

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 žalobce: **Mgr. et Mgr. V. S.,** proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze,** se sídlem Pod sídlištěm 1800/9, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2012, č. j. 6 Ca 268/2008 – 77,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce Mgr. et Mgr. V. S. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2012, č. j. 6 Ca 268/2008 – 77, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se právní předchůdce žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2008, č. j. ZKI-O-53/429/2008/Ves, jímž bylo zamítnuto odvolání právního předchůdce žalobce a současně potvrzeno rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Beroun ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. OR-75/2007-202/59 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) o tom, že se v katastru nemovitostí neprovede navrhovaná oprava a nebude evidováno předkupní právo ve prospěch M. S. a S. U. k pozemkům č. parc. 1644/35, 1713/15, 1713/17, 1713/13, 1644/36, 1713/18, 1644/33, 1713/12, 1625/4, 1627/14, 1606/31, 1683/26, 1667/13, 1667/18, 1712, 1710/3, 1710/7, 1713/4, 1613/14,

1616/20, 1614/9, 1615/4, 1683/27, 1614/11, 1683/37 v katastrálním území Lochovice, dle odevzdací listiny ze dne 29. 1. 1942, vložené pod Čd. 540-43 do pozemkové knihy.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že správní orgán prvého stupně důvodně podaný návrh posoudil jako návrh na provedení opravy chyby v katastrálním operátu, neboť se navrhovatelé domáhali zápisu takového práva k nemovitosti, které již bylo v dřívějších evidencích nemovitostí jako věcné právo zapsáno, v současném katastrálním operátu však evidováno není. S ohledem na historický vývoj však lze stěží označit absenci zápisu v evidenci nemovitostí a následně v katastru nemovitostí, oproti stavu v pozemkové knize, jako zřejmý omyl ve smyslu ust. § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“). Nebyl-li zápis v pozemkové knize převzat do evidence nemovitostí, nemuselo se jednat o opomenutí pracovníka tehdejšího střediska geodézie, ale mnohem spíše o výsledek šetření skutečného stavu věci, kdy mohlo vyjít najevo, že příslušný zápis již nemá opodstatnění. Za situace, kdy nejsou k dispozici dokumenty dokládající důvod nepřevzetí předmětného zápisu z pozemkových knih do výkazu změn a následně do evidence nemovitostí, nelze pouze z tohoto faktu dovozovat, že ze strany pracovníků střediska geodézie došlo ke zřejmému omylu. V případě takové diskontinuity v zápisech věcného práva je jediným možným způsobem nápravy, aby se domnělý oprávněný svého práva domáhal u soudu v občanském soudním řízení. Městský soud proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že jeho právní předchůdce ve správním řízení prokázal příslušným knihovním soudem založenou a intabulovanou existenci předmětného předkupního práva. Nelze tedy vycházet z nijak neodůvodněné domněnky o případné možné existenci nikým netvrzených ani nenavržených listin či důkazů. Závěr městského soudu nemá oporu v právní úpravě, je zcela nesprávný a znamená odepření spravedlnosti. Městský soud ignoroval provedené dokazování, právní i skutkový stav a své rozhodnutí založil na neopodstatněné domněnce o možnosti existence neznámého a nespecifikovaného důvodu, proč není právo v katastru nemovitostí aktuálně zapsáno. I kdyby takový důvod existoval, bylo na žalovaném, aby jej tvrdil a prokázal. To se však nestalo. Správní soud nemůže nyní nad rámec své pravomoci existenci takového potenciálního důvodu *de facto* presumovat. Žalobce odevzdací listinou Čd. 540-43 a příslušným intabulačním rozhodnutím knihovního soudu a dále výpisem z pozemkové knihy prokázal existenci vzniku a intabulace předmětného předkupního práva jako tzv. práva veřejného. Tyto skutečnosti správně zjistil i žalovaný. Přesto však bylo rozhodnuto v rozporu s těmito důkazy i s tvrzením žalobce, že příslušné rozhodnutí knihovního soudu nikdy nezaniklo ani nebylo zrušeno či jakkoli změněno. S tímto tvrzením (s poukazem na judikaturu) se městský soud nevypořádal. Je třeba přihlížet k dřívějšímu soudnímu rozhodnutí (včetně např. rozhodnutí knihovního soudu) z hlediska posouzení závěru, zda nebyla předběžná otázka již závazně pravomocně rozhodnuta (což v daném případě knihovním soudem byla). Nelze akceptovat, aby jeden státní orgán autoritativně přezkoumal a osvědčil, resp. konstituoval určité právo, na jehož existenci tato osoba spoléhá v důsledku dobré víry ve

správnost aktu státu, aby následně jiný státní orgán téže osobě toto právo odňal. Přesně to se stalo v daném případě. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření zopakoval některé argumenty uplatněné v řízení o žalobě, plně odkázal na napadený rozsudek a předchozí správní rozhodnutí a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Žalobce pak ve svém stanovisku k vyjádření žalovaného zopakoval námitky uplatněné v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Podstatou kasační stížnosti je otázka výkladu pojmu zřejmý omyl ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, a to ve vztahu k procesu komplexního zakládání evidence nemovitostí podle zákona č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, který probíhal na území Československé socialistické republiky od poloviny šedesátých let do konce osmdesátých let minulého století. Konkrétně měl podle stěžovatele zřejmý omyl spočívat v nepřevzetí údaje o předkupním právu ve prospěch M. K. a jejích právních nástupců založeného knihovním soudem a evidovaného v pozemkové knize do evidence nemovitostí a následně do katastru nemovitostí.

Podle ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona 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.

Obecně se k výkladu pojmu „zřejmý omyl“ vyjádřil Nejvyšší správní soud již v řadě svých rozhodnutí. Ve svém rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 – 103 (č. 2098/2010 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též z www.nssoud.cz), například 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, 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.“

Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal žádný důvod se od těchto závěrů odchýlit.

Je potřeba zdůraznit, 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.]. Závěr o tom, že tvrzená chyba v údajích evidovaných v katastru nemovitostí není zřejmým omylem, tedy sám o sobě nemůže být považován za odmítnutí spravedlnosti. Subjekt dotčený touto chybou má vždy otevřenu cestu, jak se u soudu domoci věcného přezkumu toho, zda mu dané právo svědčí či nikoliv. Je přitom na něm, aby správně vyhodnotil, pro který procesní postup jsou splněny zákonné podmínky. Ostatně stěžovatel, respektive jeho právní předchůdci se ochrany svých práv domáhali také cestou civilního soudnictví, přičemž existence tvrzeného předkupního práva byla těmito soudy věcně posouzena (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 22 Cdo 1732/2010, dostupný na www.nsoud.cz).

Aby mohlo být posouzeno, zda bylo nepřevzetí předmětného předkupního práva zřejmým omylem ve smyslu ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, je potřeba přiblížit samotný proces komplexního zakládání evidence nemovitostí a jeho důvody.

Obecný knihovní zákon ze dne 25. července 1871 č. 95 ř. z. platný na našem území až do konce roku 1950 obsahoval tzv. zásadu vkládání (intabulace), podle níž vlastnictví a další věcná práva k nemovitostem vznikla a zanikla teprve zápisem do pozemkových knih. Střední občanský zákoník (č. 141/1950 Sb.) zrušil konstitutivnost zápisů právních vztahů k nemovitostem v pozemkových knihách a věcné vztahy k nemovitostem vznikaly nadále pouhou smlouvou, která nemusela být nikde zapsána. Bylo ponecháno na vůli účastníka, zda změnu právního vztahu k nemovitostem do evidence navrhne, přičemž v řadě případů k návrhu nedošlo (často pro snahu ušetřit za kolek). Od 1. 1. 1951 tedy pozemkové knihy přestaly věrně odrážet skutečné vlastnické vztahy, neboť jejich vznik, změny a zánik nebyl do pozemkových knih povinně zaznamenáván. K nápravě tohoto zcela jistě nežádoucího stavu bylo přikročeno až zákonem č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí a jeho prováděcí vyhláškou č. 23/1964 Sb., které odstartovaly komplexní zakládání evidence nemovitostí, tedy zavedení nové databáze vlastnických a jiných právních vztahu k nemovitostem bez přímé návaznosti na dřívější pozemkové knihy. Nový občanský zákoník č. 40/1964 Sb. totiž v § 134 odst. 2 stanovil, že vlastnictví nemovitosti přecházelo nově na základě registrace převodní smlouvy státním notářstvím. Ustanovení § 65 zákona č. 95/1963 Sb., o státním notářství a o řízení před státním notářstvím (notářský řád) pak stanovilo notářům povinnost zaslat po registraci ověřený opis smlouvy s vyznačením její registrace příslušnému územnímu orgánu geodézie a kartografie, který změnu vlastnického vztahu vyznačil do evidence nemovitostí.

Zápisy právních vztahů do evidence nemovitostí byly prováděny postupně ve dvou fázích. V první fázi od roku 1964 do konce roku 1966 se v evidenci nemovitostí zapisovaly běžné změny vlastnických vztahů, vlastnická práva nově vzniklá, jakož i jejich omezení, obdobně údaje o správě národního majetku a nově vzniklá práva trvalého užívání národního majetku a osobního užívání pozemků. V druhé etapě od roku 1967 měly být postupně zapsány právní vztahy v evidenci nemovitostí ještě nevyznačené. Nově zavedená evidence nemovitostí přitom nemohla jen jednoduše převzít zápisy z pozemkových knih, neboť vlastnické vztahy v polovině sedmdesátých let jim v důsledku přerušení kontinuity zápisů od roku 1951 nemusely odpovídat. Prováděcí vyhláška k zákonu o evidenci nemovitostí proto v § 4 odst. 2 stanovila, že pro zápis právních vztahů o nemovitostech bude podpůrně použito zápisů v dosavadních pozemkových knihách, železničních knihách, v jednotné evidenci půdy a v bývalém pozemkovém katastru. Orgány geodézie zapíší do evidence nemovitostí toho, kdo podle výsledku šetření je oprávněným nebo povinným. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o evidenci nemovitostí, „ani v těchto případech orgán geodézie nerozhoduje. Bude věcí občana nebo organizace, aby se domohl svého práva u soudu nebo hospodářské arbitráže, a podle pravomocného rozhodnutí soudu nebo hospodářské arbitráže opraví pak orgán geodézie zápis.“ Při vzniku katastru nemovitostí pak žádná další skutková šetření prováděna nebyla a došlo k přímému převzetí údajů z evidence nemovitostí do katastru nemovitostí (podle § 29 odst. 1 katastrálního zákona).

S ohledem na tento historický vývoj Nejvyšší správní soud již v citovaném rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 – 103, vyslovil závěr, že pokud nebyl „*zápis uvedený v pozemkové knize převzat do evidence nemovitostí, nemuselo se jednat pouze o opomenutí pracovníka tehdejšího střediska geodézie, ale i o výsledek šetření skutečného stavu věci, kdy mohlo vyjít najevo, že příslušný zápis již nemá opodstatnění. Z rozporu mezi zápisem v pozemkové knize (a listinou jej potvrzující) a zápisem v katastru nemovitostí proto nelze bez dalšího dovozovat zřejmý omyl při obnově a vedení katastru nemovitostí ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona.*“ Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci rozhodně nepovažuje odkaz městského soudu na toto rozhodnutí za nepřípadný, jak uvádí stěžovatel. Citovaný závěr vychází z totožné právní úpravy, jejíž interpretace a aplikace je předmětem nyní projednávané věci, a plně zohledňuje historický vývoj evidence věcných práv k nemovitostem v pozemkových knihách, evidenci nemovitostí a katastru nemovitostí a především její (dis)kontinuitu.

Právě diskontinuita mezi zápisy práv k nemovitostem je zcela zásadní pro posouzení, zda lze nepřevzetí údaje o předkupním právu do evidence nemovitostí považovat za zřejmý omyl. Pracovník geodézie nebyl po provedeném šetření povinen převzít bez dalšího údaje evidované v pozemkové knize do evidence nemovitostí. Zápisy v pozemkových knihách byly pouze podpůrné. Aby mohl být učiněn závěr, že nepřevzetí údaje bylo zřejmým omylem, nestačí prokázat, že k nepřevzetí údaje došlo skutečně v rozporu s právem. Nutné je zjištění, že se muselo jednat o zcela zjevný omyl pracovníka geodézie, nikoliv výsledek jeho uvážení, například proto, že jiná alternativa než převzetí údaje do evidence nemovitostí nepřicházela v úvahu.

Stěžovatel především namítl, že existence předmětného předkupního práva byla jednoznačně prokázána (odevzdací listinou Čd. 540-43, intabulačním rozhodnutím

knihovního soudu a výpisem z pozemkové knihy), kdežto městský soud a správní orgány vycházely pouze z domněnky (spekulace) možného záměru pracovníka geodézie.

Uvedené listiny ovšem mohou přímo prokazovat skutečně pouze to, že předkupní právo existovalo či existuje. V dané věci je však nerozhodné, zda tomu tak skutečně je (tj. zda tyto listiny opravdu prokazují existenci předmětného předkupního práva), pokud nebylo ve správním řízení spolehlivě zjištěno, že nepřevzetí tohoto údaje do evidence nemovitostí bylo zřejmým, zcela jednoznačným omylem pracovníka geodézie. Pouze na tyto situace je totiž vyhrazen postup podle ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona. Jeho podmínkou je zjištění zřejmého omylu. Prokázání existence práva proto nepostačuje k tomu, aby snad bylo možné presumovat existenci zřejmého omylu při vedení katastru, není-li v něm toto právo nadále evidováno. Zákon nekoncipuje řízení o opravě chyby v katastrálním operátu tak, že by měl katastrální úřad při zjištění určité nesprávnosti tuto nesprávnost opravit, neprokáže-li se že tato chyba není zjevným omylem. Nemůže být proto úspěšná námitka stěžovatele, že on existenci předmětného předkupního práva prokázal a katastrální úřad pak měl prokazovat, že k jeho nepřevzetí do evidence došlo jinak než zjevným omylem. Katastrální úřad není v řízení podle ust. § 8 katastrálního zákona oprávněn suplovat činnost dřívějšího orgánu geodézie, vyšetřit skutkový stav (tedy existenci či neexistenci práv k nemovitostem) a rozhodnout na základě právního stavu ke konci roku 1950, jaká práva a ve prospěch koho by měla být nyní evidována v katastru nemovitostí. Posuzuje pouze existenci či neexistenci zřejmého omylu při vedení katastru nemovitostí.

O zřejmém omylu mohou stěžovatelem uváděné listiny svědčit pouze nepřímo. Za postačující je přitom nelze v žádném případě považovat, pokud existuje možnost, že pracovník geodézie shledal, že dané předkupní právo nemá být evidováno v evidenci nemovitostí. V daném případě se navíc přímo nabízí úvaha, že dané předkupní právo mohlo být tímto pracovníkem posouzeno jako neplatné (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 22 Cdo 1732/2010). Nemá ani žádný význam, zda by taková či jiná úvaha byla oprávněná či nikoliv. Jakmile nelze vyloučit možnost, že pracovník geodézie nepřevzal údaj o předkupním právu do evidence nemovitostí záměrně, není možné vzít za prokázanou existenci zřejmého omylu. Ani ze skutečnosti, že nejsou k dispozici dokumenty, které by dokládaly takovouto možnou úvahu pracovníka geodézie, nelze dovozovat existenci zřejmého omylu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 – 103).

Stejnými úvahami se řídil i městský soud. Není proto pravdou, že by se nijak nevypořádal s tvrzením, že předmětné předkupní právo nezaniklo. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že podle městského soudu nepřevzetí tohoto práva do evidence nemovitostí nebylo zřejmým omylem, aniž by bylo nutné vůbec jeho existenci posuzovat. A s tímto závěrem se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud.

Jakkoliv může stěžovatel tvrzení o možném důvodu nepřevzetí předkupního práva do evidence nemovitostí vnímat jako pouhou spekulaci, je nutné si uvědomit, že s odstupem několika desítek let lze s ohledem na diskontinuitu zápisů věcných práv k nemovitostem (v rámci pozemkových knih a následně evidence nemovitostí) velice obtížně prokazovat existenci zřejmého omylu při vedení katastru (tedy *de facto* absenci

racionální vůle příslušného pracovníka). Úvaha pracovníka geodézie, jíž by mohl být veden při nepřevzetí údaje z pozemkové knihy do evidence nemovitostí, totiž především nemusela být nikde zachycena. Institut opravy chyb v katastrálním operátu za takové situace není vhodným nástrojem pro nápravu tvrzené nesprávnosti. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že v takovém případě je na místě domáhat se tvrzeného práva cestou žaloby u soudu v občanském soudním řízení.

Výše učiněné závěry přitom neznamenají popření práva (konkrétně tvrzeného předkupního práva) stěžovatele, nýbrž toliko vyloučení, že by se jeho evidence v katastru nemovitostí bylo možné domoci postupem podle ust. § 8 katastrálního zákona.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. Ačkoliv stěžovatel požádal o nařízení jednání, Nejvyšší správní soud pro takový postup neshledal důvod.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. března 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu