



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) Z. Z. a b) M. Z.**, oba zastoupeni JUDr. Pavlem Kvíčalou, advokátem se sídlem náměstí T. G. Masaryka 18, Prostějov, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Opavě**, se sídlem Praskova 11, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 10. 2013, č. j. 22 A 12/2011 – 66,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 10. 2013, č. j. 22 A 12/2011 – 66, a rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Opavě ze dne 2. 12. 2010, č. j. ZKI-O-90/542/2010/31, **se zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o žalobě 19.446 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Pavla Kvíčaly, advokáta.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech 32.729 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Pavla Kvíčaly, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobci Z. Z. a M. Z. domáhají u Nejvyššího správního soudu přezkoumání rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 10. 2013, č. j. 22 A 12/2011 – 66.

Krajský soud v Ostravě (dále také „krajský soud“) ve věci rozhodoval znovu poté, co byl jeho předchozí rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, č. j. 7 As 19/2013 - 21, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Krajský soud nyní napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2010, č. j. ZKI-O-90/542/2010/31, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Prostějov, ze dne 9. 9. 2010, č. j. OR-86/2009-709-35. Tímto rozhodnutím nebylo vyhověno nesouhlasu žalobců s provedením opravy druhu pozemku u parcely č. 84/1 a č. 84/2 v katastrálním území D. pod č. j. OR 86/2009-709-2 a bylo rozhodnuto tak, že v katastru nemovitostí jsou v katastrálním území D. dále evidovány na listu vlastnictví č. 113 – společné jmění manželů Z. M. a Z. Z. – parcely č. 84/1 a č. 84/2, obě s druhem pozemku zahrada. Oprava druhu pozemku byla provedena katastrálním úřadem z úřední povinnosti na základě žádosti Městského úřadu v Prostějově o prošetření a případnou opravu druhu předmětných pozemků, a to z důvodu, že předchozí změna druhu pozemků byla provedena katastrálním úřadem nesprávně na základě územního rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 7. 7. 1999, sp.zn. SÚ/1177/99-Sa, které se týká pouze části parcely č. 84/1.

Podle krajského soudu žalovaný správně uvedl, že Městský úřad v Prostějově nepodával návrh na zahájení řízení, nýbrž podnět k zahájení řízení o opravě chyby podle ust. § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „katastrální zákon“). Změnu druhu pozemku nelze provést pouze na základě souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, které není meritorním rozhodnutím, ale pouze závaznou součástí následného rozhodnutí vydaného podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 2006“). Ani na základě územního rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 7. 7. 1999, sp. zn. SÚ/1177/99-Sa, nemohla být provedena změna druhu pozemků, neboť se toto rozhodnutí týkalo pouze části pozemku a žalobci nedoložili geometrický plán, který by umožnil oddělení této části pozemku. Stejně tak situační výkres předložený žalobci nemůže být podkladem pro záznam změny druhu pozemku. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vypořádal s tím, proč neprovedl navržené důkazy. Změny v zápisu lze provést pouze na základě listin vydaných podle zvláštního zákona. Katastrální úřady nemohou vycházet z prostého zjištění faktického stavu, neboť výsledky dokazování nemohou mít charakter listin, které požaduje zákon jako předpoklad provedení změny zápisu v katastru nemovitostí. Ze stejných důvodů zamítl krajský soud navržené provedení důkazů v rámci soudního řízení. Jejich provedení by nemohlo naplnit zákonnou podmínku ust. § 10 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), tj. existenci rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona z roku 2006. Důkaz správními spisy ani záznamy ze stavebního deníku nemohou představovat podklad pro provedení změny zápisu spočívající ve změně druhu pozemku ve smyslu ust. § 6 písm. a) katastrálního zákona. Takovým podkladem nejsou ani listiny předložené žalobkyní a) v rámci ústního jednání před soudem. Skutečnost, že faktické využití pozemků je jiné než zemědělské, sama o sobě, tj. bez existence relevantních listin, nemůže být důvodem pro provedení změny druhu pozemků v katastru nemovitostí. Krajský soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali žalobci jako stěžovatelé (dále jen „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřeli o důvody podřaditelné pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelé namítli, že v žalobě byly navrženy k provedení důkazů konkrétní spisy Ministerstva životního prostředí a Městského úřadu v Prostějově. Krajský soud se s návrhy vypořádal velmi stručně, ale důkazy neprovedl, přitom by vedly k náležitému objasnění věci. Pro stěžovatele bylo rozhodující, že obdrželi oficiální přípis Městského úřadu v Prostějově, podle něhož byl souhlas k odnětí zemědělské půdy dán. Následně i stavební odbor uvedl, že se skutečně na předmětných pozemcích nachází zpevněná plocha. V Opravě chyby v rozhodnutí ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. SÚ/1177/99-Sa (dále jen „Oprava“) byl doplněn bod 3. územního rozhodnutí, kde je uvedeno *„odnímá trvale zemědělskou půdu o výměře 1608 m², parcelní č. 84/1, 84/2, kat. území D., kultura zahrada pro výstavbu odstavné plochy autobazaru.“* Krajský soud je veden úvahou, že souhlas k odnětí půdy zemědělské výrobě dovozují stěžovatelé pouze ze souhlasu vydaného Městským úřadem v Prostějově, odborem životního prostředí. Souhlas však vyvozují především z územního rozhodnutí. Krajský soud má nesprávně za to, že mělo následovat rozhodnutí podle stavebního zákona z roku 2006. V předmětné době se však vztahy řídily zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 1976“). To, že Městský úřad v Prostějově, stavební úřad, ve svém rozhodnutí nedostatečně vymezil území, nemůže být k tíži stěžovatelů. Rovněž předložený situační výkres je důkazem, že oba pozemky byly skutečně odňaty zemědělské výrobě. Navíc je opatřen razítkem Městského úřadu v Prostějově, stavebního úřadu. Jedná se tedy o nedílnou součást schválené dokumentace pro vybudování odstavné plochy, manipulační plochy a parkoviště. Nemusel být proto vyhotovován geometrický plán, případně mohl být vyhotoven katastrálním úřadem. Podle ust. § 6 písm. a) katastrálního zákona se zápis provádí na základě ohlášení vlastníka nebo jiného oprávněného, jehož přílohou je rozhodnutí nebo souhlas vydaný příslušným státním orgánem. Stěžovatelé předložili souhlas k odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě a ten je dostatečným podkladem pro provedení záznamu o změně druhu pozemku. Z vyjádření úředníka ochrany zemědělského půdního fondu lze učinit závěr, že předmětnou plochu bylo možné zpevnit a vzhledem k tomu, že zpevnění plochy nepodléhá žádnému kolaudačnímu řízení, nebylo možno již dále získat jakékoliv jiné správní rozhodnutí. Katastrální úřad porušil ust. § 5 odst. 7 katastrálního zákona, podle něhož nemohou být právní vztahy dotčeny revizí údajů v katastru, opravou chyb v katastrálním operátu, ani obnovou katastrálního operátu, pokud jejich změna není doložena listinou. Katastrální úřad tak neměl právo měnit kulturu pozemku jen na základě podnětu Městského úřadu v Prostějově, bez prokázání příslušnými listinami. Městský úřad v Prostějově dále vydal při stavbě kruhové křižovatky povolení, aby přes předmětné pozemky jezdily nákladní automobily a otáčela se vozidla s přívěsem cisterny. Důkaz tímto spisem také nebyl proveden. Občan by neměl být podroben formalistickým rozhodnutím a jeho důvěra by neměla být narušována ani v případě, že katastrální úřad jeho žádosti nejdříve vyhoví a až na návrh „neúčastníka“ řízení opětovně změnu zruší. Stěžovatelé to cítí jako velkou újmu a snad i jako odvetu. I tajemník Městského úřadu v Prostějově uznal pochybení pracovníka odboru.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stav věci považuje za dostatečně zjištěný. K provedení požadované změny ve využití pozemků o celkové výměře 1608 m² musí být doplněny další listiny prokazující způsob jejich využití po odnětí zemědělské výrobě (kolaudační rozhodnutí, rozhodnutí o využití území), jinak by musel být k předmětnému územnímu rozhodnutí předložen geometrický plán na oddělení části pozemku, dotčeného změnou. V řízení žalovaný řešil pouze skutečnost, zda došlo při vedení katastru k chybě, či nikoliv a pokud zjistil, že k chybě došlo, byl povinen ji opravit. Nedostatečné vymezení území v rozhodnutí stavebního úřadu nemůže napravovat katastrální úřad a zapsat změny údajů katastru, aniž by byly podloženy obsahem listin. Důvody uvedené v kasační stížnosti se vztahují spíše k řízení před stavebním úřadem, nikoli před orgány katastru nemovitostí. Žalovaný dále odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu i žalobou napadené rozhodnutí je třeba zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud také její přípustnost z hlediska ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, a dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č.j. 2 As 67/2010-105, nebo ze dne 6. 8. 2012, č. j. 2 As 40/2012 - 36, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Tato judikaturou dovozená výjimka se plně vztahuje i na nyní projednávanou věc. Předchozím rozsudkem totiž Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu pouze z toho důvodu, že krajský soud neprovedl navržené důkazy, nerozhodl o jejich neprovedení, ani jejich neprovedení nijak nezduvodnil. Jednalo se tedy o procesní pochybení, pro které nemohl Nejvyšší správní soud v dřívějším rozsudku přistoupit k věcnému přezkumu rozsudku krajského soudu. Předchozí rozsudek by tedy stěžovatele v uplatnění stížných námitek mohl limitovat pouze v případě, že by hodlali rozporovat dřívější závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že krajský soud měl rozhodnout, které

pokračování

z navržených důkazů provede, a případně náležitě zdůvodnit, proč některý z navržených důkazů neprovedl. Žádnou nyní uplatněnou stížní námitku tak nelze z pohledu ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. považovat za nepřipustnou.

Nejvyšší správní soud se přesto nemohl některými námitkami zabývat, neboť představují nové důvody, které stěžovatelé neuplatnili v řízení před krajským soudem. Takovými novými důvody jsou například tvrzení stěžovatelů, že nedostatečné vymezení území v územním rozhodnutí nemůže být k jejich tíži, že s ohledem na situační výkres opatřený razítkem stavebního úřadu nemusel být vyhotovován geometrický plán, nebo že bylo porušeno ust. § 5 odst. 7 katastrálního zákona. Stěžovatelům objektivně nic nebránilo v tom, aby tyto důvody uplatnili již před krajským soudem. Na základě zásady *vigilantibus iura scripta sunt* lze proto po nich spravedlivě žádat, aby nesli nepříznivé následky spojené s neuplatněním uvedeného stížního důvodu již v řízení o žalobě (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS).

V posuzované věci provedl katastrální úřad opravu chyby v katastrálním operátu podle ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, podle něhož na písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví katastrální úřad chybné údaje katastru, které vznikly zřejmým omylem při vedení a obnově katastru.

Jak vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2006, č. j. 2 As 58/2005 - 125 (č. 986/2006 Sb. NSS), institut opravy chyb v katastrálním operátu „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.“ V rozsudku ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 As 88/2009 - 75, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud doplnil, že „[o]pravou chyby dochází pouze k dodatečnému nahrazení údaje chybně evidovaného v katastrálním operátu údajem z hlediska právní úpravy katastru nemovitostí správným, tedy takovým údajem, který je v souladu s listinami založeným ve sbírce listin. To ještě nevylučuje, že skutečným vlastníkem dané nemovitosti či nositelem jiného zapisovaného práva k nemovitosti je někdo jiný, než komu zápis v katastru svědčí, pouze se presumuje, že zápis v katastru odpovídá skutečnosti (viz § 11 a § 16 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem). Pokud se stěžovatelka skutečně domnívá, že je vlastníkem zmiňovaného pozemku parc. č. 111/20, je na ní, aby se domáhala ochrany příslušnou žalobou v občanském soudním řízení. Pokud by pak soud v občanském soudním řízení rozhodl v její prospěch, bylo by takové pravomocné soudní rozhodnutí dostatečným podkladem i pro změnu údajů v katastru nemovitostí.“

Výše popsaný charakter institutu opravy chyby v katastrálním operátu se logicky odráží také v interpretaci pojmu „zřejmý omyl“ ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona. V rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 - 103 (č. 2098/2010 Sb. NSS), například Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tento pojem je potřeba

„vykládat vždy v souvislosti s konkrétním případem. Obecně sem lze zařadit jak omyl týkající se skutkových okolností (error facti - zejména případy chyb v psaní a počítání, jako zápis jiných údajů, zápis údajů neobsažených v podkladové listině či např. i opomenutí zapsat údaj v podkladové listině obsažený) tak omyl právní (error iuris - např. zápis právního vztahu, který právní řád nezná, či zápis skutečnosti na základě listiny, která nesplňuje požadavky stanovené katastrálním zákonem). Tento omyl bude přitom pravidelně způsoben činností pracovníka katastru. Omyl je totiž charakteristický vždy tím, že je v něm obsažen lidský činitel. Jako omyl proto nelze posuzovat objektivní skutečnosti způsobující nesoulad katastru se skutečným stavem (např. změnu právní úpravy zápisů do katastru, či zničení katastrálního operátu v důsledku požáru či povodně: zde nelze rozpor se skutečným stavem napravit opravou zřejmého omylu, nýbrž cestou revize či obnovy katastrálního operátu).“ V rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 As 46/2008 - 134, dostupném na www.nssoud.cz, pak zdůraznil, že „oprava chyby v katastru nemovitostí nemůže zakládat, měnit či rušit vlastnická a jiná věcná práva k nemovitostem. [...] Provedením opravy zápisu se tedy skutečný právní vztah k nemovitosti nemění; ten lze změnit jen na základě příslušné listiny. Dále je nutné vzít v potaz, že omyl musí být podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona zřejmý - katastrální úřad tedy nemůže přistoupit k opravě chyby, která je nejasná nebo sporná.“ V rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 187/2012 - 31, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „omyl ve smyslu ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona musí být zřejmý, tj. jednoznačně seznatelný. Postupem podle ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona nelze napravit jakýkoliv nesoulad mezi evidovanými údaji a skutečností. Pokud subjekt namítá existenci chyby, která je nejasná nebo sporná, může se ochrany svých práv domoci především u civilních soudů, například cestou žaloby na určení existence jím tvrzeného práva (§ 80 písm. c) o. s. ř.).“

Při procesu opravy chyby v katastrálním operátu se tedy zkoumá pouze to, zda se pracovník katastrálního úřadu při provádění zápisu do katastru nemovitostí dopustil zřejmého omylu. Není rozhodné, zda zápis v katastru nemovitostí odpovídá skutečnosti. Proto nelze shledat důvodnou námitku, že nebyl zjištěn dostatečně skutkový stav. Správní spisy, stavební deník ani situační výkres nebyly podkladem pro zápis změny druhu pozemku. Nemohou tudíž ani sloužit k prokázání toho, zda pracovník katastrálního úřadu, vycházející výlučně z jiných podkladů, při tomto zápisu zjevně pochybil. Neprovedení těchto důkazů ve správním i soudním řízení bylo tedy oprávněné, neboť nemohly nijak přispět k objasnění věci - tj. objasnění existence či neexistence zřejmého omylu. Pro posouzení této otázky je primárně potřebné zabývat se otázkou, zda listina předložená k provedení zápisu byla způsobitým podkladem pro tento zápis.

Ze stejných důvodů je zcela bezpředmětné tvrzení stěžovatelů, že předmětné pozemky byly skutečně odňaty zemědělské výrobě. Podkladem pro změnu druhu pozemku v katastru nemovitostí není samotné odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, které zpravidla realizuje vlastník pozemku na základě rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona z roku 1976 či 2006, nýbrž pouze a jen toto rozhodnutí (viz dále).

Stejně tak nemůže být vůbec rozhodné, že stavební úřad ve zcela jiném řízení povolil při stavbě kruhové křižovatky, aby přes dotčené pozemky jezdily nákladní automobily. Toto povolení nebylo a ani nemohlo být listinou, která by mohla být podkladem pro provedení změny druhu pozemků v katastru nemovitostí. Zároveň

pokračování

nemohlo ani jiným způsobem zavazovat žalovaného a katastrální úřad v nyní posuzované věci.

Stěžovatelé však především namítají, že původní změna druhu pozemků č. 84/1 a č. 84/2 v katastrálním území D. ze zahrady na ostatní plochu se způsobem využití manipulační plocha byla provedena katastrálním úřadem správně. Brojí tedy proti závěru správních orgánů a krajského soudu, že tato změna byla důsledkem zřejmého omylu. Právě tato otázka je zde jádrem sporu.

Provedení záznamu spočívajícího ve změně druhu pozemku se v tomto případě řídí vedle obecné úpravy provádění záznamu údajů v katastru nemovitostí také speciální úpravou obsaženou v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu.

Podle ust. § 9 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského fondu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytný k vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2.

Podle ust. § 10 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. Žadatel je povinen plnit podmínky v něm stanovené ode dne, kdy tato rozhodnutí nabyla právní moci, popřípadě ve lhůtách v nich určených. Platnost vydaného souhlasu je totožná s platností těchto rozhodnutí a prodlužuje se současně s prodloužením jejich platnosti podle zvláštních předpisů.

Podle ust. § 10 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů a ohlášení vlastníka katastrální úřad provede změnu druhu pozemku v katastru nemovitostí, je-li souhlasem k odnětí dotčen pozemek uvedený v § 1 odst. 2 tohoto zákona, nebo provede změnu druhu pozemku (kultury), je-li tímto souhlasem dotčena nezemědělská půda náležející do zemědělského půdního fondu (§ 1 odst. 3).

Ve všech citovaných ustanoveních jsou odkazy na zvláštní předpisy doplněny poznámkou pod čarou odkazující na stavební zákon z roku 1976. S ohledem na jeho nahrazení stavebním zákonem z roku 2006 je nutno citovaná ustanovení vztáhnout na rozhodnutí vydaná podle obou těchto zákonů.

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitce stěžovatelů, že krajský soud nesprávně odkazoval na stavební zákon z roku 2006, ačkoliv územní rozhodnutí bylo v daném případě vydáno podle stavebního zákona z roku 1976. Odkazy krajského soudu na stavební zákon z roku 2006 byly učiněny pouze v rámci obecných úvah o interpretaci ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Krajský soud nečinil žádnou úvahu o tom, že by pro účely odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu byl rozdíl mezi územním rozhodnutím vydaným podle stavebního zákona z roku 1976 a územním rozhodnutím vydaným podle stavebního zákona z roku 2006. Nezabýval se ani aplikací ustanovení stavebního zákona z roku 1976 či 2006, neboť jádrem sporu byla interpretace a

aplikace ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a katastrálního zákona.

Co se týče interpretace dotčených ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, nelze krajskému soudu nic vytknout. Z ust. § 10 odst. 3 tohoto zákona jednoznačně vyplývá, že změnu druhu pozemku v katastru nemovitostí provádí katastrální úřad na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů, čímž se zejména myslí stavební zákon z roku 1976 nebo 2006. Podkladem pro záznam tedy *a contrario* jednoznačně nemůže být souhlas vydaný podle ust. § 9 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Na uvedeném nemůže nic změnit ust. § 6 písm. a) katastrálního zákona, podle něhož zápis jiných údajů a jejich změn se provádí na základě ohlášení vlastníka nebo jiného oprávněného [§ 10 odst. 1 písm. d)], jehož přílohou je rozhodnutí nebo souhlas vydaný příslušným státním orgánem podle zvláštního právního předpisu, je-li takové rozhodnutí nebo souhlas vyžadován.

Uvedené ustanovení je ve zdánlivém rozporu s ustanoveními zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Zatímco podle katastrálního zákona může být obecně podkladem pro záznam i souhlas vydaný příslušným státním orgánem, ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu plyne, že podkladem pro zápis změny druhu pozemku v souvislosti s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu nemůže být souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, nýbrž až případné následné rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Tuto situaci však řeší obecná zásada, podle níž je nutno při střetu obecné úpravy s úpravou zvláštní dát přednost aplikaci úpravy zvláštní (zásada *lex specialis derogat legi generali*). V daném případě je obecná úprava jednoznačně obsažena v katastrálním zákoně, neboť ten dopadá na všechny případy provádění zápisu v katastru nemovitostí. Naproti tomu zákon o ochraně zemědělského půdního fondu upravuje konkrétní případ provedení zápisu změny druhu pozemku v katastru nemovitosti v souvislosti s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Ust. § 10 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je tedy speciální k ust. § 6 písm. a) katastrálního zákona.

Jelikož je nutno dát přednost speciálnímu ust. § 10 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, podkladem pro provedení zápisu změny druhu pozemku v katastru nemovitostí v důsledku odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nemůže být souhlas s odnětím podle ust. § 9 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, nýbrž výlučně navazující rozhodnutí podle zvláštních předpisů.

Za ono navazující rozhodnutí podle zvláštních předpisů bude zpravidla nutno považovat rozhodnutí podle stavebního zákona z roku 1976 nebo 2006, po němž již nemá navazovat další stádium, které by mělo být zakončeno rozhodnutím podle těchto zákonů. Často se tak bude jednat až o kolaudační rozhodnutí vydané po předcházejícím územním rozhodnutí a stavebním povolení. Podobně jako v projednávaném případě, se však může jednat již o územní rozhodnutí, nemá-li na ně již žádné další rozhodnutí navazovat. Tak tomu může být právě v případě územního rozhodnutí o (změně) využití území.

pokračování

Mezi stěžovateli a žalovaným není sporu o tom, že realizace územního rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 7. 7. 1999, sp. zn. SÚ/1177/99-Sa, tj. zpevnění plochy na předmetných pozemcích, již nepodléhalo žádnému dalšímu rozhodnutí. Na toto územní rozhodnutí tedy nenavazovalo ani nemělo navazovat žádné další rozhodnutí podle stavebního zákona z roku 1976 nebo 2006. Jedná se proto v obecné rovině o způsobilý podklad pro provedení záznamu změny druhu pozemku v katastru nemovitostí na základě ust. § 10 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Je-li podkladem pro provedení záznamu v katastru nemovitostí rozhodnutí podle stavebního zákona z roku 1976 nebo 2006 (zde územní rozhodnutí), je toto rozhodnutí nejpodstatnější také pro rozsah změny druhu pozemku. Může se totiž stát, že souhlas s odnětím pozemků zemědělské výroby je širší než následně vydané územní rozhodnutí. Ačkoliv je souhlas podle ust. § 10 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu závaznou součástí územního rozhodnutí, může se jí stát jen ve vztahu k pozemkům, kterých se toto územní rozhodnutí dotýká. Může tak dojít k faktickému omezení dopadu souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. V zájmu ochrany zemědělského půdního fondu je na místě provádět změnu druhu pozemku v katastru nemovitostí jen v rozsahu, v jakém bude skutečně v souladu se zákonem půda odňata ze zemědělského půdního fondu. Pokud nedojde k odnětí určitého pozemku ze zemědělského půdního fondu vůbec nebo bude odnětí provedeno bez příslušného rozhodnutí (např. územního rozhodnutí), nebude změna druhu pozemku v katastru provedena, třebaže s tím orgán ochrany zemědělského půdního fondu původně souhlasil.

Těmito úvahami byl zjevně veden krajský soud, když konstatoval, že na základě územního rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 7. 7. 1999, sp. zn. SÚ/1177/99-Sa, bylo možné provést změnu druhu pozemku pouze ve vztahu k části pozemku parc. č. 84/1, neboť toto rozhodnutí se týká pouze manipulační plochy o rozměrech 14,5 x 38,0 m.

Pokud by se uvedené územní rozhodnutí skutečně jednoznačně vztahovalo pouze k části pozemku parc. č. 84/1, bylo by nutné považovat provedení změny druhu pozemku ve vztahu k oběma pozemkům parc. č. 84/1 a 84/2 za důsledek zřejmého omylu ve smyslu ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona. V souladu s výše citovanou judikaturou by totiž byly zapsány údaje neobsažené v podkladové listině a jednalo by se tak o zjevný omyl týkající se skutkových okolností.

Nejvyšší správní soud se nicméně neztotožňuje s hodnocením obsahu územního rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově ze dne 7. 7. 1999, sp. zn. SÚ/1177/99-Sa, ze strany správních orgánů a krajského soudu.

Dne 3. 2. 1999 vydal Městský úřad v Prostějově, odbor životního prostředí a dopravy pod sp. zn. ŽP/14/63/99 – Kou „*Souhlas k odnětí zemědělské půdy zemědělské výroby dle § 9 zákona [o ochraně zemědělského půdního fondu]*“. V něm uvedl, že „*uděluje souhlas podle § 9, odst. 6 zákona k odnětí půdy za předpokladu splnění následujících podmínek:*
1. *odnímá trvale zem. půdu o výměře 1608 m² parcelní číslo 84/1,84/2 katastrální území D. kultura zahrada pro výstavbu odstavné plochy autobazaru*
2. [...]“

Následně vydal Městský úřad v Prostějově, stavební úřad, rozhodnutí ze dne 7. 7. 1999, sp.zn. SÚ/1177/99-Sa, s následujícím výrokem: „Podle výsledků řízení vydává stavební úřad Městského úřadu v Prostějově ve smyslu § 39-40 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a § 5 vyhl. č. 132/1998 Sb.

územní rozhodnutí o využití území

části pozemku parc. č. 84/1 (zahrada), kat. území D. na odstavnou plochu pro osobní auta

1. *Majetkoprávní poměry jsou řešeny: [...].*
2. *Další podmínky: [...].“*

Dne 3. 8. 1999 pak vydal Městský úřad v Prostějově, stavební úřad, pod sp. zn. SÚ/1177/99-Sa správní akt s označením „Oprava chyby v rozhodnutí“, v němž uvedl: „Při písemném vyhotovení rozhodnutí stavebního úřadu Městského úřadu v Prostějově zn.: SÚ/1177/99-Sa ze dne 7. 7. 1999 došlo k chybě při přepisování konceptu rozhodnutí, když byl vynechán bod 3 (podmínky vynětí ze ZPF):

3. *Nutno dodržet podmínky souhlasu k odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě dle § 9 zákona č. 334/1992 Sb. o ochraně ZPF ze dne 3. 2. 1999 zn.: ŽP/14/63/99-Kou:*

1. *odnímá trvale zemědělskou půdu o výměře 1608 m², parc. č. 84/1, 84/2, kat. území D., kultura zahrada pro výstavbu odstavné ploch autobazaru.*
2. *[...].“*

V souladu s ust. § 47 odst. 6 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném k provedení opravy rozhodnutí, je nutno za součást územního rozhodnutí ze dne 7. 7. 1999, sp.zn. SÚ/1177/99-Sa, považovat i bod 3. doplněný opravou ze dne 3. 8. 1999, sp.zn. SÚ/1177/99-Sa.

Formulace podmínky „odnímá trvale zemědělskou půdu o výměře 1608 m², parc. č. 84/1, 84/2, kat. území D., kultura zahrada pro výstavbu odstavné ploch autobazaru“ není příliš vhodná. V první řadě se nejedná o žádnou podmínku, kterou by měl dodržet adresát správního rozhodnutí. Ačkoliv je citovaná věta obtížněji uchopitelná, její nejpříležitější možná interpretace je taková, že správní orgán svým rozhodnutím mimo jiné odnímá půdu ze zemědělského půdního fondu. V druhé řadě je tato formulace nevhodná z toho důvodu, že k samotnému odnětí nedochází rozhodnutím správních orgánů, nýbrž až následným jednáním adresáta rozhodnutí.

V každém případě Nejvyšší správní soud sdílí přesvědčení stěžovatelů, že citovaná formulace zcela oprávněně vyvolává v adresátech předmětného územního rozhodnutí dojem, že v důsledku změny využití části pozemku parc. č. 84/1 mohou být ze zemědělského půdního fondu odňaty oba dotčené pozemky (parc. č. 84/1 a 84/2), a to v celém svém rozsahu. Ačkoliv tedy územní rozhodnutí směřuje primárně k využití části pozemku parc. č. 84/1, jeho výrok sekundárně upravuje nakládání s oběma pozemky. Vzhledem k absenci podrobnějšího zdůvodnění územního rozhodnutí nelze vyhodnotit, zda tento důsledek byl stavebním úřadem zamýšlen či nikoliv. *A priori* není možné vyloučit takový záměr stavebního úřadu vedený úvahou, že pro následné využívání odstavné plochy bude potřeba oba pozemky využívat k nezemědělským účelům, tj. odejmout ze zemědělského půdního fondu.

pokračování

Výrok územního rozhodnutí ze dne 7. 7. 1999, sp. zn. SÚ/1177/99-Sa, se tedy při jeho shora popsané interpretaci týká nejen části pozemku parc. č. 84/1 (co do jejího využití pro odstavnou plochu) ale také zbytku pozemku parc. č. 84/1 a pozemku parc. č. 84/2 (co do oprávnění stěžovatelů k jejich odnětí ze zemědělského půdního fondu, tj. k jejich nezemědělskému využití způsobem nepodléhajícím dalšímu rozhodnutí). Takové posouzení obsahu územního rozhodnutí je podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela logické a pro jeho adresáty také mnohem srozumitelnější. Stavební úřad ve svém rozhodnutí s odkazem na souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu vyslovil, že tuto půdu (v rozsahu dvou dotčených pozemků) „odnímá“. Jen stěží by bylo možné říci, že tato pasáž z výroku rozhodnutí není směrodatná a katastrální úřad se má řídit jinou pasáží téhož výroku, týkající se pouze části jednoho z obou pozemků.

Ve světle výše uvedeného se tedy provedení záznamu v katastru nemovitostí, spočívajícího ve změně druhu pozemků parc. č. 84/1 a č. 84/2 v katastrálním území D. ze zahrady na ostatní plochu se způsobem využití manipulační plocha na základě územního rozhodnutí ze dne 7. 7. 1999, sp. zn. SÚ/1177/99-Sa, v žádném případě nejeví jako zřejmý omyl. Mnohem pravděpodobněji se jedná o výsledek volní úvahy pracovníka katastrálního úřadu, který patrně v důsledku podobné interpretace obsahu územního rozhodnutí shledal, že toto rozhodnutí je způsobitelným podkladem pro změnu druhu obou pozemků. I kdyby však nebyl pracovník katastrálního úřadu veden těmito úvahami a záznam provedl skutečně v důsledku omylu, rozhodně se nejednalo o omyl zřejmý, tj. jednoznačně seznatelný.

Nedošlo-li v daném případě ke zřejmému omylu při vedení nebo obnově katastru, nebyly dány podmínky pro opravu chyby v katastrálním operátu dle ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 10. 2013, č. j. 22 A 12/2011 - 66, je opodstatněná a proto napadené rozhodnutí podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku městského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Opavě ze dne 2. 12. 2010, č. j. ZKI-O-90/542/2010/31. Podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé měli v řízeních o kasačních stížnostech i v řízení o žalobě úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasačních stížnostech.

V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelů zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejich zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (účast při dvou jednáních u krajského soudu) v hodnotě 4.960 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. g) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“] celkem částku 9.920 Kč. Náhrada hotových výdajů se pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu), cestovného za dvě cesty k soudním jednáním z Prostějova ke krajskému soudu a zpět v celkové výši 3.098 Kč (cesta na vzdálenost 2 x 119 km s vozidlem o průměrné spotřebě 9,36 l/100 km benzínu Natural 95 a cesta na vzdálenost 2 x 119 km s vozidlem o průměrné spotřebě 6,7 l/100 km nafty; náhrada za používání motorového vozidla a cena pohonných hmot stanovena dle vyhl. č. 472/2012 Sb.) a z náhrady za promeškaný čas strávený při těchto cestách (4 hodiny) ve výši 800 Kč [8 x 100 Kč dle ust. § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu]. Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů a která činí 3.028 Kč. Jelikož mají stěžovatelé právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovatelům k rukám jejich advokáta náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 19.446 Kč.

Ve dvou řízeních o kasačních stížnostech představovaly náklady řízení stěžovatelů zaplacené soudní poplatky ve výši 20.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejich zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (2 x podání kasační stížnosti) v hodnotě 4.960 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] celkem částku 9.920 Kč. Náhrada hotových výdajů se pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, která činí 2.209 Kč. Jelikož mají stěžovatelé právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovatelům k rukám jejich advokáta náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ve výši 32.729 Kč.

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

V Brně dne 23. ledna 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu