ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Mgr. P. N.,** zastoupený Mgr. Miroslavem Sládkem, advokátem se sídlem Heršpická 800/6, Brno, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj,** se sídlem Moravské náměstí 1/1, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2019, č. j. 31 A 101/2018 – 73,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2019, č. j. 31 A 101/2018 – 73, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spočíval v zápisu poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“), provedeném dne 25. 6. 2018, s právními účinky ke dni 6. 6. 2018, a to o podané žalobě na vydání ideálního podílu 9/10 k pozemku parc. č. X a pozemku parc. č. X, jehož součástí je stavba X, č. p. X, vše zapsáno na LV č. X, v katastrálním území X (dále jen „nemovitosti“).

[2] Městský soud v Brně totiž dne 30. 10. 2008, č. j. 34 C 297/2004 - 168, uložil v řízení o restitučním nároku ve smyslu zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, právním předchůdcům žalobce povinnost vydat původnímu vlastníkovi ideální podíl 9/10 na předmětných nemovitostech (výrok I.), totožný návrh vůči žalobci však zamítl (výrok II.). Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2010, č. j. 20 Co 319/2009 – 237, byl změněn výrok I. odvoláním napadeného rozsudku městského soudu tak, že byl zamítnut též žalobní návrh vůči právním předchůdcům žalobce; do výroku II. rozsudku městského soudu (zamítnutí žaloby vůči žalobci) nebylo podáno

odvolání, a tudíž nabyl právní moci již dne 6. 3. 2009. Původním vlastníkem podané dovolání bylo zamítnuto rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2011, č. j. 28 Cdo 1892/2011 – 323. Následně však Ústavní soud vyhověl jeho ústavní stížnosti a svým nálezem ze dne 14. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 1206/15, zrušil rozsudky Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Brně. Nyní posuzovanou poznámku pak žalovaný zapsal do katastru nemovitostí na základě žádosti o zápis poznámky podané právním nástupcem původního vlastníka, a to na základě probíhajícího řízení, které je (po vydání zrušujícího nálezu Ústavního soudu) vedeno u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 20 Co 319/2009 (dále jen „restituční řízení“).

[3] Žalobce uvedl, že žalovaný se dopustil nezákonného zásahu do jeho práv proto, že není v restitučním řízení věcně legitimován, neboť žaloba vůči němu byla zamítnuta výrokem II. rozsudku Městského soudu v Brně, který již nabyl právní moci. Restituční řízení, na jehož základě byla nyní zapsána poznámka, není řízením, jehož předmětem by bylo jakékoli žalobcovo právo, přičemž mu v něm nelze uložit žádnou povinnost; rovněž v něm nelze rozhodnout o vlastnickém právu žalobce, neboť to vůbec není jeho předmětem. Pouze za předpokladu, že právní nástupce původního vlastníka bude úspěšný v řízení o restitučním nároku o vydání nemovitosti vůči právním předchůdcům žalobce, může poté podat určovací žalobu, ve které se bude domáhat určení neplatnosti nabývacího titulu žalobce k předmětným nemovitostem.

Rozsudek krajského soudu

[4] Krajský soud podanou žalobu rozsudkem ze dne 30. 1. 2019, č. j. 31 A 101/2018 – 73 (dále též „napadený rozsudek“), zamítl. Konstatoval, že přestože ve vztahu k žalobci je restituční řízení již skutečně pravomocně ukončeno, objektivně probíhá ve vztahu k jeho právním předchůdcům. Zapsání poznámky však není podmíněno případným zásahem do práv vlastníka nemovitosti, ale potenciálním vydáním rozhodnutí týkajícího se nemovitosti, na jehož základě by mohl být proveden vklad. Přitom je vedeno restituční řízení, které se týká předmětných nemovitostí, a jeho výsledkem by mohlo být vydání rozhodnutí, na jehož základě by mohl být proveden vklad do katastru. Zdůraznil, že pro zapsání poznámky postačuje pouze eventualita provedení vkladu na základě vydaného rozhodnutí, nikoliv jistota jeho provedení. Uzavřel tedy, že žalovaný vyznačil poznámku v souladu se zákonem; naopak právě pokud by tak neučinil, jednalo by se o nezákonný postup. Žalobce navíc dle krajského soudu nespecifikoval, jak konkrétně evidence poznámky zasahuje do jeho práv; zapsání poznámky totiž nemá žádný vliv na nemovitost jako takovou a ani na vlastnické právo žalobce, neboť nebrání ve zcizení nemovitostí ani v jejich zatížení, nýbrž má pouze informativní charakter. K námitce žalobce, že oprávněná osoba může podat návrh na zapsání poznámky spornosti až poté, co je úspěšná v řízení o restitučním nároku, krajský soud uvedl, že předmětné řízení je vedeno o nezákonnosti zapsání poznámky podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona, nikoliv poznámky spornosti podle § 24 téhož zákona.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Kasační stížnost žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Jádrem nesprávného právního posouzení jsou dle něj závěry krajského soudu, že restituční řízení je tím, na jehož základě by mohlo být vydáno rozhodnutí, které může být podkladem pro vklad vlastnického práva právního nástupce původního vlastníka k předmětným nemovitostem ve vlastnictví stěžovatele. Ten naopak setrvává na svém tvrzení, že zapsáním poznámky

se žalovaný dopustil nezákonného zásahu do jeho vlastnických práv, neboť žalobní nárok, který je předmětem restitučního řízení, byl již vůči němu jakožto vlastníku dotčené nemovitosti pravomocně zamítnut; přímo v daném restitučním řízení tedy nelze vydat rozhodnutí, na jehož základě by mohl být proveden jakýkoli vklad práva do katastru nemovitostí. Tím ovšem nejsou splněny zákonné předpoklady pro zápis poznámky do katastru nemovitostí podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona. Restituční řízení s právními předchůdci stěžovatele totiž není řízením, ve kterém by mohlo být autoritativně rozhodnuto přímo o právech a povinnostech stěžovatele, a to včetně vlastnického práva k dotčené nemovitosti; ostatně jakékoli rozhodnutí vydané v daném restitučním řízení nemůže být tím, na jehož základě by mohl být proveden vklad práva k dotčeným nemovitostem do katastru nemovitostí, a to z důvodu dle § 17 odst. 4 katastrálního zákona.

[6] Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 Aps 6/2013 – 33, dle nějž samotný vznik vlastnického práva k nemovitosti na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci neznamená bez dalšího též povinnost katastrálního úřadu provést záznam tohoto práva do katastru nemovitostí. Dále vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 10/16, z nějž vyplývá, že až v případě pozitivního rozhodnutí o restitučním nároku v restitučním řízení může oprávněná osoba podat žalobu na určení vlastnictví, v níž bude stěžovatel teprve věcně pasivně legitimován; tedy až takový žalobní návrh může být podkladem pro zápis poznámky spornosti dle § 24 katastrálního zákona.

[7] Rovněž zásadně nesouhlasí s formalistickým závěrem krajského soudu, který v rozporu s principy materiálního právního státu nevyhodnotil jednání žalovaného (zapsání poznámky o podané žalobě do katastru nemovitostí) jako protiprávní zásah do jeho vlastnických práv; pominul totiž skutečnost, že byť formálně může s předmětnými nemovitostmi nakládat, přesto je tímto zcela objektivně jeho dispoziční právo zásadně omezeno, neboť nelze vůbec pochybovat o tom, že při zapsání poznámky (jakožto podstatné právní vady) nelze nakládat s nemovitostmi za stejných podmínek jako před jejím provedením. Navíc restituční řízení je vedeno již 28 let, přičemž po celou tuto dobu by (při přijetí závěrů napadeného rozsudku) mohla být zapsána poznámka o podané žalobě, byť proti stěžovateli byl nárok pravomocně zamítnut již v roce 2008.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že k vyznačení poznámky podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona postačuje, pokud žaloba směřuje k vydání takového rozhodnutí soudu, které by potenciálně mohlo být kvalifikovanou vkladovou listinou. Není tedy rozhodné, zda na základě takové listiny bude v budoucnu skutečně možné vklad provést, nýbrž stačí, že se bude jednat o listinu, na jejímž základě je teoreticky možné vklad povolit, což v tomto případě bylo splněno. O zápisu poznámky se nevede správní řízení, jedná se toliko o faktický úkon správního orgánu. Z povahy věci je tak vyloučeno, aby se při zápisu poznámky prováděl přezkum, zda v případě navrhovaného rozhodnutí soudu budou kdykoliv v budoucnu splněny podmínky pro povolení vkladu práva do katastru nemovitostí ve smyslu § 17 odst. 4 katastrálního zákona. Takový přezkum je při zápisu poznámky pojmově vyloučen, současně však není ani faktický možný, neboť podle § 17 odst. 5 katastrálního zákona se skutečnosti rozhodné pro povolení vkladu zkoumají podle stavu, jaký tu je v okamžiku podání návrhu na vklad, resp. doručení rozhodnutí soudu podle § 14 odst. 2 katastrálního zákona. Katastrální úřad při zápisu poznámky nemůže předjímat, jak bude vypadat aktuální stav zápisu v době, kdy bude navrhované rozhodnutí soudu případně předloženo k zápisu. Při zápisu poznámky tak vzhledem k její povaze nemůže katastrální úřad provádět právní hodnocení žaloby, která mu byla předložena, a činit si úsudek o tom, zda bude možné následně na základě případného rozhodnutí

soudu zapsat věcné právo do katastru nemovitostí. V takovém případě by již úkon vyznačení poznámky fakticky nahrazoval samotné vkladové řízení, což by nemělo oporu v platných právních předpisech, které naopak důsledně rozlišují zápis poznámky a zápis vkladem, a to včetně podmínek, které musí být pro jednotlivé druhy zápisů splněny.

[9] Stěžovatel se v kasační stížnosti zabývá případným výsledkem restitučního řízení, a to ve vztahu k případně následnému vkladovému řízení; zkoumá, zda rozhodnutí soudu může splňovat podmínky pro povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí podle § 17 odst. 4 katastrálního zákona. Takový přezkum však katastrální úřad v žádném případě není při zápisu poznámky oprávněn provádět. Ta má obecně pouze informativní funkci a sama o sobě nemůže nijak zasahovat do právních vztahů k nemovitostem, přičemž nijak právně neomezuje aktuálně zapsaného vlastníka v nakládání s nemovitostmi, k nimž byla poznámka vyznačena. Vůči třetím osobám plní pouze informační funkci o tom, že konkrétní nemovitost je dotčena probíhajícím soudním řízením, o čemž svědčí i systematické zařazení této poznámky do § 23 katastrálního zákona, tedy mezi poznámky zapisované k nemovitosti, nikoliv zapisované k osobě konkrétního vlastníka.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

[10] Stěžovatel v replice ve značné míře opakoval tytéž argumenty, které již uvedl v kasační stížnosti. Nad rámec již řečeného zobecnil, že krajským soudem zaujatý formalistický výklad § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona by znamenal, že jakákoli žaloba směřující k vydání rozhodnutí, jež druhově (nikoli věcně) může být podkladem pro vkladové řízení, ačkoli ani nesměřuje vůči zapsanému vlastníku, může být podkladem pro zápis poznámky, která fakticky omezuje vlastnické právo každého vlastníka. Současně v kontextu vedeného restitučního řízení by daný interpretační formalismus znamenal omezení vlastnických práv libovolného vlastníka (eventuálního právního nástupce „povinných osob“ dle restitučního zákona) po dobu i více než 28 let.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *„každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*

[15] Dle § 87 odst. 2 věty prvé s. ř. s. pak *„soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.“*

[16] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, dospěl k závěru, že soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. V témže rozhodnutí Nejvyšší správní soud judikoval, že *„soudní ochraně před obsahově nesprávným postupem či „prostou" nečinností katastrálního úřadu formou zásahové žaloby nebrání ani ustanovení § 85 s. ř. s., podle něhož zásahová žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky* (…). *Takové právní prostředky totiž ve věcech záznamu do katastru neexistují."* Následně Nejvyšší správní soud navázal na toto usnesení rozšířeného senátu rozsudkem ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011 – 68, kterým jednoznačně vztáhl závěry v něm učiněné i na případy soudní ochrany proti provedení či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí. V rozsudku ze dne 21. 1. 2016, č. j. 7 As 290/2015 – 19, pak Nejvyšší správní soud naznal, že *„provedení či neprovedení zápisu poznámky spornosti podle katastrálního zákona z roku 2013 představuje pouze faktický úkon, a to pozitivní (provedení poznámky), nebo negativní (neprovedení poznámky) anebo absolutní nečinnost katastrálního úřadu (nekonání vůbec). Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že proti provedení či neprovedení zápisu poznámky spornosti podle ust. § 24 odst. 1 katastrálního zákona z roku 2013 se lze bránit zásahovou žalobou."* Tento závěr lze přitom obdobně vztáhnout též na poznámky dle § 23 katastrálního zákona; obecně tedy lze konstatovat, že proti provedení záznamu předmětné poznámky [§ 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona] se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

[17] Judikatura správních soudů přitom dovodila, že žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li zároveň splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a přitom byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Podmínka trvání zásahu, jejíž naplnění judikatura správních soudů taktéž požadovala, již v důsledku novelizace soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dána není. Není-li splněna byť jen jediná z takto kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 s. ř. s., je nutno takovou ochranu odepřít a žalobu, která se jí domáhá, zamítnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).

[18] Byť krajský soud úvodem svého právního posouzení taktéž odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, jako první (a nejpodrobněji) se zabýval otázkou zákonnosti tvrzeného zásahu (tj. až 3. zkoumanou podmínkou). Především na základě jejího posouzení (tj. neshledání postupu žalovaného v rozporu se zákonem) založil zamítnutí předmětné žaloby (srov. odst. [17] napadeného rozsudku); kasační argumentace stěžovatele proto brojí zejména proti shledané zákonnosti zapsání předmětné poznámky do katastru nemovitostí.

[19] Podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona se *„k nemovitosti se zapisuje poznámka o podané žalobě, kterou se navrhovatel domáhá, aby soud vydal takové rozhodnutí týkající se nemovitostí evidovaných v katastru, na jehož základě by mohl být proveden vklad do katastru, pokud se na jeho základě nezapisuje poznámka spornosti zápisu"*.

[20] Podle § 24 odst. 1 katastrálního zákona, *„není-li stav zapsaný v katastru v souladu se skutečným právním stavem, osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, se domáhá odstranění nesouladu, a prokáže- li, že své právo*

uplatnila u soudu, zapíše se na její žádost do katastru poznámka spornosti zápisu. Obdobně se zapíše do katastru poznámka spornosti zápisu i v případě, že někdo tvrdí, že je ve svém právu dotčen zápisem provedeným do katastru bez právního důvodu ve prospěch jiného, a žádá, aby to bylo v katastru poznamenáno. Poznámku spornosti zápisu, která působí proti zápisu provedenému na základě napadeného právního jednání a na něj navazujícím zápisům, zapíše katastrální úřad také na základě oznámení soudu o podané žalobě nebo na základě doloženého návrhu žalobce, pokud žalobce podal žalobu o určení, že právní jednání, na jehož základě má být zapsáno právo do katastru, je neplatné, zdánlivé nebo zrušené."

[21] Dle § 17 odst. 4 katastrálního zákona, *„jde-li o rozhodnutí soudu, zkoumá katastrální úřad splnění podmínek jen podle odstavce 2 písm. a) a dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno."*

[22] Komentářová literatura k § 17 odst. 4 katastrálního zákona pak uvádí: *„v minulosti (do 31. 12. 2013) se nezřídka stávalo, že k zápisu záznamem byla posílána rozhodnutí soudu, která sice určovala něčí právo, ale v katastru nebyl jako vlastník zapsán žalovaný. Teprve soudy pak dospěly k závěru, že takové zápisy by do katastru neměly být prováděny. Rozhodnutí však byla pravomocná a jejich odmítání katastrálním úřadem bylo obtížné, zvláště když se o záznamu nevedlo správní řízení a nevydávalo se rozhodnutí. Chyběla úprava obdobná § 21 zák. č. 95/1871 ř. z., o zavedení obecného zákona o pozemkových knihách, že "zapisovati se může jen proti tomu, kdo jest toho času, kdy se žádá, zapsán v pozemkové knize za vlastníka nemovitosti nebo práva, ve příčině kterých se má zápis státi, nebo se alespoň zároveň za vlastníka vloží nebo zaznamená". Nyní katastrální úřad má důvod zamítnout vklad, pokud rozhodnutí nebude závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno. Podle § 159a o. s. ř., nestanoví-li zákon jinak, je výrok pravomocného rozsudku závazný jen pro účastníky řízení a v rozsahu, v jakém je výrok pravomocného rozsudku závazný pro účastníky řízení, je závazný též pro všechny orgány."* (BAREŠOVÁ, Eva, a kol. Katastrální zákon. Komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2015). *„Je-li vkladovou listinou rozhodnutí soudu, musí být pravomocné, a z jeho výrokové části musí vyplývat, jaký vklad do katastru má být na jeho základě povolen a proveden.* (…) *Z dosavadní praxe opírající se o judikaturu soudů, na které patrně nebude nic podstatného měněno, lze dovodit, že vkladovou listinou není rozhodnutí o platnosti či neplatnosti smlouvy. Z okolnosti, že je smlouva neplatná, totiž nijak nevyplývá, jaké to má důsledky pro právní vztahy. V řízení o určení práva k nemovitosti je otázka platnosti smlouvy jen otázkou předběžnou, jejíž zodpovězení je pouhým předpokladem pro to, aby soud dospěl k výroku o určení existence či neexistence práva. Rovněž je všeobecně uznáváno, že rozhodnutí, které ve své výrokové části někomu ukládá povinnost vyklidit nemovitost, ještě o existenci či neexistenci právního vztahu nic nevypovídá.* (…) *Pokud je pravomocné rozhodnutí soudu ve výše uvedeném smyslu vkladovou listinou, přezkoumá se v rozsahu, který je popsán v komentáři k § 17 odst. 1 písm. a). Dále se přezkoumá, zda je toto rozhodnutí závazné pro osobu, jejíž právo zapsané dosud v katastru má být omezeno nebo vymazáno. To bude platit v tom případě, že tato osoba byla účastníkem řízení, ve kterém bylo uvedené rozhodnutí soudu vydáno."* (BAUDIŠ, Petr. Katastrální zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014).

[23] Dle § 17 odst. 5 katastrálního zákona *„skutečnosti uvedené v odstavcích 1 až 4* (§ 17 katastrálního zákona) *přezkoumává katastrální úřad na základě listin předložených účastníky, popřípadě soudem nebo soudním exekutorem ke vkladovému řízení, dosavadních zápisů v katastru a na základě údajů ze základních registrů, z agendového informačního systému evidence obyvatel a z agendového informačního systému cizinců a dále na základě dalších informací poskytnutých vlastníkem nemovitosti a dalšími účastníky vkladového řízení poté, co obdrží od katastrálního úřadu informaci podle § 16 odst. 1. Tyto skutečnosti katastrální úřad zkoumá podle stavu, jaký tu byl v okamžiku podání návrhu na vklad."*

[24] Nejvyšší správní soud shrnuje, že jádrem nyní řešené právní otázky je výklad § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona, resp. v něm stanovené podmínky pro zapsání příslušné poznámky. Jde především obecně o posouzení toho, jaké civilní řízení o žalobě je tím, z nějž vzejde takové rozhodnutí týkající se nemovitostí evidovaných v katastru

nemovitostí, na jehož základě by mohl být proveden vklad práva do katastru nemovitostí; tedy o posouzení bezprostřednosti kauzálního vztahu mezi rozhodnutím vzešlým z takového civilního soudního řízení a úspěšným návrhem na provedení vkladu práva. V projednávaném případě jde pak konkrétně o to, zdali tuto zákonnou podmínku pro provedení zápisu poznámky splňuje předmětné restituční řízení, či nikoliv. Stěžovatel je přesvědčen, že příslušnou poznámku lze zapsat pouze v případě takového řízení o žalobě, z nějž vzešlé rozhodnutí bude přímo (samo o sobě) titulem pro vklad práva do katastru nemovitostí; již toto rozhodnutí tedy dle něj musí splňovat požadavek § 17 odst. 4 katastrálního zákona, což není v této věci zcela zjevně splněno (ve vedeném restitučním řízení totiž bude moci být uložena povinnost pouze právním předchůdcům stěžovatele, kteří však již nejsou vlastníky předmětné nemovitosti). Kdežto žalovaný tvrdí, že není podstatné, zda na základě takového rozhodnutí bude skutečně možné vklad provést (před zápisem poznámky se tedy nezkoumá splnění podmínky dle § 17 odst. 4 katastrálního zákona), nýbrž pouze stačí, že díky danému rozhodnutí by bylo teoreticky možné někdy v budoucnu vklad povolit, resp. že toto rozhodnutí je nezbytným podkladem pro titul opravňující k provedení vkladu práva.

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v konstatování toho, že i když ve vztahu ke stěžovateli je restituční řízení již pravomocně ukončeno, přesto (alespoň k okamžiku zapsání příslušné poznámky) stále objektivně probíhalo s jeho právními předchůdci; souhlasí též s tím, že zapsání poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona není podmíněno zásahem do práv vlastníka nemovitosti, nýbrž vydáním rozhodnutí týkajícího se dané nemovitosti, na jehož základě by mohl být proveden vklad práva; je taktéž pravdou, že v rozhodném okamžiku bylo vedeno restituční řízení, které se týkalo předmětných nemovitostí. Nejvyšší správní soud však již nemůže aprobovat právní závěr krajského soudu vyvozený z výše uvedených skutečností, totiž že zapsání předmětné poznámky bylo ze strany žalovaného učiněno v souladu se zákonem.

[26] Ustanovení § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona totiž dle názoru Nejvyššího správního soudu zcela explicitně stanoví podmínku pro žalobu, o níž může být zapsána předmětná poznámka; navrhovatel se jí musí domáhat, aby soud vydal takové rozhodnutí týkající se nemovitostí evidovaných v katastru, na jehož základě by mohl být proveden vklad práva do katastru nemovitostí. Daná podmínka není formulována tak, že postačuje vydat rozhodnutí, které má k předmětné nemovitosti pouze nějaký vztah (týká se jí, resp. vlastnického práva k ní); stejně tak tomuto požadavku nedostojí ani rozhodnutí, jež může být pouhým podkladem nezbytným pro budoucí hypotetické vydání titulu opravňujícího k zapsání práva. Zákonodárce jasně vyjádřil, že předmětnou poznámku je možno v souladu se zákonem zapsat právě a pouze tehdy, pokud podaná žaloba směřuje k vydání rozhodnutí, na jehož základě (přímo a bezprostředně, tedy bez dalšího) může být proveden vklad práva do katastru nemovitostí. Příslušné zákonné ustanovení tuto podmínku nikterak nerelativizuje ani nepřipouští možnost jejího splnění až v závislosti na vydání nějakého dalšího rozhodnutí. I jen na základě jazykového výkladu tedy lze dle Nejvyššího správního soudu dospět k závěru, že požadovaný charakter musí mít samo rozhodnutí vzešlé z řízení, o němž je zapisována příslušná poznámka; vztah mezi rozhodnutím vzešlým z takového řízení a úspěšným návrhem na provedení vkladu práva tedy musí být kauzálně bezprostřední. Již toto rozhodnutí musí být přímo (samo o sobě) titulem pro vklad práva do katastru nemovitostí; je proto nezbytné, aby splňovalo také požadavek § 17 odst. 4 katastrálního zákona, dle nějž musí být závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru nemovitostí dosud zapsáno. Jestliže tedy katastrální úřad provede zápis poznámky o podané žalobě, která nesměřuje bezprostředně k vydání titulu pro vklad práva do katastru nemovitostí, porušuje tím zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, neboť učiní úkon, k němuž není ze zákona oprávněn; kompetenci správního orgánu totiž není možné rozšiřovat nad rámec zákona. K obdobnému závěru přitom již dříve dospěl též Krajský

soud v Praze, jenž se konkrétně poznámkou dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona také zabýval ve svém rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 47 A 5/2014 – 117, v němž mimo jiné konstatoval, že z daného ustanovení *„jednoznačně vyplývá, že tento druh poznámky by mohl být zapsán pouze v případě, že cílem podané žaloby je vydání soudního rozhodnutí, které bude titulem pro zápis ve formě vkladu. Musí se tedy jednat o případ, kdy vyhovění podané žalobě bude mít za následek vznik některého práva uvedeného v § 11 odst. 1 katastrálního zákona. V nyní projednávané věci však žalobce doložil žalovanému podání civilní žaloby k okresnímu soudu (její podrobná specifikace viz výše), která se vydání žádného titulu pro provedení vkladu nedomáhá. Zápis vkladem by totiž mohl být proveden leda na základě rozsudku, jehož výrokem je určena existence vlastnického či jiného věcného práva, popř. existence některého z práv vymezeného ustanovením § 11 odst. 1 katastrálního zákona. V případě vyhovění bodu I. předmětné civilní žaloby by však bylo výrokem soudu deklarováno, že kupní smlouva o převodu nemovitosti je neplatná. Byť to na první pohled nemusí být patrné, výrok soudu prohlašující smlouvu (titul) pro převod vlastnického práva za neplatnou nemá automaticky tytéž právní důsledky jako výrok určující existenci vlastnického či jiného věcného práva. Neplatnost titulu pro převod vlastnického práva totiž nemusí nutně vést k zániku vlastnického práva na straně nabyvatele, neboť nelze vyloučit, že v mezidobí došlo k vydržení (nebo též k jiným skutečnostem – např. nabytí nemovitosti v dobré víře, nabytí vydražitelem apod.).“*

[27] S žalovaným lze dle Nejvyššího správního soudu souhlasit v tom, že o zápisu poznámky se nevede správní řízení, neboť se jedná toliko o faktický úkon správního orgánu. Přesto však, aby správní orgán mohl takový úkon vůbec učinit, musí se zcela nutně zabývat minimálně jeho zákonností, tedy naplněním *ex lege* stanovených podmínek pro jeho provedení. Po katastrálním úřadu není rozhodně požadováno, aby jakkoli věcně posuzoval předmět sporu a předjímal tak výsledek daného řízení (tedy právně hodnotil, zdali bude žalobě vyhověno či nikoliv), nýbrž se pouze zabýval otázkou, zdali by teoreticky vůbec z takového řízení (při některém z jeho možných výsledků) mohlo vzejít rozhodnutí způsobilé být přímo titulem pro vklad práva do katastru nemovitostí; nelze tedy tvrdit, že by již úkon vyznačení poznámky fakticky nahrazoval samotné vkladové řízení. Je pravdou, že dle § 17 odst. 5 katastrálního zákona se skutečnosti rozhodné pro povolení vkladu práva zkoumají podle stavu, jaký je v okamžiku podání návrhu na vklad, resp. doručení rozhodnutí soudu podle § 14 odst. 2 katastrálního zákona, přičemž katastrální úřad jej skutečně při zápisu poznámky nemůže předjímat. Zákonnost zápisu předmětné poznámky (což je otázka odlišná od konečného posouzení oprávněnosti předloženého návrhu na vklad práva) je však katastrální úřad logicky povinen zkoumat k okamžiku jejího provedení, resp. podání návrhu na její zápis. Není možné rezignovat na posouzení zákonnosti zápisu dané poznámky jenom proto, že požadavek § 17 odst. 4 katastrálního zákona [obsažený též v nutném předpokladu provedení poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona] bude muset být v případě podání návrhu na vklad práva zkoumán znova dle § 17 odst. 5 katastrálního zákona podle stavu, jaký bude v okamžiku podání návrhu na vklad. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že rozhodující pro zákonnost provedení zápisu poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona je (byť jen potenciální) způsobilost rozhodnutí vydaného v řízení o podané civilní žalobě být (přímo a bezprostředně) titulem pro vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí, posuzováno k okamžiku podání návrhu na zápis této poznámky.

[28] V nyní řešené věci je rozhodující, že byť bylo k okamžiku zapsání předmětné poznámky skutečně vedeno restituční řízení týkající se dané nemovitosti, jeho účastníky byli pouze právní nástupce původního vlastníka a právní předchůdci stěžovatele; vůči samotnému stěžovateli však bylo toto řízení již dříve pravomocně skončeno. Byť by tedy výsledek daného restitučního řízení byl jakýkoli (třeba i v závislosti na nálezu Ústavního soudu vydaného v této věci by byla právním předchůdcům stěžovatele uložena povinnost vydat právnímu nástupci původního vlastníka ideální podíl 9/10 na předmětných nemovitostech), nikdy nemohlo rozhodnutí vydané v tomto řízení být přímo (bez dalšího procesního postupu) závazné i pro stěžovatele jakožto osobu,

v jejíž prospěch je v katastru nemovitostí dosud zapsáno právo k předmětným nemovitostem (§ 17 odst. 4 katastrálního zákona); takové rozhodnutí tedy nemohlo být tím, na jehož základě by mohl být proveden vklad práva do katastru nemovitostí. Jakkoli je nepochybné, že výsledek vedeného řízení o podané restituční žalobě může být fakticky zcela zásadní pro úspěšnost dalších právních kroků právního nástupce původního vlastníka, není s ohledem na jasně formulovanou podmínku § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona tím řízením, jehož vedení by opravňovalo k zapsání příslušné poznámky.

[29] Teprve na základě výsledku restitučního řízení by mohl právní nástupce původního vlastníka podat určovací žalobu proti stěžovateli, přičemž až výsledek tohoto řízení by byl oprávněným titulem pro vklad práva do katastru nemovitostí; toto řízení o určení vlastnického práva k předmětným nemovitostem by pak bylo důvodem pro zápis poznámky do katastru nemovitostí (byť by se v tomto případě již pravděpodobně jednalo o poznámku spornosti dle § 24 katastrálního zákona). V tomto ohledu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 Aps 6/2013 – 33: *„Z rozhodnutí pozemkového úřadu coby podkladové listiny pro záznam údajů je zřejmý převod vlastnictví z osoby povinné - Lesy České republiky, s. p. coby právního nástupce Středočeských státních lesů, jež držely nemovitosti k rozhodnému dni 24. 6. 1991, do podílového spoluvlastnictví oprávněných osob - stěžovatelů. Současně je zřejmé, že u vydávaných nemovitostí (s výjimkou lesního pozemku p. č. 283/3 o výměře 2.770 m^2), není jako současný vlastník v katastru nemovitostí zapsána povinná osoba. Z jednotlivých výpisů z katastru nemovitostí založených ve správním spisu vyplývá, že vlastníky nemovitostí jsou odlišné osoby od povinné osoby.* (…) *Změna evidence vlastnictví nemovitostí v katastru nemovitostí z osoby povinné na osoby oprávněné, jak vyplývá z rozhodnutí pozemkového úřadu, proto nenavazuje na dosavadní stav zápisu.* (…) *má-li být záznamem údajů z předložené listiny zapsána změna evidence dosavadního stavu na stav nový, je právě z podstaty tohoto úkonu nanejvýše žádoucí, aby návaznost zápisů byla zachována. Uvedené nabývá na opodstatněnosti právě proto, že účastníky řízení před pozemkovým úřadem nebyli současní vlastníci vydávaných nemovitostí.* (…) *Nejvyšší správní soud jistě vnímá obtížnou situaci stěžovatelů, kdy na jedné straně pozemkový úřad rozhodnutím určil jejich vlastnické právo, na straně druhé evidenční stav zápisu v katastru nemovitostí této skutečnosti neodpovídá.* (…) *Podle názoru Nejvyššího správního soudu proto bude na stěžovatelích, aby samotnou otázku vlastnictví vydaných pozemků uplatnili u příslušného obecného soudu žalobou na určení vlastnictví nemovitosti vůči „evidovaným" vlastníkům (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2147/1999, 20 Cdo 1897/98, a 3 Cdon 991/96). V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že pokud stěžovatelé své právo uplatní, právní úprava § 24 nového katastrálního zákona (256/2013 Sb.) v návaznosti na § 985 a § 986 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, jim umožňuje zápis tzv. poznámky spornosti zápisu do katastru nemovitostí s právními účinky vůči zápisům prováděným do budoucna."* Ústavní soud pak v řízení o zrušení § 17 odst. 4 katastrálního zákona v plenárním nálezu ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 10/16, konstatoval, že *„napadená část § 17 odst. 4 katastrálního zákona byla přijata s cílem, aby se zabránilo výmazu práv všech osob, které se neúčastnily řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí, jež však má důsledky do právního postavení těchto nezúčastněných osob. Smysl této úpravy je tak zcela zřejmý, neboť je tímto způsobem zamezeno tomu, aby byl někdo zbaven vlastnictví, aniž by mohl jakkoliv proti tomu vystupovat. Z tohoto pohledu napadené ustanovení naplňuje ústavně zaručené právo zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny.* (…) *Ve věci, která byla podkladem pro návrh na zrušení části § 17 odst. 4 katastrálního zákona, je nepochybné, že účastníci řízení před krajským soudem (tedy žalobci v řízení před krajským soudem, resp. navrhovatelé v řízení o povolení vkladu před katastrálním úřadem) se už právní mocí rozhodnutí pozemkového úřadu stali vlastníky v restituci vydaných nemovitostí.* (…) *účastníci řízení se nacházejí v obtížné situaci, kdy na jedné straně nejprve správní orgán a poté soud rozhodnutím určil jejich vlastnické právo, na straně druhé stav zápisu v katastru nemovitostí této skutečnosti neodpovídá, resp. na základě výkladu provedeného katastrálním úřadem jej do souladu se skutečností ani uvést nelze. Oprávněné osoby tak zdánlivě disponují pouze formálním vlastnictvím, když jsou sice pravomocně uznány jako vlastníci nemovitých věcí, avšak s těmito nemohou v danou chvíli nakládat, neboť nejsou (a nemohou být) ani jako vlastníci v katastru nemovitostí zapsáni. Navrhovatel se domnívá, že tento rozpor lze vyřešit jedině zrušením části § 17 odst. 4 katastrálního zákona.* (…) *nabízí se postup, při němž otázku vlastnictví vydaných pozemků*

uplatní oprávněné osoby (tj. žalobci, resp. navrhovatelé v řízení před katastrálním úřadem) u příslušného obecného soudu žalobou na určení vlastnictví, což ve svém důsledku může vést k žádoucímu stavu, tedy výmazu vlastnického práva dosud zapsaných osob, jež nabyly vlastnické právo v rozporu s § 5 odst. 3 zákona o půdě, ve prospěch práva nabytého oprávněnými osobami." Výše citovaná judikatura tedy potvrzuje, že aby mohl být proveden vklad práva do katastru nemovitostí, je nezbytné, aby restituent předložil katastrálnímu úřadu rozhodnutí vzešlé z řízení o určovací žalobě, které bude směřovat proti dosavadnímu (evidovanému) vlastníkovi a bude pro něj závazné. Pouhé rozhodnutí vydané v restitučním řízení není dostatečným titulem pro oprávněný vklad práva do katastru nemovitostí; tudíž, jak bylo pojednáno výše, není vedení takového řízení ani zákonným důvodem pro zapsání poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona.

[30] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že samozřejmě reflektuje oprávněný zájem právního nástupce původního vlastníka, aby byla v katastru nemovitostí evidována (jakákoli) poznámka upozorňující na objektivně existující vlastnický spor o předmětnou nemovitost. Za situace řešeného případu však nebylo možné, z důvodů již předestřených, zapsat poznámku dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona. Jako teoreticky myslitelný postup, jak dosáhnout informativního zápisu v katastru nemovitostí, nastiňuje Nejvyšší správní soud možnost restituenta podat určovací žalobu na aktuálního (čili v katastru nemovitostí zapsaného) vlastníka současně s podáním restituční žaloby na povinné osoby (pakliže tyto jsou odlišné od evidovaného vlastníka). Na základě podání této určovací žaloby pak restituent navrhne zapsání poznámky do katastru nemovitostí (opět pravděpodobně poznámky spornosti dle § 24 katastrálního zákona). Následně v řízení o určovací žalobě předloží návrh, aby toto řízení bylo přerušeno až do skončení restitučního řízení, neboť v něm jde o posouzení předběžné otázky [srov. § 109 odst. 1 písm. b) o. s. ř.]. Byť Nejvyšší správní soud připouští, že tento procesní postup není zdaleka optimální, procesními předpisy výslovně předvídaný a jeví se poněkud krkolomný a zdlouhavý, není ale na rozdíl od postupu zvoleného v projednávaném případě v rozporu se zákonem.

[31] Současně Nejvyšší správní soud připouští, že jím zaujatý výklad poněkud zužuje využitelnost zápisu poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona. V řadě případů totiž rozhodnutí, na jehož základě by bylo možné přímo bez dalšího provést vklad práva do katastru nemovitostí [a splňovalo by tedy podmínku zápisu poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona], vzejde z řízení, o němž je možné zapsat poznámku spornosti dle § 24 katastrálního zákona; poznámku dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona přitom nelze zapsat právě za situace, kdy je možné využít institutu poznámky spornosti. Nejvyšší správní soud však nemá rozhodně za to, že by institut poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona zaujatým výkladem zcela vyprázdnil (např. řízení o žalobě na vypořádání spoluvlastnictví není sporem založeným na správnosti zápisu v katastru nemovitostí, avšak zároveň v něm může být vydáno rozhodnutí, které bude přímo titulem pro vklad práva do katastru nemovitostí).

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že právní posouzení otázky zákonnosti stěžovatelem tvrzeného zásahu krajským soudem shledal nesprávným [žalovaný totiž nebyl oprávněn za dané situace zapsat k předmětným nemovitostem do katastru nemovitostí poznámku dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona], a proto napadený rozsudek zrušil. Zabýval se však pouze otázkou zákonnosti postupu žalovaného (3. podmínka důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS); v dalším řízení bude na krajském soudu, aby posoudil (kumulativní) splnění též všech zbylých podmínek. V tomto ohledu pak odkazuje Nejvyšší správní soud na svůj rozsudek ze dne 8. 11. 2017, č. j. 1 As 173/2016 – 80, v němž uvedl, že „*tvrzený zásah směřuje přímo proti žalobkyni nebo je proti ní přímo zasaženo v jeho důsledku, neboť žalobkyně je vlastnicí jednotky, které se předmětná poznámka*

v katastru nemovitostí týká. Ačkoliv obsahem poznámky [dle § 23 odst. 1 písm. i) katastrálního zákona] *není omezení vlastnických práv žalobkyně samotné, pouhá existence této poznámky žalobkyni brání v čerpání hypotečního úvěru za výhodných podmínek"*, pročež shledal zásah spočívající v zápisu dané poznámky dotčením jejích práv. Bude proto úkolem krajského soudu se mimo jiné individuálně zabývat tím, zdali [byť zápis poznámky obecně sám o sobě nepředstavuje žádné omezení vlastnického práva stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 9 As 60/2007 – 42, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. I. ÚS 1032/09)] postupem žalovaného nedošlo k dotčení stěžovatelových práv.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem, jenž Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 6. února 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu