

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Ing. J. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením věci,

**t a k t o :**

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Žalobou ze dne 27. 8. 2019 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 26. 10. 2017, čj. MPSV-2017/104178-513/1, a ze dne 14. 3. 2018, čj. MPSV-2017/208211-513/2 (dále jen „rozhodnutí ministryně“). Zároveň navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádostech o obnovu řízení ze dne 28. 2. 2017, 22. 5. 2017, 21. 2. 2018 a ze dne 22. 2. 2018. Žalobou ze dne 2. 9. 2019, kterou Městský soud v Praze posoudil jako doplnění žaloby ze dne 27. 8. 2019, žalobce navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí ministryně ze dne 14. 3. 2018 a uložil žalovanému povinnost rozhodnout o rozkladu ze dne 5. 9. 2017.

[2] Městský soud usnesením ze dne 9. 10. 2019, čj. 1 Ad 23/2019-47, postoupil věc k projednání a rozhodnutí Krajskému soudu v Praze, neboť se místní příslušnost řídí podle § 7 odst. 3 s. ř. s. a žalobce má bydliště v D., tedy v obvodu daného krajského soudu.

[3] Krajský soud vyjádřil nesouhlas s postoupením věci a podle § 7 odst. 6 s. ř. s. předložil věc k rozhodnutí o místní příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Poukázal na to, že podání žalobce ze dnů 27. 8. 2019 a 2. 9. 2019 jsou dvě samostatné žaloby. Každá z žalob obsahuje více žalobních petitů. Jedná se proto podle obsahu jednak o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jednak o žalobu na ochranu proti nečinnosti. Krajský soud usnesením ze dne 26. 11. 2019, čj. 42 Ad 35/2019-51, odmítl žalobu proti rozhodnutím ministryně a vyloučil k samostatnému projednání žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. S postoupením věci v té části, v níž se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného, krajský soud nesouhlasí. Ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s. totiž dopadá pouze na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Pro žaloby nečinnostní a zásahové, byť se týkají věci vypočtených v § 7 odst. 3 s. ř. s., se uplatní obecné pravidlo pro určení

místní příslušnosti obsažené v § 7 odst. 2 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. Nad 155/2020-143). Žalovaný má sídlo v Praze. Krajský soud proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud určil, že soudem příslušným k projednání a rozhodnutí věci je městský soud.

## II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. platí, že *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.*

[5] Podle § 7 odst. 3 s. ř. s. dále platí, že *ve věcech důchodového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje.*

[6] Ze soudního spisu vyplývá, že řízení, v jejichž rámci se žalobce domáhá ochrany před nečinností žalovaného, přímo navazují na původní rozhodnutí o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání. Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání je upraveno v § 30 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Jedná se proto o věc zaměstnanosti ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s. (srov. usnesení NSS ze dne 2. 4. 2015, čj. Nad 63/2015-44, č. 3258/2015 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 8. 2013, čj. Nad 36/2013-18). Předmětem sporu je otázka, zda v případě žaloby na ochranu před nečinností žalovaného jde rovněž o věc zaměstnanosti, a místní příslušnost je tak upravena speciálním pravidlem obsaženým v § 7 odst. 3 s. ř. s., či zda se místní příslušnost odvíjí od toho, že žalobce podal žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu (tj. bez ohledu na to, v jaké „věci“ měl nečinný správní orgán rozhodnout), a měla by být proto určena podle § 7 odst. 2 s. ř. s.

[7] Osmý senát při posuzování věci zjistil, že otázka, zda § 7 odst. 3 s. ř. s. dopadá na všechny žalobní typy, a tedy i na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, není v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena jednotně.

[8] Devátý senát v usnesení ze dne 10. 10. 2013, čj. Nad 53/2013-18, dospěl k závěru, že *„[m]ístní příslušnost vymezená v § 7 odst. 2 a 3 s. ř. s. upravuje rozsah působnosti mezi krajské soudy na základě stanovených územních obvodů jejich působnosti. Odstavec druhý výše uvedeného ustanovení obsahuje obecné kritérium místní příslušnosti, kterým je sídlo správního orgánu, jež ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Oproti tomu odstavec třetí téhož ustanovení zakládá zvláštní místní příslušnost pro oblasti v tomto ustanovení taxativně vyjmenované. Při soudním rozhodování v těchto věcech, ať už půjde o žalobu proti rozhodnutí, na ochranu proti nečinnosti nebo ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, je k řízení místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popř. v jehož obvodu se zdržuje (srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 16).“* (shodně též v usnesení ze dne 6. 2. 2019, čj. Nad 12/2019-66).

pokračování

[9] V usnesení ze dne 23. 10. 2013, čj. Nad 56/2013-37, dospěl první senát k obdobnému závěru, že v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti, spočívající v nevydání rozhodnutí o žádosti o dorovnání státní sociální podpory, se pro určení místní příslušnosti použije pravidlo stanovené v § 7 odst. 3 s. ř. s.

[10] Na tento závěr navázal rovněž třetí senát v usnesení ze dne 30. 10. 2013, čj. Nad 62/2013-30, ve kterém uvedl, že „*„[j]e-li v dané věci nepochybné, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti ve věci vydání rozhodnutí o dávkách státní sociální podpory, pak je třeba aplikovat zvláštní ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s., které obsahuje kritérium pro určení místní příslušnosti podle místa bydliště či sídla, příp. faktického pobytu navrhovatele. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti, a nikoliv o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, neboť soudní řád správní mezi těmito druhy řízení nečiní z hlediska určení místní příslušnosti žádný rozdíl (viz k tomu obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. Nad 53/2013 - 18, přístupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).“*

[11] Naopak v usnesení ze dne 19. 11. 2020, čj. Nad 155/2020-143, třetí senát dovodil, že „*[u] žalob na ochranu před nečinností správního orgánu je předmětem sporu, a tedy meritem věci, právě žalobcem tvrzená nečinnost při vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Je přitom nepodstatné, od jaké „věci“ (respektive v jaké věci a s jakým předmětem bylo správní řízení konkrétně vedeno, případně o čem má být dané rozhodnutí či osvědčení vydáno) se tato nečinnost odvíjí. Sporný § 7 odst. 3 s. ř. s. je proto nutné vykládat tak, že nedopadá na všechny žalobní typy, ale jen na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. (ve zde vyjmenovaných věcech).“*

[12] Třetí senát v posledně citovaném usnesení vyšel z úvah, že dle judikatury zdejšího soudu je u nečinnostních a zásahových žalob předmětem řízení samotná nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv „věc“, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí (rozsudek ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 Ans 10/2011-86). Není důvod, aby se § 7 odst. 3 s. ř. s. vykládal odlišně od jiných ustanovení tohoto zákona (např. § 31 odst. 2). I v případě § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, bylo tímto soudem v minulosti judikováno, že ve vztahu k jiným žalobním typům, než je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, se pravidlo pro určení místní příslušnosti dle § 32 odst. 3 zákon o azylu nepoužije a postupuje se podle § 7 odst. 2 s. ř. s. (usnesení ze dne 15. 2. 2007, čj. Nad 48/2006-18, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014 -69).

### III. Posouzení věci osmým senátem

[13] Předkládající senát se závěrem třetího senátu neztotožňuje a naopak přisvědčuje dříve přijatým usnesením, dle kterých je z hlediska určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 3 s. ř. s. nerozhodné, o jaký žalobní typ se jedná. Rozhodné je, že tvrzená nečinnost správního orgánu či nezákonný zásah souvisí s věcmi vymezenými v § 7 odst. 3 s. ř. s.

[14] Text § 7 odst. 3 s. ř. s. sám o sobě nesvědčí výkladu zaujatému třetím senátem v usnesení sp. zn. Nad 155/2020, jelikož výslovně nerozlišuje mezi jednotlivými žalobními typy. Třetí senát opřel svůj závěr o restriktivní výklad termínu „*ve věcech*“ obdobně jako judikatura zdejšího soudu v případě § 31 odst. 2 s. ř. s., jež zakotvuje výjimku ze zásady

senátního rozhodování ve správním soudnictví (srov. rozsudky ze dne 28. 12. 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106, a sp. zn. 1 Ans 10/2011).

[15] Rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS, ve kterém se zabýval otázkou, zda se věcné osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, týká všech žalobních typů, dospěl k závěru, že termín „věc“ použitý v § 11 odst. 1 písm. b) tohoto zákona připouští jednak výklad restriktivní, jednak výklad doslovný (adekvátní). Odpověď na otázku, zda má být použit restriktivní či adekvátní výklad, závisí podle rozšířeného senátu na účelu vykládané normy a jejím kontextu.

[16] Předkládající senát je toho názoru, že by měl být v případě § 7 odst. 3 s. ř. s. použit výklad adekvátní, neboť to odpovídá účelu vykládané normy. Smyslem a účelem § 7 odst. 3 s. ř. s. je, aby osoby, u kterých lze často předpokládat zdravotní či sociální znevýhodnění, nemusely cestovat k soudu, v jehož obvodu sídlí správní orgán (§ 7 odst. 2 s. ř. s.). Ten může být od místa bydliště navrhovatele leckdy značně vzdálen a účast na jednání před soudem tak pro navrhovatele může představovat zvýšené obtíže. Stanovení pravidel místní příslušnosti by nemělo představovat překážku ztěžující sociálně znevýhodněným a zdravotně indisponovaným osobám účastnit se řízení, nebo je dokonce odrazovat od podání žaloby, jestliže vědí, že nejsou schopny se k danému soudu dopravit, a to ať už z důvodů zdravotních či z důvodů nedostatku finančních prostředků na cestování k danému soudu. Primárním účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců před zásahy veřejné moci v oblasti veřejné správy. Výklad sporných procesních norem by proto měl směřovat k co možná nejsnazšímu a nejprístupnějšímu poskytnutí této právní ochrany. Restriktivní výklad zaujatý třetím senátem by však ve svém důsledku mohl vést naopak k omezení práva na přístup k soudu a účasti na řízení. Důvod pro stanovení pro žalobce vstřícnějšího určení místní příslušnost je totiž dán nejen u žalob na ochranu proti rozhodnutí, ale i u žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, případně na ochranu proti nezákonnému zásahu, u kterých výše uvedené platí tím spíše, neboť soud v případě těchto žalob rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Jak se liší situace osoby, která se brání proti podle ní nezákonnému rozhodnutí ve věci dávky sociálního zabezpečení nebo proti tomu, že o ní správní orgán doposud nezákonně nerozhodl?

[17] Nelze též odhlédnout od judikaturního vývoje dospívajícího k možnosti změny žalobního typu zejména v návaznosti na odlišný právní názor soudu na kvalifikaci žalovaného jednání veřejné správy (viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 1. 2011, čj. 7 As 336/2020-84). I s ohledem na to je namístě, aby nebyla místní příslušnost soudu závislá na tom, o jaký konkrétní žalobní typ se jedná. Bylo by nežádoucí, aby se po změně žalobního typu stal místně příslušným jiný soud, než který byl místně příslušný na počátku řízení. Změna místní příslušnosti způsobená změnou žalobního typu by vedla k novým procesním problémům, prodloužení řízení před správními soudy a k znepráhlednění soudního řízení pro jeho účastníky. I z tohoto důvodu je proto třeba § 7 odst. 3 s. ř. s. vykládat tak, že se vztahuje na všechny žalobní typy.

pokračování

[18] Otázka, jež je v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně a kterou předkládá osmý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, proto zní:

Dopadá pravidlo pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 3 s. ř. s. na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jestliže se tato nečinnost odvíjí od „věci“ vymezené v tomto ustanovení?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Zdeněk Kühn, Karel Šimka, Filip Dienstbier, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Petr Mikeš. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 10. února 2021

Petr Mikeš  
předseda senátu