



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **S. M.**, zast. advokátem Mgr. Václavem Voříškem, Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Úřad práce ČR - krajská pobočka v Příbrami**, nám. T. G. Masaryka 145, Příbram, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2023, čj. 51 Ad 1/2023-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 4. 7. 2022 u žalovaného žádost o zprostředkování zaměstnání. Žalovaný při jednání z téhož dne pořídil záznam, který potvrzuje podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, zařazení žalobkyně do evidence uchazečů o zaměstnání i to, že žalovaný žalobkyni poskytl základní poučení účastníka správního řízení a dále ji seznámil s vypočtenými skutečnostmi a povinnostmi uchazeče o zaměstnání vyplývajícími ze zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. V záznamu je dále výslovně uvedeno, že žalobkyně nežadá o podporu v nezaměstnanosti. Žalobkyně souhlasila se shromážděnými podklady a nepožadovala žádné doplnění. Podpisem stvrdila, že byla se záznamem seznámena, jeho obsahu porozuměla a jeden výtisk převzala.

[2] Dne 31. 8. 2022 učinila žalobkyně prostřednictvím zástupce podání, v němž uvedla, že „*opakuje žádost o přiznání podpory v nezaměstnanosti za období červenec a srpen 2022 a dále o přiznání všech nároků z postavení uchazeče o zaměstnání a dále, aby o jejím nároku bylo rozhodnuto*“. Žalovaný na podání reagoval dne 5. 9. 2022 sdělením, že pro opakování žádosti

o podporu v nezaměstnanosti musí žalobkyně znovu vyplnit příslušné formuláře a zaslat je žalovanému poštou, datovou schránkou nebo osobně podat.

[3] Dne 1. 12. 2022 podala žalobkyně Ministerstvu práce a sociálních věcí stížnost na nečinnost žalovaného. Uvedla, že po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody požádala o podporu v nezaměstnanosti a o zaregistrování své osoby jako uchazečky o zaměstnání. Její žádost byla vyřízena pouze ústně několika větami, a to tak, že nárok na podporu nemá. Žalobkyně vyrozuměla, že podpora jí nebyla přiznána patrně z toho důvodu, že byla před nástupem výkonu trestu v Rakousku. Žalobkyně spolu se svým zástupcem zastává názor, že o žádosti žalobkyně je třeba rozhodnout písemně. O podporu v nezaměstnanosti žádala žalobkyně znovu v srpnu 2022 prostřednictvím svého zástupce. Na tuto žádost reagoval žalovaný přípisem ze dne 5. 9. 2022 tak, že pro opakování žádosti musí žalobkyně znovu vyplnit příslušné formuláře. Je proto zřejmé, že žádost byla již uplatněna. Záznam o této žádosti musí být ve správním spisu žalovaného. Podle žalobkyně na nečinnosti ve vztahu k první žádosti o podporu v nezaměstnanosti nic nemění ani druhá žádost o podporu. Příslušné tiskopisy žalobkyně vyplnila již při podání první žádosti. Žalobkyně proto navrhl, aby ministerstvo přikázalo žalovanému rozhodnout o žádosti o podporu v nezaměstnanosti žalobkyně ve lhůtě 10 dnů.

[4] Na stížnost nejprve odpověděl žalovaný přípisem ze dne 7. 12. 2022, v němž konstatoval, že žalobkyně dne 4. 7. 2022 žádost o podporu v nezaměstnanosti nepodala a neučinila tak prostřednictvím příslušného formuláře ani po svém dopisu ze dne 31. 8. 2022 a následné odpovědi žalovaného ze dne 5. 9. 2022.

[5] Ministerstvo vydalo dne 20. 12. 2022 opatření proti nečinnosti, v němž konstatovalo, že žalobkyně prostřednictvím svého zástupce dne 31. 8. 2022 podala žádost o podporu v nezaměstnanosti, o které žalovaný dosud zjevně nerozhodl. Ze spisu je patrné, že žalovaný na podání žalobkyně reagoval pouze přípisem ze dne 5. 9. 2022. Podle ministerstva není postup žalovaného v souladu s požadavky správního řádu pro případy, kdy je žádost účastníka řízení neúplná a vyžaduje doplnění. S ohledem na uvedené ministerstvo uložilo žalovanému, aby do 30 dnů od doručení tohoto přípisu v dané věci vydal rozhodnutí.

[6] Žalobkyně podala žalobu proti nečinnosti správního orgánu ke krajskému soudu. Tvrdila, že po návratu z výkonu trestu odnětí svobody požádala dne 4. 7. 2022 žalovaného o podporu v nezaměstnanosti, o níž žalovaný ani přes pokyn ministerstva nijak nerozhodl ani ji nepoučil, že má nárok na dávky v hmotné nouzi. Teprve po písemné žádosti advokáta žalovaný žalobkyni někdy v lednu 2023 vyplatil první sociální dávku. Žalobkyně se vzhledem ke svým osobním poměrům nachází ve velmi obtížné situaci, je existenčně ohrožena a žalovaný tomu nečinně přihlíží, neplní poradenskou činnost a žalobkyni neposkytl poučení, jaká má před úřadem práva.

[7] Krajský soud o žalobě rozhodl v záhlaví označeným rozsudkem tak, že žalobu zamítl. Uvedl, že žalobkyně vymezila jako předmět řízení nečinnost ve věci žádosti o podporu v nezaměstnanosti ze dne 4. 7. 2022. Ze správního spisu plyne, že žalobkyně takovou žádost nepodala, a proto žalovaný ve věci této údajné žádosti nemohl být nečinný. Opatření proti nečinnosti, které vydalo ministerstvo, se vztahuje k žádosti o podporu v nezaměstnanosti ze dne 31. 8. 2022.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítla, že krajský soud posoudil věc formalisticky a nevzal v úvahu, že se stěžovatelka domáhala ochrany proti celkové nečinnosti žalovaného, nejen proti nečinnosti vztahující se k její první žádosti o podporu v nezaměstnanosti. Materiálně se domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného ve věci vedené pod konkrétní spisovou značkou; nebyla povinna každý měsíc podávat novou žádost a pak žalovat na nečinnost ohledně každé žádosti.

[9] Žalovaný uvedl, že v dané věci nebyl nečinný. Žalovaný komunikoval se stěžovatelkou a jejím zmocněncem, vyjadřoval se a podával informace. Na základě opatření proti nečinnosti od ministerstva žalovaný zaslal stěžovatelce výzvu k odstranění nedostatků žádosti o podporu v nezaměstnanosti ze dne 31. 8. 2022. Na tuto výzvu stěžovatelka nereagovala, a proto žalovaný zastavil řízení o žádosti o podporu v nezaměstnanosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V projednávané věci je sporná otázka vymezení předmětu řízení nečinnostní žaloby podle § 80 odst. 3 s. ř. s.

[12] Krajský soud se domnívá, že předmětem řízení byla pouze údajná žádost stěžovatelky o podporu v nezaměstnanosti ze dne 4. 7. 2022. Podle stěžovatelky se její nečinnostní žaloba týkala obecně nečinnosti žalovaného ohledně žádosti o podporu v nezaměstnanosti.

[13] Podle § 80 odst. 3 s. ř. s. musí žaloba proti nečinnosti správního orgánu kromě obecných náležitostí obsahovat: a) označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, b) vylíčení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku.

[14] Označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vychází z hmotného práva a je zapotřebí, aby žalobce uvedl, o jakou konkrétní věc se jedná (např. o rozhodování ve věci stavebního povolení, osvědčení o státním občanství, žádosti o podporu v nezaměstnanosti atp.). Věc pak musí být i blíže individualizována, tj. musí být označen konkrétní případ (srov. Vopálka, V. a kol. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 189, či rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2013, čj. 5 Ans 9/2013-17). Žalobce musí tedy soudu sdělit, čeho, v jaké věci a z jakých důvodů se domáhá. Precizní uvedení těchto skutečností je pro úspěch nečinnostní žaloby klíčové. Soud je tvrzeními žalobce vázán. Z uvedeného vyplývá, že žalobce musí jednoznačně specifikovat, v jaké konkrétní věci se domáhá vůči nečinnému správnímu orgánu vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Žalobce musí konkrétně uvést, o co se jednalo v řízení před správním orgánem.

[15] Obecně také platí, že není úkolem soudu, aby se zabýval žalobcovou záležitostí v celé její myslitelné šíři, nýbrž je věcí žalobce, aby soudu vymezil, v čem přesně spatřuje nezákonnost, jíž se dopustil správní orgán (rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-3). Je proto bezesporu žádoucí, aby již v návrhu na zahájení řízení byl

předmět řízení podrobněji popsán. V případě řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu bude dostačující k tomu, aby ve věci mohl soud dále jednat, většinou označení data, kdy byl návrh na zahájení správního řízení podán, event. data uvedeného na tomto podání. Bližší skutečnosti pak budou soudu zřejmé obvykle po zapůjčení příslušného správního spisu (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 Ans 1/2003-37). V nečinnostní žalobě musí být soud tedy žalobcem dostatečně určitě a úplně zpraven o tom, v jaké věci vydání správního aktu žádá (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2022, čj. 1 As 25/2022-21, bod 21).

[16] Podle rozsudku NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, *„přepjatý formalismus při posuzování náležitosti žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezi práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první“.*

[17] Na základě shora citované judikatury a komentářové literatury NSS konstatuje, že úspěch nečinnostní žaloby spočívá mj. i v tom, jakým způsobem žalobce označí věc, v níž žádá o vydání správního aktu. To lze například učinit tím, že žalobce označí datum, kdy podal návrh na zahájení správního řízení. Soud je tímto popisem vázán. Úkolem soudu není, aby si domýšlel, v jakém rozsahu se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by naopak funkci advokáta žalobce (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32, dále např. rozhodnutí NSS ze dne 13. 4. 2004, čj. 3 Azs 18/2004-37, č. 312/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 1. 2006, čj. 1 Azs 112/2004-61, či ze dne 24. 5. 2017, čj. 5 Azs 266/2016-31).

[18] V projednávané věci stěžovatelka v žalobě výslovně označila, že se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve věci žádosti o podporu v nezaměstnanosti ze dne 4. 7. 2022. Přestože stěžovatelka podala později i jinou žádost o podporu v nezaměstnanosti, k níž se vztahuje i opatření ministerstva proti nečinnosti, nemohl se soud zabývat i touto žádostí, neboť tuto žádost v žalobě stěžovatelka nespécifikovala. Pokud stěžovatelka chtěla, aby se soud zabýval všemi jejími žádostmi o podporu v nezaměstnanosti, měla to v žalobě výslovně uvést. Nečinnostní žaloba stěžovatelky však byla velmi strohá a vztahovala se pouze k žádosti o podporu v nezaměstnanosti ze dne 4. 7. 2022. Krajský soud tedy postupoval správně, jestliže předmět řízení žaloby vymezil tak, že se jednalo pouze o posouzení nečinnosti žalovaného ve vztahu k žádosti o podporu v nezaměstnanosti ze dne 4. 7. 2022. V postupu krajského soudu nelze shledat přepjatý formalismus. Stěžovatelka pouze nese negativní důsledky, které jsou spojené s její nedůsledností a velmi stručnou žalobou. Úkolem krajského soudu bylo pracovat s tím, co bylo tvrzeno v žalobě, a ne si domýšlet, co vše chtěla stěžovatelka do nečinnostní žaloby zahrnout. Přepjatý formalismus

pokračování

jistě nemá ve správním soudnictví své místo. O takový případ by se jednalo, pokud by se stěžovatelka např. upsala v čísle, používala nesprávné právní termíny apod. To se v posuzované věci ovšem neobjevilo.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[20] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 11. září 2023

Ondřej Mrákota v. r.
předseda senátu