U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. M. L.,** proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně,** se sídlem Moravské náměstí 1, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2015, č. j. ZKI BR-O-65/535/2015, o určení místní příslušnosti soudu k projednání a rozhodnutí věci vedené u Krajského soudu Hradci Králové pod sp. zn. 31 A 8/2015,

takto:

Soudem **místně příslušným** k projednání a rozhodnutí věci vedené u Krajského soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 31 A 8/2015, je Krajský soud v Brně.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 17. 8. 2015 se žalobce domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně ze dne 15. 6. 2015, ZKI BR-O-65/535/2015, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Vysočinu, katastrálního pracoviště Havlíčkův Brod, ze dne 30. 3. 2015, č. j. OR-114/2015-601/10. Katastrální úřad uvedeným rozhodnutím rozhodl ve věci písemné námitky proti obsahu obnoveného katastrálního operátu v katastrálním území Hroznětín u Číhoště.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne ze dne 7. 10. 2015, č. j. 31 A 64/2015 – 33, postoupil věc podle § 7 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) k vyřízení Krajskému soudu v Hradci Králové. V odůvodnění tohoto usnesení předně odkázal na ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zeměměřický zákon“), dle něhož se zřizují zeměměřické a katastrální inspektoráty a katastrální úřady jako jiné správní úřady pro zeměměřictví a katastr nemovitostí České republiky, přičemž inspektoráty a katastrální úřady jsou účetními jednotkami. Dle Krajského soudu v Brně je třeba vycházet z toho, že katastrální úřad ve věcech, v níž byla podána i právě posuzovaná žaloba, rozhoduje výlučně prostřednictvím konkrétního katastrálního pracoviště. Jednotlivá katastrální pracoviště samostatně vykonávají působnost příslušného katastrálního úřadu tak, že u nich jednotlivá řízení v prvním stupni fakticky probíhají, k těmto pracovištím se podávají návrhy na zahájení řízení, u těchto pracovišť se koncentruje podklad jejich

samostatného rozhodování, tato pracoviště samostatně uskutečňují jednotlivé úkony vůči účastníkům řízení a též vykonávají v územním obvodu, kde mají svoji působnost, samostatnou rozhodovací pravomoc. Tato pracoviště jsou tak z pohledu případných zásahů do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob samostatnými a svébytnými nositeli veřejné moci – rozhodují v prvním stupni, popř. jinak zasahují do práv. Správním orgánem, který rozhodl ve věci v prvním stupni, je tedy dle názoru Krajského soudu v Brně Katastrální úřad pro Vysočinu, Katastrální pracoviště Havlíčkův Brod, pročež krajským soudem místně příslušným k vedení řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvolání v dané věci je skrze ustanovení § 5 odst. 2 zeměměřického zákona ve spojení s § 7 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud v Hradci Králové, neboť v jeho obvodu má správní orgán prvního stupně sídlo.

Krajský soud v Hradci Králové (dále též „předkládající soud“), jemuž byla věc postoupena, předložil ve věci jím vedený soudní spis Nejvyššímu správnímu soudu *„k rozhodnutí o příslušnosti podle ust. § 7 odst. 4 věta druhá zák. č. 150/2002 Sb., soudní řádu správního.“* Tento svůj postup zdůvodnil tím, že nesouhlasí s právním názorem Krajského soudu v Brně, na základě kterého bylo rozhodnuto o postoupení žalobcovy věci Krajskému soudu v Hradci Králové. Konkrétně se neztotožňuje se závěrem Krajského soudu v Brně, dle kterého by mělo být správním orgánem prvního stupně Katastrální pracoviště Havlíčkův Brod. Dle názoru předkládajícího soudu je správním orgánem, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, Katastrální úřad pro Vysočinu, který sídlí v Brně, pročež nelze dospět k závěru, že by k projednání žalobcovy žaloby byl dle § 7 odst. 2 s. ř. s. místně příslušný Krajský soud v Hradci Králové, neboť sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni, se nenachází v obvodu tohoto krajského soudu, nýbrž v obvodu Krajského soudu v Brně. Předkládající krajský soud dodává, že jednotlivá katastrální pracoviště jsou pouze vnitřními organizačními útvary katastrálního úřadu a nemají postavení samostatného správního orgánu. Subjektem, od jehož sídla se odvíjí určení místní příslušnosti soudu, je přitom správní úřad jako celek. Dle názoru předkládajícího soudu je organizační složka určitého správního orgánu sama správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pouze tehdy, svěřuje-li jí právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008 – 84 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2012, č. j. Nad 74/2012 – 35 (veškerá zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z www.nssoud.cz). Dle předkládajícího soudu však zákon žádné rozhodovací pravomoci přímo katastrálnímu pracovišti nesvěřuje, což podepírá citacemi ustanovení § 5 odst. 2 zeměměřického zákona a § 45 odst. 3 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“).

Nejvyšší správní soud po posouzení věci shledal nesouhlas Krajského soudu v Hradci Králové s postoupením věci důvodným.

Jak již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval ve svém usnesení ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 – 58, *„pojem správního orgánu 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 nutno rozumět svazek kompetencí určitého typu. Naproti tomu institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity,*

pokračování

jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium. Rozšířený senát dále uvedl, že v obecné rovině nelze stanovit jednoznačné a ve všech případech použitelné technické pravidlo pro určení, zda určitá entita disponuje určitým svazkem kompetencí, a tedy má povahu správního orgánu ve výše uvedeném smyslu, či nikoli. Je však možno vymezit určité znaky, na základě jejichž analýzy lze takovýto úsudek zpravidla učinit. Za klíčový znak přitom rozšířený senát považoval zákonné vymezení, komu jsou určité kompetence přiděleny, tedy, kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat (zejména je svěřit v rámci institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám či složkám, nebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury). To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském, může mít pro určení, zda v jejím rámci existují správní orgány v kompetenčním smyslu, význam pouze potud, pokud pravidla řízení této instituce umožňují beze změny zákona modifikovat kompetence jejích jednotlivých článků. Pokud ano, nasvědčuje to v té míře, v jaké je taková změna možná, spíše na neexistenci samostatných správních orgánů v kompetenčním smyslu, tedy tomu, že tato instituce je správním orgánem jen jako celek. Naopak, 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 a provozní tvoří pouhou součást určité komplexní instituce, jim nebere charakter správního orgánu v kompetenčním smyslu."

Pokud jde o předkládajícím soudem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008 – 84, jeho obsah je relevantní k nyní posuzované věci zejména v té části, kde se zdejší soud vyjádřil tak, že *„[n]ázor stěžovatele, podle něhož je v souzené věci správním orgánem ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. Územní pracoviště VZP ČR v Olomouci, by mohl podle Nejvyššího správního soudu obstát pouze v případě, kdyby právní předpis svěřoval této organizační složce žalované určité samostatné rozhodovací pravomoci."* Obdobně lze formulovat v nyní posuzované věci podmínku pro učinění závěru o povaze katastrálního pracoviště jakožto správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Přiléhavým je i odkaz předkládajícího soudu na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2012, č. j. Nad 74/2012 – 35. V onom usnesení zdejší soud ve vztahu k oblastním inspektorátům České obchodní inspekce shledal, že tyto mají prostřednictvím svých ředitelů samostatnou rozhodovací pravomoc jako správní orgány prvního stupně, ačkoli jsou zákonem č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, organizačně začleněny v rámci České obchodní inspekce.

Působnost zeměměřických a katastrálních orgánů je na zákonné úrovni upravena v části první zeměměřického zákona. V té se zřizuje Český úřad zeměměřický a katastrální, Zeměměřický úřad, zeměměřické a katastrální inspektoráty (*in concreto* příloha č. 1 zeměměřického zákona) a katastrální úřady (příloha č. 2). Ustanovení § 5 odst. 1 tohoto zákona pak vymezuje pravomoc katastrálních úřadů. Katastrální pracoviště, která jsou vnitřními organizačními jednotkami katastrálních úřadů podle zvláštního právního předpisu, nejsou zřizována zákonem stejně jako výše vyjmenované orgány. Jejich seznam s údaji o názvech, sídlech a územních obvodech, ve kterých vykonávají působnost příslušného krajského úřadu, je zveřejněn Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním

formou sdělení ve Sbírce zákonů (sdělení č. 368/2013 Sb., pozn. NSS). Z ustanovení § 5 zeměměřického zákona nevyplývá, že by věcná působnost katastrálních úřadů byla v rámci jejího výkonu skrze katastrální pracoviště jakkoli omezena, tedy že by katastrálním pracovištím jakožto samostatným organizačním jednotkám náležela výlučná pravomoc, která by zároveň nebyla pravomocí příslušného katastrálního úřadu. Katastrální pracoviště tedy vykonávají nikoli působnost svěřenou výlučně jim jakožto případným správním orgánům prvního stupně, nýbrž pouze působnost katastrálního úřadu, a povahou své činnosti proto nejsou správními orgány prvního stupně samotné tyto organizační jednotky, nýbrž jsou jimi konkrétní katastrální úřady, které své zákonné kompetence skrze faktickou činnost jednotlivých pracovišť realizují.

Tomuto není na překážku ustanovení § 5 odst. 2 zeměměřického zákona, jenž uvádí, že *„[s]eznam katastrálních pracovišť, která jsou vnitřními organizačními jednotkami katastrálních úřadů podle zvláštního právního předpisu, jejich názvy, sídla a územní obvody, ve kterých vykonávají působnost příslušného katastrálního úřadu, zveřejní Úřad* (tj. Český úřad zeměměřický a katastrální, pozn. NSS) *sdělením ve Sbírce zákonů.“* Dané ustanovení je dle názoru Nejvyššího správního soudu třeba vykládat v tom smyslu, že je jím zakotvena obecná decentralizace výkonu pravomocí katastrálního úřadu, směřující ke zkvalitnění dostupnosti katastrálního úřadu pro jednotlivé osoby postupující dle katastrálního zákona. Tato decentralizace je založena na teritoriálním prvku, a její konkrétní podobu stanoví dle § 5 odst. 2 Český úřad zeměměřický a katastrální formou sdělení ve Sbírce zákonů. Jedná se tedy o podzákonnou vnitřní organizační strukturaci personální a hmotné složky jednotlivých katastrálních úřadů. V citovaném zákonném ustanovení se ovšem výslovně podává, že katastrální pracoviště ve stanoveném obvodu vykonávají působnost (zde zjevně zákonem užito ve smyslu „pravomoc“) příslušného katastrálního úřadu. Z toho, ve spojení s absencí jakékoli jiné zákonné pravomoci příslušející toliko katastrálním pracovištím, lze logicky odvodit, že katastrální pracoviště nevykonávají žádnou svou výlučnou pravomoc.

Pokud jde o územní obvody, stanovené výše zmíněným sdělením Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, nejedná se v rámci jejich stanovení o zakotvení výlučné kompetence jednotlivých katastrálních pracovišť, ale spíše o specifikaci jejich územní působnosti, přičemž tato specifikace je závazná toliko uvnitř organizační struktury katastrálního úřadu. K tomuto závěru lze dojít zejména s přihlédnutím k charakteru předmětného sdělení jako normy podzákonné (na její povaze ničeho nemění zákonný požadavek publikace ve Sbírce zákonů). Jako takové pak dané sdělení nemůže zakládat práva či povinnosti nad rámec zákonného ustanovení, dle kterého je vydáváno. Tímto ustanovením je právě § 5 odst. 2 zeměměřického zákona, které ovšem nikterak nestanoví např. navrhovateli vkladu vlastnického práva do evidence katastru nemovitostí povinnost adresovat svůj návrh konkrétnímu katastrálnímu pracovišti. Naopak, z normativního obsahu zeměměřického zákona je zřejmé, že se jedná o předpis, jehož předmětem je **vnitřní organizace** výkonu státní správy zeměměřictví a katastru nemovitostí, a proto dané sdělení nelze vykládat v tom smyslu, že k přijímání podání fyzických či právnických osob je příslušné toliko katastrální pracoviště s nejužším teritoriálním vztahem k nemovitosti dotčené obsahem konkrétního podání, a že by tedy bylo možno dovodit v tomto ohledu výlučnou **zákonnou** pravomoc konkrétního katastrálního pracoviště. Je tedy čistě věcí manažerského řízení uvnitř soustavy katastrálních úřadů, jak se rozdělí výkon pravomocí daného katastrálního úřadu mezi jeho „centrální“ a jednotlivá jemu příslušející katastrální

pracoviště. Jediné omezení manažerského řízení zde představuje samotný počet a územní působnost jednotlivých katastrálních pracovišť, jak jsou stanoveny ve sdělení.

Pro podporu závěru o tom, že katastrální pracoviště nerozhoduje jako samostatný správní orgán, lze dále odkázat na ustanovení § 6 zeměměřického zákona, dle něhož se na rozhodování katastrálních úřadů ve věcech dle § 5 odst. 1 písm. a), c) a e) téhož zákona vztahují obecné předpisy o správním řízení. Zákon však již v citovaném ustanovení nezmiňuje žádnou rozhodovací činnost katastrálních pracovišť. Ostatně sám katastrální zákon pojem „katastrální pracoviště“ nepoužívá, když vždy hovoří o pouze o katastrálním úřadu.

Bez povšimnutí nelze ponechat ani skutečnost, že orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydanému v rámci pravomoci katastrálního úřadu (tedy i „vydaným“ konkrétním katastrálním pracovištěm), jsou na základě ustanovení § 4 písm. d) zeměměřického zákona zeměměřické a katastrální inspektoráty. Jedná se o zjevnou indikaci skutečnosti, že věcná působnost katastrálních pracovišť pramení z věcné působnosti příslušného katastrálního úřadu, a tyto kompetence jsou ve své podstatě totožné, tvořící jedinou instanci správního rozhodování.

Ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 – 58, je ustanovení § 5 odst. 2 zeměměřického zákona toliko regulací institucionálního uspořádání katastrálního úřadu, nestanovuje však samostatnou kompetenci jeho jednotlivých pracovišť.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v případě rozhodování dle § 45 odst. 3 katastrálního zákona, o námitkách proti obsahu obnoveného katastrálního operátu, je správním orgánem prvního stupně, prizmatem ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) a § 7 odst. 2 věty první s. ř. s., příslušný katastrální úřad, a to bez ohledu na skutečnost, že úkony konkrétního správního řízení vykonávali toliko pracovníci zařazení u jediného katastrálního pracoviště, neboť katastrální pracoviště v tomto ohledu nevykonává jakoukoli svou výlučnou pravomoc, nýbrž vykonává toliko zákonnou pravomoc katastrálního úřadu, jehož je pracoviště součástí.

Ve světle výše uvedeného nemůže obstát důvod, na kterém Krajský soud v Brně postavil výrok usnesení, kterým žalobcovu věc postoupil Krajskému soudu v Hradci Králové. Správním orgánem, který ve věci žalobce rozhodl v prvním stupni, je Katastrální úřad pro Vysočinu. Jeho sídlem je dle bodu 13 přílohy 2 zeměměřického zákona Jihlava, jež se dle bodu 21 přílohy 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), nachází v obvodu okresního soudu v Jihlavě. Do obvodu Krajského soudu v Brně pak patří dle bodu 4 přílohy 2 zákona o soudech a soudcích rovněž obvod okresního soudu v Jihlavě. Skrze ustanovení § 3 ve spojení s § 7 odst. 2 s. ř. s. je proto soudem příslušným k řízení ve věci žalobcovy žaloby Krajský soud v Brně.

Nesouhlas Krajského soudu v Hradci Králové s postoupením věci je tedy důvodný, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že soudem místně příslušným k vyřízení věci je Krajský soud v Brně (§ 7 odst. 5 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 14. ledna 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu