

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **Obce Záhoří,** se sídlem Horní Záhoří 8, zastoupené JUDr. Miroslavem Syllou, advokátem se sídlem Praha 2, Slezská 13, proti žalovanému **Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Českých Budějovicích,** se sídlem České Budějovice, Lidická 11, za účasti osoby zúčastněné na řízení **Obce Dolní Novosedly**, se sídlem Dolní Novosedly 55, zastoupené Jiřím Hřídelem, advokátem se sídlem Písek, Fráni Šrámka 136, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 1. 2010, č. j. 10 Ca 121/2009 - 51,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 28. 8. 2009, č. j. ZKI-O-31/158/2009 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a současně potvrdil rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, Katastrálního pracoviště Písek (dále jen „katastrální úřad“) ze dne 12. 6. 2009, sp. zn. OR-47/2009-305, kterým katastrální úřad nevyhověl nesouhlasu žalobce s neprovedením opravy chyby v katastrálním operátu podle

ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“). Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Českých Budějovicích žalobou; ten ji rozsudkem ze dne 21. 1. 2010, č. j. 10 Ca 121/2009 - 51, zamítl.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku především zdůraznil, že postup ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 katastrálního zákona je možný pouze v případě, kdy má být opraven údaj, který je *chybný* (první podmínka) a vznikl v důsledku *zjevného omylu* při vedení katastru (podmínka druhá). Z hlediska hodnocení skutkového stavu soud uvedl, že katastrální území *Třešně* (jehož zápisu, cestou opravy chyby v katastrálním operátu, se žalobce, mimo jiné, domáhal) nikdy neexistovalo a tvořilo jedno katastrální území s obcí *Chrastiny*. Rozhodnutím bývalého Okresního národního výboru v Písku (dále jen „ONV v Písku“) ze dne 4. 6. 1960 mělo být sice katastrální území *Chrastiny* rozděleno na části *Třešně* a *Chrastiny*, popis hranice mezi těmito dvěma částmi je však zcela nedostatečný. V řadě případů mělo rozhraničení rozdělovat stávající pozemky, nebyl však pořízen odpovídající mapový podklad a geometrický plán. Pro zakreslení vedení nové katastrální hranice tak tento podklad nepostačoval; pokud za této situace nebyly tehdejším katastrálním orgánům předloženy potřebné geodetické podklady, nedošlo k zaevidování katastrálního území *Třešně* nikoliv v důsledku omylu těchto orgánů, ale důvodem byl právě nedostatek potřebných podkladů pro takový postup. Krajský soud v této souvislosti taktéž poznamenal, že z rozhodnutí ONV v Písku ze dne 4. 6. 1960 není zřejmé, že by tento výměr byl zatížen omylem, který by se přenesl následně do evidence nemovitostí. Pokud jde dále o usnesení o ONV v Písku ze dne 20. 9. 1990, jímž bylo rozhodnuto o rozdělení stávající obce *Záhoří* na celkem čtyři samostatné obce, a to „*v katastrálních hranicích místních částí*“, zde krajský soud uvedl, že místní část *Třešně* vlastní katastrální území neměla a tehdejšímu středisku geodézie nebyl v této souvislosti předán žádný mapový podklad či geometrický plán, na jehož základě by mohlo být toto katastrální území vytvořeno. Krajský soud tak naznal, že tehdejší katastrální orgány nebyly oprávněny vytvořit katastrální území *Třešně* a další vedení nemovitostí, nacházejících se v této místní části, v rámci katastrálního území *Chrastiny*, tak není chybou při vedení katastrálního operátu. V této souvislosti krajský soud upozornil, že střediska geodézie, respektive katastrální úřady, byly a jsou pouze orgány evidence; nemohly tedy rozhodovat o dělení katastrálních území. K tomu může dojít pouze v důsledku dohody zúčastněných obcí, které musí katastrálnímu úřadu předložit příslušné geodetické podklady, na jejichž základě lze změnu katastrálních území provést. Dle názoru soudu tak jedinou cestou, jak žalobcem namítaný stav napravit, je dohoda dotčených obcí. Krajský soud tak uzavřel, že žalobci nelze přisvědčit v tom, že by v namítaném rozsahu existovala v katastru nemovitosti chyba *vzniklá zřejmým omylem při vedení katastru*; dle jeho názoru katastr nemovitosti v tomto směru žádnou chybou vůbec zatížen není.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především poukazuje na existenci a právní důsledky usnesení ONV v Písku z roku 1990. Uvádí, že k rozdělení obce *Záhoří* (a v té souvislosti k přičlenění místní části *Třešně*, v jejich katastrálních hranicích, ke stávající obci *Záhoří*) došlo dne 18. 9. 1990,

v souladu s tehdy platným ustanovením § 16 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (dále jen „zákon o územním členění státu“). Pravomoc okresního úřadu rozhodovat o rozdělení obcí zanikla až ke dni 24. 11. 1990, a to v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech (dále jen „zákon o okresních úřadech“), dle kterého bylo nadále možné hranice obcí měnit jen jejich vzájemnou dohodou. Předmětné usnesení ONV tedy (v souladu s tehdejší úpravou) založilo určitý právní stav, kterým bylo rozdělení obce (včetně přičlenění místní části *Třešně* k obci *Záhoří*). Z takto nastoleného právního stavu je nutno vycházet a měl být promítnut do katastru nemovitostí. Pokud se tak nestalo, je to důvod pro aktivaci ustanovení § 8 katastrálního zákona. Dle názoru stěžovatele pozdější změna úpravy nemůže mít na shora uvedený závěr žádný vliv. Zákon o okresních úřadech neobsahuje žádná intertemporální ustanovení, a i kdyby tomu tak bylo, šlo by o případ pravé retroaktivity zákona, která je principiálně vyloučena. Zúčastněné obce tedy ani nemohou dohodu, ve smyslu předpokládaném krajským soudem, uzavřít, neboť o jejím předmětu je již rozhodnuto usnesením ONV z roku 1990, které tak tvoří takovému postupu překážku.

Pokud jde dále o předcházející usnesení ONV (z roku 1960), zde stěžovatel uvedl, že neakceptování tohoto aktu, coby podkladu pro provedení změny v evidenci nemovitostí, správní orgány založily na tvrzení, že v návrhu usnesení jsou změny uvedeny podmiňujícím způsobem. Dle názoru stěžovatele je však zcela přehlížen fakt, že šlo pouze o návrh, jehož následným schválením tato podmíněnost odpadla. S tímto názorem stěžovatel v žalobě polemizoval, krajský soud se k tomu ale nevyjádřil, neboť dovodil jiné skutkové závěry. Není tak zřejmé, z jaké úvahy krajský soud vycházel, hodnotil-li důkaz, jehož důkazní hodnotu správní orgány odmítly.

Popsaná situace zasahuje, dle názoru stěžovatele, do jeho ústavně zaručeného práva na samosprávu. Právě rozhodnutí (usnesení) ONV z roku 1990, dle kterého místní část *Třešně* připadla obci *Záhoří*, má v tomto smyslu zásadní význam, *„neboť zde jde o uplatnění práva na samosprávu“*. Bylo-li rozhodnuto o rozdělení (a novém uspořádání) obce, bylo věcí státní správy, aby byly provedeny i odpovídající úpravy v katastru (evidenci) nemovitostí. Orgány geodézie změnu katastrálních hranic mohly provést z moci úřední, což stěžovatel dovozuje z ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí - dále jen „zákon o evidenci nemovitostí“, i ustanovení § 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 23/1964 Sb. Katastrální evidence je věcí státní správy; zde je jejím chybným postupem zabráněno obci řádně vykonávat její ústavně zaručené právo na samosprávu (čl. 8 Ústavy ČR). Stát se přitom dovolává předpisů nižší právní síly, které navíc nesprávně interpretuje. Stávající situace je, dle názoru stěžovatele, v rozporu i se čl. 11 Evropské charty místní samosprávy, neboť proti právu samosprávy na soudní ochranu stát staví své administrativní předpisy.

Stěžovatel se dále dovolává faktické existence katastrálního území *Třešně*. Uvádí, že předmětné katastrální území existovalo od roku 1770; katastrální úřad ovšem v oznámení ze dne 16. 3. 2009 uvedl, že k jeho zrušení došlo výměrem Střediska geodézie v Písku ze dne 1. 3. 1966. K tomu stěžovatel uvádí, že pokud bylo toto katastrální území zrušeno, logicky muselo někdy existovat - neobstojí tedy tvrzení správních orgánů, že nikdy neexistovalo. Dle jeho názoru je zmiňovaný výměr z 1. 3. 1996 aktem nicotným, který nemůže vyvolat žádné následky. Nicotnost tohoto aktu ostatně již namítal; správní

orgány ani krajský soud se však k této otázce vůbec nevyjádřily. Samotný výměr pouze obecně odkazuje na zákon o územním členění státu, ten však orgánům geodézie žádnou pravomoc k vydání takového typu rozhodnutí nezakládal. Mělo-li tedy být katastrální území *Třešně* zrušeno na základě paaktu, lze již v tom spatřovat vznik příčiny současné chyby v katastru nemovitostí. Katastrální území *Třešně* totiž mělo být i po datu 1. 3. 1966 nadále evidováno; v tomto kontextu mělo být interpretováno i usnesení ONV z roku 1990, bylo-li rozhodnuto o rozdělení obce s tím, že obci *Záhoří* náleží místní část *Třešně*, v katastrálních hranicích této místní části.

Stěžovatel dále navozuje otázku existence logického rozporu v postupu katastrálních orgánů, aprobovaném rozsudkem krajského soudu. Uvádí, že tvrdí-li žalovaný, že katastrální území *Třešně* neexistovalo a nelze ho tedy vymezit, je otázkou, jak tedy mohla být tato místní část oddělena od (původní) obce *Záhoří* a přičleněna do (nově vzniklé) obce *Dolní Novosedly*, jako součást místní části *Chrastiny*. Neexistuje žádná listina, na jejímž základě by bylo možno zapsat místní část *Chrastiny* s místní částí *Třešně* k obci *Dolní Novosedly*. Naopak existuje listina (zápis z plenárního zasedání ONV Písek ze dne 20. 9. 1990), dle níž má být místní část *Třešně* ve svých katastrálních hranicích vedena v obci *Záhoří*. Připsání místní části *Chrastiny* k obci *Dolní Novosedly* tedy nemá oporu v listinách a je dán důvod k opravě katastrálního operátu postupem dle § 8 katastrálního zákona. Primárně by mělo být konstatováno neoprávněné začlenění místní části *Třešně* do obce *Dolní Novosedly*; v návaznosti na to by pak mělo dojít ke katastrálnímu přičlenění místní části *Třešně* do obce *Záhoří.*

Stěžovatel konečně poukazuje na notorickou známost vytýkané chyby, přičemž se odvolává na odborné periodikum a internetové stránky wikipedia, kde je o nezákonnosti tohoto stavu pojednáno; upozorňuje rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 5/2008, kterým byl odmítnut kompetenční spor mezi stěžovatelem a obcí Dolní Novosedly s tím, že místní část *Třešně* spadá do obce *Záhoří*. Postup správních orgánů (potažmo krajského soudu) ignoruje shora popsaný právní stav, přičemž stěžovatele odkazuje pouze na možnost uzavření dohody s jinou obcí (ta však není, s ohledem na postoj druhé strany, možná), čímž je ve svých důsledcích stěžovateli znemožňován výkon jeho samosprávy. V této souvislosti stěžovatel znovu zdůrazňuje, že právní řád jiné řešení vzniklé situace, než postup dle § 8 katastrálního zákona, nezná.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že stěžovatel neuvádí nic, co by nebylo uvedeno již v žalobě. Uvedl, že podstata věci tkví v tom, že nelze posoudit, zda zápis do katastru nemovitosti je či není chybný, neboť není k dispozici listina, která by závěr o tvrzeném nesouladu potvrzovala. Žalovaný není oprávněn posuzovat, která obec je na tom kterém území oprávněna vykonávat samostatnou či přenesenou působnost; v rámci své pravomoci může rozhodovat toliko ve věcech vedení katastru. Odmítá taktéž názor, že by samotný zápis do katastru nemovitostí (jehož změny se stěžovatel domáhá) mohl být v rozporu s výkonem práva obce na samosprávu, ve smyslu Evropské charty místní samosprávy. Dále žalovaný poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2008, č j 5 As 68/2006 - 44, který se problematikou oddělování a přičleňování katastrů obcí zabýval. Z odůvodnění tohoto rozsudku vyplývá, že tvoří-li navrhovaná změna katastrálního území hranici obcí, může k této změně dojít pouze na základě dohody zúčastněných obcí. I další judikatura, na kterou žalovaný poukazuje, stojí na názoru, že oprava dle ustanovení § 8 katastrálního zákona musí mít původ v listině, na

jejímž základě byl (chybný) zápis proveden; žádná taková listina však v posuzované věci katastrálnímu úřadu předložena nebyla. Fakt, že požadovaná změna v katastru nemovitostí je možná pouze cestou uzavření dohody dle ustanovení § 26 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) vyplývá i ze stěžovatelem zmiňovaného usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. Komp 5/2008. Pokud jde o usnesení ONV v Písku z let 1960 a 1990, ta nemohou zmiňovanou dohodu nahradit. Nemohou být dostatečným podkladem pro stěžovatelem požadovanou změnu v katastru nemovitostí, neboť jednoznačně nevymezují, kudy má být hranice mezi katastry vedena. Ze všech těchto důvodů proto žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Obec Dolní Novosedly, jako osoba zúčastněná na řízení, ve svém vyjádření k věci uvedla, že stěžovatel zcela přehlíží fakt, že katastrální území *Třešně* nelze v jeho tvrzených historických hranicích fakticky vymezit. Stěžovateli, ani nikomu jinému, se dosud nepodařilo dohledat doklad o tom, jak údajně existující katastrální území *Třešně* vypadalo, jakou mělo rozlohu a jaké pozemky nynějšího katastru nemovitostí do něj spadají. Pokud by katastrální úřad vytvořil požadované katastrální území, jednalo by se o exces, neboť by pro takový postup neměl podkladovou listinu. Dle názoru osoby zúčastněné lze předmětnou situaci vyřešit dohodou obou obcí; uzavření takové dohody však brání sám stěžovatel. Jelikož nastalá situace brání oběma obcím v pořízení územních plánů, otevírá se tím cesta k vyvolání nového řízení o kompetenčním sporu před Nejvyšším správním soudem. V nyní projednávané věci nicméně Obec Dolní Novosedly navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti především poukazuje na stav, kdy je určitý sídelní útvar (*Třešně*) administrativně přičleněn k jedné obci (*Záhoří*), katastrálně však je součástí katastrálního území jiné obce (*Dolní Novosedly*). Se stěžovatelem lze jistě souhlasit v tom, že takový stav je nejen obecně nežádoucí (pojmovým znakem obce je jak její obyvatelstvo - *společenství občanů*, tak i její území – viz § 1 zákona o obcích, přičemž tyto složky se musí logicky překrývat), ale přináší i řadu praktických potíží při výkonu veřejné správy na takovém území. Kromě výkonu samostatné působnosti, na kterou poukazuje stěžovatel (například správa místních poplatků, územní plánování apod.) půjde zajisté i o obtíže v oblasti soukromoprávní (například při nakládání s obecním majetkem). Zásadní otázkou však je, zda lze tento stav odstranit právě cestou navrhovanou stěžovatelem; katastrální úřady totiž (v souladu s maximou vyjádřenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) mohou vykonávat státní správu pouze v oblasti správy katastru nemovitostí, ve smyslu části druhé katastrálního zákona. Součástí správy katastru je nepochybně i oprava případných chyb v katastrálním operátu ve smyslu § 8 katastrálního zákona; tato pravomoc je však katastrálnímu úřadu svěřena pouze v případech uvedených v odst. 1 písm. a), b) citovaného ustanovení, tedy jde-li o *chybné údaje katastru, které vznikly zřejmým omylem při vedení a obnově katastru, či nepřesností při podrobném měření, zobrazení předmětu měření v katastrální mapě a při výpočtu výměr parcel, pokud byly překročeny mezní odchylky stanovené prováděcím předpisem*. V tomto správním řízení tedy mohou být zohledněny toliko

skutečnosti, které mají svůj původ ve správě katastru nemovitostí; nejde tedy o nástroj určený k odstranění shora popsaného deficitu při výkonu samosprávy stěžovatele. Jinými slovy, existuje-li nesoulad mezi údaji katastru nemovitostí a údaji týkajícími se administrace území veřejnou mocí na územních jednotkách státu (§ 1, § 17 zákona o územním členění státu), nelze postupem dle § 8 katastrálního zákona tento stav odstranit, nejsou-li splněny podmínky uvedené v odst. 1. citovaného ustanovení. Jakkoliv tedy může mít zdejší soud pochopení pro situaci stěžovatele i osoby zúčastněné na řízení při výkonu jejich samostatné působnosti, musí se právní hodnocení věci soustředit pouze na otázku, zda je katastr nemovitostí zatížen chybou definovanou v ustanovení § 8 odst. 1 písm. a), b) katastrálního zákona.

Stěžovatel tvrdí, že je splněn předpoklad pro opravu katastrálního operátu, ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, neboť, při vedení katastru došlo ke zřejmému omylu. Má za to, že existují listiny, na jejichž základě měly být nemovitosti v místní části *Třešně* (administrativně spravované stěžovatelem) zapsány nikoliv jako součást katastrálního území *Chrastiny* (spravovaného obcí *Dolní Novosedly*), ale jako součást katastrálního území *Záhoří*, popřípadě jako samostatné katastrální území *Třešně*, které by se stalo součástí území obce Záhoří (§ 18 odst. 2 zákona o obcích). Tato tvrzení spojuje se dvěma akty ONV v Písku, konkrétně usneseními ze dne 4. 6. 1960 a ze dne 20. 9. 1990. Posouzení celého sporu se tak koncentruje do otázky, zda na základě těchto usnesení mohlo (a mělo) dojít ke stěžovatelem požadované změně v tehdejší evidenci nemovitostí.

Pokud jde o usnesení z roku 1960, zde Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele o neudržitelnosti závěrů žalovaného, který toto usnesení označil pouze jako podmíněné, a tudíž nezpůsobilé pro následné provedení jím předpokládaných změn do evidence nemovitostí. Stěžovatel zcela správně poukazuje na fakt, že podmiňovací způsob, kterým byly jednotlivé změny v uspořádání obcí uvozeny, vyplývá z faktu, že šlo o návrh, který měl být následně schvalován. Jestliže návrh schválen byl (což se i stalo), nelze již o jakékoliv podmíněnosti vůbec hovořit. Současně ovšem nelze přehlédnout, že krajský soud tento názor žalovaného svým rozsudkem nikterak neaproboval, neboť nepoužitelnost zmiňovaného usnesení pro potřeby zápisu změny katastrálních území dovodil z jeho neurčitosti, kdy poukázal na fakt, že usnesení nebylo doprovázeno odpovídajícími mapovými a geodetickými podklady. Tento jiný náhled na hodnocení předmětného důkazu soudem ostatně stěžovatel v kasační stížnosti reflektuje, přičemž nenamítá překvapivost této úvahy soudu (která by, při jisté intenzitě, mohla atakovat i pravidla spravedlivého procesu). Stěžovatel tvrdí, že krajský soud na straně jedné potvrdil správnost úvahy žalovaného, který předmětné usnesení označil za nezpůsobilé pro provedení změny v evidenci nemovitostí, na straně druhé se však k důvodnosti této úvahy vůbec nevyslovil. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že tento postup krajského soudu nebyl zcela konzistentní, neboť výslovně aproboval názor žalovaného o nepoužitelnosti posuzované listiny pro provedení změn, sám však tuto listinu hodnotil z jiných pozic. Tento nesporný deficit hodnocení krajského soudu nicméně, dle názoru zdejšího soudu, nevyvolává vnitřní rozpornost (potažmo nepřezkoumatelnost) napadeného rozsudku; podstatné totiž je, že krajský soud výslovně potvrdil pouze *výsledek* hodnocení tohoto důkazního prostředku žalovaným, nikoliv již konkrétní *důvody*, které žalovaného k takovému závěru dovedly (a které, jak již bylo řečeno, obstát nemohou). Fakt, že správní soud správnost a úplnost

skutkových zjištění učiněných správním orgánem hodnotí zcela samostatně a nezávisle, přičemž všechny důkazy, ať již provedené správním orgánem, či provedené následně soudem, hodnotí jednotlivě i v souhrnu tak, aby došlo k jejich vzájemnému skloubení a provázání, ostatně plyne i z konstantní judikatury zdejšího soudu (srov. například rozsudek ze dne 28. 3. 2007, č j 1 As 32/2006 - 99 - všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Z pohledu kasační argumentace lze tedy krajskému soudu vytknout pouze to, že zmiňovanou nesprávnou úvahu správních orgánů (jakkoliv i přes konstatovanou chybnost vyústila ve správné závěry) výslovně nezhodnotil a neodmítl.

Samotný způsob, jakým předmětné usnesení ONV v Písku z roku 1960 vyhodnotil krajský soud (který je označil za neurčité a nezpůsobilé pro provedení zápisu v evidenci nemovitostí) považuje Nejvyšší správní soud za odpovídající. Lze souhlasit s názorem, že mělo-li při rozdělení stávajícího katastrálního území dojít i k rozdělení některých parcel, nelze slovní popis navrhovaného rozhraničení, bez jeho doplnění zákresem v mapě či geometrickém plánu, považovat pro potřeby provedení změny v evidenci nemovitostí za dostačující. Požadavek na grafické vymezení navrhovaných změn (má-li jimi dojít i k dělení stávajících parcel) vyplývá bez dalšího ze samotné povahy věci. Není proto třeba se ani dovolávat dobové instrukce ČÚGK č. 1905/1986-21, ze dne 23. 5. 1986, jak to činí žalovaný; jde navíc o terciální novotvorbu, která může zavazovat toliko orgány, které mají v jejích intencích postupovat, nikoliv však další subjekty. Povinnost doprovodit usnesení o rozdělení obce (a následném přisloučení rozdělených částí k jiným obcím) příslušnými mapovými či geodetickými podklady tak jednoznačně ležela na orgánu, který o rozdělení obce rozhodoval, tedy na tehdejším ONV v Písku. Dovolává li-se stěžovatel v této souvislosti povinnosti tehdejších orgánů geodézie vést evidenci nemovitostí v souladu se skutečným stavem a v součinnosti se těmi, kdo změny stávajícího stavu ohlašují (§ 4 zákona o evidenci nemovitostí, § 5 prováděcí vyhlášky č. 23/1964 Sb.), lze mu jistě přisvědčit, že šlo o povinnosti plynoucí přímo z legislativy a orgány geodézie tak musely činit z vlastní iniciativy. Podmínkou *sine qua non* ale bylo, aby změny, které měly být v evidenci nemovitostí zaneseny, byly doloženy listinami, které by takový postup vůbec věcně umožňovaly. Pokud předpokládaná (ohlášená) změna nebyla dostatečně určitým způsobem definována, nemohla být v evidenci nemovitostí zapsána; tento nedostatek orgány geodézie nemohly samy, z vlastní iniciativy, odstraňovat. Tímto způsobem by nepřípustně nahrazovaly, nebo alespoň dotvářely, vůli toho, kdo o rozdělení obce rozhodl - zde ONV v Písku (§ 16 odst. 1 zákona o územním členění státu). Současně nelze přehlédnout, že rozhodnutí o rozdělení či sloučení obcí bylo a je (srov. § 26 zákona o obcích) svou podstatou rozhodnutím politickým, kterým se sleduje změna v územním uspořádání státu, ve výkonu veřejné správy (v rozsahu území dotčeného změnami) a koneckonců i změny ve vztazích, kde obce vystupují jako subjekt soukromého práva, tedy při správě svého majetku a rozhodování o všech záležitostech, kde mají postavení stejné, jako běžná právnická osoba (§ 21 odst. 1 zákona o obcích). Promítnutí takového rozhodnutí do evidence nemovitostí (dnes katastru nemovitostí) je již jen jeho logickým a nutným důsledkem. Pokud je tedy takové rozhodnutí zrušeno, či jinak právně odklizeno, odpadá tím právní důvod k provedení změn v evidenci nemovitostí (katastru nemovitostí). Dle názoru Nejvyššího správního soudu to ovšem platí i v případech, kdy takové rozhodnutí „vyhasne“, tedy stane se obsoletním. To se v případě výměru z roku 1960 nepochybně stalo, neboť mezi účastníky není sporu o tom, že v roce 1964 byla původně

rozdělená, a ke dvěma obcím přisloučená, obec *Chrastiny* plně začleněna (i ve své části spadající do tehdejší obce *Novosedly*) do obce *Záhoří*. Jakkoliv tedy zmiňované usnesení nebylo formálně zrušeno, stalo se fakticky obsoletním a nemohlo nadále vyvolávat žádné právní důsledky. Pokud do té doby nedošlo k přenesení jeho obsahu do evidence nemovitostí (šlo-li by vůbec o listinu k tomu způsobilou – viz výše), po opětovném sloučení obcí by takový postup již nebyl možný. Ze všech těchto důvodů je tedy vyloučeno, aby existence výměru ONV v Písku z roku 1960 byla důvodem pro postup dle ustanovení § 8 odst. 1 katastrálního zákona.

Co se týče výměru ONV v Písku ze dne 20. 9. 1990, zde Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že jmenovaný orgán byl k tomuto dni ze zákona nadán pravomocí vydat rozhodnutí o rozdělení obce *Záhoří* (§ 16 zákona o územním členění státu)., přičemž pozdější změna úpravy na tuto skutečnost již nemohla mít žádný vliv. Tento právní názor nicméně nepopírá ani krajský soud. Se stěžovatelem naopak nelze souhlasit v tom, že by existence takového správního rozhodnutí zakládala překážku pro pozdější postup dle ustanovení § 26 věty první zákona o obcích, dle kterého *změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, se uskutečňují na základě dohody zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem*. Z citovaného ustanovení zákona o obcích nic takového nevyplývá, přičemž stěžovatelem prezentovaný právní názor by byl nepochybně v rozporu s výkonem práva na samosprávu (jehož ochrany se právě v tomto řízení domáhá), neboť vrchnostenským aktem správního orgánu (který, ač se formálně představoval jako orgán samosprávy, jím ve skutečnosti fakticky nebyl) by byl jednou provždy nastolen stav, který by *samosprávné* subjekty, ani na základě společně vyjádřené vůle, nemohly změnit. Právě v takovém případě by se jednalo o postup v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy, jíž se stěžovatel dovolává, zejména s jejím čl. 4 a čl. 5. Z hlediska zákonnosti postupu správních orgánů, s nímž vyjádřil souhlas i krajský soud, je však podstatné, že Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu na obsah shora zmiňovaného usnesení a jeho důsledky ve vztahu ke katastru nemovitostí (dříve evidenci nemovitostí) pokud konstatoval, že nebylo-li katastrální území *Třešně* geodeticky určeno, nebylo na základě posuzovaného usnesení (které na toto katastrální území odkazovalo), možné provést zápis tohoto území do evidence nemovitostí. Tento názor plně reflektuje obsah přílohy č. I k návrhu usnesení XVIII. plenárního zasedání ONV v Písku, konaného dne 20. 9. 1990, kde bylo schváleno rozdělení obce *Záhoří* na čtyři obce se tím, že stávající obec bude nadále tvořena vyjmenovanými místními částmi (včetně části *Třešně*), a to *„v katastrálních hranicích těchto místních částí“*. Pokud tedy ke dni 20. 9. 1990 katastrální území *Třešně* neexistovalo (viz dále), není, z hlediska evidence nemovitostí (katastru nemovitostí), toto usnesení dostatečně určité na to, aby mohlo sloužit jako podklad pro provedení změny v katastru nemovitostí požadované stěžovatelem.

Právě tvrzení o existenci katastrálního území *Třešně* je jádrem argumentace stěžovatele, dle kterého existovalo od roku 1770, *de iure* nikdy nezaniklo a existovalo tak i v roce 1990; v této logice by pak použití usnesení ONV v Písku z roku 1990, které na toto katastrální území odkazuje, pro provedení odpovídajících změn v evidenci nemovitostí nic nebránilo.

Nejvyšší správní soud, ve shodě se soudem krajským, však nemá pochyb o tom, že v době vydání shora zmiňovaného usnesení ONV v Písku, ani nikdy později, v evidenci

nemovitostí (katastru nemovitostí) katastrální území *Třešně* uvedeno nebylo. Z obsahu správního spisu takový závěr sice neplyne, stěžovatel i žalovaný se nicméně shodují v tom, že ke zrušení tohoto katastrálního území mělo dojít výměrem Střediska geodézie v Písku ze dne 1. 3. 1966. Tento výměr označuje stěžovatel za nicotný s tím, že zmiňovaný orgán vůbec nebyl oprávněn o zrušení katastrálního území rozhodovat; za této situace pak tento akt nemohl vést ke zrušení katastrálního území a v důsledku toho by byl nastolen vadný stav v evidenci nemovitostí (později katastru nemovitostí), jehož opravy se nyní stěžovatel dovolává.

Vyjde-li Nejvyšší správní soud z předpokladu, že zmiňovaný výměr střediska geodézie skutečně existoval (ve správním spisu založen není) a že byl důvodem pro zrušení do té doby existujícího katastrálního území *Třešně*, lze stěžovateli přisvědčit v tom, že tvrzení žalovaného, dle kterého toto katastrální území nikdy neexistovalo, je protismyslný a neodpovídá pravdě. Pro posouzení podstaty věci však tento dílčí závěr není rozhodující.

Stěžovatel tvrdí, že toto rozhodnutí (výměr) bylo vydáno bez existence zákonného zmocnění a jde tedy o případ absolutní inkompetence správního orgánu, což vyvolává jeho nicotnost. Tuto tvrzenou vadu však ani krajský soud ani Nejvyšší správní soud nemohou v tomto řízení posoudit. Jde především o to, že rozporovaný výměr z roku 1966 není předmětem přezkumu v dané věci (tím je rozhodnutí žalovaného vydané ve zcela jiném řízení) a nelze jej též považovat za *podkladový akt*, který by bylo možno přezkoumat v rámci posouzení zákonnosti rozhodnutí napadeného žalobou, ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Na předmětný výměr tedy musí být nahlíženo stejně jako na každé jiné správní rozhodnutí, u něhož je presumována jeho zákonnost, není-li zákonem předpokládaným způsobem rozhodnuto o opaku. Zde Nejvyšší správní soud považuje za vhodné v rovině obecné podotknout, že postup dle ustanovení § 78 správního řádu (který by měl být, s ohledem na tvrzený důvod nicotnosti, v takovém případě aktivován) nemůže být v daném případě použit, a to s odkazem na ustanovení § 182 odst. 1 správního řádu.

V souvislosti s tvrzenou existencí katastrálního území *Třešně* stěžovatel namítá i logický rozpor v postupu katastrálních orgánů, potažmo krajského soudu. Klade totiž otázku, jak by, za situace, kdy není možné zmiňované katastrální území vymezit, bylo možné v roce 1990 místní část *Třešně* oddělit a přičlenit ji, jako součást místní části *Chrastiny*, ve prospěch obce *Dolní Novosedly*. Tato argumentace stěžovatele, jakkoliv se zdá být logická, nerozlišuje mezi rovinou rozhodování v rámci výkonu práva na územní samosprávu a rovinou tomu odpovídajícího provádění úkonů v katastrální evidenci. Jak již bylo uvedeno, rozhodnutí o rozdělení obce *Záhoří*, vydané dle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o územním členění státu, ve znění účinném do 23. 11. 1990, je právním vyjádřením politické vůle na změně výkonu územní veřejné správy na dotčeném území. Odpovídající změna v tehdejší evidenci nemovitostí (§ 4 odst. 1 zákona o evidenci nemovitostí) byla již jen otázkou derivativní. Úkolem středisek geodézie (dnes katastrálních úřadů) bylo a je pouze přenést obsah takového rozhodnutí (dle recentní úpravy dohody zúčastněných obcí) do evidence nemovitostí (katastru nemovitostí) tak, aby existoval soulad mezi územním uspořádáním státu (zde ve smyslu územní samosprávy) a údaji evidence nemovitostí (katastru). Bylo-li tedy postupem dle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o územním členění státu rozhodnuto o vzniku nové obce (*Novosedly*) oddělením od jiné obce (*Záhoří*) s tím, že do nově vzniklé obce přejde stávající místní část původní obce (*Chrastiny*) pouze v rozsahu jednoho sídelního útvaru (*Chrastiny*), zatímco druhý sídelní útvar této místní části (*Třešně*) zůstane nadále součástí původní obce, byl takový postup konformní s citovaným

ustanovením zákona a byl způsobilý vyvolat jím předpokládané účinky. Těmi bylo administrativní rozdělení původní obce, vznik nových obcí a nové uspořádání výkonu místní veřejné správy (potažmo, v souvislosti s tehdy novou, navazující úpravou obecního zřízení zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích, výkonu skutečné územní samosprávy a přenesení státní správy v rámci těchto územních jednotek). Tato změna podmiňovala následnou změnu v evidenci nemovitostí (katastru nemovitostí) a orgány geodézie (katastrální úřady) byly povinny uvést údaje evidence nemovitostí (katastru nemovitostí) do souladu s tímto novým uspořádáním. Pokud se tak nestalo, jde o stav jistě nežádoucí, který je poruchou veřejné správy, nikoli však nutně na úseku evidence nemovitostí (dnes katastru nemovitostí). Tato situace ovšem nemůže relativizovat či negovat již založené účinky rozhodnutí vydaného dle § 16 odst. 1 zákona o územním členění státu, na úseku místní (samo)správy. Z tohoto pohledu není rozhodné, zda popsaný nesoulad (který reálně existuje) byl vyvolán indolencí orgánů geodézie (katastrálního úřadu), chybou při vedení katastru nemovitostí (jak tvrdí stěžovatel) či objektivní nemožností zápisu změn v důsledku nezpůsobilosti rozhodnutí coby podkladu pro zápis, v intencích požadavků předpisů evidence nemovitostí (katastru nemovitostí), jak tvrdí naopak žalovaný.

Rozlišení, který z uvedených případů je příčinou závadného stavu (rozporu údaje katastru nemovitostí se územním uspořádáním státu a výkonem veřejné správy na dotčeném území) je rozhodné až v rámci posouzení, zda lze tento stav odstranit právními prostředky na úseku správy katastru nemovitostí.

Jak bylo již konstatováno, aby byl dán důvod k opravě katastrálního operátu, muselo by být najisto postaveno, že je katastr nemovitostí zatížen *chybou*, přičemž tato chyba by musela vzniknout *zřejmým omylem* při vedení a obnově katastru. Samotný fakt, že mezi územním uspořádáním (členěním) států a údaji katastru nemovitostí existuje nesoulad, ještě nutně nemusí znamenat, údaje katastru nemovitostí jsou chybné. Jak již bylo výše opakovaně konstatováno, dle názoru stěžovatele o chybu v katastru nemovitostí jde, neboť má za to, že v něm (respektive v dřívější evidenci nemovitostí) nebyly promítnuty právní důsledky výměrů ONV v Písku z roku 1960 a 1990.

Pokud jde o usnesení ONV v Písku z roku 1960, jeho právní důsledky na současný stav katastru nemovitostí (alespoň v posuzovaném rozsahu, týkajícím se místní části *Třešně*) byly v předcházející části odůvodnění tohoto rozsudku vyloučeny. V případě usnesení ONV v Písku z roku 1990 je situace již méně jednoznačná. Pokud by totiž v době jeho vydání skutečně katastrální území *Třešně* existovalo (tedy za podmínky, že by výměr Střediska geodézie v Písku z roku 1966, kterým bylo toto katastrální území zrušeno, byl aktem nicotným, což se však zdejšímu soudu jeví jako nepravděpodobné, byť se touto otázkou, z důvodů výše vyložených, není možné v tomto řízení věcně zabývat), pak nelze zcela odmítnout možnost, že se o chybu (ve smyslu absence katastrálního území *Třešně*) ve stávajícím stavu katastrálního operátu skutečně jedná.

V každém případě však platí, že taková chyba by musela být vyvolána *zřejmým omylem při vedení a obnově katastru*. Pojem *„zřejmý omyl“* je neurčitým právním pojmem a jeho výkladem se správní soudy v minulosti již opakovaně zabývaly. Například v rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 - 103 bylo konstatováno, že *„[o]becně sem lze zařadit jak omyl týkající se skutkových okolností (error facti - zejména případy chyb v psaní a počítání, jako zápis jiných údajů, zápisů 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). Omyl je přitom charakteristický vždy tím, že je v něm obsažen lidský činitel. Jako omyl proto nelze posuzovat objektivní skutečnosti způsobující nesoulad katastru se skutečným stavem (například změnu právní úpravy zápisu 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)". Nejvyšší správní soud se ostatně vyjádřil i k případu, který je typově obdobný situaci tvrzené stěžovatelem, a to k případu, kdy byl stav katastru nemovitosti nastolen na základě listiny, která byla později zrušena; i v tomto případě konstatoval, že pro uvedení stavu katastru nemovitostí do souladu se skutečným stavem je pojmově vyloučen postup dle ustanovení § 8 katastrálního zákona (viz rozsudek ze dne 23. 3. 2011, č. j. 4 As 3/2010 - 354). Z uvedeného je tedy zcela evidentní, že i za situace, kdy by snad mohlo být usnesení ONV v Písku z roku 1990 způsobilé vyvolat změnu v katastrálním operátu ve smyslu požadovaném stěžovatelem, nelze nesoulad katastru nemovitostí se touto listinou spojovat se *zřejmým omylem při správě katastru* a je tedy zcela vyloučeno dožadovat se změny v katastru nemovitostí prostřednictvím řízení o opravě chyby v katastrálním operátu dle ustanovení § 8 odst. 1 katastrálního zákona.

Na shora uvedeném závěru nemůže nic změnit ani názor stěžovatele, že popsanou situaci nelze odstranit jinými právními prostředky, než je jím navrhovaný postup dle ustanovení § 8 odst. 1 katastrálního zákona. Jak již bylo výše uvedeno, existence usnesení ONV v Písku z roku 1960 nemůže představovat překážku pro pozdější úpravu území stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení cestou dohody uzavřené dle § 26 zákona o obcích; tento závěr lze přitom vztáhnout i na usnesení z roku 1990. Pokud tedy stěžovatel a osoba zúčastněná na řízení mají zájem vzniklou situaci konsensuálně vyřešit, možnost uzavření dohody dle posledně citovaného ustanovení zákona o obcích, postupem dle § 23 prováděcí katastrální vyhlášky č. 26/2007 Sb., jim zůstává otevřena.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti tedy Nejvyšší správní soud naznal, že Krajský soud v Českých Budějovicích posoudil věc po právní stránce zcela v souladu se zákonem a jeho rozsudek je dostatečně a řádně odůvodněn. Z těchto důvodů tedy zdejšímu soudu nezbylo, než rozsudkem kasační stížnost zamítnout (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Výrok, kterým bylo rozhodnuto o nákladech řízení osoby zúčastněné, se opírá o ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s., dle kterého má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky citovaného ustanovení (aplikovaného přiměřeně dle ustanovení § 120 s. ř. s.) nejsou v případě osoby zúčastněné na řízení splněny, neboť jí, v souvislosti s tímto

řízením, nebyly soudem uloženy žádné povinnosti; nebyly shledány též okolnosti zvláštního zřetele hodné pro postup dle věty druhé § 60 odst. 5 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 21. března 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu