



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **L. Š.**, zastoupený T. Š., obecným zmocněncem, 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 spočívajícím v nečinnosti při vyřizování žádosti ze dne 13. 6. 2022, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2025, čj. 6 A 86/2023-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **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] Žalobce podal 13. 6. 2022 u žalovaného prostřednictvím datové schránky žádost o poskytnutí příspěvku na solidární domácnost za květen 2022 podle § 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 „zákon č. 66/2022 Sb.“). Žalovaný na žádost reagoval tak, že žalobce upozornil, že příspěvek se vyplácí pouze bezhotovostně na základě elektronické žádosti na předepsaném formuláři na adrese davkyuk.mpsv.cz. Příspěvek neposkytl (nevyplatil), ani nevydal rozhodnutí.

[2] Žalobce se bránil žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného u Městského soudu v Praze.

[3] Městský soud řízení přerušil po dobu řízení před Ústavním soudem o návrhu jiného senátu městského soudu na zrušení § 8 odst. 4 zákona č. 66/2022 Sb., podle kterého se v řízení o příspěvku správní řád nepoužije. Usnesením z 27. 11. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 25/23, Ústavní soud návrh odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

[4] Městský soud následně žalobě, kterou žalobce po výzvě soudu změnil na zásahovou žalobu, vyhověl.

[5] Městský soud určil, že zásah žalovaného spočívající v nečinnosti při vyřizování žádosti žalobce o poskytnutí příspěvku na solidární domácnost za květen 2022 dle § 8 zákona č. 66/2022 Sb., je nezákonný. Žalovanému zakázal pokračovat v této nečinnosti a přikázal mu, aby do dvou týdnů od odstranění vady žádosti vyplatil žalobci příspěvek na solidární domácnost za květen 2022.

[6] Městský soud nejprve shrnul závěry usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/23. Městský soud dovodil, že žalovaný nemůže vyžadovat podání žádosti výlučně na elektronickém formuláři, neboť to nevyplývá z žádného právního předpisu. Dále se zabýval přiměřeností lhůty pro rozhodnutí o žádosti. Uvedl, že žalovaný je nečinný již několik let, což je zjevně nepřiměřené, ať je přiměřená lhůta odvozena jakkoliv. Nejedná se přitom o právně či skutkově složitou věc, a žalovaný vůči žalobci ani nečinil úkony, jež by mohly délku jeho nečinnosti odůvodnit.

[7] Dále se městský soud zabýval naplněním podmínek žádosti žalobce dle § 8 zákona č. 66/2022 Sb. Řízení o zásahové žalobě je řízením nalézacím. Proto se městský soud zabýval tím, zda má žalobce na výplatu příspěvku nárok. Ze zákona nevyplývá, že se žalovaný má při posuzování vzniku nároku na vyplacení příspěvku zabývat i něčím dalším než posouzením, zda má žádost veškeré zákonné náležitosti. A to za předpokladu, že nemá poznatky vyvracející pravdivost skutečností uvedených v žádosti. Pokud žádost podmínky nesplňuje, nevzniká žalobci nárok na vyplacení příspěvku a žalovanému povinnost jej vyplatit. Městský soud neprováděl dokazování, neboť obsah žádosti žalobce je nesporný (žádost byla soudu předložena žalobcem i žalovaným). Konstatoval, že žádost žalobce obsahuje veškeré náležitosti dle § 8 odst. 2 písm. a) až f) zákona č. 66/2022 Sb. Neobsahuje ovšem náležitost dle § 8 odst. 3 zákona č. 66/2022 Sb., tedy uvedení způsobu výplaty příspěvku. Tuto vadu žalovaný musí žalobci umožnit odstranit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

[9] Podle stěžovatele je podání žádosti pouze elektronicky v zájmu efektivity a uspokojení velkého množství žadatelů. Žalobce byl opakovaně poučen o způsobu podání žádosti i s odůvodněním tohoto postupu. Žalobce tak byl dostatečně informován a nic mu nebránilo v postupu podle pokynů stěžovatele. Akceptace postupu žalobce by mohla obecně vést k průtahům v řízení či mít i jiné nežádoucí důsledky.

[10] Podle stěžovatele je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Žalovaný pominul, že z § 4 odst. 3 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů (dále „zákon o právu na digitální služby“), vyplývá, že pokud je formulář zveřejněn, nemá uživatel služby právo využít jinou formu digitálního úkonu. Použití elektronického

pokračování

formuláře je nutné i z technických důvodů, jiný způsob vylučuje včasnou výplatu příspěvku a znemožní automatizované zpracování žádosti. Uvedené přitom bylo ze strany stěžovatele komunikováno, a to i přímo žalobci přípisem z 27. 6. 2022. Žádost podaná z datové schránky žalobce se neprojeví ve webové aplikaci a není ani v evidenci žalovaného. Je tedy otázkou, zda lze v takovém případě po stěžovateli oprávněně požadovat vyplacení příspěvku.

[11] Nepřezkoumatelný je napadený rozsudek i z toho důvodu, že městský soud uvedl, že žalobce má nárok na výplatu příspěvku, aniž by za tím účelem prováděl dokazování. Splnění zákonných podmínek žádosti nebylo v řízení postaveno na jisto a stěžovatel neměl možnost tyto podmínky posoudit, s ohledem na neakceptaci podané žádosti.

[12] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Stěžovatel neuvedl žádný právní předpis, jež by mu umožnil omezit možnost podat žádost pouze elektronickým formulářem. Ke kasační námitce týkající se nedoplnění dokazování pak žalobce uvedl, že stěžovatel neobjasnil jaké důkazy postrádá či co by jimi mělo být prokázáno.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] K přezkoumatelnosti rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí či opatření pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozsudků krajských soudů pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom trefně zdůraznil, že „přezkoumatelnost“ rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky či osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS z 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, body 29 a 30).

[15] V nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v uvedeném smyslu neshledal. Konkrétně argumentací, že povinnost podat žádost elektronicky vyplývá z § 4 odst. 3 zákona o právu na digitální služby se městský soud zabýval v bodech 39 a 40 napadeného rozsudku. To, že s tam uvedeným

názorem stěžovatel nesouhlasí, není otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, ale případně jeho zákonnosti. Tuto otázku Nejvyšší správní soud posoudí v následující části.

III.1 Povinnost podat žádost výlučně přes elektronický formulář

[16] Městský soud shledal, že žalovaný nemůže vyžadovat podání žádosti výlučně na elektronickém formuláři, neboť to nevyplývá z žádného právního předpisu.

[17] Stěžovatel argumentuje v první řadě § 4 odst. 2 zákona o právu na digitální služby, 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.

[18] Povinnost činit úkon digitálně nijak nevyplývá ani z § 4 odst. 3 zákona o právu na digitální služby, 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 skrze zveřejněný elektronický formulář. 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. Protože neexistuje orgánem daný a definovaný formát, tak tato možnost uživatelů si formát zvolit sami je nezbytná, aby bylo zajištěno právo uživatelů činit úkony digitálně. Smyslem této věty je tedy zajistit, aby právo činit úkony digitálně bylo účinné v praxi.

[19] I ze systematiky zákona o právu na digitální služby je zřejmé, jak již 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“.

[20] 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.

[21] Stěžovatel také namítá, že požadovaný způsob podání je nutný pro efektivní fungování systému. Nejvyšší správní soud tuto argumentaci nespornuje. 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). Zároveň nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy).

[22] Závěr, že žalobce byl oprávněn žádost podat „standardním“ způsobem (v jeho případě datovou zprávou), a nikoliv pouze přes on-line formulář, nakonec vyslovil již

pokračování

Ústavní soud v usnesení 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 a 29 usnesení).

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

III.2 Zjištění skutkového stavu městským soudem

[24] 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 (rozsudek NSS z 5. 6. 2025, čj. 1 As 315/2024-32, bod 11). Z tohoto principu městský soud v tomto řízení vyšel.

[25] Zároveň je však třeba zdůraznit, že řízení o zásahové žalobě před krajským soudem je řízení kontradiktorní, ve kterém proti sobě stojí sporné strany, tedy žalobce a správní orgán, který je dle žaloby původce nezákonného zásahu. Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře dovodil, že soudní řízení správní je zásadně ovládáno zásadou projednací (rozsudky NSS z 24. 10. 2013, čj. 5 Afs 46/2013-28, z 2. 11. 2016, čj. 6 As 107/2016-52, a z 7. 8. 2019, čj. 6 As 115/2019-28, bod 14). V tomto řízení tedy 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. V soudním řízení správním, včetně řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, jsou tak za objasnění skutkového stavu odpovědné především strany. Právě u zásahových žalob je správní orgán povinen vyložit důvody svého postupu v řízení před soudem. Obdobným způsobem pak lze přistupovat k řízení o kasační stížnosti, v rámci kterého má žalovaný (zde stěžovatel) další příležitost zákonnost svého postupu obhájit, a reagovat na pro něj nepříznivé závěry krajského soudu (rozsudek NSS z 30. 10. 2023, čj. 8 As 2/2023-41, bod 24).

[26] Úkolem správního orgánu je v soudním řízení správním hájit veřejné zájmy. Měl by to být tedy žalovaný správní orgán, který v řízení vznáší argumentaci, proč jeho postup nebyl nezákonný, a sporuje 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 je soud povinen zjistit všechny skutečnosti důležité pro rozhodnutí. Přitom není omezen na skutečnosti, které

uvádějí účastníci. Soudní řád správní v § 52 odst. 1 pouze stanoví, že soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Míra vlastní aktivity soudu je omezena na takovou míru, která je nezbytná pro rozhodnutí ve věci a pokud taková potřeba vyplývá ze soudního spisu (tvrzení stran, doložených podkladů apod.). Jak dovozuje i doktrína, tak provedení jiných než procesní stranou navržených důkazů bude přicházet v úvahu tehdy, vyplývá-li taková potřeba přímo ze soudního či správního spisu (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Wolters Kluwer, 2019, § 52, bod 5).

[27] Lze tedy shrnout, že pokud se žalobce v soudním řízení správním o zásahové žalobě domáhá určení nějakého nároku vůči správnímu orgánu, musí 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, správnímu soudu nezbude než zjistit skutkový stav v takové míře, aby o věci mohl rozhodnout. Není však jeho povinností domýšlet různé variace a prověřovat veškeré okolnosti, pokud konkrétní potřeba z podání účastníků, soudního spisu a okolností případu na první pohled nevyplývá.

[28] V nyní posuzovaném případě je především podstatné, že stěžovatel věděl, že žalobce po městském soudu požaduje přímo nařízení vyplacení příspěvku (viz změna žaloby z 24. 2. 2025). Přesto se ve svém vyjádření k žalobě ze 7. 3. 2025 omezil na obecnou argumentaci, že žádost žalobce musí být ze strany správního orgánu věcně a obsahově posouzena. V řízení před městským soudem, a nakonec ani v kasačním řízení, stěžovatel nevznášel žádnou věcnou argumentaci, v níž by konkrétněji sporoval samotný nárok žalobce na příspěvek na solidární domácnost. Za této situace nelze postupu městského soudu ničeho vytknout.

[29] Městský soud ověřil, že žádost žalobce obsahuje veškeré náležitosti dle § 8 odst. 2 písm. a) až f) zákona č. 66/2022 Sb. Žalobce identifikoval ubytované osoby a přiložil kopie jejich víz. Městský soud zároveň uvedl, že žalovaný mohl vyvrátit pravdivost skutečností v žádosti uvedených. Žalovaný tedy například mohl sporovat, že dané osoby na adrese nežijí, nenacházejí se v Česku, nebo na ně již čerpal příspěvek někdo jiný. Nic takového však stěžovatel neučinil. Městský soud žádné takové poznatky neměl.

[30] Městský soud tedy nerezignoval na prověření splnění zákonných podmínek pro vyplacení příspěvku, o který žalobce žádal. I proto nakonec 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.

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti obecně 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 námitky nemůže Nejvyšší správní soud dospět k závěru, že by městský soud zatížil své rozhodnutí nezákonností.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

pokračování

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. 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.

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

V Brně 24. července 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu