



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **L. B.**, zastoupené JUDr. Alenou Jirovcovou, advokátkou se sídlem Šafaříkova 161, Jičín, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Pardubicích**, se sídlem Čechovo nábřeží 1791, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2004, sp. zn. O-105/324/2004, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 19. 6. 2008, čj. 52 Ca 13/2008 - 105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2400 Kč, k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Aleny Jirovcové, ve lhůtě patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozhodnutím ze dne 10. 12. 2004, čj. O-105/324/2004, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, Katastrální pracoviště Jičín, ze dne 10. 9. 2004, čj. OR-322/2004-604/2, kterým bylo rozhodnuto o námitkách žalobkyně [§ 16 odst. 3 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“)] proti obsahu obnoveného katastrálního operátu v katastrálním území Staré Místo.

II.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, který ji usnesením ze dne 14. 6. 2006, čj. 52 Ca 30/2006 - 29, odmítl [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil rozsudkem ze dne 26. 2. 2008, čj. 8 As 46/2006 - 57, usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud poté rozsudkem ze dne 19. 6. 2008, čj. 52 Ca 13/2008 - 105, rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Skutkový stav věci, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, vyžaduje podle krajského soudu zásadní doplnění spočívající v ověření důvodů změn ve výměrách pozemků, ke kterým došlo na základě obnovy katastrálního operátu, a to o znalecký posudek vypracovaný znalcem z oboru geodézie a kartografie za účelem ověření správnosti závěrů žalovaného. Při obnově katastrálního operátu přepracováním geodetických informací [§ 13 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona] bylo nově stanoveno, resp. zpřesněno, geometrické a polohové určení nemovitostí vyjmenovaných v rozhodnutí vůči původnímu geometrickému plánu. Důvod změn ve výměrách pozemků byl opřen z odborného hlediska o specializovanou činnost správního orgánu, proto žalobkyně nemohla vznést konkrétní odborné argumenty, které by zpochybnilы uvedený důvod změn výměr. V takovém případě měl žalovaný aplikovat zásadu přiměřenosti, podle níž měl správní orgán zohlednit při uplatňování svých pravomocí oprávněné zájmy účastníka správního řízení a zvolit takové prostředky, které jsou přiměřené konkrétním okolnostem věci projednávané ve správním řízení. Z této zásady podle krajského soudu mj. vyplývá, že správní orgán může vyžadovat po účastnících řízení pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytně nutná a která nejvíce respektuje práva a právem chráněné zájmy účastníků správního řízení. V daném případě tak podle krajského soudu nachází uvedené právo a zájem žalobkyně odraz v zákonném požadavku zásady materiální pravdy, zahrnující povinnost správního orgánu vycházet v rozhodnutí ze spolehlivě zjištěného stavu věci [§ 3 odst. 4 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Povinnost správního orgánu postupovat v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy, tj. zásada zákonnosti, nachází svůj odraz mj. i v zásadě vyhledávací, která ukládá správnímu orgánu povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tímto účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, přičemž správní orgán není vázán jen návrhy účastníků řízení. V projednávané věci byl proto žalovaný povinen zohlednit možnosti žalobkyně v uplatnění argumentů a případně důkazů proti důvodům, které vedly ke změnám ve výměrách pozemků ve vlastnictví žalobkyně a Agropodniku a.s., jelikož tento důvod spočíval v odborné specializované činnosti technické povahy orgánu zeměměřictví a katastru nemovitostí, založené na zjištění vad geometrického plánu a v aplikaci matematických transformací. Krajský soud uzavřel, že jediným adekvátním a přiměřeným prostředkem pro ověření správnosti závěrů správního orgánu prvního stupně při obnově katastrálního operátu a tím i pro vyvrácení námitek žalobkyně je znalecký posudek vypracovaný znalcem z oboru geodézie a kartografie.

Krajský soud dále přisvědčil žalobkyni v námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Žalovaný se podle krajského soudu v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně nezabýval překročením odchylky ve výměře parcely č. 608/12. K této otázce totiž žalovaný ve svém rozhodnutí pouze konstatoval, že správní orgán prvního stupně provádějící obnovu postupoval v souladu s právními předpisy a jediným nedostatkem byla skutečnost, že nedošlo k prověření příčin překročení odchylky ve výměře pozemkové parcely č. 608/12. Odůvodnil-li žalovaný uvedené zjištění až ve vyjádření k žalobě, nemohl tím již zhojit vady rozhodnutí, v jehož odůvodnění byl povinen uvést veškeré úvahy (§ 47 odst. 3 správního řádu).

III.1

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Výslovně se přitom dovolal stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. vad řízení spočívajících v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Stěžovatel citoval zákonná ustanovení vztahující se k řízení o obnově katastrálního operátu a zeměměřičské činnosti a namítl, že v daném správním řízení není důvod opatřovat si podklady pro obnovu katastrálního operátu od znalců z oboru geodézie a kartografie. Stěžovatel poukázal na § 34 a § 36 správního řádu s tím, že vykonávají-li činnosti při obnově katastrálního operátu osoby odborně způsobilé, nebylo zapotřebí vypracování znaleckého posudku jako důkazu ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel připomněl, že nová právní úprava správního řízení [zákon č. 500/2004, správní řád (dále jen „nový správní řád“)], již přesněji stanoví, že je třeba ustanovit znalce, závisí-li rozhodnutí ve věci na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného orgánu (§ 56 nového správního řádu). V posuzované věci je však třeba vycházet z toho, že činnosti při obnově katastrálního operátu vykonávají odborně způsobilé osoby, které mají potřebné odborné znalosti, proto není třeba vyžadovat znalecký posudek. Takto odborně způsobilé osoby prováděly úkony v řízení o obnově katastrálního operátu v prvním stupni i v odvolacím řízení. Stěžovatel zdůraznil, že v žádném obecně závazném právním předpisu není stanoveno, že by se správní orgány měly při obnově katastrálního operátu opírat o znalecké posudky. Ve správním řízení lze znalecké posudky vyžadovat jen výjimečně a za určitých podmínek, které v posuzovaném případě splněny nebyly, proto nelze mít za to, že by orgán zeměměřičství a katastru nemovitostí cokoliv zanedbal a měl to na základě rozsudku krajského soudu doplnit. Navíc se nejedná o případ, kdy by soud vyžádáním znaleckého posudku „nahrazoval činnost správního orgánu“, neboť žádný právní předpis neukládá, a neukládal ani v době vydání rozhodnutí žalovaného, orgánu zeměměřičství a katastru nemovitostí vyžadovat si znalecký posudek. Stěžovatel uzavřel, že v daném řízení nebyly porušeny zásady správního řízení podle § 3 správního řádu, neboť napadené rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Dále stěžovatel namítl, že předmětem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo rozhodnutí o výměře pozemku s parcelním č. 608/12. Úvahy stěžovatele, týkající se překročení odchylky ve výměře pozemkové parcely č. 608/12, nemohly být součástí jeho rozhodnutí, neboť řešení této otázky nebylo předmětem správního rozhodnutí vydaného v prvním stupni. Posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele v této části ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není na místě a nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele.

Závěrem stěžovatel navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

III. 2

Žalobkyně se plně ztotožnila se závěry krajského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné. K návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti poukázala na nesplnění zákonných podmínek (§ 73 odst. 2 s. ř. s.) a možnost průtahů v řízení.

III. 3

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že jakkoliv stěžovatel výslovně podřadil důvody kasační stížnosti § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., odpovídá její obsah důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ostatně, byl-li by obsah kasační stížnosti podřaditelný stěžovatelem

uvedenému důvodu, jednalo by se o, sportovní terminologií řečeno, gól do vlastní branky. Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost přezkoumal z důvodu odpovídajícího jejímu obsahu.

Stěžovatel namítl, že ve správním řízení nebyl dán důvod pro provedení důkazu znaleckým posudkem, neboť činnosti v řízení o obnově katastrálního operátu vykonávají odborně způsobilé osoby.

Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel je kontrolním orgánem výkonu státní správy pro oblast katastru nemovitostí České republiky a mj. dohlíží na ověřování výsledků zeměměřických činností, které jsou využívány pro katastr nemovitostí České republiky (§ 4 zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů). Ze zákonného vymezení věcné působnosti stěžovatele je zřejmé, že se jedná o odborný orgán. V každém konkrétním řízení je pak na stěžovateli, jako orgánu zeměměřictví a katastru nemovitostí, zda shledá skutková zjištění dostatečná a postačující pro rozhodnutí ve smyslu § 32 správního řádu či nikoliv, a jaké důkazy provede. Rozhodnutí stěžovatele přitom není možno považovat za nezákonné pouze proto, že neprovedl ke zjištění relevantních skutečností důkaz znaleckým posudkem. Tento závěr platí tím spíše, byly-li zpochybněny technické parametry výsledků řízení o obnově katastrálního operátu, tedy skutečnosti, k jejichž odbornému posouzení je stěžovatel ze zákona povolán.

Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil zjednodušujícímu závěru krajského soudu, který zpochybnil možnost stěžovatele ověřit správnost výsledků orgánu zeměměřictví a katastru nemovitostí v řízení o obnově katastrálního operátu, aniž by byl proveden důkaz znaleckým posudkem vypracovaným znalcem z oboru geodézie a kartografie. Důvodná je proto stížní námitka, podle níž důkaz znaleckým posudkem nelze konstruovat jako povinný důkaz, neboť takový důkaz by byl na místě pouze tehdy, záviselo-li by rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, jimiž správní orgán nedisponuje. Správní orgány obou stupňů v posuzované věci odborné znalosti měly [§ 3 zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zeměměřictví“)]. Pokud krajský soud uvedl, že „*jediným adekvátním a přiměřeným prostředkem pro ověření správnosti katastrálního úřadu při obnově katastrálního operátu a tím i pro vyvrácení námitek žalobkyně je znalecký posudek vypracovaný znalcem z oboru geodézie a kartografie [..]*“, pochybil. Takový důkaz by byl nezbytný pouze tehdy, pokud by existovala pochybnost o správnosti aplikace matematických transformací při stanovení polohového a geometrického určení nemovitostí a pokud by úřední osoby zároveň neměly takové odborné znalosti, jimiž by bylo možné tuto pochybnost odstranit. K takové situaci v posuzované věci nedošlo. Znalecký posudek, který lze použít subsidiárně k odbornému posouzení správního orgánu, nalezne své využití zejména tehdy, nespadá-li otázka, která má být znaleckým posudkem zodpovězena, do věcného rozsahu působnosti správního orgánu. Ze správního spisu vyplývá, že orgán zeměměřictví a katastru nemovitostí v rámci obnovy katastrálního operátu indikoval podstatné rozdíly v průběhu hranic při zákresu vedenému do té doby v podobě analogové mapy, přičemž tento zákres vyplýval z geometrického plánu č. 119-2/95. Namítla-li žalobkyně, že rozdíl ve výměrách parcel v jejím vlastnictví a sousedních pozemků je dán posunutím hranic mezi původními parcelami, nikoliv zpřesněním výměr parcel, tj. promítnutím nepřesností či nedokonalostí při přepracování mapových souborů do digitalizované podoby, není zřejmé, proč se správní orgány nemohly s využitím svých odborných znalostí vypořádat s námitkou samy bez nutnosti zpracování znaleckého posudku. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že stěžovatel mohl i bez provedení důkazu znaleckým posudkem dostatečně zjistit a objasnit skutkový stav věci.

Nezákonnost rozhodnutí stěžovatele mohla spočívat např. v tom, že by toto rozhodnutí odporovalo provedeným skutkovým zjištěním a vykazovalo by znaky libovůle. Krajský soud proto správně zkoumal, zda se citovaným rozhodnutím stěžovatel nedostal do rozporu s provedeným skutkovým zjištěním. Ve vztahu k libovůli pak zákonný limit představuje především § 47 odst. 3 správního řádu, podle něhož musí odůvodnění rozhodnutí správního orgánu obsahovat všechny skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí, včetně úvah, kterými byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů. Institucionální záruku vyloučení libovůle v těchto případech představuje zejména soudní přezkum správních rozhodnutí, vykonávaný ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nepřisvědčil stížní námitce, podle níž předmětem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo rozhodnutí o výměře pozemku p. č. 608/12, a chybná úvaha stěžovatele, týkající se překročení odchylky ve výměře pozemkové parcely č. 608/12, proto nemohla být důvodem pro zrušení rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně ve výroku rozhodnutí o námitkách proti obnovenému katastrálnímu operátu předmětnou parcelu skutečně nezminil (zminěny jsou pouze parcely a údaje, které byly tímto rozhodnutím měněny), ale v odůvodnění rozhodnutí konstatoval mj. překročení přípustné odchylky v rozdílu výměry této parcely (cit: „*rozdlíl ve výměře parcely katastru nemovitostí č. 608/12 je přes dopustnou odchylku a byl způsoben chybou při původním měření výměry dle geometrického plánu č. zak. 119-2/95*“), aniž by důvody tohoto výkyvu blíže zkoumal či vysvětlil. Krajský soud uzavřel, že stěžovatel neprovedl příčiny překročení odchylky ve výměře pozemkové parcely č. 608/12, přičemž, jak vyplývá ze spisů, příčiny změn ve výměře pozemkové parcely č. 608/12 stěžovatel vysvětlil až ve vyjádření k žalobě. Takový postup je nepřipustný, a Nejvyšší správní soud přitakal krajskému soudu, že rozhodnutí stěžovatele je v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

Krajský soud v rozsudku napadeném kasační stížností uvedenou vadu stěžovateli správně vytkl, rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, byť nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že stěžovatel nemůže bez provedení důkazu znaleckým posudkem dostatečně zjistit a objasnit skutkový stav věci. Stěžovatel proto v dalším řízení sám prověří příčiny překročení odchylek ve výměrách parcel ve vlastnictví žalobkyně a ověří správnost postupu správního orgánu prvního stupně při obnově katastrálního operátu, své závěry pak řádně odůvodní.

Nejvyšší správní soud, přestože dal za pravdu první stížní námitce, uzavřel, že krajský soud správně zrušil rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. 1 Afs 20/2004 - 51, a ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 23/2005 - 93, č. 781/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, čj. 8 As 36/2005 - 75, www.nssoud.cz), že předmětem posouzení v řízení o kasační stížnosti je především opodstatněnost výroku rozhodnutí krajského soudu. Důvodem ke zrušení rozsudku je skutečnost, že žádný z důvodů, pro které soud rozhodnutí správního orgánu zrušil, nebyl důvodem zákonným, popř. jiná skutečnost, pro kterou by rozsudek neobstál. Tak tomu ovšem v projednávané věci nebylo. Krajský soud správně zrušil Rozhodnutí správního orgánu, byť jeden z důvodů, pro které tak krajský soud učinil, neobstojí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti již dříve vyslovil (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, čj. 2 Afs 100/2005 - 106, www.nssoud.cz), že pokud je rozhodnutí krajského soudu ve výsledku věcně správné, lze dílčí nesprávné závěry krajského soudu (za předpokladu, že jsou přezkoumatelné) korigovat právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu, aniž by rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno.

Nejvyšší správní soud již pouze *obiter dictum* připomíná, že cílem obnovy katastrálního operátu je jeho aktualizace buď po stránce obsahové (je-li skutečný průběh hranic v terénu jiný, než jak je zapsán ve stávajícím katastrálním operátu – ať už následkem technické nedokonalosti původní evidence, faktického vývoje či v důsledku provedených pozemkových úprav), nebo po stránce formální (převedením katastrální mapy z grafické formy do formy grafického počítačového souboru), a proto obnova katastrálního operátu nesměřuje ke změně právních vztahů, pokud jejich změna není doložena listinou (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 15. 6. 2005, čj. Konf 90/2004 - 12, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění rovněž podotýká, že v případě pochybností o správnosti skutkových zjištění může provést dokazování i správní soud (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Na rozdíl od správního orgánu by v takovém případě, s ohledem na nutnou odbornost v posuzované věci, bylo namíste, aby si znalecký posudek opatřil soud samotný.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal napadený rozsudek krajského soudu zákonným, proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu, proto se již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně naopak měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložila, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyni takové náklady vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátkou, a to 2100 Kč za jeden úkon právní služby (písemné podání soudu – vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti). Jakkoliv advokátka podala samostatná vyjádření ke kasační stížnosti a k návrhu na přiznání odkladného účinku této stížnosti, Nejvyšší správní soud je posoudil jako jeden úkon. Vyjádření spolu souvisí, žádost o přiznání odkladného účinku navíc byla obsažena v samotné kasační stížnosti a nebylo proto důvodu k oddělenému vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku a dále 300 Kč na úhradu hotových výdajů, v souladu s ustanovením § 9 odst. 3 písm. f), § 7, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. celkem 2400 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. ledna 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu