

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Aleše Roztočila, Lenky Krupíčkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Ivo Pospíšila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. L.**, zastoupený Mgr. Marinou Musilovou, advokátkou sídlem Sukova 49/4, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, 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 :

- I. Zákonem zvláště neupravený účel pobytu [§ 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b), resp. § 30 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů], pro který cizinec žádá povolení k dlouhodobému pobytu, musí mít k území České republiky dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Jádrem této věci tvoří otázka, zda mohou správní orgány při postupu podle § 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 (dále „zákon o pobytu cizinců“), zamítnout žádost o povolení dlouhodobého pobytu proto, že tvrzený účel pobytu se sice odehrává na území České republiky, avšak nevykazuje k němu intenzivní, těsnou a seriózní vazbu.

II. Shrnutí dosavadního řízení

[2] Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Před koncem jeho platnosti podal dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „ostatní/jiné“, konkrétně studijních aktivit, které nejsou studiem ve smyslu § 64 zákona 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.* Výuka měla probíhat v Brně v rozsahu 20 vyučovacích hodin týdně.

[3] Ministerstvo vnitra 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.

[4] Odvolání zamítla žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím. Ztotožnila se s právním posouzením ministerstva, podle něž 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. spjata natolik, že není možné dosažení jejího cíle (zlepšení znalosti anglického jazyka) bez pobytu 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 sdělil, že byl po absolvování kurzu anglického jazyka přijat na tuzemskou univerzitu do bakalářského studijního programu, v rámci něž jsou některé předměty vyučovány právě v angličtině. K tomuto tvrzení nebylo možné přihlížet s ohledem na zásadu koncentrace řízení.

[5] Krajský soud v Brně nadepsaným rozsudkem rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc žalované vrátil k dalšímu řízení. Své rozhodnutí založil na dvou stěžejních důvodech.

[6] Zaprvé, žalobce podle krajského soudu dostatečně doložil účel pobytu. Krajský soud souhlasil, že vzdělávací aktivity, kterými je odůvodněna žádost 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. Nemusí však jít o účel pobytu, který je spjat výhradně s územím České republiky a který není možné uskutečnit v žádné jiné zemi. 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 něž by roční kurz anglického jazyka nemohl být důvodem pro povolení dlouhodobého pobytu za účelem „jiné/ostatní“. Sepětí účelu pobytu s územím má spočívat pouze v tom, že vzdělávací aktivita je uskutečňována 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, správní orgány se bez legitimních důvodů, tedy svévolně, odchýlily od své dřívější správní praxe.

[7] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. 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,

pokračování

aby ji bylo potřeba vykonávat 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.

[8] Stěžovatelka měla 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 *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“.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že 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

[10] Druhý senát NSS, kterému byla věc dle rozvrhu práce přidělena, zjistil, že Nejvyšší správní soud již rozhodoval ve srovnatelných případech. Sedmý senát 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 cizince z Běloruska. Druhý senát s důvody těchto rozhodnutí nesouhlasil, a proto věc postoupil rozšířenému senátu.

[11] 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. Protože 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*.

[12] 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 dostatečnou oporu v ustanoveních, pod něž důvody zamítnutí žalobcovy žádosti podřadily. Sedmý senát nespatořoval 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 formuloval 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. S ohledem na celkový systém právní úpravy musí 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.

[13] 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.

[14] I pokud by byla přijata teze označená sedmým senátem za „absurdní“, že podmínka doložení účelu pobytu na území po stanovenou dobu by byla považována za splněnou již tím, že se plánovaná aktivita překračující období tří měsíců na území ČR bude odehrávat, neplyne z toho, že by cizinec měl nárok na udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Požadavek, aby tvrzený účel pobytu vyžadoval přítomnost (pobyt) na území delší než 3

pokračování

měsíce, je pouze jednou ze zákonných podmínek pro udělení pobytového oprávnění. Splnění této podmínky žadatelem neznámá, že by správní orgány neměly 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. Takovým žádostem o povolení dlouhodobého pobytu by proto nemuselo být 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 jejich nářečí. Otázka existence prostoru pro správní uvážení nicméně není tou, v níž by se předkládající senát musel odchýlovat od závěrů sedmého senátu, neboť se jedná o otázku dosud nejudikovanou.

[15] Při výkladu § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců (a neurčitého právního pojmu v něm obsaženého) je potřeba zohlednit širší kontext jednotlivých ustanovení zakotvujících kritéria, v jejichž světle musí žádost o povolení dlouhodobého pobytu obstat. Posuzovanou otázku proto nelze vnímat zcela izolovaně. Správní orgány poté, co ověří, zda zde není překážka udělení pobytového oprávnění podle § 56, mohou navázat správním uvážením, zda povolení k dlouhodobému pobytu udělí. Pro to však v nynější věci není prostor, neboť správní orgány žádosti žalobce 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].

[16] 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. Zákon 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). Stejně tak ani na udělení povolení k dlouhodobému pobytu neexistuje právní nárok. Je sice pravda, 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. Jedná se však pouze o legislativní nedůslednost. Nárokovost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „*ostatní/jiné*“ nevyplývá ani z evropského práva.

[17] Předkládající senát se tak 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 silné sepětí tvrzeného účelu pobytu s územím ČR, tedy předejít, proč ho nelze dosáhnout mimo ně buď vůbec, nebo jen se značnými obtížemi.

[18] 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.

[19] 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. 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). 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.

IV. Vyjádření účastníků k postoupení věci

[20] K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřila stěžovatelka. Uvedla, že souhlasí s názorem sedmého a devátého senátu a nevidí důvod pro odchýlení se od jejich rozhodnutí. Stěžovatelka k názoru předejstředěnému předkládajícím senátem poznamenala, že není důvod, proč by správní orgán měl do prostoru správního uvážení vstoupit až poté, co konstatuje splnění všech podmínek pro udělení pobytového oprávnění, včetně těch užívajících neurčité právní pojmy. Takový postup považuje za rozporný se zásadou procesní ekonomie. Sedmý a devátý senát nevyžadovaly, aby žadatel prokázal dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu k území České republiky, nýbrž umožnily, aby správní orgány tuto vazbu posoudily. Mezi účely dlouhodobého pobytu existuje určitá hierarchie, kdy postupně byly do zákona doplňovány zvláště upravené pobyty, z nichž některé navazují na unijní právní úpravu a jsou nárokové. Z této hierarchie pak vyplývá i požadavek na určitou kvalifikovanou vazbu důvodu pobytu k území, který je dán zákonem stanovenými podmínkami pro udělení pobytového oprávnění. Taková kvalifikovaná vazba k území je dána i u studia naplňujícího kritéria § 64 zákona o pobytu cizinců. Takovou vazbu však nelze bez dalšího shledat u jazykových kurzů [neslouží-li např. jako příprava k vysokoškolskému studiu ve smyslu § 64 písm. b) zákona]. Sedmý senát v rozsudku č. j. 7 Azs 22/2024-27 ostatně korigoval původní přísnější chápání vazby stěžovatelkou, když uvedl, že nelze vyžadovat takový důvod pobytu, který lze bezvýhradně uskutečnit pouze na území ČR,

pokračování

nýbrž musí se jednat o důvod (účel), který by jinde bylo obtížné dosáhnout. Dle stěžovatelky tak nelze vyloučit, že i kurz anglického jazyka by mohl kritérium vazby k území naplnit, pokud k tomu budou nasvědčovat okolnosti případu.

[21] Žalobce se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[22] Rozšířený senát se nejprve zabýval tím, zda je dána jeho pravomoc.

[23] Druhý senát věc postoupil rozšířenému senátu s tím, že se neztotožňuje s výkladem sedmého a devátého senátu týkajícím se neurčitého právního pojmu *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce* obsaženého v § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který je aplikovatelný na řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na základě odkazu uvedeného v § 46 odst. 1 téhož zákona. Rozšířený senát zde vysvětluje, že právě toto ustanovení odkazuje na pojem *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce* obsažený v § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nepřímo prostřednictvím přímo odkazovaného § 31 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Ten vyžaduje doložení účelu pobytu na území, čímž je myšlen právě *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce* dle § 30 odst. 1.

[24] V rozsudku č. j. 7 Azs 22/2024-27, bod 16 tento pojem vyložil sedmý senát takto: „*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.*“ V bodě 17 cit. rozsudku pak sedmý senát doplnil, že „*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*“.

[25] Na tento rozsudek navázal i devátý senát, který v rozsudku č. j. 9 Azs 115/2024 – 32 v bodu 21 uvedl: „*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 nepochybyly, když zamítly žalobcovu žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ostatní/jiné.“

[26] Naproti tomu předkládající senát souhlasí s názorem krajského soudu v napadeném rozsudku v nyní projednávané věci, podle kterého správní orgány nesprávně vyložily obsah slovního spojení *účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce*, když požadovaly, aby žalobcem v žádosti uvedený účel vykazoval vlastnosti, jejichž nezbytnost ze zákonné formulace nevyplývá. To, že by souvislost účelu pobytu delšího 3 měsíců s územím ČR měla vykazovat určitou vyšší kvalitu (hájitelnost, zdůvodnitelnost, intenzitu, těsnost či serióznost), nemá oporu v textu zákona. Ve výsledku předkládající senát zastává názor, že jestliže žalobce žádal o dlouhodobý pobyt za účelem účasti na kurzu anglického jazyka, požadavek uvedený v § 56 odst. 1 písm. l) ve spojení s § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců spočívající v existenci a doložení *účelu vyžadujícího pobyt na území delšího než 3 měsíce* byl splněn, a jeho žádost nemohla být z tohoto důvodu zamítnuta.

[27] Je třeba předeslat, že podle ustálené judikatury „neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se [správní orgány a soud] musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit“ (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS). Je tedy zřejmé, že neurčité právní pojmy nemají jediný univerzálně aplikovatelný význam, naopak jejich interpretace v různých věcech se v závislosti na skutkovém stavu konkrétní věci může v jednotlivostech lišit.

[28] Rozšířený senát ovšem již v minulosti projednával některé případy, v nichž otázka, v níž se senát Nejvyššího správního soudu hodlal odchýlit od názoru již vysloveného v rozhodnutí NSS, spočívala ve výkladu neurčitého právního pojmu. Rozšířený senát tak v rozsudku z 11. 10. 2016, č. j. 2 As 96/2015 – 59, č. 3510/2017 Sb. NSS, ve věci *Babiččiny nudle*, shledal svou pravomoc k posouzení podobnosti (zaměnitelnosti) ochranných známek, což je rovněž neurčitý právní pojem, s tím, že se jednalo o prakticky shodná označení posuzovaná různými senáty. V usnesení ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-71, č. 3820/2019 Sb. NSS, věc *Rohlík*, body 18 - 19, rozšířený senát uvedl, že „do působnosti rozšířeného senátu náleží řešení rozporů v právních názorech ostatních senátů Nejvyššího správního soudu (§ 17 s. ř. s.), tedy v názorech na právní otázky podstatné pro posouzení rozhodovaných případů (...). Právní otázkou není jen interpretace právní normy, ale také subsumpce zjištěného skutkového stavu do (hypotézy) právní normy, tedy právní hodnocení zjištěného skutkového stavu. Např. v usnesení ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014-50, (č. 3252/2015 Sb. NSS) vyslovil rozšířený senát tento závěr: „Posouzení, zda je vynález nový a zda je

pokračování

výsledkem vynálezecké činnosti, je otázkou právní a vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů. Posuzování shody či rozpornosti právních názorů vyslovených v různých rozhodnutích senátů Nejvyššího správního soudu má však také své limity. Předpokladem tohoto poměření je, kromě totožnosti či srovnatelnosti interpretovaných ustanovení právních předpisů, také srovnatelnost skutkových okolností posuzovaných případů, resp. skutkového stavu, jak jej vzaly za základ svých rozhodnutí senáty Nejvyššího správního soudu.“

[29] V nyní projednávané věci lze konstatovat, že věci rozhodnuté rozsudky č. j. 7 Azs 22/2024-27 a č. j. 9 Azs 115/2024-32 a věc nyní projednávaná, v níž se postupující senát hodlá odchýlit od výkladu neurčitěho právního pojmu přijatého sedmým a devátým senátem, vykazují potřebnou míru shody relevantních skutkových okolností. Ve všech případech cizinec žádal o udělení dlouhodobého pobytu za účelem „ostatní/jiné“, přičemž jako účel pobytu uvedl studium anglického jazyka u Go Study group jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky s.r.o. v rozsahu 20 vyučovacích hodin týdně, které mělo probíhat v Brně. Ve všech případech rovněž správní orgány zamítly žádost o dlouhodobý pobyt dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců s tím, že cizincem zamýšlená vzdělávací aktivita (zdokonalování se v anglickém jazyce) nevyžadovala pobyt na území České republiky, tudíž se nejednalo o účel vyžadující pobyt na území delší než 3 měsíce podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[30] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V. 2. Posouzení sporné právní otázky

[31] Zákon o pobytu cizinců v § 56 odst. 1 písm. l) stanoví, že *dlouhodobé 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.*

[32] Podle § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *vízum 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.*

[33] 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.*

[34] Zákon o pobytu cizinců dále v souvislosti s povolením k dlouhodobému pobytu v § 46 odst. 1 větě první odkazuje na některá ustanovení týkající se dlouhodobých víz: *Pro povolení k dlouhodobému pobytu platí 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.*

[35] Zákon o pobytu cizinců upravuje různé (zákonem výslovně aprobované) účely, pro něž lze cizinci dlouhodobý pobyt povolit. Podle § 42a tak lze vydat povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, podle § 42c povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie, podle § 42d povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, které naplňuje definici § 64 zákona o pobytu cizinců, dle § 42e povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území

(implementace směrnice Rady 2004/81/ES, týkající se vydávání povolení k pobytu občanům třetích zemí, kteří se stali oběťmi obchodování s lidmi nebo kteří se stali objekty převaděčství a spolupracují s příslušnými orgány), dle § 42f povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu. Specifický typ povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání pak představují zaměstnanecká karta (§ 42g), modrá karta (§ 42i) a karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance (§ 42k). Dále zákon o pobytu cizinců upravuje povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování (§ 42n) a za účelem strpění pobytu na území (§ 43). Ustanovení § 46 odst. 7 obsahuje úpravu dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Podle § 49 zákona o pobytu cizinců může být povolení k dlouhodobému pobytu vydáno členům zastupitelského úřadu cizího státu nebo zastoupení mezinárodní vládní organizace, veřejné instituce nebo entity akreditovaných v České republice.

[36] Kromě takto vyjmenovaných účelů pobytu lze (ačkoli to zákon výslovně nezmiňuje) žádat o povolení k dlouhodobému pobytu též k jinému, zákonem neupravenému účelu, který se v úředním tiskopise žádosti uvádí jako „ostatní/jiné“. Tak tomu bylo i v projednávané věci. Na žádosti o pobyt neuvedený ve zvláštních ustanoveních upravujících jednotlivé typy dlouhodobého pobytu je třeba aplikovat obecná ustanovení týkající se přechodného pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu (tj. části první hlavy druhé dílu 4 oddílu 3 zákona o pobytu cizinců): § 42, 45 a 46 odst. 1 uvedeného zákona. Pro stručnost pak § 46 odst. 1 obsahuje odkaz na jednotlivá ustanovení upravujících víza, která mají být použita obdobně na povolení k dlouhodobému pobytu.

[37] Rozšířený senát se otázkou účelu pobytu cizince zabýval v nedávném rozsudku ze dne 5. 11. 2025, č. j. 8 Azs 99/2023-65, ve věci *zohlednění práva na soukromý a rodinný život při zastavení řízení o žádosti*. V jeho bodu 45 uvedl: „Ustálená judikatura NSS stojí na principu, že účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn. To znamená, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány (viz rozsudek NSS č. 5 Azs 320/2019-38, bod 19). Zákon o pobytu cizinců tedy staví do popředí princip plnění uložených povinností cizince – žadatele o bytový status, přičemž je nepochybně v pravomoci suverénního státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec možnost na území České republiky pobývat. Podmínky získání konkrétního bytového oprávnění nejsou samoučelné – naopak, jsou vázané na konkrétní účel pobytu (rozsudek NSS z 21. 7. 2023, č. 5 Azs 62/2023-46, bod 29). Závěr, že cizinec může získat bytový titul, aniž by naplňoval jeho účel, by byl zjevně v rozporu s výše uvedenými principy.“

[38] V nyní posuzované věci jde o otázku výkladu pojmu *účel vyžadující pobyt na území*. Přitom je třeba vyjít i z právě citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 Azs 99/2023-65, který zdůraznil důležitost účelu pobytu cizince pro jeho bytový status na území ČR. Každý dlouhodobý pobyt cizince je nerozlučně spjat s účelem, pro nějž byl jeho pobyt na území povolen. Pokud chce cizinec tento účel během trvání doby povoleného pobytu změnit, je povinen podat novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tak se to ostatně stalo i v případě žalobce, který měl původně povolení k pobytu za účelem studia. Poté, co byl ze studia vyloučen pro neplnění studijních povinností, podal (novou) žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „ostatní/jiné“. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn (viz např. rozsudek NSS ze dne

pokračování

10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017-33). Naopak, pokud cizinec povolený účel pobytu neplní, je to důvod pro zrušení povolení k dlouhodobému pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, popř. pro neprodloužení jeho platnosti dle § 35 odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 1 cit. zákona.

[39] Rozšířený senát má za to, že z výše uvedeného shrnutí relevantní právní úpravy vyplývá nesprávnost názoru předkládajícího senátu, dle kterého v posledku může být povolení k dlouhodobému pobytu vydáno k jakémukoli účelu pobytu, aniž by měla být zkoumána jeho relevance k území České republiky nad rámec toho, že se na území má uskutečnit. Naopak, jednotlivé účely, pro které může být dlouhodobý pobyt povolen, představují dle rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 Azs 99/2023-65 důležitý prvek regulace přistěhovalectví Českou republikou jakožto svrchovaným státem. Široký, resp. až ničím neomezený, výklad pojmu *účel vyžadující pobyt na území*, který předkládá druhý senát, není v souladu s předestřeným pojetím, a to ani při zohlednění jiných možností pro zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu prezentovaných v usnesení o postoupení věci. Pokud by bylo možné povolit pobyt prakticky za jakýmkoli účelem (*ad absurdum*: meditace), nebylo by v některých případech reálně možné ani ověřit, zda je povolený účel pobytu skutečně naplňován. Stejně tak by mohla být obcházena úprava jednotlivých zákonem regulovaných účelů dlouhodobého pobytu neomezenou aplikací zbytkového účelu zákonem neupraveného.

[40] Stejně tak je možné použít argument *eiusdem generis*, který znamená, že v demonstrativním výčtu výslovně neuvedené položky musí významově odpovídat položkám výslovně uvedeným (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2025, č. j. 8 Afs 80/2025-54). Zákon o pobytu cizinců výslovně upravuje řadu účelů, pro něž lze povolit dlouhodobý pobyt, přičemž všechny tyto účely pobytu (bez ohledu na to, že se jedná o značně nesourodou množinu) splňují kritérium určité kvalifikované vazby na území, včetně případné nemožnosti území opustit (srov. výčet výše – toto neplatí u pobytu rezidenta jiného členského státu EU, u něhož je ovšem vztah k území založen právem na volný pohyb osob v rámci EU). Proto je logické, že i v případě zbytkové kategorie účelu pobytu v zákoně výslovně neupraveného je namíste vyžadovat obdobnou významnou vazbu na území.

[41] Na základě právě uvedených východisek rozšířený senát uvážil, že požadavky sedmého a devátého senátu vyjádřené v jejich shora označených rozsudcích vskutku vycházejí ze systému právní úpravy cizineckého práva. Sedmý senát tak důvodně vyžadoval: „*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.*“ Jako příklad takové vazby uvedl to, že „*by bylo mimo území České republiky zásadně obtížnější či případně dokonce nemožné dosáhnout zvoleného účelu*“, ale nejedná se o jedinou možnost naplnění dostatečně intenzivní, těsné a seriózní vazby. Taková vazba může být např. dána i tehdy, pokud by měl cizinec, který pro to má potřebné předpoklady, vykonávat na území vynikající uměleckou či sportovní činnost, která by byla v zájmu České republiky a jejího mezinárodního renomé, a to přesto, že tuto činnost by cizinec mohl stejně dobře vykonávat i mimo české území. Stejně tak může být zákonem vyžadovaný účel pobytu cizince naplněn i vzdělávacími aktivitami jinými, než je studium dle § 64 zákona o pobytu cizinců, pakliže zde bude shledána kvalifikovaná vazba k České republice. Na druhou stranu by však bylo přehnané vyžadovat

ve vztahu k účelu, pro nějž může být dlouhodobý pobyt povolen, jakousi unikátnost ve smyslu, že tento účel nelze realizovat v žádné jiné zemi než v Česku.

[42] Pokud předkládající senát uváděl, že požadavek intenzivnější vazby účelu pobytu k území České republiky postrádá jasnou oporu v textu zákona o pobytu cizinců (§ 30 odst. 1), resp. že je namístě restriktivní výklad zákona, nelze s ním souhlasit. Patří totiž k samotné podstatě neurčitých právních pojmů, že nejsou vyčerpávajícím způsobem v zákoně definovány. Hypotéza právní normy v takovém případě pouze vymezuje základní směr pro navazující úvahu správního orgánu a soudu ohledně stanovení přesného významu dané podmínky v kontextu skutkového stavu konkrétního případu. Tak je tomu i v nyní posuzovaném případě, kdy zákonodárce ve vymezení neurčitého pojmu spojil jeho rozsah právě s vazbou na území použitím sousloví *účel vyžadující pobyt na území*. Konkrétní vymezení této vazby je pak ponecháno na aplikaci v jednotlivých případech.

[43] Rozšířený senát se nezabýval otázkou nárokovosti povolení k dlouhodobému pobytu vydávaného pro účel pobytu neupravený v zákoně. Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí správně dovodila, že v případě žalobce nebyl naplněn základní předpoklad pro vyhovění jeho žádosti spočívající v doložení účelu vyžadujícího pobyt na území ve smyslu § 30 odst. 1, resp. § 31 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka ani krajský soud proto již neřešily případnou otázku diskrece správního orgánu při rozhodování o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Proto nebylo ani namístě, aby tuto otázku jakkoli posuzoval rozšířený senát.

V. 3. Shrnutí

[44] Rozšířený senát uzavírá, že zákonem zvláště neupravený účel pobytu [§ 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b), resp. § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců], pro který cizinec žádá povolení k dlouhodobému pobytu, musí mít k území České republiky dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu.

V. 4. Aplikace na projednávanou věc

[45] Rozšířený senát dále přistoupil k aplikaci shora vysloveného názoru na nyní projednávanou věc. Žalobce požádal o dlouhodobý pobyt za účelem „*ostatní/jiné*“ s bližší specifikací, že se má jednat o studium anglického jazyka u Go Study group jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky s.r.o. v rozsahu 20 vyučovacích hodin týdně. Studium mělo probíhat v Brně.

[46] S přihlédnutím ke skutkovému stavu projednávané věci lze tedy souhlasit se stěžovatelkou, že žalobcem uvedený důvod nesplňuje požadavek *dostatečně intenzivní, těsné a seriózní vazby* k území České republiky. Je totiž opodstatněná její úvaha, že záměr žalobce zlepšit se v anglickém jazyce by byl uskutečnitelný kdekoli jinde, včetně žalobcovy domovské země, přičemž v anglofonních zemích by pro takový účel byly mnohem příznivější podmínky než v Česku. Žalobce zároveň nijak nevysvětlil, proč pro svůj záměr zlepšit se v anglickém jazyce zvolil právě uvedenou českou jazykovou školu, resp. v čem je jí poskytovaná výuka mimořádná. Z okolností je zřejmé, že žalobcem deklarované studium představuje spíše zástupný důvod, který měl umožnit žalobci setrvat v Česku poté, co již

pokračování

neplnil účel pobytu dle původního povolení (studium na Vysokém učení technickém v Brně).

VI. Závěr

[47] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací druhému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem. Druhý senát zejména uváží o tom, zda je případně třeba napadený rozsudek krajského soudu zrušit s ohledem na druhý v něm shledaný důvod pro zrušení rozhodnutí stěžovatelky (nepřípustná změna ustálené správní praxe, viz bod 20 kasační stížnosti).

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

V Brně dne 31. března 2026

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného
senátu