USNESENÍ

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: **M. H. V.**, zastoupeného Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 4. 2015, čj. MV-19567-5/SO-2015, o nesouhlasu Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích s postoupením věci,

takto:

K projednání a rozhodnutí věci **je příslušný** Krajský soud v Hradci Králové.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Předmětem sporu je právní otázka, zda v řízení o správní žalobě došlo postupem Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, či nikoliv.

[2] Žalobce se svou žalobou doručenou městskému soudu dne 24. 4. 2015 domáhá přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí žalované. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 12. 12. 2014, čj. OAM-12515-28/PP-2014.

[3] Městský soud rozhodl usnesením ze dne 3. 4. 2018, čj. 5 A 69/2015-54, o postoupení věci Krajskému soudu v Hradci Králové (dále též „*krajský soud*“). Postoupení věci odůvodnil odkazem na § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“), ve spojení s § 172 odst. 7 (vzhledem k datu podání žaloby správně podle § 172 odst. 6 – pozn. rozšířeného senátu) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění platném ke dni podání žaloby (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“). Z citovaného ustanovení vyplývá, že k řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je cizinec v den

podání žaloby hlášen k pobytu. Jelikož městský soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalobce byl ke dni podání žaloby hlášen k pobytu na adrese B. 526/2, P., postoupil věc podle § 7 odst. 5 s. ř. s. (správně podle § 7 odst. 6 s. ř. s. – pozn. rozšířeného senátu) k vyřízení krajskému soudu.

[4] Krajský soud vyjádřil nesouhlas s postoupením věci městským soudem, a proto předložil spis k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Krajský soud upozornil na skutečnost, že k žalobě byl přiložen stejnopis žalobou napadeného rozhodnutí, z něhož byla zřejmá adresa místa pobytu žalobce – B. 526/2, P. Městský soud měl tedy postoupit spis Krajskému soudu v Hradci Králové po doručení žaloby. To však městský soud učinil až poté, co provedl všechny úkony nezbytné k rozhodnutí ve věci samé, přičemž rozhodl i o návrzích žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě. Dle krajského soudu pro zkoumání a posuzování místní příslušnosti platí zásada *perpetuatio fori*, podle níž se místní příslušnost jako podmínka řízení posuzuje podle okolností, které existují v den zahájení řízení, tj. v den podání žaloby u soudu, a trvá až do skončení řízení. Krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 8 Azs 118/2006-81, a dále na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, čj. Nad 315/2017-49, ze dne 21. 3. 2018, čj. Nad 50/2018-76, a ze dne 28. 2. 2018, čj. Nad 25/2018-39.

[5] Ačkoliv by tedy krajský soud měl být místně příslušným k projednání a rozhodnutí věci, s ohledem na to, že městský soud učinil ve věci řadu přípravných úkonů, rozhodl o návrzích žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě a účastníci místní nepříslušnost městského soudu nenamítali, došlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti. Dle krajského soudu není dán důvod pro postoupení věci.

[6] Nejvyšší správní soud z předloženého soudního spisu zjistil, že dne 24. 4. 2015 byla městskému soudu doručena žaloba, jíž žalobce brojil proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalované (dále též „*napadené rozhodnutí*“). Současně žalobce navrhl, aby byl žalobě přiznán odkladný účinek. Přílohou žaloby bylo napadené rozhodnutí, v němž byla uvedena adresa pobytu žalobce, a to B. 526, P. Ze spisu vyplývá, že městský soud zaslal žalobci dne 29. 4. 2015 výzvu k úhradě soudního poplatku a žalované žalobu k vyjádření spolu s výzvou k předložení správního spisu, informací o složení senátu, kterému byla věc přidělena k projednání a výzvou dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Následně obdržel vyjádření žalované k návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku a vyjádření žalované k žalobě a správní spis. Usnesením ze dne 14. 5. 2015, čj. 5 A 69/2015-24, nepřiznal žalobě odkladný účinek a téhož dne zaslal žalobci vyjádření žalované k žalobě a informaci o složení senátu, kterému byla věc přidělena k projednání, spolu s výzvou dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Následně obdržel městský soud opakovaný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, a proto vyzval žalobce k zaplacení soudního poplatku a požádal ho o doložení oddacího listu a rodného listu jeho nezletilého dítěte a zaslal opakovaný návrh žalované k vyjádření. Dne 24. 5. 2016 obdržel městský soud vyjádření žalované k opakovanému návrhu na přiznání odkladného účinku a následně rovněž oddací list žalobce a rodný list jeho dítěte. Usnesením ze dne 17. 6. 2016, čj. 5 A 178/2015-48, pak městský soud nepřiznal žalobě odkladný účinek. Usnesením ze dne 3. 4. 2018, čj. 5 A 69/2015-54, rozhodl městský soud o postoupení věci Krajskému soudu v Hradci Králové.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[7] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu při posuzování věci dospěl k závěru, že otázka, kdy dochází ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, není v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena jednotně, respektive z ní jednoznačně nevyplývá okamžik, do kterého může správní soud z vlastní iniciativy místní příslušnost zkoumat.

[8] V rozsudku ze dne 22. 3. 2007, čj. 8 Azs 118/2006-81, Nejvyšší správní soud ke zkoumání místní příslušnosti uvedl, že „[*s*]*oud je oprávněn 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, nebo než vydá rozhodnutí, rozhoduje-li bez jednání; poté již může místní příslušnost zkoumat jen k námitce účastníka řízení, která však musí být uplatněna při jeho prvním úkonu vůči soudu.*“

[9] V usnesení ze dne 9. 8. 2017, čj. Nad 254/2017-56, dospěl sedmý senát k závěru, že ke zhojení nedostatku místní příslušnosti nedošlo a místně příslušným je Krajský soud v Brně. Městský soud před rozhodnutím o postoupení věci vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku, sdělil připojení jiného rozhodnutí k projednávané žalobě a vyzval žalovaného k zaslání vyjádření k žalobě a spisového materiálu.

[10] V usnesení ze dne 17. 8. 2017, čj. Nad 258/2017-50, devátý senát posuzoval situaci, kdy městský soud postoupil usnesením ze dne 29. 6. 2017 Krajskému soudu v Brně žalobu ze dne 6. 8. 2014, tedy téměř po třech letech. Po zjištění pobytu žalobkyně ke dni podání žaloby devátý senát rozhodl, že místně příslušným k projednání a rozhodnutí je Krajský soud v Brně. Devátý senát se nijak nezabýval dobou, která uplynula od podání žaloby do postoupení věci, ani tím, jaké přípravné úkony městský soud před postoupením věci provedl. Devátý senát uvedl, „*že na rozhodnutí o místní příslušnosti neměla vliv skutečnost, že projednávaná věc napadla u Městského soudu v Praze v roce 2014, ale Krajskému soudu v Brně byla postoupena až v roce 2017. Z citovaného § 11 odst. 1 o. s. ř. plyne, že pro určení místní příslušnosti soudu jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době zahájení, tedy v době podání žaloby. Právě proto je odrazem perpetuatio fori. Vzhledem k tomu, že v době podání žaloby byl k jejímu projednání a rozhodnutí věci příslušný Krajský soud v Brně, zůstává soudem místně příslušným až do skončení řízení.*“

[11] Osmý senát v usnesení ze dne 22. 8. 2017, čj. Nad 255/2017-41, posuzoval situaci, kdy městský soud postoupil věc Krajskému soudu v Brně, přičemž před postoupením věci vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku, vyzval žalovaného k zaslání vyjádření k žalobě a spisového materiálu, a následně požádal o sdělení, na jaké adrese měla žalobkyně zajištěno ubytování v České republice. Za uvedené situace osmý senát dospěl k závěru, že místně příslušným je Krajský soud v Brně.

[12] V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, čj. Nad 315/2017-49, čtvrtý senát posuzoval situaci, kdy městský soud zaslal žalobkyni poučení a usnesení s výzvou k úhradě soudních poplatků a předložení plné moci, žalované poučení a výzvu k vyjádření k žalobě a k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, vyžádal si od žalované kompletní správní spis a následně po uhrazení soudních poplatků žalobkyní a obdržení vyžádaných dokumentů usnesením nepřiznal žalobě odkladný účinek. Poté

požádal městský soud žalobkyni o sdělení místa pobytu a následně v reakci na sdělení adresy rozhodl o postoupení věci krajskému soudu. Čtvrtý senát věc uzavřel s tím, že ačkoliv by místně příslušným měl být Krajský soud v Hradci Králové (s ohledem na místo pobytu žalobkyně v době podání žaloby), postupem městského soudu již došlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, a k řízení je tak místně příslušný městský soud. Ke zhojení nedostatku místní příslušnosti došlo díky tomu, že městský soud „*[j]iž v době od podání žaloby učinil řadu úkonů a také rozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, a s ohledem na to, že účastníci řízení v žádném ze svých podání nenamítali nepříslušnost městského soudu.*“

[13] Na tento závěr navázal čtvrtý senát v usnesení ze dne 21. 3. 2018, čj. Nad 50/2018-76. V tomto případě městský soud zaslal žalobci výzvu k úhradě soudního poplatku a poučení, žalovanému poučení a žalobu k vyjádření a rozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Následně obdržel městský soud vyjádření žalovaného a správní spis a vyzval žalovaného ke sdělení, kde je žalobce hlášen k pobytu. Městský soud dále vyzval žalovaného k provedení místního šetření za účelem ověření místa trvalého pobytu žalobce. Poté, co soud obdržel sdělení, že žalobce se již dva roky nachází na adrese spadající do obvodu krajského soudu, rozhodl městský soud o postoupení věci. I v tomto případě konstatoval čtvrtý senát, že došlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti s ohledem na úkony učiněné městským soudem a na to, že účastníci řízení v žádném ze svých podání nepříslušnost městského soudu nenamítali. Čtvrtý senát navíc zdůraznil, že od podání žaloby do rozhodnutí o postoupení věci uplynulo téměř půl roku.

[14] Šestý senát se zabýval otázkou zhojení nedostatku místní příslušnosti v usnesení ze dne 28. 2. 2018, čj. Nad 25/2018-39. Odkázal na závěry uvedené v usnesení ze dne 30. 11. 2017, čj. Nad 315/2017-49, a konstatoval, že se jedná o stejnou situaci, „*protože Krajský soud v Ostravě v projednávané věci dlouhodobě jednal, jelikož rozhodoval o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků a návrhu žalobce na ustanovení zástupce, dále jej vyzýval k doplnění žaloby*“. Dle šestého senátu tak provedením uvedených úkonů došlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti.

[15] Obdobně k dané otázce přistoupil naposledy rovněž desátý senát v usnesení ze dne 29. 3. 2018, čj. Nad 69/2018-49. Šlo o postoupení věci Krajským soudem v Praze městskému soudu. Také v tomto případě došlo dle desátého senátu ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, neboť krajský soud již v době od podání žaloby učinil řadu úkonů a účastníci řízení v žádném ze svých podání nenamítali jeho nepříslušnost. Krajský soud v Praze vyzval žalobkyně k zaplacení soudního poplatku a k předložení plné moci, žalovaného vyzval k předložení správního spisu a k vyjádření k žalobě a poučil jej dle § 8 a § 51 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný se k věci samé vyjádřil a následně se žalobkyně vyjádřily k replice žalovaného.

[16] Přestože se sedmý, osmý ani devátý senát ve svých usneseních z roku 2017 ke zhojení nedostatku místní příslušnosti výslovně nevyjádřily, z jejich závěrů implicitně vyplývá, že ke zhojení nedostatku místní příslušnosti v uvedených případech nedošlo a soudy byly ke dni postoupení věci stále oprávněny zkoumat místní příslušnost z vlastní iniciativy. Takový závěr je proto podle názoru předkládajícího senátu v rozporu s následnými usneseními čtvrtého, šestého a desátého senátu.

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

> *Do kterého okamžiku může správní soud z vlastní iniciativy zkoumat místní příslušnost? Kdy dojde ke zhojení případného nedostatku místní příslušnosti, a to zejména v případě rozhodování bez nařízení jednání ve smyslu § 51 s. ř. s.?*

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

III. Názor předkládajícího senátu

[19] S ohledem na skutečnost, že soudní řád správní vlastní úpravu zkoumání místní příslušnosti neobsahuje, je dle názoru sedmého senátu třeba na základě § 64 s. ř. s. přiměřeně použít ustanovení prvé a třetí části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále „*o. s. ř.*"), konkrétně § 105 o. s. ř. Ostatně, Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedené ustanovení občanského soudního řádu právě z důvodu absence úpravy podmínek zkoumání místní příslušnosti podpůrně aplikoval, např. v rozsudku ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Azs 156/2006-38: „*Podle § 105 odst. 1 občanského soudního řádu, které je třeba v souladu s § 64 s. ř. s. použít i ve správním soudnictví (s. ř. s. totiž vlastní úpravu zkoumání místní příslušnosti neobsahuje), totiž zvažuje místní příslušnost soud před tím, než začne jednat o věci samé, případně k námitce účastníka, je-li uplatněna při prvním úkonu, který účastníkovi přísluší.*" Dále v rozsudku ze dne 15. 8. 2007, čj. 6 As 6/2007-33, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[*m*]*ístní příslušnost zkoumá soud před tím, než začne jednat o věci samé (§ 105 odst. 1 věta první zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád /dále jen „o. s. ř."/ ve spojení s § 64 s. ř. s.). Rozhodl-li soud o věci samé bez jednání, zkoumá místní příslušnost jen před vydáním rozhodnutí (§ 105 odst. 1 věta právní o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Není-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému (§ 7 odst. 6 s. ř. s.).*"

[20] Zkoumání místní příslušnosti je v současné době upraveno v § 105 odst. 1 o. s. ř. následovně: „*Místní příslušnost zkoumá soud jen do skončení přípravného jednání podle § 114c. Neprovedl-li tuto přípravu jednání, zkoumá soud místní příslušnost jen před tím, než začne jednat o věci samé, nebo rozhodl-li o věci samé bez jednání, jen před vydáním rozhodnutí; to neplatí, jde-li o platební rozkaz, elektronický platební rozkaz nebo evropský platební rozkaz. Později ji soud zkoumá pouze tehdy, nebyla-li provedena příprava jednání podle § 114c, a jen k námitce účastníka, která byla uplatněna při prvním úkonu, který účastníku přísluší. Při zkoumání místní příslušnosti se nepřihlíží k přípravě jednání, jednáním a jiným úkonům provedeným před věcně nepříslušným soudem a k rozhodnutím vydaným věcně nepříslušným soudem*."

[21] Sedmý senát má s ohledem na právní úpravu v § 105 o. s. ř. za to, že i v řízení před správními soudy může soud zkoumat místní příslušnost z vlastní iniciativy až do zahájení jednání ve věci samé, případně, rozhoduje-li soud bez jednání, až do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, zda místně nepříslušný správní soud již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru. Rovněž doba, která mezitím uplynula od podání žaloby, není, bez

odpovídající právní úpravy, spolehlivým kritériem pro určení, kdy soud může zkoumat svou místní příslušnost z vlastního podnětu.

[22] V nyní posuzované věci proto podle sedmého senátu ke zhojení nedostatku místní příslušnosti nedošlo, a to i přesto, že městský soud již ve věci učinil řadu úkonů (zaslal žalobci výzvu k úhradě soudního poplatku a žalovanému žalobu k vyjádření, opakovaně rozhodl o nepřiznání odkladného účinku, zaslal žalobci žádost o doložení listin apod.). Jednalo se totiž pouze o procesní úkony, které nemají vliv na možnost zkoumání místní příslušnosti. Rozhodnutí ve věci samé městský soud nevydal a ani neproběhlo jednání ve věci samé ve smyslu konkrétního roku. S ohledem na zásadu *perpetuatio fori* by proto měl být místně příslušným Krajský soud v Hradci Králové.

[23] Otázka místní příslušnosti úzce souvisí s právem na zákonného soudce garantovaným čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V předkládací zprávě rozšířenému senátu sedmý senát dále uvedl, že s ohledem na praktický dopad řešené věci na postup všech krajských soudů je potřebné, aby ji rozšířený senát projednal přednostně. Za současného stavu se krajské soudy nachází v nejistotě, jak postupovat při posuzování místní příslušnosti. Jedná se přitom o jednu ze základních podmínek řízení. Množí se spory o místní příslušnost, které musí následně rozhodovat Nejvyšší správní soud, čímž dochází ke zbytečným průtahům v řízení. Spory navíc často vznikají ve věcech mezinárodní ochrany, správního vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, jakož i v dalších věcech, u nichž § 56 s. ř. s. stanoví přednostní projednání. Vzhledem k těmto okolnostem je žádoucí spornou otázku vyřešit co nejdříve.

IV. Pravomoc rozšířeného senátu

[24] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 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.

[25] Z výše uvedené rozhodovací praxe je zřejmé, že judikatura Nejvyššího správního soudu je v otázce určení okamžiku, do kterého může správní soud zkoumat místní příslušnost z vlastní iniciativy, respektive ke kterému dochází ke zhojení případného nedostatku místní příslušnosti, nejednoznačná. Vychází sice z obecného principu, že místní příslušnost se posuzuje jen „na začátku“ řízení, avšak není jednotná v určení, kdy toto období skončí, a dojde tak ke zhojení případného nedostatku místní příslušnosti s tím, že už není možné věc postoupit místně příslušnému soudu. Některá rozhodnutí totiž limitují možnost zkoumání místní příslušnosti do provedení určitého (blíže neurčeného) penza procesních úkonů, zatímco jiná rozhodnutí považují tuto možnost za otevřenou až do okamžiku, kdy soud zahájí jednání ve věci nebo vydá rozhodnutí ve věci samé, rozhoduje-li bez jednání.

[26] Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

V. Právní posouzení rozšířeným senátem

[27] Podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [*n*]*ikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon*.

[28] Podle § 7 odst. 1 s. ř. s. [*n*]*estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení věcně příslušný krajský soud*.

[29] Podle § 7 odst. 6 s. ř. s. [*n*]*ení-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.*

[30] Podle § 172 odst. 6 věty první zákona o pobytu cizinců, ve znění platném ke dni podání žaloby, [*k*] *řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je cizinec v den podání žaloby hlášen k pobytu; jde-li o cizince, který nemusí hlásit pobyt, krajský soud, v jehož obvodu se převážně zdržuje, a v ostatních případech krajský soud, v jehož obvodu byl zjištěn pobyt cizince na území.*

[31] Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobce byl ke dni podání žaloby hlášen k pobytu na adrese B. 526/2, P., tj. v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové [viz příloha č. 2 k zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)]. Je tedy nepochybné, a mezi městským soudem a krajským soudem zároveň nesporné, že k okamžiku podání žaloby byla dle pravidel místní příslušnosti podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ve znění platném ke dni podání žaloby, dána místní příslušnost krajského soudu a bylo tomu tak i po celou dobu řízení, neboť pro určení místní příslušnosti soudu ve správním soudnictví jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 10. 2007, čj. Nad 13/2007-39, č. 1458/2008 Sb. NSS; viz rovněž zásada *perpetuatio fori* popisována níže v bodu [39] tohoto usnesení).

[32] Klíčovou právní otázkou v projednávané věci je určení okamžiku, do kterého může správní soud z vlastní iniciativy zkoumat místní příslušnost, respektive kdy dojde ke zhojení jejího případného nedostatku. S ohledem na výše citovanou judikaturu je třeba určit, zda správní soudy v případě rozhodování bez nařízení jednání ve smyslu § 51 s. ř. s. zkoumají místní příslušnost až do vydání rozhodnutí ve věci samé, nebo se touto otázkou již nemohou zabývat poté, kdy ve věci provedou určité penzum přípravných úkonů či vydají určité procesní rozhodnutí (rozhodnutí o předběžném opatření, usnesení o přiznání či nepřiznání odkladného účinku, rozhodnutí o žádosti o osvobození od soudních poplatků atd.).

[33] Smyslem ustanovení o příslušnosti soudu je určení konkrétního soudu. Tato ustanovení jsou důsledkem jednak mnohosti soudů v rámci soudní soustavy, jednak jejich konkrétním rozmístěním na území republiky. Jedná se o pravidla, jež stanoví, na který soud je třeba se obrátit (z hlediska účastníků) a který soud má povinnost věc projednat a rozhodnout (z hlediska soudu).

[34] Je-li dána pravomoc soudů působících ve správním soudnictví (srov. § 4 a násl. s. ř. s.), přichází na řadu zodpovězení otázky, která konkrétní systémová složka správního soudnictví, tj. krajský soud nebo Nejvyšší správní soud (srov. § 3 s. ř. s.), se bude určitým případem zabývat věcně. Ostatně i podle rozsudku ze dne 21. 2. 2013, čj. 6 Ads 164/2012-31, č. 2853/2013 Sb. NSS, „*zákonné ustanovení o místní příslušnosti soudu v určitých věcech není bez dalšího způsobilé zasáhnout do stávající pravomoci soudu v těchto věcech, tedy tuto pravomoc nemůže ani zcela nově založit, ani ji rozšířit. Založení místní i jiné příslušnosti soudu k projednání a rozhodnutí věci vždy následuje až po založení jeho odpovídající pravomoci.*“ Teprve v rámci dané pravomoci je na místě rozlišovat věcnou a následně místní příslušnost (srov. rovněž Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014, s. 55-56).

[35] Po podání návrhu na zahájení řízení je tedy soud povinen nejprve postavit na jisto, čeho se navrhovatel domáhá a zda je jeho podání vůbec projednatelné ve správním soudnictví. V návaznosti na to je dále nutno stanovit, zda v řízení bude jednat a rozhodovat krajský nebo Nejvyšší správní soud. Je-li dána věcná příslušnost krajského soudu (srov. § 7 odst. 1 s. ř. s.), je následně nutno určit, který konkrétní krajský soud bude k projednání a rozhodnutí dané věci příslušný i místně.

[36] Určení, který soud působící v rámci správního soudnictví je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí konkrétní věci, je součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces a práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[37] Otázku své příslušnosti zkoumá soud jako jednu z podmínek řízení. Při zkoumání věcné i místní příslušnosti platí zásada *perpetuatio fori* (trvání příslušnosti), podle které jsou pro určení věcné a místní příslušnosti až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, čj. Nad 52/2003-28, č. 27/2003 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 10. 2007, čj. Nad 13/2007-39, č. 1458/2008 Sb. NSS). Jestliže se v průběhu řízení tyto okolnosti změní, nemá to na určení příslušnosti vliv. Výjimku z této zásady, jakož i z ústavní zásady, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci (čl. 38 odst. 1 Listiny), představuje institut přikázání věci jinému soudu neboli tzv. delegace. O této změně místní příslušnosti může v případech stanovených zákonem (z důležitých důvodů) rozhodnout Nejvyšší správní soud postupem podle § 9 s. ř. s.

[38] Mezi zkoumáním věcné i místní příslušnosti existuje rozdíl v tom, kdy v průběhu procesu k němu může docházet. Rozdílné jsou pak i důsledky tohoto zkoumání.

[39] Věcnou příslušnost (§ 7 odst. 1 a 4 s. ř. s.) zkoumá soud kdykoli za řízení (přičemž platí, že pro její posouzení jsou vždy určující okolnosti, které zde byly při zahájení řízení). Až do rozhodnutí ve věci samé tedy může soud vyvodit důsledky z toho, že dojde k závěru o své věcné nepříslušnosti, ať už z vlastní iniciativy nebo na základě námitky účastníka. Otázku věcné příslušnosti je povinen zkoumat z úřední povinnosti i Nejvyšší správní soud. Nedostatek věcné příslušnosti totiž způsobuje zmatečnost řízení [srov. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[40] Naopak místní příslušnost (§ 7 odst. 2 a 3 s. ř. s.) zkoumá soud na začátku řízení. V projednávané věci je sporné, do kterého okamžiku může správní soud z vlastní iniciativy místní příslušnost zkoumat, respektive kdy dojde ke zhojení jejího případného nedostatku. Platí však, že tomu nemůže být kdykoli během řízení, tj. po celou dobu jeho trvání až do rozhodnutí ve věci samé. V určitém okamžiku musí i případný nedostatek místní příslušnosti být zhojen. Pokud soud v rámci těchto časových bodů procesu nevysloví svou nepříslušnost, nemůže tak již následně učinit; to znamená, že musí věc projednat a rozhodnout o ní, i když podle zákonných pravidel není jeho místní příslušnost dána. Nedostatek místní příslušnosti, nebyl-li soudem shledán, ani účastníkem namítnut ve smyslu § 7 odst. 6 s. ř. s., rovněž (na rozdíl od nedostatku věcné příslušnosti) nezpůsobuje zmatečnost řízení, k níž je v rámci kasačního přezkumu Nejvyšší správní soud povinen přihlížet *ex offo*, tedy z úřední povinnosti.

[41] Pravidla místní příslušnosti zajišťují efektivní fungování soudního systému jako celku, a to jak z perspektivy účastníků řízení, tak i samotného soudního výkonu. Z tohoto úhlu pohledu jsou rovněž výrazem zásady procesní ekonomie. Účastníkům řízení mají pravidla místní příslušnosti za cíl zajistit místní a časovou dostupnost soudu v jejich blízkosti. Je především v jejich zájmu, aby případný nedostatek místní příslušnosti namítali. Z hlediska výkonu rozhodovací činnosti pak pravidla místní příslušnosti umožňují soudu „být nablízku“, tedy provádět dokazování co nejkratší cestou a s nejmenšími náklady v místě, kde probíhalo předchozí správní řízení, případně kde se stal skutek (obzvláště v případě místního šetření, výslechu osob). Pravidla místní příslušnosti však rovněž slouží k zajištění rovnoměrného zatížení soudů a jsou zárukou toho, že soudní ochrana bude na celém území státu dostupná – pokud možno – za stejných podmínek a ve stejně přiměřeném časovém horizontu.

[42] Jak již bylo uvedeno, nedostatek místní příslušnosti je (na rozdíl od věcné nepříslušnosti) zhojitelným nedostatkem podmínek řízení. V případě pravidel místní příslušnosti jde totiž pouze o vymezení rozsahu působnosti mezi soudy stejného článku soustavy, nikoliv o jejich věcnou specializaci. Pohledem na „justiční mapu“ lze zjistit, že v případě umístění sídel některých soudů na území republiky jde – obzvláště z hlediska časové a místní dostupnosti těchto soudů – spíše o teoretický koncept smyslu a účelu pravidel místní příslušnosti než o jejich praktické naplnění. Některé soudy umístěné zejména ve velkých městech totiž ve skutečnosti sídlí dokonce přímo ve stejných budovách (např. Obvodní soud pro Prahu 1 a Obvodní soud pro Prahu 7, Městský soud v Brně a Okresní soud Brno-venkov nebo Obvodní soudy pro Prahu 4, 6, 8, 9 a 10, které se všechny nacházejí ve společném areálu) či mají sídla dokonce mimo obvod své působnosti (např. Okresní soud Plzeň-sever a Okresní soud Plzeň-jih v Plzni nebo Okresní soud Praha-západ a Okresní soud Praha-východ v Praze).

[43] Jak upozornil již předkládající senát, občanský soudní řád v § 105 odst. 1 spojuje zhojení nedostatku místní příslušnosti s okamžikem začátku jednání ve věci samé. To znamená, že soud může místní příslušnost zkoumat *„do doby, než při prvním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci anebo než vydá rozhodnutí v případě, že rozhoduje bez jednání; později ji může zkoumat jen k námitce účastníka, pokud ji uplatnil při prvním úkonu, který mu přísluší.“* (Winterová, A., Macková, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací.* 7. vydání. Praha: Linde, 2014, s. 116). Obdobně rovněž komentářová literatura

k § 105 o. s. ř. uvádí: „*Soud* ex officio *může zkoumat místní příslušnost zásadně jen do okamžiku, než začne jednat o věci samé, tj. do okamžiku přednesení žaloby účastníkem či přečtení žaloby soudem. Pokud soud rozhoduje bez jednání, pak může místní příslušnost zkoumat jen do vydání rozhodnutí, což však neplatí v případě vydání platebního rozkazu, bude-li následně zrušen. V každém případě je žádoucí vyřešit otázku místní příslušnosti co nejdříve, neboť až poté dochází k naplňování účelu řízení, jímž je ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků.*“ (Přidal, O. in: Svoboda K., Smolík P., Levý J., Šínová R. a kol.: *Občanský soudní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 447).

[44] Ustanovení § 105 odst. 1 o. s. ř. je tedy založeno na východisku, že soud může sám ze své iniciativy otázku místní příslušnosti zkoumat pouze před tím, než začne jednat o věci samé – typicky do prvního jednání, je-li nařízeno, a rozhoduje-li soud bez jednání, pak do vydání rozsudku. Rozhodný je tedy okamžik, kdy se soud začne zabývat věcí z materiálního hlediska, neboli kdy začne řešit vlastní předmět řízení.

[45] Nejvyšší soud vychází ve své judikatuře z názoru, že vydání rozhodnutí procesního charakteru není překážkou pro to, aby se soud z vlastní iniciativy otázkou místní příslušnosti nadále zabýval, nezačal-li jednat ve věci samé. Např. v usnesení ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. 23 Cdo 937/2009, dospěl k závěru, že pokud byla námitka nedostatku místní příslušnosti účastníkem uplatněna opožděně a soud nezačal jednat ve věci samé (toliko rozhodl o vstupu do řízení dle § 107a o. s. ř.), ke zhojení nedostatku místní příslušnosti nedošlo: „*Soud prvního stupně však rozhodl o vstupu do řízení na místo dosavadního žalobce, aniž začal jednat ve věci samé, a možnost zkoumat místní příslušnost z vlastní iniciativy soudu je tedy dosud otevřena; ke zhojení nedostatku místní příslušnosti proto nedošlo a rozhodnutí tak bylo vydáno místně nepříslušným soudem, bez zřetele na to, že námitka nedostatku místní příslušnosti uplatněná účastníkem není včasná*.“

[46] S ohledem na skutečnost, že soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu zkoumání místní příslušnosti, je třeba v souladu s § 64 s. ř. s. i ve správním soudnictví přiměřeně použít ustanovení občanského soudního řádu, konkrétně shora citovaného § 105 odst. 1 o. s. ř. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Azs 156/2006-38, a ze dne 15. 8. 2007, čj. 6 As 6/2007-33). Zjevně není ani důvod pro to, aby soudy ve správním soudnictví přistupovaly ke zkoumání místní příslušnosti jinak než soudy civilní. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že ve správním soudnictví se oproti občanskému soudnímu řízení častěji nekoná ústní jednání. Není to však dáno odlišnou právní úpravou, neboť podmínky pro možnost rozhodnout o věci samé bez jednání jsou v obou procesních předpisech obdobné (viz zejména § 51 odst. 1 s. ř. s. a § 115a ve spojení s § 101 odst. 4 o. s. ř.), ale spíše užívanou praxí a častější potřebou provedení důkazů při jednání v civilním řízení.

[47] I ve správním soudnictví tedy krajský soud může z vlastní iniciativy zkoumat místní příslušnost jen do doby, než začne jednat ve věci samé. Rozhoduje-li bez jednání, může místní příslušnost zkoumat do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že místně nepříslušný správní soud před postoupením věci soud příslušnému již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru. Rovněž doba, která mezitím uplynula od podání žaloby, není rozhodným kritériem pro určení, kdy soud může zkoumat svou místní příslušnost

z vlastního podnětu. Přístup zvolený v usneseních čtvrtého, šestého a desátého senátu (viz rozhodnutí citovaná v bodech [12] až [15] tohoto usnesení) nepřinesl jednoznačná kritéria. Jeho používání by i nadále vedlo ke značné kazuistice, a tudíž i právní nejistotě ohledně přesného okamžiku, kdy dochází ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, jakož i právní nejistotě ohledně okolností, které toto zhojení mohou způsobit.

[48] Rozšířený senát současně upozorňuje na skutečnost, že stále platí, že zkoumání místní příslušnosti se „*na rozdíl od příslušnosti věcné soustředí jen na začátek řízení. Není-li nedostatek místní příslušnosti odhalen, ať již soudem samotným či k námitce účastníka řízení, a není-li věc postoupena k vyřízení soudu místně příslušnému (§ 7 odst. 6 s. ř. s.), je pro další řízení případný nedostatek místní příslušnosti již zhojen. Má se tedy za to, že rozhoduje soud místně příslušný, ačkoli tomu tak není. Soud je oprávněn 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, nebo než vydá rozhodnutí, rozhoduje-li bez jednání; poté již může místní příslušnost zkoumat jen k námitce účastníka řízení, která však musí být uplatněna při jeho prvním úkonu vůči soudu. Jde-li o žalobce, je jeho prvním úkonem vůči soudu podání žaloby, které je zcela v jeho dispozici. Právě podáním žaloby u konkrétního soudu žalobce určuje soud, který považuje za soud místně příslušný, a tuto svoji volbu nemůže později zpochybňovat. Kdykoli později (např. při ústním jednání) uplatněná námitka místní nepříslušnosti žalobci tedy nepřísluší, resp. nemůže být za žádných okolností úspěšná, nemůže vést k postoupení věci jinému soudu*.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 8 Azs 118/2006-81).

[49] I přes výše uvedené nicméně platí, že je velmi žádoucí, aby místní příslušnost soud zkoumal vždy co nejdříve po zahájení řízení. Nejsou-li soudu již z žaloby známy okolnosti, které jsou rozhodné pro určení místní příslušnosti, je soud povinen v co nejkratší době od zahájení řízení tyto okolnosti vhodným procesním postupem zjistit, a ověřit tak, zda je jeho místní příslušnost ve věci dána. Stále platí stará nepsaná soudcovská zásada, že soudce si má ujasnit na počátku po obdržení žaloby, zda je jeho úkolem věc projednat a rozhodnout a zda mu v tom nic nebrání. Pokud takové překážky zjistí, má učinit vše, aby se věc dostala bez zbytečného odkladu na stůl toho, komu patří. Není-li tomu tak, má soustředěně postupovat tak, aby bez zbytečných průtahů věc projednal a rozhodl. Bohužel, projednávaný případ takový přístup nevykazuje.

[50] V projednávané věci si totiž nelze nevšimnout, že žaloba byla městskému soudu doručena dne 24. 4. 2015. Již v tomto podání žalobce, přesněji v napadeném rozhodnutí, které k žalobě připojil, byly obsaženy okolnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti, tj. konkrétně informace, že žalobce byl ke dni podání žaloby hlášen k pobytu na adrese B. 526/2, P., která se nachází v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové. O postoupení věci tomuto soudu však městský soud rozhodl usnesením teprve dne 3. 4. 2018, tedy bez několika málo dnů celé tři roky (!) po podání žaloby. Městský soud v mezidobí provedl rovněž řadu procesních úkonů (viz bod [6] tohoto usnesení). Poslední procesní úkon soudu před postoupením věci krajskému soudu (konkrétně usnesení, kterým městský soud nepřiznal žalobě odkladný účinek) byl učiněn již dne 17. 6. 2016. K postoupení věci krajskému soudu tedy došlo bezmála dva roky od posledního úkonu soudu ve věci. Nelze tedy než konstatovat, že postup městského soudu nebyl v souladu se zásadou procesní ekonomie a nepřispěl k rychlosti poskytnutí soudní ochrany žalobci.

[51] Rozšířený senát však na posuzovanou věc vztáhl předeslané právní závěry a shledal, že - navzdory výše popsanému postupu městského soudu - ke zhojení nedostatku místní příslušnosti v projednávané věci nedošlo.

VI. Shrnutí a závěr

[52] Je žádoucí, aby soud zkoumal místní příslušnost vždy co nejdříve po zahájení řízení. Pro určení místní příslušnosti soudu jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení.

[53] Nejsou-li krajskému soudu již z žaloby známy okolnosti, které jsou rozhodné pro určení místní příslušnosti, je soud povinen v co nejkratší době od zahájení řízení tyto okolnosti vhodným procesním postupem zjistit, a ověřit tak, zda je jeho místní příslušnost ve věci dána.

[54] Krajský 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 nepříslušný krajský soud již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby.

[55] Později může krajský soud místní příslušnost zkoumat jen k námitce účastníka řízení, která však musí být uplatněna při jeho prvním úkonu vůči soudu. Jde-li o žalobce, je jeho prvním úkonem vůči soudu podání žaloby, které je zcela v jeho dispozici. Podáním žaloby u konkrétního soudu žalobce určuje soud, který považuje za soud místně příslušný, a tuto svoji volbu nemůže později zpochybňovat. Kdykoli později (např. při ústním jednání) uplatněná námitka místní nepříslušnosti žalobci tedy nepřísluší, tj. nemůže být za žádných okolností úspěšná a nemůže vést k postoupení věci jinému soudu.

[56] S ohledem na skutečnost, že v projednávané věci městský soud postoupil věc krajskému soudu ještě předtím, než začal jednat ve věci samé, rozšířený senát dospěl podle § 7 odst. 6 s. ř. s. k závěru, že ve věci nedošlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, a k řízení je tak místně příslušný Krajský soud v Hradci Králové.

[57] Jelikož v projednávané věci šlo o jedinou právní otázku, rozšířený senát posoudil celou věc v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu meritorně.

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

V Brně dne 20. listopadu 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu