



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **L. Š.**, zastoupený T. Š., obecným zmocněncem, proti žalovanému: **Úřad práce – Krajská pobočka pro hlavní město Prahu**, se sídlem Domažlická 11, Praha 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nečinnosti při vyřizování žádosti žalobce ze dne 7. 9. 2022, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2025, č. j. 10 A 118/2023-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se z a m í t á .**
- II. Žalovaný n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce podal u žalovaného prostřednictvím datové schránky žádost o poskytnutí příspěvku na solidární domácnost za srpen 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 invazí vojsk Ruské federace (dále jen „*zákon č. 66/2022 Sb.*“).

[2] Žalovaný však na žádost reagoval pouze tím, 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. 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 ze dne 27. 11. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 25/23, Ústavní soud návrh odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

[4] Městský soud následně žalobě, kterou po výzvě soudu žalobce změnil na zásahovou žalobu, vyhověl. Městský soud určil, že zásah žalovaného spočívající v nečinnosti při vyřizování žádosti žalobce o poskytnutí příspěvku na solidární domácnost za srpen 2022 dle § 8 zákona č. 66/2022 Sb., v rozhodném znění, 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 srpen 2022 ve výši 9 000 Kč.

[5] 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 po dobu skoro tří let, což je zjevně nepřiměřené, ať již je přiměřená lhůta odvozena jakkoliv.

[6] Městský soud dále uvedl, že řízení o zásahové žalobě je řízením nalézacím. Proto se zabýval tím, zda žalobce má na výplatu příspěvku nárok. Ze zákona nevyplývá, že by se žalovaný při posuzování vzniku nároku na vyplacení příspěvku měl nutně zabývat i něčím dalším, než posouzením, zda má žádost veškeré zákonné náležitosti (za předpokladu, že žalovaný nemá poznatky vyvracející pravdivost skutečností v žádosti uvedených). Pokud by je nesplňovala, nevznikl by žalobci nárok na vyplacení příspěvku a žalovanému povinnost jej vyplácet. Soud neprováděl dokazování, neboť obsah žádosti žalobce je nesporný (byla soudu předložena žalobcem i žalovaným). Konstatoval, že žalobcova žádost obsahuje veškeré náležitosti dle § 8 odst. 2 písm. a) až f) zákona č. 66/2022 Sb. Žalobcova žádost však neobsahuje náležitost dle § 8 odst. 3 zákona č. 66/2022 Sb., tedy uvedení způsobu výplaty příspěvku. Tuto vadu však žalovaný musí žalobci umožnit odstranit.

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) se proti rozsudku městského soudu bránil kasační stížností. Uplatnil následující námitky [ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.]:

a) Rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť pominul, že způsob podání žádosti vyplývá z § 4 odst. 3 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 12/2020 Sb.“).

b) Nedošlo k nezákonnému zásahu. Specifický způsob podání žádosti vyplývá ze zákona č. 12/2020 Sb. a je nezbytný pro efektivní fungování systému vyplacení těchto žádostí.

c) Městský soud uvedl, že žalobce má nárok na výplatu příspěvku, aniž by za tím účelem prováděl dokazování.

pokračování

[8] Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Měl za to, že rozsudek městského soudu je zákonný.

[9] 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). 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 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29] a [30]).

[10] V nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v právě uvedeném smyslu neshledal. Konkrétně argumentací, že povinnost podat žádost elektronicky vyplývá z § 4 odst. 3 zákona č. 12/2020 Sb., se městský soud zabýval v odstavcích 40 až 41 rozsudku. To, že s tam uvedeným názorem stěžovatel nesouhlasí, není otázkou nepřezkoumatelnosti rozsudku, ale případně jeho zákonnosti. Tuto otázku Nejvyšší správní soud posoudí v následující části.

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

[12] Stěžovatel však argumentuje v první řadě § 4 odst. 2 zákona č. 12/2020 Sb. Podle tohoto ustanovení *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, že *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 adresáty veřejné správy 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.

[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). Zároveň nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy).

[17] Závěr, že žalobce byl oprávněn žádost podat „standardním“ způsobem (v jeho případě datovou zprávou), a nikoliv pouze přes on-line formulář, 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 v tehdy projednávané věci 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*“ (odstavce 28 a 29 usnesení Ústavního soudu).

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

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem, 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2025, č. j. 1 As 315/2024-32, odst. [11]). Z tohoto principu 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 původce nezákonného zásahu. Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře dovodil, že soudní řízení správní je zásadně ovládáno zásadou projednací (například rozsudky Nejvyššího správního soudu 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, odst. [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 Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2023, č. j. 8 As 2/2023-41, odst. [24]).

[21] 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 *soud je 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 dovozují 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).

[22] 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 sám zjistit skutkový stav v takové míře, aby o věci mohl rozhodnout. Není však jeho povinností domýšlet různé varianty a prověřovat veškeré okolnosti, pokud

konkrétní potřeba z podání účastníků, soudního spisu a okolností případu na první pohled nevyplývá.

[23] V nyní posuzovaném případě je především podstatné, že žalovaný věděl, že žalobce po městském soudu požaduje přímo nařízení vyplacení příspěvku (viz změna žaloby ze dne 16. 3. 2025). Žalovaný se však k tomuto požadavku nijak nevyjádřil. V řízení před městským soudem, a nakonec ani v kasačním řízení, tudíž stěžovatel nevznesl 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.

[24] 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 ČR, nebo na ně již čerpal příspěvek někdo jiný. Nic takového však stěžovatel neučinil a ostatně tak nečiní ani v kasační stížnosti. Městský soud žádné takové poznatky neměl.

[25] 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.

[26] 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.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal námitky důvodnými a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Rozhodl proto podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního a kasační stížnost zamítl.

[28] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 správního řádu soudního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. 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.

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

V Brně dne 31. července 2025

pokračování

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu