ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Mgr. et Mgr. V. S.,** zastoupen Mgr. Danielem Kauckým, advokátem se sídlem Janáčkovo nábřeží 51, Praha 5, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Středočeský kraj,** se sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2015, č. j. 6 A 1/2011 – 355,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce Mgr. et Mgr. V. S. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2015, č. j. 6 A 1/2011 – 355, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se právní předchůdce žalobce původně domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, která měla spočívat v neprovedení záznamu v katastru nemovitostí. Konkrétně se domáhal provedení záznamu svého předkupního práva s věcnými účinky k pozemkům parc. č. 1644/35, 1713/15, 1713/17, 1713/13, 1644/36, 1713/18, 1644/33, 1713/12, 1625/4,

1627/14, 1606/31, 1683/26, 1667/13, 1667/18, 1712, 1710/3, 1710/7 a 1713/4 v katastrálním území Lochovice, obec Lochovice, okres Beroun, evidovaným v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Beroun, na listech vlastnictví č. 3 a 10002. V průběhu řízení žalobce na výzvu soudu změnil označení žaloby (na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem) a dále žalobní petit tak, že se nově domáhá určení, že postup žalovaného spočívající v tom, že neprovedl v katastru nemovitostí záznam předkupního práva právních předchůdců žalobce – M. S. a S. U. s věcnými účinky k uvedeným pozemkům, byl nezákonný.

Ve věci městský soud rozhodoval opakovaně, přičemž napadený rozsudek vydal poté, co byly zrušeny nejprve jeho usnesení ze dne 27. 3. 2013, č.j. 6 A 1/2011 - 160, (zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, č. j. 7 Ans 3/2013 - 26), poté jeho rozsudek ze dne 24. 10. 2013, č. j. 6 A 1/2011 - 217, spolu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2014, č. j. 7 Ans 17/2013 - 24, (zrušeny nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. II. ÚS 1219/14), a nakonec jeho rozsudek ze dne 14. 5. 2015, č. j. 6 A 1/2011 - 307, (zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2015, č. j. 7 As 168/2015 - 28).

Městský soud se ztotožnil s právním názorem civilních soudů, že v daném případě nebylo předkupní právo ve prospěch právního předchůdce žalobce platně zřízeno. Podle ust. § 1072 zákona č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecný zákoník občanský“), mohlo být předkupní právo zřízeno i ve prospěch třetích osob, které však musely být vymezeny individuálně a dostatečně určitě, byť nikoliv nezbytně uvedením jejich jména. Tento požadavek však v případě osob označených jako „právní nástupci“ splněn nebyl, neboť v době zřízení předkupního práva nebylo možné určit, komu přesně bude po smrti M. K. toto právní postavení náležet. Ujednání nebylo možné posoudit jako smlouvu ve prospěch třetích osob, a to z důvodu neurčitého označení osob v této smlouvě. Pakliže mělo být tímto způsobem sjednáno předkupní právo pro případ úmrtí M. K., bylo by toto ujednání podle ust. § 879 obecného zákoníku občanského neplatné. Ust. § 1074 tohoto zákona totiž vylučovalo převedení předkupního práva na dědice. Jelikož šlo o právo vázané k osobě, byla možnost jeho dědění vyloučena i podle zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném ke dni úmrtí M. K. Ani vklad předkupního práva do pozemkové knihy nemohl zhojit skutečnost, že k jeho zřízení platně nedošlo. Nepřevzetím předkupního práva z pozemkových knih do katastru nemovitostí a neprovedením záznamu předkupního práva do katastru nemovitostí na základě žádosti právního předchůdce žalobce nemohlo dojít k tvrzenému zásahu do práv právního předchůdce žalobce. Nezákonného zásahu se proto nemůže s úspěchem domáhat ani žalobce. Pokud se jedná o právní názor vyslovený Ústavním soudem v usnesení ze dne 1. 4. 2014, č. j. II. ÚS 2064/12, tento eventuální výklad ujednání o zřízení předkupního práva byl učiněn pouze okrajově, nad rámec stěžejních důvodů, pro které byla ústavní stížnost odpůrce odmítnuta, a nebyl ani blíže rozebrán se zaujetím věcného stanoviska k této otázce. K doplnění dokazování expertizou Ústavu státu a práva obsahující rozbor právní úpravy předkupního práva soud nepřistoupil, neboť tento důkaz není podstatný pro posouzení důvodnosti žaloby. Předpokladem úspěšnosti žaloby je přímé zkrácení na právech žalobce. Takové zkrácení na svých právech žalobce netvrdí, a ani k němu nedošlo. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů dle ust. § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že se městský soud opřel pouze o právní posouzení jiných soudů, které však zamítly žalobu až tehdy, kdy již žalobci předkupní právo svědčit nemohlo, a žalobě tak nemohlo být s ohledem na úmrtí právních předchůdců žalobce vyhověno. Nepochopitelný je postup soudu, který nepřistoupil k provedení navrhovaného důkazu – právní expertizy Ústavu státu a práva akademie věd České republiky ze dne 10. 5. 2013. S jejími závěry a s jejich odůvodněním se soud nevypořádal. Opominutím tohoto důkazu došlo k závažnému procesnímu pochybení. Neprovedení zápisu předkupního práva právních předchůdců žalobce mělo a má dopad do jeho práv. Z předložených listin je zřejmé, že předkupní právo bylo zřízeno ve prospěch M. K. a současně též přímo ve prospěch jejích – již tehdy žijících právní nástupců (dědiců) – M. S. a S. U. Listiny jednoznačně osvědčují existenci předmětného předkupního práva. Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 1. 4. 2014, sp.zn. II. ÚS 2064/12, připustil, že v rozhodné době bylo možno smlouvou ve prospěch třetího zřídit předkupní právo ve prospěch již tehdy žijících právních nástupců – dětí M. K. Úmrtí právních předchůdců žalobce nic nemění na dřívější existenci předkupního práva, vzniklého na základě jeho intabulace do pozemkové knihy v důsledku příslušného pravomocného a nikdy nezrušeného ani jinak nezměněného rozhodnutí knihovního soudu. Expertizou Ústavu státu a práva akademie věd České republiky bylo prokázáno, že: 1) ust. § 1074 obecného zákoníku občanského nevylučovalo zřízení předkupního práva s věcně právními účinky ve prospěch třetích osob; 2) bylo-li předkupní právo ujednáno ve prospěch určité osoby a jejích právních nástupců, nejde o ujednání neurčité či nesrozumitelné, neboť dobová soudní praxe taková ujednání nevylučovala; 3) i kdyby bylo předkupní právo zřízeno neplatným ujednáním a následně vloženo do pozemkové knihy, mohla osoba dotčená neplatným vkladem žalovat o jeho výmaz jen v rámci objektivní třicetileté promlčecí lhůty, jejímž uplynutím zůstalo právo zachováno; 4) pozemková kniha osvědčovala věcná práva, která do ní byla vložena před 31. 12. 1951, přičemž pokud není prokázaná změna nebo zánik takového práva, není důvod odmítat jeho zápis do katastru nemovitostí. Neprovedení záznamu mělo dopad i do práv samotného stěžovatele, neboť část dotčených pozemků byla předmětem veřejné nabídky Pozemkového fondu České republiky ze dne 4. 9. 2006. Ačkoliv jeho právní předchůdci uplatnili předkupní právo, Pozemkový fond České republiky reagoval negativně a pozemky se pokusil převést na třetí osobu. Tím právním předchůdcům stěžovatele vznikla škoda. Nárok na její náhradu byl uplatněn u Okresního soudu v Berouně (sp. zn. 4 C 115/2009) a následně přešel na stěžovatele. Jelikož kvůli smrti právních předchůdců stěžovatele nebylo možné domoci se určení existence předkupního práva určovací žalobou, je autoritativní soudní konstatování jeho existence k datu smrti M. S. jedinou možností, jak jeho existenci doložit. Stěžovatel přitom poukázal na závěry plynoucí z usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2014, sp. zn. II. ÚS 2064/12. V důsledku pokračujícího upírání práva M. S. mu nezbylo, než se svého práva domáhat pořadem práva procesního. Stěžovateli nemůže být kladeno za vinu, že v důsledku nezákonného jednání ze strany žalovaného M. S. s ohledem na délku řízení a svůj věk v jeho průběhu zemřel. Stěžovatel je však jeho univerzálním sukcesorem. Kdyby žalovaný provedl záznam předkupního práva, mohl ho M. S. využít, v důsledku čehož by se předmětné pozemky staly jeho vlastnictvím.

Ty by následně přešly na stěžovatele. Stěžovatel dále opět poukázal na závěry právní expertizy Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky ze dne 10. 5. 2013 a navrhl provedení důkazu touto expertizou a výslechem jejího zpracovatele. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V případě vyhovění kasační stížnosti navrhl, aby byl učiněn podnět ke změně senátu rozhodujícího v prvním stupni. Ve svém doplnění kasační stížnosti žalobce dodatečně namítl, že městský soud neobeslal žalovaného a nevyzval jej k vyjádření se k úpravě žalobního petitu, kterou stěžovatel provedl na jednání dne 19. 11. 2015. Tím městský soud zatížil řízení zmatečností.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud také její přípustnost z hlediska ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla. Pokud by se ovšem mimo tyto výjimky připustil stav, že v opakovaných kasačních stížnostech účastníci mohou měnit jejich rozsah a důvody mimo rámec předchozího závazného právního názoru či pokynu, zákaz opakovaného projednání věci kasačním soudem by se tím popřel. Citované ustanovení tedy limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným. Obdobně je třeba nahlížet na námitky, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz, rozhodnutí Ústavního soudu pak na http://nalus.usoud.cz).

V nyní projednávané věci byla předchozí rozhodnutí městského soudu vždy založena na překážce procesního charakteru, popřípadě na závěru, že tvrzeným zásahem nemohl být dotčen nynější stěžovatel, nýbrž toliko jeho právní předchůdce M. S., který žalobu podal. Tyto závěry, které byly posléze shledány Ústavním soudem či Nejvyšším správním soudem nesprávnými, vedly k tomu, že se městský soud teprve v nyní napadeném rozsudku poprvé zabýval meritorně otázkou, zda tvrzený zásah byl nezákonný či nikoliv. Jelikož až nyní může stěžovatel závěry městského soudu k této otázce v kasační stížnosti rozporovat, je nutno považovat kasační stížnost za přípustnou. Stěžovatel totiž nebrojí proti závěrům týkajícím se otázek, které by již byly v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeny.

Je však nutno zdůraznit, že stěžovatel v řízení o kasační stížnosti nevystupuje v roli obecného dohlížitele zákonnosti postupu a rozhodnutí krajského soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 89/2013 - 50). Nemůže proto s úspěchem namítat pochybení, která se z povahy věci nemohou nikterak negativně promítnout do jeho právní sféry. To se týká námitky, že postupem městského soudu byl naopak zkrácen na svých právech žalovaný, neboť nebyl seznámen s údajnou změnou petitu žaloby při jednání dne 19. 11. 2015. Navíc u tohoto jednání ve skutečnosti ke změně petitu nedošlo. Ačkoliv byl stěžovatel vyzván k úpravě petitu v části týkající se časového určení trvání zásahu, stěžovatel pouze upřesnil, od kdy a do kdy zásah trval, nicméně nikoliv změnou formulace petitu. Naopak plně odkázal na petit formulovaný v jeho podání ze dne 7. 10. 2015. V tom, že městský soud již dále nepožadoval úpravu petitu, nelze spatřovat žádné pochybení. Konkretizace zásahu byla sice pro soudní přezkum nutná, nicméně nebylo nezbytné tuto konkretizaci promítnout také do petitu žaloby. Pro formulaci petitu je podstatné, zda je z něj jednoznačně patrné, čeho se osoba domáhá (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2014, č. j. 2 Afs 69/2012 - 124). Stěžovatel konkretizoval, že zásah trval od podání žádosti M. S. o provedení záznamu v katastru nemovitostí na základě předložených listin do jeho smrti. Tato konkretizace nijak nezměnila předmět řízení, ani nutně nevyžadovala úpravu žalobního petitu.

Co se týká možného dotčení právní sféry samotného stěžovatele v důsledku tvrzeného zásahu, tato otázka již byla řešena v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že rozhodující je dotčení právní sféry žalobce v době trvání zásahu. Jelikož si městský soud na základě upřesnění ze strany stěžovatele ujasnil, že tvrzený zásah měl trvat od podání žádosti o provedení záznamu M. S. do jeho smrti, správně posuzoval nezákonnost takto časově vymezeného zásahu, tedy zjevně zásahu do právní sféry M. S. Opětovné úvahy městského soudu o nemožnosti zásahu do právní sféry jeho právního nástupce – stěžovatele jsou tudíž zcela nadbytečné. Námitky, jimiž stěžovatel tyto nadbytečné úvahy rozporuje, pak nemohou vést ke zrušení napadeného rozsudku. Tyto námitky totiž nejsou způsobilé vyvrátit nosný důvod, na němž je napadený rozsudek postaven, konkrétně závěr, že ve prospěch M. S. (a S. U.) tvrzené předkupní právo platně nevzniklo.

Mezi účastníky není sporu o tom, že k tvrzenému zásahu došlo, tj. správní orgány na základě listin předložených právním předchůdcem žalobce (M. S.) neprovedly záznam předkupního práva v katastru nemovitostí (respektive nepřevzaly údaj o předkupním

právu z pozemkových knih). Spornou je pouze otázka, zda byl zásah nezákonný či nikoliv. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvodnými námitky stěžovatele, že tvrzený zásah byl nezákonný.

Důvodem neprovedení záznamu byl závěr správních orgánů, že předložené listiny neosvědčují ani nepotvrzují předkupní právo ve prospěch M. S. (a S. U.), neboť oprávněné osoby nejsou v odevzdací listině dostatečně identifikovány a právní vztahy uvedené v listinách nenavazují na dosavadní stav zápisů v katastru nemovitostí. V řízení o žalobě pak žalovaný poukázal na to, že předmětné předkupní právo ve prospěch M. S. (a S. U.) vůbec nevzniklo, což s účinky *ex tunc* deklarovaly civilní soudy, přičemž jejich rozsudky jsou závazné pro všechny orgány veřejné moci.

M. S. inicioval provedení záznamu v katastru nemovitostí svým podnětem ze dne 1. 7. 2008. Rozhodnou procesní úpravou pro zpracování tohoto podání žalovaným tak byl především zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění účinném do 31. 10. 2009 (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“), a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění účinném do 28. 2. 2009 (dále jen „zákon č. 344/1992 Sb.“).

Podle ust. § 7 odst. 1 věty prvé zákona č. 265/1992 Sb. práva uvedená v § 1 odst. 1, která vznikla, změnila se nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, příklepem licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním, se zapisují záznamem (dále jen "záznam") údajů na základě listin vyhotovených státními orgány a jiných listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy, do katastru.

Podle ust. § 5 odst. 3 zákona č. 344/1992 Sb. katastrální úřad provede záznam údajů o právních vztazích do katastru do 30 dnů po doručení rozhodnutí státního orgánu nebo jiné listiny potvrzující nebo osvědčující právní vztahy.

Předběžnou otázkou pro provedení záznamu je tak skutečnost, zda předložená listina (či listiny) skutečně potvrzuje nebo osvědčuje právní vztah, který má být do katastru nemovitosti zapsán. Konkrétně v projednávané věci musel žalovaný posoudit, zda tvrzené předkupní právo skutečně na základě předložených listin ve prospěch M. S. (a S. U.) platně vzniklo. V případě, že by tomu tak nebylo, nemohl přistoupit k provedení záznamu.

Jelikož žalovaný nebyl vázán žádným pravomocným rozhodnutím o tom, zda předkupní právo ve prospěch M. S. (a S. U.) na základě předložených listin vzniklo, plně v souladu s ust. § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (které se použije na základě ust. § 27a zákona č. 344/1992 Sb.) si uvedenou předběžnou otázku posoudil sám. Městský soud však již byl při svém rozhodování vázán pravomocnými rozsudky civilních soudů o této otázce.

Podle ust. § 52 odst. 2 s. ř. s. soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.

Městský soud proto musel přihlédnout k tomu, že rozsudkem Okresního soudu v Berouně ze dne 9. 9. 2009, č. j. 7 C 218/2007 - 283, ve spojení s rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 28 Co 622/2009 - 329, a Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 22 Cdo 1732/2010 - 380, byla posouzena otázka platnosti vzniku předkupního práva M. S. (a S. U.) na základě odevzdací listiny Okresního soudu v Hořovicích ze dne 29. 1. 1942, č. j. D 562/41-13, čd. 540 - 43, stvrzující dohodu dědiců. Konkrétně Nejvyšší soud v citovaném rozsudku dospěl k následujícím závěrům: „*Předkupní právo mohlo být sjednáno ve prospěch třetí osoby (§ 881 o. z. o.), a tedy i dědiců či ‚právních nástupců' oprávněné osoby, ovšem jen v případě, že by tyto osoby byly již v době jeho smluvení určeny ve smlouvě individuálně. Pokud by bylo předkupní právo sjednáno ‚ve prospěch dědiců', neznamenalo by to nic jiného, než jeho zakázaný přechod na dědice. Jestliže pak bylo zřízeno nikoliv ve prospěch dědiců, ale blíže neurčených ‚právních nástupců', šlo nepochybně o totéž, jako by bylo zřízeno ve prospěch dědiců (byť byl použit jiný výraz); taková smlouva byla v rozporu se zákonem a byla neplatná. Proto by bylo nadbytečné zabývat se ještě otázkou, zda označení oprávněných osob bylo určité, jestliže jimi měly být ‚právní nástupci', o jejichž osobách nebyla v době sjednání předkupního práva jistota, nebo zda dokonce mohlo neexistující právo ‚přejít' děděním; pro stručnost zde dovolací soud odkazuje na věcně správné odůvodnění rozsudku odvolacího soudu.* [...] *I v době platnosti o. z. o. se tak uplatňovalo stejné pravidlo jako v současnosti, a to že vklad na základě absolutně neplatné smlouvy nemůže zhojit vady smlouvy.* [...] *Z uvedeného se podává, že záznam práva předkupního (§ 37 knihovního zákona č. 95/1871 Sb.) měl za následek vznik předkupního práva věcněprávní povahy jen v případě, že smlouva o jeho zřízení nebyla absolutně neplatná. V době platnosti o. z. o. z roku 1811 však nebylo možné předkupní právo sjednat ve prospěch blíže neurčených právních nástupců prodávajícího; na neplatnosti smlouvy o zřízení takového práva nic nezměnilo ani to, že údajné právo bylo zapsáno do veřejných knih.*" Nejvyšší soud proto shledal správným závěr soudů nižších stupňů, že předkupní právo ve prospěch M. S. na základě předmětné odevzdací listiny ani zápisu do pozemkových knih platně nevzniklo.

Těmito rozsudky tak byla pravomocně rozsouzena předběžná otázka, zda předmětná odevzdací listina potvrzuje nebo osvědčuje existenci předkupního práva M. S. (a S. U.). Vedle toho, že se Nejvyšší správní soud se závěry civilních soudů ztotožňuje, nemůže se od nich ani odchýlit proto, že je výsledek posouzení uvedené předběžné otázky závazný pro správní soudy (viz ust. § 52 odst. 2 s. ř. s.) i správní orgány (ust. § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Je proto nutno souhlasit s městským soudem i s žalovaným v tom, že na základě předložených listin nebylo možné provést zápis předkupního práva M. S. (a S. U.) do katastru nemovitostí záznamem. Předložené listiny totiž nepotvrzují ani neosvědčují tvrzený právní vztah ve smyslu ust. § 7 odst. 1 věty prvé zákona č. 265/1992 Sb. a ust. § 5 odst. 3 zákona č. 344/1992 Sb. Postup žalovaného, který odmítl provést zápis předmětného předkupního práva a vrátil M. S. předložené listiny, tak byl plně v souladu se zákonem.

Není pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že civilními soudy nebyla otázka platnosti zřízení předkupního práva ve prospěch M. S. posouzena a že před nimi nemohl uspět z procesních důvodů – z důvodu smrti původního žalobce M. S. v průběhu soudního řízení. Civilní soudy všech stupňů věc posuzovaly meritorně a žádný z nich nevyvozoval ze smrti M. S. žádnou procesní překážku pro projednání věci. M. S. umřel v průběhu

dovolacího řízení, přičemž Nejvyšší soud rozhodl o procesním nástupnictví a nadále jednal v řízení se stěžovatelem. Důvodem nevyhovění civilní žalobě tedy rozhodně nebyla žádná procesní překážka, nýbrž pouze a jen nedůvodnost žaloby s ohledem na neplatnost ujednání o předkupním právu.

Pouze Ústavní soud v následném usnesení ze dne 1. 4. 2014, sp. zn. II. ÚS 2064/12, na základě ústavní stížnosti stěžovatele nepřistoupil k věcnému posouzení otázky platnosti uvedeného ujednání toliko z důvodu úmrtí M. S., neboť v této skutečnosti shledal nemožnost dotčení ústavně zaručených práv samotného stěžovatele. Ústavní soud nicméně není dalším článkem soustavy obecných soudů (a *nota bene* se ani nezabývá „prostou" zákonností rozhodnutí soudů, nýbrž toliko jejich konformitou s ústavním pořádkem; viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 161/16, či jeho nález ze dne 4. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 2144/14), a jeho rozhodnutí tak v žádném případě nemůže nic změnit na závěru, že civilní soudy pravomocně posoudily výše uvedenou předběžnou otázku. Jejich rozhodnutí nebyla usnesením Ústavního soudu nijak dotčena a správní soudy i správní orgány jsou jimi vázány.

Na vázanosti závěry civilních soudů nemůže nic změnit ani stěžovatelem předložená právní expertiza Ústavu státu a práva akademie věd České republiky ze dne 10. 5. 2013, která předkládá odlišný výklad právních předpisů, ani obecné vyjádření Ústavního soudu o možném odlišném výkladu právních předpisů. Jak Ústavní soud opakovaně uvedl, výklad jednoduchého práva v zásadě náleží obecným soudům. Jeho ingerence by proto přicházela v úvahu pouze v případě, že by byla obecnými soudy přijatá interpretace práva svévolná či v extrémním rozporu se skutkovými zjištěními nebo se skutkovými závěry. Pouhá spornost použitého výkladu, stejně jako možnost odlišného výkladu, není důvodem k revizi závěrů obecných soudů (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. I. ÚS 669/01, nebo ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. III. ÚS 75/16). To, že civilní soudy mohly věc posoudit také jinak – v souladu se závěry stěžovatelem předložené právní expertizy, nezpochybňuje ústavnost ani zákonnost jimi přijatého výkladu. Kromě toho je nutno zdůraznit, že Ústavní soud připustil možnost takového odlišného výkladu toliko ve zcela obecné rovině („*Přesto lze připustit, že předmětné ujednání mohlo být s ohledem na vůli stran a okolnosti vzniku vykládáno i jiným způsobem,* [...]"), rozhodně však sám neprovedl žádný takový výklad, natož aby toliko odlišným výkladem zvrátil účinky pravomocných rozhodnutí civilních soudů. Ústavní soud doslova uvedl, že „[n]*epovažuje za nutné zaujímat k této otázce stanovisko.*" Není tedy pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že Ústavní soud k posuzované otázce zaujal opačné stanovisko než civilní soudy.

Co se týče stěžovatelem předložené právní expertizy Ústavu státu a práva akademie věd České republiky ze dne 10. 5. 2013, je nutno zdůraznit, že ta má povahu právního názoru, v žádném případě však nemůže být považována za důkazní prostředek. Touto listinou nemají být prokazovány žádné skutečnosti, nýbrž toliko výklad práva a právní hodnocení. Ty však s ohledem na zásadu „soud zná právo" (vyjádřené také v ust. § 121 o. s. ř., použitelném v soudním řízení správním na základě ust. § 64 s. ř. s.) nemají být předmětem dokazování. Nejvyšší správní soud proto nespatřuje žádné pochybení městského soudu spočívající v tom, že důkaz touto listinou neprovedl s ohledem na jeho nadbytečnost. Ze stejných důvodů ani Nejvyšší správní soud nevyhověl návrhu stěžovatele na provedení důkazu uvedenou listinou a výslechem jejího zpracovatele.

Za pochybení nelze považovat ani to, že se městský soud výslovně nevyjádřil k argumentaci a závěrům obsaženým v uvedené právní expertize. Předně žalobce určuje meze soudního přezkumu žalobou, nikoliv přiloženými listinami vyhotovenými jiným subjektem. Kromě toho městský soud předložil ucelený výklad právních předpisů a právní hodnocení skutkového stavu (vycházeje z rozsudků civilních soudů), čímž se fakticky s argumentací obsaženou v expertize plně vypořádal. Především se však za žádných okolností ani nemohl přiklonit k argumentům zpracovatele právní expertizy, neboť byl rozsudky civilních soudů vázán.

Stěžovatel dále spatřoval nezákonný zásah v tom, že do katastru nemovitostí nebylo převzato předmětné předkupní právo vzniklé na základě jeho intabulace do pozemkové knihy v důsledku pravomocného a nikdy nezrušeného rozhodnutí knihovního soudu. Ani v této části však nelze stěžovateli přisvědčit.

Nejvyšší správní soud má za to, že nepřevzetí údaje z pozemkových knih do katastru nemovitostí nemůže představovat nezákonný zásah s ohledem na diskontinuitu zápisů v pozemkových knihách a evidenci nemovitostí, v důsledku čehož zákonná úprava neukládala povinnost bezpodmínečně zápisy z pozemkových knih přejímat. S ohledem na absenci takové povinnosti nelze hovořit ani o jejím porušení ze strany katastrálních úřadů (či jiných správních orgánů), tedy ani o nezákonnosti.

Obecný knihovní zákon ze dne 25. července 1871 č. 95 ř. z., platný na našem území až do konce roku 1950, obsahoval tzv. zásadu vkládání (intabulace), podle níž vlastnictví a další věcná práva k nemovitostem vznikla a zanikla teprve zápisem do pozemkových knih. Střední občanský zákoník (č. 141/1950 Sb.) zrušil konstitutivnost zápisů právních vztahů k nemovitostem v pozemkových knihách a věcné vztahy k nemovitostem vznikaly nadále pouhou smlouvou, která nemusela být nikde zapsána. Bylo ponecháno na vůli účastníka, zda změnu právního vztahu k nemovitostem do evidence navrhne, přičemž v řadě případů k návrhu nedošlo. Od 1. 1. 1951 tedy pozemkové knihy přestaly věrně odrážet skutečné vlastnické vztahy, neboť jejich vznik, změny a zánik nebyl do pozemkových knih povinně zaznamenáván. K nápravě tohoto zcela jistě nežádoucího stavu bylo přikročeno až zákonem č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí a jeho prováděcí vyhláškou č. 23/1964 Sb., které odstartovaly komplexní zakládání evidence nemovitostí, tedy zavedení nové databáze vlastnických a jiných právních vztahu k nemovitostem bez přímé návaznosti na dřívější pozemkové knihy. Nový občanský zákoník č. 40/1964 Sb. totiž v § 134 odst. 2 stanovil, že vlastnictví nemovitosti přecházelo nově na základě registrace převodní smlouvy státním notářstvím. Ustanovení § 65 zákona č. 95/1963 Sb., o státním notářství a o řízení před státním notářstvím (notářský řád) pak stanovilo notářům povinnost zaslat po registraci ověřený opis smlouvy s vyznačením její registrace příslušnému územnímu orgánu geodézie a kartografie, který změnu vlastnického vztahu vyznačil do evidence nemovitostí.

Zápisy právních vztahů do evidence nemovitostí byly prováděny postupně ve dvou fázích. V první fázi od roku 1964 do konce roku 1966 se v evidenci nemovitostí zapisovaly běžné změny vlastnických vztahů, vlastnická práva nově vzniklá, jakož i jejich omezení, obdobně údaje o správě národního majetku a nově vzniklá práva trvalého užívání národního majetku a osobního užívání pozemků. V druhé etapě od roku 1967 měly být

postupně zapsány právní vztahy v evidenci nemovitostí ještě nevyznačené. Nově zavedená evidence nemovitostí přitom nemohla jen jednoduše převzít zápisy z pozemkových knih, neboť vlastnické vztahy v polovině sedmdesátých let jim v důsledku přerušení kontinuity zápisů od roku 1951 nemusely odpovídat. Prováděcí vyhláška k zákonu o evidenci nemovitostí proto v § 4 odst. 2 stanovila, že pro zápis právních vztahů o nemovitostech bude podpůrně použito zápisů v dosavadních pozemkových knihách, železničních knihách, v jednotné evidenci půdy a v bývalém pozemkovém katastru. Orgány geodézie zapíší do evidence nemovitostí toho, kdo podle výsledku šetření je oprávněným nebo povinným. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o evidenci nemovitostí, „*ani v těchto případech orgán geodézie nerozhoduje. Bude věcí občana nebo organizace, aby se domohl svého práva u soudu nebo hospodářské arbitráže, a podle pravomocného rozhodnutí soudu nebo hospodářské arbitráže opraví pak orgán geodézie zápis.*“ Při vzniku katastru nemovitostí pak žádná další skutková šetření prováděna nebyla a došlo k přímému převzetí údajů z evidence nemovitostí do katastru nemovitostí (podle § 29 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb.).

S ohledem na tento historický vývoj Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 – 103, vyslovil závěr, že pokud nebyl „*zápis uvedený v pozemkové knize převzat do evidence nemovitostí, nemuselo se jednat pouze o opomenutí pracovníka tehdejšího střediska geodézie, ale i o výsledek šetření skutečného stavu věci, kdy mohlo vyjít najevo, že příslušný zápis již nemá opodstatnění.*“ Dodal zároveň, že absence dokumentů dokládajících důvod nepřevzetí zápisu neznamená, že k nepřevzetí došlo omylem. S těmito závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i v nyní projednávané věci.

Z výše popsaného přerušení kontinuity zápisů v pozemkových knihách a evidenci nemovitostí zároveň vyplývá, že samotný zápis v pozemkových knihách ani rozhodnutí knihovního soudu nejsou titulem pro zápis do katastru nemovitostí. Nepřevzetí údajů z pozemkových knih proto nejenže nelze považovat za omyl, nýbrž se nejedná bez dalšího ani o nezákonný postup. Za nezákonnost lze v popsané situaci považovat neevidování práva v katastru nemovitostí pouze v případě, že by bylo prokázáno, že předmětné právo skutečně existovalo. To ovšem bylo civilními soudy vyloučeno, jak bylo podrobněji rozebráno výše.

S ohledem na to, že zápisy v pozemkových knihách byly při zakládání evidence nemovitostí pouze podpůrnými údaji, nebylo možné se ve vztahu k zápisům (respektive absenci zápisů) v evidenci nemovitostí (a následně katastru nemovitostí) dovolávat dřívější právní úpravy, podle které osoba dotčená neplatným vkladem mohla žalovat o jeho výmaz jen v rámci promlčecí lhůty. Evidence nemovitostí byla evidencí novou, nevázanou striktně na údaje evidované v pozemkových knihách.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že návrh stěžovatele na podání podnětu ke změně rozhodujícího senátu městského soudu v případě úspěchu kasační stížnosti je bezpředmětný, neboť kasační stížnosti nebylo vyhověno.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 25. února 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu