
Systém ASPI - stav k 6.3.2013 do částky 24/2013 Sb. a 11/2013 Sb.m.s.
(ÚS) III. ÚS 942/12 - 1 - JUD229018CZ - III. ÚS 942/12 - 1 - poslední stav textu

III. ÚS 942/12

Česká republika

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Ivany Janů a soudců Vojena Güttlera a Pavla Holländera o ústavní stížnosti stěžovatele Olomouckého kraje, se sídlem v Olomouci, Jeremenkova 1191/40a, zastoupeného JUDr. Petrem Ritterem, advokátem v Olomouci, Riegrova 12, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2011 č. j. 7 Aps 4/2011-164 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. února 2011 č. j. 22 A 10/2011-132, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

I.

Argumentace stěžovatele

1. Dne 13. 3. 2012 obdržel Ústavní soud návrh, ve kterém se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí správních soudů, kterými bylo rozhodováno o postupu vedlejšího účastníka řízení ve věci zápisu do katastru nemovitostí.

2. Z ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí se podává, že Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 18. února 2011, č. j. 22 A 10/2011-132, žalobu, kterou se Olomoucký kraj (dále jen "stěžovatel") domáhal ochrany před nezákonným zásahem vedlejšího účastníka (Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj). Ten podle tvrzení stěžovatele spočívá v tom, že mu katastrální úřad připsal ze dne 10. 10. 2005 vrátil podle § 8 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech do katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o zápisech do katastrů"), 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. Tímto rozhodnutím Olomoucký kraj, vlastník pozemků p. č. 668/15,

668/17, 668/18, 668/19, 668/20 a 668/21, vše ost. plocha - ost. komunikace v obci Olomouc, k. ú. Hodolany, a jako zřizovatel příspěvkové organizace Správa silnic Olomouckého kraje, příspěvková organizace, IČ 70960399, svěřil uvedené pozemky rozhodnutím Rady Olomouckého kraje z 8. 9. 2005 do správy Správy silnic Olomouckého kraje. Návrhem z 27. 9. 2005 pak požádal vedlejšího účastníka o zápis této správy do katastru nemovitostí záznamem. Vedlejší účastník odmítl zápis záznamem provést a návrh stěžovateli vrátil dopisem z 10. 10. 2005; dále uvedl, že ke vzniku správy pozemků Správou silnic Olomouckého kraje mohlo dojít jen změnou zřizovací listiny této příspěvkové organizace nebo jejím dodatkem.

3. V ústavní stížnosti stěžovatel podrobně vyložil důvody svého postupu a předesťl výklad právní úpravy zápisu do katastru nemovitostí v případě příspěvkových organizací kraje. Ve správní žalobě se opíral o § 35 odst. 2 písm. j) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen "krajské zřízení"), kde je zastupitelstvu kraje vyhrazeno zřizovat a rušit příspěvkové organizace a k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny. Podle § 27 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, vydá zřizovatel o vzniku příspěvkové organizace zřizovací listinu, která musí obsahovat údaje specifikované pod písmeny a) až h) citovaného ustanovení. Jedním z údajů, který zřizovací listina musí obsahovat, je vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití. Podle § 2 odst. 4 písm. g) katastrálního zákona č. 344/1992 Sb., k nemovitostem evidovaným v katastru nemovitostí se do katastru zapisují oprávnění rozpočtové a příspěvkové organizace zřízené obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy nebo statutárního města hospodařit s majetkem obce. I když to v zákoně není výslovně uvedeno, dopadá toto ustanovení i na příspěvkové a rozpočtové organizace zřizované kraji (poznámka zpravodaje - viz ale platné znění § 2 odst. 4 písm. g) katastrálního zákona).

4. Stěžovatel dále uvedl, že podle § 1 odst. 2 zák. č. 265/1992 Sb., se do katastru zapisují i další práva než uvedená v § 1 odst. 1 tohoto zákona, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Podle § 7 odst. 1 zák. č. 265/1992 Sb. se práva, která vznikla, změnila nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, příklepem licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním, zapisují do katastru záznamem údajů na základě listin vyhotovených státními orgány a jiných listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy. Práva, která se do katastru zapisují podle § 1 odst. 2 citovaného zákona na základě zvláštního zákona, se zapisují způsobem obdobným záznamu. Zřizovací listina je zřizovatelem vydávána při vzniku příspěvkové organizace a majetek, který je příspěvkové organizaci předáván do správy v okamžiku vzniku této organizace, je vymezen ve zřizovací listině, ovšem toto počáteční vymezení majetku je možno považovat v zásadě za definitivní. Podstatné je podle jeho názoru, že údaje o majetku, který příspěvková organizace získá do své správy teprve po svém vzniku, nebo naopak po svém vzniku jej 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.

5. Co se týče postavení rady kraje, stěžovatel poukázal na § 59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení, podle kterého vykonává rada kraje zakladatelské a zřizovací funkce ve vztahu ke svým právníckým osobám a organizačním složkám. Po vydání zřizovací listiny zastupitelstvem kraje s počátečním vymezením majetku svěřovaného do správy rozhoduje rada kraje o svěření konkrétního majetku ve vlastnictví kraje do správy příspěvkové organizace. Její rozhodnutí je pak podkladem, a tedy i listinou způsobilou pro zápis správy do

katastru nemovitostí záznamem ve smyslu § 7 odst. 1 zák. č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Pokud by o svěřeni každé jednotlivé věci do správy příspěvkové organizace kraje mělo rozhodovat zastupitelstvo a navíc ještě ve formě dodatku ke zřizovací listině, pak by značnou část agendy zastupitelstva kraje představovalo právě toto dodatečné svěřování věcí do správy příspěvkových organizací. Zřizovací listina by se tak stala značně nepřehlednou, s velkým množstvím dodatků. Zřejmé je to zejména v případě komunikací, neboť tam jsou změny v pozemcích, v jejich označení, velikosti apod., nejčastější a ve velkém množství.

6. Tento názor však vedlejší účastník neakceptoval. Proto se stěžovatel obrátil na Krajský soud v Ostravě, který ve věci rozhodoval vícekrát; nejdříve bylo usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008, vyjasněno, že v případě provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí je třeba postupovat podle § 82 a násl. s. ř. s. (ochrana před nezákonným zásahem). Následně Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 18. 2. 2011, sp. zn. 22 A 10/2011, žalobu stěžovatele zamítl s odůvodněním, že postup vedlejšího účastníka, který neprovedl stěžovatelem požadovaný záznam, byl správný. Podle názoru krajského soudu o dispozicích s nemovitým majetkem kraje, včetně jeho svěřeni do správy příspěvkové organizaci kraje, rozhoduje zastupitelstvo kraje s tím, že se změny v rozsahu svěřeného majetku do textu zřizovací listiny příspěvkové organizace mohou zaznamenat v souvislosti s dílčí změnou zřizovací listiny z rozhodnutí zřizovatele.

7. Stěžovatel však setrval na svém právním názoru a podal znovu kasační stížnost, o které rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 7 Aps 4/2011, tak, že kasační stížnost zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že pokud je majetek příspěvkové organizaci předáván při jejím zřizování, je to uvedeno ve zřizovací listině, jejíž schválení je vyhrazeno zastupitelstvu kraje. I když právní předpisy výslovně neupravují svěřeni majetku příspěvkové organizaci v průběhu její existence, neshledal Nejvyšší správní soud žádný relevantní důvod pro postup odlišný od postupu při vzniku organizace. K § 59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení uvedl, že toto ustanovení svěřuje výkon zakladatelských a zřizovatelských funkcí radě kraje. Těmito funkcemi je třeba chápat zejména úkon zajišťující činnost právnické osoby či organizační složky po stránce personální a organizační, včetně možnosti kontroly a sjednání nápravy pochybení. Dovožovat, že pod zakladatelské či zřizovatelské funkce je možné podřadit i dispozici s majetkem kraje, včetně jeho svěřeni do správy příspěvkové organizace, by bylo dle soudu nepřipustným obcházením zákona, který tuto kompetenci svěřil výlučně zastupitelstvu. Usnesení rady proto dle soudu není listinou způsobilou k zápisu správy příspěvkové organizace do katastru nemovitostí záznamem.

8. Stěžovatel i poté setrval na svém názoru a obě soudní rozhodnutí pokládá za zásah do svých ústavně zaručených práv podle čl. 90 a čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, neboť mu brání v tom, aby po vzniku jeho příspěvkové organizace a počátečním vymezení majetku, který jí svěřil do správy ve zřizovací listině, další změny v rozsahu svěřeného majetku prováděla z důvodů uvedených výše rada kraje. Kromě toho, že názor obou soudů považuje stěžovatel za nesprávný, neřeší napadená rozhodnutí otázku, zda k zápisu správy záznamem postačuje usnesení zastupitelstva nebo musí jít o dodatek ke zřizovací listině.

II.

Formální předpoklady projednání návrhu

9. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až § 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a vyčerpal zákonné prostředky k ochraně svého práva. Ústavní stížnost je proto přípustná.

III.

Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

10. Ústavní soud posoudil zbývající část ústavní stížnosti a dospěl k závěru, že je zjevně neopodstatněná. Byl přitom veden těmito úvahami.

11. Ústavní stížnost podal stěžovatel výslovně podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, nikoli podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. S ohledem na to, že podle § 63 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud postupuje obdobně podle § 41 odst. 2 o. s. ř., nemá případné nesprávné označení procesního úkonu stěžovatele vliv na jeho hodnocení; pro Ústavní soud je podstatné, zda bezvadný a přípustný návrh podal oprávněný navrhovatel ve věci, ve které je dána příslušnost Ústavního soudu. Namítá-li proto pouze porušení čl. 90 a čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, ačkoli prvé ustanovení neobsahuje subjektivní právo (to je obsaženo v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále jen "Listina"), nýbrž je základem vymezení civilněprávní soudní pravomoci, a druhé stanoví záruku nezávislosti soudního rozhodování, neznamená to, že povinností Ústavního soudu není takové podání posoudit z hlediska dodržení ústavního pořádku a kautel práva na spravedlivý proces a současně jako případný zásah do práva na samosprávu před nezákonným zásahem státu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR. Zatímco v případě ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je třeba porušení (nikoli pouhý zásah) základního práva a svobody vztáhnout k územnímu samosprávnému celku jako právnické osoby, ve druhém případě je tento územní samosprávný celek jako veřejnoprávní korporace chráněn i před nezákonnými zásahy státu jako suveréna ve vztahu k jiným nositelům veřejné moci, v daném případě územní samosprávy.

12. V projednávané věci však Ústavní soud porušení tvrzených nebo i dalších v úvahu přicházejících práv a chráněných zájmů územního samosprávného celku nezjistil. Oba soudy se shodly v závěru, že krajské zřízení ani zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů 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, kterému krajské zřízení jako jedinému orgánu kraje tuto pravomoc přiznává. Nepřijaly proto názor žalobce, že počáteční vymezení majetku ve zřizovací listině příspěvkové organizace je definitivní (viz sub 4) a že další údaje o majetku již nelze do zřizovací listiny doplňovat. V tom právě spatřuje stěžovatel porušení výše uvedených ústavně zaručených práv (sub 8).

13. Na prvním místě je třeba se vypořádat s možným zásahem do práva na územní samosprávu, které kromě veřejnoprávních aspektů autoritativního rozhodování o právních poměrech v rámci územního samosprávného celku zahrnuje rovněž nakládání s vlastním majetkem a hospodaření podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR). Podle čl. 104

odst. 1 Ústavy ČR může být působnost zastupitelstva stanovena jen zákonem. V daném případě o tom nejsou pochybnosti, protože spor je veden jen o to, zda výklad § 35 odst. 2 písm. j), § 59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení, § 27 odst. 2 zákona o rozpočtovém hospodaření územních samosprávných celků a § 1 odst. 2 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem může vést k potvrzení závěru stěžovatele. Ten tvrdí, že po vzniku jeho příspěvkové organizace a počátečním vymezení majetku, který jí svěřil do správy ve zřizovací listině, další změny v rozsahu svěřeného majetku je oprávněna provádět, z důvodů jím uvedených, rada kraje. Vedlejší účastník a oba účastníci zaujali shodně stanovisko, které vede k závěru, že je to pouze v kompetenci zastupitelstva. Tento závěr, a takovou úpravu, nelze považovat za zásah do práva na samosprávu a již vůbec ne za porušení čl. 90, popř. čl. 95 odst. 1 Ústavy. Ústava vychází z toho, že zastupitelstvo je základním orgánem, kterým územní společenství občanů vykonává své právo na samosprávu. V případě, že výslovně není zákonem stanoveno, že by uvedené kompetence v případě změny svěřeného majetku měla provádět rada kraje, vyžadovalo by to výslovnou úpravu, neboť by to znamenalo zmocnění k provádění změn zřizovací listiny, a tím i zásah do zřizovací a schvalovací pravomoci zastupitelstva podle § 35 odst. 1 písm. i) krajského zřízení. Takovou konstrukci vztahu základního orgánu samosprávy k výkonnému orgánu však nelze dovozovat pouhým výkladem zákona praeter legem. Navíc by takový zásah do rozhodnutí zastupitelstva vyžadoval stanovení bližších procesních podmínek a případných mezí, ve kterých se při změnách rozhodnutí může výkonný a odpovědný orgán pohybovat. Stanoví-li dále zákon o rozpočtovém hospodaření (§ 27 odst. 3), že příspěvková organizace hospodáří se svěřeným majetkem v rozsahu stanoveném zřizovací listinou, je tím rovněž zdůrazněn význam schvalovací pravomoci zastupitelstva, které tak rozhoduje v otázkách majetku kraje, se kterým jinak hospodáří jeho příspěvková organizace. Význam pravomoci zřizovatele plyne též z § 28 téhož zákona. Kromě toho lze odkázat na jiné zákony, které rovněž konstruuji vztah mezi zřizovatelem a dalšími orgány při změně zřizovací listiny (např. § 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích a navazující vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, § 129, § 131 a § 132 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, § 15, § 16 a § 18 zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích a dalších). Stejně tak lze podle analogie legis odkázat na obdobnou úpravu v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, kde je rovněž tato otázka zařazena mezi vyhrazenou působnost zastupitelstva obce.

14. Spor je veden nikoli o práva územní samosprávy (tedy o otázky centralizace a decentralizace), nýbrž o kompetence orgánů samosprávy (tedy otázky koncentrace a dekoncentrace v rámci územního samosprávného celku). Považuje-li proto stěžovatel stávající právní úpravu za nepraktickou, nic mu nebrání, aby využil svého práva zákonodárné iniciativy a v mezích a při respektování ústavního postavení zastupitelstva navrhl případné změny právní úpravy. O jejím výkladu z hlediska namítané neústavnosti ve vztahu k čl. 90 a čl. 95 odst. 1 Ústavy však nevznikly v tomto řízení pochybnosti. Stejně tak Ústavní soud nedospěl k závěru, že by tímto postupem správních soudů došlo k zásahu do jiných ústavně zaručených práv stěžovatele jako územně samosprávného celku nebo že by došlo k nezákonnému zásahu státu do práva na samosprávu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy.

15. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny je úkolem správního soudnictví přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, nikoli to, zda je takové rozhodnutí praktické či nadměrně zatěžuje zastupitelstvo kraje. Územní samosprávný celek je veřejnoprávní korporací (čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR), což již ex definitione vymezuje oprávnění zákonodárce při vymezení organizační a kompetenční stránky fungování takových celků. Závěry správních soudů se

proto stěžovateli nepodařilo zpochybnit; navíc kromě obecného poukázání na zmíněná ústavní ustanovení neuvedl žádné ústavně relevantní argumenty, o které by bylo možné jiný závěr než závěr učiněný oběma soudy opřít. Námitku, že rozhodnutí soudů neřeší otázku, zda k zápisu správy záznamem postačuje usnesení zastupitelstva nebo musí jít o dodatek ke zřizovací listině, stěžovatel předestřel jen Ústavnímu soudu, aniž přitom vyložil, jak to souvisí s porušením jeho ústavně zaručených práv. Ústavní soud tak musí konstatovat, že skutečnost, že správní soudy v jinak nezpochybňovaném řízení neakceptovaly názor stěžovatele, který zastává jiný výklad předpisů krajského zřízení, zákona o zápisech do katastru nemovitostí nebo zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, neznamená, že nedostály ústavním nebo zákonným požadavkům. V této souvislosti je třeba z hlediska poslání Ústavního soudu uvést, že podstatným pro výsledek tohoto řízení bylo posouzení, který orgán je kompetentní uvedené změny provádět (tedy samotné zastupitelstvo kraje); nebylo nutné posuzovat, v jaké podobě z hlediska zřizovací listiny má být nemovitý majetek vymezen a v jaké podobě následně má být prováděna změna (změna samotné zřizovací listiny, dodatku či přílohy k ní), a jak bude taková změna ve vymezení svěřeného nemovitého majetku vyjádřena, neboť to v praxi bude záležet na povaze příspěvkové organizace a jí svěřovaného majetku. Stěžovatel nevychází v ústavní stížnosti z platného právního stavu, jestliže tvrdí, že k nemovitostem evidovaným v katastru nemovitostí se do katastru zapisují oprávnění rozpočtové a příspěvkové organizace zřízené obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy nebo statutárního města, ale že není výslovně uvedeno, že toto ustanovení dopadá i na příspěvkové a rozpočtové organizace zřizované kraji. To neodpovídá platnému znění § 2 odst. 4 písm. g) katastrálního zákona, jak vyplývá od 1. 1. 2001 z § 27 odst. 1 a 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. To nic nemění na tom, že se jedná o plnění povinností vlastníka ve smyslu § 10 katastrálního zákona a že v případě územních samosprávných celků je realizace těchto povinností svěřena jejich zastupitelstvům.

16. Ani žádná další stěžovatelem nenamítaná zásadní pochybení, pokud jde o respektování ústavně zaručených práv a svobod, nebyla zjištěna. Proto Ústavní soud ústavní stížnost posoudil jako návrh zjevně neopodstatněný a podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítl.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2013

Ivana Janů, v. r.

předsedkyně senátu