



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: a) Z. S. a b) Zd. S., proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně**, se sídlem Moravské nám. 1, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. O-111/512/2002, za účasti osob zúčastněných na řízení: a) F. V., b) M. V., a c) B. W., ve věci opravy chyby v katastrálním operátu, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2008, č. j. 30 Ca 283/2007 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2008, č. j. 30 Ca 283/2007 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. O-111/512/2002. Tímto rozhodnutím stěžovatel změnil rozhodnutí Katastrálního úřadu ve Vsetíně, detašovaného pracoviště Valašské Meziříčí (dále jen „katastrální úřad“), ze dne 12. 7. 2002, č. j. OR-65/1999/2-836/6, o opravě chyby v katastrálním operátu podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „katastrální zákon“), tak, že se nevyhovuje nesouhlasu žalobců a) a b) s neprovedením opravy údajů v operátu katastru nemovitostí, odvolání se zamítá a zakres hranice mezi

konkrétními parcelami katastru nemovitostí zůstává v souboru geodetických informací pro katastrální území Tylovice beze změn.

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ve vztahu k závěrům, které ve věci učinil krajský soud, upozorňuje, že odvolací námitka týkající se možné „reciproční chyby“ (s níž se podle názoru soudu stěžovatel dostatečně nevypořádal) nebyla v odvolání žalobců vůbec uplatněna. Žalobci tento pojem v odvolání nejenže výslovně neuvádějí, ale nelze jej dovodit ani z jeho obsahu. Krajským soudem použitý termín „reciproční chyba“ nadto není dostatečně srozumitelný a nemá oporu v právních předpisech upravujících výkon státní správy na úseku katastru nemovitostí. Stěžovatel uvádí, že v souzené věci byl předmětem řízení zákres hranice pozemkových parcel v digitální mapě jakožto výsledku obnovy katastrálního operátu přepracováním podle § 15 katastrálního zákona. Při této obnově se v souladu s ustanovením § 84 odst. 3 vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „vyhláška č. 190/1996 Sb.“), zároveň doplňovaly pozemky zjednodušené evidence z dřívějších pozemkových evidencí do souboru geodetických informací. Při procesu tvorby digitální katastrální mapy šlo o převod zákresu předmětné hranice postupem podle § 57 vyhlášky č. 190/1996 Sb., při kterém byl katastrální úřad povinen zachovat v rámci mezních odchylek geometrické určení předmětné hranice (jako závazný údaj katastru) doplňované z dřívějších pozemkových evidencí (mapy bývalého pozemkového katastru). Stěžovatel připomíná, že správnost geometrického určení zákresu předmětné hranice posuzoval exaktními postupy, které potvrdily jeho správnost. K doporučení soudu provést *„porovnání zákresu hranic pozemků v mapě pozemkového katastru a v digitální mapě prostřednictvím soutisku nové katastrální mapy s mapou pozemkového katastru“* podotýká, že porovnání zákresu předmětné hranice v digitální katastrální mapě a v mapě pozemkového katastru pomocí průsvitky (či soudem požadovaného soutisku) provedl již katastrální úřad při kontrole správnosti geometrického a polohového určení předmětné hranice pomocí odchylek na bodech transformačního klíče. Při metodě použité katastrálním úřadem totiž došlo k transformaci vektorizovaných rastrových souborů map pozemkového katastru do digitální mapy, vyhotovené v souřadnicovém systému S-JTSK, která ve své podstatě představuje matematické vyjádření mechanického porovnání průsvitky a mapy pozemkového katastru. Závěrem stěžovatel konstatuje, že při obnově katastrálního operátu (ať už je prováděna novým mapováním nebo pouze přepracováním stávajících map do digitální formy) vždy zákonitě dochází ke změnám ve výměrách parcel. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že výměra parcely není závazným údajem katastru a že její velikost vyplývá z geometrického určení pozemku, lze uzavřít, že pokud byla prokázána správnost geometrického určení předmětné hranice, nelze na základě případných rozdílů v údajích o výměrách parcel před a po obnově operátu zpochybňovat toto geometrické určení či dokonce usuzovat na posun hranic

pozemků v terénu. Z výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že stěžovatel od samého počátku řízení argumentuje vyhláškou, která umožňuje až 10% chybu při zpracování digitálních katastrálních map. V této souvislosti poukazují na skutečnost, že Listina základních práv a svobod je normou vyšší právní síly než vyhláška, která umožňuje zbavit občana majetku bez náhrady, a proto navrhuji kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Rozhodnutím katastrálního úřadu ze dne 12. 7. 2002, č. j. OR-65/1999/2-836/6, nebylo podle § 8 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona vyhověno nesouhlasu žalobců a) a b) s hranicemi nově vyměřených (v rozhodnutí specifikovaných) parcel, které byly až do roku 1998 evidovány ve zjednodušené evidenci a jejichž hranice byly do digitální katastrální mapy doplněny z dřívějších pozemkových evidencí (mapy bývalého pozemkového katastru).

Stěžovatel na základě podaného odvolání změnil výše uvedené rozhodnutí katastrálního úřadu ve výroku tak, že „*nesouhlasu manželů Z. a Zd. S. ze dne 3. 7. 1999 s neprovedením opravy údajů v operátu katastru nemovitostí pro katastrální území Tylovice podle ust. § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), v platném znění, se nevyhovuje a odvolání pana Z. S. ze dne 23. 7. 2002 se zamítá.*“

Zákres hranice mezi parcelou č. 1101/1 na straně jedné a parcelami č. 1101/11, 1101/10, 1101/9, 1101/6, 1101/7, 1101/17, 1101/20, 1101/21, 1101/8 a 1141 na straně druhé, dále zákres hranice mezi parcelou č. 1138/1 na straně jedné a parcelami č. 1140, 1138/3 a 1139 na straně druhé, zůstávají v souboru geodetických informací pro katastrální území Tylovice beze změn.“ V odůvodnění rozhodnutí stěžovatel uvedl, že prověřil správnost výsledků tvorby digitální katastrální mapy, tj. skutečnost, zda se nezměnilo geometrické určení dotčených pozemků nad rámec přípustných mezních odchylek, které je katastrální úřad při tvorbě digitální katastrální mapy povinen zachovat jako závazný údaj katastru. Správnost geometrického určení stěžovatel jako odvolací orgán posuzoval podle rozdílu hlavních délkových parametrů (rozměrů) předmětné hranice určených v zákresu v mapě bývalého pozemkového katastru a analyticky (ze souřadnic) ze souboru geodetických informací obnoveného katastrálního operátu. Kontrolními výpočty prováděnými stěžovatelem bylo zjištěno, že v žádném ze zkoumaných délkových parametrů nedošlo k překročení hodnot mezních odchylek stanovených vyhláškou č. 190/1996 Sb., a tedy byla potvrzena správnost geometrického určení předmětné hranice. Stěžovatel následně

provedl také kontrolu správnosti geometrického určení obvodu parcel, jakož i geometrického určení parcel vlastníků sousedících s pozemky žalobců, a ani v tomto směru neshledal pochybení. Protože však výrok rozhodnutí katastrálního úřadu ve věci správnosti zákresu předmětné hranice stěžovatel nepovažoval za zcela jasný a srozumitelný, přistoupil ke změně výroku tohoto rozhodnutí tak, jak je citováno shora.

Žalobci napadli shora označené rozhodnutí stěžovatele žalobou u krajského soudu, v níž shodně jako v podaném odvolání namítali, že při tvorbě digitální katastrální mapy jim byla způsobena majetková újma, neboť hranice pozemků v jejich vlastnictví byla (oproti původní katastrální mapě) posunuta ve prospěch přilehlých parcel jiných majitelů. Žalobci uvedli, že správní orgány obou stupňů opřely svá rozhodnutí o vyhlášku č. 190/1996 Sb., podle které se vzniklé rozdíly ve výměrách pozemků pohybují v toleranci, kterou předmětná vyhláška připouští. Tento postup pokládali za v příkrém rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva možné pouze ve veřejném zájmu na základě zákona a za náhradu. V této souvislosti žalobci navrhovali, aby jejich vlastnická práva byla bezezbytku obnovena, případně aby jim byla poskytnuta přiměřená peněžní náhrada.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí stěžovatele včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že stěžovatel beze zbytku nenaplnil povinnosti vyplývající mu z ustanovení § 3 odst. 4 a § 59 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“). V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že pouhé porovnání výměr vypočtených ze souřadnic s výměrami uvedenými v souboru popisných informací obnoveného katastrálního operátu nelze považovat za dostačující. Poukázal na skutečnost, že možnost vzniku reciproční chyby provedené porovnáním se neodhalí tehdy, pokud dosavadní operát vykazuje ohledně údajů ve výměrách dotčených parcel a parcel s nimi sousedících chyby ve smyslu § 8 katastrálního zákona. Krajský soud uzavřel, že z hlediska přesvědčivosti napadeného rozhodnutí je nutno, aby stěžovatel v tomto směru doplnil svá skutková zjištění a zároveň provedl porovnání zákresu hranic pozemků v mapě pozemkového katastru a v digitální mapě prostřednictvím soutisku nové katastrální mapy s mapou pozemkového katastru.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V projednávané věci došlo v rámci obnovy katastrálního operátu (metodou přepracování) k doplnění pozemků ve vlastnictví žalobců (vedených dosud ve zjednodušené evidenci) do souboru geodetických informací (digitální katastrální mapy). Při tomto procesu se jednalo o převod zákresu hranic parcel bývalého pozemkového katastru do souboru geodetických informací katastru nemovitostí (tj. do digitální katastrální mapy) bez zjišťování, vytyčování a zaměřování průběhu hranic pozemků v terénu. V obnoveném souboru popisných informací byly vyznačeny nové výměry parcel vypočtené na podkladě nového geometrického a polohového určení hranic pozemků, které bylo nutno zachovat v rámci mezních odchylek stanovených vyhláškou č. 190/1996 Sb.

Pokud by v důsledku nepřesností při podrobném měření, zobrazení předmětu v katastrální mapě a při výpočtu výměr parcel došlo k chybám, opraví se podle § 8 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona v katastrálním operátu pouze tehdy, dojde-li k překročení mezních odchylek stanovených prováděcí vyhláškou. V případě nepřekročení mezní odchylky se nejedná o opravu chyby v katastrálním operátu ve smyslu § 8 katastrálního zákona, ale pouze o zpřesnění evidenčních údajů katastru nemovitostí (srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 9 As 78/2007 - 118, dostupné na www.nssoud.cz). Pro účely právě posuzované věci tak z výše uvedeného vyplývá, že dojde-li při obnově katastrálního operátu na základě nového geometrického a polohového určení nemovitostí a nového výpočtu provedeného přesnější metodou ke změně (zde snížení) velikosti výměry parcel, přičemž rozdíl ve velikosti dosavadní a nové výměry nepřekročí mezní odchylku stanovenou prováděcí vyhláškou č. 190/1996 Sb., pak se nejedná o chybu v katastrálním operátu, ale pouze o zpřesnění výměry.

V souzené věci přitom Nejvyšší správní soud z obsahu napadeného rozhodnutí ověřil, že stěžovatel se správností geometrického určení předmětné hranice a překročením mezních odchylek zabýval, a v tomto směru své závěry v rozhodnutí řádně odůvodnil. Naproti tomu krajský soud v odůvodnění rozhodnutí vyslovil hypotetické úvahy o tom, k jakým chybám by mohlo při obnově katastrálního operátu docházet a jak by se tyto případné chyby mohly projevit ve správnosti údajů o výměrách dotčených parcel. Blíže však již nerozvedl, jakou souvislost mají tyto úvahy s právě posuzovanou věcí a s konkrétními skutkovými okolnostmi daného případu.

Žalobní řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace a zásadou dispoziční. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), nejde-li o skutečnosti, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti. Z žalobních bodů musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Je tedy plně v dispozici žalobce stanovit meze soudního přezkumu, a to nejen kvantitativně –

označením výroků, které napadá, ale také kvalitativně – uvedením žalobních důvodů, v nichž žalobce soustředí své výtky proti napadenému rozhodnutí.

V projednávaném případě žalobci v podané žalobě namítali, že jim byla při tvorbě digitální katastrální mapy způsobena majetková újma, neboť hranice pozemků v jejich vlastnictví byla oproti původní katastrální mapě posunuta ve prospěch přilehlých parcel jiných majitelů. Tento postup pokládali za v příkrém rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva možné pouze ve veřejném zájmu na základě zákona a za náhradu. V návaznosti na shora uvedené tak není zřejmé (a v tomto směru odůvodnění rozhodnutí soudu neposkytuje žádnou relevantní argumentaci), jaké okolnosti vedly krajský soud k vybočení z mezí vytyčených žalobními body a z jakých důvodů se nad rámec vymezeného rozsahu soudního přezkumu *ex officio* vyslovil k otázkám, které žalobci neučinili předmětem přezkumu v podané žalobě. Rozhodnutí krajského soudu tak z výše uvedených důvodů nemůže obstát, neboť stěžovatele zavazuje ke zkoumání a posuzování takových skutečností, které žalobci neučinili předmětem soudního přezkumu a které nespádají ani do okruhu těch pochybení (vad) správních orgánů, k nimž by krajský soud musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Rozhodnutí krajského soudu je ovšem stiženo další vadou, k níž zdejší soud musel dle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti. Krajský soud se dle zjištění Nejvyššího správního soudu dopustil pochybení, pokud věcně přezkoumal napadené rozhodnutí stěžovatele, aniž by ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přihlédl ke skutečnosti, že toto rozhodnutí je pro vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost výroku nepřezkoumatelné.

Podle § 27a katastrálního zákona není-li stanoveno jinak, platí pro rozhodování podle tohoto zákona správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.).

V zásadě je možno konstatovat, že správní řízení tvoří až do právní moci konečného rozhodnutí jeden celek. To znamená, že odvolací orgán má v řízení o opravném prostředku možnost napravit jak vady řízení před správním orgánem prvního stupně, tak i vady samotného prvostupňového rozhodnutí. Svěřil-li však zákon odvolacímu orgánu možnost změny prvostupňového rozhodnutí (§ 59 odst. 2 správního řádu), omezil tím do určité míry i zásadu dvojinstančnosti správního řízení. V případě změny rozhodnutí platí prvostupňové rozhodnutí společně s rozhodnutím odvolacím, a to v mezích provedených změn. Proto také odborná literatura doporučovala pečlivě vážit situaci, kdy by změna rozhodnutí na základě důkazů opatřených až v odvolacím řízení vedla k plnému nahrazení prvostupňového rozhodnutí (srovnej *Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.; Správní řád, komentář; C. H. Beck, Praha 1999; str. 161 - 163*). Změna, jak je uvedeno, spočívá ve změně výroku rozhodnutí, neboť pouze výrok je tou částí individuálního správního aktu, která je pro jeho adresáty závazná a vykonatelná.

Rozhodnutí odvolacího orgánu pak musí (stejně jako každé jiné správní rozhodnutí) obsahovat předepsané náležitosti podle § 47 správního řádu. Jedná-li se o náležitosti výroku odvolacího orgánu, je nutno především vymezit, jakým způsobem je ve věci (o opravném prostředku) rozhodováno; při změně prvostupňového rozhodnutí pak odvolací orgán musí v rozhodnutí po věcné i po právní stránce specifikovat prováděnou změnu.

V případě žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele pak z jeho výrokové části nepochybně vyplývá, že stěžovatel *změnil* odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí katastrálního úřadu tak, že dva původní výroky v zásadě nahradil textem nového znění, zároveň však do prvního změnou dotčeného výroku prvostupňového rozhodnutí zahrnul i větu, že se *odvolání* žalobce ze dne 23. 7. 2002 *zamítá*.

Tato skutečnost způsobuje, že výrok rozhodnutí stěžovatele je nesrozumitelný, vnitřně rozporný a nelogický, neboť zamítá-li se odvolání (a tedy se potvrzuje prvostupňové rozhodnutí), pak se současně nemůže měnit a *vice versa*. Uvedené závěry odpovídají také dosavadní judikatuře zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002 - 28, publikovaném pod č. 462/2005 Sb. NSS, vyslovil, že „*Důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] je také nesrozumitelnost spočívající v tom, že správní orgán v odvolacím řízení zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, současně však výrok rozhodnutí I. stupně změnil...*“. Shora popsané pochybení stěžovatele při formulaci výroku rozhodnutí pak umocňuje také skutečnost, že výrok o *zamítnutí odvolání* se v důsledku provedené změny stal v rozporu se zásadou dvojinstančnosti řízení integrální součástí výroku prvostupňového rozhodnutí.

S ohledem na vše výše uvedené tak Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí. Krajský soud bude v dalším řízení povinen znovu posoudit zákonnost vydaného rozhodnutí stěžovatele v kontextu závěrů, které v odůvodnění tohoto rozhodnutí vyslovil Nejvyšší správní soud. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. června 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu