jejichž nezbytnost ze zákonné formulace nevyplývá. Žalobcova žádost tak netrpěla nedostatkem popsáním v § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, a nemohla tudíž být **z tohoto důvodu** zamítnuta. Postup správních orgánů proto neměl oporu v zákoně. To, že by souvislost účelu pobytu delšího 3 měsíců s územím ČR měla vykazovat určitou vyšší kvalitu (hájitelnost, zdůvodnitelnost, intenzitu, těsnost či serióznost), ze zákona jednoduše vyčíst nelze. Žadatel nemá šanci zjistit, že ve své žádosti musí pro účely splnění požadavku uvedeného v § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců dokládat také zvláště silnou spjatost tvrzeného účelu pobytu s územím ČR, tedy předestřít, proč ho nelze dosáhnout mimo ně buď vůbec, nebo jen se značnými obtížemi.

pokračování

[32] Závěry formulované sedmým senátem mohou být nanejvýš výsledkem extenzivní (snad teleologizující) interpretace pojmu *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce*, jež připadá v úvahu jako obecně myslitelná alternativa k interpretaci adekvátní (doslovné). Předkládající senát má však za to, že v podobných případech je potřeba upřednostnit právě výklad adekvátní, podle kterého bude určitá aktivita *účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce* už tehdy, má-li se odehrávat na území ČR po vymezenou dobu. I pokud by měly být závěry předkládané sedmým senátem přípustnou variantou výkladu pojmu *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce*, nelze odhlížet od toho, že ze dvou možných alternativ by byla pro žadatele právě tato tou přísnější.

[33] S ohledem na to, že cizincům nesvědčí základní právo na vstup či pobyt na území České republiky, nenalezne zde uplatnění interpretační direktiva *in dubio pro libertate*. Přístup „v pochybnostech ve prospěch“ však není nutně vázán pouze na oblast omezování základních práv. Judikatura opakovaně dovodila použitelnost tohoto principu také na úrovni podústavního práva, kde nefiguruje žádný nárok adresátů. V kontextu nyní řešených případů je relevantní především rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, č. j. 10 A 168/2010-29, č. 2556/2012 Sb. Ten při přezkumu zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu vyslovil, že jsou-li při výkladu neurčitěho právního pojmu použitého v zákoně o pobytu cizinců k dispozici odlišné legální definice ze dvou složkových předpisů, je potřeba aplikovat tu, která je pro cizince příznivější. Protože nešlo v daném případě jednoznačně říci, které z potenciálně použitelných definic měla být dána přednost, rozhodl se Městský soud v Praze s výslovným odkazem na zásadu *in dubio pro mitius* přiklonit k výkladu příznivějšímu pro žalobce. Nejasnost právní úpravy totiž nemůže jít k tíži adresátů (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 As 49/2004-83).

[34] Nehledě na posledně zmíněné však má předkládající senát především za to, že výklad zvolený správními orgány nemůže obstát už ve světle zásady legality (§ 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Právní závěry sedmého a devátého senátu problematickým způsobem aprobují postup správních orgánů postrádající dostatečnou oporu v zákoně. Tyto kautely nepozbývají na síle ani při existenci diskrece u rozhodování o udělování nenárokových pobytových oprávnění. Lze tak analogicky parafrázovat závěry již citovaného rozsudku NSS č. j. 2 As 31/2005-78. Stát totiž suverenitu, jež mu na poli povolování pobytu cizinců na svém území (obdobně jako u udělování státního občanství), bezpochyby plně náleží, přenesl na státní orgán, jemuž rozhodování o této věci svěřil, pouze v limitech omezení, která zakotvil do jiných výronů své suverenity: do Ústavy, Listiny základních práv a svobod, stejně jako principů vyplývajících z charakteristiky ČR jako moderního demokratického právního státu.

IV. Závěr

[35] Podle druhého senátu tudíž správní orgány nemohly s odkazem na § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců zamítnout žádost o udělení dlouhodobého pobytu jen z toho důvodu, že tvrzený účel pobytu se sice odehrává na území České republiky, avšak nevykazuje k tomuto území zvláště intenzivní (těsnou či seriózní) vazbu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude rozhodovat se složení: Filip Dienstbier, Karel Šimka, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil a Lenka Krupičková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Ve lhůtě tří týdnů od doručení tohoto usnesení mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 8. dubna 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu