U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky 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, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 1 Ad 23/2019, o nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením této věci,

takto:

K projednání a rozhodnutí věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 1 Ad 23/2019 **je příslušný** Krajský soud v Praze.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Spornou otázkou v dané věci je, zda pravidlo o místní příslušnosti soudu ve správním soudnictví podle § 7 odst. 3 s. ř. s. (*místně příslušný je krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje*) se použije i na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.), směřuje-li proti tvrzené nečinnosti správního orgánu v oblasti *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*. Sporné tedy je, zda pojem „věci“ ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s. zahrnuje jen rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ve výše uvedených oblastech, anebo také jiné způsoby jednání správních orgánů v těchto oblastech, proti nimž lze podat žaloby či jiné návrhy ve správním soudnictví. Jinak též řečeno, zda je příslušným soud určený podle bydliště žalobce nebo soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany (§ 7 odst. 2 s. ř. s.).

[2] Žalobce dne 27. 8. 2019 podal žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterou se domáhal zrušení dvou rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí, a to

ze dne 26. 10. 2017 (zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení obnovy řízení ukončeného rozhodnutím o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu součinnosti s úřadem práce) a ze dne 14. 3. 2018 (zamítnutí rozkladu proti témuž z důvodu opožděnosti). Dále navrhoval, aby městský soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o jeho žádostech o obnovu řízení ze dne 28. 2. 2017, 22. 5. 2017, 21. 2. 2018 a ze dne 22. 2. 2018. Dne 2. 9. 2019 se žalobce opětovně obrátil na městský soud s podáním, které městský soud dle obsahu posoudil jako doplnění žaloby ze dne 27. 8. 2016. Žalobce opětovně navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí ministryně ze dne 14. 3. 2018 a aby uložil žalovanému povinnost rozhodnout o rozkladu ze dne 5. 9. 2017. Věc je vedena u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 1 Ad 23/2019.

[3] Usnesením ze dne 9. 10. 2019, č. j. 1 Ad 23/2019 - 47, městský soud postoupil věc k projednání Krajskému soudu v Praze (dále též „krajský soud“), a to na základě určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 3 s. ř. s., tedy podle bydliště žalobce, které se nachází v obvodu krajského soudu. Krajský soud usnesením ze dne 26. 11. 2019 odmítl pro opožděnost žalobu žalobce v části týkající se zrušení rozhodnutí ministryně. Část žaloby týkající se ochrany proti nečinnosti žalovaného vyloučil k samostatnému projednání. Dne 20. 12. 2019 vyzval krajský soud žalobce k odstranění vad žaloby.

[4] Dne 7. 12. 2020 vyslovil krajský soud nesouhlas s postoupením věci přípisem č. j. 43 A 99/2019 - 48 a předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti podle § 7 odst. 6 s. ř. s., a to právě v části žaloby týkající se ochrany proti nečinnosti žalovaného. Krajský soud souhlasil s tím, že je dle § 7 odst. 3 s. ř. s. místně příslušný k projednání části žaloby proti rozhodnutí ministryně. Namítal, že určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 3 s. ř. s. dopadá pouze na žaloby proti rozhodnutí správních orgánů. Na jiné žalobní typy, byť se týkají oblastí vypočtených v § 7 odst. 3 s. ř. s., se místní příslušnost určí podle obecného pravidla uvedeného v § 7 odst. 2 s. ř. s, tedy podle sídla žalovaného. V této souvislosti odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. Nad 155/2020-143. Žalovaný má sídlo v Praze, a proto krajský soud navrhl, aby Nejvyšší správní soud určil, že soudem příslušným k projednání a rozhodnutí ve věci je městský soud.

II. Důvody postoupení rozšířenému senátu a rozporná judikatura

[5] Osmý senát při posuzování sporu o příslušnost předně shledal, 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, což 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). Otázkou tedy je, zda se v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného rovněž jedná o věc zaměstnanosti ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s., anebo se místní příslušnost k projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu má určit podle obecného pravidla vyjádřeného v § 7 odst. 2 s. ř. s., tedy bez ohledu na to, v jaké věci měl nečinný správní orgán rozhodnout.

[6] Osmý senát dále 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.

[7] Devátý senát v usnesení ze dne 10. 10. 2013, čj. Nad 53/2013-18, dospěl k závěru, že *„místní 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 unesení ze dne 6. 2. 2019, čj. Nad 12/2019-66).

[8] 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.

[9] Rovněž třetí senát v usnesení ze dne 30. 10. 2013, čj. Nad 62/2013-30, uvedl, že *„je-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).“*

[10] 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).“*

[11] Třetí senát v posledně citovaném usnesení vyšel z úvah, že dle judikatury Nejvyššího správního 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 kasačním 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 zákona 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).

[12] Osmý senát se neztotožňuje s posledně uvedeným závěrem třetího senátu, 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.

[13] Za těchto okolností proto osmý senát předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí následující právní otázku:

> *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?*

[14] Žádný z účastníků řízení se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

III. Pravomoc rozšířeného senátu

[15] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*.

[16] Z výše uvedeného přehledu judikatury vyplývá, že v obdobných věcech dospěly různé senáty Nejvyššího správního soudu k různým právním názorům. Ačkoli většinová judikaturní linie při určování místní příslušnosti neodlišuje jednotlivé žalobní typy, ale posuzuje pouze to, zda se správní řízení, na které žaloba navazuje, týká věcí vymezených v § 7 odst. 3 s. ř. s., existuje i právní názor třetího senátu, který nečinnost (či zásah) považuje za samostatný předmět soudního řízení bez návaznosti na věc, od níž se nečinnost (či zásah) odvíjí.

[17] Rozšířený senát tedy uzavírá, že jeho pravomoc ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána.

IV. Právní posouzení rozšířeným senátem

[18] Příslušnost soudů ve správním soudnictví je obecně upravena v § 7 s. ř. s. V posuzované věci jsou relevantní odst. 2 a 3 citovaného ustanovení. Rozšířený senát považuje za vhodné předeslat a zdůraznit, že interpretované ustanovení se nachází v části první (Základní ustanovení) a její hlavě druhé (Pravomoc a příslušnost soudů). Z povahy jeho obsahu a systematického zařazení je proto nutno dovodit, že, není-li výslovně soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem stanoveno jinak, je použitelné pro všechny žalobní a jiné návrhové typy upravené soudním řádem správním.

[19] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s., *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.*

[20] Podle § 7 odst. 3 s. ř. s. *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.*

[21] Zatímco obecné pravidlo obsažené v § 7 odst. 2 s. ř. s. přímo stanoví, že se vztahuje na soudní řízení jak o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak na žaloby či jiné návrhy směřující proti jinému tvrzenému zásahu do práv, § 7 odst. 3 s. ř. s. mluví toliko o *věcech* (ve spojení s oblastmi věcné působnosti veřejné správy). Z § 7 odst. 3 s. ř. s. tedy nevyplývá, zda výraz *ve věcech* zahrnuje všechny typy soudních řízení upravených v soudním řádu správním, nebo zda je nutné pro účely zvláštního pravidla pro určování místní příslušnosti krajského soudu považovat nečinnost za zvláštní *věc,* a tedy samostatný předmět soudního řízení.

[22] Předně je třeba poznamenat, že se obecné a zvláštní pravidlo určování místní příslušnosti vzájemně doplňují, odst. 3 tedy obsahově přímo navazuje na odst. 2. Obě ustanovení obsahují pojem *věci*. V obecném pravidle však tento pojem zjevně odkazuje na předmět činnosti veřejné správy, neboť až poté je upřesněno, že se vztahuje na soudní řízení o žalobách proti rozhodnutí nebo proti jinému zásahu správního orgánu. Již tato formulace proto naznačuje, že zvláštní pravidlo stanovené v § 7 odst. 3 s. ř. s. pouze modifikuje *věc* jakožto obsahový předmět činnosti veřejné správy, nikoli žalobní či jiný návrhový typ dle soudního řádu správního.

[23] Rozšířený senát respektuje výkladové pravidlo, dle něhož stejný pojem použitý v různých ustanoveních téhož zákona by měl být interpretován pokud možno stejně. Toto metapravidlo však není bezvýjimečné, což je právě i příklad zákonného pojmu *věc*. Tento pojem je třeba vždy vykládat s ohledem na kontext a účel ustanovení, ve kterém je obsažen. To potvrzuje též dnes již ustálená judikatura rozšířeného senátu.

[24] Interpretací pojmu *věc* ve spojení s vymezenými okruhy činnosti správních orgánů se rozšířený senát již v minulosti zabýval. Připustil různé výklady tohoto pojmu, nicméně vždy byl veden ochranou práv jednotlivce, který se na správní soud obrací.

[25] Restriktivní výklad rozšířený senát zaujal v usnesení ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 - 69, č. 3181/2015 Sb. NSS, v němž řešil otázku, zda „*věcí mezinárodní ochrany*“, na niž by bylo možno aplikovat institut nepřijatelnosti dle § 104a s. ř. s., je i rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o procesních otázkách v těchto řízeních. Rozšířený senát odpověděl negativně a zdůraznil, že *pokud by zákonodárce zamýšlel nepřijatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. Jestliže tak neučinil, je namístě aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně.*

[26] Obdobně při výkladu právní úpravy rozhodování samosoudců krajských soudů dle § 31 odst. 2 s. ř. s. potvrdil rozšířený senát správnost závěrů té judikaturní linie,

podle níž je rozhodování samosoudcem výjimkou z obecného pravidla senátního rozhodování, kterou je třeba aplikovat restriktivně (např. rozsudky NSS ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011 - 106, ze dne 22. 11. 2011, č. j. 1 Ans 10/2011 - 86, a ze dne 30. 9. 2013, č. j. 4 Ads 128/2012 - 49). Výjimku obsaženou v § 31 odst. 2 s. ř. s. proto rozšířený senát odmítl rozšířit též na přezkum rozhodnutí služebních funkcionářů, jejichž předmětem je jednání příslušníka, které má znaky přestupku rozsudek ze dne 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015 - 38, č. 3450/2016 Sb. NSS). Ve vztahu k žalobním typům ostatně potvrdilo restriktivní výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. provedený tříčlennými senáty NSS již citované usnesení rozšířeného senátu ve věci č. j. 9 Azs 66/2014 - 69 (bod 20).

[27] Naopak, širší výklad pojmu „věc“ ve spojení s vymezenými okruhy správní činnosti zaujal rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25, č. 3152/2015 Sb. NSS, v němž se jednalo o osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Rozšířený senát argumentoval, že smysl a účel osvobození od soudních poplatků, který mimo jiné zohledňuje sociální aspekty na straně žalobců, je jiný. Vychází z obecného předpokladu, že *„v případě řízení ve věcech důchodových, nemocenského pojištění, dávek pomoci v hmotné nouzi atd. je žalobce ve velmi složité životní situaci. (...) Bylo by absurdní, aby žalobce byl osvobozen od soudního poplatku ve věci žaloby proti rozhodnutí o přiznání starobního důchodu, zatímco v situaci, kdy tvrdí, že správní orgán je s vydáním takového rozhodnutí v prodlení, by tentýž žalobce soudní poplatek musel hradit. Důvody osvobození ve věcech nečinnostních jsou z povahy věci ještě intenzivnější než důvody osvobození ve věcech žaloby proti rozhodnutí (arg. a fortiori, konkrétně a minori ad maius).“* (srov. bod 16 tamtéž). Rozšířený senát tedy v případě § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, zvolil výklad doslovný a uzavřel, že se osvobození od soudních poplatků vztahuje na všechna soudní řízení bez ohledu na konkrétní žalobní typ.

[28] Právě závěry posledně citovaného rozhodnutí lze obdobně vztáhnout i na výklad § 7 odst. 3 s. ř. s., neboť je zřejmé a vyplývá to i z důvodové zprávy k tomuto ustanovení, že se odchylná úprava místní příslušnosti krajského soudu uplatní zejména z důvodu jejich sociálního charakteru a také jejich četnosti. Je tedy namístě i zde volit výklad doslovný, neboť jde ve prospěch ústavního práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Restriktivní výklad by naopak mohl vést k popření zásady *in dubio pro libertate*, podle níž je v případě vícero *a priori* možných a ve své podstatě rovnocenných výkladových variant nutno volit takový výklad, který jde ve prospěch ochrany základního práva.

[29] Lze tak přisvědčit argumentaci předkládajícího senátu (srov. bod 16 jeho odůvodnění), že v řízeních o věcech vymezených v § 7 odst. 3 s. ř. s. by mohlo určení místní příslušnosti krajského soudu podle sídla správního orgánu představovat překážku přístupu k soudu sociálně či zdravotně znevýhodněným osobám, neboť by daný soud mohl být od jejich místa bydliště značně vzdálený a účast na jednání by mohla být nad jejich finanční i fyzické možnosti. 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 nejpřístupnějšímu poskytnutí této právní ochrany. Předdefinovaná fyzická dostupnost soudu pro žalobce ve věcech vymezených v § 7 odst. 3 s. ř. s. má proto zásadní význam. Jak uvedl rozšířený senát již ve zmiňovaném rozsudku, povaha a obsah nečinnostních žalob může být nadto z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv naléhavější

než u žalob proti rozhodnutí správního orgánu, proto by i přístup k soudu měl být pro osoby se sociálním či zdravotním znevýhodněním co nejsnazší (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 9 As 350/2016 - 19).

[30] Určitý význam pro tento výklad mohou představovat i poněkud pragmatičtější důvody než pouze usnadnění výkonu práva na přístup žalobců k soudu, a sice zahrnutí věcí zaměstnanosti do interpretovaného ustanovení zákonem č. 396/2012 Sb. Tím byl mimo jiné novelizován i § 7 odst. 3 soudního řádu správního (část šestnáctá, čl. XXIV a čl. XXV této novely, doplnění výčtu o *věci zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi*). Zákonodárce tímto zákonem zareagoval na nenadále vzniklý (a zřejmě předem nezamýšlený) zásadní nedostatek úpravy přijaté v souvislosti s reorganizací soustavy úřadů práce. Zákonem č. 303/2011 Sb., kterým byl významně novelizován soudní řád správní, byla totiž mimo jiné z důvodu rovnoměrnějšího zatížení jednotlivých krajských soudů přesunuta část agendy z Městského soudu v Praze na ostatní krajské soudy.

[31] V přibližně stejné době však byla zákonem č. 73/2011 Sb. redefinována soustava úřadů práce tak, že byl vytvořen Úřad práce České republiky se sídlem v Praze a krajskými pobočkami, čímž došlo opět ke koncentraci rozhodování o převážné části návrhů ve věcech sociálního zabezpečení (včetně věcí zaměstnanosti) právě u Městského soudu v Praze. Nenadálou situaci bylo třeba vyřešit právě i s pomocí úpravy, resp. doplnění zvláštního pravidla pro určení místní příslušnosti krajského soudu výše uvedenou novelou. Jakkoliv byla legislativní změna primárně odůvodněna odstraněním nebezpečí nerovnoměrného zatížení soudů, je z povahy věci zřejmé, že důležitou roli hrála i dostupnost soudní ochrany pro žalobce. Ta je totiž dána nejen vzdáleností bydliště žalobce od sídla příslušného soudu, ale také srovnatelnou délkou řízení u všech soudů. Proto byla v poměrně krátké době přijata změna parametru místní příslušnosti krajských soudů ve správním soudnictví zákonem č. 396/2012 Sb.

[32] Rozšířený senát se tak neztotožňuje s restriktivním výkladem zaujatým třetím senátem v usnesení ze dne 19. 11. 2020, č. j. Nad 155/2020 – 143. Třetí senát vycházel předně z již analyzovaného výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s., který aproboval rozšířený senát v jiné věci (srov. výše), nezohledňuje však zejména sociální charakter § 7 odst. 3 s. ř. s. Třetí senát rovněž vycházel z analogické aplikace judikaturních závěrů ke zvláštnímu určení místní příslušnosti soudů dle § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, která je však pro § 7 odst. 3 s. ř. s. nepřiléhavá, neboť § 32 zákona o azylu výslovně a jednoznačně upravuje pouze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (viz jasné znění odst. 1 tohoto paragrafu, podle něhož *žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí*; odst. 3 pak na první odstavec zjevně navazuje).

[33] Ačkoli toto zákonné znění může být zapříčiněno nedůsledností zákonodárce, neboť i u věcí mezinárodní ochrany lze předpokládat sociální znevýhodnění žalobců, není zde prostor pro výklad, který by byl u žalob nečinnostních, zásahových a (pokud by vůbec připadaly v úvahu) u případných návrhů na zrušení opatření obecné povahy v oblasti mezinárodní ochrany z hlediska přístupu k soudu pro žalobce příznivější. Zvláštní pravidlo

podle § 32 odst. 3 zákona o azylu se zjevně týká pouze žalob proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany. Závěry plynoucí z § 32 odst. 3 zákona o azylu proto nejsou způsobilé obstát při výkladu určení místní příslušnosti dle § 7 odst. 3 s. ř. s. Jestliže tedy předkládající senát pokládá řečnickou otázku, jak se v podmínkách přístupu k soudu liší situace osoby, jež se brání proti rozhodnutí ve věci dávky sociálního zabezpečení, od situace, kdy o této dávce doposud správní orgán nerozhodl, lze odpovědět zcela jednoduše. Neliší se nijak.

[34] Účel, kvůli kterému má být místní příslušnost krajského soudu určena dle § 7 odst. 3 s. ř. s., se nemění podle toho, zda žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu nebo jeho nečinnosti, jinému nezákonnému zásahu či zda jde o jiný návrh podle soudního řádu správního. Podstatné je pro účely určení místní příslušnosti pouze to, jaké věci (ve smyslu materie) se týká dané správní řízení, nečinnost, zásah správního orgánu či opatření obecné povahy. Určení místní příslušnosti, které je pro žalobce vstřícnější zejména z důvodu jeho předpokládaného sociálního či zdravotního znevýhodnění, se proto uplatní jak u žalob proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., tak u žalob na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s., žalob na ochranu proti jinému nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s. a návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s. ř. s.

V. Shrnutí a užití na projednávanou věc

[35] Rozšířený senát tedy shrnuje, že určení místní příslušnosti krajského soudu podle § 7 odst. 3 s. ř. s. se vztahuje na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.

[36] Jelikož v projednávaném sporu o příslušnost se jednalo o jedinou právní otázku, rozšířený senát posoudil celou věc meritorně. Bydliště žalobce se nachází v obci, která přísluší do okresu Příbram, a nachází se tedy v obvodu tamního okresního soudu (srov. Přílohu č. 2 k zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích - Názvy, sídla a obvody okresních soudů, bod 54). Tento soud náleží do obvodu Krajského soudu v Praze (srov. Přílohu č. 2 téhož zákona - Názvy sídla a obvody krajských soudů, bod 2).

[37] K projednání a rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti žalovaného je místně příslušný Krajský soud v Praze.

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

V Brně dne 25. května 2022

Josef Baxa

předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k odůvodnění usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce Petr Mikeš. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko soudce Petra Mikeše dle § 55a soudního řádu správního k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2022 ve věci sp. zn. Nad 202/2020

[1] Plně souhlasím s výrokem usnesení i většinou jeho odůvodnění. Nesouhlasím však s odůvodněním, z nějž vyplývá, že pojem *„ve věcech“* ve spojení s oblastmi věcné působnosti veřejné správy má být v soudním řádu správním vykládán různým způsobem. Rozšířený senát totiž poukazuje na odlišný výklad tohoto pojmu pro účely určení obsazení krajského soudu podle § 31 s. ř. s.

[2] Jak připomíná i samo usnesení v bodě 23 odůvodnění, stejný pojem použitý v různých ustanoveních téhož zákona by měl být interpretován pokud možno stejně. Rozšířený senát dokonce standardně vykládá toto pravidlo tak, že se vztahuje i na různé právní předpisy, neboť *„[p]ožadavek jednoty a bezrozpornosti právního řádu totiž velí přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže existují rozumné důvody k závěru, že stejný význam a obsah mít nemají (například proto, že jsou užity v různých kontextech, nebo proto, že historický zákonodárce jimi v různých dobách mínil různé věci).“* (viz bod 22 usnesení ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007 - 91, č. 2112/2010 Sb. NSS; shodně bod 23 rozsudku ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008 - 155, č. 2109/2010 Sb. NSS, *OSMPB*). K obdobným závěrům dochází dlouhodobě i Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 31. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 124/96, č. 14/1996 Sb.n.u.ÚS, nález ze dne 7. 3. 2017, sp. zn. II. ÚS 129/16).

[3] Požadavek sjednocování právního řádu zcela správně zaznívá v judikatuře rozšířeného senátu opakovaně, přičemž nemusí jít ani o stejný text, postačí, že jde o obdobné instituty. Nepřipouští ani argument zažitou praxí, která vykládá obdobný institut odlišně v jiné úpravě. V bodě 52 usnesení ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017 - 40, č. 3847/2019 Sb. NSS, k tomu rozšířený senát uvedl: *»Princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu zdůrazňuje systémový pohled na právo. Jestliže se tento interpretační přístup v judikatuře uplatnil dokonce mezi soukromým a veřejným právem, tím spíše je třeba jej prosazovat v procesních úpravách práva veřejného. Nacházejí-li se mezi nimi dílčí odlišnosti v úpravách obdobných institutů, je na ně třeba nahlížet jednotným pohledem, nemají-li skutečně racionální základ pro odlišné používání. Rozhodujícím kritériem musí být nikoli dosavadní „zažitá“ praxe orgánů veřejné správy, nýbrž právní jistota jejích adresátů, že prostředky, které jim zákon poskytl k ochraně práv, mohou zásadně ve srovnatelných situacích používat obdobně s jistotou, že orgány veřejné správy budou obdobně reagovat a v případě nezjednání nápravy uvnitř veřejné správy bude zachována za obdobných podmínek cesta k soudní ochraně.«*

[4] S těmito východisky se plně ztotožňuji, neboť jsou klíčová pro srozumitelnost právního řádu. Adresát právní normy oprávněně očekává, že týž pojem bude mít v právním řádu zpravidla stejný význam. Přisuzování odlišného významu týmž pojmům, v tomto případě navíc dokonce v jednom právním předpise, proto musí spočívat na velmi významných důvodech. Těchto východisek se však rozšířený senát v nyní posuzované věci nedržel.

[5] Slovní vyjádření nyní vykládaného pravidla místní příslušnosti v § 7 odst. 3 s. ř. s. a pravidla pro obsazení soudu samosoudcem obsažená v § 31 odst. 2 s. ř. s. je v podstatných částech shodné. „*Věci*" jsou v těchto ustanoveních vymezeny oblastmi věcné působnosti veřejné správy. Navíc jsou velmi obdobné účely těchto ustanovení. V případě § 7 jde o to, který soud má věc rozhodovat, a v případě § 31 o to, v jakém složení tento soud bude rozhodovat. Požadavek na jednotnost výkladu je tak ještě o to naléhavější.

[6] Ve shodě s většinou shledávám velmi rozumné důvody, proč vykládat § 7 odst. 3 s. ř. s. tak, že zahrnuje všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním. Pokud však většina poukazuje na odlišný výklad téhož pojmu v § 31 odst. 2 s. ř. s., omezuje se pouze na dřívější rozhodovací praxi rozšířeného senátu. Odůvodnění usnesení se však nijak podrobněji nezabývá tím, zda a jakým způsobem dřívější rozhodnutí rozšířeného senátu interpretovala § 31 odst. 2 s. ř. s. v souvislosti s žalobními typy ani tím, zda případně není namístě závěry v nich uvedené přehodnotit.

[7] V prvé řadě se jednalo o rozsudek ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013 - 25, č. 3152/2015 Sb. NSS. Tento rozsudek pouze citoval v bodech 12 a 13 dosavadní judikaturu k § 31 odst. 2 s. ř. s. a nehodnotil ji, neboť zjevně dospíval k závěru, že k tomu nemá pravomoc (viz bod 17 daného rozsudku: „*Aniž by mohl v nynější kauze rozšířený senát jakkoliv hodnotit správnost shora podaného judikatorního výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s., ...*").

[8] V usnesení ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014 - 69, č. 3181/2015 Sb. NSS, se rozšířený senát zabýval primárně otázkou výkladu pojmu „*ve věcech mezinárodní ochrany*" v souvislosti s přijatelností kasační stížnosti podle tehdejšího znění § 104a s. ř. s. Vycházel zejména z historického výkladu, zvláštní úpravy v zákoně o azylu (na který ostatně poukazuje většina v bodě 32 nynějšího usnesení) a účelu zavedení institutu nepřijatelnosti. Na pomoc si nicméně přibral i výklad systematický v soudním řádu správním, přičemž poukázal právě na výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. zaujatý dosavadní praxí malých senátů NSS. Bez jakékoliv další argumentace pak k této praxi uvedl v bodě 20 jednu větu: „*I tento názor je v souladu se závěrem plynoucím z historického a systematického výkladu provedeného shora.*" Je sporné, zda touto větou chtěl skutečně tuto praxi aprobovat, nebo to byla jen neobratně vyjádřená myšlenka, že výklad zastávaný malými senáty je ve shodě s výkladem pojmu „*ve věcech mezinárodní ochrany*" v § 104a s. ř. s., který zaujal rozšířený senát, aniž by správnost závěru malých senátů potvrdil. Navíc odkaz na § 31 odst. 2 s. ř. s. nebyl vůbec nutný. Důvody, které rozšířený senát snesl ohledně specifik nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany, mohly být samy o sobě i důvodem pro výjimečnou možnost odlišného výkladu téhož pojmu v rámci soudního řádu správního. Přesto většina rozšířeného senátu dospěla k závěru, že právě tato věta v bodě 20 představovala potvrzení restriktivního výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k žalobním typům (bod 26 nynějšího usnesení).

[9] Podstatou tohoto problému se nezabýval ani rozsudek ze dne 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015 - 38, č. 3450/2016 Sb. NSS. V dané věci šlo o spor, zda pod pojem *„ve věcech přestupků“* spadá i jednání příslušníka bezpečnostního sboru, které má znaky přestupku. Šlo tedy o spor, zda do věcného vymezení činnosti veřejné správy *„ve věcech přestupků“* spadají i obsahově shodná jednání, která však mají jinou právní formu. Tento rozsudek sice v bodech 39 a 40 obě rozhodnutí rozšířeného senátu uvedená v předchozích bodech obsáhle citoval, avšak pouze k podpoře obecného závěru, že rozhodování samosoudcem má být restriktivně vykládanou výjimkou z pravidla senátního rozhodování, což správně uvádí i odůvodnění většiny v bodě 26. Je nicméně třeba připustit, že tuto rekapitulaci na začátku bodu 39 uvedl: *„Výše uvedená výkladová pravidla našla svůj odraz například v komplexní úvaze obsažené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25, č. 3152/2015 Sb. NSS (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát).*“ Následuje pak citace bodů 12 a 13 rozsudku čj. 4 Ans 11/2013 - 25. Jak však bylo uvedeno shora pod bodem [7], tyto body nebyly závěry rozšířeného senátu, ale pouze reprodukce dosavadní judikatury, jejíž správnost výslovně rozšířený senát odmítl hodnotit.

[10] Rozšířený senát se tak fakticky výkladem § 31 odst. 2 s. ř. s., pokud jde o jednotlivé žalobní typy, nezabýval. V prvém případě výslovně uvedl, že se tímto výkladem zabývat nemůže. Ve druhém se na něj odkázal bez jakékoliv bližší analýzy a ve třetím případě uvedl, že se věcí rozšířený senát již komplexně zabýval, ačkoliv je z rekapitulace zřejmé, že tomu tak nebylo. Nyní přijaté usnesení však pouze lakonicky v bodě 26 tvrdí, že tak učinilo usnesení čj. 9 Azs 66/2014 - 69 a následně v bodě 32 konstatuje, že *„[t]řetí senát vycházel předně z již analyzovaného výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s., který aproboval rozšířený senát v jiné věci (srov. výše), …“* . Byť to považuji za sporné, uznávám, že se zřejmě z usnesení čj. 9 Azs 66/2014 - 69 a rozsudku čj. 6 As 165/2015 - 38, dá dovodit, že se rozšířený senát minimálně částečně i zjevným omylem s restriktivním výkladem § 31 odst. 2 s. ř. s. ztotožnil.

[11] Ačkoliv je stabilita judikatury jistě velmi významnou hodnotou, má být respektována tehdy, pokud je stabilní a propracovaná. Má být také přihlédnuto i k tomu, zda může její změna vést k narušení právní jistoty adresátů. Jak však bylo rozebráno shora, dosavadní judikatura rozšířeného senátu k § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodně jakkoliv propracovaná není a nelze z ní vysledovat ani to, že by byl o správnosti daného řešení rozšířený senát přesvědčen alespoň jednoznačně mlčky. I pokud by se změnil výklad § 31 odst. 2 s. ř. s., a proto by i další žalobní typy byly projednávány nově samosoudci, nemělo by to vliv na předchozí rozhodnutí vydaná v senátu (viz bod 41 rozsudku rozšířeného senátu čj. 6 As 165/2015 - 38 a v něm citovanou judikaturu).

[12] Jsem naopak přesvědčen, že sjednocení výkladu pojmu *„ve věcech“* ve spojení s oblastmi věcné působnosti veřejné správy by přineslo zjednodušení práce krajským soudům. Při přidělování věcí by totiž postačovalo zabývat se ve všech případech pouze věcnou oblastí činnosti veřejné správy. Navíc k témuž zacházení jsou i významné věcné důvody. Specializovaný samosoudce, který se například rutinně zabývá rozhodnutími ve věcech důchodového pojištění, bude jistě schopen lépe a rychleji posoudit i případnou nečinnost v téže věci, než senát, který se rozhodnutími ve věcech důchodového pojištění vůbec nezabývá.

[13] Pokud tedy rozšířený senát bez bližší analýzy naznal, že v dřívějších rozhodnutí dospěl k závěru, že pojem *„ve věcech“* uvedený v § 31 odst. 2 s. ř. s. se má vztahovat pouze

na žaloby proti rozhodnutím správních orgánů, měl uvést, zda jsou dostatečně silné důvody setrvávat na odlišném výkladu týchž pojmů ve stejném zákoně. To požaduje jeho vlastní judikatura i judikatura Ústavního soudu. Přesto tak však neučinil. Podle mého přesvědčení jsou naopak silné důvody pro sjednocení výkladu daného pojmu, které jsem nastínil shora.

V Brně dne 25. května 2022

Petr Mikeš
člen rozšířeného senátu