



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **RNDr. M. M., Ph.D.**, zast. JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Hanušovice**, se sídlem Hlavní 92, Hanušovice, zast. JUDr. Josefem Sedláčkem st., advokátem se sídlem Starobranská 327/4, Šumperk, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 9. 2. 2021, č. j. 65 A 98/2020 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 3 400 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Jaromíra Kyzoura, advokáta se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci je řešena otázka zákonnosti zásahu do práv vlastníka nemovitosti provedeného změnou údaje o způsobu využití stavby v agendovém informačním systému z „rodinný dům“ na „jiná stavba“, a postup při takové změně.

[2] Na základě provedení státního dozoru týkajícího se budovy (stavby) č. p. X, která je součástí pozemku parc. č. X v k. ú. Kunčice pod Králickým Sněžníkem, změnil žalovaný v Informačním systému územní identifikace (dále jen „ISÚI“) údaj o způsobu využití stavby ve vlastnictví žalobce z „rodinný dům“ na „jiná stavba“, čímž došlo následně i ke změně v Registru územní identifikace, adres a nemovitostí (dále jen „RÚIAN“). Tuto

změnu žalovaný odůvodnil tím, že stavba jako celek není v souladu s aplikovatelnými právními předpisy pro rodinný dům.

[3] Žalobce se u krajského soudu bránil proti tomuto postupu zápůřčí zásahovou žalobou. Té krajský soud napadeným rozsudkem vyhověl, a určil, že výše uvedená změna byla nezákonným zásahem (výrok I.); dále zakázal žalovanému, aby z tohoto údaje při své správní činnosti vycházel (výrok II.); přikázal mu provést změnu údaje zpět na „rodinný dům“ (výrok III.); zamítl část žaloby, ve které žalobce požadoval nařízení zrušení změny využití (výrok IV.); a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok V.).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností s šesti kasačními námitkami, na základě kterých navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] V první kasační námitce stěžovatel namítá, že závěr o dotčení žalobce na jeho právech změnou údajů učinil krajský soud předčasně a pouze na základě žalobcových tvrzení. K dotčení žalobcových práv by přitom mohlo dojít pouze, pokud by změna údajů v registru byla objektivně nesprávná, což není případ projednávané věci.

[6] Druhá námitka se věnuje skutkovým zjištěním. Stěžovatel namítá, že krajský soud opomenul část zprávy katastrálního úřadu týkající se sporné stavby, ze kterého vyplývá, že katastrální úřad zapsal údaj „rodinný dům“ v roce 2012 bez jakéhokoliv podkladu, tedy nezákonně (podklad pro zápis údaje byl přitom podle tehdejší legislativy podmínkou). Původní zápis tak je zjevnou chybou, kterou byl povinen opravit. Krajský soud se pak měl zabývat tím, jak záznam v roce 2012 vznikl.

[7] Ve třetí kasační námitce stěžovatel uvádí, že jelikož neexistují podklady pro určení způsobu užívání stavby, musel zapsat jako způsob využití „jiná stavba“. Jako editor totiž odpovídá za správnost údajů, stejně jako za to, že zapsané údaje jsou v souladu s podklady. Jiný výsledek by nepřineslo ani označení údaje jako nesprávného – v obou případech totiž dojde k odstranění údaje a pozice žalobce by byla stejná.

[8] Ve čtvrté námitce rozporuje krajským soudem konstatovaný nesoulad postupu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Přiznává, že bylo v jeho možnostech žalobce dopředu o záměru údaj změnit uvědomit, nicméně chování žalobce ukázalo, že by to bylo formalistické a bezúčelné, jelikož ke stavbě nemá zachované potřebné podklady. Na žalobci přitom leží důkazní břemeno.

[9] Obsahem páté kasační námitky je nepřípustnost žaloby. Podle stěžovatele totiž žalobce nevyčerpal jiné prostředky nápravy, za což považuje doložení listin prokazujících účel stavby.

[10] V šesté námitce pak stěžovatel napadá pravomoc soudu k vydání výroku II. a III. U výroku II. mu není zřejmé, jaký postup je zakázán, když je pouze editorem a podle údajů nikterak nepostupuje. Výrokem III. pak fakticky nahradil činnost správního orgánu,

pokračování

což mu nepřísluší. V řízení nebylo prokázáno jakýmkoliv důkazem, že by šlo o rodinný dům.

[11] Žalobce ve svém vyjádření k první kasační námitce uvádí, že aktivní legitimace plyne ze žalobcových tvrzení, což vyplývá ze zákona i judikatury. V žalobě přitom příslušná tvrzení dostatečně rozvedl. U druhé kasační námitky se žalobce vyjadřuje k obsahu sdělení a uzavírá, že nejde o vadu, která by měla vliv na řízení. Dále pak rozebírá změnu údaje v roce 2012. Ke třetí námitce uvádí, že ke stavbě existuje řada podkladů prokazující její využití k bydlení a blíže na ně odkazuje. Nadto závěr o tom, že stavba je „jinou stavbou“, musí být podložen. Kategorie „jiná stavba“ není sběrnou kategorií pro případy, kdy není doložen účel stavby. U čtvrté námitky uvádí, že se stěžovatel nezajímal v tomto ohledu o jakoukoliv součinnost. Dále poukazuje na to, že v průběhu řízení stěžovatel postupně doplňoval důvody pro změnu údaje. Za absurdní pak považuje stěžovatelovu argumentaci o důkazním břemenu – je to totiž právě on, kdo má povinnost z úřední povinnosti zjistit rozhodné okolnosti. K páté námitce žalobce s poukazem na judikaturu zdejšího soudu uvádí, že zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění do 15. 3. 2021 (dále jen „ZZR“), neobsahuje jinou možnost nápravy. Za absurdní pak považuje, aby dokládal požadované listiny, když stěžovatel provedl změnu údajů přesvědčen o správnosti svého postupu. Ve vyjádření k šesté námitce žalobce poukazuje na to, že zákaz vycházení z provedeného zásahu ve výroku II. je běžný. Stěžovatel je zároveň stavebním úřadem, a podle zákona vychází z informací vedených v ISÚI a RÚIAN. K výroku III. pak poukazuje na to, že zcela odpovídá zákonné dikci o napravení stavu před zásahem. Kasační stížnost proto navrhuje zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem [§ 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“)]. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

III.a K dotčení práv žalobce změnou údajů

[14] V první kasační námitce stěžovatel namítá, že by žalobce mohl být dotčen na svých právech, jen pokud by změna údajů byla učiněna v rozporu s objektivním stavem, a že krajský soud vycházel pouze z tvrzení žalobce. Této námitce kasační soud nepřisvědčil.

[15] Stěžovatel spojuje dohromady 2. a 3. podmínku z pěti kumulativních podmínek pro vyslovení nezákonnosti zásahu, jak je definuje judikatura (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS; či nověji rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2022, č. j. 5 As 367/2021 - 39, odst. [24]). Zkrácení na právech (2. podmínka) není

navázáno na nezákonnost tohoto zásahu (3. podmínka). Jinými slovy – odpověď na otázku, zda byl žalobce zkrácen na právech, není založena na tom, zda k tomu došlo v souladu se zákonem či nikoliv, jak se domnívá stěžovatel. Krajský soud se ztotožnil se žalobcovými tvrzeními (bod 25. napadeného rozsudku), přičemž stěžovatel proti tomu nenamítá nic konkrétního (což je ovšem jeho povinností – srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32.; nejnověji pak např. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2021, č. j. 8 As 201/2019 - 80, odst. [17]). Otázce dostatku podkladů pro naplnění nezákonnosti (3. podmínka) zásahu se pak kasační soud věnuje dále.

III.b K postupu a podkladům při změně údajů

[16] Ve druhé kasační námitce stěžovatel uvádí, že pouze opravoval zjevnou chybu, neboť k původnímu zápisu údaje „rodinný dům“ v roce 2012 neexistují podklady, což krajský soud nerefletoval. S tím úzce souvisí i třetí a čtvrtá kasační námitka, kde stěžovatel uvádí, že při změně postupoval v souladu se zákonem. Jelikož stěžovatel (a očividně ani žalobce, přičemž tak snaha o součinnost neměla význam) neměl k dispozici jakýkoliv podklad, který by prokazoval způsob využití stavby, byl povinen změnit údaj na „jiná stavba“, jelikož je odpovědný za správnost údajů. Tyto kasační námitky nejsou důvodnými.

[17] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že se rozhodně nejedná o opravu chyby vzniklé zřejmým omylem [§ 36 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění do 31. 12. 2021; a § 44 odst. 2 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 357/2013 Sb.“)]. O takový omyl se jedná pouze, je-li chyba v katastru naprosto evidentní. Chyby v katastru, k jejichž zjištění se katastrální úřad neobejde bez podrobného zkoumání právní a skutkové stránky případu, nejsou způsobeny zřejmým omylem (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 4. 2017, č. j. 10 As 307/2016 - 38, odst. [17] až [19] a judikaturu tam citovanou).

[18] Dále je nutné uvést, že kasační argumentace ohledně údajně špatně zapsaného údaje „rodinný dům“ v roce 2012 se míjí se závěry krajského soudu. Ten totiž konstatoval nezákonnost postupu stěžovatele zejména proto, že změnu v roce 2020 neučinil zákonem předpokládaným způsobem. Ustanovení § 10 odst. 3 vyhlášky č. 359/2011 Sb., o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, ve znění do 31. 12. 2021 (dále jen „vyhláška č. 359/2011 Sb.“), uvádí, že způsob využití stavebního objektu se zapisuje zejména na základě kolaudačního souhlasu, oznámení o záměru užívání stavby nebo dokumentace skutečného provedení stavby. Stěžovatel nicméně změnu odůvodnil nesouladem stavby se stavebními předpisy, což není relevantní, a zároveň ani neosvětlil, proč je odpovídajícím označením „jiná stavba“ (body 36. a 37. napadeného rozsudku).

[19] K tomu kasační soud dodává, že předmětem řízení je změna údaje na „jiná stavba“ v roce 2020, kterou stěžovatel provedl zákonem nepředpokládaným způsobem. V projednávaném případě nehrají okolnosti předchozí změny pro otázku nezákonnosti zásahu jakoukoliv roli. Zkoumat a vyhodnotit, jak se sporné stavbě dostalo označení „rodinný dům“ a jaký údaj je správný, přísluší primárně stěžovateli jako editorovi údajů,

pokračování

nikoliv správnímu soudu v řízení na ochranu před nezákonným zásahem. Nebylo tedy úkolem krajského soudu rozklíčovat skutečný způsob využití stavby a podle toho rozhodnout.

[20] Nelze aprobovat postup stěžovatele, kdy pro absenci podkladů bez dalšího změnil údaj na „jiná stavba“. Jak již uvedl krajský soud, v průběhu řízení nebylo nikterak zdůvodněno, jakou úvahou dospěl k závěru, že z 25 možných způsobů využití stavby (část 4. přílohy č. 1 k vyhlášce 357/2013 Sb.) je vhodným označením právě „jiná stavba“ (bod 36. napadeného rozsudku). Vyznačení způsobu využití stavby „jiná stavba“ není možné využívat jako „trest“ za absenci podkladů pro určení skutečného způsobu využití.

[21] Měl-li stěžovatel jako editor základních registrů oprávněnou pochybnost o správnosti referenčního údaje [kterým způsob využití stavby je podle § 38 odst. 1 písm. d) ZZR], aniž by rovnou disponoval podklady pro změnu údaje, měl primárně postupovat podle § 4 odst. 4 ZZR a označit údaj jako nesprávný. Takový údaj ze základního registru není vymazán (jak uvádí stěžovatel), ale má v souladu s § 4 odst. 5 ZZR pouze informativní povahu, namísto presumpce správnosti. Následně měl stěžovatel učinit kroky k ověření správnosti údajů, a v případě shledání skutečně nesprávného údaje o způsobu využití stavby provést jeho změnu podle § 4 odst. 3 ZZR, v souladu s § 10 odst. 3 vyhlášky 359/2011 Sb., a to po obstarání potřebných podkladů. Tento postup rozhodně nelze označit za formalistický, jde o postup v souladu se zákonem. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že pro absenci podkladů neměl *„jinou právní možnost, než zapsat do registru údaj „jiná stavba“.*

[22] Žalobce má zákonnou povinnost poskytnout editorovi součinnost, a to předložit údaje a podklady potřebné pro ověření správnosti zpracovávaných údajů podle § 4 odst. 2, část věty za středníkem, ZZR. Nejvyšší správní soud obecně souhlasí se stěžovatelem, že vlastník stavby (zde žalobce) má povinnost mít dokumentaci skutečného provedení stavby podle § 125 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2022 (dále jen „stavební zákon“). Nicméně pokud se zjistí, že existující dokumentace neumožňuje zjistit účel stavby, nastupuje fikce § 125 odst. 2 stavebního zákona, podle které *„platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby vyhovuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad“* (jak již poukázal krajský soud v bodě 41. napadeného rozsudku). Takto zjištěný účel je pak určující pro zapsaný údaj.

[23] I proto je důležité postupovat při odstraňování pochybností o údajích v součinnosti s vlastníkem stavby podle § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Zde se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu (bod 41. napadeného rozsudku), že tak stěžovatel neučinil, neboť žalobce dopředu o úmyslu změnit údaj neuvědomil a nedal mu možnost se vyjádřit, což by ani účel úkonu neohrozilo. Porušení povinnosti součinnosti pak stěžovatel nemůže následně obhajovat tím, že se z jednání žalobce po učinění změny domnívá, že stejně požadované podklady nemá. Tuto skutečnost je nutné v součinnosti žalobce a stěžovatele postavit na jisto, aby případně mohla nastoupit uvedená fikce způsobu využití v § 125 odst. 2 stavebního zákona.

III.c K nepřipustnosti žaloby

[24] V páté kasační námitce stěžovatel uvádí, že zásahová žaloba je nepřipustná, neboť žalobce se mohl v souladu s § 85 s. ř. s. domoci ochrany svých práv a nápravy stavu tím, že by stavebnímu úřadu předložil listinu prokazující účel stavby. To ovšem žalobce neučinil. Ani tato kasační námitka není důvodná.

[25] Jak vyplývá z judikatury, ZZR neobsahuje žádné opravné prostředky podle § 85 s. ř. s., kterými by bylo možné se domoci nápravy v rámci veřejné správy (rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 351/2018 - 22, odst. [27]). K možnému doložení listiny Nejvyšší správní soud uvádí, že jej rozhodně nelze akceptovat jako „jiný právní prostředek“ nápravy. Za tyto prostředky považuje kasační soud zejména námitky a stížnosti podle různých předpisů či opatření proti nečinnosti [blíže srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, odst. [44] až [46]. Tento rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů. Daný rozsudek rozšířeného senátu je i přes jeho zrušení nadále v judikatuře v rozsahu názorů, které nejsou v rozporu s citovaným nálezem, přijímán (viz např. rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2021, č. j. 4 As 158/2021 - 45, odst. [30]; či rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 8 Afs 144/2018 - 30, odst. [23]).

III.d K překročení pravomocí krajským soudem

[26] V poslední kasační námitce stěžovatel namítá překročení pravomocí soudu ve výroku II. (zákaz vycházet ze změněného údaje) a III. (nařízení změny údaje zpět na „rodinný dům“) napadeného rozsudku. Kasační námitka není důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud měl pravomoc zakázat stěžovateli postupovat podle změněného údaje. Obdobný typ výroků byl judikaturou zmiňován ve vztahu k souhlasům vydávaným ve stavebním řízení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, odst. [46]; či usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, odst. [28]). Dále je nutné dodat, že stěžovatel nevystupuje pouze v pozici editora údajů, ale zároveň tyto údaje může či musí při své činnosti využívat (§ 6 odst. 2 správního řádu nebo § 5 odst. 1 ZZR). Výrok II. se váže právě na tyto situace.

[28] Výrok nařizující změnu zpět na „rodinný dům“ je poté založen na pravomoci soudu nařídít obnovení stavu před zásahem. Ta vyplývá z § 87 odst. 2, věty první, s. ř. s., podle jejíž relevantní části platí, že správnímu orgánu „soud rozsudkem [...] přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.“ Na restituci stavu se ostatně odvolává i sám krajský soud (bod 44. napadeného rozsudku). Nejde tak o stěžovatelem namítaný zásah do činnosti správních orgánů, ani nebylo nutné v tomto ohledu před krajským soudem vést dokazování o skutečné povaze budovy. To pak samozřejmě nebrání, aby stěžovatel na základě řádně zjištěného stavu, v souladu s názorem krajského soudu, provedl změnu znovu.

pokračování

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že dřívější judikatura, která neumožňovala vydat rozsudek obsahující zároveň deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu (v tomto případě výrok I.) a zároveň výroky příkazující či zakazující správnímu orgánu něco činit (zde výrok II. a III.) (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, odst. [21]), je již překonaná (viz rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019 - 35, odst. [30] a tam citovanou judikaturu). I z tohoto pohledu tak výroky napadeného rozsudku obstojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[31] Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobce JUDr. Jaromíra Kyzoura, který v řízení učinil jeden právní úkon, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.]. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5., aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky, 3 100 Kč. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Zástupce žalobce nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, tato skutečnost pak nevyplývá ani ze spisu krajského soudu. Celková výše odměny tedy činí 3 400 Kč. Stěžovatel je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši k rukám jeho zástupce, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. června 2022

JUDr. Radan Malík
předseda senátu