



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudce Ivo Pospíšila a soudkyně Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **L. Š.**, proti žalovanému: **Úřad práce - Krajská pobočka pro hlavní město Prahu**, se sídlem Domažlická 1139/11, Praha 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2025, č. j. 6 A 88/2023 - 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalobce podal u žalovaného dne 5. 8. 2022 prostřednictvím datové schránky žádost o poskytnutí příspěvku na solidární domácnost za červenec 2022 dle § 8 zákona č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 66/2022 Sb.“). Žalovaný na žádost reagoval tak, že zaslal žalobci přípis, v němž ho poučil, že se příspěvek vyplácí bezhotovostně na základě elektronické žádosti dostupné na adrese davkyuk.mpsv.cz.

[2] Žalobou u městského soudu se poté žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, jež měla spočívat v tom, že o této žádosti nerozhodl. Městský soud řízení o žalobě přerušil, neboť v obdobné věci vedené pod sp. zn. 17 A 69/2022 předložil

Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 8 odst. 4 zákona č. 66/2022 Sb., podle kterého se na řízení o příspěvku nepoužije správní řád. Usnesením ze dne 27. 11. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 25/23, Ústavní soud tento návrh odmítl pro zjevnou neopodstatněnost. Uzavřel, že výluka uplatnění správního řádu se v tomto případě opírá o legitimní a ústavně konformní důvody. Napadené ustanovení přitom nijak nebrání ústavně konformnímu výsledku konkrétního řízení před městským soudem. V návaznosti na závěry uvedeného usnesení Ústavního soudu městský soud žalobce vyzval k úpravě žaloby z nečinnosti na zásahovou, což žalobce učinil.

[3] V záhlaví specifikovaným rozsudkem městský soud žalobě vyhověl a prvním výrokem určil, že zásah žalovaného spočívající v nečinnosti při vyřizování žádosti žalobce je nezákonný. Druhým výrokem soud žalovanému zakázal pokračovat v uvedené nečinnosti a přikázal mu, i) aby žalobci umožnil odstranit vadu jeho žádosti spočívající v neuvedení způsobu výplaty příspěvku tak, aby mohla být odstraněna nejpozději do dvou týdnů od právní moci tohoto rozsudku, a ii) aby do dvou týdnů od odstranění vady žádosti vyplatil žalobci příspěvek na solidární domácnost za červenec 2022 dle nařízení vlády č. 205/2022 Sb. V souladu se závěry výše uvedeného usnesení Ústavního soudu městský soud vysvětlil, že ze zákona nevyplývá omezení způsobu podání žádosti, tj. omezení výhradně na elektronický formulář publikovaný na webu Ministerstva práce a sociálních věcí. Existence elektronického formuláře je ukotvena toliko v interních předpisech správního orgánu. V demokratickém právním státě přitom nelze dopustit, aby veřejná moc odepřela subjektivní veřejné právo pouze na základě interního nařízení správního orgánu, tj. v rozporu se zásadou zákonnosti při výkonu veřejné moci.

II. Důvody kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Nejprve stěžovatel namítl nezákonnost napadeného rozsudku. Upozornil, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech v důsledku údajného opomenutí správního orgánu učinit formalizovaný úkon směřující k výplatě dávky. Vysvětlil, že požadovaný způsob podání žádosti je nezbytný pro účely efektivní funkcionality, která byla vytvořena v zájmu efektivy a uspokojení velkého množství žadatelů, jež s ohledem na zcela bezprecedentní mimořádnou situaci poskytly ubytování osobám uprchlým před válkou. Stěžovatel nebyl vůči žalobci nečinný, naopak v souladu s principem dobré správy žalobce poučil o způsobu podání žádosti o příspěvek a vysvětlil mu důvody pro tento postup.

[6] Dále stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů, konkrétně pro vady skutkových zjištění. Soud se nesprávně omezil na konstatování, že postup stěžovatele vychází z interního předpisu, což nemůže jít k tíži adresátů práva. Způsob podání žádosti prostřednictvím elektronického formuláře však ve skutečnosti přímo vyplývá také z § 4 odst. 2 a 3 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální službu. Podání žádostí prostřednictvím elektronického formuláře bylo nutné rovněž z technických důvodů.

pokračování

[7] Stěžovatel zpochybnil odůvodnění rozsudku také v otázce posouzení žádosti žalobce z hlediska splnění podmínek stanovených v § 8 zákona č. 66/2022 Sb. Městský soud toliko konstatoval, že žalobcova žádost obsahuje veškeré náležitosti, aniž by však dále prováděl dokazování.

[8] Žalobce se ve svém vyjádření plně ztotožnil se závěry napadeného rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost **není** důvodná.

III.1 Napadený rozsudek je přezkoumatelný

[11] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, ke které by případně musel přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že rozsudek je srozumitelný a logicky odůvodněný a splňuje kritéria přezkoumatelnosti, jak je stanovuje setrvalá judikatura (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Městský soud se zabýval argumentací stěžovatele, že povinnost podat žádost elektronicky vyplývá i z § 4 odst. 3 zákona č. 12/2020 Sb., a to v bodech 39-40 rozsudku. To, že s tam uvedeným názorem stěžovatel nesouhlasí, není otázkou nepřezkoumatelnosti rozsudku, ale případně jeho zákonnosti. Tuto otázku Nejvyšší správní soud posoudí níže v rámci věcného vypořádání kasační stížnosti.

III.2 Zákon neumožňoval žalovanému trvat na podání žádosti prostřednictvím elektronického formuláře

[12] Městský soud shledal, že žalovaný nemůže vyžadovat podání žádosti výlučně na elektronickém formuláři, neboť to nevyplývá z žádného právního předpisu. Stěžovatel však argumentuje v první řadě § 4 odst. 2 zákona č. 12/2020 Sb., podle kterého: „*Nestanoví-li zákon výslovně závaznou podobu úkonu vůči orgánu veřejné moci, má uživatel služby právo činit úkon jako digitální úkon.*“ Jak je patrné již z textu tohoto ustanovení, uživatel služby má *právo* činit úkon digitálně. Toto ustanovení nijak *nestanoví povinnost* činit úkon digitálně.

[13] Povinnost činit úkon digitálně nijak nevyplývá ani z § 4 odst. 3 tohoto zákona, dle kterého mají orgány veřejné moci povinnost zveřejňovat elektronické formuláře. Toto ustanovení se tedy povinnosti uživatelů nedotýká. Poslední věta tohoto ustanovení zní: „*Nezveřejní-li orgán veřejné moci elektronický formulář, má uživatel služby právo učinit*

digitální úkon podle své volby v jakémkoli výstupním datovém formátu podle zákona upravujícího archivnictví a spisovou službu“. Ani z této věty nelze za pomoci žádné výkladové metody dovodit povinnost pro osoby učinit úkon pouze prostřednictvím zveřejněného elektronického formuláře. Tato věta pouze normuje důsledek nesplnění povinnosti orgánu veřejné moci zveřejnit elektronický formulář. Tímto důsledkem je výhoda pro uživatele služby, kteří si sami mohou zvolit datový formát pro učinění digitálního úkonu, a je tak zajištěno jejich právo činit úkony digitálně. Smyslem této věty je tedy zajistit, aby *právo činit úkony digitálně* bylo účinné v praxi.

[14] I ze systematiky tohoto zákona je zřejmé, jak již správně vysvětlil městský soud, že tato ustanovení nijak nestanoví povinnost osob činit úkony digitálně. To vyplývá již z nadpisu § 4 - Právo činit digitální úkon, ale také z celé první části zákona nadepsané „Právo na digitální služby“.

[15] Rovněž smyslem a účelem tohoto zákona bylo zakotvit právo osob na digitální komunikaci s úřady. Nikoliv povinnost tak činit. Již úvodní věta důvodové zprávy k zákonu zní: *„Hlavním cílem návrhu je zásadním způsobem posílit práva fyzických a právnických osob v pozici uživatelů služeb, tj. „klientů orgánů veřejné moci“, na poskytnutí služeb orgánů veřejné moci elektronicky, tj. formou digitálních služeb“*. Cílem předkladatelů vyjádřeným v důvodové zprávě bylo poskytnout uživatelům „právní nárok“ na poskytnutí digitálních služeb.

[16] Stěžovatel také namítá, že požadovaný způsob podání je nutný pro efektivní fungování systému. Nejvyšší správní soud tuto argumentaci nerozporuje. Efektivita však nemůže nahradit zákonnost. Žalovaný jako správní orgán může státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy). Zároveň nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy).

[17] Závěr, že žalobce byl oprávněn žádost podat „standardním“ způsobem (v jeho případě datovou zprávou), a nikoliv pouze prostřednictvím on-line formuláře, nakonec vyslovil již Ústavní soud v usnesení ze dne 27. 11. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 25/23. Ústavní soud zdůraznil, že podání žádosti datovou schránkou k příslušnému správnímu orgánu, namísto podání prostřednictvím elektronického formuláře, jehož existence (a nutnost využití žadateli) je ukotvena toliko v interních předpisech správního orgánu, nemohlo jít žalobci k tíži. V demokratickém právním státě nelze dopustit, aby veřejná moc odepřela subjektivní veřejné právo pouze na základě interního nařízení správního orgánu, tedy v rozporu se zásadou zákonnosti při výkonu veřejné moci (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Ústavní soud také explicitně uvedl, že názor městského soudu, že ze zákona nijak nevyplývalo omezení způsobu podání žádosti, tudíž ani omezení výhradně na elektronický formulář publikovaný na stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí, se mu jeví jako „přesvědčivý a správný“ (body 28-29 usnesení).

[18] Nejvyšší správní soud proto shledal tuto kasační argumentaci stěžovatele nedůvodnou.

III.3 Skutkový stav městský soud zjistil dostatečně

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí, že v řízení o zásahové žalobě je povinností krajského soudu dostatečně zjistit skutkový stav. Zpravidla totiž soudnímu řízení nepředchází správní řízení, či obecně nedošlo k dokazování a zjištění skutkového stavu již před správním orgánem. Správní soudy v řízení o zásahové žalobě tedy plní specifickou nalézací roli (např. rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2025, č. 1 As 315/2024 - 32, bod 11). Z tohoto principu však městský soud v tomto řízení vyšel.

[20] Zároveň je však třeba zdůraznit, že řízení o zásahové žalobě před krajským soudem je řízení kontradiktorní, ve kterém proti sobě stojí sporné strany: žalobce a správní orgán, který je dle žaloby odpovědný za nezákonný zásah. Úkolem správního orgánu je v tomto řízení hájit veřejné zájmy. Měl by to být tedy žalovaný správní orgán, který v řízení vznáší argumentaci, proč jeho postup nebyl nezákonný a rozporovat argumentaci žalobce. Ze soudního řádu správního nevyplývá výlučná odpovědnost správního soudu sám ze své iniciativy zjišťovat veškeré možné alternativy skutkového stavu. Soudní řád správní nemá ekvivalent § 20 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, podle kterého *soud je povinen zjistit všechny skutečnosti důležité pro rozhodnutí. Přitom není omezen na skutečnosti, které uvádějí účastníci.*

[21] Soudní řád správní v § 51 odst. 1 pouze stanoví, že *soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné.* Při dokazování se tak podpůrně použije občanský soudní řád (§ 64 s. ř. s.). Ten v § 120 stanoví:

- (1) *Účastníci jsou povinni označit důkazy k prokázání svých tvrzení. Soud rozhoduje, které z navrhovaných důkazů provede.*
- (2) *Soud může provést jiné než účastníky navržené důkazy v případech, kdy jsou potřebné ke zjištění skutkového stavu a vyplývají-li z obsahu spisu.*

[22] Toto ustanovení občanského soudního řádu zakotvuje zásadu projednací. Jak dovozuje doktrína: „*Civilní sporný proces je založen na systému dvou stran v kontradiktorním postavení. Proti sobě stojí dvě procesní strany, které jsou vzájemnými odpůrci a jež v řízení uplatňují protichůdné zájmy. Právě existence těchto protichůdných zájmů představuje základní motivační faktor, který strany vede k tomu, aby vlastní aktivitou přispívaly k objasňování skutkového stavu.*“ Za objasnění skutkového stavu jsou odpovědné především strany [Lavický, P. § 120 (Aktivita stran a soudu při dokazování). In: Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád: Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2016].

[23] Nejvyšší správní soud již také ve své judikatuře dovedl, že soudní řízení správní je zásadně ovládáno zásadou projednací (například rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 Afs 46/2013 - 28; ze dne 2. 11. 2016, č. j. 6 As 107/2016 - 52, a ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 115/2019 - 28).

[24] Kasační soud má tak za to, že i v řízení o zásahové žalobě v soudním řízení správním je třeba primárně vycházet ze zásady projednací. Ta však bude modifikována skutečností, že v tomto řízení je zpravidla „ve hře“ veřejný zájem. Byť ten by měl primárně hájit správní orgán, který je účastníkem řízení, nemůže na jeho ochranu soud při pasivitě správního orgánu zcela rezignovat. Na druhou stranu nelze právě řízení o zásahové žalobě ztotožnit s řízením podle zákona o zvláštních řízeních soudních. Míra vlastní aktivity soudu

při zjišťování skutkového stavu tak bude vyšší než v běžném civilním řízení, kde není přítomen veřejný zájem. Vlastní aktivita soudu je však omezena na takovou míru, která je nezbytná pro rozhodnutí ve věci a pokud taková potřeba vyplývá ze soudního spisu (tvrzení stran, doložených podkladů apod.). To nakonec umožňuje i výše citovaný § 120 odst. 2 občanského soudního řádu.

[25] Lze tedy shrnout, že pokud se žalobce v soudním řízení správním o zásahové žalobě domáhá určení nějakého nároku vůči správnímu orgánu, měl by správní orgán vznášet argumentaci, proč žalobci takový nárok nenáleží. Povinností správního soudu je se s touto argumentací poté vypořádat. V případě, že správní orgán zůstane pasivní, je povinností správního soudu, aby sám zohlednil a posoudil veřejný zájem a za tím účelem provedl základní dokazování. Není však jeho povinností domýšlet různé variace a prověřovat veškeré okolnosti, pokud taková potřeba z podání účastníků, soudního spisu a okolností případu na první pohled nevyplývá.

[26] V nyní posuzovaném případě v řízení před městským soudem, a nakonec ani v kasačním řízení stěžovatel nevznesl žádnou argumentaci, proč by žalobce neměl mít na příspěvek na solidární domácnost nárok. Za této situace nelze postupu městského soudu ničeho vytknout.

[27] Městský soud ověřil, že žádost žalobce obsahuje veškeré náležitosti dle § 8 odst. 2 písm. a) až f) zákona č. 66/2022 Sb. Zároveň uvedl, že stěžovatel může vyvrátit pravdivost skutečností v žádosti uvedených. Stěžovatel tedy například mohl rozporovat, že dané osoby na adrese nežijí, nenacházejí se v Česku, nebo na ně již čerpal příspěvek někdo jiný. Nic takového však neučinil. Městský soud žádné takové poznatky neměl.

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že městský soud žádné dokazování nedoplnil. Neuvádí však, jaké dokazování doplnit měl a za jakým účelem. Dále stěžovatel dodává, že městský soud neměl postaveno najisto splnění zákonných podmínek pro posouzení žádosti žalobce. Opět však nespecifikuje, o jaké zákonné podmínky má jít. Na základě takto neurčitě formulované kasační námítky nemůže Nejvyšší správní soud dospět k závěru, že by městský soud zatížil své rozhodnutí nezákonností.

[29] Pro úplnost lze dodat, že městský soud shledal, že žádost žalobce neobsahuje náležitost dle § 8 odst. 3 zákona č. 66/2022 Sb., tedy uvedení způsobu výplaty příspěvku. Proto vyplacení příspěvku podmínil napravením této vady žádosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud neshledal námítky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a na náhradu nákladů nemá právo. Žalobci, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

pokračování

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

V Brně dne 16. července 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu