



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **JUDr. M. D.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Capouškem, advokátem se sídlem Apolinářská 445/6, Praha 2, proti žalovanému: **Zeměměřičský a katastrální inspektorát v Praze**, se sídlem Pod sídlištěm 1800/9, Praha 8, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) M. Č., II) Ing. M. H., III) R. M., IV) Ing. H. F., V) Ing. R. K., VI) Ing. Č. H., VII) D. S., VIII) J. T., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2008, č. j. ZKI-0-70/557/2008-Ji, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2012, č. j. 8 Ca 330/2008 – 63,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2012, č. j. 8 Ca 330/2008 – 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Návrhem ze dne 16. 2. 2007, podaným u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Praha-západ (dále též „katastrální úřad“), se žalobce domáhal opravy údajů evidovaných v katastru nemovitostí u pozemku p. č. 376/22 v k. ú. Masečín, obec Štěchovice, jehož je vlastníkem. Žalobce požadoval, aby byly opraveny následující údaje: druh pozemku (z „ostatní plocha“ na „lesní pozemek“), způsob využití (z „ostatní komunikace“ na „neuvedeno“) a typ a způsob ochrany nemovitosti (z „neuvedeno“ na „pozemek určený k plnění funkcí lesa“).

[2] Katastrální úřad však v oznámení o neprovedení opravy v údajích katastru nemovitostí ze dne 11. 5. 2007, č. j. OR-116/2007-210/12 uvedl, že návrh považuje za nedůvodný, a žádosti nevyhověl. S tímto závěrem žalobce nesouhlasil a katastrální úřad tak zahájil řízení o opravě chyb v katastru nemovitostí dle § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Následně k žádosti žalobce katastrální úřad usnesením ze dne 19. 3. 2008, č. j. OR-116/2007-210-52, řízení přerušil na dobu 6 měsíců, z důvodů zajištění podkladů k dané problematice.

[3] Proti výše uvedenému usnesení podalo odvolání občanské sdružení Hvozdy, neboť se domnívalo, že přerušení řízení odporovalo především § 64 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“). Řízení lze dle sdružení přerušit jen na dobu nezbytně nutnou. Doba přesahující 5 měsíců není nezbytně nutná pro doložení návrhu na opravu chyby v katastrálním operátu. Takto dlouhé přerušení je navíc v rozporu i s § 6 odst. 1 ve spojení s § 3 a § 2 odst. 2 spr. ř.

[4] Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze (žalovaný) rozhodnutím ze dne 8. 7. 2008, č. j. ZKI-0-70/557/2008-Ji, odvolání vyhověl, rozhodnutí katastrálního úřadu zrušil a řízení zastavil. Podstatnou skutečností pro rozhodnutí byla neexistence důvodů pro opravu chyby ve smyslu § 8 katastrálního zákona. Žalovaný nezměnil usnesení katastrálního úřadu, protože konat řízení v této věci by bylo neúčelné a bez významu. Žadateli lze vyhovět bez řízení, pokud předloží příslušnou listinu.

[5] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze. Dle žalobce předmětný pozemek je a vždy byl lesním pozemkem, tento charakter nikdy neztratil nejen fakticky, ale i co se jeho „právní“ povahy týče. Listina, která prokazuje jiný způsob využití, než zapsaný v katastru nemovitostí, není pro žalobcem požadovanou opravu třeba.

[6] Městský soud žalobu zamítl. Svoje rozhodnutí odůvodnil tím, že neshledal rozpor mezi zápisem v katastru nemovitostí a podkladovými listinami. Navíc k zápisu údajně nesprávné informace mělo dojít před 1. 1. 1993, tedy před zřízením katastru nemovitostí. Použití § 8 katastrálního zákona tak nepřichází v úvahu.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[7] Žalobce (stěžovatel) následně podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Ve stížnosti uvedl, že soud žalobu zamítl pouze na základě právního posouzení § 8 katastrálního zákona, když došel k závěru, že skutečnosti uvedené stěžovatelem nejsou relevantní, protože k zápisu údajně nesprávné informace došlo před 1. 1. 1993. Dle stěžovatele se operát evidence nemovitostí stal na základě § 29 katastrálního zákona katastrálním operátem, a to i s chybnými údaji. Tyto údaje tak lze opravit bez ohledu na to, zda chybný údaj vznikl při vedení katastru nemovitostí, nebo zda byl do něho převzat z dřívější evidence. Zcela restriktivní výklad § 8 katastrálního zákona, jak jej odůvodňuje soud v napadeném rozhodnutí, je nesprávný. Na podporu svého názoru odkázal stěžovatel na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. 30 Ca 93/2000 a právní doktrínu (Barešová, E.; Baudyš, P. *Zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných*

pokračování

právo k nemovitostem, 4. vyd. Praha: C.H.BECK, 2007, s. 778. a Baudyš, P. *Katastr a nemovitosti*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 305).

[8] Dále stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť městský soud nepřihlédl k předloženým důkazům a skutkovým tvrzením, ani se jimi nijak nezabýval a tuto skutečnost nezdůvodnil. Z předložených důkazů bylo však patrné, že pokud by soud danou věc posuzoval i skutkově, uznal by stěžovatelův nárok jako důvodný.

[9] Stěžovatel nesouhlasil ani s tvrzením žalovaného, že konat řízení v této věci je neúčelné a bez významu, když žadateli lze vyhovět bez řízení, pokud předloží dle § 10 odst. 1, písm. d) katastrálního zákona listinu, jež prokazuje jiný způsob využití pozemku. V posuzovaném případě se však jedná o faktický stav, který trval a trvá nadále, k žádné změně tedy nedošlo. To, že na pozemku je účelová komunikace, jak sdělily správní orgány, jen osvědčuje a potvrzuje oprávněnost návrhu stěžovatele.

[10] Stejně tak stěžovatel nemohl postupovat dle pokynů katastrálního úřadu uvedených v oznámení o neprovedení opravy v údajích katastru nemovitostí. Katastrální úřad v něm požadoval doložení rozhodnutí orgánu státní správy lesů o prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkce lesa dle § 3 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Stěžovatel však doložil sdělení uvedeného orgánu, že pozemek již pozemkem určeným k plnění funkcí lesa je, a to ze zákona.

[11] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného rozporoval zde uvedenou argumentaci, že právní vztahy nemohou být dotčeny nebo změněny opravou chyb v katastrálním operátu, pokud jejich změna není doložena listinou (§ 5 odst. 7 katastrálního zákona). Stěžovatel nevidí možnost, jak by opravou chybného údaje k takovému zásahu mohlo dojít. Z právního i faktického hlediska by se stále jednalo a stále jedná o lesní pozemek a stěžovatel požaduje, aby byl údaj v katastru uveden do souladu s tímto faktem. Žalovaný by měl tedy v odůvodnění uvést, pokud by došlo ke změně právních vztahů, o které vztahy se jedná. Pokud tak neučinil, ačkoliv tak učinit měl, ani stěžovatel se nemůže vyjádřit ke konkrétním důvodům.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[12] Žalovaný se ztotožnil s názorem městského soudu a ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel neuvádí žádné nové skutečnosti, které by nebyly známy již městskému soudu, a odkázal na vyjádření k žalobnímu návrhu ze dne 26. 11. 2008.

[13] Nad to žalovaný poznamenal, že dle § 5 odst. 7 katastrálního zákona nemohou být právní vztahy dotčeny opravou chyb v katastrálním aparátu, pokud jejich změna není doložena listinou (k tomu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 - 103 a ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 As 46/2008 - 134.)

[14] Osoby zúčastněné na řízení se ztotožnily s napadeným správním rozhodnutím i s rozsudkem městského soudu a považují kasační stížnost za nedůvodnou.

[15] Osoba zúčastněná na řízení I) krom výše uvedeného uvedla, že uvedené cesty na pozemku p. č. 376/22, k. ú. Masečín jsou historicky užívány od 30. let minulého století a trhové smlouvy na koupi pozemků ke stavbě chat či domů to dokládají. Pokus změnit charakter pozemku v operátu katastru je pouze opětovný pokus o ovládnutí lokality, stejně jako umístění zákazových značek na předmětném pozemku.

[16] Osoba zúčastněná na řízení II) ke kasační stížnosti uvedla, že účelová komunikace p. č. 376/22 se využívá vlastníky dotčených pozemků, rekreačních objektů a objektů pro trvalé bydlení již od roku 1932. Ze strany majitele pozemku se jedná o dlouhodobou šikanu a omezování vlastnických práv majitelů dotčených nemovitostí. Dalším krokem majitele pozemku bylo rozmístění značek „Zákaz vjezdu“ s dodatkovými tabulkami „Jen s povolením vlastníka“. Ke vstupu bylo nutné obdržet povolenku. Některé úseky účelové komunikace majitel zalesnil, zatarasil, oplotil či zastavěl.

[17] Osoba zúčastněná na řízení VII) nadto uvedla, že komunikace, o kterou se jedná, byla budována v 30. letech minulého století jako přístupová cesta k budovaným nemovitostem a je tak soustavně užívána do dnešní doby. Původní pozemek p. č. 376/22 byl les, avšak po rozdělení na menší parcely byl pozemek uvedený pod tímto původním parcelním číslem označen jako cesta. Opravou údajů by došlo k úplné likvidaci majetku zhruba asi 50 vlastníků nemovitostí. Nadto všichni majitelé nemovitostí koupili své domy i s právem užívání cest, vodovodu a elektrifikace.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána v čas, osobou oprávněnou a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud nad rámec jejího rozsahu a uplatněných důvodů, neboť došel k závěru, že napadené rozhodnutí trpí vadami, k nimž byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost je důvodná.

[19] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Nesouhlasil s vypořádáním navrhovaných důkazů v rozhodnutí. Dále z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), konkrétně s jeho závěrem, že postup dle § 8 katastrálního zákona se vztahuje jen na chyby vzniklé po 1. 1. 1993.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť k ní je povinen navíc přihlédnout i z úřední povinnosti. Stěžovatel dovozoval nepřezkoumatelnost rozsudku, aniž by upřesnil, zda má na mysli nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, nebo pro nedostatek důvodu. Soud k této

pokračování

otázce předesílá, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS a ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34).

[21] Ze spisové dokumentace se podává, že stěžovatel k žalobě přiložil opis knihovní vložky č. 190 pro katastrální obec Masečín, opis osvědčení Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru dopravy, ze dne 25. 4. 2008, č. j. 52664/2008/KUSK. Další navrhované důkazy přiložil stěžovatel ke svému vyjádření, ze dne 7. 1. 2009 (např. potvrzení Městyse Štěchovice ze dne 6. 1. 2009, č. j. 25/01/2009, stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí ze dne 22. 4. 2008, č. j. ŽP/S MEUC-023708/2008/L/Mi). Z odůvodnění napadeného rozsudku však není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při jejich hodnocení. O listinách přiložených k žalobě se rozsudek zmiňuje pouze v rekapitulaci a ostatními se nezabýval vůbec. Nejvyšší správní soud tak souladně s předchozími judikaturními závěry seznal námitku stěžovatele, namítající nevypořádání se s navrhovanými důkazy, důvodnou (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52).

[22] Z napadeného rozsudku je navíc seznatelné, že městský soud rozvedl svoje úvahy vedoucí k zamítnutí žaloby jen ve dvou odstavcích odůvodnění. Na straně třetí ve čtvrtém odstavci uvedl že „[z]a chybu ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona je pak možno považovat jen existující rozpor mezi zápisem v katastru nemovitostí a mezi podkladovou listinou, jež je součástí operátu. Takový rozpor však v projednávané věci neexistuje. Z obsahu žaloby, ale i z vyjádření žalovaného je nesporné, že údaj, zapsaný v současné době v katastru nemovitostí, byl převzat z evidence nemovitostí, vedené podle dřívějších právních předpisů, a nadto se opírá o podkladové listiny. Nelze tedy nijak odůvodnit stanovisko, že by byl dán zřejmý omyl při vedení a obnově katastru, neboť mezi zápisem v katastru nemovitostí a podkladovými listinami žádný rozpor shledán nebyl“.

[23] Kromě toho, že městský soud v daném odstavci zřejmě zaměnil důvod pro opravu chyb v katastrálním operátu dle § 8 odst. 1 písm. a) a § 8 odst. 2 katastrálního zákona, jsou jeho tvrzení v rozporu s napadeným rozhodnutím, s vyjádřením žalovaného a samotnou žalobou. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvádí, že „jako cesta byl pozemek p.č. 376/22 označen v operátu jednotné evidence půdy – soupisu parcel pro zjednodušenou jednotnou evidenci půdy, (JEP) uzavřeném dne 12. 3. 1957, s poznámkou, že jde o cestu (...) Podstatou JEP bylo evidování skutečného stavu užívání půdy, bez ohledu na vlastnické vztahy. Jestliže tedy příslušný pracovník stanoveným postupem zjistil, že je pozemek využíván jako cesta, vyznačil tuto skutečnost způsobem tehdy stanoveným. Nejedná se tedy o chybu v údajích katastru, resp. katastrálního operátu ve smyslu ustanovení § 8 katastrálního zákona.“. Ve vyjádření k žalobě žalovaný dále uvedl, že „[v] tomto případě je žádáno o změnu údajů v souboru popisných

informací, které však vznikly v době předcházející zakládání evidence nemovitostí podle zákona č. 22/1964., vzniku katastru nemovitostí.“ Z žaloby naopak vyplývá, že stěžovatel opřel svoji argumentaci o tvrzení, že u předmětného pozemku byl protiprávně změněn druh pozemku na cestu zápisem geometrického plánu z 22. 6. 1933. Pokud jde o tvrzení městského soudu týkající se podkladových listin, i v této otázce panuje mezi stranami spor. Nejvyšší správní soud tak musel z úřední povinnosti i nad rámec kasační námitky konstatovat, že rozhodnutí městského soudu je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodu.

[24] Soud shledal z části důvodnou i druhou kasační námitku, napadající nesprávné posouzení právní otázky městským soudem. Dle § 8 katastrálního zákona na písemný návrh vlastníka, nebo jiného oprávněného, nebo i bez návrhu opraví katastrální úřad chybné údaje katastru, které vznikly a) zřejmým omylem při vedení a obnově katastru, b) nepřesností při podrobném měření, zobrazení předmětu měření v katastrální mapě a při výpočtu výměr parcel, pokud byly překročeny mezní odchylky stanovené prováděcím předpisem. Dle § 29 katastrálního zákona se od účinnosti tohoto zákona operát evidence nemovitostí považuje za katastrální operát.

[25] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že údaje obsažené v evidenci nemovitostí se na základě zákona staly součástí katastru nemovitostí, a proto je možné použít postup na opravu chyb i v případě chybných údajů zapsaných do evidence nemovitostí. Možnost opravit případně chybné údaje postupem dle § 8 katastrálního zákona není však časově neomezená. Přímý vztah, který je mezi katastrálním operátem a evidencí nemovitostí, není mezi předchozími zápisy, resp. je zde založena diskontinuita daná obdobím let 1951 až 1964. Tato diskontinuita byla způsobena především zrušením konstitutivnosti zápisů právních vztahů k nemovitostem ve veřejných knihách v tomto období (zákonem č. 141/1950 Sb., občanský zákoník). Od 1. 1. 1951 tak veřejné knihy přestaly věrně odrážet skutečné vlastnické vztahy a i případné další změny. K nápravě tohoto nežádoucího stavu došlo nabytím účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník a zákon č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí a jeho prováděcí vyhlášky č. 23/1964 (1. 4. 1964), které zavedly komplexní zakládání evidence nemovitostí. Tato evidence však neměla přímou návaznost na dřívější veřejné knihy a pozemkový katastr.

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené již dříve dovodil, že odlišují-li se údaje o druhu a využití pozemků v důsledku změn v evidenci nemovitostí od údajů v pozemkových knihách, neznámá to bez dalšího, že tyto odlišnosti jsou výsledkem zřejmého omylu. Není tak možné dle § 8 odst. 1 katastrálního zákona opravovat chyby, které vznikly v historických evidencích, jež netvoří katastrální operát (viz. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 - 103, č. 2098/2010 Sb. NSS a ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 As 43/2012 - 55).

[27] Výše uvedené závěry potvrzuje i stěžovatelem citovaná literatura: „[z] toho, že katastr nemovitostí zcela převzal operát bývalé evidence nemovitostí, se dovozuje, že opravou chyb lze napravit i chyby vzniklé při zakládání a vedení této bývalé evidence“ (Barešová, E.; Baudyš, P. *Zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem*, 4. vyd. Praha: C.H.BECK, 2007, s. 778), „[p]rotože plně převzal operát bývalé evidence nemovitostí,

pokračování

je stížen vadami, kterými trpěla tato bývalá evidence“ (Baudyš, P. Katastr a nemovitosti. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 305).

[28] Ve druhém a posledním odstavci odůvodnění napadeného rozsudku, ve kterém městský soud rozvedl svoje úvahy, došel k závěru, že „[d]ošlo-li však k zápisu údajně nesprávné informace v roce 1993, tedy před zřízením katastru nemovitostí a před zabájením zápisů podle katastrálního zákona, nepřichází tu použití ustanovení § 8 katastrálního zákona vůbec v úvahu, neboť i kdyby ona informace byla skutečně nesprávná, nevznikla zřejmým omylem při vedení a obnově katastru.“ Nejenže městský soud nijak svůj závěr nezdůvodnil, ale navíc je v přímém rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, a to i s tou, kterou městský soud sám citoval v napadeném rozsudku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 – 103).

[29] Nejvyšší správní soud seznal námitky stěžovatele jako důvodné a nadto z úřední povinnosti konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí i v další části, kterou stěžovatel přímo nenapadal. K tomu poznamenává, že odůvodnění, obsažené ve dvou odstavcích, může být jen stěží dostatečné i v méně právně komplikovaných věcech. Nejvyšší správní soud navíc již několikrát rozhodnul v obdobných věcech, naposledy např. rozsudkem ze dne 31. 10. 2012, č. j. 5 As 62/2011 - 61.

V.

Závěry a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek městského soudu z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.), a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věty první s. ř. s.).

[31] V dalším řízení bude na městském soudu, aby se zabýval všemi žalobními námitkami, ve smyslu odůvodnění tohoto rozsudku znovu posoudil právní problematiku věci a podle výsledku vydal rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

[32] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[33] Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

[34] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i 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 30. května 2013

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu