



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Olgy Stránské a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci **žalobců: a) J. B., b) P. M., c) P. I.**, zastoupených Mgr. Janou Syrovátkovou, advokátkou se sídlem Bělehradská 568, Praha 2, proti **žalovanému: Katastrální úřad pro Středočeský kraj**, se sídlem Pod sídlištěm 1800/9, 182 12 Praha 8, o **žalobě na ochranu před nezákonným zásahem**,

t a k t o :

- I.** Žaloba se **z a m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Praze dne 4. 4. 2013 domáhají vydání rozsudku, kterým by soud přikázal Katastrálnímu úřadu pro Středočeský kraj, katastrálnímu pracovišti Praha západ, aby do 5 dnů od právní moci tohoto rozsudku provedl záznamem do katastru nemovitostí zápis rozhodnutí Ministerstva zemědělství ČR – Pozemkového úřadu Praha západ, vydaného pod čj. PÚ 972/2012-Z, dne 31. 12. 2012, kdy jako jediné vlastníky pozemků uvedených ve výroku tohoto rozhodnutí запиše oprávněné osoby v rozhodnutí uvedené.

Žalobcům byla dne 6. 3. 2013 na základě jejich vlastní žádosti vydána listina Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Praha západ, označená jako „Vrácení podání“, datovaná dnem 11. 2. 2013. Tímto podáním vrátil katastrální úřad pozemkovému úřadu výše označené rozhodnutí, kterým byly podle zákona č. 229/1991 Sb., o

úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 229/1991 Sb.“), žalobcům vydány pozemky v k. ú. Přestavky u Slap. Katastrální úřad odmítl provést záznam rozhodnutí pozemkového úřadu do katastru nemovitostí s poukazem na to, že rozhodnutí nenavazuje na dosavadní zápisy v katastru nemovitostí podle § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“). Žalobci mají za to, že vrácením tohoto rozhodnutí, aniž by byl proveden záznam, se katastrální úřad dopustil nezákonného zásahu do jejich vlastnických práv. Rozhodnutí, kterým pozemkový úřad vydal předmětné pozemky do spoluvlastnictví žalobců, nabylo právní moci dnem 3. 1. 2013 a tímto dnem se tak žalobci stali spoluvlastníky těchto pozemků. Přestože katastrální úřad žádost o provedení záznamu pozemkovému úřadu vrátil formou sdělení, je podle žalobců v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98 (č. 2206/2011 Sb. NSS), v tomto případě žaloba proti nezákonnému zásahu oprávněná. Poté, co si žalobci sdělení o neprovedení záznamu u katastrálního úřadu „vynutili“ (doručeno bylo pouze pozemkovému úřadu, žalobcům nikoliv), podali proti neprovedení záznamu k řediteli Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj stížnost. Teprve z vyrozumění o této stížnosti lze podle žalobců seznat důvody a úvahy, které katastrální úřad ke zmiňovanému postupu vedly.

Žalobci upozorňují, že katastrální úřad se v první řadě dovolává novelizovaného znění § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., jehož text byl s účinností od 1. 1. 2012 rozšířen o slova „*zda navazuje na dosavadní zápisy v katastru*“. Je zásadní otázkou, zda je možné akceptovat, že nadále nelze provádět záznam rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání věci podle restitučního zákona, pokud obsah listiny nenavazuje na dosavadní zápisy v katastru. Podle žalobců by pouze ve spojení citovaného § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. s ustanoveními § 7 a § 8 odst. 2 téhož zákona bylo možno dospět k formálně logickým důvodům, proč by katastrální úřad odmítl provést záznam takového rozhodnutí, nejedná se však o důvody v souladu s právem. Akceptování výkladu provedeného katastrálním úřadem by nutně znamenalo provedení hlubokého a zásadního průlomů do zákona č. 229/1991 Sb. Podle žalobců by již prakticky nikdy nebylo možné zapsat do katastru nemovitostí naprostou většinu rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání nemovitosti, neboť je obvyklé, že povinné osoby bez ohledu na zákaz převádět majetek, na něž byl uplatněn restituční nárok, tento zákaz nerespektovaly (ve všech těchto případech tedy nikdy nebude navazovat rozhodnutí pozemkového úřadu na dosavadní stav zápisů v katastru nemovitostí). Navíc by zcela bylo popřeno ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., podle něhož jsou popsány převody majetku absolutně neplatné, když by na straně druhé uvedeným přístupem bylo uznáno, že vlastníci, kteří nabyli majetek od povinných osob po účinnosti zákona č. 229/1991 Sb., jsou *de facto* jeho legitimními vlastníky. Konečně by podle žalobců tímto postupem byla popřena též specialita restitučních zákonů ve vztahu k zákonům obecným.

Žalobci dále nesouhlasí se závěrem katastrálního úřadu, podle kterého si tento úřad nemůže činit úsudek o tom, který z konkurenčních nabývacích titulů má přednost, neboť by šlo o úsudek o skutečných právních vztazích k nemovitostem, k čemuž katastrální úřad nemá pravomoc (tu má pouze civilní soud ve sporném řízení o žalobě na určení právních vztahů). Podle žalobců tato úvaha katastrálního úřadu zcela vybočuje z mantinelů restitučního zákona a ve své podstatě jej popírá. Pokud třetí osoba po účinnosti zákona č. 229/1991 Sb. nabyla vlastnictví k nemovitostem, na které byl uplatněn restituční nárok, potom je absolutně neplatný nejen tento převod sám, ale absolutně neplatné je i nabytí vlastnických práv a neplatný je tedy potažmo i zápis vlastnických práv k této nemovitosti do katastru nemovitostí. To by si měl podle žalobců katastrální úřad uvědomit, protože stejně jako kterýkoliv jiný

správní orgán je povinen restituční zákon respektovat. Dovolává-li se tedy katastrální úřad nemožnosti učinit úsudek o tom, který z konkurenčních nabývacích titulů má přednost, jedná se o tvrzení učiněné v naprostém rozporu s restitučním zákonem a veskrze spekulativní, protože není v dané věci oprávněn o nějakém údajném konkurenčním nabývacím titulu uvažovat. V otázce vlastnictví podle restitučního zákona vystupuje pouze a výhradně jediný vlastnický titul, kterým je rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání nemovitosti oprávněným osobám. Žádný další titul vlastnictví restituční zákon nepřipouští, tím méně ten, který získaly třetí osoby na základě absolutně neplatného převodu nemovitosti. Proto jsou tyto osoby na základě § 9 uvedeného zákona vyloučeny z restitučního řízení nejen jako účastníci správního řízení, ale nemají ani právo domáhat se cestou určovacích žalob majetku dotčeného restitučním řízením. Žalobci dále nesouhlasí ani s názorem katastrálního úřadu, podle něhož správně vyhotovenou (a tedy zřejmě katastrálním úřadem i jedine akceptovatelnou) listinou pro provedení záznamu do katastru nemovitostí by měl být rozsudek soudu (vydaný na základě určovací žaloby, jejímž účastníkem by v každém případě měl být také v katastru nemovitostí aktuálně zapsaný vlastník). Tato úvaha nemá žádnou oporu v restitučním právu a svojí povahou je pouhou spekulací. Žalobci se domnívají, za předpokladu, že z restitučního zákona plyne absolutní neplatnost všech převodů majetku, které uskutečnily povinné osoby na třetí osoby po účinnosti tohoto zákona, že potom jedinou pravomocí katastrálního úřadu po novele § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. v intencích určení, zda listina pozemkového úřadu navazuje na dosavadní zápisy v katastru, je zkontrolovat, zda povinná osoba uvedená v rozhodnutí pozemkového úřadu držela majetek postižený restitučním zákonem ke dni jeho účinnosti. V ostatním není co zkoumat, protože další zápisy o převodu majetku jsou neplatné ze zákona. Závěrem pak žalobci upozorňují na to, že katastrální úřad svým postupem popřel též ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož je rozhodnutí vykonatelné dnem právní moci. K popření tohoto ustanovení nemá katastrální úřad žádnou kompetenci, tu si však zcela evidentně přisvojil nezákonným a zcela spekulativním výkladem novely § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně připomněl, že jednou z náležitostí doručené záznamové listiny, kterou je katastrální úřad za účelem provedení evidenčního záznamu do katastru nemovitostí podle § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. oprávněn a povinen posuzovat, je její návaznost na dosavadní zápisy v katastru. V případě, že má jít o záznam změny vlastnického práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí, je nutno touto návazností rozumět logickou návaznost subjektu a objektu vlastnického práva označeného v záznamové listině a evidovaného v katastru nemovitostí. Změna subjektu vlastnického práva vyplývající ze záznamové listiny logicky navazuje na dosavadní zápisy v katastru nemovitostí pouze v případě, že právní skutečnost inkorporovaná v této listině působí svými právními účinky zároveň relativní zánik vlastnického práva subjektu v katastru evidovaného (např. proto, že byl účastníkem řízení, z něhož tato listina vzešla, nebo jde o listinu, která je na základě zákona závazná pro každého). Záznamová listina tedy podle žalovaného navazuje na dosavadní zápisy v katastru pouze v případě, že je pro katastrálního vlastníka závazná. Pokud pro katastrálního vlastníka závazná není, nepotvrzuje ani neosvědčuje změnu v právních vztazích podle § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. a nelze na jejím základě žádný záznam do katastru nemovitostí provést. V této souvislosti žalovaný odkazuje na § 45 odst. 3 vyhlášky č. 26/2007 Sb., katastrální vyhlášky, která je sice od 1. 1. 2012 obsolentní, nicméně z dikce jeho předposlední věty je zřejmé, co se onou návazností listiny na dosavadní zápisy rozumí. Žalovaný dále v této souvislosti obsáhle cituje odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3069/2005 týkajícího se vlivu rozhodnutí správního orgánu o vydání pozemku osobě údajně oprávněné k restituci na existenci vlastnického práva toho, kdo nebyl účastníkem restitučního řízení, dále důvodovou zprávu k zákonu č. 349/2011 Sb. (kterým byl novelizován

§ 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb.) a dopis Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č.3692/2007-22 ze dne 5. 10. 2007 adresovaný jako závazný vnitřní pokyn všem katastrálním úřadům.

Žalovaný ve svém vyjádření dále zdůraznil, že provádění zápisů do katastru nemovitostí je ve výlučné pravomoci a působnosti katastrálních úřadů, do níž jiným orgánům veřejné moci (ani soudům) nepřísluší zasahovat. Katastrální úřad při provádění zápisů postupuje na základě, v mezích a způsobem stanoveným zákonem, nikoliv na základě rozhodnutí soudu. Jsou-li tedy splněny podmínky stanovené v § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., provádí v souladu se zásadou oficiality zápis do katastru nemovitostí formou zápisu. Soud nemůže v řízení o ochraně před nezákonným zásahem věcně nahrazovat činnost orgánu moci výkonné. Uložení povinnosti provést do katastru nemovitostí zápis o stanoveném obsahu by soud přezkumnou pravomoc a působnost při posuzování způsobilosti záznamové listiny *de facto* nahrazoval a takové rozhodnutí by nebylo vykonatelné. Současně podle žalovaného oznámení o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí nenaplnuje definiční znaky zásahu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalovanému je sice známo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 Aps 3/2008-98, v němž uvedený soud připustil, že proti (ne)provedení záznamu do katastru nemovitostí se lze domáhat ochrany práv podle § 82 a násl. s. ř. s. Podle názoru žalovaného se nicméně Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí nevypořádal s existencí právního prostředku ochrany působícímu ve smyslu § 85 s. ř. s. nepřipustnost zásahové žaloby, kterým je žádost o opravu chyby ve smyslu § 8 zákona č. 344/1992 Sb., potažmo žaloba proti pravomocnému rozhodnutí o (ne)provedení opravy chyby ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. I kdyby však žaloba v dané věci byla přípustná, není podle žalovaného důvodná. Odmítnutím provést evidenční záznam do katastru nemovitostí totiž nemohlo z povahy věci k žádnému zásahu do vlastnického práva žalobců dojít, (ne)provedení záznamu nemá na existenci skutečných právních vztahů k nemovitostem žádný vliv. Posuzování způsobilosti záznamových listin má důsledky veřejnoprávní a nemůže proto při něm dojít k zásahu do práva vlastnického, které je právem soukromým. Odmítnutím provést evidenční záznam vlastnického práva do katastru nemovitostí však v daném případě nedošlo ani k zásahu do subjektivních práv veřejných, neboť doručená listina nebyla k požadovanému záznamu způsobilá. Jak žalovaný dodal, odmítnutí provést záznam vlastnického práva na základě rozhodnutí pozemkového úřadu, které není závazné pro katastrálního vlastníka, žádným „průlomem restitučního zákona“ není, neboť katastrální úřad provedením záznamu ani vrácením listiny jako nezpůsobilé nerozhoduje o tom, jaké jsou skutečné právní vztahy k nemovitostem, nýbrž posuzuje, zda listina splňuje náležitosti taxativně vymezené v § 8 zákona č. 265/1992 Sb. Právě i s ohledem na takto vymezený rozsah přezkumné činnosti katastrálního úřadu může být stav zápisu se skutečným stavem právním v rozporu, přičemž odstranění takového rozporu nelze řešit před katastrálním úřadem, nýbrž pouze dohodou dotčených subjektů nebo podáním určovací žaloby k civilnímu soudu. Představa žalobců, že by katastrální úřad měl „pouze zkontrolovat“, zda povinná osoba ke dni účinnosti zákona o půdě předmětné nemovitosti držela a že by si měl veškeré pozdější převody vyhodnotit jako absolutně neplatné, žádnou oporu v textu zákona nemá a je výrazem nepochopení principů, které ovládají správu a vedení katastru nemovitostí. Posouzení konkurenčních nabývacích titulů jako absolutně neplatných by ze strany katastrálního úřadu neznamenovalo nic jiného, než *ex post* přezkoumat svá vlastní pravomocná rozhodnutí o povolení vkladu práv do katastru nemovitostí.

Žalovaný proto v návaznosti na shora reprodukované vyjádření navrhl, aby soud žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení na straně soudu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť do pravomoci soudů ve správní soudnictví nenáleží ochrana soukromých subjektivních práv ani zasahování do výlučné pravomoci a působnosti katastrálního úřadu jakožto orgánu moci výkonné, a dále pro její nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. z důvodu nevyužití právního prostředku, prostřednictvím něhož se lze domáhat ochrany nebo nápravy. Žalovaný *in eventum* navrhl, aby soud žalobu zamítl pro její nedůvodnost, neboť oznámení o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí nelze podřadit pod zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a již vůbec je nelze považovat za zásah nezákonný.

V replice k vyjádření žalovaného žalobci konstatovali, že stejně jako je pochybený názor žalovaného na provedení záznamu do katastru nemovitostí, je stejně tak naprosto pochybená a ryze spekulativní interpretace judikátů, které k tvrzením žalovaného fakticky nepřiléhají. Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3069/2005 nemá s věcí žalobců nic společného, neboť ve věci řešené Nejvyšším soudem účastníci nabyli vlastnické právo dlouho před účinností zákona č. 229/1991 Sb. a nebyl zde tedy aplikován § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb. Podle žalobců nelze v dané věci aplikovat ani nálezy, na které žalovaný odkazuje s tím, že soudy nesmí do postupu katastrálního úřadu ingerovat. Žalovaný se zásadně mylí též v tom, že odmítnutím provedení záznamu do katastru nemovitostí nemohlo dojít k žádnému zásahu do vlastnického práva žalobců. K tomu žalobci s odkazem na § 3 písm. c) zákona č. 344/1992 Sb. uvádějí, že teprve intabulací vlastnického práva do katastru nemovitostí se konstituuje vlastnický vztah oprávněných osob k vydaným nemovitostem podle restitučního zákona, teprve zápisem vlastnických práv do katastru nemovitostí získávají vlastníci zákonem stanovený průkaz o svém vlastnictví. Výklad novely zákona č. 265/1992 Sb., jak si jej přisvojil katastrální úřad, a zejména pak praktické uplatnění tohoto výkladu do procesu záznamů vlastnických práv do katastru nemovitostí na základě restitučních rozhodnutí, znamená naprosto důsledné popření rozhodnutí pozemkového úřadu po vydání věci oprávněným osobám ve smyslu § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb. a souběžně i ustanovení § 73 odst. 3 věty první správního řádu. Skutečnost, že převody majetku uskutečněné povinnou osobou po účinnosti zákona č. 229/1991 Sb. jsou absolutně neplatné, je závazná nepochybně i pro katastrální úřad. Je-li tato skutečnost znovu, výslovně a konkrétně uvedena ve vztahu k pozemkům vydávaným pozemkovým úřadem oprávněným osobám v příslušném rozhodnutí pozemkového úřadu, potom katastrální úřad nejen že nemá žádné oprávnění toto rozhodnutí pozemkového úřadu přezkoumávat, ale je navíc povinen všechny smlouvy o převodu tohoto majetku uskutečněné povinnou osobou považovat za neplatné a vůbec k nim při provedení záznamu nepřihlížet. Meritorní otázka tedy nezní tak, jak si ji klade katastrální úřad, tedy že rozhodnutí pozemkového úřadu nenavazuje na dosavadní zápisy v katastru nemovitostí, nýbrž zcela jinak, totiž že katastrální úřad zapsal do katastru nemovitostí absolutně neplatné smlouvy - v této souvislosti žalobci též odkázali na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 315/09. Podle žalobců tedy katastrální úřad postupoval ve věci provedení záznamu v rozporu se zákonem, čímž zásadně porušil jejich zákonná práva vyplývající z restitučních předpisů.

Soud v projednávané věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žádný z účastníků v zákonné lhůtě na základě výzvy soudu neprojevil svůj nesouhlas s takovým postupem soudu.

Ze správního spisu soud především zjistil, že Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Praha-západ, podal dne 22. 1. 2013 Katastrálnímu úřadu pro Středočeský kraj,

Katastrální pracoviště Praha-západ, žádost čj. PÚ 972/12-Z o záznam rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkový úřad Praha-západ, ze dne 31. 12. 2012, čj. PÚ 972/12-Z. Tímto rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 3. 1. 2013, pozemkový úřad rozhodl podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o tom, že oprávněné osoby (žalobci) jsou vlastníky nemovitostí parc. č. 283/1, 283/38, 283/32, 283/33, 283/3, 283/37, 283/34, 283/36, 283/28, 283/29, 283/35, 283/44 a st. p č. 995, dosud vedených na LV č. 1539, 1650, 486, 119, 1730, 485, 1619, 523, 487 a 10 pro obec Slapy a k. ú. Přestavlky u Slap. Jak se z odůvodnění rozhodnutí pozemkového úřadu mimo jiné podává, pozemkový úřad „nemůže označit za účastníky řízení ty subjekty, které jsou v současnosti vedeny jako vlastníci některých z navracených parcel, neboť ustanovení § 9 odst. 8 zákona jednoznačně uvádí, že účastníky řízení jsou pouze osoba oprávněná, osoba povinná ... a Pozemkový fond. Ústavní soud ČR ve svém usnesení čj. IV. ÚS 107/98-41 uvedl, že zákon o půdě jako lex specialis má o účastenství ustanovení § 9 odst. 8 a jeho aplikací nedochází k porušení ustanovení správního řádu o účastenství. Za dané situace nemůže pozemkový úřad některé současné majitele označit za účastníky tohoto řízení“.

Katastrální úřad podáním ze dne 11. 2. 2013, čj. Z-1223/2013-210, označeným jako „Vrácení podání“, pozemkovému úřadu sdělil, že žádost o zápis záznamem „nenavazuje na dosavadní zápisy v katastru nemovitostí dle § 8 odst. 1 zák. č. 265/1992 Sb. ..., a proto katastrální úřad vrací předložené listiny bez provedení zápisu do KN. Zápis záznamem bylo možno provést pouze ohledně pozemku parc. č. 283/3 v k.ú. Přestavlky u Slap, který je v současné době evidován ve vlastnictví České republiky s právem hospodařit s majetkem státu pro osobu povinnou – Lesy České republiky, s. p.“.

Podaná žaloba je žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. Jak z ustanovení § 82 s. ř. s. výslovně plyne, „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

Před samotným posouzením přípustnosti (projednatelnosti) žaloby, resp. hodnocením její důvodnosti, se soud zabýval vymezením účastníků řízení, především pak otázkou, s kým jednat na straně žalovaného. Podle ustanovení § 83 s. ř. s. je totiž v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaným ten správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl namítaný zásah. Žalobci v projednávané věci v rámci žaloby označili jako žalovaného Katastrální úřad pro Středočeský kraj, zatímco v samotném žalobním návrhu požadují přikázat provést záznam do katastru nemovitostí Katastrálnímu úřadu pro Středočeský kraj, Katastrálnímu pracovišti Praha-západ. Přestože pracoviště katastrálních úřadů nepochybně jsou z pohledu případných zásahů do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob samostatnými a svébytnými nositeli veřejné moci a rozhodují (jinak zasahují do práv) v prvním stupni (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2012, čj. 62 A 14/2012-33, www.nssoud.cz), nelze přehlédnout, že katastrální pracoviště jsou z hlediska zákona toliko organizační jednotky katastrálních úřadů (viz § 5 odst. 2 zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech). Za těchto okolností soud shledal označení Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj ze strany žalobců za správní orgán, který zásah provedl, z hlediska řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem za možné, a proto s ním v dané věci jako se žalovaným jednal. Opačný postup by byl nežádoucím formalismem,

ostatně ani Katastrální úřad pro Středočeský kraj proti svému označení za žalovaný orgán, který provedl zásah, nic nenamítal.

Spor se v projednávané věci odvíjí od neprovedení záznamu rozhodnutí pozemkového úřadu do katastru nemovitostí. V obecné rovině lze předně konstatovat, že záznamem se do katastru nemovitostí zapisují vlastnické právo, zástavní právo, právo odpovídající věcnému břemeni a předkupní právo s účinky věcného práva, která vznikla, změnila se nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, přiklepením licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním, a to na základě listin vyhotovených státními orgány a jiných listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy (§ 1 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb.). Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu, na který účastníci shodně odkazují, k otázce soudní ochrany proti (ne)provedení záznamu do katastru nemovitostí především konstatoval, že *„soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Jak lze současně z tohoto rozhodnutí dovodit, *„správní orgán je za předpokladu, že jsou splněny zákonem předepsané podmínky pro provedení záznamu, povinen záznam jako faktický úkon spočívající v zanesení určitého údaje do jím vedené veřejnoprávní evidence provést, a naopak není oprávněn jej neprovést a vrátit listinu, jež má být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil. Neučiní-li tak, jak mu zákon ukládá, ač jsou podmínky k tomu splněny, postupuje protiprávně a zasahuje do sféry práv a povinností toho, kdo se záznamu domáhá, případně i dalších osob, neboť tyto osoby mají veřejné subjektivní právo na to, aby jejich soukromá práva či soukromé povinnosti vztahující se k nemovitostem byly předepsaným způsobem za splnění předepsaných podmínek zaznamenány ve veřejnoprávní evidenci. Katastr nemovitostí je veřejnoprávní evidencí, jež plní funkce jak ve sféře zajištění veřejného zájmu, spadající v podstatné míře do práva veřejného (zajištění publicity vlastnických a jiných práv k nemovitostem; zajištění přehledu veřejné moci o nemovitostech a právech k nim; poskytnutí určité míry právní jistoty o tom, jak jsou vztahy k nemovitostem uspořádány, tj. kdo k nim má jaká práva, aj.), tak ve sféře soukromých zájmů a práv (vkladem do katastru se v některých případech převádějí soukromá subjektivní práva k nemovitostem, dobrá víra v zápis v katastru může zakládat některá subjektivní soukromá práva aj.) (...)* Jestliže důvody, pro které žalovaný má za to, že záznam do katastru nemovitostí nelze provést, neobstojí (...), krajský soud žalovanému zakáže nadále zasahovat do práv stěžovatele tím, že záznam neprovedl a vrátil listiny, jež měly být podkladem k provedení záznamu, tomu, kdo je vyhotovil“.

Již s ohledem na výše citované závěry plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu se zdejší soud nemohl ztotožnit s argumentací žalovaného, podle něhož je podaná žaloba nepřipustná podle § 46 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s. Soud především nemá za to, že by rozhodováním o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v neprovedení záznamu do katastru nemovitostí zasahoval do pravomoci a působnosti katastrálních úřadů způsobem, který mu nepřísluší. Současně se neztotožňuje se žalovaným ani v tom, že by se řízení o podané žalobě v dané věci týkalo toliko soukromých práv, k jejichž ochraně nejsou správní soudy příslušné. Jak již bylo výše zdůrazněno, právo na to, aby soukromá práva či soukromé povinnosti žalobců vztahující se k nemovitostem byly předepsaným způsobem za splnění předpokládaných podmínek zaznamenány ve veřejnoprávní evidenci, představuje veřejné subjektivní právo požívající soudní ochrany ve

správním soudnictví. V neposlední řadě se pak soud neztotožnil ani s argumentací žalovaného ve vztahu aplikaci § 85 s. ř. s. a možnosti domoci se ochrany jinými právními prostředky. Byť soud respektuje konkurující právní úvahy žalovaného ve vztahu k citované judikatuře, je třeba i k otázce aplikace § 85 s. ř. s. především zdůraznit význam judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zejména co se týče sjednocování rozhodovací činnosti správních orgánů i soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

V návaznosti na shora uvedenou argumentaci týkající se přípustnosti žaloby a vzhledem k tomu, že žaloba byla podána včas (§ 84 odst. 1 s. ř. s.), přistoupil soud k jejímu samotnému věcnému projednání. K tomu, aby mohla být žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. důvodná, musí být naplněny definiční znaky, jak je vymezil Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65 (č. 603/2005 Sb.). Tyto podmínky spočívají v tom, že žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo přímo proti němu zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6. podmínka). Poslední z uvedených podmínek byla v důsledku novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. rozšířena v tom smyslu, že domáhat se lze i určení toho, že zásah byl nezákonný.

Naplnění podmínek přímého zkrácení na svých právech (podmínka 1. a 2.) plyne v dané věci již z odůvodnění tohoto rozsudku v části týkající se samotné projednatelnosti podané žaloby. Neprovedení záznamu do katastru nemovitostí na základě pravomocného rozhodnutí pozemkového úřadu totiž nepochybně představuje přímé zkrácení žalobců na jejich právu na to, aby jejich (soukromá) práva vztahující se k daným nemovitostem, byla předepsaným způsobem zaznamenána v příslušné veřejnoprávní evidenci (katastru nemovitostí). Klíčové pro rozhodnutí v projednávané věci tak je především hodnocení 3. podmínky, která spočívá v posouzení zákonnosti uskutečněného zásahu (neprovedení záznamu do katastru nemovitostí). Katastrální úřad v dané věci pozemkovému úřadu vrátil jeho žádost o provedení záznamu rozhodnutí s odkazem na § 8 zákona č. 265/1992 Sb., podle něhož *„katastrální úřad zjistí, zda je předložená listina bez chyb v psaní nebo počtech a bez jiných zřejmých nesprávností a zda navazuje na dosavadní zápisy v katastru [zvýrazněno krajským soudem]“* (odst. 1). *„Je-li listina vyhotovena státním orgánem nebo jiná listina způsobila k vykonání záznamu, provede katastrální úřad zápis do katastru, jinak vrátí listinu tomu, kdo ji předložil“* (odst. 2). Sporný je v dané věci především výklad poslední věty citovaného ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. týkající se právě návaznosti předložené listiny na dosavadní zápisy v katastru. Mezi účastníky není spor o tom, že v projednávané věci skutečně vlastnické právo žalobců nenavazuje na vlastnické právo „katastrálních“ vlastníků v katastru evidované v tom smyslu, že by tito vlastníci byli účastníky předmětného řízení před pozemkovým úřadem. Podle žalobců je v případě výkladu citovaného ustanovení, jde-li o rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání nemovitostí podle zákona č. 229/1991 Sb., třeba přihlédnout k ustanovení § 5 odst. 3 téhož zákona, z něhož plyne absolutní neplatnost právních úkonů, jimiž povinné osoby převedly po účinnosti zákona č. 229/1991 Sb. do vlastnictví jiného; jinak řečeno, podle žalobců katastrální úřad nemá při hodnocení „návaznosti na dosavadní zápisy“ přihlížet k zápisům v katastru učiněným v důsledku absolutně neplatných právních úkonů. Žalovaný má naopak za to, že změna subjektu vlastnického práva plynoucí ze záznamové listiny navazuje na dosavadní záznamy v katastru nemovitostí pouze tehdy, pokud svými právními účinky zároveň působí zánik vlastnického práva osoby evidované v katastru nemovitostí. Rozpor skutečného stavu a stavu

zápisu v katastru nemovitostí nelze podle žalovaného řešit před katastrálním úřadem, nýbrž pouze dohodou dotčených subjektů nebo podáním určovací žaloby k civilnímu soudu.

V projednávané věci je podle názoru zdejšího soudu s ohledem na citovanou právní úpravu i argumentaci účastníků zjevné, že nelze vystačit s prostým gramatickým výkladem posuzovaného ustanovení, ale bude nezbytné přistoupit k výkladu spočívajícímu v hodnocení smyslu a podstaty aplikované právní úpravy. Cíl a smysl doplnění výše již opakovaně citované části věty do ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. provedeného zákonem č. 349/2011 Sb., lze dovodit předně z důvodové zprávy ke zmiňované novele. Jak z této důvodové zprávy především plyne, *„duplicitním zápisům navržené ustanovení zabránilo i v případech, kdy je předkládáno rozhodnutí o vlastnickém či jiném věcném právu k nemovitosti, které není závazné pro dnes zapsaného vlastníka nemovitosti, protože ten nebyl účastníkem řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno. Cílem navrženého ustanovení je zabránit duplicitním zápisům ve všech případech a zápis záznamem provádět až v okamžiku, kdy bude jednoznačné, zda a komu svědčí zapisované právo. Záznamem se provádí zápis do katastru nemovitostí mimo jiné i na základě soudních rozhodnutí. Velké problémy však praxi přináší, když soudní rozhodnutí je předloženo k záznamu, a na dosavadní zápisy v katastru nenavazuje. Může se tak stát, že je z katastru nemovitostí vymazáno na základě soudního rozhodnutí záznamem vlastnické nebo jiné věcné právo i bez vědomí dosavadního vlastníka. Lze konstatovat, že takový postup je protiústavní.“* S ohledem na takto podané vysvětlení navrhované a později schválené právní úpravy soud dovozuje, že smyslem provedené novely a cílem zákonodárce nepochybně bylo jak na jedné straně zabránit nežádoucím duplicitním zápisům do katastru nemovitostí, tak na straně druhé chránit intenzivněji práva zapsaných vlastníků nemovitostí, bez jejichž vědomí a účasti mohlo proběhnout řízení týkající se těchto nemovitostí. Tento cíl zákonodárce lze nepochybně považovat za srozumitelný, legitimní a respektující ústavní práva zapsaných vlastníků spočívající jak v ochraně jejich práva vlastnického, tak v některých aspektech též práva na spravedlivý proces. Přitom je třeba odmítnout nesprávný paušální názor žalobců, že zapsaný stav v katastru musí s ohledem na § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb. být za nastíněných okolností vždy rozporný se stavem právním. Judikatura již totiž jasně dovodila, že i nemovitosti podléhající vydání v restituci mohou být předmětem vydržení (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 9. 2006, sp. zn. 22 Cdo 3069/2005), případně že ke změně vlastnického práva bránící vydání nemovitosti může také dojít v důsledku dražby, včetně dobrovolné (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. 21 Cdo 1405/2009) apod.

Naproti tomu ovšem nelze bez dalšího přehlédnout, že předmětem záznamu do katastru nemovitostí v projednávané věci má být rozhodnutí pozemkového úřadu, který o vlastnictví žalobců rozhodl v řízení podle zákona č. 229/1991 Sb. Při posuzování restitučních nároků je přitom *„nutno vždy sledovat naplnění účelu restitučního zákona, tedy i v případě zákona č. 229/1991 Sb. je zásadně nutno preferovat vydání původního pozemku či pozemků, pokud o to restituční usilují a pokud to zákon nevylučuje“* (nález Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 2896/09, č. 97/2010 Sb. ÚS). Takto vymezený účel restitučních právních předpisů, který plyne nejen z citovaného nálezu Ústavního soudu, pak podle názoru zdejšího soudu nelze omezovat toliko na samotné formální rozhodnutí o vlastnickém právu oprávněných osob či na faktické vydání takového majetku, ale jeho rozsah je nepochybně ještě širší. Jinak řečeno, výklad předpisů týkajících se nápravy majetkových křivd spáchaných v období nesvobody ve prospěch práv oprávněných osob je nepochybně nutno aplikovat i v případě otázek navazujících, tedy včetně (ne)provedení záznamu vlastnického práva do katastru nemovitostí.

V projednávané věci tedy podle názoru krajského soudu nastává střet na jedné straně ochrany práv zapsaných vlastníků nemovitostí, kteří by měli mít případně příležitost bránit toto své (byť třeba domnělé) vlastnické právo v příslušném řízení, a na straně druhé práv osob oprávněných dle restitučních předpisů vztahujících se k vydanému majetku, včetně práva domoci se záznamu svého vlastnického práva do katastru nemovitostí bez nutnosti zahajovat v této souvislosti další (byť třeba jen formální) řízení a vynakládat na takové řízení další prostředky apod. i včetně legitimního očekávání na straně oprávněných osob spočívajícího v tom, že pokud stát v určitém řízení rozhodne o navrácení majetku, sám zajistí nerušený výkon takto přiznaného vlastnického práva. Jde tedy o vzájemný střet či nesoulad některých ustanovení zákona č. 229/1991 Sb. (zejména § 9 odst. 8 tohoto zákona) a zákona č. 265/1992 Sb. (§ 8 odst. 1 tohoto zákona). Ve své podstatě se přitom jedná o kolizi práv a hodnot majících na obou stranách svůj odraz v samotných ústavních principech a předpisech (zejm. čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a z toho důvodu není podle názoru zdejšího soudu na místě předkládat některé ze zmiňovaných (aplikovaných) ustanovení za užití čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR k posouzení Ústavnímu soudu pro rozpor takového ustanovení s ústavním pořádkem.

Za těchto okolností proto soud musel soud přistoupit k poměřování nastíněných práv žalobců (osob oprávněných) a zapsaných vlastníků předmětných nemovitostí. Pro potřeby vzájemného poměřování základních práv (aplikaci principu proporcionality) lze dovodit jednotlivá kritéria či metody takového poměřování jak z judikatury Ústavního soudu (srov. např. náleze ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 46/1994 Sb. ÚS), tak i z doktríny (srov. např. Holländer, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, str. 21 a násl.). Jedním z klíčových kritérií pro vzájemné poměřování práv, které je navíc v dané věci aplikovatelné, je kritérium minimalizace zásahu do základních práv a porovnání závažnosti obou v kolizi stojících práv. Jak již bylo výše uvedeno, v projednávané věci není sporu o tom, že třetí osoby, které nabyly v rozporu s ustanovením § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb. dané nemovitosti od osob povinných, nebyly v souladu s ustanovením § 9 odst. 8 citovaného zákona účastníky řízení před pozemkovým úřadem, v rámci něhož bylo rozhodnutí o spoluvlastnictví žalobců k těmto nemovitostem vydáno. Jinak řečeno, tyto osoby byly formálně zbaveny možnosti se jakkoliv účastnit (či dokonce v některých případech dozvědět) probíhajícího řízení a posléze o rozhodnutí o vlastnickém právu týkajícím se jejich nemovitosti, byť samy mohly být i relativně dlouhou dobu v přesvědčení, že toto vlastnické právo svědčí jim, a to na základě titulu řádně evidovaného v katastru nemovitostí. Výše uvedené soud konstatuje s vědomím toho, že právní úkony směřující k převodu vlastnictví nemovitostí z majetku osoby povinné, jsou ze zákona absolutně neplatné. Na druhé straně osoby oprávněné, které se v důsledku rozhodnutí pozemkového úřadu dnem právní moci tohoto rozhodnutí staly spoluvlastníky uvedených nemovitostí (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 1997, sp. zn. 3 Cdon 1264/96), nejsou za dané situace ohroženy na samotném vlastnickém právu. Nedostatečná ochrana jejich vlastnického práva spočívá toliko v neprovedení záznamu tohoto práva do veřejnoprávní evidence v podobě katastru nemovitostí. Krajský soud si je samozřejmě velmi dobře vědom praktických komplikací, které neprovedení záznamu jejich vlastnického práva do katastru nemovitostí žalobcům logicky vznikají. Závažnost zásahu do jejich práv ovšem ve srovnání s významem ochrany práv zapsaných vlastníků poskytované ustanovením § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. nedosahuje takové intenzity, která by soud vedla k akceptaci žalobci zastávaného výkladu „návažnosti na dosavadní zázpis v katastru“.

V obecné rovině se sice krajský soud ztotožňuje s argumentací žalobců v tom smyslu, že restituční předpisy jsou předpisy speciálními ve vztahu k předpisům obecným, tato

specialita však nemůže být neomezená a bezbřehá. V tomto ohledu proto nelze přisvědčit závěrům, podle nichž by prostřednictvím právní úpravy dané zákonem č. 229/1991 Sb. bylo na místě vykládat speciální právní úpravu vztahující se k zápisu vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem do katastru nemovitostí. Jinak řečeno, pokud tento zákon (č. 265/1992 Sb.), který je ve vztahu k zápisu práv do katastru nemovitostí předpisem stěžejním a speciálním, požaduje pro provedení záznamu určitého rozhodnutí do katastru naplnění stanovených podmínek a předpokladů, jejichž cíl a smysl (jak již bylo vyloženo shora) je srozumitelný, legitimní a není v rozporu s ústavním pořádkem, pak nelze bez dalšího smysl takového ustanovení popřít s odkazem na ustanovení jiného zákona (byť restituční povahy), který se samotným zápisem vlastnických práv do katastru nemovitostí ani nepřímo nesouvisí. Pokud pak jde o argumentaci žalobců, podle nichž by katastrální úřad při posuzování návaznosti na dosavadní zápisy v katastru ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. neměl přihlížet k vlastníkům, kteří nemovitost nabyli na základě neplatných právních úkonů, zde soud především připomíná, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Do pravomoci katastrálních úřadů přitom skutečně nespadá a s ohledem na dělbu moci ani nemůže spadat posuzování platnosti jakýchkoliv právních úkonů, tady ani těch, kde by měl jejich neplatnost sám přímo dovozovat z ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb. (viz § 5 odst. 1 zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, *a contrario*). Navíc, jak již bylo zmíněno, není vyloučena ani možnost, že zapsaní vlastníci mohli vlastnické právo nabýt v souladu se zákonem.

Podle názoru krajského soudu tedy katastrální úřad nepostupoval nezákonně, pokud s odkazem na ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. neprovedl záznam rozhodnutí pozemkového úřadu do katastru nemovitostí. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci nebyla naplněna podmínka nezákonnosti, nezabýval se již soud hodnocením podmínek dalších, jak byly pro posouzení důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem vymezeny shora, a žalobu zamítl (§ 87 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů předmětného řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení před soudem ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Žalobci nebyli ve věci úspěšní, proto nemají na náhradu nákladů řízení právo. Žalovanému, který ve věci úspěšný byl, žádné náklady nevznikly, proto mu je soud ani nemohl přiznat.

Poučení : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. září 2013

JUDr. Milan Podhrázký, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková