

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. K.**, proti žalovaným: **1) Vězeňská služba České republiky**, Věznice Rapotice, se sídlem Lesní Jakubov 44, Náměšť nad Oslavou, **2) Vězeňská služba České republiky, Generální ředitelství Vězeňské služby ČR**, se sídlem Soudní 1672/1A, Praha 4, a **3) Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, v řízení o nesouhlasu Městského soudu v Praze s postoupením této věci Krajským soudem v Brně,

### t a k t o :

K projednání věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 14 A 19/2020 **je příslušný** Krajský soud v Brně.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“) dne 3. 1. 2020 domáhá ochrany před nečinností správního orgánu. Tuto nečinnost spatřuje v tom, že mu žalovaní dosud neudělili odměnu dle § 45 odst. 1 a 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o výkonu trestu“). Současně s podáním žaloby požádal o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů.

[2] Krajský soud postoupil věc usnesením ze dne 30. 1. 2020, č. j. 31 A 2/2020 - 4, Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). V odůvodnění poukázal na to, že nevymezuje-li zákon vnitřním organizačním složkám správního orgánu s celostátní působností samostatnou rozhodovací pravomoc, nemohou takové organizační složky získat postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle krajského soudu ze zákona o výkonu trestu plyne, že odměnu podle § 45 tohoto zákona uděluje odsouzenému Vězeňská služba České republiky, přičemž žádné z jejích organizačních složek není svěřena samostatná rozhodovací pravomoc v oblasti udělování odměn. Pro účely stanovení místní příslušnosti tak nelze tyto organizační složky považovat za správní orgán. Označil-li tedy žalobce za žalované také organizační složky Vězeňské služby České republiky, je třeba za žalovaného považovat pouze samotnou Vězeňskou službu České republiky. Jelikož mají Vězeňská služba České republiky i Ministerstvo spravedlnosti sídlo v Praze, je místně

příslušným soudem k projednání žaloby na ochranu před nečinností těchto žalovaných městský soud. Dodal, že tento soud by byl místně příslušný i v případě, že by se žalobce ve skutečnosti domáhal provedení faktického úkonu ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv vydání správního rozhodnutí.

[3] Dne 22. 5. 2020 obdržel Nejvyšší správní soud ve shora označené věci nesouhlasné vyjádření městského soudu s postoupením této věci dle § 7 odst. 6 s. ř. s. Městský soud věc předložil k rozhodnutí o místní příslušnosti. Dle jeho názoru je tvrzená nečinnost přičitatelná konkrétní organizační složce Vězeňské služby České republiky - Věznici Rapotice. Odměny podle § 45 zákona o výkonu trestu jsou totiž upraveny ve stejné hlavě zákona jako kázeňské tresty, jedná se o jejich opak. Kázeňskou pravomoc nad odsouzenými přitom vykonává generální ředitel Vězeňské služby a ředitelé věznic. To ostatně potvrzuje § 56 zákona o výkonu trestu upravující přerušení výkonu trestu, což je jedna z forem odměny předpokládané v § 45 téhož zákona. Proto je místně příslušným k projednání žaloby právě Krajský soud v Brně, v jehož obvodu má sídlo Věznice Rapotice, kde měl žalobce dle svého tvrzení získat odměnu.

[4] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. Nad 99/2018 - 75, může krajský soud z vlastní iniciativy zkoumat nedostatek místní příslušnosti do doby, než začne jednat ve věci samé, tj. do doby, než při ústním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci. Rozhoduje-li soud bez jednání, může místní příslušnost zkoumat do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že místně nepřislušný krajský soud (zde: městský soud) již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení (zde: výzva žalobci k úpravě žaloby a k doložení jeho majetkových poměrů) či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby.

[5] Základní pravidlo pro určení místní příslušnosti soudů k projednávání žalob ve správním soudnictví obsahuje § 7 odst. 2 s. ř. s., podle kterého 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.*

[6] V nyní posuzované věci je mezi krajským a městským soudem sporné, kdo je žalovaným správním orgánem, od jehož určení se posouzení místní příslušnosti odvíjí. Nejvyšší správní soud se zabýval obdobnou otázkou za srovnatelných okolností již v usnesení ze dne 9. 1. 2020, č. j. Nad 231/2019 - 52. Neshledal přitom důvod se od tam uvedené argumentace odchýlit a přebírá ji pro tuto věc.

[7] Vzhledem k tomu, že žalobce se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu, je pro určení žalovaného správního orgánu rozhodný § 79 odst. 2 s. ř. s., dle něhož žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

[8] Primárním pravidlem pro určení žalovaného v žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je tak žalobní tvrzení žalobce. To potvrzuje usnesení ze dne 8. 4. 2003,

pokračování

č. j. Nad 249/2003 - 9, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Pokud žaloba tvrdí, že správní orgán je nečinný a domáhá se, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, je z toho třeba vycházet, i když by povinnost k činnosti objektivně neexistovala. Tato skutečnost má význam při věcném posuzování žaloby, nikoli při rozhodování o procesních otázkách.*“

[9] V případě určení žalovaného správního orgánu u nečinnostní žaloby se tedy uplatní stejné pravidlo jako je tomu u zásahové žaloby (srov. § 83 s. ř. s., dle něhož žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah). Rozšířený senát v usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS vyslovil, že § 83 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že „*soud na základě tvrzení žalobce, eventuelně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přiřitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno*“ (zvýraznění doplněno).

[10] Jelikož je v případě nečinnostní žaloby pro určení žalovaného správního orgánu rovněž rozhodující žalobní tvrzení žalobce, je citovaný závěr rozšířeného senátu přenositelný i na postup soudu u tohoto žalobního typu. Ostatně, sám rozšířený senát vyslovil své obecné úvahy k výkladu pojmu „*podle žalobního tvrzení*“ v § 79 odst. 2 s. ř. s. a § 83 před středníkem s. ř. s., z nichž vyústil výše citovaný závěr, ve vztahu k nečinnostní i zásahové žalobě (viz část III. 2. 2. usnesení).

[11] Konečná odpovědnost ohledně označení žalovaného tak spočívá na žalobci, soud je však v případě, že se domnívá, že žalovaný není označen správně, povinen jej na to upozornit. V případě, že na výzvu soudu žalobce označení žalovaného nezmění, nese následky, neboť nemůže být uznána důvodnou žaloba, kdy se tvrzené nečinnosti nedopustil žalobcem v žalobě označený správní orgán.

[12] V posuzované věci žalobce v žalobě jako žalované jednoznačně označil 1) Vězeňskou službu České republiky, Věznici Rapotice, 2) Vězeňskou službu České republiky, Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky a 3) Ministerstvo spravedlnosti ČR. Ani jedním ze žalobcem označených žalovaných tedy není samotná Vězeňská služba České republiky. Z toho, že žalobce požaduje udělení konkrétní odměny za jím přednesený referát dne 13. 4. 2018, je pak zřejmé, že údajná nečinnost může být přiřitatelná toliko jednomu z „údů“ veřejné moci, nikoliv všem žalobcem označeným žalovaným. Z doplnění žaloby ze dne 6. 5. 2020 přitom vyplývá, že se žalobce v uvedené záležitosti doposud obracel přímo na Věznici Rapotice, již směřoval svou výzvu k udělení odměny ve lhůtě do 15. 1. 2019 a kde mu podle jeho názoru nárok na odměnu vznikl. Na základě doplnění žaloby se lze tedy domnívat, že žalobce za žalovaného fakticky považuje právě Vězeňskou službu České republiky, Věznici Rapotice. Ve vztahu ke Generálnímu ředitelství Vězeňské služby České republiky a Ministerstvu spravedlnosti ČR totiž žalobce

v doplnění žaloby neuplatnil žádná skutková tvrzení, z nichž by bylo možno usuzovat na jejich nečinnost.

[13] Krajský soud v Brně tedy nepostupoval správně, zaměnil-li sám beze změny žalobního návrhu osobu žalovaných 1) a 2) a postoupil-li věc městskému soudu s odůvodněním, že žalovaným má být správní orgán se sídlem v jeho obvodu. Domníval-li se, že žalovanými nemají být žalobcem označené organizační jednotky Vězeňské služby České republiky (Věznice Rapotice, Generální ředitelství Vězeňské služby ČR), nýbrž Vězeňská služba České republiky se sídlem v Praze, měl o tomto právním náhledu žalobce informovat a umožnit mu, aby ve své žalobě změnil označení žalovaných, nikoliv však z vlastní iniciativy provést tuto záměnu a přímo věc postoupit soudu dle jeho názoru příslušnému. Takový postup je možný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kde je žalovaný určen přímo zákonem, nikoliv však v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v němž žalovaného určuje na základě žalobního tvrzení sám žalobce. Teprve v případě, že by žalobce na výzvu soudu změnil označení žalovaných, bylo by na místě postoupení věci místně příslušnému soudu.

[14] Nejvyšší správní soud tedy shledal důvodným nesouhlas městského soudu s postoupením věci. Soudem místně příslušným k projednání a rozhodnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti, je Krajský soud v Brně, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který se podle žalobního tvrzení dopustil nečinnosti (§ 79 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 7 odst. 2 s. ř. s.). Tento soud v dalším řízení zhodnotí fakta vnesená žalobcem do řízení o nečinnostní žalobě a případně upozorní žalobce na to, kdo má být dle jeho právního hodnocení v souladu s objektivním právem žalovaným a vyzve jej, aby na toto hodnocení případně reagoval. Dále bude krajský soud postupovat v intencích závěrů uvedených pod bodem III. 2. 3. výše citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 224/2014 - 53.

[15] Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu jsou krajské soudy vázány (§ 7 odst. 6, věta třetí, s. ř. s.).

**P o u č e n í:** Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 25. června 2020

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu