



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobců: **a) Ing. K. H., b) RNDr. J. H.**, zastoupených JUDr. Antonínem Navrátilem, 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 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2008, č. j. 9 Ca 87/2008 - 78,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. V-31670/02/PA, zamítl Katastrální úřad pro hlavní město Prahu, Katastrální pracoviště Praha, návrh žalobců na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze rozhodnutím ze dne 12. 12. 2005, čj. O-125/858/2005-2/Nov, zamítl jako nepřijatelné podle § 59 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Současně 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. Žalovaný podle svého přesvědčení 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 nepřijatelné odvolání neodůvodňuje obnovu řízení, nebo změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, a jelikož takové důvody neshledal, odvolání jako nepřijatelné 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 žalobu proto podle § 46 odst. 2 písm. b) s. ř. s. odmítl. Novou právní úpravou je podle soudu 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.

Usnesení Městského soudu v Praze zrušil následně ke kasační stížnosti stěžovatelů Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 2. 2008, č.j. 3 As 59/2007 - 65. Zde mimo jiné konstatoval, že obecně sice platí, že řízení před správním orgánem prvního stupně a řízení odvolací tvoří jeden celek, přičemž v takovém případě je pro určení pravomoci soudu rozhodující povaha hmotného práva, o němž je v řízení rozhodováno. V daném případě však byla situace jiná, neboť žalovaný sice opřel své rozhodnutí jak ve výroku, tak i v odůvodnění o ust. § 59 zák. č. 71/1967 Sb., odvolání však „zamítl jako nepřijatelné“ 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 těchto okolností pak 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 tedy odvolací správní orgán 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. nebyly dány. Posoudit otázku pravomoci a příslušnosti žalovaného rozhodnout o podaném odvolání stěžovatelů tak může podle Nejvyššího správního soudu jen soud ve správním soudnictví.

Novým rozhodnutím ze dne 30. 5. 2008, č.j. 9 Ca 87/2008 - 78, které je nyní předmětem přezkumu zdejším soudem, Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou poté, co dospěl k závěru, že řízení o vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí je řízením jednoinstančním a proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad lze podat přímo žalobu

k příslušnému krajskému soudu podle části páté o. s. ř. Vycházel přitom z usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 8. 2006, č.j. Konf 64/2005 - 33, publ. pod č. 967/2006 Sb. NSS.

Znění § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. zůstalo sice i po reformě správního soudnictví (s účinností k 1. 1. 2003) nezměněno, bylo však nepřímou novelizováno článkem XXV bodem 1. zákona č. 151/2002 Sb., podle něhož ve věcech uvedených v § 244 o. s. ř., ve znění účinném od 1. 1. 2003, lze ode dne účinnosti tohoto zákona podat žalobu podle nové části páté o. s. ř. za podmínek jím stanovených. Na § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. je tedy třeba nyní pohlížet tak, že se nepodává opravný prostředek k soudu, ale žaloba podle nové části páté občanského soudního řádu.

Cílem citovaného přechodného ustanovení bylo paušálně přetvořit pravomoc soudů k rozhodování o opravných prostředcích na pravomoc rozhodovat o žalobách. § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. se zmiňuje o „*opravném prostředku*“, kterým lze napadnout rozhodnutí o zamítnutí vkladu, jednak v souvislosti se správním orgánem („*pokud podanému opravnému prostředku katastrální úřad nevyhoví v plném rozsahu...*“), jednak v souvislosti se soudem („*... rozhoduje o podaném opravném prostředku soud*“). Opravný prostředek zde nebyl nijak přesněji pojmenován jednak proto, že k rozhodování o něm nebyl povolán nadřízený správní orgán (což je typickým znakem odvolání), nýbrž toliko správní orgán prvního stupně; jednak též proto, že o něm – v podobě zcela totožné – rozhodovaly úřad i soud, a bylo by proto matoucí pojmenovávat jej jako odvolání. Toto označení je totiž v legislativním jazyce vyhrazeno pro řádný opravný prostředek buď v rámci řízení správního, nebo v rámci řízení soudního, nikdy však pro prostředek, který oba typy řízení pomyslně spojuje, tj. takový, jímž se lze u soudu domáhat naprawy správního rozhodnutí. Soud by stěží mohl rozhodovat o „*odvolání*“, o němž již před ním rozhodoval správní úřad, neboť jde o institut správního řízení do řízení před soudem nepřenosný.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadli žalobci (dále jen „stěžovatelé“) opět kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Z pouhé dikce § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. je podle nich nesporné, že se nejedná a ani se nemůže jednat o jednostupňové správní řízení. Podle přechodného ustanovení zákona č. 151/2002 Sb. lze pak ode dne účinnosti tohoto zákona podat ve věcech uvedených v § 244 o. s. ř. žalobu podle části páté o. s. ř. V případech rozhodnutí o zamítnutí vkladu do katastru nemovitostí je však podle stěžovatelů ve smyslu úpravy platné po 1. 1. 2003 nezbytné uplatnit nejprve odvolání proti rozhodnutí katastrálního úřadu (odvolacím orgánem je podle § 4 písm. d) zákona č. 359/1992 Sb. žalovaný) s tím, že uplatnění odvolání proti takovému rozhodnutí katastrálního úřadu zákonná úprava nevyklučuje a lze postupovat podle § 53 správního řádu. Po využití řádných opravných prostředků ve správním řízení lze podat při splnění zákonných podmínek žalobu ve smyslu nové části páté o. s. ř. a domáhat se jiného rozhodnutí věci. Opačný výklad, který zvolil Městský soud v Praze, podle stěžovatelů odporuje § 53 správního řádu, který předpokládá možnost podání odvolání proti každému správnímu rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak. Je nepochybné, že zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv do katastru nemovitostí jinak nestanoví a účastník řízení tak nemůže být zbaven svého oprávnění uplatnit proti rozhodnutí katastrálního úřadu odvolání. Výklad § 5 odst. 4 zákona 265/1992 Sb. tak, jak ho provedl Městský soud v Praze, podle něhož nebyl opravný prostředek zde uvedený přesně pojmenován, neboť o něm mohl rozhodovat jak správní orgán, tak soud, je podle stěžovatelů nesprávný a v rozporu s platnou právní úpravou.

Dovolává-li se Městský soud v Praze poučení katastrálního úřadu učiněného v jeho rozhodnutí ze dne 25. 1. 2005, je takový poukaz podle stěžovatelů zavádějící, neboť právě obsah tohoto poučení umožňoval účastníkům výběr mezi odvoláním proti rozhodnutí katastrálního

úřadu a žalobou. Pokud by nakonec zákonodárce stanovil jednostupňovost vkladového řízení, nesporně by podle stěžovatelů výslovný pojem opravného prostředku vyloučil s tím, že správní rozhodnutí lze napadnout pouze žalobou podle části páté občanského soudního řádu. Podle stěžovatelů Městský soud v Praze nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 9/2007, jímž bylo zrušeno jeho původní usnesení sp. zn. 9 Ca 39/2006 a ani nerozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, jak mu bylo uloženo. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. S ohledem na dikci § 103 odst. 1 písm. e) připadal ze stěžovateli dovolávaných důvodů pouze důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tuto vytykanou vadu Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal.

Městský soud v Praze správně vycházel z usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf. 64/2005, ve kterém se jasně uvádí, že „proti rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na povolení vkladu práva do katastru nemovitostí není ani po 1. 1. 2003 přípustné odvolání; v úvahu připadá jen podání žaloby podle páté části občanského soudního řádu (§ 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve spojení s čl. XXV bodem 1 zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního)“. Podle zvláštního senátu totiž nelze připustit, aby pojem opravný prostředek v rámci jediného ustanovení, ba jediného souvětí (Pokud podanému opravnému prostředku katastrální úřad nevyhoví v plném rozsahu, rozhoduje o podaném opravném prostředku soud), vyjadřoval dva různé významy a skrýval v sobě dva zcela odlišné prostředky nápravy – totiž 1) opravný prostředek ve správním řízení, a 2) žalobu k soudu. Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. tak podle citovaného usnesení jistě není obsoletní jako celek, ani není obsoletní jeho věta třetí v té části, v níž se svěřuje pravomoc k rozhodnutí o opravném prostředku soudu; naopak je v důsledku přechodného ustanovení článku XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb. nadále nepoužitelná první část věty třetí, v níž se upravuje pravomoc katastrálního úřadu k takovému rozhodování.

Městský soud v Praze plně respektoval závazný právní názor zvláštního senátu, jenž byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a jeho rozsudku tedy nelze ničeho vytknout. Se všemi námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se již náležitě vypořádalo rozhodnutí zvláštního senátu, potažmo Městského soudu v Praze v projednávané věci. Dle názoru Nejvyššího správního soudu již není nic, co by bylo ještě možno k dané problematice dodat.

Nedůvodná je rovněž námitka stěžovatelů týkající se výroku napadeného rozsudku o nákladech řízení. Tento se odvíjí od úspěchu ve věci. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přiznává mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Městský soud v Praze žalobu zamítl a v návaznosti na tento výrok tedy rozhodl zcela správně, pokud stěžovatelům náhradu nákladů řízení nepřiznal. Z tohoto hlediska je irelevantní, že původní usnesení Městského soudu v Praze v projednávané věci zdejší soud zrušil, neboť toto nebylo rozhodnutím o meritu věci, jak má citované ustanovení na mysli.

Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy není naplněn a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu