

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Olomoucký kraj**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zastoupený JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Olomouc**, se sídlem Vejdovského 1148/2a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 77/2008 - 66,

t a k t o :

- I. **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.**
- II. **Věc se vrací** k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 77/2008 - 66, žalobu, kterou se Olomoucký kraj (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Olomouc (dále jen „katastrální úřad“ nebo „žalovaný“). Tento zásah podle stěžovatele spočívá v tom, že katastrální úřad mu přípisem ze dne 10. 10. 2005 vrátil podle § 8 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zápisech“), rozhodnutí Rady Olomouckého kraje z 8. 9. 2005 s tím, že jde o listinu nezpůsobilou pro provedení požadovaného záznamu správy pozemků ve vlastnictví stěžovatele ve prospěch Správy silnic Olomouckého kraje, příspěvkové organizace, do katastru nemovitostí. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že faktické jednání správních orgánů musí pro to, aby bylo zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., naplňovat dva znaky. Jednak musí jít o aktivitu (úkon) správního orgánu a dále musí být tento úkon pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat či strpět. V dané věci nebyl naplněn ani jeden z uvedených znaků, neboť v případě neprovedení záznamu práva do katastru nemovitostí se nejedná o aktivní úkon správního orgánu. Záznam do katastru nemovitostí je deklaratorní, nemá žádné konstitutivní účinky a jeho neprovedení není vůči

nikomu závazné. Proto krajský soud dospěl k závěru, že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[2] Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal, že proti neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem musí v našem právním řádu existovat možnost ochrany, neboť nelze připustit, aby byl navrhovatel záznamu zcela odkázán na libovůli katastrálního úřadu a byl nucen respektovat každé rozhodnutí katastrálního úřadu o jeho návrhu, i kdyby bylo nezákonné. Postup katastrálního úřadu musí být i v těchto případech přezkoumatelný.

II. Dosavadní judikatura k rozhodné právní otázce a důvody předložení věci rozšířenému senátu

II. 1. Právní názor sedmého senátu

[3] Při hodnocení stížní námitky, že proti neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem musí v našem právním řádu existovat možnost ochrany, dospěl sedmý senát při předběžné poradě k právnímu názoru, že přípis ze dne 10. 10. 2005, kterým katastrální úřad vrátil stěžovateli rozhodnutí jeho Rady jako listinu nezpůsobitou k vykonání zápisu záznamem, je po materiální stránce rozhodnutím, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví, byť nemá veškeré formální znaky rozhodnutí. Přitom vycházel zejména ze závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (publikováno pod č. 906/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Podle sedmého senátu ovšem právní názor, že přípis, kterým katastrální úřad sděluje, že listina není způsobilá k vykonání záznamu, je po materiální stránce rozhodnutím, je v rozporu s názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, www.nssoud.cz. V tomto rozhodnutí druhý senát dospěl k závěru, že žalobou proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) se nelze domáhat provedení zápisu do katastru ve formě záznamu. Druhý senát v citovaném rozsudku mimo jiné uvedl, že „zápis záznamem se neprovádí ve správním řízení, nerozhoduje se o něm. Provedení záznamu není ani osvědčením, jde o evidenci práv vzniklých rozhodnutím jiných orgánů či na základě právních skutečností. Odkazy stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu jsou proto irelevantní. Žádost o provedení záznamu není návrhem zabývajícím řízení, které by bylo třeba ukončit meritorním nebo procesním rozhodnutím, požadovaný záznam spočívající ve výmazu ústavního práva ani nelze považovat za osvědčení. Neprovede-li katastrální úřad požadovaný záznam v katastru nemovitostí, nejedná se o nečinnost, jejíž odstranění se lze domáhat žalobou podle § 79 s. ř. s. proto, že nemá v daném případě žádnou právní povinnost vydat věcné rozhodnutí či osvědčení“.

[4] Podle sedmého senátu ze stávající judikatury vyplývá, že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz), ani rozhodnutím (jak nepřímou vyplývá z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, ze dne 10. 5. 2006, č. j. 5 Aps 6/2005 - 69, a ze dne 13. 3. 2008, č. j. 3 Aps 2/2007 - 69, všechny na www.nssoud.cz; srovnej též usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 43/99, <http://nalus.usoud.cz>; usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 31. 1. 2007, č. j. Konf 30/2006-5, www.nssoud.cz; opačný názor je vyjádřen v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. II. ÚS 173/95, <http://nalus.usoud.cz>) a bránit se nelze ani žalobou proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, www.nssoud.cz). Možnost přístupu k soudu je přitom podle sedmého senátu natolik zásadní a důležitá, že převažuje nad případnými procesními důvody pro to, aby se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. To, že stěžovatel zvolil žalobu proti nezákonnému

zásahu, jej nemůže za situace, kdy judikatura vůbec nepřipouští přezkum neprovedení záznamu, zbavit možnosti domáhat se soudního přezkumu, dojde-li ke změně judikatury.

[5] Sedmý senát připouští, že zápis do katastru záznamem má pouze deklaratorní (evidenční) účinky, neboť záznamem jsou zapisována práva, která vznikla, změnila se nebo zanikla nezávisle na provedení záznamu, tedy nezávisle na činnosti katastrálního úřadu. Existence těchto práv tedy nezávisí na tom, zda jsou do katastru zapsána či nikoliv. Přesto však neprovedení záznamu může mít významný dopad do právní sféry dotčených subjektů. K prokázání práv k nemovitostem jsou totiž ve většině případů užívány výpisy, opisy nebo kopie z katastrálního operátu, přičemž se jedná o veřejné listiny prokazující stav evidovaný v katastru [§ 22 odst. 2 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů; dále jen „katastrální zákon“], tj. o listiny potvrzující, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich potvrzeno (§ 134 o. s. ř.). Neprovedení zápisu (ať již vkladem či záznamem) má nepochybně takové právní důsledky, že by v případě, odmítne-li katastrální úřad zápis provést, měla být vyloučena jeho libovůle.

[6] V případě zápisu práva do katastru vkladem podle § 2 a násl. zákona o zápisech se lze ve věci rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení vkladu do katastru nemovitostí domáhat ochrany před soudem (§ 5 odst. 4 citovaného zákona), a to podle části páté o. s. ř. (srovnej usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 8. 2006, č. j. Konf 64/2005 - 33, www.nssoud.cz). Obdobná ochrana by podle sedmého senátu měla být poskytnuta i v případech, kdy katastrální úřad odmítne provést zápis do katastru záznamem. V zásadě jde totiž o srovnatelnou situaci, byť zápis vkladem má, na rozdíl od zápisu záznamem, přímé dopady na vznik, změnu nebo zánik práv zapisovaných do katastru (srovnej § 2 odst. 2 zákona o zápisech). Je-li dotčený subjekt vlastníkem nemovitosti, např. na základě soudního rozhodnutí, tj. svědčí-li mu soukromé subjektivní právo vlastnické, je povinen katastrální úřad provést zápis záznamem, a to v případě, že se jedná o listinu ve smyslu § 7 a 8 zákona o zápisech, tj. že jde o listinu způsobilou k vykonání záznamu. V této souvislosti je podle sedmého senátu nutno zdůraznit, že jednou ze základních funkcí katastru nemovitostí je poskytování informací sloužících k ochraně práv k nemovitostem [§ 1 odst. 3 písm. a) katastrálního zákona]. Pochybil-li však katastrální úřad při postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech, je náprava jeho pochybení prakticky znemožněna, neboť dotčené subjekty nemají žádné právní prostředky, kterými by se mohly domáhat nápravy. Přitom pochybení katastrálního úřadu může mít závažné následky nejen pro dotčený subjekt, ale i pro ostatní subjekty, které v dobré víře ze zápisu v katastru vycházejí (§ 11 zákona o zápisech). V právních vztazích může informace zapsaná v katastru nemovitostí splnit očekávaný význam jedině tehdy, odpovídá-li skutečnosti. Neobsahuje-li katastr údaje pravdivé, jsou dotčené subjekty jednající v dobré víře ve správnost zápisu vystaveny neodůvodněnému riziku (viz náleží Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 349/03, bod 21, <http://nalus.usoud.cz>). V neposlední řadě může pochybení katastrálního úřadu znamenat významné komplikace i pro státní orgány, neboť katastr je zdrojem informací, které slouží pro daňové a poplatkové účely, k ochraně životního prostředí, zemědělského půdního fondu, pozemků určených k plnění funkcí lesa, nerostného bohatství, kulturních památek, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické [§ 1 odst. 3 písm. a) katastrálního zákona].

[7] Oproti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení vkladu, jehož zákonnost posuzuje soud v občanskoprávním řízení podle páté části o. s. ř. jako jednu z otázek v rámci rozhodnutí ve věci samé, by podle názoru sedmého senátu v případě neprovedení záznamu měla být dotčeným subjektům poskytnuta ochrana ve správním soudnictví, neboť nejde o rozhodnutí správního orgánu ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů. V případě nečinnosti

katastrálního úřadu, tj. v situaci, kdy by neprovedl zápis záznamem ani by předmětnou listinu nevrátil tomu, kdo ji zhotovil, by byla přípustná žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s.

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

II. 2. Jiná relevantní prejudikatura

[9] Rozšířený senát doplňuje, že třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz, uvedl, že „[ž]alobce podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat ve vyrozměnění o neprovedení záznamu pro nesplnění podmínek. Sdělení správního úřadu o tom, že nejsou splněny podmínky pro požadovaný postup, však takovým úkonem není, stejně tak jako v řízení o ochraně před nezákonným zásahem nelze požadovat po soudu, aby přiměl správní orgán k vydání nějakého rozhodnutí. Nejedná se zde o žádný úkon, který by mohl být pod pojem nezákonného zásahu podřazen, nemá důsledky předpokládané právní úpravou poskytující před nezákonnými zásahy ochranu. **Pokud tedy nebyl učiněn vůči žalobci žádný úkon, který by jej zavázal něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, nelze faktické jednání žalovaného hodnotit jako „zásah“.** Výsledný stav po neprovedení záznamu byl shodný se stavem před jeho neprovedením, navíc záznam do katastru nemovitostí má účinky deklaratorní, tj. žádné nové právní vztahy nezakládá. Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v projednávané věci se nejednalo o nezákonný zásah.“

[10] Rozšířený senát dále podotýká, že – jak bude dále podrobněji zmíněno – s právní otázkou v projednávané věci nepřímo, avšak zásadně souvisí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 - 63, www.nssoud.cz, v němž v obecných rysech naznačil, že v případech vydávání osvědčení je třeba zajistit soudní kontrolu tehdy, není-li nevydání osvědčení provedeno formou soudně přezkoumatelného rozhodnutí správního orgánu: „Obecně vzato je samozřejmě pravda, že se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé o určitém obsahu, např. takového rozhodnutí, jímž se vyhovuje žádosti žalobce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, publikovaný pod č. 456/2005 Sb. NSS). V daném případě se však stěžovatel nedomáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o tom, že se stěžovateli odečítají 4 body v registru řidičů, ale aby soud uložil žalovanému příslušný odečet 4 bodů v registru řidičů fakticky provést. Zcela nepřijatelné je pak konstatování krajského soudu pro případ, že by toto provedení záznamu v registru řidičů spočívající v odečtu 4 bodů mělo být dle žaloby považováno za vydání osvědčení. **Je zřejmé, že pokud má správní orgán povinnost vydat osvědčení, jedná se v řadě případů právě o osvědčení o určitém obsahu, žalobou na ochranu proti nečinnosti se pak fakticky nelze domáhat ničeho jiného než právě vydání osvědčení o tomto určitém obsahu, zvláště pak v případech, kdy správní orgán nemá povinnost v případě nevyhovění žádosti o vydání osvědčení tuto žádost zamítnout rozhodnutím.**“

[11] V dalším rozsudku, a sice ze dne 31. 10. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvažoval ve věci dalšího postupu správního orgánu ve věci vydání osvědčení obdobně a již podrobněji, opět s důrazem na skutečné zajištění soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy: „Pokud jde o další průběh řízení, je vhodné připomenout, že městský soud bude opět rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu věci (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Pokud zjistí, že požadované osvědčení nebylo dosud vydáno (lbostejno, zda bude správní orgán nečinný, či zareaguje-li zákonem předpokládaným způsobem v případě nevyhovění, tedy dle § 155 odst. 3 správního řádu), **nezbude mu než uvážít o oprávněnosti žádosti žalobce meritorně.** Nejvyšší správní soud si je plně vědom toho, že správní soudy v tomto typu řízení mají ve své kognici ustát na posouzení, zda je správní orgán nečinný,

popřípadě zda je nečinný po právu; hodnocení, jak má jeho případná procesní aktivita po stránce věcné vypadat, mu již nenáleží. Nelze ovšem přehlédnout, že v případech, kdy je žalována nečinnost správního orgánu při vydání „prostého osvědčení“, tedy osvědčení dle části čtvrté správního řádu, by striktní dodržení tohoto (obecně nepochybně správného) procesního postupu nemuselo vždy vést k soudní ochraně práv žalobce. V případě, kdy je žalována nečinnost ve vztahu k vydání rozhodnutí, postačí (v případě důvodnosti žaloby) uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí bližší neurčeného obsahu; případná nezákonnost takto následně vydaného rozhodnutí je pak plně pod soudní kontrolou, a to cestou vyvolání nového řízení, tentokrát již dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. V případě, kdy je žalována nečinnost při vydávání osvědčení, by ovšem případný nezákonný postup správního orgánu, který by jinak formálně dodržel předepsaný postup (§ 155 odst. 3 správního řádu), byl již mimo dosah soudní kontroly, neboť zde *stricto sensu* neexistuje procesní mechanismus, který by (třeba i v jiném řízení) umožnil soudu přezkoumat takový postup věcně (tedy jeho soulad se zákonem). Kromě nyní posuzovaného případu si lze v praxi představit řadu situací, kdy by v důsledku nezákonného odmítnutí vydání osvědčení (byť při dodržení procesních postupů) mohlo dojít k zásahu do práv žadatele (například nevydání osvědčení o absolvovaném studiu, jehož důsledkem je nemožnost prokázat dosažené vzdělání a tedy omezení žadatele při volbě povolání apod); případná ochrana pořadem civilního práva by v těchto případech byla obvykle zcela vyloučena, případně by nevedla k poskytnutí soudní ochrany efektivně a v reálném čase. Opačný přístup by ostatně popíral smysl žalobního řízení na ochranu proti nečinnosti za situace, kdy by se žalobce dožadoval vydání osvědčení (...). Navíc, jak již bylo konstatováno, právě povaha „prostého“ osvědčení nevyžaduje provádění dokazování, právního hodnocení věci apod; (ne)vydání osvědčení je víceméně výsledkem ověření potřebných podmínek, dostupných ze správního spisu či úředních evidencí a nevyžaduje tak ani potřebné odborné znalosti, jimiž v meritu věci disponuje právě správní orgán a nikoli soud. **Lze tedy uzavřít, že zjistí-li městský soud, že požadované osvědčení nebylo dosud žalobci vydáno, věcně posoudí, zda jsou pro jeho vydání splněny zákonné podmínky. Bude-li tomu tak, přikáže stěžovateli toto osvědčení vydat; v opačném případě žalobu zamítne.**

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[12] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., [d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. V rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, www.nssoud.cz, byl vyjádřen právní názor, že záznam nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. ani osvědčení (to plyne, byť nepřímou, i z některých dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) a že provedení záznamu se nelze domáhat nečinností žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz, byl pak vyjádřen právní názor, že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není zásahem správního orgánu, proti kterému by bylo možno brojit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. Výše uvedená judikatura tedy vyloučila všechny tři typy žalob ve správním soudnictví, které pro ochranu před provedením či neprovedením záznamu připadaly v úvahu; plyne z ní, že soudní ochrany ve věci záznamu se ve správním soudnictví nelze domoci. Sedmý senát v nyní projednávané věci zastává v první řadě názor, že takováto ochrana musí existovat, neboť provedení či neprovedení záznamu má pro toho, jehož vlastnického práva se týká, i případně pro jiné osoby zásadní právní význam, a tuto ochranu má poskytovat správní soudnictví. Přiklání se k závěru, že neprovedení záznamu má povahu rozhodnutí v materiálním smyslu a že tedy ochrana má být poskytnuta žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

[13] Z uvedeného je patrné, že sedmý senát dospěl k právnímu názoru odlišnému od těch, které zaujaly ve vícero věcech jiné senáty Nejvyššího správního soudu, a proto v rozsahu, v jakém jsou výše popsané právní názory v rozporu, přešla pravomoc k posouzení rozhodných právních otázek na rozšířený senát.

III. 2. Ústavní rámec soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy

[14] Ústavní rámec soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy tvoří především čl. 36 Listiny systematicky zařazený do její hlavy páté (Právo na soudní a jinou právní ochranu). Podle odst. 1 zmíněného článku *[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*. Podle odst. 2, *[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*. Podle odst. 3 *[k]aždý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*. A konečně podle odst. 4 *[p]odmínky a podrobnosti upravuje zákon*. Pro výklad výše uvedených ustanovení Listiny jsou klíčová výkladová pravidla v jejím čl. 4 odst. 2 a 4: *Meze základních práv a svobod mohou být za podmíněk stanovených Listinou (...) upraveny pouze zákonem* (odst. 2). *Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena* (odst. 4). V úvahu je třeba jako součást ústavního rámce brát i právní úpravu v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.) a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu k otázkám soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy. Ústavní soud zde vychází z principu, že v pochybnostech je třeba se přiklonit k tomu, že soudní ochrana má být poskytnuta.

[15] Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy. Ostatně i nová úprava správního soudnictví z roku 2002, jež zavedla nové typy žalob (zejména nečinnostní a zásahovou žalobu), byla přijata mimo jiné právě proto, aby byla v souladu s požadavky vyjádřenými v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (publ. pod č. 276/2001 Sb. a č. 96/2001 Sb. ÚS a na <http://nalus.usoud.cz>), zavedena doposud chybějící soudní ochrana před jinými formami činnosti veřejné správy než rozhodnutími (viz *Důvodová zpráva k návrhu zákona o soudním řádu správním. Obecná část*, Parlament České republiky 1998 - 2002, Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk č. 1080/0, Digitální depozitář, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>, shlednuto 5. 9. 2010).

III. 3. Ochrana proti nezákonnému jednání veřejné správy poskytovaná správním soudnictvím v řízení podle s. ř. s.

[16] Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.

[17] Moderní veřejná správa vykonává svoji činnost (zejména tu část, která závažně zasahuje do sféry práv a povinností individuálně určeného jednotlivce a nemá toliko povahu organizační, evidenční, koncepční, koordinační apod.) povětšinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) daného aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Je proto zřejmé, a ostatně je to vyjádřeno i systematikou s. ř. s., že v praxi nejčastějším předmětem soudní kontroly budou formální akty veřejné správy směřující vůči individuálně určenému jednotlivci, jakkoli zřejmě nejsou tyto akty nejčastější formou činnosti veřejné správy. Proto svým způsobem ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).

[18] Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplnku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.

[19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).

[20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.

[21] Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotýčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé). Ve vztahu k osvědčení ostatně toto pravidlo naznačil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 - 63, www.nssoud.cz, a zřetelně vyjádřil stejný soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, www.nssoud.cz (relevantní pasáže obou rozsudků citovány výše sub [10] a [11]).

III. 4. Právní povaha neprovedení záznamu do katastru nemovitostí

[22] Pro posouzení konkrétní věci předložené rozšířenému senátu je rozhodná povaha úkonu spočívajícího v provedení, anebo neprovedení zápisu práv k nemovitosti záznamem podle § 7 a 8 zákona o zápisech. Historický zákonodárce – a v tom je nutno ztotožnit se se závěry vyslovenými v již zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz – zjevně neměl v úmyslu podrobit provedení či neprovedení záznamu proceduře běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vkladů. U vkladového řízení se v § 3 odst. 2 zákona o zápisech výslovně uvádí, že *[n]a řízení o povolení vkladu se vztahuje zákon o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak*; u záznamu však obdobná zmínka chybí a zákon o zápisech v § 8 pouze stručně popisuje postup provedení či neprovedení záznamu. Je zřejmé, že „produktem“ postupu podle § 8 zákona o zápisech nemá být formální pozitivní nebo negativní akt, nýbrž buď faktický úkon spočívající v provedení záznamu do státem vedené evidence, anebo faktický úkon, jenž je kombinací nečinnosti (neprovedení záznamu) a činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil, případně doplněné nad rámec výslovných zákonných požadavků oznámením o tom, že příslušný orgán záznam neprovede a z jakých důvodů). Úkon, ať již pozitivní (provedení záznamu) či negativní (neprovedení záznamu), podle § 7 a 8 zákona o zápisech tedy podle všeho má povahu tzv. jiného úkonu podle § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[23] Znamená to tedy, že pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě proto nepřichází v úvahu, aby na výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech bylo nahlíženo jako na rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť to by bylo možné jen tehdy, šlo-li by o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65

odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán. V projednávaném případě však zákon, ač výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech nepochybně zasahuje do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (včetně „negativního“ aspektu tohoto práva, tj. aby nebyly evidovány v případě, že k tomu není zákonný důvod), nepředepisuje formu správního rozhodnutí; správní orgán zde je povinen zasáhnout do sféry práv a povinností jednotlivce jiným způsobem.

[24] Nepřipadá ale v úvahu ani ochrana nečinnostní žalobou. Žalovaný nepochybně nemá povinnost vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé. Nemá však ani povinnost vydat osvědčení; jeho jednání má spočívat buď v zanesení údaje o určité nemovitosti do jím vedené veřejnoprávní evidence, která má povahu informačního systému kombinujícího listinnou a elektronickou formu, anebo v tom, že do evidence žádný údaj nezanese a stěžovateli vrátí listiny, které měly být podkladem provedení stěžovatelem požadovaného záznamu. Takové jednání žalovaného nemá povahu osvědčení, nýbrž faktického úkonu.

[25] Osvědčení podle doktríny správního práva „*úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). (...) Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.*“ (Dušan Hendrych a kol., *Správní právo. Obecná část*, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 267, marg. č. 301). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publ. pod č. 981/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, sice zdůraznil, že „*[t]eoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat a spíše je na místě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny (...)*“. V rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, publ. pod č. 1654/2008 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, však Nejvyšší správní soud dělicí linii mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vedl podle toho, zda správním orgánem vydaný akt má povahu důkazního prostředku, jehož obsah (důkaz) lze vyvrátit jiným důkazem (pak jde o osvědčení), anebo zda jde o závazné (a tedy v rovině normativní, a nikoli v rovině skutkové se pohybující) určení práv či povinností, jež jsou předmětem daného správního aktu (pak jde o deklaratorní rozhodnutí). Rozšířený senát má za to, že klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím v skutku spočívá v tom, zda je o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvrátitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry zřejmé jsou skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak spíše kritériem pomocným.

[26] Podobně jako mezi rozhodnutím a osvědčením je nutno rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. I zde je klíčovým rozlišovacím kritériem, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací, tj. úkon zůstávající toliko v rovině skutkové, nemající však normativní povahu.

[27] Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví

takový, aby jakýkoli úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu. Proto, jak již bylo výše uvedeno, je třeba, aby, jde-li o soudní kontrolu vydání osvědčení v řízení podle § 79 a násl. s. ř. s., se soud zabýval nejen tím, zda se má osvědčení vydat, ale podle okolností i jeho obsahovými aspekty. Stejně tak je nezbytné v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. zvolit v případě, že se jedná o nezákonný zásah formou nezákonné nečinnosti, jež spočívá v jiném nekonání než nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, formulovat výrok rozhodnutí krajského soudu tak, aby vedl k tomu, že příslušný správní orgán nadále již nebude nečinný a že naopak učiní zákonem předepsaný úkon a že tento úkon bude mít zákonem stanovený obsah.

[28] V projednávaném případě může skutečnost, že žalovaný neprovedl záznam do katastru nemovitostí, být nezákonným zásahem spočívajícím v kombinaci nezákonné nečinnosti (neprovedení záznamu) a nezákonné činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil). Správní orgán je za předpokladu, že jsou splněny zákonem předepsané podmínky pro provedení záznamu, povinen záznam jako faktický úkon spočívající v zanesení určitého údaje do jím vedené veřejnoprávní evidence provést, a naopak není oprávněn jej neprovést a vrátit listinu, jež má být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil. Neučiní-li tak, jak mu zákon ukládá, ač jsou podmínky k tomu splněny, postupuje protiprávně a zasahuje do sféry práv a povinností toho, kdo se záznamu domáhá (v projednávaném případě stěžovatele), případně i dalších osob (v projednávaném případě Správy silnic Olomouckého kraje, příspěvkové organizace), neboť tyto osoby mají veřejné subjektivní právo na to, aby jejich soukromá práva či soukromé povinnosti vztahující se k nemovitostem byly předepsaným způsobem za splnění předepsaných podmínek zaznamenány ve veřejnoprávní evidenci. Katastr nemovitostí je veřejnoprávní evidencí, jež plní funkce jak ve sféře zajištění veřejného zájmu, spadající v podstatné míře do práva veřejného (zajištění publicity vlastnických a jiných práv k nemovitostem; zajištění přehledu veřejné moci o nemovitostech a právech k nim; poskytnutí určité míry právní jistoty o tom, jak jsou vztahy k nemovitostem uspořádány, tj. kdo k nim má jaká práva, aj.), tak ve sféře soukromých zájmů a práv (vkladem do katastru se v některých případech převádějí soukromá subjektivní práva k nemovitostem, dobrá víra v zápis v katastru může zakládat některá subjektivní soukromá práva aj.); viz k tomu § 1 odst. 3 katastrálního zákona. Správnímu soudnictví přísluší soudní ochrana těch práv jednotlivců, která se v podstatné míře vztahují k veřejnoprávním aspektům katastru nemovitostí, konkrétně tedy zejména soudní ochrana ve věcech záznamů do katastru nemovitostí (tyto nemají, na rozdíl od vkladů, konstitutivní účinky ve vztahu k soukromým subjektivním právům k nemovitostem, jichž se záznamy týkají) a oprav chyb v katastrálním operátu. Judikatura v budoucnu zřejmě vyjasní, že i některé další typy zápisů do katastru nemovitostí (zejm. poznámky podle § 9 až 10 zákona o zápisech) jsou podrobeny soudní kontrole ve správním soudnictví; to však v této chvíli není předmětem rozhodování rozšířeného senátu. Naopak je pochopitelné, proč zákonodárce svěřil soudní ochranu ve věcech vkladu soudům v řízení podle části páté o. s. ř., jakkoli i zde vklad do katastru plní funkce související se zajištěním veřejného zájmu, jeho klíčovým obsahem je to, že jím vznikají, mění se nebo zanikají soukromá subjektivní práva k nemovitostem, a že tedy převažuje soukromoprávní funkce vkladu.

[29] Jestliže důvody, pro které žalovaný má za to, že záznam do katastru nemovitostí nelze provést, neobstojí (a bude věcí sedmého senátu a následně zřejmě krajského soudu, aby se touto otázkou věcně zabývaly), krajský soud žalovanému zakáže nadále zasahovat do práv stěžovatele tím, že záznam neprovedl a vrátil listiny, jež měly být podkladem k provedení záznamu, tomu, kdo je vyhotovil. Nebude úkolem krajského soudu zabývat se všemi myslitelnými zákonnými podmínkami provedení či neprovedení záznamu, nýbrž jen těmi, které jsou mezi stranami sporné a které byly učiněny předmětem řízení o zásahové žalobě před krajským soudem.

[30] Podobně i provedení záznamu do katastru, ač k němu nejsou splněny zákonné podmínky, bude třeba nahlížet jako nezákonný zásah, proti kterému se rovněž lze bránit zásahovou žalobou ve správním soudnictví. Rozsah skutkových a právních otázek, které bude soud zkoumat v této procesní konstelaci, je obdobný tomu, domáhá-li se žalobce provedení záznamu a žalovaný jej odmítá provést; ve své podstatě jde toliko o případ inverzní k neprovedení záznamu. Nejsou-li tedy zákonné podmínky pro provedení záznamu dány, soud žalovanému zakáže provedení záznamu opřené o důvod, který v rámci předmětu řízení shledal nezákonným, a pokud již záznam byl proveden, přikáže mu, aby jej odstranil.

[31] Konečně v úvahu připadá i varianta, že katastrální úřad bude zcela nečinný – ani neprovede záznam, ani nevyjeví vrácením listiny, která měla být podkladem záznamu, svoji vůli záznam neprovést (ve své podstatě půjde o obdobu nezákonné nečinnosti, proti které v případech, kdy se vydává rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, chrání nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s.). I v takovém případě je třeba zajistit účinnou soudní ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v „prosté“ nečinnosti za situace, kdy je správní orgán povinen nějak konat (buď provést záznam, anebo jej neprovést a vrátit listinu, která měla být podkladem záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil). Ochrana nečinnostní žalobou zde není možná, neboť, jak již shora vyloženo, „produkt“ postupu katastrálního úřadu ve věci provedení záznamu není ani rozhodnutí ve věci samé, ani osvědčení; jde o faktický úkon. Proto zde lze poskytnout soudní ochranu opět pouze pomocí zásahové žaloby. Bude-li se tedy jednat o tento případ, zakáže krajský soud katastrálnímu úřadu pokračovat v zásahu do práva žalobce na to, aby byl úřad činný a aby ve věci žalobce tak či onak konal.

[32] Soudní ochraně před obsahově nesprávným postupem či „prostou“ nečinností katastrálního úřadu formou zásahové žaloby nebrání ani ustanovení § 85 s. ř. s., podle něhož zásahová *[ž]aloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (...)*. Takové právní prostředky totiž ve věcech záznamu do katastru neexistují. Zejména jím nemůže být žaloba o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem, v řízení podle občanského soudního řádu [§ 80 písm. c) o. s. ř.]. Předmět řízení o této žalobě totiž jen velmi volně souvisí s předmětem postupu katastrálního úřadu ve věcech záznamu. Předmětem řízení o určovací žalobě podle o. s. ř. jsou soukromá subjektivní práva (v případech týkajících se katastru nemovitostí typicky vlastnické právo k nemovitosti). Soud v řízení o této žalobě závazně určí, kdo má určité právo (např. kdo je vlastníkem určité nemovitosti). To samo o sobě však ještě nezaručuje, že se uvedený závazný akt soudu vydaný v řízení podle o. s. ř. a týkající se soukromých subjektivních práv projeví i ve sféře s tím souvisejících veřejných subjektivních práv, a sice – jak již výše vyloženo – v rovině veřejného subjektivního práva nositele určitého práva k nemovitosti, aby toto právo bylo za zákonem stanovených podmínek zapsáno záznamem do katastru nemovitostí a tam evidováno. Rozsudek vydaný v řízení podle o. s. ř. může být toliko podkladem pro to, aby v navazujícím postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech byl, či naopak nebyl proveden záznam do katastru ve prospěch určité osoby. Neexistuje žádný automatismus spočívající v tom, že obsah rozsudku ve věci určení práva k nemovitosti se bez dalšího projeví v katastru nemovitostí; naopak, při provádění záznamu katastrální úřad zkoumá relativně autonomní podmínky pro záznam stanovené zákonem, jímž se řídí jeho činnost, jakkoli obsah rozsudku je v tomto ohledu jistě zpravidla stěžejní skutečností.

[33] Navíc pro to, že určovací žaloba podle § 80 písm. c) o. s. ř. není právním prostředkem ochrany, který by ve smyslu § 85 činil zásahovou žalobu ve věcech provádění záznamu do katastru nepřijatelnou, hovoří i další, praktické důvody. V některých případech není žalovaného, proti kterému by mohla směřovat určovací žaloba. Typicky se jedná o případy, v nichž problém týkající se provedení záznamu nespočívá v určení, se kterou konkrétní osobou má být právo k nemovitosti spojeno, nýbrž v tom, zda daná věc je způsobilá zápisu do katastru,

např. zda je rozestavěným domem, bytem či nebytovým prostorem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona či zda nejde o drobnou stavbu (§ 2 odst. 2 téhož zákona). I v případech, v nichž by vydání rozsudku v řízení o určovací žalobě podle § 80 písm. c) o. s. ř. bylo možno dosáhnout, může být nepřiměřené k podání takové žaloby nutit i osoby, jež mezi sebou žádný spor ve skutečnosti nemají a které řízení o určovací žalobě povedou jen a pouze za účelem získání listiny, jež bude podkladem pro provedení záznamu.

III. 5. Shrnutí

[34] Z výše uvedené výkladu tedy plyne následující závěr:

[35] 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.

IV. Další postup ve věci

[36] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací sedmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 16. listopadu 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu