

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Olomoucký kraj**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zastoupený JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Olomouc**, se sídlem Vejdovského 1148/2a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 77/2008 - 66,

t a k t o :

Věc se p o s t u p u j e rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 77/2008 – 66 žalobu, kterou se Olomoucký kraj (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Olomouc (dále jen „katastrální úřad“). Tento zásah podle stěžovatele spočívá v tom, že katastrální úřad mu přípisem ze dne 10. 10. 2005 vrátil podle ust. § 8 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zápisech“) 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. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že faktické jednání správních orgánů musí pro to, aby bylo zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. naplňovat dva znaky. Jednak musí jít o aktivitu (úkon) správního orgánu a dále musí být tento úkon pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat či strpět. V dané věci nebyl naplněn ani jeden z uvedených znaků, neboť v případě neprovedení záznamu práva do katastru nemovitostí se nejedná o aktivní úkon správního orgánu. Záznam do katastru nemovitostí je deklaratorní, nemá žádné konstitutivní účinky a jeho neprovedení není vůči nikomu závazné. Proto krajský soud dospěl k závěru, že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal, že proti neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem musí v našem právním řádu existovat možnost ochrany, neboť nelze připustit, aby byl navrhovatel záznamu zcela odkázán na libovůli katastrálního úřadu a byl nucen respektovat každé rozhodnutí

katastrálního úřadu o jeho návrhu, i kdyby bylo nezákonné. Postup katastrálního úřadu musí být i v těchto případech přezkoumatelný.

Při hodnocení této námitky dospěl sedmý senát při předběžné poradě k právnímu názoru, že přípis ze dne 10. 10. 2005, kterým katastrální úřad vrátil stěžovateli rozhodnutí jeho Rady jako listinu nezpůsobilou k vykonání zápisu záznamem, je po materiální stránce rozhodnutím, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví, byť nemá veškeré formální znaky rozhodnutí.

Přitom vycházel zejména ze závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (publikováno pod č. 906/2006 Sb. NSS), v němž je mimo jiné uvedeno, že *„Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).“*

Dále rozšířený senát zdůraznil *„neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (...), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (...), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“*

Právní názor, že přípis, kterým katastrální úřad sděluje, že listina není způsobilá k vykonání záznamu, je po materiální stránce rozhodnutím, je však v rozporu s názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64 (přístupný na www.nssoud.cz). V tomto rozhodnutí druhý senát dospěl k závěru, že žalobou proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) se nelze domáhat provedení zápisu do katastru ve formě záznamu. Druhý senát v citovaném rozsudku mimo jiné uvedl, že *„Zápis záznamem se neprovádí ve správním řízení, nerozhoduje se o něm. Provedení záznamu není ani osvědčením, jde o evidenci práv vzniklých rozhodnutím jiných orgánů či na základě právních skutečností. Odkazy stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu jsou proto irelevantní. Žádost o provedení záznamu není návrhem zahajujícím řízení, které by bylo třeba ukončit meritorním nebo procesním rozhodnutím, požadovaný záznam spočívající ve výmazu zástavního práva ani nelze považovat za osvědčení. Neprovede-li katastrální úřad požadovaný*

záznam v katastru nemovitostí, nejedná se o nečinnost, jejíhož odstranění se lze domáhat žalobou podle § 79 s. ř. s. proto, že nemá v daném případě žádnou právní povinnost vydat věcné rozhodnutí či osvědčení.“

Sedmý senát si je vědom toho, že v daném případě stěžovatel podal žalobu podle ust. § 82 s. ř. s., a proto se musel zabývat také otázkou, zda předložení věci rozšířenému senátu nemá pouze akademický význam a zda nepovede ke zbytečnému prodloužení řízení o kasační stížnosti (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 1 Afs 12/2008 - 103, přístupný na www.nssoud.cz). Posouzení otázky, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., je pro daný případ důležité, neboť stěžovatel na nemožnost žalovat proti rozhodnutí poukázal v žalobě a následně i v kasační stížnosti.

Dalším důvodem, proč by se měl rozšířený senát předestřeným rozporem v právních názorech zabývat je to, že ze stávající judikatury vyplývá, že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není zásahem správního orgánu ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, 3 Aps 3/2006 - 54, přístupný na www.nssoud.cz), ani rozhodnutím (jak nepřímě vyplývá z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, ze dne 10. 5. 2006, č. j. 5 Aps 6/2005 - 69 a ze dne 13. 3. 2008, č. j. 3 Aps 2/2007 - 69; srovnej též usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 43/99; usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 31. 1. 2007, č. j. Konf 30/2006 - 5; opačný názor je vyjádřen v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. II. ÚS 173/95) a bránit se nelze ani žalobou proti nečinnosti správního orgánu podle ust. § 79 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64). Možnost přístupu k soudu je přitom natolik zásadní a důležitá, že převažuje nad případnými procesními důvody pro to, aby se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. To, že stěžovatel zvolil žalobu proti nezákonnému zásahu, jej nemůže za situace, kdy judikatura vůbec nepřipouští přezkum neprovedení záznamu, zbavit možnosti, domáhat se soudního přezkumu, dojde-li ke změně judikatury.

Podle ust. § 7 odst. 1 zákona o zápisech se práva uvedená v § 1 odst. 1 citovaného zákona, která vznikla, změnila se nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, příklepem licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním, zapisují záznamem údajů na základě listin vyhotovených státními orgány a jiných listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy, do katastru.

Podle ust. § 8 zákona o zápisech katastrální úřad zjistí, zda je předložená listina bez chyb v psaní nebo počtech a bez jiných zřejmých nesprávností (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 vyhotovil (odst. 2).

Podrobněji je postup katastrálních úřadů při zapisování práv k nemovitostem záznamem upraven v ust. §§ 36 až 38 vyhlášky Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon o zápisech (dále jen „prováděcí vyhláška“); v současné době nahrazena vyhláškou č. 26/2007 Sb..

Sedmý senát nezpochybňuje, že zápis do katastru záznamem má pouze deklaratorní (evidenční) účinky, neboť záznamem jsou zapisována práva, která vznikla, změnila se nebo zanikla nezávisle na provedení záznamu, tedy nezávisle na činnosti katastrálního úřadu. Existence těchto práv tedy nezávisí na tom, zda jsou do katastru zapsána či nikoliv. Přesto však neprovedení záznamu může mít významný dopad do právní sféry dotčených subjektů.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že k prokázání práv k nemovitostem jsou ve většině případů užívány výpisy, opisy nebo kopie z katastrálního operátu, přičemž se jedná o veřejné listiny prokazující stav evidovaný v katastru (§ 22 odst. 2 zákona č. 344/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů; dále jen „katastrální zákon“), tj. o listiny potvrzující, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich potvrzeno (§ 134 o. s. ř.).

Neprovedení zápisu (ať již vkladem či záznamem) má nepochybně takové právní důsledky, že by v případě, odmítne-li katastrální úřad zápis provést, měla být vyloučena jeho libovůle.

V případě zápisu práva do katastru vkladem podle ust. § 2 a násl. zákona o zápisech, je rozhodnutí o zamítnutí vkladu do katastru nemovitostí přezkoumatelné soudem (§ 5 odst. 4 citovaného zákona), a to podle části páté o. s. ř. (srovnej usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 8. 2006, č. j. Konf 64/2005 - 33, přístupné na www.nssoud.cz).

Obdobná ochrana by měla být poskytnuta i v případech, kdy katastrální úřad odmítne provést zápis do katastru záznamem. V zásadě jde totiž o srovnatelnou situaci, byť zápis vkladem má, na rozdíl od zápisu záznamem, přímé dopady na vznik, změnu nebo zánik práv zapisovaných do katastru (srovnej § 2 odst. 2 zákona o zápisech). Je-li dotčený subjekt vlastníkem nemovitosti, např. na základě soudního rozhodnutí, tj. svědčí-li mu soukromé subjektivní právo vlastnické, je povinen katastrální úřad provést zápis záznamem, a to v případě, že se jedná o listinu ve smyslu ust. §§ 7 a 8 zákona o zápisech (případně §§ 36 až 38 prováděcí vyhlášky), tj. že jde o listinu způsobilou k vykonání záznamu. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že jednou ze základních funkcí katastru nemovitostí je poskytování informací sloužících k ochraně práv k nemovitostem [§ 1 odst. 3 písm. a) katastrálního zákona].

Pochybí-li však katastrální úřad při postupu podle ust. §§ 7 a 8 zákona o zápisech, je náprava jeho pochybení prakticky znemožněna, neboť dotčené subjekty nemají žádné právní prostředky, kterými by se mohly domáhat nápravy. Přitom pochybení katastrálního úřadu může mít závažné následky nejen pro dotčený subjekt, ale i pro ostatní subjekty, které v dobré víře ze zápisu v katastru vychází (§ 11 zákona o zápisech). V právních vztazích může informace zapsaná v katastru nemovitostí splnit očekávaný význam jedině tehdy, odpovídá-li skutečnosti. Neobsahuje-li katastr údaje pravdivé, jsou dotčené subjekty jednající v dobré víře ve správnost zápisu vystaveny neodůvodněnému riziku (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 349/03, bod 21, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>). V neposlední řadě může pochybení katastrálního

úřadu znamenat významné komplikace i pro státní orgány, neboť katastr je zdrojem informací, které slouží pro daňové a poplatkové účely, k ochraně životního prostředí, zemědělského půdního fondu, pozemků určených k plnění funkcí lesa, nerostného bohatství, kulturních památek, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické [§ 1 odst. 3 písm. a) katastrálního zákona].

Oproti rozhodnutí o zamítnutí vkladu, které přezkoumává soud v občanskoprávním řízení podle páté části o.s.ř., by v případě neprovedení záznamu měla být dotčeným subjektům, podle názoru sedmého senátu, poskytnuta ochrana ve správním soudnictví, neboť nejde o rozhodnutí správního orgánu ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů. V případě nečinnosti katastrálního úřadu, tj. v situaci, kdy by neprovedl zápis záznamem ani by předmětnou listinu nevrátil tomu, kdo ji zhotovil, by byla přípustná žaloba podle ust. § 79 a násl. s. ř. s.

Dále považuje sedmý senát za vhodné vyjádřit se k otázce, v jakém rozsahu katastrální úřad zkoumá listinu, jejíž obsah má být podkladem pro provedení zápisu záznamem. Tento rozsah totiž následně podmiňuje i rozsah případného soudního přezkumu.

Z ust. § 8 odst. 1 zákona o zápisech vyplývá, že katastrální úřad zjišťuje, zda je předložená listina bez chyb v psaní nebo počtech a bez jiných zřejmých nesprávností. K výkladu citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2008, č. j. 9 As 60/2007 - 42 uvedl, že „katastrální úřad nemá zákonnou možnost zkoumat listinu předloženou k provedení zápisu poznámkou z jiných hledisek, než stanoví § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. Proto ani v případě, kdy se katastrální úřad domnívá, že listina obsahuje nesprávné údaje, které ovšem nelze podřadit pod chyby v psaní, počtech či jiné zřejmé nesprávnosti, nemá možnost provedení zápisu poznámky odmítnout, neboť mu nepřísluší hodnotit věcnou stránku předložené listiny.“ K tomu sedmý senát dodává, že podle jeho názoru nelze rozsah hodnocení předmětných listin redukovat pouze na kontrolu toho, zda listiny neobsahují písařské a početní chyby a jiné zřejmé nesprávnosti (§ 8 odst. 1 zákona o zápisech a § 37 vyhlášky). Zákon o zápisech totiž v ust. § 8 odst. 2 hovoří o způsobilosti k vykonání záznamu. Právě způsobilost k vykonání záznamu je kritériem pro hodnocení (úvahu), zda je možné na základě předložené listiny záznam provést. Kromě případných vad uvedených v ust. § 8 odst. 1 zákona o zápisech a ust. § 37 odst. 1 a 2 prováděcí vyhlášky se tedy katastrální úřad musí zabývat i otázkou, zda se vůbec jedná o listinu, která podle zvláštních předpisů potvrzuje nebo osvědčuje právní vztahy k nemovitostem (§ 36 odst. 1 prováděcí vyhlášky). Ostatně takto postupoval katastrální úřad i v dané věci, neboť záznam odmítl provést nikoliv kvůli vadám v psaní či počtech, ale právě proto, že předložená listina nebyla podle jeho názoru dostatečným podkladem pro provedení záznamu.

Závěrem je třeba v souladu s konstantní judikaturou uvést, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoli výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu. Jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, a nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000).

Jelikož právní názor sedmého senátu je v rozporu s výše citovaným právním názorem druhého senátu, postoupil sedmý senát věc podle ust. § 17 odst. 1 s.ř.s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Marie Turková, JUDr. Miluše Došková a JUDr. Jakub Camrda. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 22. dubna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu