

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Olomoucký kraj**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zastoupen JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Olomouc,** se sídlem Vejdovského 1148/2a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2011, č. j. 22 A 10/2011 – 132,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 18. 2. 2011, č. j. 22 A 10/2011 – 132, žalobu, kterou se Olomoucký kraj (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Olomouc (dále jen „katastrální úřad“). Tento zásah podle stěžovatele spočívá v tom, že katastrální úřad mu přípisem ze dne 10. 10. 2005 vrátil podle ust. § 8 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zápisech do katastru“) rozhodnutí Rady Olomouckého kraje z 8. 9. 2005 s tím, že jde o listinu nezpůsobilou pro provedení požadovaného záznamu správy pozemků ve vlastnictví stěžovatele ve prospěch Správy silnic Olomouckého kraje, příspěvkové organizace, do katastru nemovitostí. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že z ust. § 35 odst. 2 písm. j) a § 59 odst. 1 písm. i) zákona č. 129/2000 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „zákon o krajích“), je zřejmé rozdělení kompetencí zastupitelstva a rady kraje ve vztahu ke zřizování

příspěvkových organizací a plnění zakladatelských a zřizovatelských funkcí. Toto rozdělení je přitom nutné respektovat a nelze jednotlivá zákonná ustanovení obcházet extenzivním výkladem. Zákon o krajích v procesu zřízení příspěvkové organizace přiznává nejdůležitější roli zastupitelstvu kraje, kterému jako jedinému orgánu přísluší právo zřizovat a rušit příspěvkové organizace a schvalovat jejich zřizovací listiny. Zřizovací listina příspěvkové organizace je základním dokumentem, který musí mimo jiné podle ust. § 27 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) obsahovat vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává k hospodaření (tj. svěřený majetek). Jen stěží si lze představit, že by znění zřizovací listiny schválené zastupitelstvem kraje při zřízení příspěvkové organizace bylo po celou dobu její existence neměnné. Zákon o krajích ani zákon o rozpočtových pravidlech sice neřeší otázku, komu přísluší schvalování změn zřizovací listiny příspěvkové organizace, ale z logiky věci je nepochybné, že měnit zřizovací listinu může jen ten orgán, který je oprávněn ji schválit, tj. zastupitelstvo kraje. Krajský soud proto vyjádřil nesouhlas s názorem stěžovatele, že počáteční vymezení majetku ve zřizovací listině příspěvkové organizace je definitivní a další údaje o majetku již nelze do zřizovací listiny doplňovat. Oproti tomu jsou uvedené závěry krajského soudu shodné s dalším názorem stěžovatele, že změny v rozsahu majetku spravovaného příspěvkovou organizací se do textu zřizovací listiny mohou zaznamenat v souvislosti s dílčí změnou zřizovací listiny z rozhodnutí zřizovatele. Zákon o krajích a zákon o rozpočtových pravidlech při určení majetku svěřeného zřizovatelem k hospodaření příspěvkové organizace neumožňuje jinou volbu, než jeho vymezení ve zřizovací listině, resp. ve změně zřizovací listiny. Tento úmysl zákonodárce ve vztahu k nemovitému majetku jen potvrzují ustanovení zákona o krajích, která svěřují opět výhradně jen zastupitelstvu kraje pravomoc rozhodovat o dispozici s ním, např. § 36 odst. 1 písm. a), j), l) a m) zákona o krajích. Rada kraje tedy na sebe nesmí atrahovat pravomoc, která přísluší výhradně zastupitelstvu kraje, a to ani poukazem na to, že ve vztahu k příspěvkovým organizacím plní podle ust. § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích zakladatelské a zřizovatelské funkce. Těmito funkcemi se totiž podle citovaného ustanovení nerozumí dispozice s nemovitým majetkem zřizovatele (kraje) včetně jeho svěření příspěvkové organizaci do správy, ale činnosti především organizační a personální povahy. Nemůže tak obstát ani názor stěžovatele, že je praktičtější, pokud o správě majetku kraje ve prospěch příspěvkové organizace bude rozhodovat jen rada kraje a nikoliv zastupitelstvo kraje. Tento výklad je ve zjevném rozporu s citovanými ustanoveními. Bezvýznamný je v tomto směru také poukaz stěžovatele na „značné zatížení zastupitelstva“ či „nepřehlednost zřizovací listiny s ohledem na množství dodatků a změn“. Proto tedy nelze neprovedení předmětného záznamu do katastru nemovitostí ve vztahu k pozemkům p. č. 668/18 a 668/21, v k. ú. Hodolany spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které setrval na svém názoru, že jednání katastrálního úřadu bylo nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. Usnesení rady stěžovatele o svěření předmětných nemovitostí do správy příspěvkové organizace je listinou způsobilou k provedení zápisu správy příspěvkové organizace do katastru nemovitostí záznamem. V této souvislosti stěžovatel odkázal na ust. § 35 odst. 2 písm. j) zákona o krajích, dále na ust. § 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, ust. § 2 odst. 4 písm. g) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“) a na ust. § 1 odst. 2 a § 7 odst. 1 zákona o zápisech do katastru. Citovaná ustanovení stěžovatel vykládá tak, že zřizovací listina je zřizovatelem vydávána při vzniku příspěvkové organizace a majetek, který je jí předáván do správy v okamžiku jejího vzniku, je vymezen ve zřizovací listině. Toto počáteční vymezení majetku je možno považovat v zásadě za definitivní v tom smyslu, že zřizovací listina není z důvodu změny v rozsahu spravovaného majetku měněna. Údaje o majetku, který příspěvková organizace získá do správy po svém vzniku nebo naopak ho po svém vzniku přestane spravovat, nelze dodatečně do zřizovací listiny doplňovat. Změny v rozsahu majetku spravovaného příspěvkovou organizací by se do textu zřizovací listiny příspěvkové organizace mohly zaznamenat jen v souvislosti s nějakou dílčí změnou zřizovací listiny z rozhodnutí zřizovatele. Podle ust. § 59 odst. 1 písm. i) zákona krajích vykonává rada kraje zakladatelské a zřizovací funkce ve vztahu ke svým právnickým osobám a organizačním složkám. Po vydání zřizovací listiny zastupitelstvem kraje s počátečním vymezením majetku svěřovaného do správy pak rozhoduje o svěření konkrétního majetku ve vlastnictví kraje do správy příspěvkové organizace rada kraje. Její rozhodnutí je pak podkladem, a tedy listinou způsobilou pro zápis správy do katastru nemovitostí záznamem. Za zkrácení ve svých právech považuje stěžovatel skutečnost, že ač je přesvědčen, že předmětné nemovitosti řádně předal rozhodnutím rady do správy své příspěvkové organizace a toto právo správy je již tímto rozhodnutím řádně založeno, není toto právo zapsáno v katastru nemovitostí. Ze shora uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Katastrální úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se v plném rozsahu ztotožňuje se závěry krajského soudu. V souvislosti s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, ve kterém byl vysloven závěr, že soudní ochrany proti neprovedení záznamu v katastru nemovitostí se lze domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, nastolil katastrální úřad otázku, zda může Nejvyšší správní soud určovat, jaké právo má nebo má být do katastru nemovitostí zapsáno. Jedná se o výlučnou kompetenci katastrálního úřadu a je na zvážení, zda tím nedochází k ingerenci moci soudní do moci výkonné. Proto katastrální úřad navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu spisu předloženého Nejvyššímu správnímu soudu vyplynulo, že stěžovatel podáním ze dne 27. 9. 2005 navrhl zápis správy pozemků v jeho vlastnictví pro Správu silnic Olomouckého kraje do katastru nemovitostí, neboť rada stěžovatele usnesením ze dne 8. 9. 2005, č. UR/21/35/2005 rozhodla o svěření předmětných pozemků do správy této příspěvkové organizace. Přípisem ze dne 10. 10. 2005 vrátil katastrální úřad stěžovateli jeho návrh s tím, že ke vzniku správy příspěvkové organizace může dojít jen změnou zřizovací listiny této organizace, provedenou např. jejím dodatkem. Proto je pro zápis správy příspěvkové organizace nezbytné předložit krajem schválenou změnu zřizovací listiny, ze které vznik správy k určitým nemovitostem ve vlastnictví kraje jednoznačně

vyplývá. V této souvislosti katastrální úřad odkázal na sdělení ministerstva financí ze dne 12. 9. 2005, z něhož uvedený závěr plyne.

Sporné v dané věci je, zda na základě usnesení rady stěžovatele o svěření předmětných nemovitostí do správy příspěvkové organizace lze zapsat tuto skutečnost do katastru nemovitostí záznamem.

Podle ust. § 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech vydá zřizovatel o vzniku příspěvkové organizace zřizovací listinu, která musí podle písm. e) citovaného ustanovení obsahovat vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití.

Podle ust. § 35 odst. 2 písm. k) zákona o krajích je zastupitelstvu kraje vyhrazeno zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje a k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny.

Podle ust. § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích je radě kraje vyhrazeno vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn; k tomu pravidelně jedenkrát ročně projednávat zprávu o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly založeny nebo zřízeny, a přijímat příslušná opatření k nápravě.

Z citovaných ustanovení jednoznačně vyplývá, že pokud je majetek předáván do správy příspěvkové organizace kraje při jejím zřízení, je tato skutečnost uvedena ve zřizovací listině, jejíž schválení je vyhrazeno zastupitelstvu kraje. Svěření dalšího majetku do správy příspěvkové organizace v průběhu její existence zákon o krajích ani jiný právní předpis výslovně neupravují.

Stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval tím, že počáteční vymezení majetku svěřeného příspěvkové organizaci do správy je definitivní v tom smyslu, že zřizovací listina není z důvodu změny v rozsahu spravovaného majetku měněna. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze v žádném případě vyloučit možnost změny zřizovací listiny schválené zastupitelstvem kraje při zřízení příspěvkové organizace včetně změn týkajících se majetku svěřeného jí do správy. Zákon o krajích ani jiný právní předpis neřeší otázku, komu přísluší schvalování změn zřizovací listiny. Svěřuje – li však ust. § 35 odst. 2 písm. k) zákona o krajích schvalování zřizovacích listin zastupitelstvu kraje, zahrnuje v sobě logicky tato pravomoc také schvalování změn či dodatků těchto listin. Pokud by totiž o změnách zřizovacích listin měla rozhodovat rada kraje, zjevně by se jednalo o nepřípustně rozšiřující výklad zákona (srovnej Pospíšil, P.; Štefanková, B.; Durczoková, I. Příspěvkové organizace ÚSC – proces zřízení a zřizovací listina. *Účetnictví neziskového sektoru*, 2009, číslo 2, str. 26 a násl.).

Pokud tedy zákonodárce svěřil rozhodování o předání majetku do správy příspěvkové organizaci při jejím zřízení zastupitelstvu kraje, neshledal Nejvyšší správní soud žádný relevantní důvod pro odlišný postup v situaci, kdy potřeba tohoto rozhodování nastala za existence této organizace. Za takový důvod nelze považovat ani to,

že zákon o krajích v ust. § 59 odst. 1 písm. i) svěřuje výkon zakladatelských a zřizovatelských funkcí radě kraje. Zákon o krajích, a ani jiný právní předpis, zakladatelské a zřizovatelské funkce sice nijak nevymezuje, nicméně z výčtu obsaženého v citovaném ustanovení lze dovodit, že těmito funkcemi je třeba chápat zejména úkony zajišťující činnost zřizované právnické osoby či organizační složky po stránce personální a organizační včetně možnosti kontroly plnění úkolů příspěvkové organizace a sjednání nápravy případných pochybení. Dovozovat, že pod zakladatelské a zřizovatelské funkce je možné podřadit i dispozici s majetkem kraje, např. jeho svěření do správy příspěvkové organizace, by bylo nepřípustným obcházením zákona, jenž tuto kompetenci svěřil výlučně zastupitelstvu kraje. Orgánem kompetentním k rozhodnutí o svěření majetku do správy příspěvkové organizace je tak zastupitelstvo kraje, a to bez ohledu na okamžik rozhodování. Usnesení rady stěžovatele o svěření předmětných nemovitostí do správy příspěvkové organizace tedy není listinou způsobilou k provedení záznamu do katastru nemovitostí ve smyslu ust. § 8 odst. 2 zákona o zápisech do katastru a katastrální úřad postupoval v souladu se zákonem, pokud zápis do katastru neprovedl. Krajský soud tuto jedinou spornou otázku posoudil správně, a kasační stížnost je proto nedůvodná.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, protože neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a katastrálnímu úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 15. prosince 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu