



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **Mgr. T. K.**, zastoupený Mgr. Luborem Černým, advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2B, Praha 4, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro hlavní město Prahu, Katastrální pracoviště Praha**, sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, Praha 8, **za účasti:** ADREAL STAV s.r.o., IČO 04421299, sídlem Chudenická 1059/30, Praha 10, zastoupená JUDr. Josefem Petrem, advokátem, sídlem Šafaříkova 785/1, Praha 2, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. července 2020 č. j. 6 A 127/2019 - 48

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v povolení vkladu vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení ve věci sp. zn. V-20768/2017-101 k nemovitým věcem, které byly původně ve vlastnictví žalobce. Žalobce požadoval, aby

městský soud označil tento postup za nezákonný zásah, zakázal žalovanému v tomto zásahu pokračovat a uložil mu povinnost změnit řádným zápisem vlastníka těchto nemovitostí na žalobce. Namítal, že žalovaný povolil vklad na základě neplatné kupní smlouvy.

[2] Městský soud žalobu usnesením označeným v návěti odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný úkon je rozhodnutím, které nebylo vydáno ve veřejnoprávní věci, což je vylučuje z přezkumu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Ačkoli zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), vylučuje všechny opravné prostředky proti rozhodnutí o povolení vkladu včetně žaloby podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, lze se proti postupu žalovaného bránit „*ve sporu, o kterém má jednat soud v občanském soudním řízení*“ ve smyslu § 46 odst. 2 s. ř. s.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítal, že povolení vkladu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť mu nepředcházelo klasické správní řízení a nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti. Katastrální úřad v řízení o povolení vkladu nerozhoduje, komu přísluší vlastnické právo k nemovitosti, pouze kontroluje náležitosti předložených listin, na jejichž základě provádí změnu zápisu ve veřejném seznamu. Rozhodnutí o povolení vkladu tedy není rozhodnutím v materiálním smyslu, je proti němu tudíž přípustná zásahová žaloba.

[4] Stěžovatel dále upozornil, že katastrální zákon výslovně nepřipouští žádný prostředek, kterým by se mohl domoci nápravy. Je tak splněna podmínka přípustnosti zásahové žaloby stanovená v § 85 s. ř. s. V občanském soudním řízení se stěžovatel může domáhat pouze určení vlastnického práva, nikoli určení, že žalovaný v rámci své úřední činnosti postupoval v rozporu se zákonem.

[5] Kromě výše uvedené argumentace sepsané advokátem přiložil stěžovatel ke kasační stížnosti i vlastní vyjádření, v němž podrobně popisuje okolnosti, které jej fakticky donutily jednat s osobou zúčastněnou na řízení o prodeji dotčených nemovitostí. Namítal, že městský soud tyto okolnosti vůbec nehodnotil, čímž chybný postup žalovaného vlastně aproboval. Dále stěžovatel upozornil, že městský soud do řízení připustil osobu zúčastněnou přesto, že oznámila, že bude práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, až po stanovené lhůtě.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že dle komentáře ke katastrálnímu zákonu není proti rozhodnutí o povolení vkladu přípustná žádná obrana. Po povolení vkladu není jiná možnost než vklad provést. Obranu proti samotnému provedení vkladu umožňuje § 986 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle něhož se lze domáhat výmazu zápisu v katastru a zapsání poznámky spornosti zápisu. Dále žalovaný odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. července 2016 sp. zn. III. ÚS 2262/16, jímž byl tehdejší stěžovatel odkázán na „adekvátní právní prostředky pro ochranu dotčených subjektivních práv“, tedy na obranu podle občanského soudního řádu. Dle názoru

pokračování

žalovaného je dlouhodobou praxí, že se lze bránit pouze proti provedenému zápisu, a to prostřednictvím žaloby k soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.

[7] Osoba zúčastněná na řízení upozornila, že žalobce na podporu svého stanoviska cituje nepřiléhavou judikaturu. Rozhodnutí o povolení vkladu má konstitutivní charakter, vede tedy ke vzniku, změně či zániku vlastnického práva. Zvláštní prostředky ochrany proti rozhodnutí o povolení vkladu upravuje občanský zákoník v § 986 odst. 1 ve spojení s § 24 katastrálního zákona, který upravuje poznámku spornosti. Žalobou napadený akt není nezákonným zásahem. Žalobce sice argumentuje nutností určit nezákonnost zásahu, ale ve skutečnosti se domáhá též výmazu vkladu a zápisu svého vlastnického práva k nemovitostem. Takový postup však není konečným řešením sporu, je třeba postavit najisto nikoli zákonnost postupu katastrálního úřadu, ale především otázku vlastnického práva k nemovitostem.

[8] Stěžovatel v replice zopakoval, že v průběhu správního řízení o povolení vkladu došlo k extrémnímu porušení zákona i ústavního pořádku, a upozornil, že Nejvyššímu správnímu soudu nebyl předložen kompletní správní spis.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Podle § 46 odst. 2 s. ř. s. *soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení [...]*.

[11] Městský soud správně dovodil, že o žalobě proti rozhodnutí o povolení vkladu do katastru nemovitostí má rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Rozhodnutí o povolení vkladu se totiž týká věcného práva k nemovitosti, jde tedy o rozhodnutí v soukromoprávní věci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2003 č. j. 6 As 1/2003 - 36, ze dne 27. srpna 2003 č. j. 4 As 21/2003 - 47 a ze dne 17. září 2003 č. j. 5 As 9/2003 - 38). Správní soudy mají pravomoc rozhodovat pouze o rozhodnutích zasahujících do veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.), žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích jeho zákonné pravomoci není podle § 68 písm. b) s. ř. s. přípustná. Ustanovení § 249 odst. 2 občanského soudního řádu výslovně zakládá věcnou příslušnost (a tím implicitně i pravomoc) krajských soudů k rozhodování ve věcech vkladu práva k nemovitostem o žalobách podaných podle tohoto zákona. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí týkající se vkladu práva do katastru nemovitostí nemohou přezkoumat správní soudy [shodně srov. bod 8 usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), ze dne 25. října 2019 č. j. Konf 15/2019-10].

[12] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani nepřípustnost žaloby podle části páté občanského soudního řádu proti rozhodnutí o *povolení* vkladu (§ 18 odst. 4 katastrálního zákona – na rozdíl od rozhodnutí o *zamítnutí* návrhu na vklad, v jehož případě ji odst. 5 citovaného ustanovení výslovně připouští). To, zda určitá otázka spadá do pravomoci

civilní či správní větve soudnictví, nelze určovat s ohledem na výsledek řízení (ne/vyhovění návrhu), rozhodující je vždy předmět řízení, jenž je v případě vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí jednoznačně soukromoprávní. Nemožnost napadnout rozhodnutí o povolení vkladu žalobou podle části páté občanského soudního řádu nelze obcházet ani prostřednictvím zásahové žaloby s argumentem, že jiných prostředků ochrany se stěžovateli nedostává. Tento úkon je bezesporu správním rozhodnutím, které je však z přezkumu správními soudy vyloučeno [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. Jak uvedl Ústavní soud v usnesení ze dne 25. srpna 2020 sp. zn. IV. ÚS 1478/20, „soudní výluky stanovené zákonodárcem by postrádaly smysl, bylo-li by přípustné proti rozhodnutím, u kterých je soudní přezkum výslovně zákonem vyloučen, brojit tzv. zásahovou žalobou.“

[13] Městský soud proto žalobu správně odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s., a to i přesto, že příslušný k rozhodnutí v řízení podle části páté občanského soudního řádu by byl právě městský soud (srov. výše citovaný § 249 odst. 2 ve spojení s § 250 odst. 2 občanského soudního řádu) a pro tyto situace lze z § 46 odst. 4 s. ř. s. dovodit možnost pouhého „předání“ žaloby mezi civilním a specializovaným správním senátem příslušného krajského (v tomto případě městského) soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2004 č. j. 3 As 4/2004-44, č. 1069/2007 Sb. NSS, či závěr usnesení zvláštního senátu ze dne 20. září 2007 č. j. Konf 22/2006-8, č. 1952/2009 Sb. NSS). Jak totiž dovodil zvláštní senát ve výše citovaném usnesení č. j. Konf 15/2019-10, „i za situace, kdy je žaloba podána u věcně nepřislušného soudu (a není-li pochyb o vůli žalobce podat ji právě u tohoto soudu), neznamená to, že by se jí takový soud nemusel vůbec zabývat a pouze ji ‚krátkou cestou‘ předat k vyřízení soudu příslušnému. Na tyto případy pamatují příslušná procesní ustanovení (v případě správních soudů § 46 odst. 2).“ Ze žaloby stěžovatele bylo zřejmé, že ji koncipoval jako žalobu podle soudního řádu správního.

[14] Na tomto závěru by nemohlo změnit, ani kdyby žalobce svou žalobu směřoval proti provedení vkladu, tedy faktickému úkonu žalovaného, který navazuje na rozhodnutí o provedení vkladu – viz § 12 katastrálního zákona. Provedení vkladu je totiž neoddelitelným následkem (realizací) povolení vkladu, a není žádný důvod oba dílčí úkony rozdělovat, resp. odlišovat s důsledkem rozdílných režimů soudní ochrany.

[15] Krom toho, jak žalovaný ve svém vyjádření správně upozorňoval, podle § 986 odst. 1 občanského zákoníku se může ten, kdo tvrdí, že je ve svém právu dotčen zápisem provedeným do veřejného seznamu bez právního důvodu ve prospěch jiného, domáhat výmazu takového zápisu a žádat, aby to bylo ve veřejném seznamu poznamenáno (poznámkou spornosti zápisu podle § 24 katastrálního zákona). Pokud taková osoba požádá o poznamenání spornosti zápisu do jednoho měsíce ode dne, kdy se o zápisu dozvěděla, působí její právo vůči každému, komu popíraný zápis svědčí nebo kdo na jeho základě dosáhl dalšího zápisu; po uplynutí této lhůty však jen vůči tomu, kdo dosáhl zápisu, aniž byl v dobré víře (§ 986 odst. 2 občanského zákoníku).

[16] Citované ustanovení přesně popisuje situaci stěžovatele, který se domáhal, aby městský soud žalovanému nařídil vymazat vklad vlastnického práva ve prospěch osoby zúčastněné na řízení a zároveň zapsat jako vlastníka dotčených nemovitostí stěžovatele. Domáhal se tedy ochrany před důsledky zápisu do veřejného seznamu, přičemž argumentoval tím, že žalovaný provedl vklad ve prospěch osoby zúčastněné na řízení na základě neplatné kupní smlouvy (tedy bez právního důvodu).

pokračování

[17] Žaloba podle § 986 odst. 1 občanského zákoníku by tedy byla efektivním prostředkem ochrany práv stěžovatele v souvislosti s vkladem do katastru nemovitostí, jenž předpokládá posouzení platnosti kupní smlouvy, na jejímž základě žalovaný vklad provedl, tedy určení vlastnického práva k dotčeným nemovitostem. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 14. dubna 2016 č. j. 9 As 242/2015-55, proti provedení vkladu se lze bránit „*jedině určovací žalobou podanou u civilního soudu (výslovná úprava je nyní obsažena v § 986 občanského zákoníku).*“

[18] Přijatý názor podporuje i odborná literatura: „*Jediným způsobem, kterým lze brojit proti vkladu práva provedení na základě rozhodnutí o povolení vkladu, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, nesprávně či jinak chybně, je podání určovací žaloby k soudu (§ 985, § 986 obč. zák.). Chybný zápis práva lze v katastru nemovitostí napravit pouze novým vkladem práva, jehož podkladem jako vkladová listina bude pravomocný rozsudek soudu o určení práva k nemovitosti. Pouhou opravou chyby v katastrálním operátu v žádném případě nelze dosáhnout téhož. [...] Jediným případem, v kterém lze připustit opravu chyby v katastru nemovitostí zapsaných údajů je situace, že vklad, tj. zápis do katastrálního operátu, je proveden v rozporu s rozhodnutím, kterým byl tento vklad povolen,*“ (BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, B., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDO VÁ, H. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 308; shodně srov. BAUDYŠ, P. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 135 – 138).

[19] Zbývá odpovědět na námitku, že nebyly splněny podmínky pro účast osoby zúčastněné na řízení. Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. předseda senátu vyrozumí osoby zúčastněné na řízení, přicházející v úvahu, o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; *takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě.*

[20] Městský soud osobu zúčastněnou na řízení informoval o podané žalobě přípisem ze dne 26. srpna 2019 (č. l. 13 spisu městského soudu) a podle citovaného § 34 odst. 2 s. ř. s. jí stanovil lhůtu 14 dnů od doručení výzvy, aby výslovně prohlásila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a poučil ji, že když stanovené podmínky nedodrží, nebude s ní nadále jednat jako s osobou zúčastněnou na řízení. Tato výzva byla osobě zúčastněné na řízení doručena dne 29. srpna 2019, stanovená čtrnáctidenní lhůta uplynula dne 12. září 2019. Osoba zúčastněná na řízení však prohlášení o tom, že bude svá práva v řízení uplatňovat, zaslala až dne 16. září 2019. Lhůta podle § 34 odst. 2 s. ř. s. je propadná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010 č. j. 7 As 70/2009 - 190, č. 2341/2011 Sb. NSS), osoba zúčastněná na řízení tedy nesplnila formální podmínku pro svoji účast v řízení a městský soud s ní neměl dále jednat.

[21] Stěžovatelova námitka je tedy důvodná. Tato vada nicméně neměla žádný vliv na zákonnost usnesení městského soudu. I kdyby městský soud s osobou zúčastněnou na řízení nejednal, musel by dospět ke stejnému závěru a žalobu odmítnout.

[22] Pro úplnost lze uvést, že Nejvyšší správní soud vychází z toho, s kým jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal krajský (v tomto případě městský) soud, a to i v případě, že jednal se subjektem, kterému toto postavení nepřisluší (již citovaný rozsudek č. j. 7 As 70/2009 - 190). Proto Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení zachoval její procesní postavení i v řízení o kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročez se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, při níž by jí vznikly náklady, a netvrdila ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí bylo na místě přiznat náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 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 20. listopadu 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu