

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Mgr. J. S.**, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad, ústředí Státního pozemkového úřadu**, Husinecká 1024/11a, Praha 3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2013, č. j. SPU 100752/2013, o nesouhlasu Krajského soudu v Hradci Králové s usnesením Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2013, č. j. 5A 89/2013 - 14, kterým mu byla věc postoupena,

t a k t o :

K projednání a rozhodnutí věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5A 89/2013 je příslušný Krajský soud v Hradci Králové.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Jádru sporu

[1] Jádrem sporu v projednávané věci je právní otázka, podle jakých kritérií se pro účely určení místní příslušnosti krajského soudu k řízení před ním posuzuje, co (jaká entita) je správním orgánem ve smyslu § 7 odst. 2 věty první a věty druhé s. ř. s., a jaká správním orgánem není, přezkoumává-li soud rozhodnutí nebo jiný zásah, jehož původcem je instituce s celostátní působností vnitřně členěná na určité dílčí části či složky.

I. 2. Rozhodné skutkové okolnosti a dosavadní průběh soudního řízení

[2] Žalobce podal dne 6. 6. 2013 u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného označenému v záhlaví, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, pozemkového úřadu Náchod ze dne 2. 8. 2012, č. j. 177/07/151/2012, o schválení komplexní pozemkové úpravy v k. ú. Brzice.

[3] Městský soud v Praze usnesením označeným v záhlaví postoupil věc s odkazem na § 7 odst. 2 s. ř. s. Krajskému soudu v Hradci Králové. Konstatoval, že rozhodnutí v prvním stupni vydalo Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad Náchod, a to dne 21. 8. 2012, tedy ještě před účinností zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon o SPÚ“), jímž byl změněn mimo jiné i zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (dále „pozemkový zákon“). Ustanovení § 19 pozemkového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 stanovilo, že *soustavu pozemkových úřadů ministerstva jako organizační složky státu tvoří a) pozemkové úřady, které se zřizují jako správní úřady pro výkon činností uvedených v § 20; jejich názvy a územní působnost jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu (podle přílohy odpovídá územní působnost pozemkového úřadu Náchod území okresu Náchod), b) Ústřední pozemkový úřad, který vykonává činnosti podle § 22. V § 20 odst. 1 písm. b) pozemkového zákona bylo určeno, že pozemkové úřady rozhodují o pozemkových úpravách a organizují jejich provádění, popř. jejich nezbytnou projektovou část provádějí.*

[4] Městský soud poukázal na to, že dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon o SPÚ; podle jeho § 1 byl zřízen Státní pozemkový úřad jako správní úřad s celostátní působností; podle § 2 odst. 1 téhož zákona je Státní pozemkový úřad tvořen ústředím Státního pozemkového úřadu a krajskými pozemkovými úřady. Podle § 2 odst. 4 zákona o SPÚ *jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení krajský pozemkový úřad jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu podle územní působnosti; o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak.* Podle § 2 odst. 5 zákona o SPÚ *Státní pozemkový úřad zřizuje pro řízení o pozemkových úpravách podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech pobočky krajských pozemkových úřadů, jejichž územní působnost odpovídá území jednoho nebo více okresů; tyto pobočky rozhodují v řízení o pozemkových úpravách jako orgán prvního stupně; o odvolání proti rozhodnutí pobočky rozhoduje ústředí.*

[5] Městský soud uvedl, že ačkoli byl pozemkový úřad Náchod organizační složkou Ministerstva zemědělství, jeho příslušnost k rozhodování byla založena zákonem (to platí i pro krajské pozemkové úřady jakožto vnitřní organizační jednotky Státního pozemkového úřadu a pro pobočky krajských pozemkových úřadů dle zákona o SPÚ). Městský soud odkázal v této souvislosti, tj. stran kritéria příslušností k rozhodování v prvním stupni, na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, č. j. Nad 17/2012 - 46, usnesení ze dne 25. 4. 2012, č. j. Nad 20/2012 - 31, a na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Pro určení místní příslušnosti krajského soudu ve správním soudnictví je dle městského soudu rozhodné nikoli sídlo Ministerstva zemědělství (na území hl. města Prahy), ale sídlo pozemkového úřadu Náchod rozhodujícího ve správním řízení podle územní působnosti. Toto sídlo se nachází, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, na adrese Palachova 1303, Náchod, tj. v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové.

[6] Dne 22. 7. 2014 Krajský soud v Hradci Králové vyjádřil nesouhlas s postoupením věci městským soudem a současně předložil Nejvyššímu správnímu soudu spisový materiál ve věci vedené u něj pod sp. zn. 30A 41/2013 (původně vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5A 89/2013). V odůvodnění odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 As 40/2014 - 19, z něhož vyplývá, že Státní pozemkový úřad je

správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze, jehož organizační složky představují pouze dekoncentrované organizační složky s územní působností vymezenou územím samosprávných krajů; proto je místní příslušnost soudů ve správním soudnictví k projednání žaloby proti rozhodnutí o pozemkových úpravách dána sídlem Státního pozemkového úřadu, nikoli sídlem jeho pobočky. K tomu krajský soud dodal, že v daném případě rozhodoval Nejvyšší správní soud za situace, kdy jak správní orgán I. stupně, tak odvolací orgán rozhodovaly po 1. 1. 2013, tedy již za účinnosti zákona o SPÚ, v předkládané věci však správní orgán I. stupně rozhodoval dne 21. 8. 2012, tedy v době, kdy postavení a organizační strukturu pozemkových úřadů upravoval pozemkový zákon; o odvolání bylo rozhodnuto již po 1. 1. 2013, tedy za účinnosti zákona o SPÚ. Prvoinstančním správním orgánem, jehož sídlo je relevantní pro posouzení otázky, který krajský soud je místně příslušný k projednání věci, bylo Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad Náchod. Ze znění § 19 pozemkového zákona lze podle krajského soudu dospět k závěru, že rovněž pozemkové úřady dle tohoto ustanovení neměly povahu samostatných správních úřadů, ale byly pouze dekoncentrovanými organizačními složkami ministerstva zemědělství se sídlem v Praze. Dle krajského soudu by měl být k projednání věci místně příslušný Městský soud v Praze.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu a reakce účastníků řízení

[7] Pátý senát Nejvyššího správního soudu v rámci rozhodování podle § 7 odst. 5 s. ř. s. při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že k otázce místní příslušnosti (§ 7 s. ř. s.) dekoncentrovaných složek orgánů veřejné správy existuje vícero rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž byly vyjádřeny odlišné právní názory. Ať by tedy rozhodl jakýmkoli způsobem, odchýlil by se v každém případě od některého z právních názorů vyjádřených již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[8] Pátý senát předeseílá, že Krajský soud v Hradci Králové založil argumentaci svého nesouhlasu na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 As 40/2014 - 19, z něhož vyplývá, že Státní pozemkový úřad je správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze, jehož organizační složky představují pouze dekoncentrované organizační složky s územní působností vymezenou územím samosprávných krajů; proto je místní příslušnost soudů ve správním soudnictví k projednání žaloby proti rozhodnutí o pozemkových úpravách dána sídlem Státního pozemkového úřadu, nikoli jeho pobočky. Závěry, k nimž stran místní příslušnosti krajských soudů Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dospěl, jsou v rozporu s dosavadní judikaturou, která vycházela ze zákonem svěřené kompetence jednotlivých organizačních složek rozhodovat ve správním řízení v I. stupni.

[9] Podle pátého senátu je mimo jakoukoli pochybnost, že Státní pozemkový úřad je správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze, jehož organizační složky představují dekoncentrované organizační složky s územní působností vymezenou územím samosprávných krajů. Nelze však pominout § 2 odst. 4 zákona o SPÚ, podle kterého rozhoduje jeho dekoncentrovaná organizační složka, konkrétně krajský pozemkový úřad, ve správním řízení jako orgán prvního stupně; má tak rozhodovací kompetenci výslovně svěřenou zákonem. O odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí, pokud jiný

právní předpis nestanoví jinak. Z uvedeného ustanovení zákona vyplývá, že jednotlivé krajské pozemkové úřady jsou sice organizačně začleněny v rámci Státního pozemkového úřadu, mají však zákonem svěřenou samostatnou rozhodovací pravomoc jako správní orgány prvního stupně.

[10] Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí, jež předcházela rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 40/2014, konstatoval, že organizační složka správního úřadu může být správním orgánem rozhodujícím v I. stupni pouze tehdy, svěřuje-li jí právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci. Takto bylo v mnoha případech rozhodováno v případě České obchodní inspekce (např. věc sp. zn. Nad 86/2012), Státní veterinární správy (např. věci sp. zn. Nad 22/2013 nebo Nad 64/2012) či Státní zemědělské a potravinářské inspekce (např. věc sp. zn. Nad 20/2012). V usnesení č. j. Nad 66/2012 - 249 bylo takto rozhodnuto i v případě pozemkových úřadů, byť ve vztahu k předchozí právní úpravě (účinné do 31. 12. 2012). Podle pátého senátu však mezi novou organizační strukturou pozemkových úřadů a organizační strukturou „starých“ pozemkových úřadů nelze shledat žádný zásadní rozdíl, který by mohl odůvodňovat odlišný náhled na to, zda je, či není krajský pozemkový úřad správním orgánem rozhodným pro určení místní příslušnosti krajského soudu, neboť vždy byla založena jeho rozhodovací činnost jakožto orgánu I. stupně.

[11] Pátý senát má za to, že zásadní pro posouzení povahy organizační složky správního orgánu ve vztahu k určení místní příslušnosti krajského soudu dle § 7 odst. 2 s. ř. s. je skutečnost, zda se v tom kterém případě jedná o normu organizační, upravující pouze postavení správního orgánu v rámci hierarchie, která samostatnou rozhodovací činnost nepředpokládá, či o normu kompetenční, která upravuje pravomoc a působnost dané organizační složky (pobočky, pracoviště, kontaktního místa aj.) a ukládá jí mj. rozhodovací pravomoc ve správním řízení v I. stupni.

[12] V této souvislosti lze podle pátého senátu *a contrario* poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 6 Ads 15/2011 - 143, z něhož plyne, že pro určení místní příslušnosti správního soudu ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. je stěžejní sídlo správního orgánu; umístění jeho organizačních útvarů (poboček, odborů, pracovišť) není rozhodující (konkrétně šlo o to, že místní příslušnost krajského soudu v případě žaloby podané proti České advokátní komoře se řídí jejím sídlem, nikoli umístěním pobočky). Ve zmíněném rozsudku se uvádí: „Z hlediska určení místní příslušnosti podle ustanovení § 7 s. ř. s. je zcela irelevantní, který orgán v rámci České advokátní komory správní rozhodnutí vydal, resp. vyhotovil a doručoval. Za stěžejní Nejvyšší správní soud považuje to, že subjektem vystupujícím v soudním řízení před správními soudy je Česká advokátní komora jako celek. Česká advokátní komora tedy představuje správní orgán, podle jehož sídla v Praze je určována místní příslušnost správních soudů, konkrétně Městského soudu v Praze. Posouzení, který orgán či organizační součást správní rozhodnutí vydal, může mít případný vliv na posouzení zákonnosti takového aktu, nikoli na určení místní příslušnosti správních soudů. Zákon o advokacii zřídil jako jediný správní orgán ve smyslu s. ř. s. Českou advokátní komoru, a rozhodovací pravomoci stanovil předsedovi Komory.“

[13] Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 5. 1. 2012, č. j. 2 As 141/2011 - 27.

[14] Ke stejným závěrům lze dospět i výkladem ustanovení § 12 a násl. zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, která upravují organizační strukturu VZP ČR; v řízení o žalobách vedených před správními soudy vystupuje jako žalovaný správní orgán VZP ČR se sídlem v Praze, místě příslušný je proto Městský soud v Praze.

[15] Předkládající pátý senát sdílí závěry, k nimž dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k určení místní příslušnosti, která vycházela z toho, zda příslušná organizační složka státního orgánu s celostátní působností je nadána samostatnou rozhodovací pravomocí ve správním řízení, či nikoli. Pátý senát tedy považuje za správné, že Městský soud v Praze postoupil věc Krajskému soudu v Hradci Králové. Proto se chce odchýlit od právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 As 40/2014 – 19.

[16] Účastníci řízení se k důvodům postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] 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.*

[18] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 As 40/2014 – 19, je stran právní úpravy rozhodování ve věcech pozemkových úprav účinné od 1. 1. 2013 vyjádřen právní názor, že „*Státní pozemkový úřad představuje koncentrovaný správní úřad s celostátní působností, jehož sídlem je Praha. Krajské pozemkové úřady nepředstavují samostatné správní úřady, nýbrž pouze dekoncentrované organizační složky s územní působností vymezenou územím krajů jako vyšších územních samosprávných celků ve smyslu ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Tím méně pak mohou mít charakter samostatných správních úřadů pobočky krajských pozemkových úřadů, které rozhodují v řízení o pozemkových úpravách jako orgány prvního stupně, jak tomu bylo i v předmětné věci. Instanční vztahy mezi jednotlivými složkami tohoto správního úřadu jsou pouze záležitostmi funkční příslušnosti.*“

[19] V usnesení ze dne 12. 9. 2012, č. j. Nad 66/2012 – 249, vztahujícím se k právní úpravě rozhodování ve věcech pozemkových úprav účinné do 31. 12. 2012, se s odkazem na prejudikaturu, konkrétně na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, č. j. Nad 25/2005 – 56, uvádí: „*Otázkou postavení pozemkových úřadů založených v reakci na reformu veřejné správy k 1. 1. 2003 zákonem č. 139/2002 Sb. se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to v usnesení ze dne 30. 3. 2005, č. j. Nad 25/2005 – 56. V něm vyslovil závěr, že ačkoli jde o pozemkové úřady ministerstva, je jim podle § 19 písm. a) zákona o pozemkových úpravách přiznáno postavení správního úřadu pro výkon činností uvedených v § 20 tohoto zákona, s názvy a územní působností uvedenými v příloze k tomuto zákonu. Z uvedeného lze dovodit, že žalovaným správním orgánem není Ministerstvo zemědělství, ale přímo pozemkový*

úřad, jako orgán moci výkonné ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud nevidí důvodu, proč by se měl od názoru vysloveného ve shora popsaném usnesení odchýlit.“

[20] Ve věci předložené rozšířenému senátu začalo řízení před správním orgánem prvního stupně za účinnosti právní úpravy rozhodování ve věcech pozemkových úprav účinné do 31. 12. 2012 a prvostupňový správní orgán rozhodl ještě podle této úpravy (konkrétně dne 2. 8. 2012), avšak skončilo již za úpravy nové, účinné od 1. 1. 2013 (odvolací správní orgán rozhodl dne 2. 4. 2013). Pátý senát má za to, že bez ohledu na změnu právní úpravy platí a platilo i dříve, že pobočky krajských pozemkových úřadů (§ 2 odst. 5 zákona o SPÚ) jakožto součásti nynějšího Státního pozemkového úřadu podle § 1 a násl. zákona o SPÚ a dříve jednotlivé pozemkové úřady jako součásti soustavy pozemkových úřadů ve smyslu § 19 a násl. pozemkového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 jsou, resp. byly samostatnými správními orgány ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s.

[21] Právní názory, jak byly výše popsány, se od sebe v rozhodných otázkách liší. Správní orgány rozhodovaly ve věci jak podle staré, tak podle nové úpravy. Povaha entity, jež ve věci rozhodovala, se změnila nabytím účinnosti nové úpravy právě v době mezi vydáním rozhodnutí prvostupňového a vydáním rozhodnutí o odvolání (za předpokladu, že ke změně vůbec došlo, což však již je otázka, kterou by musel posoudit samotný rozšířený senát). Pátý senát se ve věci, na kterou tedy v tomto širším smyslu dopadá jak stará, tak nová právní úprava řízení o pozemkových úpravách, domnívá, že jak za staré, tak za nové úpravy byly entity, které rozhodovaly či rozhodují v prvním stupni, samostatnými správními úřady. V tom navazuje na prejudikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se staré právní úpravy. V rozsudku šestého senátu týkajícím se nové právní úpravy byl vyjádřen právní názor, že pobočky krajských pozemkových úřadů samostatnými správními orgány nejsou. Odlišnosti mezi popsányými právními názory jsou tedy zjevné a pro rozhodnutí ve věci samé relevantní; pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

III. 2. 1. Ústavní základy vymezení kompetencí orgánů veřejné moci a důsledky z toho plynoucí

[22] Ústava České republiky jakožto materiálního právního státu (viz čl. 1 Ústavy a na něj navazující judikatura Ústavního soudu) je založena na primátu jednotlivce nad státem (viz k tomu bohatou judikaturu Ústavního soudu, např. nález ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04, a řadu dalších, z poslední doby např. nález ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2219/12). Z toho pro zákonnou úpravu jednání veřejné moci plynou určitá omezující pravidla. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy *(s)tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, přičemž podle odst. 4 téhož článku (k)aždý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*. Obdobně stanoví Listina základních práv a svobod ve svém článku 2 odst. 2, že *(s)tátní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, a v odst. 3 tohoto článku, že (k)aždý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*.

[23] Pro orgány veřejné moci to v první řadě znamená, že nedisponují svým oprávněním jednat. Jejich kompetence jsou jim svěřeny „zvenčí“ (zákonem či přímo ústavním pořádkem). Ze svých kompetencí nemohou na jedné straně vykročit, ale ani na straně druhé na jejich výkon rezignovat. Nemají svobodnou vůli, na základě níž by se mohly rozhodnout, zda v konkrétním případě jednat, anebo nikoli. Jsou zřízeny výlučně za účelem plynoucím ze zákonné úpravy, a mají povahu nikoli účelu o sobě, nýbrž nástroje určeného k plnění ústavních funkcí veřejné moci. Vymezení kompetencí je tedy klíčovou podmínkou zákonnosti jednání orgánů veřejné moci.

[24] V míře, v jaké to ústavní pořádek svěřuje „běžnému“ zákonodárství, lze institucionální uspořádání orgánů veřejné moci a jejich kompetence upravit v zásadě libovolným způsobem, samozřejmě při respektu ke smyslu a účelu existence veřejné moci, základním právům a svobodám jednotlivce a za splnění požadavku alespoň rámcové racionality takové úpravy.

[25] V tomto ohledu je tedy u orgánů veřejné moci nutno rozlišovat jednak institucionální uspořádání, jednak vymezení jejich kompetencí.

[26] Vymezením kompetencí se rozumí to, jakým způsobem, v jakých oblastech a vůči komu se jednání veřejné moci projeví „navenek“, tedy v právní sféře jednotlivců či v dopadu na veřejné hodnoty a veřejný zájem.

[27] Znamená to v první řadě vymezit, jakými prostředky lze vůči jednotlivci jednat, a tedy zasáhnout do jeho práv a povinností, resp. jakými prostředky lze působit na veřejné hodnoty a prosazovat veřejný zájem. V tomto ohledu lze hovořit o pravomoci (rozhodovat, kontrolovat, provádět faktické úkony či činnosti nejružnější povahy, vynakládat prostředky za účelem dosahování určitých cílů atd.).

[28] Dále to znamená vymezit, na jaké sféry společnosti může pravomoc dopadnout (na jaké věcné oblasti, např. na nakládání s pozemky jako v nyní projednávaném případě; na jakou část území státu; na jaký okruh osob; na jakou fázi procesu rozhodování nebo jiného zasahování do práv a povinností jednotlivců či procesu prosazování veřejných hodnot či veřejného zájmu). V tomto smyslu lze hovořit o působnosti a příslušnosti.

[29] Institucionální podoba orgánů veřejné moci je v některých případech předepsána přímo Ústavou (např. struktura soustavy obecných soudů je Ústavou předepsána relativně detailně v rovině institucionální, avšak jen velmi obecně v rovině kompetenční, viz na jedné straně její čl. 91 odst. 1, na straně druhé čl. 90 a čl. 91 odst. 2). Obecně v oblasti veřejné správy, tedy soustavy orgánů (především orgánů výkonné moci) vykonávajících veřejnou správu, je prostor pro autonomii zákonodárce velmi široký. Je proto zásadně na zákonodárci, jaké instituce pro výkon veřejné správy zřídí a jaké naopak nezřídí, s tím, že povinen zřídit je jen relativně malý okruh správních institucí (zejm. Ústavou vymezených jako Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad, instituce vykonávající samosprávu krajskou a obecní; to, jaká zřídí ministerstva a jiné ústřední či územní správní úřady a jaké kterým z nich svěří kompetence, je však již v zásadě věci samotného zákonodárce).

[30] Kompetenční a institucionální rovina výkonu veřejné moci spolu musí souviset jen v určité míře. Není přípustné, aby kompetence, u nichž Ústava předpokládá, že je bude vykonávat určitá instituce, vykonával někdo jiný (např. „jádrové“ kompetence České národní banky zakotvené v čl. 98 odst. 1 větě první a větě druhé před středníkem Ústavy nesmí vykonávat nikdo jiný než tato instituce; podobně pro Nejvyšší kontrolní úřad platí čl. 97 odst. 1 věta druhá Ústavy). Na druhé straně je na vůli zákonodárce, aby v rámci jím zřízené instituce definoval, že určité kompetence vykonává konkrétně určená součást této instituce anebo dokonce její konkrétně určený funkcionář.

[31] Pro působení veřejné správy navenek je zpravidla podstatnější, jakými kompetencemi ten či onen její úd disponuje, neboť právě z vymezení kompetencí plyne, jakými právními či faktickými prostředky, vůči komu, na jaké části území státu, v jaké fázi nějakého komplexnějšího postupu apod. může tento úd působit na jednotlivce. Institucionální uspořádání je důležité spíše pro řízení veřejné správy samotnými jejími řídicími složkami (vedoucími příslušných institucí či jejich částí, politickou reprezentací apod.) tak, aby byla provázaným, funkčním a pokud možno efektivním systémem. I navenek (pro jednotlivce, vůči nimž veřejná správa působí) má však její institucionální uspořádání nepominutelný význam. Jednotlivec totiž zpravidla, zejména v úvodní fázi svého kontaktu s „úřadem“, jej vnímá jako instituci, tedy jako ucelenou organizační jednotku jevící se navenek jako jakási osoba svého druhu. Přesto však při vlastním působení veřejné správy vůči jednotlivci je v posledku nejdůležitější, jakými prostředky pro své působení disponuje, neboť právě jimi může zasáhnout do práv či povinností jednotlivce nebo jinak ovlivnit jeho život. Ostatně i soudní ochrana proti jednání veřejné správy je koncipována jako ochrana jednotlivce proti účinkům (příp. hrozícím účinkům) jednání veřejné správy, tedy vlastně jako ochrana proti výkonu kompetencí veřejné správy.

[32] Pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.

[33] V obecné rovině nelze stanovit jednoznačné, „technické“ pravidlo, podle kterého se jednoduše posoudí, zda určitá entita disponuje určitým svazkem kompetencí, takže má povahu správního orgánu ve výše uvedeném smyslu. Je však možno vymezit určité znaky, na základě jejichž analýzy lze takovýto úsudek zpravidla učinit.

[34] Klíčovým znakem bude **zákonné** vymezení, komu jsou určité kompetence takříkajíc „přiděleny“, tedy kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat, zejména je svěřit v rámci určité institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám, složkám apod. anebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury. Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována), entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu, a tedy za jednotku relevantní pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s.

[35] Z toho je zřejmé, že velmi často bude v jednom správním orgánu či soustavě správních orgánů v institucionálním smyslu existovat řada entit, které budou správními orgány v kompetenčním smyslu, jelikož zákon s nimi počítá a svěřuje jim, a právě jen jim, určité kompetence, přičemž nepřipouští, aby jim byly uvedené kompetence bez změny zákona odebrány a převedeny na jinou entitu v rámci dané instituce či soustavy institucí. Složitou a vnitřně bohatě členěnou instituci naopak bude možno považovat za toliko jeden správní orgán v kompetenčním smyslu, pokud sama tato instituce může svoji strukturu bez nutnosti změnit zákon modifikovat tak, že jí svěřené kompetence budou v rámci této instituce vykonávat jiné její články, než tomu bylo doposud.

[36] To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském (např. kdo jmenuje vedoucí jejích dílčích článků či kdo určuje náplň práce jednotlivých zaměstnanců těchto článků), může mít pro určení, zda v rámci takovéto instituce či soustavy institucí existují určité entity jako správní orgány v kompetenčním smyslu, význam pouze potud, pokud pravidla řízení této instituce umožňují bez změny zákona modifikovat kompetence jejích jednotlivých článků. Pokud ano, nasvědčuje to v té míře, v jaké je taková změna možná, spíše závěru o neexistenci samostatných správních orgánů v kompetenčním smyslu v rámci takové instituce a tomu, že tato instituce je správním orgánem v kompetenčním smyslu jen jako celek. Závěru o tom, že kompetence určité entity jsou vymezeny zákonem, zásadně nebrání ani to, že stanovení některých dílčích parametrů kompetencí zákon svěřuje podzákonnému předpisu či zákonem předvídanému vnitřnímu nebo statutárnímu předpisu řídicí či organizační povahy.

[37] Personální, kontrolní či metodické pravomoci vedení instituce vůči nižším jejím nižším článkům však samy o sobě neznamenají, že v rámci této instituce nemohu existovat určité nižší články jako samostatné správní orgány v kompetenčním smyslu – pokud takové články podle zákona existovat musí a pokud mají vymezeny určité kompetence, kterých nemohou být zbaveny, pak samotná skutečnost, že jejich vedoucí mohou být vedoucím celé instituce jmenováni či odvoláni, že tyto články podléhají určitému metodickému vedení a jiným formám kontroly „shora“ a že v rovině institucionální, provozní (např. zajištění věcných a technických prostředků pro činnost, propojení informačními a komunikačními systémy apod.) tvoří pouhou součást určité komplexní instituce, jim nebere charakter správního orgánu v kompetenčním smyslu.

III. 2. 2. Dopad obecných úvah na projednávanou věc

[38] 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.*

[39] Z výše uvedeného plyne, že bylo-li prvostupňové rozhodnutí vydáno v rámci určité větší instituce, je pro určení místní příslušnosti krajského soudu ve správním soudnictví nutno v konkrétním případě posoudit, o kterou ze dvou následujících alternativ se jedná.

První možností je, že v rámci této instituce existují samostatné správní orgány v kompetenčním smyslu, které mají (územní) obvody své působnosti vymezen úzejí, než je rámec fungování dané instituce jako celku. Pak se místní příslušnost krajských soudů ve správním soudnictví řídí podle sídel těchto správních orgánů v kompetenčním smyslu. Druhou alternativou je, že ačkoli se rozhodování v rámci dané instituce odehrává či může odehrávat na různých místech (míněno z hledisek geografických), je tato instituce i tak jen jedním správním orgánem v kompetenčním smyslu. Pak je její rozhodování, ať již se odehrává kdekoli, pro účely určení místní příslušnosti přičitatelné pouze jednomu místu, a sice jejímu sídlu. V tomto případě pak bude k řízení ve správním soudnictví příslušný ve všech věcech, v nichž daná instituce rozhodovala jako správní orgán prvního stupně, jediný krajský soud, a sice podle místa jejího sídla.

[40] Kompetenční i institucionální uspořádání soustavy orgánů s působností v oblasti pozemkových úprav bylo jak podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012, tak podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 v řadě ohledů velmi podobné. Za obou úprav existoval, resp. existuje provázaný systém ústředních a územních článků komplexní soustavy institucí pozemkové správy řízených Ministerstvem zemědělství.

[41] Podle § 19 pozemkového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, platilo, že *(s)oustavu pozemkových úřadů ministerstva* (jím bylo míněno Ministerstvo zemědělství, viz legislativní zkratku v § 8 odst. 3 zákona) *jako organizační složky státu tvoří a) pozemkové úřady, které se zřizují jako správní úřady pro výkon činností uvedených v § 20; jejich názvy a územní působnost jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu, b) Ústřední pozemkový úřad, který vykonává činnosti podle § 22.* Z hledisek organizačních, manažerských, metodických či finančních šlo nepochybně o hierarchickou strukturu institucí řízenou Ministerstvem zemědělství. Ředitele Ústředního pozemkového úřadu jmenoval a odvolával ministr zemědělství (§ 21 odst. 1 věta první pozemkového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012). Ústřední pozemkový úřad pak řídil [viz § 22 písm. a) pozemkového zákona v totéž znění] pozemkové úřady. Výdaje související s provozními činnostmi pozemkových úřadů zajišťovalo Ministerstvo zemědělství (§ 21 odst. 2 pozemkového zákona v totéž znění).

[42] Nicméně v rovině kompetenční existovalo jasné vymezení kompetencí mezi jednotlivé pozemkové úřady a Ústřední pozemkový úřad. Pozemkové úřady byly v oblasti pozemkových úprav, jichž se týká věc projednávána nyní rozšířeným senátem, správním orgánem prvního stupně [§ 20 odst. 1 písm. b) pozemkového zákona v totéž znění] a měly svěřenu i řadu dalších kompetencí (viz zejména výčet v § 20 odst. 1 zmíněného zákona). Oproti tomu Ústřední pozemkový úřad byl odvolacím orgánem proti rozhodnutím pozemkových úřadů [§ 22 písm. e) pozemkového zákona v totéž znění] a měl další jasné vymezené kompetence (viz zejm. výčet v § 22 zmíněného zákona). Kompetencemi, jimiž byly pozemkové úřady i Ústřední pozemkový úřad nadány, nemohly tyto instituce ani Ministerstvo zemědělství disponovat v tom smyslu, že by je bylo možno bez dalšího přesouvat např. z jednotlivých pozemkových úřadů na Ústřední pozemkový úřad či dokonce na ministerstvo. Vliv na rozhodovací praxi mohly vyšší články celé soustavy institucí na úseku pozemkové správy vykonávat pouze nepřímou, tedy personálními opatřeními a manažerským a metodickým řízením.

[43] Počet pozemkových úřadů a jejich územní působnost byly stanoveny přímo pozemkovým zákonem ve znění účinném do 31. 12. 2012, konkrétně jeho § 19 písm. a), částí věty za středníkem, ve spojení s přílohou zákona obsahující výčet jednotlivých pozemkových úřadů a vymezení jejich obvodů.

[44] Z uvedeného je zřejmé, že za právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 byly pozemkové úřady v oblasti rozhodování o pozemkových úpravách samostatnými správními orgány v kompetenčním smyslu, konkrétně pak orgány vydávajícími rozhodnutí v prvním stupni.

[45] Nabytím účinnosti zákona o SPÚ dne 1. 1. 2013 se poněkud pozměnil institucionální design soustavy institucí pozemkové správy. Pro projednávanou věc je rozhodné znění zákona o SPÚ účinné do 30. 9. 2013.

[46] V § 1 odst. 1 zákona o SPÚ se pravilo, že se zřizuje *Státní pozemkový úřad jako správní úřad s celostátní působností*, který je podle odst. 2 *organizační složkou státu a účetní jednotkou* a jehož sídlem je podle odst. 3 Praha. Podle odst. 4 pak platí, že *Státní pozemkový úřad je podřízen Ministerstvu zemědělství (dále jen „ministerstvo“)*.

[47] Ustanovení § 2 zákona o SPÚ v rozhodné době znělo:

(1) *Státní pozemkový úřad je tvořen ústředím Státního pozemkového úřadu (dále jen „ústředí“) a krajskými pozemkovými úřady, které vykonávají činnost v rámci vyšších územních samosprávných celků (dále jen „krajský pozemkový úřad“).*

(2) *V čele Státního pozemkového úřadu je ústřední ředitel Státního pozemkového úřadu (dále jen „ústřední ředitel“), kterého jmenuje a odvolává ministr zemědělství. Ústřední ředitel je současně ředitelem ústředí.*

(3) *Krajský pozemkový úřad řídí jeho ředitel. Ředitele krajského pozemkového úřadu jmenuje a odvolává ústřední ředitel.*

(4) *Jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení krajský pozemkový úřad jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu podle územní působnosti; o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak.*

(5) *Státní pozemkový úřad zřizuje pro řízení o pozemkových úpravách podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, pobočky krajských pozemkových úřadů, jejichž územní působnost odpovídá území jednoho nebo více okresů. Tyto pobočky rozhodují v řízení o pozemkových úpravách jako orgány prvního stupně. O odvolání proti rozhodnutí pobočky rozhoduje ústředí.*

(6) *Podrobnosti organizačního členění Státního pozemkového úřadu stanoví organizační řád, který vydává ústřední ředitel s předchozím souhlasem ministra zemědělství.*

[48] Jak je z citovaných ustanovení zákona o SPÚ patrné, v institucionální rovině jde u Státního pozemkového úřadu nepochybně o jeden správní úřad s celostátní působností, vnitřně strukturovaný do tří úrovní – ústředí, krajských pozemkových úřadů a poboček krajských pozemkových úřadů – a podřízený Ministerstvu zemědělství. Ministerstvo jmenuje a odvolává ústředního ředitele (§ 2 odst. 2 věta první zákona o SPÚ). Ústřední ředitel pak má, zčásti v dohodě s ministrem, organizační a personální pravomoci vůči nižším složkám daného úřadu (§ 2 odst. 3 věta první, § 2 odst. 6 zákona o SPÚ). Je

tedy zřejmé, že v rovině personální, manažerské i metodické lze Státní pozemkový úřad považovat za jednu instituci, tedy za jeden správní úřad v institucionálním smyslu, a to zejména proto, že jeho ústřední ředitel má silné řídicí pravomoci vůči nižším složkám úřadu.

[49] V rovině kompetenční však o Státním pozemkovém úřadu jako o jednom jediném správním orgánu hovořit nelze. V § 2 odst. 4 zákona o SPÚ je jasně vymezena kompetence krajských pozemkových úřadů rozhodovat jako správní orgány prvního stupně – nikdo jiný než právě krajské pozemkové úřady tak nemůže činit, aniž by došlo ke změně zákona. Podobně je stanovena kompetence poboček krajských pozemkových úřadů rozhodovat ve speciálním případě pozemkových úprav podle § 2 odst. 5 zmíněného zákona. Opět platí, že pobočky krajských pozemkových úřadů musí existovat (tj. je zákonnou povinností, aby byly příslušným právním aktem zřízeny a vymezena jejich územní působnost) a že mají zákonem svěřenu kompetenci, které se samy nemohou vzdát, resp. která jim nesmí být bez změny zákona odňata. Stejně tak je jasně vymezena kompetence ústředí, a sice především být zásadně odvolacím orgánem proti rozhodnutí krajských pozemkových úřadů a v těch případech, kdy rozhodují jako orgány prvního stupně pobočky krajských pozemkových úřadů, též proti rozhodnutím těchto poboček.

[50] Územní působnost krajských pozemkových úřadů je stanovena přímo zákonem, a sice tak, že působí v rámci vyšších územních samosprávných celků (viz § 2 odst. 1 *in fine* zákona o SPÚ), jejichž území je jasně definováno ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zejména jeho čl. I. a III., a zákony, na něž je tam odkazováno. Podobně je tomu u poboček krajských pozemkových úřadů s tou výjimkou, že konkrétní vymezení územní působnosti poboček není stanoveno přímo zákonem. Má být (viz § 2 odst. 6 zákona o SPÚ) určeno organizačním řádem, který vydává ústřední ředitel Státního pozemkového úřadu s předchozím souhlasem ministra zemědělství. Na tom, že základ územní působnosti poboček krajských pozemkových úřadů je stanoven zákonem, však tato sdílená kompetence ústředního ředitele a ministra zemědělství nic nemění – oba jsou povinni podle zákona spolupodílet se na vydání organizačního řádu a jsou povinni zajistit, aby jeho součástí bylo vymezení jednotlivých poboček a jejich územních obvodů. Jejich uvážení není svěřeno, zda vůbec budou pobočky krajských pozemkových úřadů zřízeny, nýbrž pouze určení, kolik jich bude a s jak konkrétně vymezenými územními obvody. V úvaze o počtu poboček se má promítnout zřejmě zejména potřeba reagovat na místní podmínky a rozložení zatížení příslušnou agendou v rámci jednotlivých krajských pozemkových úřadů.

[51] S pátým senátem proto lze souhlasit, že i podle zákonné úpravy obsažené v zákoně o SPÚ, tedy podle zákonné úpravy účinné od 1. 1. 2013, jsou pobočky krajských pozemkových úřadů v případech, kdy rozhodují jako správní orgány prvního stupně v řízeních o pozemkových úpravách, správními orgány v kompetenčním smyslu s územní působností vymezenou organizačním řádem Státního pozemkového úřadu.

[52] Posuzování místní příslušnosti krajského soudu podle kompetenčního vymezení správního orgánu prvního stupně v zákoně o SPÚ však není v projednávaném případě na místě. V souvislosti se změnou právní úpravy rozhodování ve správním řízení na úseku

pozemkových úprav totiž nebyla přijata žádná přechodná ustanovení, která by stanovila zvláštní pravidla místní příslušnosti krajských soudů k řízení o žalobách v těch případech, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno za staré právní úpravy a rozhodnutí odvolacího orgánu již za úpravy nové. Proto je třeba i na tyto případy užít bez jakékoli modifikace ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s. a zkoumat, který orgán vydal správní rozhodnutí prvního stupně podle právní úpravy v době, kdy bylo takto rozhodováno.

[53] V nyní projednávané věci tedy platí, že rozhodnutí prvního stupně vydalo podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad Náchod. To byl správní orgán v kompetenčním smyslu, jehož územní obvod tvořil okres Náchod (okres ve smyslu bodu VII. 4. přílohy zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech), jenž měl sídlo v Náchodě. Město Náchod se nachází v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové (bod 6. Přílohy č. 2 a bod č. 37 Přílohy č. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů), a proto je k řízení o žalobě v projednávané věci místně příslušný Krajský soud v Hradci Králové.

III. 3. Shrnutí

[54] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr:

[55] Pobočky krajských pozemkových úřadů zřízené podle § 2 odst. 4 zákona o SPÚ, tedy podle zákonné úpravy účinné od 1. 1. 2013, jsou v případech, kdy rozhodují jako správní orgány prvního stupně v řízeních o pozemkových úpravách, správními orgány v kompetenčním smyslu s územní působností vymezenou organizačním řádem Státního pozemkového úřadu. Správními orgány v kompetenčním smyslu byly i pozemkové úřady podle § 19 pozemkového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. V takových případech je třeba pobočku krajského pozemkového úřadu, resp. okresní pozemkový úřad, považovat za správní orgán prvního stupně, jehož sídlo je určující pro místní příslušnost krajského soudu dle § 7 odst. 2 s. ř. s.

IV. Závěr

[56] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl z důvodu hospodárnosti o věci samé postupem podle § 7 odst. 5 věty druhé a třetí s. ř. s. Rozhodnutí toliko o sporné právní otázce by vedlo pouze k nevhodnému prodloužení řízení o nesouhlasu krajského soudu s postoupením věci bez jakékoli další přidané hodnoty pro účastníky řízení, jelikož pátý senát, kterému by byla věc vrácena, by ve své podstatě jen převzal právní názor rozšířeného senátu do svého rozhodnutí.

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

V Brně dne 5. května 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce JUDr. Jaroslav Vlašín. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jaroslava Vlašína k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 - 58.

- 1) Souhlasím s výrokem usnesení, jímž bylo rozhodnuto o místní příslušnosti Krajského soudu v Hradci Králové k projednání a rozhodnutí věci, nikoliv však již s důvody, na nichž je toto usnesení vystavěno.
- 2) Svůj závěr o místní příslušnosti soudu opřela většina o názor, že pobočky krajských pozemkových úřadů zřízené podle § 2 odst. 5 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách, ve znění zákona č. 503/2012 Sb., jsou v případech, kdy rozhodují jako správní orgány prvního stupně v řízeních o pozemkových úpravách, **správními orgány v kompetenčním smyslu** s územní působností vymezenou organizačním řádem Státního pozemkového úřadu.
- 3) Tento názor nepovažuji za správný z následujících důvodů.
- 4) Správní orgány lze v nejobecnější rovině definovat jako subjekty veřejné správy, které jsou jednak součástí organizace státu a jednak součástí organizace veřejnoprávních korporací (včetně územní samosprávy). Postavení správních

orgánů jakožto subjektů způsobilých k veřejné správě je právně odvozeno od jejich právem předepsaného vzniku. Správní orgány (úřady) se zřizují pouze zákonem, přičemž se současně vymezuje jejich pravomoc a působnost (čl. 79 odst. 1 Ústavy).

- 5) Pojmy správního orgánu, správního úřadu a jejich vzájemný vztah nejsou v právní teorii vykládány jednotně, zpravidla se však správním úřadem rozumí správní orgán jako orgán veřejné správy, který je svým postavením a posláním koncipován jako správní orgán tzv. úředního typu. K těm patří převážná část orgánů státní správy, mezi správní orgány neúředního typu patří ve značné míře naopak orgány samosprávy.
- 6) S pojmem správního orgánu (tím spíše pak s pojmem správního úřadu) jsou nerozlučně spojeny pojmy pravomoci a působnosti. Pravomocí správního orgánu se rozumí souhrn oprávnění, jimiž je správní orgán vybaven, a právních povinností, jež mu jsou uloženy, tj. suma práv a povinností, které správní orgán pro potřeby plnění úkolů a řešení otázek veřejné správy má.
- 7) Působností správního orgánu se potom označuje předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, tj. okruh otázek, které daný správní orgán projednává, rozhoduje a realizuje a za jejichž řešení odpovídá. Správní orgány uskutečňují svoji pravomoc v určitém věcně vymezeném okruhu a na určitém území. Proto se u působnosti správních orgánů rozlišuje jejich působnost věcná a působnost územní, nádavkem k tomu někdy též působnost osobní nebo časová.
- 8) Správní orgány (správní úřady) lze dále definovat buď institucionálně, nebo funkčně. Bez ohledu na to, jakému pojetí tohoto pojmu dávají jednotliví teoretikové přednost, shodují se všichni na tom, že právní řád České republiky je založen na pojetí institucionálním. Jak bylo již uvedeno výše, pojem správního úřadu je v základu definován již čl. 79 odst. 1 Ústavy, v němž se uvádí, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Na toto základní ustanovení pak navazují příslušné zákonné úpravy, jež se zabývají postavením, pravomocí a působností jednotlivých správních úřadů.
- 9) V projednávané věci rozšířený senát posuzoval postavení Státního pozemkového úřadu, který vznikl na základě zákona č. 503/2012 Sb. ke dni 1. 1. 2013. Hned v úvodním ustanovení § 1 odst. 1 je tento orgán ve shodě s doktrínou charakterizován jako správní úřad. Pravomoc a věcná působnost tohoto úřadu byla vymezena mimo jiné ustanovením § 19 zákona č. 139/2002 Sb., ve znění zákona č. 503/2012 Sb., územní působnost pak v již zmiňovaném § 1 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb., v němž je stanoveno, že se jedná o úřad s celostátní působností. Osobní, případně časová působnost úřadu není nijak speciálně upravena.
- 10) Ustanovení § 2 odst. 1 zák. č. 503/2012 Sb. pak uvádí, že Státní pozemkový úřad je tvořen ústředím Státního pozemkového úřadu a krajskými pozemkovými úřady, které vykonávají činnost v rámci vyšších územních samosprávních celků. Tyto vnitřní organizační součásti Státního pozemkového úřadu nemají (na rozdíl od právní úpravy pozemkových úřadů účinné do 31. 12. 2012) žádný vlastní katalog

pravomocí a působnosti, pouze se dílčím způsobem podílejí na výkonu pravomoci a působnosti svěřené zákonem Státnímu pozemkovému úřadu.

- 11) Je-li tedy správní orgán definován svou pravomocí a působností, nebo vyjádřeno slovy názorové většiny, souhrnem svých kompetencí, pak dle mého názoru nelze než uzavřít, že tyto atributy ve smyslu výše uvedeném má podle současné právní úpravy právě a jen Státní pozemkový úřad a nikdo jiný.
- 12) Většina opírá svůj názor o ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., podle něhož ve správním řízení rozhoduje jako orgán prvního stupně krajský pozemkový úřad jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu podle územní působnosti a o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak. Z toho většina dovozuje, že tato organizační jednotka má „samostatný svazek kompetencí“, které ji staví do role správního orgánu (správního úřadu). Tuto základní ideu pak dále rozvíjí a s poukazem na ustanovení § 2 odst. 5 citovaného zákona ji vztahuje i na pobočky krajských pozemkových úřadů. Doktrinálně se přitom odvolává na rozdíl mezi institucionálním a funkčním pojetím správního orgánu a dovozuje, že k uvedenému závěru lze dospět příklonem k funkčnímu pojetí.
- 13) Takový postup považuji za chybný. Jednak je třeba předeslat, že institucionální a funkční pojetí správního orgánu od sebe nelze striktně oddělovat, vždy zde musí existovat **subjekt veřejné správy, který je primárním nositelem pravomoci**, jednak samo funkční pojetí je v právní teorii různými autory vykládáno poněkud rozdílně. Například v učebnici D. Hendrych a kolektiv, Správní právo, obecná část, 8. vydání, je úřad ve funkčním pojetí definován jako zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny nějaké organizační jednotce nebo přímo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy.
- 14) Jen jako doplněk k institucionálnímu pojetí správního úřadu je pak funkční pojetí definováno v Lexikonu Správní právo autorů Richarda Pomahače a Petra Průchy, kde se uvádí, že správním úřadem v tomto smyslu je třeba rozumět i souhrn pravomocí spojených s postavením určitého monokratického úředního správního orgánu; lze pak hovořit o tom, že určitá úřední osoba vykonává „správní úřad“.
- 15) V této souvislosti lze jako o správním orgánu (či úřadu) hovořit například o služebním funkcionáři rozhodujícím ve věcech služebního poměru (byť dotyčný je součástí jiného správního orgánu – ozbrojeného sboru) či o ministru rozhodujícím v případech, kdy zákon vztahuje pravomoc i působnost přímo k jeho funkci, nikoliv k ministerstvu, v jehož čele stojí.
- 16) Názorové většině tedy vytýkám především to, že ve svých výkladech nerespektuje zákonný rámec pojetí správního úřadu v českém právním řádu obecně a v projednávané věci též konkrétně, a dále to, že při svém „okouzlení“ funkčním pojetím správního orgánu nerozlišuje při aplikaci doktríny dostatečně mezi **nositeli pravomocí a vykonavateli veřejné správy**.

- 17) Ze zákonné úpravy je zřejmé, že **nositelem** pravomoci rozhodovat o pozemkových úpravách podle § 19 písm. a) zákona č. 139/2002 Sb. ve znění zákona č. 503/2012 Sb. je jen Státní pozemkový úřad. **Vykonavatelem** této pravomoci jsou mimo jiné jeho organizační součásti – krajské pozemkové úřady a jejich pobočky (srovnej § 2 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb.). Tyto složky, jak bylo již uvedeno výše, žádný vlastní katalog kompetencí nemají, jsou jen, slovy názorové většiny, údy správního orgánu (úřadu), který je jejich nositelem. Jeho pravomoc a věcnou působnost pak vykonávají na vymezených částech území v rámci jeho celostátní územní působnosti.
- 18) Funkční příslušnost krajských pozemkových úřadů a jejich poboček k vedení řízení v prvním stupni je pouze výrazem dělby práce v rámci organizační struktury Státního pozemkového úřadu a procesně definuje způsob naplňování jeho pravomoci. Správní úřad však uvedená úprava z těchto organizačních složek nedělá, **ať již při posouzení této otázky vyjdeme z organizačního nebo funkčního pojetí.** Tomu ostatně svědčí i zmiňované ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., na něž se odvolává sama názorová většina, v němž je zdůrazněno, že krajský pozemkový úřad rozhoduje o věcech „jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu“. Jen tomuto úřadu je tedy rozhodnutí přičitatelné.
- 19) Přístup, který zvolila názorová většina, má navíc i řadu negativních vedlejších účinků. První z nich bylo nutné řešit již v projednávané věci. Pokud totiž budeme považovat krajské pozemkové úřady a jejich pobočky za správní orgán, pak je takovým orgánem i ústředí Státního pozemkového úřadu. V rozporu se zákonem bylo tedy nutno označit za žalovaný správní orgán složku, která sama o sobě žádným úřadem není a kromě funkční příslušnosti k vedení odvolacího řízení nemá (na rozdíl od krajských pozemkových úřadů) zákonem určenu ani žádnou náplň k výkonu svěřené působnosti.
- 20) Nedostí na tom, aplikací funkčního pojetí správního orgánu tak, jak jej chápe názorová většina, se nabourává právní řád i v jiných případech. Například v řízeních, kde je dána pravomoc a působnost ústředního správního úřadu, se za správní orgán doposud vždy považoval tento úřad a na ministra rozhodujícího o rozkladu se hledělo jako na jeho součást, aniž by skutečnost, že je jen funkčně příslušný k vedení tohoto řízení, zavdávalo podnět k úvahám o tom, zda on sám není správním orgánem (úřadem). Tuto dlouholetou a v teorii i praxi zažitou tezi bude zřejmě nutno ve světle názoru většiny přehodnotit a ministra či jiného vedoucího ústředního správního úřadu za správní orgán (úřad) považovat. Tím ovšem v důsledku padne i důvod pro další existenci § 152 správního řádu, neboť bude-li ministr považován za správní orgán (úřad) i zde, nebude třeba žádných zvláštních ustanovení o přezkoumání rozhodnutí a vše se může odehrávat v rámci klasického odvolacího řízení.
- 21) V některých věcech pak bude určení správního úřadu mimořádně obtížné. Například § 5 písm. a) bod 1 zákona č. 582/1991 Sb. o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, svěřuje pravomoc rozhodovat o dávkách důchodového

pojištění České správě sociálního zabezpečení. Tento orgán je úřadem s celostátní působností. Proti rozhodnutí úřadu lze podle § 88 odst. 1 citovaného zákona podat námitky, o nichž podle odst. 7 rozhodují v rámci úřadu jiné osoby, než které se účastnily řízení o vydání rozhodnutí v prvním stupni. Konkrétní příslušnost stanoví organizační řád. Kdo nebo co je z hlediska pojetí názorové většiny správním orgánem (úřadem) v tomto případě, si netroufnu odhadnout.

- 22) Mohu tedy uzavřít, že podle mého názoru použil rozšířený senát k zodpovězení relativně marginální procesní otázky určení místní příslušnosti soudu nepřiměřeně silný prostředek, jehož negativní důsledky převažují nad jeho pozitivními dopady v podobě řešení předloženého problému.
- 23) Ke stejnému výsledku přitom bylo dle mého soudu možné dojít jednodušším a „šetrnějším“ způsobem. Nelze především přehlédnout, že v projednávané věci vydal rozhodnutí v prvním stupni Pozemkový úřad Náchod ještě za účinnosti zákona č. 139/2002 Sb. před jeho novelou zákonem č. 503/2012 Sb. Podle staré právní úpravy (§ 19 písm. a) a § 20 citovaného zákona) však byly pozemkové úřady podle jakéhokoli pojetí správními úřady se zákonem vymezenou pravomocí a působností a pátému senátu nic nebránilo v tom, aby i bez ingerence rozšířeného senátu rozhodl o místní příslušnosti Krajského soudu v Hradci Králové, neboť napadené rozhodnutí šestého senátu bylo vydáno až za úpravy nové. To ostatně připouští i názorová většina v bodě 50 a 51 usnesení.
- 24) Také za nové právní úpravy lze věc pojmout jinak. Šestý senát ve svém usnesení ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 As 40/2014 – 19 dospěl, přísně vzato, ke správnému závěru, pokud za správní orgán prvního stupně ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. považoval Státní pozemkový úřad se sídlem v Praze. Podle mého názoru však ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s. skýtá více prostoru především k teleologickému výkladu, než jak bylo doposud v judikatuře Nejvyššího správního soudu prezentováno.
- 25) Zde je nutno předeslat, že současné znění uvedeného ustanovení je výsledkem novelizace soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. Cílem novely ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s. bylo rozložit územně agendu správních soudů tak, aby byly rovnoměrněji zatíženy a mohly lépe naplňovat ústavní imperativ rychlosti a efektivnosti řízení obsažený v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto hlediska je proto důležité, aby přezkumné řízení soudní nebylo koncentrováno kvůli zákonné úpravě postavení, pravomoci a působnosti úřadů u jednoho soudu, ale aby probíhalo u soudů co nejbližší účastníkům i těm, kteří o věci fakticky rozhodují.
- 26) Mám tak za to, že při určování místní příslušnosti soudu by nemuselo být nezbytně nutné pouštět se na kluzkou půdu právní doktríny a zkoumat podrobně otázku definice správního orgánu (úřadu), ale že by bylo možné s poukazem na účel a smysl současné úpravy místní příslušnosti soudu vycházet bez dalšího z označení správního orgánu prvního stupně tak, jak je vymezen v tom kterém konkrétním zákoně, bez ohledu na skutečnost, zda správním orgánem (úřadem) skutečně je

nebo zda je pouhou jeho organizační složkou bez vlastní pravomoci a působnosti. Takový postup při zjišťování podmínek řízení by byl pro soudy i účastníky přehledný, srozumitelný a na posouzení nenáročný, přičemž výše uvedené vedlejší účinky spojené s výkladem funkčního pojetí provedeným názorovou většinou by nevznikly.

- 27) Předchozí text mohu na závěr přetavit i do konkurenční právní věty, která zní takto: **Pro účely ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s. se za správní orgán prvního stupně považují takové správní úřady nebo jejich organizační složky, kterým zákon rozhodování o věci v prvním stupni funkčně svěřuje.**

V Brně dne 5. května 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu