



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Lenky Bursíkové v právní věci žalobce: **M. V.**, zast. Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti nečinnosti žalovaného a žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2025, č. j. 18 A 48/2025-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Posuzovaná věc se týká otázky nečinnosti, resp. nezákonného zásahu žalovaného v rámci rozhodování o žádosti cizince o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.

[2] Žalobce podal dne 5. 3. 2025 žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty a současně o povolení k trvalému pobytu. O první žádosti měl žalovaný rozhodnout do 60 dnů ode dne jejího podání dle § 169t odst. 6 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobce podal dne 24. 5. 2025 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného dle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „komise“) žalobci usnesením ze dne 9. 6. 2025 nevyhověla. Žalovaný prý totiž o jeho žádosti již rozhodl, ač nepravomocně, a to dne 8. 4. 2025, kdy vydal předkládací zprávu k prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, resp. záznam dle §

169t odst. 8 zákona o pobytu cizinců. Z obsahu správního spisu dále plyne, že dne 21. 7. 2025 žalovaný vyzval žalobce, aby se dne 21. 8. 2025 dostavil na příslušné pracoviště odboru azylové a migrační politiky. Žalobce v tento den obdržel rozhodnutí žalovaného o udělení trvalého pobytu, čímž došlo *ex lege* k zastavení řízení o původní žalobcově žádosti ve smyslu § 169r odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[3] Žalobce podal dne 1. 7. 2025 žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Požadoval, aby městský soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti týkající se zaměstnanecké karty do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku. Eventuálně pak žalobce navrhl určení, že pasivita žalovaného v období mezi dny 8. 4. 2025 a 1. 7. 2025, který v tomto období nevyzval žalobce k dostavení se k sejmutí biometrických údajů pro vydání průkazu o povolení k pobytu, byla nezákonným zásahem.

[4] Městský soud se nejdříve věnoval meritornímu přezkumu nečinnostní žaloby. Žalobce ji svým vyjádřením ze dne 5. 10. 2025 nevzal zpět, ač ji vzhledem k procesnímu vývoji již nepovažoval za aktuální. Městský soud v souladu s judikaturou zkoumal, zda žalovaný rozhodl ve stanovené lhůtě a rovněž zda tento stav trval i ke dni rozhodování soudu. Z procesního vývoje bylo zřejmé, že v době vydání napadeného rozsudku již žalovaný nebyl nečinný. Řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty bylo totiž zastaveno dle § 169r odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného, kterým bylo žalobci uděleno povolení k trvalému pobytu. Mezi stranami nebylo sporné, že si žalobce dne 21. 8. 2025 toto rozhodnutí převzal. Městský soud považoval za nadbytečné zkoumat, zda byl žalovaný předtím v řízení nečinný. Za bezpředmětnou označil také skutečnost, že předkládací zprávu dle § 169t odst. 8 zákona o pobytu cizinců nešlo označit za rozhodnutí o žalobcově žádosti. Rozhodným okamžikem bylo až převzetí průkazu o povolení k pobytu dle § 169t odst. 9 téhož zákona. V žalobcově věci bylo rozhodnuto až dne 21. 8. 2025, tedy po podání žaloby. Dodal, že posouzení, zda bylo rozhodnuto až po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí, nemohlo nic změnit na nedůvodnosti žaloby. Městský soud proto nečinnostní žalobu zamítl.

[5] Ohledně druhého stěžovatelova návrhu uvedl, že rozhodnutím o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného byl zásahový petit fakticky konzumován. Odkázal na obdobnou věc řešenou městským soudem v usnesení ze dne 5. 12. 2024, č. j. 17 A 50/2024-30. Vzhledem k tomu, že městský soud rozhodl meritorně o nečinnostní žalobě, nebylo třeba rozhodovat o zásahovém petitu. Žalobce uplatnil svůj druhý petit pouze jako náhradní (eventuální), nikoliv jako alternativní, tj. samostatný s možností volby soudem. Nešlo tak o samostatnou žalobu. Ostatně za ni soud ani nevybíral samostatný poplatek. Dodal, že správní žaloba s kumulativními požadavky (petity) se neřídí stejnými zásadami jako v civilních řízeních.

[6] V podání ze dne 5. 10. 2025 sice žalobce setrval na zásahovém petitu, ovšem i pokud by městský soud na toto podání pohlížel jako na novou žalobu, bylo by namístě o ní z důvodu hospodárnosti rozhodnout v tomtéž rozsudku. Zásahovou žalobu označil za opožděnou, jelikož nezákonný zásah měl spočívat v pasivitě žalovaného v období od 8. 4. 2025 do 1. 7. 2025. Zásahová žaloba však měla být dle § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podána ve dvouměsíční lhůtě ode dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl. Počátkem lhůty byl den 1. 7. 2025, kdy žalobce podal žalobu.

pokračování

Lhůta skončila dne 1. 9. 2025. Setrváním na svém eventuálním zásahovém petitu podal novou žalobu, avšak až dne 5. 10. 2025, tedy opožděně.

[7] Městský soud by nedospěl k jinému procesnímu vyústění ani v případě, že by od počátku považoval zásahový návrh za samostatnou žalobu. V takovém případě by měla být také odmítnuta, a to jako nepřipustná dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Proti popsánému jednání správního orgánu se lze bránit pouze nečinností žalobou. Zásahová žaloba by v posuzovaném případě rovněž směřovala proti průtahům při vydání rozhodnutí ve věci samé. Nevyzvání žalobce k dostavení se k sejmutí biometrických údajů by soud posuzoval v rámci nečinností žaloby. Jde o jeden proces vydání rozhodnutí, který dle městského soudu nelze dělit na dílčí zásahy. Odkázal přitom na dříve řešené případy, kdy došlo k vydání předkládací zprávy bez vydání vlastního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) tyto případy vždy projednával na podkladě nečinností žaloby. Závěrem zdůraznil subsidiaritu zásahové žaloby vůči žalobě nečinností a žalobě proti rozhodnutí. V posuzované věci nepřipadala v úvahu ani případná změna žaloby.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti tomuto rozsudku žalobce (dále „stěžovatel“) podal kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] **Stěžovatel** shledává přijatelnost kasační stížnosti v tom, že se NSS dosud ve své judikatuře nevěnoval otázce, jaký žalobní typ je vhodné použít při obraně proti pasivitě žalovaného po učinění záznamu dle § 169t odst. 8 a 9 zákona o pobytu cizinců.

[10] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož městský soud měl stěžovatele poučit o nepřipustnosti žaloby s alternativním petitem a vyzvat ho k vyjasnění, který žalobní petit chtěl zvolit. Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením, že alternativní petity nelze ve správním soudnictví uplatnit. Městský soud měl stěžovatele poučit o chybně zvoleném žalobním typu a umožnit mu na tuto skutečnost procesně reagovat. Stěžovatelovo podání ze dne 5. 10. 2025 měl, v důsledku vydání rozhodnutí o udělení trvalého pobytu, posoudit jako změnu žaloby ve smyslu rozsudku NSS ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS. Městský soud nepostupoval souladně s judikaturou NSS.

[11] Stěžovatel shrnul, že žalobu k městskému soudu podával v situaci, kdy šedesátidenní lhůta pro rozhodnutí o žádosti uplynula dne 4. 5. 2025 ve smyslu § 169t odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Z rozhodnutí komise vyplynulo, že ode dne 8. 4. 2025 neběží lhůta pro rozhodnutí, jelikož žalovaný vydal záznam dle § 169t odst. 8 zákona o pobytu cizinců, čímž dle komise rozhodl o žádosti, byť nepravomocně. Stěžovatel tak zvolil podání nečinností žaloby s alternativním zásahovým petitem. Žalovaný v době po podání žaloby vydal dne 21. 8. 2025 záznam o usnesení o zastavení řízení dle § 169r odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Téhož dne stěžovatel získal povolení k trvalému pobytu.

[12] Stěžovatel dále nesouhlasí s argumentací ohledně odmítnutí zásahové žaloby. Zaprvé nesouhlasí s tvrzením v bodě 12 napadeného rozsudku, že zásahový petit byl jen akcesorický a byl konzumován rozhodnutím o nečinností žalobě. Soud si nemá vybírat ten petit, kterému evidentně nelze vyhovět, a přitom tvrdit, že jeho zamítnutím je konzumován i petit, kterému lze vyhovět. Soud by si měl logicky vybrat ten petit, kterému lze vyhovět.

[13] Zadruhé, tvrzení ohledně opožděnosti zásahového petitu je formou faktického *denegatio iustitiae*. Stěžovatel nesouhlasí, že by zásahový petit „aktivoval“ až vyjádřením ze dne 5. 10. 2025. Pasivní přístup žalovaného ve vztahu k výzvě dle § 169t odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců trval až do dne 21. 8. 2025, kdy bylo řízení zastaveno. Nezákonný zásah neskončil dne 1. 7. 2025, nýbrž až dne 21. 8. 2025. Od tohoto data měla být počítána dvouměsíční lhůta pro podání zásahové žaloby. Vyjádření ze dne 5. 10. 2025, resp. zásahová žaloba, tak nebylo opožděné. Stanovil-li by stěžovatel v žalobě pouze počátek nezákonnosti zásahu namísto vymezení konkrétního období, končícího dne 1. 7. 2025, argument městského soudu by zcela odpadl.

[14] Zatřetí nesouhlasí s odůvodněním v bodech 14 až 16 napadeného rozsudku. Judikatura dosud neřešila otázku nečinnosti ve správním řízení, v němž se lhůta pro vydání rozhodnutí *ex lege* staví. Stěžovatel se domnívá, že z dosavadní judikatury plyne, že stavení lhůty pro vydání rozhodnutí znemožňuje obranu prostřednictvím žaloby na ochranu před nečinností. Nečinnost žalovaného byla nezákonností jiného druhu, jelikož jde o prodlení s úkonem, k němuž není stanovena zákonná lhůta.

[15] **Žalovaný** se plně ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku. Neshledal žádné pochybení městského soudu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel požádal souběžně o prodloužení zaměstnanecké karty a o udělení trvalého pobytu, žalovaný po nepravomocném vyhovění žádosti dne 8. 4. 2025 vyčkával, než dojde k udělení trvalého pobytu. Stěžovatel se totiž neobjednal k sejmutí biometrických údajů. Žalovaný tvrdí, že bylo hospodárnější vyčkat na udělení povolení k trvalému pobytu a biometrické údaje sejmout pouze jednou. Byl-li by stěžovatel aktivní a požádal-li by o jejich sejmutí k prodloužení zaměstnanecké karty, žalovaný by mu následně vydal biometrický průkaz o povolení k zaměstnanecké kartě. Za několik týdnů by však byl stěžovatel opět vyzván, aby se dostavil na příslušné pracoviště odboru azylové a migrační politiky k provedení stejného úkonu pro účely povolení k trvalému pobytu. Žalovaný trvá na tom, že nebyl nečinný. Choval se hospodárně s ohledem na souběh dvou stěžovatelových žádostí o různá pobytová oprávnění. Ani komise neshledala nečinnost žalovaného. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] NSS přezkoumal rozsudek městského soudu v mezích kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad řízení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Co se týče té části kasační stížnosti, kterou stěžovatel brojí proti zamítavému výroku napadeného rozsudku, lze připomenout, že městský soud shledal nečinnostní žalobu nedůvodnou, jelikož k okamžiku vydání napadeného rozsudku již odpadl důvod namítané nečinnosti, neboť žalovaný stěžovateli udělil povolení k trvalému pobytu. Takový závěr je v souladu s ustálenou judikaturou NSS: *„Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze zastavit dle § 47 písm. b) s. ř. s. z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby. Pokud bylo po zahájení soudního řízení vydáno rozhodnutí či osvědčení, čímž došlo k ukončení tvrzené nečinnosti správního orgánu, a žalobce nevzal žalobu zpět, soud ji zamítne dle § 81 odst. 3 s. ř. s.“* (rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008-62, nebo ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 As 343/2020-52, body 46 a 47). Pro úplnost je vhodné odkázat rovněž na závěry rozšířeného senátu, který uvedl, že nečinnostní žaloba slouží především právě k odstranění

pokračování

nečinnosti, a to faktickou činností správního orgánu či nuceným provedením výroku soudního rozhodnutí. Nečinnostní žaloba neslouží k domožení se vydání „*akademického výroku o tom, že nečinnost tu případně v minulosti byla, ale v době rozhodování soudu již netrvá; taková žaloba musí být zamítnuta*“ (usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, bod 26).

[18] Městský soud postupoval při posouzení stěžovatelovy nečinnostní žaloby zcela v souladu s ustálenou judikaturou, neboť vyšel z neexistence nečinnosti žalovaného ke dni svého rozhodnutí v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. Řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty již v době rozhodování soudu neběželo, jelikož bylo zastaveno dle § 169r odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to v důsledku udělení povolení k trvalému pobytu. Městský soud tak nebyl ani oprávněn přezkoumávat a deklarovat, zda tu nečinnost žalovaného ke dni podání žaloby, tedy v minulosti, byla, či nikoliv.

[19] NSS se následně zabýval námitkou, podle níž se městský soud dopustil jiné vady řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel shledává vadu řízení v tom, že jej městský soud nepoučil o nepřipustnosti správní žaloby s alternativními nároky. Nesouhlasí, že by alternativní petity nebyly ve správním soudnictví možné. Městský soud ho měl vyzvat, aby mohl na skutkové okolnosti případu procesně reagovat, a umožnit mu případnou změnu žaloby.

[20] NSS nejprve připomíná, že žaloba ze dne 1. 7. 2025 obsahovala v části IV. petit odpovídající žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., jímž se stěžovatel domáhal vydání rozsudku, kterým by městský soud uložil žalovanému vydat rozhodnutí o stěžovatelově žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a to do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozsudku. V části VI. žaloby je pak uvedeno: „***Nevydá-li soud výše uvedený rozsudek, navrhuji, aby soud vydal následující rozsudek: Určuje se, že pasívní přístup žalovaného spočívající v tom, že ve správním řízení o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu (...) nevyzval v období od 8. 4. 2025 do 1. 7. 2025 žalobce k poskytnutí údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu ani k převzetí průkazu o povolení k pobytu, byl nezákonným zásahem.***“ V podání ze dne 5. 10. 2025 pak stěžovatelův zástupce opravil písařskou chybu ve svém eventuálním petitu, když uvedl, že i zásahový petit se měl týkat řízení o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Oba petity se tedy týkaly téhož řízení.

[21] Užitá formulace tohoto druhého petitu jasně svědčí o tom, že šlo o petit eventuální, který by se „aktivoval“ až v případě neúspěšnosti základního nečinnostního petitu („*Nevydá-li soud výše uvedený rozsudek, navrhuji...*“). Judikatura NSS k možnosti uplatnění eventuálních petitů byla dlouhodobě založená na názoru, že žalobce je povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v s. ř. s. a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat (rozsudky NSS ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004-84, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197). Ve správním soudnictví se podle této dřívější judikatury zásadně nepřipouštěl alternativní či eventuální petit, pokud by alternativy či eventuality měly spočívat v odlišných žalobních typech (rozsudky NSS ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003-101, č. 652/2005 Sb. NSS, či ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015-27), naopak eventuální petity spadající pod jediný žalobní typ označovala tato judikatura za přípustné (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6 As 255/2014-42, č. 3240/2015 Sb. NSS).

Výslovně NSS připustil uplatnění eventuálního petitu pro případ změny skutkového stavu i v nedávném rozsudku ze dne 29. 1. 2025, č. j. 2 As 216/2024 – 22, v jehož bodě 36 uvedl: „*Judikatura Nejvyššího správního soudu již dospěla k závěru, že v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu lze eventuální petit uplatnit. V praxi se tak nejčastěji děje pro případ změny skutkového stavu. Žalobce takto může uplatnit primární návrh, aby krajský soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování jeho práv s tím, že pokud tak žalovaný správní orgán učiní v průběhu řízení před krajským soudem, sekundárně navrhuje, aby určil, že zásah byl nezákonný (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, či ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Afs 77/2020-29, bod 22).*“

[22] V reakci na nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, který se týkal poučovací povinnosti soudu ohledně volby žalobního typu v případě změny skutkových okolností případu (viz též předtím nález ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18), však NSS zaujal k možnosti uplatňování eventuálního petitu mířícího do jiného žalobního typu vstřícnější postoj, jak ukazuje rozsudek ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS. V něm NSS pro některé případy připustil změnu petitu ze žaloby na ochranu proti nečinnosti na žalobu zásahovou, a to v reakci na postup správce daně po podání žaloby. Právní názor zde vyjádřený je shrnut v právní větě: „*Odmítá-li správce daně rozhodnout bez zbytečného odkladu o nesporné (neproověřované) části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty (tj. vydat ‚částečný‘ platební výměr), může se daňový subjekt bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. Rozhodne-li správce daně posléze v průběhu řízení před krajským soudem o celém nadměrném odpočtu (tedy jeho sporné i nesporné části), a ukončí tak svou nečinnost, soud k návrhu žalobce připustí za splnění podmínek § 95 o. s. ř., užitého přiměřeně dle § 64 s. ř. s., změnu žaloby na ochranu proti nečinnosti na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s., domáhá-li se žalobce určení, že k zásahu do jeho práv došlo zadržováním nesporné části nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, resp. nevydáním částečného platebního výměru, a tato tvrzení obsahovala již původní žaloba.*“

[23] Stěžovatel má tedy pravdu v tom, že uplatnění eventuálního petitu není ve správním soudnictví zcela vyloučeno, ostatně v některých případech je během soudního řízení možná i změna uplatněného žalobního typu z nečinnostního na zásahový. Limity této výjimečné možnosti změny nečinnostního petitu na zásahový (v nynějším případě v podobě jeho uplatnění jako petitu eventuálního) však vyplývají z toho, že v rozsudku č. j. 1 Afs 22/2020-34 zahrnoval zásah, jehož nezákonnost žalobce namítal, i jiné aspekty než toliko nečinnost při vydání rozhodnutí. Jednalo se totiž o vrácení nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, při němž s nečinností nebylo spojeno pouze nevydání správního rozhodnutí, nýbrž i faktické nevyplacení peněžní částky, která by měla být žalobci již vrácena.

[24] V nynějším případě je však třeba konstatovat, že eventuální zásahový petit neobsahoval žádný aspekt tvrzené pasivity žalovaného, který by šel nad rámec tvrzené nečinnosti při vydání rozhodnutí samotného. Stěžovatel totiž žalovanému i v zásahovém petitu vyčítal pouze to, že v řízení o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty nečinil konkrétní kroky směřující k vydání průkazu o povolení k pobytu, tedy k vydání rozhodnutí, jehož nevydání mohlo být pokryto nečinnostní žalobou. Platí přitom, že proti neaktivitě správního orgánu lze rovněž brojit zásahovou žalobou pouze v případě, že tato neaktivita spočívá v něčem jiném, než je nevydání rozhodnutí nebo osvědčení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). V nynějším případě se však stěžovatel domáhal vydání rozhodnutí, proti čemuž lze brojit

pokračování

žalobou nečinnostní. Trváním na přijetí – tedy na meritorním posouzení – zásahového petitu proti takové již ukončené nečinnosti v podání ze dne 5. 10. 2025 stěžovatel fakticky usiloval o vydání deklaratorního výroku o minulé nečinnosti žalovaného, což by bylo obcházením limitů nečinnostní žaloby a smyslu tohoto prostředku ochrany veřejných subjektivních práv, jímž je právě odstranění nečinnosti žalovaného správního orgánu, nikoli deklarování nezákonnosti jeho již skončené nečinnosti při vydání rozhodnutí (viz výše citované usnesení č. j. 7 Ans 10/2012-46).

[25] Zároveň i o tomto nepřipustném petitu měl městský soud rozhodnout samostatným výrokem (zde správně odmítavým), neboť jak plyne z bodu 15 rozsudku č. j. 10 Afs 151/2015-27, *„podal-li tedy žalobce fakticky dvě různé žaloby jedním podáním, například nečinnostní a zásahovou žalobu (soud rozhoduje o návrhu, jak jej žalobce učiní, a ten je dán petitem), nemůže si soud vybírat, o kterém návrhu rozhodne, a o kterém nikoliv. Naopak, musí rozhodnout o všech návrzích (srov. např. rozsudky NSS ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003-101, č. 652/2005 Sb. NSS, ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-65, nebo ze dne 26. 4. 2010, čj. 8 Ans 5/2008-121, resp. nedávný rozsudek ze dne 25. 5. 2015, čj. 6 As 255/2014-42, bod 20, squat Milada).“* V jeho bodě 12 pak k nepřipustnosti zásahového petitu v situaci, pro niž byl přílehlavý petit nečinnostní jako v nynějším případě, NSS uvedl, že *„zásahová žaloba byla nepřipustná podle § 85 s. ř. s. již jen proto, že nápravy bylo možno se domáhat jinými prostředky, v tomto případě žalobou nečinnostní. Též výsledku se nelze úspěšně domoci dvěma různými žalobními návrhy.“*

[26] Městský soud tedy postupoval správně, když petit směřující na ochranu před nezákonným zásahem uplatněný *in eventum* odmítl. Byl totiž od počátku nepřipustný z důvodu subsidiarity zásahové žaloby vůči meritorně posouzené žalobě nečinnostní.

[27] Zásahová žaloba je totiž obecně považována za subsidiární vůči ostatním typům správních žalob (§ 85 s. ř. s.). NSS tento závěr již dlouhodobě akcentuje ve své judikatuře. Například v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS, bod 11, uvedl, že *„[z]ásahová žaloba není nějakým univerzálním prostředkem ochrany proti jakémukoliv úkonu správního orgánu, který se žalobci nelíbí. Právě naopak, je subsidiárním prostředkem ochrany, (...) vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví“* (k tomu také např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, č. 4435/2023 Sb. NSS, bod 47).

[28] Nelze přitom přehlédnout, že městský soud umožnil stěžovateli reagovat na změnu procesní situace. Ze spisu městského soudu plyne, že stěžovatele několikrát, po udělení povolení k trvalému pobytu, vyzýval ke sdělení procesního stanoviska, a to přípisem ze dne 11. 8. 2025 a 9. 9. 2025. Stěžovatel své procesní stanovisko soudu poskytl až ve vyjádření ze dne 5. 10. 2025, v němž, jak NSS již výše rekapituloval, nevzal svou nečinnostní žalobu zpět, ač ji považoval již za neaktuální. K tomu doplnil žalobní body vztahující se k důvodnosti zásahové žaloby a setrval na znění zásahového petitu. Žalovaný informoval soud o udělení povolení k trvalému pobytu dne 21. 8. 2025 (č. l. 20 spisu městského soudu). Městský soud byl proto v době rozhodování plně obeznámen se stavem řízení o stěžovatelově žádosti. Nad rámec těchto výzev však neměl povinnost stěžovatele jakkoliv procesně usměrňovat. Postupoval tak v souladu s názorem vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bodě 35: *„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)“.

[29] Stěžovatel v další námitce nesouhlasil s tím, že by svůj zásahový petit „aktivoval“ až vyjádřením ze dne 5. 10. 2025 a že byl původní zásahový petit konzumován rozhodnutím soudu o nečinnostní žalobě. Městský soud v této otázce důvodně postupoval dle dřívější judikaturní praxe. Zásahový petit uplatněný v původní žalobě ze dne 1. 7. 2025 byl nepřipustný, neboť tento zásahový petit nebylo z důvodu jeho subsidiarity možno uplatnit vedle nečinnostního petitu, přičemž na jeho přípustnost nemělo podání vyjádření ze dne 5. 10. 2025 již žádný faktický vliv.

[30] Stěžovatel dále namítal, že městský soud nesprávně určil počátek lhůty (1. 7. 2025) pro podání zásahové žaloby. Pasivní přístup, resp. nezákonný zásah žalovaného prý trval až do dne 21. 8. 2025, od kterého měla teprve začít běžet dvouměsíční lhůta. Stěžovatelovo vyjádření ze dne 5. 10. 2025, v němž setrval na zásahovém petitu, tak městský soud nesprávně považoval za opožděné podání žaloby. NSS se touto námitkou nebude blíže zabývat, neboť dne 5. 10. 2025 nepodal stěžovatel samostatnou zásahovou žalobu, kterou by měl městský soud samostatně posoudit, nýbrž jen rozhojnil odůvodnění eventuálního zásahového petitu z původní nečinnostní žaloby ze dne 1. 7. 2025. Tento zásahový petit v původní žalobě byl však od počátku nepřipustný dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak NSS vyložil výše, jelikož se stěžovatel mohl a měl bránit toliko žalobou na ochranu proti nečinnosti. Tuto nepřipustnost pak nebylo možno následně zhojit novým podáním v situaci, kdy žalovaný ukončil svou nečinnost. Je tudíž irrelevantní posuzovat správnost určení počátku lhůty pro podání zásahové žaloby městským soudem. NSS však zdůrazňuje, že tato skutečnost neměla žádný vliv na podobu odmítavého výroku napadeného rozsudku. Městský soud proto odmítnutím zásahového petitu žaloby nijak nepochybil.

[31] Stěžovatel dále tvrdí, že se v judikatuře dosud neřešila otázka, jaký žalobní typ dopadá na případy obrany proti nevydání rozhodnutí žalovaného po učinění záznamu (vydání předkládací zprávy) dle § 169t odst. 8 a 9 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel tímto argumentem odůvodňuje přijatelnost kasační stížnosti, která však v dané věci nepřipadá v úvahu, protože ve smyslu § 104a s. ř. s. ve vazbě na typový výčet v § 31 odst. 2 s. ř. s. nejde o věc, kterou by na krajském soudě rozhodoval specializovaný samosoudce, takže v režimu posuzování přijatelnosti vůbec není.

[32] Stěžovatel však zejména nemá pravdu. Posuzovaná věc je zřejmým příkladem nečinnosti správního orgánu, na který se aplikuje obecná judikatura ohledně přípustnosti nečinnostní žaloby. NSS například v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS, dospěl k závěru, že udělení či neudělení dlouhodobého víza cizinci je rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a je možné se jeho vydání domáhat žalobou proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. Byť se nyní posuzovaný případ týká žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, tyto závěry NSS jsou na něj plně aplikovatelné. Oběma případům je společný požadavek na vydání správního rozhodnutí, nehledě na typ konkrétního pobytového oprávnění, které má být tímto rozhodnutím uděleno.

pokračování

[33] NSS v kontextu uvedeného dodává, že městský soud správně nepřistoupil na argumentaci žalovaného a potvrdil, že učiněný záznam (vydání předkládací zprávy) ze dne 8. 4. 2025 ještě nebyl rozhodnutím o stěžovatelově žádosti. O žádosti bylo fakticky rozhodnuto až dne 21. 8. 2025. NSS i městský soud přitom vycházely z ustálené rozhodovací praxe, dle níž „[v]ydáním rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání na území České republiky (zaměstnanecká karta) se rozumí převzetí průkazu o povolení pobytu [§ 169 odst. 10 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců]. Vydáním rozhodnutí o žádosti o takový dlouhodobý pobyt však nelze rozumět vydání předkládací zprávy ani interního pokynu k udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu“ (rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017-24, bod 18, či na něj navazující rozsudky ze dne 30. 11. 2021, č. j. 7 Azs 290/2021-25, ze dne 28. 1. 2022, č. j. 8 Azs 282/2021-32, nebo ze dne 29. 6. 2023, č. j. 3 Azs 225/2021-38). Jedinou přípustnou formu kladného rozhodnutí o žádosti tedy představuje průkaz o povolení k pobytu, který si následně cizinec převezme, čímž teprve dojde k vydání tohoto rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 25. února 2026

Pavel Molek
předseda senátu