



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Jana Kratochvíla v právní věci žalobců: a) O. K., b) Y.Y., c) Y. F, d) nezl. A. Y., e) nezl. M. Y. F., všichni zastoupeni JUDr. Václavem Veselým, advokátem se sídlem K Vršku 80, Jílové u Prahy, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu, o kasačních stížnostech žalovaného a Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2025, čj. 8 A 64/2025-35,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2025, čj. 8 A 64/2025-35, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Tento spor se týká otázky, zda měl Městský soud v Praze v nyní přezkoumávaném řízení o žalobě poučit žalobce o změně žalobního typu. Pro účely dalšího řízení pak Nejvyšší správní soud shrnuje judikaturu k otázce postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „komise“) jakožto samostatného správního orgánu.

[2] Označení žalovaného v záhlaví tohoto rozsudku převzal Nejvyšší správní soud z rozsudku městského soudu, neboť ten označil v nyní napadeném rozsudku za žalovaného právě Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“), které považoval za účastníka řízení. Účastníky řízení před Nejvyšším správním soudem jsou tak stěžovatelé (komise a ministerstvo) a ti, kdo byli účastníky řízení před městským soudem. Označení účastníků

řízení uvedené v záhlaví proto neznamená, že postup městského soudu stran této otázky byl správný. Úvodem zbývá dodat, že v tomto rozsudku bude soud pro snazší rozlišení užívat pouze označení „ministerstvo“ či „komise“, a to i přesto, že zákon označuje toho, kdo podal kasační stížnost, jako stěžovatele (§ 102 s. ř. s.).

[3] Rozhodnutími z 10. 2. 2025 a z 11. 2. 2025 rozhodlo ministerstvo tak, že žalobcům b) až e) neudělilo oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany, a to dle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, 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 jen „zákon o pobytu cizinců“).

[4] Žalobci b) až e) následně požádali komisi o nové posouzení důvodů neudělení oprávnění k pobytu. Komise však ve spojeném řízení svým rozhodnutím z 9. 6. 2025 shodně jako ministerstvo shledala, že jsou dány důvody pro neudělení tohoto oprávnění k pobytu (pozn. NSS: v napadeném rozsudku či v podáních účastníků se nepřesně uvádí, že jde o rozhodnutí z 9. 5. 2025).

[5] Žalobci a) až e) poté podali zásahovou žalobu, o které městský soud rozhodl v záhlaví uvedeným rozsudkem následovně: výrokem I. rozhodl, že zásah ministerstva spočívající v tom, že žalobcům vrátilo jejich žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné, a také následný přípis komise, byly nezákonné. Výrokem II. pak ministerstvu zakázal pokračovat v porušování práv žalobců a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením jejich žádostí.

[6] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že ačkoliv žalobci označili jako žalovaného „*Ministerstvo vnitra ČR – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (...)*“, nelze přehlížet, že žaloba primárně brojí proti úkonům ministerstva. V tomto ohledu městský soud vysvětlil, že nevyzýval žalobce, aby upravili označení žalovaného. Dle městského soudu jsou totiž ministerstvo a komise jedním funkčním celkem, což má vyplývat z ustanovení § 170a a § 180e zákona o pobytu cizinců. Dle městského soudu je tedy třeba považovat za žalovaného právě ministerstvo. To má podle městského soudu platit i přesto, že zákon o pobytu cizinců označuje komisi za správní orgán, a i přesto, že ministerstvo a komise mají samostatné datové schránky.

II. Kasační stížnosti a vyjádření žalobců

[7] Proti rozsudku městského soudu podali ministerstvo a komise kasační stížnosti. V nich oba navrhuje, aby jim Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek. Ministerstvo i komise dále v zásadě shodně uvádějí, že nevrátili žádosti žalobců b) až e) jako nepřijatelné, ale věcně je posoudili. V takovém případě se akty ministerstva a komise považují podle judikatury za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto měl městský soud vyzvat žalobce ke změně žalobního typu na žalobu proti rozhodnutí. Městský soud tedy nesprávně projednal zásahovou žalobu.

[8] Podle ministerstva a komise není z napadeného rozsudku dále zřejmé, jaký správní orgán a k jakému postupu zavázal městský soud svým závazným právním názorem. Ministerstvo a komise jsou samostatnými správními orgány, což vyplývá také z judikatury.

pokračování

Městský soud sice rozhodl, že postup ministerstva a komise byl nezákonný, nicméně jejich rozhodnutí nezrušil. Ačkoliv městský soud označil za žalovaného ministerstvo, přesto jednal s komisí. Napadený rozsudek je zmatečný.

[9] Žalobci ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem navrhuji, aby soud tyto kasační stížnosti zamítl a vysvětlují, proč mělo být jejich žádostem vyhověno.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[11] Nejvyšší správní soud úvodem souhlasí s ministerstvem a komisí v tom, že městský soud v nyní posuzované věci nemohl projednat zásahovou žalobu podle § 82 s. ř. s. Rozhodnutí komise o novém posouzení důvodů neudělení oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany podle § 180e zákona o pobytu cizinců je totiž podle judikatury rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudek NSS z 18. 8. 2023, čj. 5 Azs 39/2023-24, č. 4515/2023 Sb. NSS, bod 16). Takové rozhodnutí je tedy třeba napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.

[12] Na výše uvedené navazuje otázka, zda v případě, že daný žalobce zvolí nesprávný žalobní typ, má krajský (městský) soud vyzvat daného žalobce ke změně typu žaloby. Také touto otázkou se již judikatura zabývala: *„Žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. (...) Vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána)“ (usnesení rozšířeného senátu NSS z 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35).*

[13] V nyní projednávané věci podali žalobci proti rozhodnutí komise z 9. 6. 2025 zásahovou žalobu. V takovém případě je měl městský soud vyzvat ke změně žalobního typu na žalobu proti rozhodnutí. Tím, že tak městský soud neučinil, a ani nevysvětlil, proč tak neučinil, zatížil řízení o žalobě vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Obdobným způsobem, tedy že krajský (městský) soud by měl nejprve vyzvat ke změně žalobního typu, rozhodl Nejvyšší správní soud například ve svých rozsudcích z 16. 1. 2025, čj. 3 Azs 91/2024-32, anebo z 10. 1. 2025, čj. 5 As 134/2024-25. V novém řízení tedy městský soud vyzve žalobce, aby změnili typ své žaloby.

[14] V případě, že žalobci změní typ své žaloby na žalobu proti rozhodnutí, bude zřejmé, s kým má soud jednat jako s účastníkem na straně žalované. Tímto žalovaným bude ten správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.). S ohledem na úvahy městského soudu v bodu 19 nyní napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud, aby předešel riziku, že městský soud vydá další nezákonný rozsudek, odkazuje na § 170a odst. 1 větu třetí

zákonu o pobytu cizinců, dle které *komise je nadřízeným správním orgánem ministerstva ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni a v dalších případech stanovených zákonem*. Dále Nejvyšší správní soud upozorňuje, že na toto ustanovení navázala judikatura, dle které se také komise má v těchto případech považovat za samostatný orgán, ačkoliv vznikla jako organizační součást ministerstva (§ 170a odst. 1 věta druhá téhož zákona) neboť i komise je nadána tzv. svazkem kompetencí (rozsudek NSS z 6. 4. 2017, čj. 4 Azs 38/2017-28, bod 18, ve spojení s tam citovaným usnesením rozšířeného senátu NSS z 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, bodem 34; otázku tzv. svazku kompetencí zkoumal rozšířený senát také ve svém nedávném rozsudku z 1. 10. 2025, čj. 8 Ads 164/2022-97, bodech 38 a násl.). To je i případ nyní posuzované věci, kdy ministerstvo nevyhovělo žádostem žalobců (bod [15] tohoto rozsudku), a proto následně o těchto žádostech rozhodovala komise jako nadřízený orgán ministerstva (§ 180e odst. 7 věta poslední zákona o pobytu cizinců). Pro bližší vysvětlení lze odkázat také na výše zmiňovaný rozsudek NSS čj. 5 Azs 39/2023-24, bod 31 a násl., jakož i na řadu dalších rozsudků, ve kterých v jiných obdobných věcech soudy považovaly komisi za stranu žalovanou (rozsudky NSS z 14. 8. 2025, čj. 22 Azs 57/2025-32; z 23. 5. 2025, čj. 5 Azs 13/2025-62; z 31. 10. 2023, čj. 7 Azs 322/2022-40).

[15] Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že správní orgány nevrátily žádosti žalobců b) až e) pro jejich nepřijatelnost, jak uvádí městský soud např. ve výroku I. svého rozsudku. Kromě otázky sekundárního pohybu se totiž správní orgány zabývaly i otázkou péče o žalobkyni a) či otázkou vzdělávání žalobce d). Kvůli dvěma posledně jmenovaným otázkám se správní orgány zabývaly žádostmi žalobců b) až e) věcně, byť jim nevyhověly. Vedle toho Nejvyšší správní soud také upozorňuje na to, že řízení před správními orgány byla vedena pouze o žádostech žalobců b) až e) a nikoli o žádosti žalobkyně a). Soudní řád správní umožňuje, aby žalobu podala i osoba, která nebyla účastníkem správního řízení. V takové situaci je však třeba se zabývat otázkou aktivní procesní legitimace, tedy otázkou, zda žalobce plausibilně tvrdí přímé zkrácení na svých právech vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že se pro výše popsanou vadu nemůže zabývat věcí samotnou, neboť to by v této fázi bylo předčasné (obdobně rozsudek NSS z 9. 10. 2025, čj. 1 As 163/2025-35, bod 12). Apeluje však na městský soud, aby v dalším řízení věnoval pozornost i těmto otázkám.

[16] Obdobně Nejvyšší správní soud upozorňuje městský soud, že dle plné moci, která je obsažena na č. 1. 6 spisu městského soudu, byl Ing. D. Z., Ph.D., MBA, zmocněn pouze k zastupování žalobců b) až e). Jiná plná moc se ve spise nenachází. Městský soud však považoval pana Zejdu také za zástupce žalobkyně a), ačkoliv ta jej ke svému zastupování nezmocnila. V novém řízení by se proto městský soud měl zaměřit také na rozsah oprávnění zmocněnce, který bude účinný v době nového řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti důvodnými, zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[18] Městský soud posléze v novém řízení o žalobě rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrzích na přiznání odkladného účinku kasačních stížností, jelikož o věci rozhodl bez zbytečného prodlení, jakmile poučil účastníky řízení a obstaral další nezbytné podklady pro rozhodnutí.

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

V Brně 16. října 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu