

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **J. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením věci,

t a k t o :

- I. Nesouhlas Krajského soudu v Praze s postoupením věci **je důvodný**.
- II. Soudem **místně příslušným** k řízení ve věci vedené prvotně u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 A 70/2018 **je** Městský soud v Praze.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též jen „*městský soud*“) dne 30. 4. 2018, ve znění upřesňujícího podání ze dne 29. 5. 2019, se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o jeho žádostech o obnovu řízení ze dne 20. 10. 2017, 13. 1. 2018 a 19. 1. 2018.

[2] Po upřesnění žaloby a jejího petitu městský soud řízení usnesením ze dne 6. 8. 2019, č. j. 6 A 70/2018 – 74, částečně zastavil podle § 47 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Poté zůstala předmětem řízení tvrzená nečinnost žalovaného tak, jak je uvedena v odstavci [1] výše. Žalobce brojil proti usnesení č. j. 6 A 70/2018 – 74, včasnou kasační stížností podanou u Nejvyššího správního soudu, řízení však bylo následně zastaveno pro zpětvzetí kasační stížnosti (usnesením ze dne 31. 10. 2019, č. j. 6 As 166/2019 – 16).

[3] Městský soud dále po více než dvou letech od zahájení řízení v rámci zkoumání podmínek řízení, konkrétně místní příslušnosti, zjistil, že řízení ve věci žádostí žalobce o obnovu řízení jsou vedena v návaznosti na řízení o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“). V této souvislosti připomněl, že od 26. 11. 2012 nabyla účinnosti novela s. ř. s. provedená zákonem č. 396/2012 Sb. Nejvyšší správní soud v této souvislosti opakovaně zdůraznil, že zákonodárce zmíněnou novelou založil speciální místní

příslušnost podle § 7 odst. 3 s. ř. s., a to mimo jiné „*ve věcech zaměstnanosti*“. Nejvyšší správní soud dovodil, že pojem „*ve věcech zaměstnanosti*“ zahrnuje taková řízení, která byla vedena a v nichž bylo vydáno rozhodnutí podle zákona o zaměstnanosti.

[4] Městský soud konstatoval, 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. To je upraveno v § 30 zákona o zaměstnanosti a úzce souvisí s problematikou zprostředkování zaměstnání. Projednávaný případ je tak podle názoru městského soudu věcí zaměstnanosti ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s. Je přitom nerozhodné, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a nikoli přímo o rozhodnutí ve věci zaměstnanosti. Tento závěr podpořil městský soud odkazem na komentářovou literaturu k s. ř. s., podle níž se § 7 odst. 3 s. ř. s. vztahuje na všechny žalobní typy ve správním soudnictví. Na postup městského soudu nemělo vliv, že v jiné obdobné věci žalobce tento soud jeho žalobu věcně projednal, ani to, že v nynější věci již činil procesní úkony a též procesně rozhodoval. Podstatné bylo, že dosud ve věci nezačal jednat.

[5] S ohledem na výše uvedené městský soud s poukazem na bydliště žalobce v D. rozhodl usnesením ze dne 15. 7. 2020, č. j. 6 A 70/2018 – 133, o postoupení věci Krajskému soudu v Praze, do jehož obvodu tato obec spadá.

[6] Krajský soud v Praze (dále také jen „*krajský soud*“) s postoupením věci nesouhlasí. Proto věc dne 13. 10. 2020 předložil dle § 7 odst. 6, věty druhé s. ř. s. k rozhodnutí zdejšímu soudu. Svůj nesouhlas zdůvodňuje tím, že autoři odborného komentáře k s. ř. s. a rovněž městský soud nijak argumentačně nerozvádějí svůj závěr o tom, že § 7 odst. 3 s. ř. s. dopadá na všechny žalobní typy. V komentáři citovaná judikatura (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Nad 12/2009) se týkala řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a neobsahuje žádný právní názor dopadající na nyní posuzovanou věc. Podle krajského soudu vede naopak gramatický a systematický výklad dotčených ustanovení k tomu, že při aplikaci § 7 odst. 3 s. ř. s. je nutné přihlížet k obsazení soudu dle § 31 odst. 2 s. ř. s. Obě zmíněná ustanovení by měla být vykládána obdobně.

[7] Krajský soud poukazuje na judikaturu kasačního soudu, z níž plyne, že žaloby, které projednává a rozhoduje specializovaný samosoudce podle § 31 odst. 2 s. ř. s., jsou vždy jen žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. V případech ostatních žalobních typů rozhoduje vždy senát. Podle Nejvyššího správního soudu je totiž v případě těchto ostatních žalobních typů předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoli „věc“, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí. Krajský soud dále podotýká, že rovněž dikce § 56 odst. 3 s. ř. s. zjevně rozlišuje mezi žalobami na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a proti nezákonnému zásahu na straně jedné, a mezi žalobami v ostatních zde vyjmenovaných „věcech“, které směřují proti rozhodnutí správního orgánu.

[8] Z uvedeného podle krajského soudu vyplývá, že v případě žaloby na ochranu před nečinností je meritem tato nečinnost, a nikoli „věc“ samotná ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s. Dle předkládajícího soudu jsou naznačené závěry plně přenositelné i na určování místní

pokračování

příslušnosti na základě § 7 odst. 3 s. ř. s. V nynějším případě se proto uplatní obecné pravidlo pro určení příslušnosti dle § 7 odst. 2 s. ř. s. Zvláštní pravidlo stanovené v odstavci třetím tohoto ustanovení se zde neaplikuje, protože žaloba není podána „*ve věcech zaměstnanosti*“, jak tvrdí městský soud, avšak žalobce brojí pouze proti tvrzené nečinnosti žalovaného, která jako taková představuje onu „věc“.

[9] Krajský soud uzavírá, že § 7 odst. 3 s. ř. s., respektive pojem „věc“, je třeba vykládat obdobně jako související či obdobná ustanovení téhož zákona [§ 31 odst. 2 s. ř. s., § 56 odst. 3 s. ř. s., jakož i § 104a s. ř. s. a § 16 odst. 2 písm. b) stejného zákona (ve znění do 31. 12. 2011)]. Ostatně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 – 69, systematicky vyložil pojem „věc mezinárodní ochrany“ (s odkazem na § 31 odst. 2 s. ř. s.) tak, že se vztahuje k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Není žádného rozumného důvodu pro to, aby byl § 7 odst. 3 s. ř. s. vykládán odlišně od zmiňovaných ustanovení. Krajský soud proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud určil, že soudem příslušným k projednání a rozhodnutí věci je městský soud.

[10] 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. 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.*

[11] V § 7 odst. 6 s. ř. s. je dále stanoveno, že *není-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému. Nesouhlasí-li tento soud s postoupením věci, předloží spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o této otázce jsou soudy vázány.*

[12] V prvé řadě Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. Nad 99/2018 – 75, ve kterém zdejší soud dospěl k závěru, že „[k]rajský soud může podle § 105 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. z vlastní iniciativy zkoumat nedostatek místní příslušnosti jen 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 již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby.“ V posuzované věci však městský soud již rozhodl o částečném zastavení řízení (usnesením ze dne 6. 8. 2019, č. j. 6 A 70/2018 – 74). Jakkoli se nejednalo o rozhodnutí ve věci samé ve vlastním slova smyslu, tedy o rozhodnutí o vlastním meritu žaloby (zde ve smyslu namítané nečinnosti žalovaného), jde nepochybně o **rozhodnutí konečné**, kterým bylo **pravomocně o části řízení** (předmětu žaloby) **rozhodnuto**. Rozhodnutí o zastavení řízení není pouze procesním úkonem týkajícím se vedení řízení či toliko

rozhodnutím o procesních otázkách, neboť řízení se jím pravomocně končí. I pokud by tedy městský soud nebyl místně příslušným soudem k projednání žaloby, došlo by v důsledku jeho rozhodnutí o zastavení řízení (tedy vydáním rozhodnutí, jímž se řízení končí, jakkoli šlo o zastavení toliko částečné) ke zhojení nedostatku místní příslušnosti. Po rozhodnutí o částečném zastavení řízení byl pro další řízení nadále příslušný městský soud, i kdyby tomu tak na počátku řízení nebylo (přiměřeně dále srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2018, č. j. Nad 124/2018 – 109).

[13] Nejvyšší správní soud však nesouhlasí ani s tím, z jakých důvodů městský soud přistoupil k postoupení věci krajskému soudu, a je přesvědčen, že městský soud byl od počátku řízení místně příslušným soudem k projednání žalobcovy žaloby. Kromě výše uvedeného, tedy, že městský soud již ve věci rozhodoval, a proto nadále nebyl oprávněn vyslovit z moci úřední svou místní nepřislusnost, respektive věc postoupit podle něj příslušnému soudu, tak neobstojí ani jím prezentovaný názor na otázku místní příslušnosti v dané věci a použití § 7 odst. 3 s. ř. s.

[14] Městský a krajský soud se neshodnou v otázce, zda v případě žaloby žalobce jde o věc *zaměstnanosti*, a místní příslusnost je tak upravena speciálním pravidlem obsaženým v § 7 odst. 3 s. ř. s., či zda se místní příslusnost 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). Podle krajského soudu je právě otázka tvrzené nečinnosti žalovaného meritem věci, a proto se místní příslusnost řídí dle obecné úpravy v § 7 odst. 2 s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu.

[16] Městský soud svůj názor o nutnosti aplikace § 7 odst. 3 s. ř. s. opřel zejména o to, že podle něj řízení, v jejichž rámci se žalobce domáhá ochrany před nečinností správního orgánu, přímo navazují na původní rozhodnutí o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání. Tento postup je upraven v zákoně o zaměstnanosti a posuzovaná věc tak spadá pod citované ustanovení, bez ohledu na to, že jádrem sporu před správními soudy je tvrzená nečinnost žalovaného a nikoli vydání rozhodnutí podle zákona o zaměstnanosti. Na podporu uvedeného odkázal na názor doktríny prezentovaný v komentáři k s. ř. s. v části týkající se § 7 tohoto zákona (KÜHN, Zdeněk, et al. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1).

[17] Ve výše uvedené komentářové literatuře je uvedeno, že „[p]řavidlo bydliště navrhovatele se uplatní pouze u vybraných agend, které jsou vyjmenovány v § 7 odst. 3 s. ř. s. Vztahuje se na všechny žalobní typy, nikoliv jen na řízení o žalobě proti rozhodnutí (usnesení NSS Nad 12/2009-66).“ Krajskému soudu lze dát za pravdu v tom, že uvedený názor zde není dále nijak odůvodněn. Autoři odkazují toliko na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2009, č. j. Nad 12/2009 – 29 (citovaný komentář k s. ř. s. odkazuje na usnesení č. j. Nad 12/2009 – 66, pod danou sp. zn. však bylo usnesení ve věci určení příslušného soudu vydáno právě na č. l. 29 – pozn. soudu). V tomto usnesení však není učiněn žádný závěr o dopadu § 7 odst. 3 s. ř. s. na všechny žalobní typy. V tehdejší věci se jednalo o žalobu proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ve věci invalidního důchodu, tedy nepochybně o věc *důchodového pojištění a důchodového*

pokračování

zabezpečení ve smyslu tehdejší úpravy § 7 odst. 3 s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2011), místní příslušnost proto byla určena bydlištěm žalobkyně. Usnesení č. j. Nad 12/2009 – 29, neobsahuje obecně platné závěry ve vztahu k aplikaci § 7 odst. 3 s. ř. s., které by byly relevantní pro nyní projednávaný případ.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že meritem sporu je žalobcem tvrzená nečinnost žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí, která nespadá pod *věci zaměstnanosti* ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s. Dle konstantní judikatury tohoto soudu je u nečinnostních a zásahových žalob předmětem řízení samotná nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv „věc“, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí (srovnej krajským soudem odkazovaný rozsudek ze dne 22. 11. 2011, č. j. 1 Ans 10/2011 – 86, a další tam citovanou judikaturu). Městský soud proto postupoval nesprávně, jestliže na základě původního předmětu řízení (vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání) dovedl, že i nynější věc, v níž se žalobce domáhal ochrany před nečinností žalovaného ve věci jeho žádosti o obnovu řízení, je *věcí zaměstnanosti* dle § 7 odst. 3 s. ř. s. 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.

[19] 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). Vskutku není rozumného důvodu, aby bylo citované ustanovení vykládáno odlišně od jiných souvisejících ustanovení s. ř. s., na která poukázal krajský soud, především od § 31 odst. 2 tohoto zákona, dle něhož *ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti (...), jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce*. Toto ustanovení Nejvyšší správní soud již dříve vyložil tak, že se vztahuje pouze na rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve zde vyjmenovaných věcech, a nedopadá tak na žaloby nečinnostní a zásahové, byť by s uvedenými „věcmi“ jinak souvisely (viz např. již výše citovaný rozsudek č. j. 1 Ans 10/2011 – 86).

[20] Krajský soud nadto trefně poukázal na možnost analogické aplikace judikturních závěrů ke zvláštnímu stanovení místní příslušnosti soudů dle § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a k pojmu „věc mezinárodní ochrany“. I zde bylo kasačním soudem v minulosti judikováno, že ve vztahu k jiným žalobním typům, než je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, se toto zvláštní pravidlo neužije a postupuje se podle § 7 odst. 2 s. ř. s. (srovnej usnesení ze dne 15. 2. 2007, č. j. Nad 48/2006 – 18, či již výše zmiňované usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Azs 66/2014 – 69, v němž se tento soud zabýval výkladem pojmu *věc mezinárodní ochrany* dle § 104a odst. 1 s. ř. s.).

[21] Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení*. Tímto správním orgánem je v projednávané věci Ministerstvo práce a sociálních věcí se sídlem v Praze. Soudem místně příslušným k projednání a rozhodnutí žalobcem podané žaloby na ochranu proti nečinnosti je tedy městský soud, 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.; srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. Nad 72/2020 – 31).

[22] S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že nesouhlas Krajského soudu v Praze s postoupením věci je důvodný (výrok I. tohoto usnesení) a určil, že soudem místně příslušným k projednání a rozhodnutí věci původně vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 A 70/2018 (nyní vedené u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 54 A 19/2020), je právě Městský soud v Praze (výrok II. tohoto usnesení). Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o otázce místní příslušnosti jsou soudy vázány (§ 7 odst. 6, věta třetí s. ř. s.).

P o u ě n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 19. listopadu 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu