



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobců: a) K. J. a b) R. J., oba zast. JUDr. Vlastimilem Trojanem, advokátem, se sídlem Daliborova 648/10, Praha 10, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Českých Budějovicích**, se sídlem Lidická 11, České Budějovice, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 6. 2008, č. j. 10 Ca 52/2008 – 61,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 6. 2008, č. j. 10 Ca 52/2008 – 61, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 2. 2008, č. j. ZKI-O-5/16/2008, bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno usnesení Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, Katastrální pracoviště Tábor (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 19. 12. 2007, č. j. OR-1045/2007-308, kterým bylo zastaveno řízení o návrhu na opravu chybných údajů v katastru nemovitostí z důvodu překážky věci rozhodnuté. Žalobci s tímto postupem nesouhlasili a ve svém odvolání navrhovali, aby žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí s tím, aby se zabýval meritem věci. Podle názoru žalobců totiž parcela č. 681/3 v k. ú. Staré Sedlo u Stádlce fakticky existuje. Právě z tohoto důvodu již v podání ze dne 6. 11. 2007 navrhovali, aby katastrální úřad provedl opravu chybného údaje v katastru nemovitostí a odstranil tak stav odporující právním předpisům.

Správní orgán prvního stupně prověřil důvody tohoto podání žalobců ve vztahu k platným údajům katastru. Dospěl k závěru, že podnět k opravě se týká stejné věci, jaká byla řešena rozhodnutím Katastrálního úřadu v Táboře ze dne 16. 10. 2000, č. j. OR-24/00/II. Konstatoval, že opravou zákresu hranic pozemků, které jsou ve spoluvlastnictví rodiny J. se nezměnil skutečný průběh hranic předmětných pozemků v terénu, přesněji průběh hranice vnějšího obvodu celé skupiny pozemků ve vlastnictví této rodiny. V původním řízení bylo prokázáno, že pozemek, který byl oddělen v záznamu podrobného měření změn (dále jen ZPMZ) č. 20 a v geometrickém plánu č. 930-612-88 označen jako díl „a1“, později v přepracovaném geometrickém plánu na rozdělení parcel pro postupný výkup označen p. č. 681/3, byl ve skutečnosti součástí původního pozemku ve vlastnictví rodiny J. označeného p. č. 681/2. K administrativnímu vytvoření parcely č. 681/3 došlo v důsledku chyby v obou výše uvedených geometrických plánech, kdy poloha nové hranice byla odvozena pouze od hranice domu č. p. 29. V důsledku chybného zobrazení hranic domu č. p. 29 v mapě, byla oddělena část sousední parcely č. 681/1, přestože ve skutečnosti k žádnému fyzickému oddělení pozemku od sousedního pozemku p. č. 681/1 nedošlo. Skutečnost, že v předcházejícím řízení bylo pravomocně rozhodnuto i o pozemku p. č. 681/3 podle názoru správního orgánu prvního stupně potvrzuje také rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Českých Budějovicích ze dne 17. 1. 2007, č. j. O-78/432/2000. Správní orgán prvního stupně proto podání žalobců vyhodnotil jako návrh na rozhodnutí ve věci, která je skutkově i právně totožná s již pravomocně ukončeným řízením a na kterou se tak vztahuje překážka věci rozhodnuté. Řízení proto zastavil.

Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyjádřil nesouhlas s názorem žalobců, že rozhodnutím Katastrálního úřadu v Táboře ze dne 16. 10. 2000, č. j. OR-24/00/II bylo rozhodováno především o zákresu hranice budovy č. p. 29 na p. č. 34/1 v k. ú. Staré Sedlo u Stádlce. Konstatoval, že na LV č. 527 byly před opravou evidovány p. č. 34/2 s výměrou 19 m², p. č. 681/3 s výměrou 47 m², (parcela vznikla závislým měřením na poloze severní hranice domu na st. p. č. 34/1 a jejím nesprávným zobrazením v mapě) a p. č. 681/4 s výměrou 194 m², celkem 260 m². Po opravě, následném přepočítání GP č. 930-612/1988 jsou na LV č. 527 evidovány p. č. 681/4 s výměrou 251 m² a p. č. 681/6 s výměrou 27 m², tj. celkem 278 m². Parcela č. 681/3 přepočítáním GP č. 930-612/1988 zanikla a o její výměru se zvětšila p. č. 681/4. Parcela č. 34/2 byla po opravě správně označena parcelním číslem 681/6, s druhem pozemku ostatní plocha, protože na ní nestojí žádná stavba a byla oddělena z původní pozemkové parcely. Na podkladě ZPMZ č. 42 bylo opraveno geometrické a polohové určení pouze p. č. 34/1 a p. č. 681/6 s výjimkou neznatelné hranice mezi těmito parcelami. V důsledku této opravy zanikla parcela č. 681/3. Žalovaný dále uvedl, že provedenou úpravou v roce 2000 nebyl dotčen žádný ze spoluvlastníků na svých právech a právem chráněných zájmech. Žalovaný se plně ztotožnil s názorem správního orgánu prvního stupně, že se jedná o návrh totožný s návrhem původním a uzavřel, že po přezkoumání věci zjistil, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s právními předpisy.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, v níž namítali, že byli v předcházejícím řízení postupem žalovaného zkráceni na svých právech a navrhovali, aby rozhodnutí žalovaného bylo krajským soudem zrušeno. V žalobě uvedli,

že z výroku rozhodnutí Katastrálního úřadu v Táboře ze dne 16. 10. 2000, č.j. OR 24/00/II lze zjistit, že v souvislosti s opravou chybného zákresu hranice stavby se opravuje chybný zákres hranice parcel: st. č. 34/1, st. č. 34/2, č. 441, č. 681/1, č. 681/2, č. 681/3, a č. 681/4. Žalobcům je zřejmé, že s novým zákresem geometrického a polohového určení stavby citovaným rozhodnutím došlo i k novému zákresu hranice parcel st. č. 34/1, st. č. 34/2 (nově č. 681/6) a dále č. 441, č. 681/1, č. 681/2, č. 681/3 a č. 681/4. Skutečností však podle jejich názoru je i to, že nedošlo pouze k novému zákresu hranice těchto pozemků, ale k úplnému výmazu jednoho pozemku (p. č. 681/3) z katastru nemovitostí v důsledku čehož došlo k zásahu do jejich majetkoprávní sféry. Žalobci jsou přesvědčeni, že takové rozhodnutí katastrálním úřadu v žádném případě nepřísluší a katastrální úřad proto hrubým způsobem porušil obecně závazné právní předpisy a narušil stávající majetkoprávní vztahy. Z uvedeného žalobci dovozují, že řízení, které bylo ukončené rozhodnutím Katastrálního úřadu v Táboře ze dne 16. 10. 2000, č.j. OR 24/00/II se nemohlo zabývat výmazem pozemku p. č. 681/3 z katastru nemovitostí, ale pouze tím, k čemu skutečně došlo, a to změnou zákresu hranic dotčených pozemků a geometrickým a polohovým určením budovy č. p. 29. Žalobci mají za to, že výmazem pozemku p. č. 681/3, dříve zapsaného na LV č. 527 a zařazením této parcely do parc. č. 681/2, zapsané na LV č. 191 došlo ze strany správního orgánu k hrubému narušení vlastnických vztahů mezi vlastníky sousedních pozemků, neboť spoluvlastníci parc. č. 681/3 a 681/2 nebyli a nejsou totožní. Podle žalobců nelze přijmout názor správních orgánů, že opravou zákresu hranic pozemků, které jsou ve spoluvlastnictví rodiny J. se nezměnil skutečný průběh hranic předmětných pozemků v terénu, přesněji průběh hranice vnějšího obvodu celé skupiny pozemků ve vlastnictví této rodiny. Podle názoru žalobců totiž nelze slučovat pozemky různých vlastníků zapsaných na různých listech vlastnictví. V původním řízení, které proběhlo v roce 2000, nebylo vůbec řešeno a správním orgánem doloženo, do jaké parcely byla parcela č. 681/3 včleněna. Nelze tedy ani zjistit v čí prospěch mělo dojít ke včlenění parcely č. 681/3 do parcely jiné. Žalobci dále poukazují na skutečnost, že žalovaný ve svém rozhodnutí uvádí, že parcela č. 681/3 přepočítáním GP č. 930-612/1988 zanikla a o její výměru se zvětšila parcela č. 681/4, avšak v usnesení Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, Katastrální pracoviště Tábor ze dne 19. 12. 2007, č. OR - 1045/2007-308, je uvedeno, že pozemek p. č. 681/3 byl ve skutečnosti součástí původní pozemku ve vlastnictví rodiny J. označeného p. č. 681/2. Pokud by bylo geometrické měření provedeno bez chyby, nemohlo by dojít k rozdílným stanoviskům správních orgánů v určení, kam vlastně pozemek původně evidovaný jako p. č. 681/3 zařadit, zda do parcely č. 681/4, či do parcely č. 681/2. Žalobci tak mají pochybnost o spolehlivě určeném stavu věci, neboť správní orgány nejsou schopny jednoznačně určit k jaké chybě došlo. Dodávají, že kupní smlouvou ze dne 11. 8. 1998 koupili parcelu č. 681/3, kterou podle názoru správního orgánu již vlastně spoluvlastnili a její cenu zaplatili třetímu subjektu (obec Stádlec) a to vše na základě geometrického plánu č. 26-110/98, jehož správnost a bezvadnost byla rovněž řádně schválena katastrálním úřadem. Žalobci se proto domnívají, že předcházející řízení, které bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím Katastrálního úřadu v Táboře ze dne 16. 10. 2000, č.j. OR 24/00/II není totožné s návrhem žalobců na provedení opravy související s výmazem pozemku p. č. 681/3 k. ú. Staré Sedlo u Stádlce ze dne 27. 8. 2007. Vzhledem ke skutečnosti, že toto předcházející řízení současně vykazovalo vady, které měly být navrhovanou opravou ze dne 27. 8. 2007 odstraněny, navrhuje žalobci, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na svůj spis sp. zn. ZKI-O-5/16/2006, z něhož je podle jeho názoru patrný jak celý průběh řízení u Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, Katastrální pracoviště Tábor (dále též „KP”), tak i průběh odvolacího řízení u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Českých Budějovicích (dále též „ZKI”). Žalovaný dále uvedl, že v dané věci se jednalo o procesní, nikoli o věcnou stránku řízení. Správní řízení v předmětné věci bylo ukončeno rozhodnutím ZKI ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. O-78/432/2000. Naposledy uvedené rozhodnutí bylo napadeno žalobou, která byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2001, č. j. 10 Ca 352/2001 - 34. Ve věci bylo dále na základě žádosti o přezkum výše uvedeného rozhodnutí ZKI, ve kterém bylo dopisem České úřadu zeměměřického a katastrálního v Praze (dále též „ČÚZK”) ze dne 27. 1. 2001, č. j. 765/2001 - 21, žalobcům sděleno, že ČÚZK přezkumné řízení ve věci nezahájí, neboť k tomu nebyl dán důvod. Ve věci rozhodoval rovněž Městský soud v Praze, který rozsudkem ze dne 30. 3. 2006, č. j. 6 Ca 262/2004 - 75, zamítl žalobu proti rozhodnutí ČÚZK ze dne 14. 6. 2004, č. j. 3064/2004 - 14. Kasační stížnost proti naposledy uvedenému rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 50/2006 - 124. Žalovaný ve svém vyjádření podrobně popsal dosavadní vývoj věci a konstatoval, že o opravě chyby bylo rozhodováno v původním správním řízení na základě řádně zjištěného stavu věci. Dřívější opravou chyby v katastru nemovitostí bylo správním orgánem sledováno učinit soulad mezi skutečným stavem v terénu a stavem v katastru nemovitostí. Řízení o opravě chyby v katastrálním operátu se týkalo evidence údajů vedených v katastru nemovitostí. Zásahem do evidovaných vztahů nedošlo k omezení vlastnického práva. Podle přesvědčení žalovaného tak nebyla dotčena subjektivní práva žalobce, konkrétně vlastnické právo k řešeným pozemkům. Tehdejší rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu s § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon) a 32 odst. 1 a § 46 tehdy platného správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.). Z uvedených faktů a skutečností vycházely správní orgány obou stupňů při svém rozhodování. Žalobci nebyli v předcházejícím řízení vedeném v letech 2000 - 2001, ani v nově vedeném řízení kráceni na svých právech. Žalovaný uzavřel, že jeho rozhodnutí nelze označit za nezákonné, neboť bylo vydáno příslušným správním orgánem v rámci jeho zákonné pravomoci, je věcně správné a přezkoumatelné, netrpí formálními vadami zásadního charakteru a při jeho vydání nebyly porušeny zásady procesního řízení. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Žalobci v replice k vyjádření žalovaného uvedli, že žalovaným uváděný důvod dělení pozemku p. č. 681/2 je nepravdivý. Konstatovali, že žalovaný se vrací k minulému řízení, nikoliv ke konkrétně zjištěné chybě zániku parcely č. 683/1. Žalobci pochybují o tom, že o opravě katastrálního operátu bylo tehdy rozhodnuto na základě řádně zjištěného stavu věci. Vady katastrálního operátu v případě parcely č. 681/3 totiž podle jejich názoru svědčí o nedostatečně zjištěném stavu věci.

Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 11. 6. 2008, č. j. 10 Ca 52/2008 - 61, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a že oběma žalobcům bude vrácen soudní poplatek ve výši 2000 Kč. V odůvodnění usnesení konstatoval, že usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 17. 2. 2001, č. j. O-78/432/2000, kterým bylo řízení o návrhu žalobců na opravu chybných údajů v katastru nemovitostí zastaveno, je nutno považovat za rozhodnutí procesní

povahy, neboť jde o takové rozhodnutí, které nezakládá, nemění ani neruší žádná práva a povinnosti subjektu. Žalovaný svým rozhodnutím pak pouze potvrzoval správnost procesního postupu prvostupňového správního orgánu, který zastavil řízení – samo rozhodnutí nemá povahu meritorního rozhodnutí a nezakládá hmotně právní účinky. Krajský soud dále uvedl, že žalobou ve správním soudnictví lze napadnout pouze takové rozhodnutí, které se dotýká právní sféry žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ovšem napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu uvedeného ustanovení, neboť se jím nikterak nezasahuje do subjektivních práv. Žalobci tedy nemohli být tímto rozhodnutím zkráceni na svých právech, protože se o žádných jejich právech nerozhodovalo. Za rozhodnutí, která zakládají žalobní legitimaci lze podle krajského soudu ohledem na znění § 65 odst. 1 s. ř. s. považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Ostatní úkony nejsou rozhodnutími v tomto smyslu, byť z formálního hlediska jimi jsou, avšak nejsou oněmi rozhodnutími, která zakládají žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud shledal, že v dané věci je napadené rozhodnutí žalovaného takovým úkonem, který není v materiálním smyslu rozhodnutím, neboť v něm o právech či povinnostech účastníků řízení není rozhodováno, jelikož o nich bylo pravomocně rozhodnuto již v předcházejících rozhodnutích. Rozhodnutí žalovaného proto podle názoru krajského soudu není přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť se jedná o rozhodnutí procesní povahy podřaditelné pod § 70 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) včas kasační stížnost. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že krajský soud v napadeném usnesení nesprávně posoudil povahu rozhodnutí žalovaného. Domnívají se, že kompetenční výluka ze soudního přezkumu uvedená v § 70 písm. a) s. ř. s. míří na případy jiných úkonů, kterými skutečně nejsou dotčena žádná práva. Za tyto úkony považují zejména případy uvedené v ustanovení § 154 a 155 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (informace, sdělení osvědčení apod.). Podle názoru stěžovatelů krajský soud v napadeném usnesení extenzivně vyložil ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., a tím nepřipustně vyloučil soudní přezkum rozhodnutí žalovaného. V této souvislosti stěžovatelé poukazují na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000 (Sb. ÚS sv. 22, č. 76, s. 151), v němž ÚS vyslovil, že podle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nelze žádné ustanovení soudního řádu správního vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí vykládat extenzivně, přičemž v pochybnost o míře extenzivního výkladu vylučují soudní přezkum je namísto maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech má být zachováno právo na přístup k soudu. Stěžovatelé poukazují také na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 419/01 (Sb. ÚS, sv. 30, č. 77, s. 217). Stěžovatelé namítají, že krajský soud rozhodl v rozporu s citovanými nálezy Ústavního soudu a vydal nesprávné rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem. Navrhují proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 6. 2008, č. j. 10 Ca 25/2008 – 61, zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti stejně jako již ve vyjádření k žalobě odkázal na svůj spis sp. zn. ZKI-O-5/16/2006, z něhož je podle jeho názoru patrný jak celý průběh řízení, které v předmětné věci provedl Katastrální úřad pro Jihočeský kraj, Katastrální pracoviště Tábor, tak i průběh odvolacího řízení u Zeměměřického a

katastrálního inspektorátu v Českých Budějovicích. Žalovaný ve svém vyjádření podrobně popsal dosavadní vývoj věci a konstatoval, že o opravě chyby bylo rozhodováno v původním správním řízení na základě řádně zjištěného stavu věci. Žalovaný má za to, že dřívější opravou chyby v katastru nemovitostí bylo správním orgánem sledováno učinit soulad mezi skutečným stavem v terénu a stavem v katastru nemovitostí. Řízení o opravě chyby v katastrálním operátu se týkalo evidence údajů vedených v katastru nemovitostí. Zásahem do evidovaných vztahů nedošlo nijak k omezení vlastnického práva. Řízením tedy nebyla dotčena subjektivní práva stěžovatelů, konkrétně vlastnické právo k řešeným pozemkům. Žalovaný má za to, že stěžovatelé nebyli v předcházejícím ani nově vedeném řízení kráceni na svých právech. To, že rozhodnutími vydanými v roce 2000 a 2001 došlo k výmazu pozemku p. č. 681/3 k. ú. Staré Sedlo u Stádlce muselo být žalobcům zřejmé již v té době. Rozhodnutí správního orgánu se nezakládalo, neměnilo či nerušilo nebo závazně určovalo právo nebo povinnost. S ohledem na shora uvedené žalovaný navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

Popsané důvody kasační stížnosti nasvědčují závěru, že je uplatňován především důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. i když je současně vytýkáno krajskému soudu nesprávné právní posouzení věci, tedy důvod uvedený pod písm. a) téhož ustanovení. Tento důvod [písm. e)] je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Ze shora uvedeného je patrné, že spornou v posuzované věci je především otázka, zda rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a na něj navazující rozhodnutí žalovaného jsou rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictvím, či zda jsou ze soudního přezkumu vyloučena.

Předmětem žaloby bylo rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů proti usnesení správního orgánu prvního stupně. Správní orgán prvního stupně zastavil řízení ve věci návrhu stěžovatelů na opravu chybných údajů v katastru nemovitostí týkajících se parcely katastru nemovitostí č. 681/3 v k. ú. Staré Sedlo u Stádlce, s odůvodněním, že podání se týká téže věci, o které bylo v minulosti pravomocně rozhodnuto a proto řízení pro překážku věci rozhodnuté zastavil.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poukázat na povahu rozhodnutí o opravě chyb v katastrálním operátu podle § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen katastrální zákon). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 7. 8. 2006, č. j. 2 As 58/2005 - 125, právní názory na soudní přezkum takového rozhodnutí prošly určitým vývojem, který vyvrcholil usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, vydaným dne 2. 9. 2004 pod č. j. Konf 62/2003 - 15 (zveřejněno pod č. 403/2004 Sb. NSS). Zvláštní senát se zde ovšem vyslovil pouze k tomu, že k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o opravě údajů v katastrálním operátu je věcně příslušný soud ve správním soudnictví.

Na toto rozhodnutí navázal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 5. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42 (zveřejněno pod č. 720/2005 Sb. NSS), v němž hodnotil vztah ochrany před úkony katastrálního úřadu cestou žaloby proti nezákonnému zásahu a cestou žaloby proti rozhodnutí. Vyslovil, že *pokud Nejvyšší správní soud akceptoval příslušnost soudu činného ve správním soudnictví ve věcech přezkumu rozhodnutí správního orgánu o opravě údajů v katastrálním operátu podle § 8 zákona č. 344/1992 Sb., je tím zároveň vysloveno, že v takovém správním řízení se rozhoduje o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob ve smyslu § 2 s. ř. s. V opačném případě by příslušnost správních soudů postrádala jakékoliv racionální opodstatnění*. Dále v tomto rozhodnutí uvedl, že využitím postupu podle § 8 katastrálního zákona se otevírá procesní prostor k případnému podání následné soudní žaloby, přičemž soud pak hodnotí mj. míru dotčení práv v konkrétním případě.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může žalobu podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"). Pojem rozhodnutí v dalším textu tedy musí být vykládán v mezích takto dané legislativní zkratky. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Ust. § 70 písm. a) s. ř. s. pak vylučuje ze soudního přezkoumání úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Tomu je třeba rozumět tak, že formální označení úkonu správního orgánu jako rozhodnutí neznamená, že se o rozhodnutí soudem přezkoumatelné skutečně jedná; musí zde vždy být i naplněna podmínka, že tento úkon je zásahem do práv a povinností předpokládaným ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Podle § 8 odst. 1 katastrálního zákona na písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví katastrální úřad chybné údaje katastru, které vznikly buď zřejmým omylem při vedení a obnově katastru, nebo nepřesností při podrobném měření, zobrazení předmětu měření v katastrální mapě a při výpočtu výměr parcel, pokud byly překročeny mezní odchylky stanovené prováděcím předpisem. Podle odst. 2 téhož ustanovení katastrální úřad opraví chybné údaje katastru, které vznikly nesprávnostmi v listinách, podle nichž byly zapsány, na základě opravy listiny provedené tím, kdo listinu vyhotovil nebo kdo je oprávněn opravu listiny provést. Podle odst. 4 cit. ustanovení, oznámení o provedené opravě nebo o tom, že opravu na návrh neprovedl,

protože se nejedná o chybu, doručí katastrální úřad vlastníkově a jinému oprávněnému. Sdělí-li do 30 dnů od doručení oznámení vlastník nebo jiný oprávněný katastrálnímu úřadu, že s provedenou opravou nebo s tím, že se nejedná o chybu, nesouhlasí, vydá katastrální úřad rozhodnutí ve věci. Proti rozhodnutí je možno podat odvolání k zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu, v jehož obvodu je dotčená nemovitost (odst. 5 cit. ustanovení). Pro rozhodování platí správní řád (§ 27a katastrálního zákona).

Institut opravy v katastrálním operátu tedy slouží k uvedení údajů v katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Mění se jím evidované údaje, aniž by se tak mohlo založit či pozbyt vlastnické či jiné právo k nemovitosti - to plyne i z ust. § 5 odst. 7 katastrálního zákona. Opravou má být pouze dosaženo souladu mezi evidovanými a skutečnými údaji, a to bez ohledu na to, zda původní zápis byl podložen rozhodnutím o vkladu, či se jednalo o záznam údajů o právních vztazích plynoucích z rozhodnutí jiných orgánů nebo z listin právní vztahy osvědčujících. Pro opravu údajů tak není rozhodný způsob zápisu údaje do katastru, jelikož jak vklad tak i rozhodnutí jiných orgánů, mají vlastní přezkumnou cestu, která však již logicky nezahrnuje katastrální evidenci.

Nelze ani obecně říci, že údaje v katastru mají pouze evidenční význam - podle § 1 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem zápisy mají právní a evidenční účinky podle tohoto zákona. V rozsahu, v jakém do právních a evidenčních vztahů zasahuje zápis sám, zasahuje do nich i provedená oprava - nikoliv však její neprovedení, neboť při tom zůstává původní stav zachován. Ani z toho však nelze dovodit, že neprovedením opravy není dotčeno žádné právo. Ustanovení § 11 zákona č. 265/1992 Sb. zakládá dobrou víru ve správnost evidovaných údajů. Závaznost některých údajů vedených v katastru nemovitostí pak plyne z ust. § 20 katastrálního zákona. Ostatně katastr nemovitostí je informačním systémem a podle § 1 odst. 3 katastrálního zákona je zdrojem informací, které slouží k ochraně práv k nemovitostem, pro daňové a poplatkové účely, k ochraně životního prostředí, zemědělského a lesního a půdního fondu, nerostného bohatství, kulturních památek, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické a pro tvorbu dalších informačních systémů. Ustanovení § 4 odst. 2 katastrálního zákona pak stanoví, čím je katastrální operát tvořen, tedy co vše je v něm evidováno. Z těchto ustanovení je zřejmé, že nesprávná evidence může mít vliv v řadě oblastí, nejen pro disponování s nemovitostmi, ale třeba i pro vznik či rozsah daňové povinnosti nebo pro ukládání povinností na úseku životního prostředí apod. K evidovaným údajům se také váže povinnost vlastníka a jiných oprávněných osob označit ve stanovené lhůtě trvalým způsobem hranice svých pozemků podle § 10 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona nebo povinnost ohlásit katastrálnímu úřadu změny údajů katastru týkající se jejich nemovitosti [§ 10 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona]; jejich porušení pak zakládá sankční odpovědnost (§ 23 katastrálního zákona). Významu zapsaných skutečností odpovídá i význam jejich oprav, které jsou prostředkem ochrany před nesprávným zápisem skutečností z listin vyplývajících.

Z tohoto hlediska je třeba přistupovat k posouzení vlivu provedení či neprovedení opravy na dotčené subjekty. Navrhovatel, který požaduje provedení opravy chybného údaje, má právo na to, aby katastrální úřad opravu provedl; jistě jen za předpokladu, že skutečně došlo k zapsání skutečností odporujících listinám, které byly podkladem zápisu.

Bylo-li mu toto právo odepřeno, ať už rozhodnutím správního orgánu o neprovedení opravy či usnesením o zastavení řízení z důvodu překážky věci rozhodnuté (tak tomu bylo v posuzované věci), musí mít nárok na přezkoumání správnosti takového úkonu. Jde tedy o úkon zasahující do jeho práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze jej ze soudního přezkumu vyloučit podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že rozhodnutí o provedení či neprovedení opravy chyby v katastrálním operátu je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví a že tento závěr je třeba vztáhnout rovněž na rozhodnutí o zastavení řízení o opravě chyb v katastrálním operátu z důvodu překážky věci rozhodnuté. Takovéto rozhodnutí se sice může na první pohled jevit jako rozhodnutí procesního charakteru, které nezasahuje do práv účastníků a které tudíž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví, avšak tak tomu není. Rozhodnutí o zastavení řízení ve věci opravy chyb v katastrálním operátu z důvodu překážky věci rozhodnuté totiž do právní sféry účastníků zasahuje, neboť v důsledku takového rozhodnutí řízení o opravě chyb v katastrálním operátu (po případném vyčerpání opravných prostředků) skončí a k opravě případných chyb nedojde. Nezáleží na tom, zda oprava chyb v katastrálním operátu měla či neměla být provedena a zda tedy návrh na provedení opravy byl či nebyl důvodný, neboť jak již bylo nastíněno výše, jak provedení, tak i neprovedení opravy chyby v katastrálním operátu znamená zásah do právní sféry účastníků. Dále pak je třeba uvést, že usnesení o zastavení řízení z důvodu překážky věci rozhodnuté je obecný institut, takovéto usnesení tak může být vydáno v kterémkoliv jiném druhu správního řízení (např. v řízení stavebním, vodoprávním, daňovém), tedy v řízeních, ve kterých nepochybně dochází k zásahům do právní sféry účastníků. Jediným účinným prostředkem nápravy proti usnesení správního orgánu o zastavení řízení, který nabízí české právo, je žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. Z toho vyplývá, že soud nemůže takovou žalobu odmítnout jako nepřípustnou, nýbrž že je povinen se jí věcně zabývat a posoudit, zda zastavením správního řízení byla porušena veřejná subjektivní práva žalobce či nikoliv.

V této souvislosti lze poukázat na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaném pod č. 792/2006 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu - s níž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud - představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci namístě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude namístě užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické).

Z článku 36 odst. 2 Listiny, čl. 4 Ústavy, čl. 13 Úmluvy a čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k této Úmluvě vyplývá, že ve správním soudnictví jsou vždy přezkoumatelná ta rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod podle citovaných dokumentů. V tomto smyslu je nutno vykládat i § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. že rozhodnutím podle tohoto ustanovení jsou především takové úkony správního orgánu,

kteře se dotýkají základních práv a svobod. Krom toho jsou samozřejmě rozhodnutími podle § 65 odst. 1 s. ř. s. i takové úkony správních orgánů, jimiž se zakládají, mění nebo závazně určují i taková subjektivní práva a povinnosti, jež postrádají ústavně či mezinárodně právní základ, tj. která toliko vyplývají z jednoduchého práva.

Krajský soud je proto povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká jeho subjektivních práv a povinností - ať již je jejich pramenem ústavní, mezinárodní či jednoduché právo, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. právě rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je. Soudy ve správním soudnictví se proto musí zabývat tím, zda v té které věci byly dány důvody pro zastavení řízení z důvodu překážky věci rozhodnuté a přezkoumat rozhodnutí správního orgánu v tom směru, zda skutečně byly splněny podmínky pro zastavení řízení z tohoto důvodu.

K otázce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení Nejvyšší správní soud dále připomíná, že článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené v českém právním řádu sdělením č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) ve vztahu k rozhodnutí o zastavení řízení vyložil Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ve věci Kilián proti České republice (stížnost č. 48309/99, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2005, s. 1). V dané věci rozhodl správní orgán o zastavení řízení pro neodstranění vad podání; odvolací správní orgán jeho rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Brně řízení usnesením ze dne 20. 8. 1997 zastavil podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 30/2000 Sb., neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí vydaná správními orgány obou stupňů jsou svou povahou procesní. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť rozhodnutí krajského soudu bylo vydáno v souladu se zákonem. Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že popsáním postupem byl porušen čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť stěžovateli nebyla poskytnuta dostatečná soudní ochrana, čímž byl stěžovatel zbaven práva na přístup soudu. „Pokud jde o rozhodnutí o „občanských právech a závazcích“, čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyžaduje, aby byla rozhodnutí správních orgánů, které samy nesplňují požadavky tohoto ustanovení, předložena ke kontrole soudu, jenž poskytuje záruky čl. 6 (viz Lauko proti Slovensku, 1992), tzn. kontrole „soudního orgánu s plnou jurisdikcí“ (viz mj. Ortenberg proti Rakousku, 1994; Fischer proti Rakousku, 1995).“ Tyto požadavky nenaplnil Ústavní soud, který se mohl zabývat toliko ústavností napadeného rozhodnutí. Nesplnil je však ani soud krajský: „V projednávaném případě Krajský soud věc nepřezkoumal vůbec, neboť usoudil, že napadené rozhodnutí bylo procesního charakteru a jako takové bylo vyloučeno z jeho přezkumné pravomoci...Z toho vyplývá, že námitky stěžovatele spočívající v tvrzení, že požadavky kompetentního správního orgánu (stavebního úřadu) byly nepřiměřené, mohly být

přezkoumány pouze nadřízeným správním orgánem (odborem magistrátu města), který nesplňoval nároky čl. 6 Úmluvy.“

Krajské soudy tedy při úvaze o žalobní legitimaci a o pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nemohou vycházet z izolovaného výkladu tohoto ustanovení, ale jsou povinny vykládat jej v širších ústavních a mezinárodně právních souvislostech, přičemž v případě pochybností jsou povinny přiklonit se k závěru svědčícímu ve prospěch věcného projednání žaloby.

K výkladu zásahu do práv lze poukázat i na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, podle něhož *ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce* (úplné znění na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud tak s ohledem na shora uvedené konstatuje, že krajský soud pochybil, pokud žalobu odmítl. V dalším řízení bude Krajský soud v Českých Budějovicích vycházet z právního názoru, že v souzeném případě stěžovatelé legitimováni k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s. byli, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, rozhodnutí o zastavení řízení ve věci opravy katastrálního operátu podléhá přezkumu ve správním soudnictví a bude se zabývat tím, zda v posuzované věci skutečně nastala překážka věci rozhodnuté, pro kterou měl správní orgán řízení zastavit. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu zakotvuje překážku řízení v podobě překážky věci pravomocně rozhodnuté tak, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu pouze jednou. Správní řád tak zakládá překážku řízení pouze v případě, že právo již bylo přiznáno nebo povinnost uložena (v totožné věci); překážka věci rozhodnuté je tedy ve správním řízení formulována poměrně úzce.

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Přestože to stěžovatelé nenamítali, považuje Nejvyšší správní soud za nutné poukázat na další pochybení krajského soudu. Je třeba připomenout ustanovení § 2 odst. 2, písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle něhož je poplatníkem ten, kdo podal kasační stížnost. Zde poplatníkem jediné kasační stížnosti (směřující proti jedinému rozhodnutí krajského soudu) jsou manželé J. a stíhá je tudíž povinnost zaplatit pouze jeden poplatek z podané kasační stížnosti. Možnost zaplacení jediného poplatku více poplatníky vyplývá rovněž z ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterého, vznikne-li více poplatníkům povinnost zaplatit poplatek, platí jej společně a nerozdílně. Krajský soud tudíž pochybil, jestliže od stěžovatelů vybral soudní poplatek za žalobu a kasační stížnost ve dvojnásobné výši (4000 Kč, resp. 6000 Kč). Podle § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, věta druhá, bylo-li na poplatek zaplacen více, než činila poplatková povinnost, vrátí soud přeplatek. K rukám zástupce stěžovatelů tak budiž vrácena částka ve výši 5000 Kč, o níž ve smyslu ustanovení § 3 odst. 4 téhož zákona

rozhodne krajský soud.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. května 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu