

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **D. Š.**, zastoupeného Mgr. Přemyslem Hašlarem, advokátem se sídlem Tábořská 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,

t a k t o :

Věc **se postupu je** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] 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.

[2] 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „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).

[3] 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 tak, jakoby 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, pak se jeho sídlo nachází v místě zjevně spadajícím do jeho obvodu. Není proto pravda, že by orgán prvního stupně sídlil mimo obvod své působnosti. Hypotéza § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s. tak není naplněna. 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 specifikách 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

[4] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. platí, že „[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.“

[5] V předložené věci se Nejvyšší správní soud musí zabývat tím, kde je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, a současně, zda je jeho sídlo uvnitř obvodu jeho působnosti nebo mimo něj. Na posouzení této otázky závisí rozhodnutí o příslušnosti, neboť 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*“.

[6] První senát dospěl k závěru, že je v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. dán důvod pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Tím je rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu v rozhodné otázce.

[7] 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.

[8] 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 určité 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, 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 předmětné novely s. ř. s.

[9] Naposledy byl stejný závěr vysloven 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 odchýlovat a vyvolávat cestou aktivace rozšířeného senátu proceduru změny svého právního názoru.

[10] Rovněž v usnesení druhého senátu ze dne 22. 8. 2014 vyslovil Nejvyšší správní soud stejný právní názor, přesto však určil příslušnost Městského soudu v Praze, neboť „*s ohledem na počet a povahu úkonů, které Městský soud v Praze v projednávané věci vykonal, a s ohledem na to, že účastníci řízení v žádném ze svých podání nenamítali nepřislušnost městského soudu, došlo v daném případě ke zhojení nedostatku místní příslušnosti Městského soudu v Praze.*“

[11] Oproti tomu, v roce 2015 byl v obdobných věcech již nejméně třikrát vysloven závěr, že místně příslušným je Městský soud v Praze.

[12] Poprvé, 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 věty 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.*“

[13] 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 nevystává.*“

[14] 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 samosprávních celků, resp. obvodem dvou krajských soudů, tak otázku, na kterém místě tohoto územního obvodu správní orgán svou kompetenci v konkrétním případě uplatnil.

[15] 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.

[16] 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. Vztážen 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.“

III. Posouzení věci prvním senátem

[17] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. „[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.“

[18] Územní působností správního orgánu rozumí první senát v souladu s poznatky správněprávní nauky vymezení té části území, na níž je správní orgán oprávněn a povinen vykonávat svou pravomoc (viz Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Brno: Doplněk, 2007. s. 125). Nejedná se tedy o místo, kde svou pravomoc *in concreto* vykonal.

[19] Inspektorát České obchodní inspekce pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu, který rozhodoval ve věci v prvním stupni, má sídlo v Praze, tedy v obvodu své působnosti vymezeném územím Hlavního města Prahy a Středočeského kraje.

[20] Není-li naplněna hypotéza právní normy obsažené v § 7 odst. 2 větě druhé, s. ř. s., nemůže se uplatnit ani její dispozice (právní fikce, podle níž „platí, že má sídlo v obvodu své působnosti“). Shodně s výše citovaným usnesením třetího senátu má první senát za to, že je pojmově zcela vyloučeno, aby právní fikce nastupovala tam, kde se její účinek ve výsledku kryje s reálným stavem.

[21] Rovněž ve shodě s usnesením třetího senátu a na něj navazující judikaturou je i podle prvního senátu pro určení místní příslušnosti soudu bez významu, jakým způsobem je územní obvod působnosti správního orgánu vymezen, stejně tak jako na kterém místě tohoto územního obvodu správní orgán svou kompetenci v konkrétním případě uplatnil. Právní norma tuto skutečnost jako relevantní nestanoví a v projednávané věci nejsou ani jiné skutečnosti, jež by mohly vést k jejímu odlišnému výkladu či dokonce k jejímu neaplikování a nahrazení normou jinou. Místní příslušnost soudu se tak má řídit výhradně ustanovením § 7 odst. 2 věty první s. ř. s.

[22] Naopak se první senát neztotožňuje s usneseními šestého a druhého senátu z roku 2013 a to jak v jejich východiscích, tak závěrech.

[23] Především není podstatné, jestli „má správní orgán I. stupně územní působnost současně pro dva kraje (resp. územně samosprávné celky)“. S ohledem na zákonná kritéria určování místní příslušnosti soudů ve správním soudnictví bylo ve všech řešených případech příčinou sporu, že obvod působnosti správního orgánu I. stupně leží (alespoň částečně) v obvodu více krajských soudů, jak jsou vymezeny v příloze 2, resp. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

[24] Tento jev přitom není při stávající organizaci veřejné správy v České republice v žádném případě vzácný, natož pak „*značně atypický*“. Vedle řešených případů specializovaných správních orgánů (Česká obchodní inspekce, obvodní báňské úřady, Všeobecná zdravotní pojišťovna) je stejná situace i ve všech případech, kdy v prvním stupni rozhodují ústřední správní úřady nebo jiné správní orgány s celostátní působností (vedle správních úřadů též např. orgány samosprávných profesních komor), a to ve vztahu k místu ležícímu mimo obvod soudu, v němž leží sídlo tohoto orgánu (Praha, Brno, Jihlava). Ještě běžnější jsou pak případy, ve kterých v prvním stupni rozhodují krajské úřady. Jejich správní obvod je totiž vymezen územím krajů jakožto územních samosprávných celků (podle ústavního zákona č. 367/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, a zákona č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tato území se poměrně běžně a po celém území České republiky neshodují s obvody krajských soudů, jejichž vymezení v příloze zákona o soudech a soudcích vychází historicky ze zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (např. okresy Semily, Prostějov nebo Vsetín a celé území Kraje Vysočina).

[25] Ze stejného důvodu, proč je v posuzované věci řešena otázka místní příslušnosti Městského, resp. Krajského soudu v Praze, by tedy měla tato otázka vyvstávat i mezi dalšími krajskými soudy. Spor o místní příslušnost může totiž ze stejných důvodů vzniknout téměř mezi kterýmikoliv dvěma krajskými soudy, jejichž obvody spolu sousedí. K tomu ale v praxi nedochází a i Městský soud v Praze v absolutní většině popsaných případů přinejmenším implicitně uznává svou příslušnost na základě skutečného sídla správního orgánu prvního stupně.

[26] Jak bylo podrobně popsáno, rozhodná otázka se zdaleka netýká jen příslušnosti Městského soudu v Praze. Proto také nelze při jejím řešení (alespoň nikoliv bez dalšího) vycházet z teleologického výkladu § 7 odst. 2 věty druhé, tedy z účelu novely soudního řádu správního, provedené zákonem č. 303/2011 Sb., jak to v usnesení ze dne 25. 7. 2013, č. j. Nad 34/2013 - 48 učinil druhý senát. Přitom není sporné, že tímto účelem bylo přesunout část agendy správního soudnictví z Městského soudu v Praze na ostatní krajské soudy, zejména na Krajský soud v Praze.

[27] Dalším důvodem, pro který nelze souhlasit se závěry usnesení šestého a druhého senátu z roku 2013, je volba rozhodného kritéria „*kde je působnost tohoto správního orgánu realizována*“. Krajský soud v Praze opakovaně a správně poukazuje na skutečnost, že toto kritérium nemá oporu v textu soudního řádu správního ani jiného zákona. Současně je navíc sporné, na kterém místě správní orgán vykonává svou působnost. To může být podle okolností různé. Například při výkonu správního dozoru, provádění bezprostředních zákroků či jiných zásahů, případně rozhodnutí vydávaného na místě si lze představit, že místem výkonu působnosti bude například provozovna, stavba, místo dopravní nehody nebo jiné místo, k němuž se vztahuje předmět výkonu působnosti správního orgánu. Zejména v případě rozhodnutí správních orgánů vydávaných po provedeném správním řízení bude ale místem výkonu působnosti opět sídlo správního orgánu, nebo přinejmenším jiné jeho pracoviště.

[28] Pro rozdílnost rozhodovací praxe jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu a potřebu jejího sjednocení musel první senát rozhodnout o předložení věci rozšířenému senátu, a to přesto, že jde o řízení o žalobě podané již dne 25. 10. 2012.

IV. Otázky předložené rozšířenému senátu

[29] Ze shora uvedených důvodů je věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu k zodpovězení této otázky:

Jestliže obvod působnosti správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, leží v obvodu více krajských soudů, přičemž sídlo tohoto správního orgánu leží v obvodu jednoho krajského soudu, zatímco místo, k němuž se vztahuje předmět výkonu působnosti správního orgánu leží v obvodu jiného krajského soudu, řídí se určení místní příslušnosti krajského osudu ve správním soudnictví skutečným sídlem správního orgánu (§ 7 odst. 2 věta první s. ř. s.), nebo jeho sídlem fiktivním (§ 7 odst. 2 věta druhá s. ř. s.), za něž je třeba považovat místo, k němuž se vztahuje předmět výkonu působnosti správního orgánu s posuzované věci?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě se mohou účastníci vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 16. prosince 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu