



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **R. Š.**, zastoupen JUDr. Marií Minářovou, advokátkou se sídlem Ludmily Konečné 14, Brno-střed, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně**, se sídlem Moravské nám. 1, Brno-střed, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. Mgr. J. B., 2. Mgr. E. B., 3. M. Z., 4. D. M., 5. K. K., 6. M. S. K., 7. A. M., 8. O. T., 9. Ing. S. K., 10. Ing. J. K., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2008 (správně 20. 1. 2009), sp. zn. ZKI-O-202/855/2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2009, čj. 31 Ca 59/2009 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2009, čj. 31 Ca 59/2009 - 52, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce požádal dne 5. 3. 2008 Katastrální úřad Jihomoravského kraje, katastrální pracoviště Brno-město (dále jen „správní orgán I. stupně“), o opravu chyby v katastrálním operátu. Tato chyba má dle žalobce spočívat v tom, že budovy na ulici J. č. p. 27 - 55, v obci Brno, v katastrálním území Medlánky, jsou v katastrálním operátu evidovány jako samostatné budovy (rodinné domy). Vlastnické právo dotčených osob je evidováno vždy k příslušnému rodinnému domu. Dle žalobce se však jedná o jednu velkou budovu, v níž jsou vymezeny bytové jednotky. Vlastníci tedy nemají ve svém vlastnictví jednotlivý

rodinný dům, nýbrž bytovou jednotku v budově a podíl na budově a společných částech budovy, která je nadto rozestavěná.

[2] Správní orgán I. stupně sdělil žalobci přípisem ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. KÚ-168/08-06000, OR 194/2008-702, že neprovedl opravu zápisu v katastru nemovitostí, neboť stávající zápis je v souladu s předloženými listinami. Žalobce ve stanovené lhůtě vyjádřil nesouhlas se závěrem správního orgánu I. stupně, že se nejedná o chybu, a tím bylo zahájeno správní řízení. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 16. 10. 2008, čj. OR-194/2008-702-25, zamítl nesouhlas žalobce s neprovedením opravy v katastru nemovitostí a potvrdil, že i nadále budou předmětné budovy zapsány na příslušných listech vlastnictví dle současného stavu. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Žalovaný dospěl ve shodě se správním orgánem I. stupně k závěru, že evidence předmětných budov v katastru nemovitostí odpovídá obsahu smluv o předání a převzetí rodinného domku do osobního vlastnictví uzavřených mezi SBD Máj a nabyvateli a obsahu kolaudačních rozhodnutí. Z obsahu těchto dokumentů nelze dovodit, že jde pouze o bytové jednotky v jedné stavbě. Záписы provedené v katastrálním operátu na podkladě těchto dokumentů nelze proto považovat za zřejmý omyl při vedení katastru nemovitostí.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. Krajský soud zrušil shora uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Námitku, dle níž je zápis budov v katastru nemovitostí v rozporu se zákonem, shledal krajský soud nedůvodnou, neboť do katastru nemovitostí se zapisují právní vztahy k nemovitostem na podkladě předložených listin, které splňují základní náležitosti. Oprava chyby v katastrálním operátu slouží toliko k odstranění zřejmého omylu. Řádně uzavřené a registrované smlouvy však nejsou zřejmým omylem a správní orgán I. stupně nebyl oprávněn v řízení o opravě chyby v katastrálním operátu posuzovat věcný obsah těchto smluv. Důvodnou však shledal krajský soud námitku, již žalobce napadl zápis jednotlivých domů jako dokončených staveb na základě vydaných kolaudačních rozhodnutí. Ve správním spise totiž nejsou založena pravomocná kolaudační rozhodnutí. Správní orgán I. stupně není oprávněn přezkoumávat postup stavebního úřadu při vydávání kolaudačních rozhodnutí, jeho úkolem je toliko provést zápis do katastrálního operátu v souladu s jemu předloženým kolaudačním rozhodnutím. Aby však mohlo kolaudační rozhodnutí vyvolat s ním spojené účinky, musí nabýt právní moci. V dané věci neobsahuje správní spis žádné kolaudační rozhodnutí opatřené doložkou právní moci. Předmět řízení o odstranění chyby v katastrálním operátu se nedotýkal kolaudace staveb jednotlivých domů. Správní orgány nicméně opřely své závěry o kolaudační rozhodnutí, což ve svém důsledku vedlo k zamítnutí návrhu žalobce. Otázka kolaudace jednotlivých domů je dle soudu vzhledem k předmětu správního řízení irelevantní, byly to však správní orgány, které tuto otázku v odůvodnění svých rozhodnutí otevřely. Nelze akceptovat závěry žalovaného, které nemají oporu ve správním spise (doložení pravomocných kolaudačních rozhodnutí), což plyne např. z rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003 - 51, či rozsudku ze dne 29. 8. 2003, čj. 2 A 1114/2002 OL-23.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že žalobce se svým podáním domáhal opravy zápisu, dle něhož jsou rodinné domy samostatnými stavbami, nikoliv zápisu těchto budov jako dokončených namísto rozestavěných. Předmětem správního řízení tedy byla otázka, zda stávající zápis vlastnických práv k 15 samostatným budovám je chybný v důsledku zřejmého omylu při vedení katastru, a tedy je nutno jej změnit na zápis vlastnických práv k 15 bytovým jednotkám umístěným v jedné budově. Z textu na straně 5 rozhodnutí stěžovatele nepochybně vyplývá, že podkladem pro zápis údajů o předmětných nemovitostech byly především notářsky registrované smlouvy o převodu vlastnictví rozestavěných rodinných domků. Kolaudační rozhodnutí pouze dokladují skutečnost, že v průběhu času byla dokončena výstavba těchto budov již zapsaných v evidenci nemovitostí podle registrovaných smluv. Je tedy zřejmé, že pro opravu zápisu vlastnických práv k těmto budovám, jak byla v daném správním řízení vymezena žalobcem, je kolaudace budov zcela irelevantní. Pokud tedy stěžovatel opřel své rozhodnutí o registrované smlouvy o převodu rodinných domků a navíc též o kolaudační rozhodnutí, která jsou z hlediska předmětu správního řízení irelevantní skutečností, nemění to nic na zákonnosti a správnosti rozhodnutí žalovaného. Jestliže tato irelevantní skutečnost nebyla jediným podkladem pro závěr správního orgánu, že opravu požadovanou žalobcem nelze provést, nemůže soudem vytýkaný formální nedostatek kolaudačních rozhodnutí založených ve spisu způsobit takovou vadu správního řízení, pro kterou by musel soud rozhodnutí správního orgánu zrušit. Stěžovatel odkazuje na právní názory vyjádřené v rozsudcích NSS ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 As 40/2007 - 103, a ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 23/2005 - 93.

[5] Stěžovatel dále nad rámec kasační stížnosti uvedl, že ve sbírce listin katastrálního operátu jsou u předmětných kolaudačních rozhodnutí založena potvrzení stavebního úřadu, že na kolaudačním rozhodnutí nebylo možno vyznačit právní moc, neboť se nedochovaly doklady o doručení tohoto rozhodnutí účastníkům řízení, avšak lze je považovat za pravomocné. Tato potvrzení byla vyžádána správním orgánem I. stupně v roce 1999 v souvislosti s kontrolou údajů katastru nemovitostí. Vzhledem k tomu, že katastr nemovitostí je veřejný a každý má právo do něj nahlížet, mohl žalobce kdykoliv v průběhu správního řízení tyto údaje sám zjistit přímo ze zápisů na příslušných listech vlastnictví. Skutečnost, že se správní orgány o těchto listinách ve svých rozhodnutích nezmínily, je jasným dokladem toho, že je pro odůvodnění svých závěrů považovaly za právně nevýznamné. Citace krajského soudu z rozsudků NSS čj. 4 Azs 55/2003 - 51 a čj. 2 A 1114/2002 OL-23 dokládají, že rozhodnutí stěžovatele těmito vadami netrpí. Z těchto rozsudků totiž vyplývá, že v daných případech nebyly v odůvodnění správního rozhodnutí uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, a nebyly obsaženy ani ve správním spise. Stěžovatel na závěr navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a přiznal mu náhradu nákladů řízení ve výši 7712 Kč, což je částka, kterou stěžovatel uhradil žalobci na základě výroku II. rozsudku krajského soudu a která představuje stěžovatelovy náklady řízení o kasační stížnosti.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalobce

[6] Žalobce ve svém vyjádření ze dne 7. 4. 2010 shrnuje, že se u správního orgánu I. stupně domáhal toho, aby do katastru nemovitostí byl zapsán jako jedna budova rozestavěný bytový dům o 15 bytových jednotkách. Opětovně poukázal na obsah podané žaloby včetně připojených listin a na to, že stavba byla budována jako jeden celek, stavebně-technicky se jedná o jednu stavbu. Takto zahájené stavební řízení nebylo nikdy ukončeno a nedošlo ani k vydání rozhodnutí o změně stavby. Kolaudační rozhodnutí předložená vlastníky nemovitostí nebyla vydána na základě řádného kolaudačního řízení. Pokud byla kolaudační rozhodnutí vydána, nebyla doručena všem dotčeným subjektům, nemohou být v právní moci. Povinností správního orgánu I. stupně bylo, aby odmítl provést zápis jednotlivých staveb jako samostatných budov do katastru nemovitostí na základě kolaudačních rozhodnutí. Spolu s kolaudačním rozhodnutím měl správní orgán požadovat i předložení geometrického plánu o zaměření jednotlivých staveb. Dle žalobce je požadavek, aby správní orgán I. stupně porovnal obsah potvrzení stavebního úřadu s jednotlivými kolaudačními rozhodnutími, oprávněný. Ze samotných kolaudačních rozhodnutí je patrné, že nebyla doručována ostatním dotčeným subjektům kolaudačního řízení. Správní orgán I. stupně je povinen dle § 7 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), revidovat soulad údajů katastru nemovitostí se skutečným stavem v terénu. Zjistí-li nesoulad v údajích, je povinen projednat způsob jeho odstranění. Tuto povinnost správní orgán I. stupně nesplnil, stěžovatel jeho chybu nenapravil. Zápisy v katastru nemovitostí mají zásadní právní účinky, katastr nemovitostí je veřejnou listinou osvědčující existenci vlastnických práv k nemovitostem. Na závěr žalobce navrhl, ale Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžovatel napadá závěr krajského soudu, dle něhož skutkové zjištění žalovaného nemá oporu ve spise, jelikož kolaudační rozhodnutí v něm založená nejsou opatřena doložkami o nabytí právní moci. Jedná se tedy o posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V této souvislosti musel Nejvyšší správní soud přihlédnout k vadě řízení před krajským soudem, která mohla mít vliv na zákonnost rozsudku.

[10] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nemá skutková podstata, kterou vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise tehdy, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru (např. rozsudek ze dne 12. 1. 2005, čj. 4 Azs 300/2004 - 36, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

[11] Povinností správního orgánu předložit soudu na jeho výzvu úplný spisový materiál se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 3. 2008, čj. 1 Afs 7/2008 - 91 (zvýraznění doplněno): „*Správní spisy jsou přitom v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu esenciálním důkazním prostředkem, z něhož krajský soud vychází, neboť při své činnosti také zjišťuje, zda obsah správního spisu je dostatečnou oporou pro žalobou napadené rozhodnutí. Předložení správních spisů nelze v tomto kontextu vnímat jinak, než že budou předloženy úplné a kompletní spisy: už z toho důvodu, že krajský soud má dle § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. možnost rozhodnout ve věci bez nařízení jednání (v těchto situacích pak zjišťuje skutkový stav pouze z těchto spisů). Předložení správních spisů je (spolu s vyjádřením k žalobě) základní obranou žalovaného proti podané žalobě. Pokud správní orgán nepředloží kompletní spis, vystavuje se nebezpečí, že krajský soud rozhodne v jeho neprospěch, a to jen z toho důvodu, že určitý dokument, který mohl rozhodnutí soudu zcela zvrátit, není ve spisu založen. Soud totiž vždy vychází z předpokladu (pokud opak není zcela zřejmý – pak je povinností soudu vyzvat správní orgán k doplnění spisového materiálu), že správní spis byl předložen ve své úplné podobě. Takový postup může být sice vnímán jako poměrně tvrdý, zvláště pokud k nezařazení příslušného dokumentu do spisu došlo jen omylem, avšak je zcela v souladu s principem rovnosti zbraní mezi správním orgánem a žalobcem, který je správnímu soudnictví (na rozdíl od správního řízení) vlastní, jakož i s principem „necht si každý střežit svá práva“. Předložení neúplného správního spisu pak nelze v žádném případě klást k tíži žalobce, ale je to správní orgán, který musí nést následky svého pochybení.“ (shodně též viz rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2009, čj. 1 Afs 146/2008 - 87).*

[12] Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že vycházel nejen z kolaudačních rozhodnutí doručených účastníky řízení v průběhu řízení o opravě chyby v katastrálním operátu, ale též z kolaudačních rozhodnutí předkládaných již v roce 1999 správnímu orgánu I. stupně, které jsou založeny ve sbírce listin pod položkami výkazu změn 392/99 a 339/99. Jestliže je z rozhodnutí správního orgánu I. stupně a potažmo i rozhodnutí stěžovatele zřejmé, že správní orgány vycházely při posuzování předmětu řízení i z jiných dokumentů, které mají trvale k dispozici ve sbírce listin, nebyly však učiněny součástí správního spisu (a to ani jejich kopie), měl krajský soud vyzvat stěžovatele k předložení těchto listin. Teprve pokud by nebyly předloženy ani po výzvě soudu, případně dalších opatření ze strany soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, čj. 6 As 33/2006 - 92), bylo by lze zvažovat zrušení rozhodnutí stěžovatele podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[13] Jelikož sbírka listin tvoří katastrální operát [§ 4 odst. 2 písm. d) katastrálního zákona], který je veřejně přístupný a musí být trvale uchován, nelze očekávat, že jeho součástí budou založeny ve správním spise týkajícím se vedeného správního řízení. V tomto směru se jedná o obdobnou situaci jako v případě zakládání územního plánu obce do správních spisů týkajících se jednotlivých územních řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2008, čj. 6 As 11/2007 - 77, či rozsudek ze dne 3. 3. 2010, čj. 1 As 85/2009 - 108 ve věci *STAVBA, k. s.*).

[14] Jen na okraj lze poznamenat, že by bylo vhodné (zejména s ohledem na následný soudní přezkum rozhodnutí), aby do správního spisu byly zakládány kopie dokumentů obsažených ve sbírce listin katastrálního operátu.

[15] Krajským soudem citovaná judikatura NSS není na daný případ aplikovatelná. Právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003 - 51, tj. že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise, nejsou-li v něm založeny provedené důkazy, je nezpochybnitelný. V daném případě však bylo ze správního rozhodnutí zřejmé, že dokumenty, z nichž správní orgán I. stupně vycházel, jsou založeny ve sbírce listin katastrálního operátu. Rozsudek ze dne 29. 8. 2003, čj. 2 A 1114/2002 OL-23, se týká situace, kdy mezi shromážděnými listinnými důkazy byly rozpory, s nimiž se správní orgán ve svém rozhodnutí nevypořádal. V nyní posuzovaném případě však tato situace nenastala.

[16] Lze tedy uzavřít, že jestliže krajský soud za daných okolností zrušil rozhodnutí stěžovatele dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., aniž by ho nejprve vyzval k předložení dokumentů ze sbírky listin katastrálního operátu, z nichž správní orgán I. stupně vycházel, zatížil tím řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku. K této vadě musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez námitek (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud se tak již nezabýval námitkou stěžovatele, dle níž krajský soud neměl rušit rozhodnutí o odvolání z toho důvodu, že pro věc nerozhodné závěry stěžovatele neměly oporu ve správním spise, jestliže ostatní důvody správního rozhodnutí obstály. Za situace, kdy krajský soud dospěl ke svému závěru procesně vadným způsobem, bylo by nadbytečné hodnotit tuto námitku.

[18] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud poznamenává, že názor krajského soudu, dle něhož kolaudační rozhodnutí, aby mohlo sloužit jako podklad pro zápis budovy do katastru nemovitostí (potažmo pro závěry správního orgánu I. stupně v řízení o opravě chyby v katastrálním operátu), musí být opatřeno doložkou o nabytí právní moci, je nesprávný. Krajský soud tak mylně považuje za pravomocné pouze takové rozhodnutí, které je opatřeno doložkou o nabytí právní moci. Podmínkou nabytí právní moci rozhodnutí však není, aby bylo opatřeno touto doložkou. V právní moci je rozhodnutí tehdy, jestliže se proti němu nelze odvolat (§ 52 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád). Opatření rozhodnutí doložkou o nabytí právní moci je pouze jedním ze způsobů, jak lze prokázat, že rozhodnutí právní moci nabylo. Nejedná se však o způsob výlučný. Často nelze právní moc rozhodnutí prokázat žádným způsobem, např. pro ztrátu či zničení potřebných dokladů, to však neodnímá tomuto rozhodnutí účinky spojené s jeho právní mocí.

[19] Stěžovatel v průběhu řízení o kasační stížnosti předložil soudu kopie listin založených pod položkami výkazu změn 392/99, 339/99 a 306/99 ve sbírce listin katastrálního operátu. Jedná se o kopie kolaudačních rozhodnutí, k nimž jsou připojena potvrzení stavebního úřadu (Úřadu městské části Medlánky) o existenci budovy (rodinného domu). Na těchto potvrzeních je uvedena poznámka, že na kolaudačním rozhodnutí nelze vyznačit jeho právní moc, neboť se nedochovaly doklady o doručení tohoto rozhodnutí účastníkům, avšak lze je považovat za pravomocné. Správní orgán I. stupně ani stěžovatel nejsou oprávněni jakkoliv hodnotit, či dokonce přezkoumávat správnost sdělení stavebního úřadu potvrzující právní moc kolaudačních rozhodnutí. Pokud jde o tvrzení žalobce, že kolaudační rozhodnutí nebyla doručena všem účastníkům řízení, a nemohou tak být v právní moci, lze v obecné rovině odkázat na úpravu okruhu

účastníků kolaudačního řízení obsaženou v § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v době vedení kolaudačních řízení. Účastníkem tohoto typu řízení byl dle tehdy platné právní úpravy toliko stavebník, popř. uživatel stavby, nikoliv však tzv. sousedé.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[21] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této 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 15. září 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda

senátu