

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci **žalobce Ing. V. M.**, zastoupeného JUDr. Alešem Pejchalem, advokátem, se sídlem Riegrova 336/5, Brandýs nad Labem, proti **žalovanému Národnímu bezpečnostnímu úřadu**, se sídlem Na Popelce 16/2, Praha 5 (dříve proti Kolegiu na úseku ochrany utajovaných skutečností, se sídlem Brno, Jezuitská 4), v řízení o žalobě proti rozhodnutí Kolegia na úseku ochrany utajovaných skutečností ze dne 7. 6. 2004, sp. zn. Kl 26/2004, o návrhu Městského soudu v Praze na rozhodnutí o místní příslušnosti soudu,

takto:

K projednání a rozhodnutí věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 7 Ca 329/2006 **je příslušný** Krajský soud v Brně.

Odůvodnění:

Žalobce podal dne 13. 7. 2004 u Krajského soudu v Brně žalobu proti rozhodnutí Kolegia na úseku ochrany utajovaných skutečností (dále převážně jen „Kolegium“) ze dne 7. 6. 2004, sp. zn. Kl 26/2004; rozhodnutím Kolegia byl zamítnut žalobcův opravný prostředek proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 25. 2. 2004, č. j. 5561/2003 - NBÚ/07 - SO. Krajský soud v Brně žalobu odmítl s poukazem na § 77k odst. 6 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, podle něhož bylo k datu vydání rozhodnutí Kolegia toto rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno. Ústavní soud citované ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. zrušil nálezem ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04 (publikován pod č. 220/2005 Sb.), s účinností od 6. 6. 2005. Ke kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2004, č. j. 29 Ca 169/2004 - 41, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 1. 2006, č. j. 6 As 2/2005 - 60, napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení; zavázal přitom Krajský soud v Brně názorem, že napadené rozhodnutí Kolegia nemůže být z přezkumné pravomoci soudu vyňato v důsledku názoru vyjádřeného Ústavním soudem ve shora označeném nálezu.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 31. 5. 2006, č. j. 29 Ca 45/2006 - 21, postoupil věc Městskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému. Svůj postup odůvodnil tak, že zákonem č. 413/2005 (čl. XXII bod č. 1) byl zrušen § 7a zákona o státním zastupitelství (zákon č. 283/1993 Sb.), kterým bylo zřízeno Kolegium, přičemž ke zrušení Kolegia došlo s účinností od 1. 3. 2006. Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 412/2005 Sb.,

o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Z ustanovení § 157 odst. 22 citovaného zákona plyne, že opravné prostředky podané Kolegiu, o nichž nebylo do 31. 12. 2005 rozhodnuto, Kolegium již nevyřizuje. Kolegium v těchto případech všechn spisový materiál do 5 pracovních dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona vrátí orgánu, který mu jej předložil.

Národní bezpečnostní úřad po vrácení spisů Kolegiem měl poučovací povinnost vůči účastníkovi řízení o možnosti podat v těchto případech žalobu, přičemž lhůta pro její podání běžela ode dne doručení tohoto poučení. Podle § 157 odst. 23 zákona č. 412/2005 Sb., bylo možno proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu o zamítnutí stížnosti, které bylo vydáno podle dosavadních předpisů, podat po účinnosti tohoto zákona (tedy od 1. 1. 2006) žalobu. Podle zákona č. 412/2005 Sb. pak lze proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu podat rozklad, o rozkladu rozhoduje ředitel tohoto úřadu (§§ 125, 126, 130). Podle § 133 odst. 1 cit. zákona č. 412/2005 Sb., lze podat proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu o rozkladu žalobu ke správnímu soudu ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí.

Z této právní úpravy a s ohledem na zrušení Kolegia k 1. 3. 2006 bylo možno podle názoru Krajského soudu v Brně dovodit, že právním nástupcem původně žalovaného Kolegia je ředitel Národního bezpečnostního úřadu, který by jinak podle zákona č. 412/2005 Sb., rozhodoval v posledním stupni o podaném rozkladu. Podle Krajského soudu v Brně přechodná ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. právní nástupnictví neurčují, proto tento soud dovodil, že za situace, kdy podle § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále převážně jen „s. ř. s.“), je žalovaným ve správním soudnictví ten správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla, je třeba jednat s ředitelem Národního bezpečnostního úřadu jako s účastníkem na straně žalované, neboť Kolegium bylo k 1. 3. 2006 bez náhrady zrušeno.

Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. je k řízení místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Není-li soud, u něhož byla podána žaloba k vyřízení místně příslušný, postoupí návrh k vyřízení soudu místně příslušnému (§ 7 odst. 6 věta první s. ř. s.). Krajský soud v Brně usoudil, že žaloba směřuje proti řediteli Národního bezpečnostního úřadu, jehož sídlo je v Praze. Soudem místně příslušným k projednání a rozhodnutí věci byl proto podle názoru tohoto soudu Městský soud v Praze, kterému věc postoupil (§ 7 odst. 2 až 6 s. ř. s.).

Městský soud předložil dne 16. 5. 2007 tuto věc k rozhodnutí o místní příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu a vyjádřil svůj nesouhlas s postupem Krajského soudu v Brně. Přitom vyjádřil svůj názor, že v době zahájení řízení byl k projednání a rozhodnutí věci nepochybně příslušný Krajský soud v Brně; zásada trvání místní příslušnosti pak vede nutně k závěru, že ani skutečnost, že Krajský soud v Brně nabytí přesvědčení, že právním nástupcem zaniklého Kolegia je ředitel Národního bezpečnostního úřadu, nemůže vést k založení místní příslušnosti pro Městský soud v Praze. Jsou to právě skutečnosti existující v okamžiku zahájení řízení, které jsou rozhodné pro určení místní příslušnosti, a to po celou dobu řízení o žalobě. Pokud v průběhu řízení nastaly okolnosti, na základě nichž je od určitého okamžiku žalovaným jiný orgán, není tato skutečnost rozhodná pro posouzení místní příslušnosti a je na Krajském soudu v Brně, aby danou věc projednal a rozhodl. Městský soud v Praze poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. Nad 52/2003 - 28 ze dne 12. 6. 2003

publikované ve Sb. NSS pod č. 27/2003., které vyslovalo, že zásada *perpetuatio fori* se uplatní i ve správním soudnictví.

Šestý senát Nejvyššího správního soudu předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu otázku, zda se zásada trvání místní příslušnosti soudu uplatní zcela i ve správním soudnictví; tato otázka je stěžejní, protože v rozhodnutí ze dne 11. 9. 2006, č. j. Nad 32/2006 - 93, první senát zdejšího soudu vyslovil, že k projednání a rozhodnutí žaloby proti rozhodnutí Kolegia ze dne 17. 2. 2003 je místně příslušný Městský soud v Praze s argumentací, že po zrušení Kolegia jediné pasivně legitimovaným může být Národní bezpečnostní úřad, jenž se v průběhu řízení stal žalovaným, a ten sídlí v obvodu Městského soudu v Praze. Naproti tomu v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2007, č. j. Nad 43/2006 - 73, čtvrtý senát zdejšího soudu vyslovil, že k projednání a rozhodnutí žaloby proti rozhodnutí Kolegia ze dne 19. 10. 2005 je místně příslušný Krajský soud v Brně; tento senát přitom uvedl, že i kdyby přešla působnost Kolegia na orgán, o němž se tak domnívá Krajský soud v Brně (ředitel NBÚ), nemohla by tato skutečnost bez dalšího mít vliv na místní příslušnost Krajského soudu v Brně. Ustanovení s. ř. s. o místní příslušnosti a ustanovení o tom, kdo je žalovaným, označil zmíněný senát za dvě odlišné věci.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy primárně posuzoval otázku, zda zánik správního orgánu v postavení žalovaného je skutečností rozhodnou pro místní příslušnost soudu.

Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. platí, že k řízení je místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni (nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak). Podle § 7 odst. 7 s. ř. s., 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.

Nejvyšší správní soud skutečně vydal rozhodnutí, na něž odkazuje Městský soud v Praze, publikované pod č. 27/2003 Sb. NSS, s právní větou: „*Zásada trvání místní příslušnosti soudu (perpetuatio fori) se jako obecná právní zásada užije i ve správním soudnictví. Jejím užití nebrání skutečnost, že není výslovně vyjádřena v ustanoveních § 7 a 129 a násl. s. ř. s.*“.

Soudní řád správní sám neobsahuje úpravu, jež je jinak vyjádřena v obecné procesní zásadě *perpetuatio fori*, tedy trvání místní příslušnosti soudu v průběhu celého řízení. Přitom předložená věc ukazuje, že i ve správním soudnictví nastávají situace, které příslušnost soudu založenou jasným pravidlem na počátku řízení (§ 69 s. ř. s.), mohou v jeho průběhu zpochybnit, a kdy je třeba otázku místní příslušnosti soudu postavit najisto znovu. Mlčí-li soudní řád správní, pak je ovšem na místě použít přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu obsahující výslovnou úpravu pro řešení situací vyskytujících se i v civilním řízení soudním (§ 64 s. ř. s.). Ustanovení § 11 o. s. ř. včleněné v jeho první části v odst. 1 větě druhé praví, že pro určení (věcné a) místní příslušnosti jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení.

Přiměřeně pak má být užito ustanovení § 11 odst. 1 věty druhé o. s. ř.: „*Pro určení věcné a místní příslušnosti jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení.*“

Úprava § 11 odst. 1 věty druhé o. s. ř. vyjadřuje od nepaměti užívanou zásadu *perpetuatio fori*: byla užita již v tzv. jurisdikční normě (zákon č. 111/1895 ř. z. o vykonávání moci soudní a o příslušnosti řádných soudů v občanských věcech právních): Ustanovení § 29 stanovilo: „Každý soud zůstává v právních věcech, které u něho byly řádně zahájeny, příslušným až do jejich ukončení, třebas se i okolnosti, které byly při zavedení řízení rozhodnými pro určení příslušnosti, změnily za řízení.“ Obdobně byla tato úprava zahrnuta v § 14 zákona č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád): „Příslušnost soudu se posuzuje podle okolností, které jsou tu v době zahájení řízení, a trvá až do ukončení věci, i když se změnily okolnosti, které rozhodly o příslušnosti“. Druhá věta prvního odstavce § 11 o. s. ř. určuje jednak okamžik, k němuž se místní příslušnost posuzuje, jednak do kdy takto určená příslušnost platí.

Pro určení místní příslušnosti jsou rozhodující okolnosti v době zahájení řízení; řízení je ve správním soudnictví zahájeno (srov. § 32 s. ř. s.) dnem, kdy návrh došel soudu. Zkoumali tedy soud místní příslušnost za řízení, musí ji posuzovat zpětně ke dni zahájení řízení, a pro případné rozhodnutí o místní příslušnosti pak platí, že rozhodující je stav v době, kdy bylo řízení zahájeno.

Místní příslušnost takto určená trvá až do skončení řízení. Tím se vyjadřuje zásada *perpetuatio fori*, neboli trvání soudní příslušnosti, jež znamená, že soudní příslušnost jednou určená trvá až do skončení řízení bez ohledu na pozdější změny okolností, které jsou jinak pro určení příslušnosti rozhodné. Pravidlo trvání soudní příslušnosti pak nutně platí nejen pro řízení před krajskými soudy (v I. stupni), ale i na jejich příslušnost po případném zrušení rozhodnutí a vrácení věci Nejvyšším správním soudem k dalšímu řízení, *perpetuatio fori* se obnovuje.

Pro posuzovanou věc pak z tohoto výkladu plyne, že řízení o žalobě proti rozhodnutí Kolegia bylo zahájeno u (věcně a) místně příslušného Krajského soudu v Brně (Kolegium bylo orgánem, který rozhodl v posledním stupni, mělo sídlo v Brně, tedy v obvodu tohoto krajského soudu). Řízení bylo zahájeno dnem 13. 7. 2004, kdy žaloba tomuto soudu došla. K tomuto dni pak jediné bylo lze zkoumat skutečnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti a žádné pozdější změny těchto skutečností neměly na místní příslušnost Krajského soudu v Brně vliv. Pokud tedy po zahájení řízení došlo ke změně na straně žalovaného v tom smyslu, že byl jako orgán (svou povahou *sui generis*) bez náhrady zrušen (1. 3. 2006), nemá tato skutečnost sama o sobě žádný vliv na místní příslušnost krajského soudu povolaného přezkoumat správní akt, jehož byl zrušený orgán původcem.

Zásada trvání místní příslušnosti soudu vyjadřovaná obvykle výrazem *perpetuatio fori* je tedy plně aplikovatelná i ve správním soudnictví.

Rozšířený senát dále považuje za důvodné vyjádřit se i k otázce, s kým má být v tomto řízení na straně žalovaného pokračováno (m.j. též pro účely tohoto řízení). Soudní řád správní v tomto ohledu disponuje zvláštní právní úpravou obsaženou v § 69, jenž stanoví, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

Ze shora popsané úpravy provedené zákonem č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (čl. XXII – Změna zákona o státním zastupitelství) plyne, že Kolegium na ochranu

utajovaných skutečností bylo ke dni 1. 3. 2006 bez náhrady zrušeno. Tento zákon nepřijal žádná přechodná ustanovení, která by z hlediska organizačního řešila stav, jenž nastane po zrušení tohoto orgánu. Z hlediska procesního některé aspekty řeší § 157 odst. 22 a 23 zákona č. 412/2005 Sb. (neskončená řízení před Kolegiem, osud spisového materiálu, možnost podat žalobu proti rozhodnutí ředitele NBÚ o stížnosti vydanému podle předpisů účinných do 31. 12. 2005).

Přechod působnosti jednoho státního orgánu na jiný vyžaduje vždy zákonnou úpravu; taková úprava neexistuje, a proto nelze než učinit závěr, že Kolegium bylo zrušeno, aniž jeho působnost (totiž rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím ředitele NBÚ) na kohokoliv přešla.

Za této situace rozšířený senát především zdůrazňuje, že přijatým výkladem je nutno umožnit soudní přezkum rozhodnutí zrušeného správního orgánu, aniž by došlo k újmě na straně žalobce, nelze tedy například připustit, že by takový přezkum nebyl z principu možný. Úvaha, která se rovněž nabízí, totiž vést řízení pouze s jednou procesní stranou, tedy žalobcem, neumožňuje vést řízení dostatečně efektivně – všechen spisový materiál a povědomost o okolnostech, které vedly k rozhodnutí orgánu quasi I. stupně (ředitele Národního bezpečnostního úřadu) jsou v držení tohoto orgánu (Národního bezpečnostního úřadu), jenž podle zákona č. 412/2005 Sb., disponuje veškerými rozhodovacími pravomocemi na tomto úseku ochrany utajovaných informací. Ve smyslu § 69 s. ř. s. je tedy Národní bezpečnostní úřad (jeho ředitel) tím, kdo před zrušením Kolegia rozhodl naposledy v posledním stupni. Je proto možné s ním v řízení bez dalšího pokračovat na straně žalovaného. Nelze odhlédnout například od procesní možnosti, že krajský soud zruší rozhodnutí Kolegia i rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu (srov. § 78 odst. 3 s. ř. s.) a vrátí věc k dalšímu řízení a bude to právě a pouze tento správní orgán, jenž se bude muset s takovou procesní situací vypořádat; je tedy důvodné, aby na straně žalovaného v těchto řízeních vystupoval právě on.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy uznal nesouhlas Městského soudu v Praze postoupením věci za důvodný a v takto vzniklém sporu o příslušnost sám rozhodl, že místně příslušným krajským soudem k projednání a rozhodnutí shora označené věci je Krajský soud v Brně. Vysloveným názorem o této otázce jsou oba soudy vázány (§ 7 odst. 7 s. ř. s.).

Pro úplnost je třeba dodat, že rozšířený senát v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 i.f. Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu nevracel věc šestému senátu, jímž byla původně předložena k vyřešení sporné právní otázky, k dalšímu projednání a rozhodnutí, nýbrž z důvodů procesní ekonomie rozhodl po projednání věci o sporu sám.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. října 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu