



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašiny a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobců: **a) Ing. K. H., b) RNDr. J. H.**, zastoupených JUDr. Antonínem Navrátillem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 1, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze**, se sídlem Praha 8, Pod Sídlištěm 1800/9, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2005, čj. O-125/858/2005-2/Nov, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2007, č. j. 9 Ca 39/2006 - 37,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2007, č. j. 9 Ca 39/2006 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadli žalobci v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2005, čj. O-125/858/2005-2/Nov. Uvedeným rozhodnutím zamítl Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze jako nepřípustné podle § 59 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), odvolání žalobců proti rozhodnutí Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu, Katastrálního pracoviště Praha, ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. V-31670/02/PA, jímž byl zamítnut jejich návrh na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí. Městský soud v Praze vycházel z následujícího skutkového stavu:

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl důvody, pro které byl žalobcům návrh na vklad vlastnického práva zamítnut, a poučil žalobce o možnosti podat proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek podle § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“) s tím, že podle článku XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé

zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního (dále jen „zákon č. 151/2002 Sb.“) je namísto tohoto opravného prostředku přípustná žaloba podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) k Městskému soudu v Praze ve lhůtě 2 měsíců ode dne doručení rozhodnutí. Sám žalovaný nemůže rozhodnutí katastrálního úřadu jako odvolací orgán změnit, resp. vydat rozhodnutí o povolení vkladu, neboť opravným prostředkem proti zamítnutí návrhu je žaloba u místně příslušného soudu. Podle zjištění žalovaného žalobci takovou žalobu nepodali. Žalovaný proto podle § 59 správního řádu zkoumal, zda nepřipustné odvolání neodůvodňuje obnovu řízení, nebo změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, a jelikož takové důvody neshledal, odvolání jako nepřipustné zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci žalobu, v níž zejména namítali, že k podání žaloby lze při splnění zákonných podmínek přistoupit teprve po využití řádných opravných prostředků ve správním řízení. Stanovisko žalovaného, podle něhož končí správní řízení rozhodnutím katastrálního úřadu (a je tedy pouze jednostupňové), je podle nich v rozporu se zněním § 53 správního řádu.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že katastrální úřad rozhodl v daném případě o právu soukromém, a jemu proto již nepřísluší napadené rozhodnutí přezkoumat a ve věci rozhodnout. Novou právní úpravou je stanoven procesní postup, kterým se může žalobce domáhat svých práv u soudu civilního (nová část pátá občanského soudního řádu). Žalobci proto musí podat nový návrh podle § 244 a násl. o. s. ř., jehož náležitosti jsou stanoveny v § 246 odst. 2 o. s. ř. Tuto žalobu musí podat ve lhůtě, která je uvedena v poučení vydávaného usnesení u příslušného krajského soudu. Touto žalobou již nemohou navrhnout přezkoumání rozhodnutí, ale musí se domáhat přímo rozhodnutí o svém právu. Podáním žaloby se věc přesouvá z pravomoci správního orgánu do pravomoci soudů, které o uplatněném právu rozhodnou s konečnou platností.

Soud shodně se žalovaným zdůraznil, že obsah poučení v rozhodnutí katastrálního úřadu ze dne 25. 1. 2005 odkazuje na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 14. 8. 2006, č. j. Konf. 64/2005 - 33, publ. pod č. 967/2006 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že pokud katastrální úřad zamítl návrh na vklad vlastnického práva k nemovitostem, rozhodoval ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. o právní věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, jejichž projednání a rozhodování bylo zákonem svěřeno jinému orgánu než soudu. V takových věcech lze a je nutno podat rovnou žalobu podle nové části páté občanského soudního řádu. Soud proto žalobu odmítl podle § 68 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), za použití § 46 odst. 2 s. ř. s.

Usnesení Městského soudu v Praze napadli žalobci (dále též „stěžovatelé“) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. V § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. je výslovně uvedeno, že proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu je přípustný opravný prostředek a pokud tomuto opravnému prostředku příslušný orgán republiky (Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze) nevyhoví, rozhoduje o podaném prostředku soud. Z pouhé dikce tohoto ustanovení vyplývá podle stěžovatelů nesprávnost názoru žalovaného o jednostupňovosti správního řízení. Naopak je zcela zřejmé, že v případech zamítnutí návrhu na vklad do katastru nemovitostí se jedná o řízení dvoustupňové, ve kterém v druhém stupni rozhoduje na základě podaného opravného prostředku příslušný orgán republiky.

Uvedenému závěru svědčí podle stěžovatelů i § 4 písm. d) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, podle kterého rozhodují o odvoláních proti rozhodnutí katastrálních úřadů „inspektoráty“. Z článku XXV odst. 1 zákona č. 151/2002 Sb. se pak podává, že záleží na volbě účastníka řízení, zda uplatní proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, nebo zda místo toho podá proti správnímu rozhodnutí žalobu podle části páté o. s. ř. Pokud by zákonodárce hodlal upravit vkladové řízení jako jednostupňové, nepochybně by tak učinil explicitně a stanovil by jako jediný výlučný způsob, jak rozhodnutí napadnout, zmíněnou žalobu.

Městský soud v Praze dále podle stěžovatelů přehlíží, že návrh na změnu zápisu v katastru nemovitostí byl u příslušného katastrálního úřadu podán již dne 3. 4. 2002. Ve smyslu článku XXV odst. 2 zákona č. 151/2002 Sb. zůstávají právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zachovány s tím, že řízení ve věcech zahájených přede dnem nabytí účinnosti zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Poučení katastrálního úřadu ze dne 25. 1. 2005 rovněž poskytovalo účastníkům možnost alternativního výběru mezi opravným prostředkem podle § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. oproti žalobě podle části páté občanského soudního řádu. Pokud Městský soud v Praze poukazoval na § 2 soudního řádu správního, mají stěžovatelé za to, že s ohledem na dobu zahájení řízení před katastrálním úřadem by měl soud postupovat podle předchozích právních předpisů, platných v době zahájení řízení před katastrálním úřadem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Stěžovatelé ničeho nenamítali proti skutkovým zjištěním, spornou učinili v daném případě pouze otázku pravomoci soudu. O této otázce uvažil Nejvyšší správní soud následovně:

Městskému soudu v Praze lze přisvědčit v tom, že řízení o vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí je svojí povahou řízením, v němž správní orgán v mezích své zákonné pravomoci rozhoduje o věci soukromoprávní a kde tedy může být na návrh tatáž věc projednána v občanském soudním řízení. Se závěrem, který na základě uvedené premisy soud učinil, se však již bez dalšího ztotožnit nelze. Především je nejprve nutno zvážit důsledky, které by odmítnutí žaloby ve správním soudnictví a odkázání stěžovatele na řízení podle části páté o. s. ř. mělo.

Podle § 247 odst.2 o. s. ř. je žaloba nepřijatelná, pokud žalobce nevyužil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky.

Z cit. ustanovení je zřejmé, že soud rozhodující v občanském soudním řízení by v daném případě byl povinen se otázkou počtu instancí v řízení před správními orgány zabývat, ovšem jen z hlediska splnění podmínek řízení před soudem a s právními důsledky pro žalobce. Pro Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze by z jeho rozhodnutí žádný závazný právní názor ohledně povinnosti vést odvolací řízení vzejít nemohl, ostatně tento úřad by účastníkem řízení o žalobě podle části páté o. s. ř. ani nebyl. Pokud by byl názor Městského soudu v Praze akceptován, mohla by (za současného stavu judikatury NSS na toto téma ovšem spíše jen hypoteticky) nastat situace, že by soud v řízení podle části páté o. s. ř. žalobu odmítl jako nepřijatelnou podle ust. § 250 g) odst. 1 písm. c) o. s. ř. pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, úřad by

předtím popřel svou pravomoc o podaném odvolání meritorně rozhodnout, a neexistoval by zde orgán, který by byl oprávněn vzniklý rozpor autoritativně vyřešit. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že takovým orgánem by za daných okolností nemohl být zřejmě ani zvláštní senát zřízený podle zák. č. 131/2002 Sb., neboť by zde nevznikl kompetenční konflikt ve smyslu § 1 cit. zákona. Není totiž pochyb o tom, že rozhodnutí o návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí je rozhodnutím o právu, které vyplývá z občanskoprávních vztahů a projednání věci samé spadá do pravomoci soudů civilních, spornou je pouze otázka, zda správní řízení, které podání návrhu musí předcházet, má být jednoinstanční či dvouinstanční. Soud by proto také v řízení podle části páté o. s. ř. nerozhodoval o zastavení řízení pro nedostatek pravomoci a postoupení věci správnímu orgánu podle ust. § 104 odst. 1 o. s. ř., ale, jak bylo již uvedeno výše, pouze o odmítnutí žaloby pro její nepřípustnost. Nedostatek soudní ochrany by ovšem byl v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti práva a potenciálně by se otvíral prostor pro odpírání spravedlnosti, což jistě není žádoucí.

Řešení problému je však možno nalézt při podrobnějším rozboru průběhu správního řízení v této věci. Obecně platí, že řízení před správním orgánem prvního stupně a řízení odvolací tvoří jeden celek. V takovém případě je pro určení pravomoci soudu rozhodující povaha hmotného práva, o němž je v řízení rozhodováno. Pokud by se ona obecná zásada uplatnila i v projednávané věci, byl by závěr Městského soudu v Praze nepochybně správný. Tak tomu ovšem v daném případě není. Žalovaný sice opřel své rozhodnutí jak ve výroku, tak i v odůvodnění o ust. § 59 zák. č. 71/1967 Sb., odvolání však *„zamítl jako nepřípustné“* z důvodu nedostatku vlastní pravomoci o odvolání rozhodnout a fakticky tedy postupoval podle ust. § 60 cit. zákona. Při rozhodování podle cit. ustanovení zákona však řízení před správním orgánem prvního stupně a před orgánem odvolacím jeden celek netvoří a odvolací správní orgán rozhoduje pouze o procesních otázkách, nikoliv o meritu věci. O hmotném právu tak bylo v daném případě rozhodnuto pouze správním orgánem prvního stupně, na jehož rozhodnutí se hledí jako na rozhodnutí pravomocné.

Za této situace není dle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodující soukromoprávní charakter hmotného práva, o němž bylo rozhodnuto správním orgánem prvního stupně, ale výhradně obsah rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které bylo napadeno žalobou. Jestliže odvolací správní orgán v daném případě rozhodoval výlučně o otázce své pravomoci a příslušnosti, rozhodoval o otázce svojí povahou veřejnoprávní a důvody pro postup dle ust. § 46 odst. 2 s. ř. s. nejsou dány.

Určitou paralelu k výše uvedenému lze ostatně nalézt i v dřívější judikatuře Nejvyššího správního soudu k otázce nečinnosti správního orgánu. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2004 č. j. 5 As 31/2003 – 49 publikované pod č. 487/2005 Sb.r. NSS soud uvedl, že *„ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odeprít pouze z toho důvodu, že hmotně právní nárok je povahy soukromoprávní“*. V souzené věci sice žalovaný nezůstal nečinný, podstata problému je však obdobná. Stejně jako v případech nečinnosti správních orgánů prvního stupně majících svůj původ v tvrzeném nedostatku jejich pravomoci rozhodnout o meritu věci, i zde žalovaný popírá svoji pravomoc o podaném odvolání meritorně rozhodnout. Činí tak pouze po formální stránce jiným způsobem, vydáním rozhodnutí podle ust. § 60 zák. č. 71/1967 Sb., když srovnatelný institut pro správní orgány prvního stupně ve starém správním řádu chybí. Důsledky takového postupu pro stěžovatele jsou ale stejné.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že posoudit otázku pravomoci a příslušnosti žalovaného rozhodnout o podaném odvolání stěžovatelů může jen soud ve správním soudnictví. Městský soud v Praze proto pochybil, pokud podanou žalobu podle ust. § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem výše uvedeným, vypořádá se tedy s uplatněnou žalobní námitkou, že řízení o vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí je řízením dvouinstančním a o žalobě meritorně rozhodne. Současně s tím rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. února 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu