U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Karla Šimky, Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Lenky Matyášové a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **D. Š.**, zastoupeného Mgr. Přemyslem Hašlarem, advokátem se sídlem Táborská 922, Mladá Boleslav, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 24. 9. 2012, č. j. ČOI 92415/12/O100/1000/12/Chl/Št, v řízení o nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením této věci Městským soudem v Praze,

takto:

K řízení o žalobě proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 24. 9. 2012, č. j. ČOI 92415/12/O100/1000/12/Chl/Št, **je** místně **příslušný** Městský soud v Praze.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádro sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Jádro sporu

[1] Jádrem sporu je právní otázka, jaký krajský soud je ve správním soudnictví místně příslušný k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., je-li obvod působnosti správního orgánu prvního stupně vymezen územím více samosprávných krajů současně, přičemž sídlo daného správního orgánu je na území jednoho z těchto více krajů a místo, kde správní orgán vykonával v dané věci v převážné míře svou působnost, je na území jiného z těchto více krajů.

I. 2. Rozhodné skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení

[2] Žalobce podal dne 25. 10. 2012 u Městského soudu v Praze žalobu proti v záhlaví označenému rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí

České obchodní inspekce, inspektorátu pro Středočeský kraj a Hl. město Prahu, ze dne 9. 7. 2012, č. j. 10/0570/12/34, o uložení pokuty za správní delikt ve výši 30.000 Kč.

[3] Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 4. 2015, č. j. 11 A 169/2012 - 40, rozhodl o postoupení věci Krajskému soudu v Praze. V dané věci podle něj platí obecně stanovená místní příslušnost soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s. Sídlo orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, je sice v Praze, inspektorát však vykonával působnost v provozovně v Kosmonosích u Mladé Boleslavi, tj. v rámci Středočeského kraje, a v tomto kraji byl rovněž spáchán správní delikt. Platí proto zákonem stanovená fikce, že sídlo správního orgánu prvního stupně je v místě obvodu jeho působnosti, tedy v místě spadajícím do obvodu Středočeského kraje a do působnosti Krajského soudu v Praze, který je místně příslušný k projednání žaloby (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. Nad 126/2012 - 87).

[4] Krajský soud v Praze s postoupením věci nesouhlasil, a proto věc podle § 7 odst. 5 s. ř. s. předložil Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti. Má za to, že fikce vyplývající z § 7 odst. 2 s. ř. s. se dotýká pouze případů, v nichž správní orgán sídlí mimo územní oblast své působnosti, tj. mimo území, v němž je oprávněn vykonávat své pravomoci. Jen v těchto případech se na něj hledí, jako by v obvodu své působnosti sídlil. Jestliže inspektorát ČOI pro Středočeský kraj a hl. město Prahu sídlí na adrese Štěpánská 15, Praha 2, přičemž místní působnost tohoto inspektorátu je vymezena souhrnem území hl. města Prahy a Středočeského kraje, pak se jeho sídlo nachází v místě zjevně spadajícím do jeho obvodu. Otázka, kde správní orgán prvního stupně vykonává pravomoc, je z hlediska právní úpravy v soudním řádu správním irelevantní, pravidla místní příslušnosti pracují s pojmem působnosti, který je nezávislý na specificích konkrétního žalobou napadeného správního aktu. Věta druhá § 7 odst. 2 s. ř. s. je výjimkou z obecného pravidla místní příslušnosti a jako takovou ji nelze vykládat rozšiřujícím způsobem. Nesprávnost právního názoru Městského soudu v Praze potvrdil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 18. 8. 2015, č. j. Nad 128/2015 - 59. Podle Krajského soudu v Praze je proto v dané věci dána místní příslušnost Městského soudu v Praze.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[5] První senát dospěl k závěru, že ve věci nemůže rozhodnout sám, neboť překážkou tomu jsou vzájemně rozporné právní názory již vyslovené v dřívějších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu.

[6] V usnesení ze dne 10. 1. 2013, č. j. Nad 126/2012 - 87, rozhodl šestý senát, že místně příslušným krajským soudem k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí ve věci, v níž správním orgánem prvního stupně byla Česká obchodní inspekce, inspektorát pro Středočeský kraj a Hl. m. Prahu, je Krajský soud v Praze. Bez bližšího odůvodnění konstatoval, že za situace, kdy správní orgán působí ve dvou krajích, má sídlo v jednom místě – v Praze – a správní delikt byl spáchán ve Středočeském kraji, jsou naplněny podmínky pro aplikaci § 7 odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle něhož má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.

[7] Stejný závěr vyslovil druhý senát v usnesení ze dne 25. 7. 2013, č. j. Nad 34/2013 - 48. Odkázal přitom na výše citované dřívější usnesení v obdobné věci a odmítl argumentaci Krajského soudu v Praze, že jím soud doplnil zákonná kritéria určování místní příslušnosti soudů o další, zákonem výslovně nepředpokládané, kritérium místa spáchání deliktu. Uvedl, že *„v daném - značně atypickém - případě, kdy má správní orgán I. stupně územní působnost současně pro oba kraje (resp. územně samosprávné celky), je výklad, podle něhož rozhodujícím kritériem pro určení místní příslušnosti soudu je to, kde je působnost tohoto správního orgánu realizována, z hlediska citované právní úpravy určitě možný, argumentačně udržitelný a racionální*". Poukázal přitom také na důvodovou zprávu vládního návrhu novely s. ř. s., provedené zákonem č. 303/2011 Sb. (Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, sněmovní tisk č. 319, in: www.psp.cz), kterou byla právní úprava místní příslušnosti soudů ve správním soudnictví změněna a doplněna právě i o rozhodné ustanovení § 7 odst. 2 věta druhá. Z důvodové zprávy plyne, že smyslem změny příslušnosti krajských soudů bylo vyrovnání značné nerovnoměrnosti rozložení agendy mezi správní úseky jednotlivých krajských soudů, přičemž nejvíce zatíženým soudem je v tomto směru Městský soud v Praze. Soud shrnul, že řešení zvolené v usnesení č. j. Nad 126/2012 - 87 koresponduje se smyslem a účelem novely soudního řádu správního.

[8] Stejný závěr byl vysloven i v usnesení šestého senátu ze dne 12. 12. 2013, č. j. Nad 69/2013 - 78, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval nesouhlasem Krajského soudu v Praze a s postoupením obdobné věci. Podle Krajského soudu v Praze je obvodem působnosti správního orgánu prvního stupně současně obvod hl. města Prahy i Středočeský kraj, přičemž tento orgán sídlí v obvodu hl. města Prahy, tj. v obvodu své působnosti. Není tedy naplněna hypotéza § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., na jehož základě Městský soud v Praze postoupil věc Krajskému soudu v Praze. Šestý senát sice shledal i názor Krajského soudu v Praze jako *„možný, argumentačně udržitelný a racionální*", avšak v situaci, kdy své stanovisko k řešení otázky místní příslušnosti v tomto specifickém případě již dříve zaujal, neshledal důvod se od svého stanoviska odchylovat a vyvolávat cestou aktivace rozšířeného senátu proceduru změny svého právního názoru.

[9] V obdobných věcech byl však později vícekrát vysloven závěr, že místně příslušným je Městský soud v Praze.

[10] V usnesení ze dne 11. 2. 2015, č. j. Nad 441/2014 - 89, vyslovil třetí senát příslušnost Městského soudu v Praze, přičemž vyšel z toho, že *„hypotéza právní normy obsažené v § 7 odst. 2 větě druhé, s. ř. s. je vymezena slovy „má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti". Obvodní báňský úřad pro území Hlavního města Prahy a Středočeského kraje, který rozhodoval ve věci v prvním stupni, však má sídlo v Praze, tedy zjevně v obvodu své působnosti; dispozice právní normy (právní fikce, podle níž „platí, že má sídlo v obvodu své působnosti"), se tak v daném případě pro nesplnění výchozí podmínky neuplatní. Je ostatně pojmově zcela vyloučeno, aby právní fikce nastupovala tam, kde se její účinek ve výsledku kryje s reálným stavem.*" Třetí senát přitom posuzovanou věc odlišil od dříve rozhodovaných případů, neboť v nich se podle něj jednalo o věci správního trestání a tam přijaté závěry mohly být proto inspirovány trestněprávní úpravou místní příslušnosti zakotvenou v § 18 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Dodal, že *„(j)akkoliv považuje senát rozhodující ve věci výše uvedený právní názor za velmi sporný i pro oblast přestupků a správních deliktů, nemusí v projednávané věci své pochybnosti o jeho*

správnosti řešit předložením věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť předmět správního řízení je v této věci jiný. Primárně zde tedy není žádný důvod ke korekci jinak jasných ustanovení soudního řádu správního, neboť zde požadavek na jejich přizpůsobení trestnímu procesu nevyvstává." Za zcela bez významu pro určení místní příslušnosti soudu tak třetí senát shledal jak způsob vymezení územního obvodu působnosti správního orgánu územím dvou vyšších územních samosprávných celků, resp. obvodem dvou krajských soudů, tak otázku, na kterém místě tohoto územního obvodu správní orgán svou kompetenci v konkrétním případě uplatnil.

[11] Se stejným závěrem, bez bližšího odůvodnění, posoudil otázku místní příslušnosti soudů v obdobné věci osmý senát v usnesení ze dne 18. 8. 2015, č. j. Nad 128/2015 - 59.

[12] V usnesení ze dne 15. 10. 2015, č. j. Nad 273/2015 - 20 vyšel druhý senát z toho, že *„je třeba pod pojmem „obvod působnosti" dle § 7 odst. 2 s. ř. s. rozumět souhrn veškerého území, na kterém správní orgán vykonává svou pravomoc. Vztaženo na nyní posuzovanou věc z toho vyplývá, že je-li obvod působnosti stanoven na území dvou odlišných územních celků (zde tedy území Hl. města Prahy a území Středočeského kraje), nelze na věc nahlížet tak, že by správní orgán prvního stupně měl ve smyslu § 7 odst. 2 hned dva obvody své působnosti, nýbrž tak, že jediným obvodem působnosti tohoto orgánu je území představované sjednocením takto definovaných území.*"

[13] S ohledem na uvedené vzájemně rozporné právní názory vyslovené v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu první senát věc předložil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

[14] První senát míní, že není rozhodné, zda územní obvod prvoinstančního správního orgánu zahrnuje jeden, dva či více obvodů samosprávných krajů nebo jejich částí či se zcela nebo zčásti kryje s územními obvody krajských soudů. Vstupní podmínkou uplatnění právní fikce podle § 7 odst. 2 větě druhé s. ř. s., že sídlo správního orgánu prvního stupně je v obvodu jeho působnosti, je to, že jeho sídlo je ve skutečnosti mimo tento obvod. Vstupní podmínka uplatnění fikce v nyní projednávaném případě není splněna, a proto není na místě pravidlo podle uvedené věty uplatnit. Místně příslušným v dané věci má být podle prvního senátu Městský soud v Praze.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[15] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-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 právních názorů vyslovených různými senáty Nejvyššího správního soudu je zjevné, že pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené věci je dána. V obdobných věcech dospěly totiž různé senáty k opačným závěrům.

[17] Část z nich měla za to, že pokud územní obvod správního orgánu prvního stupně je tvořen územními obvody dvou krajských soudů, podstatné pro určení místní příslušnosti je, v jakém z těchto dvou obvodů vykonával správní orgán svou pravomoc. Doplňkovým důvodem pro posouzení otázky místní příslušnosti pak v této názorové linii v některých případech bylo, že záměrem historického zákonodárce v novele § 7 odst. 2 s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. bylo odbřemenit Městský soud v Praze.

[18] Druhá judikaturní linie měla naopak za to, že není podstatné, zda územní obvod správního orgánu prvního stupně je tvořen územními obvody dvou či více krajských soudů, samosprávných krajů či jakkoli jinak, ale pouze to, zda – v souladu se zněním § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s. – je sídlo takového správního orgánu mimo obvod jeho působnosti. Jen za této nutné podmínky lze právní fikci, že sídlo je v takovém případě v obvodu jeho působnosti, uplatnit.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[19] Řešení rozhodné právní otázky plyne ze samotného znění příslušného ustanovení soudního řádu správního. Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. (zvýraznění provedl rozšířený senát), *„(n)estanoví-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] Z uvedeného ustanovení je patrné, že obecné pravidlo, že místní příslušnost krajského soudu se řídí tím, v obvodu jakého soudu se nachází sídlo správního orgánu, *který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany*, je jasně zakotveno ve větě první. V druhé větě je pak stanovena výjimka z tohoto pravidla, která má dopadat jen a pouze na případy, jež splňují vstupní kritérium uvedeného výjimečného pravidla, a sice na ty, kdy sídlo správního orgánu, *který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany,* se nachází mimo obvod působnosti tohoto správního orgánu. Kritériem tedy není povaha, velikost, způsob definování či jiné vlastnosti obvodu působnosti správního orgánu, eventuelně jiné v zákoně vůbec neuvedené aspekty jako druh či povaha konkrétní vykonávané pravomoci, nýbrž jen a pouze to, zda sídlo správního orgánu leží v obvodu jeho působnosti, anebo neleží. Toliko při naplnění hypotézy, že neleží, je na místě uplatnit dispozici právní normy, a sice právní fikci, že v obvodu působnosti leží, a podle této fikce určit místní příslušnost postupem uvedeným ve větě první § 7 odst. 2 s. ř. s.

[21] Stejně tak není namístě jen na základě toho, že intence historického zákonodárce, s níž zákonem č. 303/2011 Sb. novelizoval § 7 odst. 2 s. ř. s., byla odbřemenit Městský soud v Praze, vykládat uvedené ustanovení v rozporu s jeho doslovným a jednoznačným zněním. Navíc územní působnost správních orgánů vymezená podle území více soudních či samosprávných krajů současně (příp. jejich částí) není nijak specifická pro Hlavní město Prahu a Středočeský kraj, nýbrž se týká i jiných těchto jednotek. I proto nelze o historickém výkladu uvažovat.

III. 3. Závěr

[22] Pravidlo podle § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle něhož se má za to, že správní orgán, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, má sídlo v obvodu své působnosti, lze uplatnit jen za splnění podmínky, že sídlo tohoto správního orgánu je mimo obvod jeho působnosti. Otázka, v které konkrétní části svého obvodu působnosti uplatňoval správní orgán svoji pravomoc, je pro účely uvedeného pravidla irelevantní.

IV. Další postup ve věci

[23] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou právní otázku v souladu se svými obecnými závěry uvedenými shora a dospěl k závěru, že je namístě rozhodnout o věci samé.

[24] Městský soud v Praze vydal usnesení o postoupení věci. S ním Krajský soud v Praze vyslovil nesouhlas a předložil věc podle § 7 odst. 6 věty druhé s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu. Nesouhlas je důvodný. Inspektorát České obchodní inspekce pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu, který rozhodoval ve věci v prvním stupni, má sídlo v Praze. Obvod jeho působnosti je vymezen územím Hlavního města Prahy a Středočeského kraje. Jestliže je jeho sídlo v Praze, sídlí v rámci obvodu své působnosti. Místní příslušnost krajského soudu se tedy řídí podle § 7 odst. 2 věty první s. ř. s., a nikoli podle jeho věty druhé. Místně příslušným je proto Městský soud v Praze, v jehož obvodu je sídlo Inspektorátu České obchodní inspekce pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu.

[25] Rozšířený senát podle § 7 odst. 6 věty druhé a věty třetí s. ř. s. a s ohledem na § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu sám rozhodl, neboť by bylo nehospodárné vracet věc prvnímu senátu.

[26] Rozhodnutím rozšířeného senátu jsou Městský soud v Praze i Krajský soud v Praze vázány (§ 7 odst. 6 věta třetí s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. srpna 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu