

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Miluše Doškové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila v právní věci žalobkyň: **a) A. P., b) Ing. R. H., c) K. Z.**, všechny zastoupeny JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem se sídlem Vídeňská 181, Klatovy, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Plzeňský kraj**, se sídlem Radobyčická 2465/12, Plzeň, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v neprovedení zápisu práv do katastru záznamem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 5. 2014, č. j. 30 A 5/2012 - 147,

t a k t o :

- I. **Provedení nebo neprovedení zápisu údajů o právních vztazích a jiných údajů do katastru nemovitostí záznamem podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem ve spojení s § 5 a § 6 zákona č. 344/1992 Sb., katastrální zákon, není trvajícím zásahem.**
- II. **Objektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 84 odst. 1 s. ř. s. běží ode dne provedení záznamu údajů do katastru nemovitostí; při neprovedení záznamu ode dne následujícího po marném uplynutí lhůty 30 dnů k provedení záznamu (§ 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb.). Subjektivní lhůta běží ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o provedení záznamu, nebo naopak o jeho neprovedení a vrácení listin tomu, kdo je předložil.**
- III. **Opakovaný, obsahově shodný návrh na provedení záznamu podaný touž osobou nebo jejím právním nástupcem nemůže vyvolat nový běh lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby.**
- IV. **Věc se vrací k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem sporu je běh objektivní a subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 84 odst. 1 s. ř. s., který spočívá v provedení nebo neprovedení zápisu práv do katastru nemovitostí záznamem.

[2] Okresní úřad v Klatovech-pozemkový úřad rozhodnutím ze dne 3. 11. 1995, č. j. PÚ 5604/92 D, vydal podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě) do vlastnictví A. P. [žalobkyně a)], A. K., R. Z. a Ing. R. H. [žalobkyně b)] pozemky v katastrálním území Hůrka u Železné Rudy (*nyní k. ú. Prášíly*): v PK parc. č. 2758, v KN parc. č. 135. Jejich výměra bude následně upřesněna na základě vypracovaného geometrického plánu a v katastru bude vyznačeno na listu vlastnictví, že nemovitosti náleží do vlastnictví jmenovaných (žalobkyním každé id 1/6, zbývajícím každému id 1/3). Povinnou osobou byly Lesy a statky s. p., odštěpný závod Horní Planá.

[3] Pozemkový úřad dále rozhodnutím ze dne 6. 11. 1995, č. j. PÚ 5604/92 B, vydal podle zákona o půdě jmenovaným pozemky: v PK parc. č. 2758, v KN parc. č. část 108 (les), v tomtéž katastrálním území (týmž podílem) rovněž s tím, že jejich výměra bude upřesněna geometrickým plánem. Povinnou osobou byla Správa Národního parku a CHKO Šumava; v obou případech byl účastníkem i Pozemkový fond ČR.

[4] Obě uvedená rozhodnutí pozemkový úřad doručil dne 24. 9. 2001 katastrálnímu úřadu k zápisu do katastru záznamem. Ten následně přípisem ze dne 16. 12. 2002, č. j. Z-1327/2001-431/1, vyzval pozemkový úřad k doplnění podání o geometrický plán a listiny mu vrátil.

[5] Geometrický plán pro rozdělení pozemku parc. č. 2758 o výměře 1,8510 ha (dle identifikace parcel ze dne 31. 8. 1992, k. ú. Stodůlky-Hůrka) byl zpracován pod č. 210/1107/2007 s datem 23. 1. 2003. V zápisu (kopii) z jednání na pozemkovém úřadu ze dne 17. 3. 2003, konaném s cílem „*ujasnit situaci p. p. č. 2758 v katastrálním území Prášíly*“ (přítomni p. P., Z., K., dále zástupci za obec Prášíly, PF ČR, Vojenské lesy a statky) s odkazem na geometrický plán, se konstatuje, že není s identifikací parcel shodný. Přítomní se shodli na výsledném upřesnění restituce uvedené parcely. „*Z parcely č. 135 KN (dnes 2135) je vydána parcela 2135/14 a 2135/15 dle GP, vydány jsou všechny části p. č. 108, dnes 2108 původně náležející identifikované parcele. Zbytek p. p. č. 2758 dle PK nebyl vydán, jde o pozemky stavební a se stavbami související a pozemky zastavěné komunikacemi. Restituenti se dohodli s obcí, že po vypořádání náhrad s Pozemkovým fondem smění část pozemků ve svém vlastnictví (část poskytnuté náhrady) za pozemky obecní v odpovídající výměře. Obec poskytne ke směně pozemky v místě původní usedlosti Z. o výměře odpovídající pozemkům dle GP 210-1107/2001, a to p. p. č. 2135/17, 18, 19, 20, 40, 21, 46 a st. 21132/1 a 2. Obec se dohodla s PF, že bude žádat o převod pozemků nevydaných oprávněným osobám v tomto restitučním řízení do svého vlastnictví.*“

[6] Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Klatovy, v listině ze dne 23. 4. 2003, č. j. PÚ 5604/92, označené jako „*Upřesnění rozhodnutí vydaných Pozemkovým úřadem v Klatovech v roce 1995 pod č. PÚ 5604/92 A – D*“, uvedlo, že údaje o řešených nemovitostech převzal správní orgán z identifikace parcel, kde byly díly pozemků bez výměry, proto byl vypracován geometrický plán. Po zaměření pozemků bylo zřejmé, že identifikace parcel z roku 1992 zcela neodpovídá skutečné situaci. Vydaná rozhodnutí jsou pravomocná a účastníci situaci vyřešili na jednání dne 17. 3. 2003. Na základě tohoto jednání a geometrického plánu upřesňuje pozemkový úřad výměru parcel tak, že: **1)** rozhodnutím ze dne 3. 11. 1995, č. j. PÚ 5604/92 D, jsou vydávány pozemky p. č. dle PK čís. 2758, dle KN č. 135, dle GP 2135/14 (649 m²); 2135/15 (81 m²), celkem 730 m². **2)** Rozhodnutím ze dne 6. 11. 1995, č. j. PÚ 5604/92 B, jsou vydávány p. č. dle PK č. 2758, dle KN č. 108, dle GP 2108/34 (145 m²), 2108/35 (241 m²), 2108/36 (529 m²), 2108/37 (48 m²), 2108/39 (200 m²), 2108/40 (31 m²), 2108/41 (33 m²), 2108/42 (11 m²), 2108/44 (1 m²) a 2108/46 (18 m²). **3)** Zbytek parcely č. 2758 dle PK o celkové výměře 16 523 m² není oprávněným osobám vydán, jde o pozemky stavební se stavbami a pozemky zastavěné komunikacemi. Nevydání oprávněným osobám bylo řešeno rozhodnutími ze dne 2. 11. 1995, č. j. PÚ 5604/92 A a č. j. PÚ 5604/92 C (všechna pravomocná 28. 12. 1995). **4)** Předmětem

jednání na pozemkovém úřadu 17. 3. 2003 byla i dohoda oprávněných osob s obcí Prášíly o směně náhradních pozemků restituentů za obecní pozemky v místě původní usedlosti Z.; tento bod neovlivní upřesnění citovaných rozhodnutí (dále jen „Upřesnění“).

[7] Katastrální úřad na základě doplnění podání dne 29. 4. 2003 o uvedené „Upřesnění“ záznam podle předložených listin pod č. j. Z-1327/2001-431 provedl (dle výpisu z listu vlastnictví LV 113).

[8] V letech 2007 a 2010 bylo projednáno dědictví po některých z původních vlastníků, kteří po vydání nemovitostí zemřeli. Na LV 113 na základě usnesení soudu o potvrzení nabytí dědictví byly změny údajů zapsány (Z 4843/2007-431 a Z-1736/2010-431).

[9] Návrhem podaným žalovanému dne 14. 12. 2011, evidovaným pod č. j. Z-4801/11, se žalobkyně domáhaly na základě shora uvedených listin provedení zápisu vlastnického práva záznamem do katastru nemovitostí k pozemkům konkrétně označeným, neboť podle nich nebyl původní zápis vlastnického práva záznamem proveden co do počtu pozemků dle označeného geometrického plánu správně; podle předkládaných listin jim svědčí spoluvlastnické právo k většímu počtu pozemků, než k jakému je opravňují zápisy v katastru nemovitostí na LV 113. Podle tohoto návrhu nebyl za a) dle rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 3. 11. 1995, č. j. PÚ 5604/92 D, dosud proveden záznam k pozemkům p. č. 2135/6 až p. č. 2135/13, p. č. 2135/16 až 2135/22, p. č. 2135/40 a p. č. 2135/46. Za b) dle rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 6. 11. 1995, č. j. PÚ 5604/92 B, dále k pozemku p. č. 2108/38. Žalobkyně tvrdily, že rozhodnutí byla předložena pod č. j. Z-1327/2001-431 k provedení záznamu a že vydané Upřesnění vykazuje zřejmé nesprávnosti, neboť v něm tyto pozemky chybí, nadto se ani nemůže dotýkat vlastnictví k pozemkům pravomocně rozhodnutím vydaným, protože žádné přezkumné řízení ani obnova řízení neproběhly. Vliv na postup žalobek mělo i oznámení Pozemkového fondu o nabídce nemovitostí z 22. 11. 2011, v němž u některých nemovitostí bylo uvedeno, že nelze doložit vlastnické právo státu; žalobkyně podaly proti tomuto námitky.

[10] Sdělením ze dne 10. 1. 2012, č. j. Z-4801/2011-431, žalovaný oznámil neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem a vrátil žalobkyním uvedený návrh včetně jeho příloh. Uvedl, že dosavadní zápisy jsou v souladu s doručenými listinami, a to jak usneseními soudů o dědictví, tak oběma rozhodnutími pozemkového úřadu, včetně Upřesnění. Návrhu na zápis změny vlastnického práva k nemovitostem, které nebyly výslovně uvedeny v rozhodnutí ani v Upřesnění, nelze vyhovět. Některé nemovitosti jsou již ve vlastnictví fyzických osob a u některých je v katastru nemovitostí evidována poznámka dle usnesení o předběžném opatření Okresního soudu v Klatovech ze dne 23. 2. 2011, č. j. 4 C 320/2005 -322. Dle tohoto usnesení se žalobkyně návrhem ze dne 23. 12. 2005 ve znění změny ze dne 23. 2. 2011 domáhaly vůči žalovanému Pozemkovému fondu, aby soud uložil žalovanému uzavřít s nimi smlouvu o převodu pozemků ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o půdě; soud předběžným opatřením zakázal žalovanému nakládat s pozemky p. č. 2135/1, 2135/7, 2135/12, 2135/18 a dalšími.

[11] Žalobou podanou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) dne 2. 2. 2012 se žalobkyně domáhaly ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovaly v neprovedení zápisu změny vlastnického práva záznamem a ve vrácení listin. Krajský soud usnesením v záhlaví označeným žalobu odmítl pro opožděnost. Dospěl k závěru, že byla podána po uplynutí objektivní dvouleté lhůty k jejímu podání, neboť k ukončení řízení ve věci vlastnických práv založených rozhodnutími pozemkového úřadu a upřesněných listinou ze dne 23. 4. 2003, došlo v roce 2003, přesně ke dni 12. 5. 2003. Od tohoto data počala plynout objektivní lhůta pro podání žaloby, protože k tomuto datu mohlo dojít k případnému nezákonnému zásahu spočívajícímu v neprovedení záznamu vlastnického práva v rozsahu

požadovaném žalobkyněmi následně v roce 2011. Zákonná objektivní lhůta tak uplynula 12. 5. 2005.

[12] Kasační stížností stěžovatelky napadly shora označené usnesení krajského soudu. Za nesprávný označují závěr o uplynutí objektivní lhůty k podání žaloby, resp. určení počátku běhu této lhůty. Podle nich nezákonný zásah nespočíval v provedení záznamu k některým pozemkům v roce 2003, nýbrž v neprovedení záznamu ke zbývajícím pozemkům na základě návrhu ze dne 14. 12. 2011. Tomu žalovaný oponuje. Šlo o opakovaný návrh na zápis změny podaný účelově, neboť stěžovatelky, resp. jejich právní předchůdci, zmeškali lhůtu k podání žaloby, protože zápis k týmž pozemkům nebyl proveden již v roce 2003, kdy bylo upřesněno, které pozemky byly v restituci vydány a které nikoliv.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[13] Sedmý senát postoupil věc rozšířenému senátu, neboť zjistil, že existují názorové rozpory v otázce běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 84 odst. 1 s. ř. s., spočívajícím v neprovedení zápisu práv do katastru nemovitostí záznamem.

[14] Sedmý senát v rozsudku ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 Aps 2/2011 - 53, dospěl k závěru, že subjektivní lhůta pro podání žaloby počala běžet doručením sdělení katastrálního úřadu o neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem. Lhůta tedy počala běžet 12. 1. 2010 a uplynula 12. 3. 2010, tj. před podáním žaloby. Zároveň poznamenal, že tímto není definitivně znemožněno bránit se proti postupu katastrálního úřadu, protože žalobce může podat nový „návrh“ na provedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem a po obdržení nového sdělení katastrálního úřadu mu poběží nová lhůta pro podání žaloby. Fakticky tak dovodil, že každé další odmítnutí provedení zápisu je samostatným nezákonným zásahem. Východiskem byla skutečnost, že každý takovýto nový zásah může spočívat na jiných rozhodných skutečnostech.

[15] První senát naopak v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 1 Aps 2/2013 - 24, shledal, že rozhodující pro běh lhůt pro podání žaloby v podobném případě bylo první sdělení katastrálního úřadu, z něhož se žalobkyně dozvěděla o neprovedení zápisu do katastru nemovitostí formou záznamu. Na běh lhůt pro podání žaloby neměla vliv skutečnost, že žalobkyně podala nový návrh, jímž se domáhala provedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem a kterému katastrální úřad přípisem nevyhověl. První senát proto uzavřel, že před podáním žaloby uplynula subjektivní i objektivní lhůta pro její podání.

[16] Rozsudky sedmého a prvního senátu jsou tedy ve vzájemném rozporu.

[17] Podle předkládajícího senátu jsou oba rozsudky v rozporu s i rozsudkem šestého senátu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 51. Ačkoliv šestý senát nerozhodoval přímo o nezákonném zásahu spočívajícím v neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem, dospěl k obecnému závěru, že subjektivní ani objektivní lhůta pro podání žaloby nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá.

[18] Právě v případě zásahu spočívajícího v neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem by se podle předkládajícího senátu mělo jednat o trvající zásah. K tomu poukazuje na rozsudek osmého senátu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Aps 8/2012 - 28, který mezi ony trvající zásahy zařadil právě zásahy způsobené nečinností správního orgánu.

[19] Kromě toho má předkládající senát za to, že rozsudek šestého senátu je v rozporu s judikaturou týkající se běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zahájení a provádění daňové kontroly. Rozšířený senát v usnesení ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, považoval zahájení a provádění daňové kontroly jako celek za jediný nezákonný zásah. Dospěl přitom k závěru, že objektivní lhůta počíná běžet okamžikem oznámení o provedení daňové kontroly, sdělení o jejím obsahu, popř. okamžikem faktického zahájení a vymezení kontroly. Počátek běhu subjektivní lhůty pak odvodil od vědomosti o vyřízení námitek proti postupu pracovníka správce daně. Z usnesení rozšířeného senátu neplyne, že by trvání daňové kontroly mělo mít vliv na běh těchto lhůt. Proto také například devátý senát v rozsudku ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 Aps 3/2012 - 26, shledal žalobu směřující proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v provádění daňové kontroly opožděnou, aniž by se zabýval otázkou trvání zásahu v době podání žaloby. Je-li však provádění daňové kontroly považováno za jediný zásah, musí se zjevně jednat o zásah trvající, jak jej měl na mysli šestý senát.

[20] Vzhledem k tomu, že je v judikatuře Nejvyššího správního soudu odlišně posuzována právní otázka, *zda je neprovedení zápisu práv do katastru nemovitostí záznamem jediným trvajícím nezákonným zásahem, u něhož po dobu jeho trvání neběží lhůty pro podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s.*, sedmý senát věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu.

[21] Stěžovatelky souhlasí se zjištěním názorových rozporů v judikatuře a s názorem předkládajícího senátu, že neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem by mělo být trvajícím zásahem, a proto ani objektivní ani subjektivní lhůta nemůže uplynout, dokud zásah trvá. S odkazem na citovanou judikaturu souhlasí s názorem šestého senátu, že zásah může v průběhu doby nabývat různé intenzity a se sedmým senátem, že dojde-li k opětovnému podání žaloby, nemusí být nutně předmětem řízení před správními soudy skutkově i právně totožný spor. Zpochybňují, že z jejich strany šlo o opakovaný požadavek vůči katastrálnímu úřadu, jak tomu bylo ve věci prvního senátu č. j. 1 Aps 2/2013 - 24.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[22] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[23] Sedmý senát (rozsudek ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 Aps 2/2011 – 53) a první senát (rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 1 Aps 2/2013 – 24) shodně dovodily, že subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby běží od doručení sdělení katastrálního úřadu o odmítnutí provedení zápisu záznamem.

[24] Sporné mezi nimi je, zda pro určení počátku běhu objektivní i subjektivní lhůty k podání žaloby je rozhodující již první sdělení katastrálního úřadu, že záznam neprovede, nebo zda každé další odmítnutí provedení zápisu záznamem je samostatným „novým zásahem“, tedy, zda lze návrh na provedení zápisu práv do katastru záznamem podat opakovaně, a navrhovateli tak běží nová lhůta pro podání žaloby dle § 84 odst. 1. s. ř. s.

[25] V další judikatuře, na kterou předkládající senát odkazuje (i když se nevztahuje k zásahům spočívajícím v neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem), lze vysledovat při posuzování počátku běhu lhůt k podání žaloby rozlišení různých typů (povahy) zásahu.

[26] Zásah trvající (tj. trvající nepřetržitý stav, rozsudek ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, bod [9]; zde zásah do práva na příznivé životní prostředí), u něhož subjektivní ani objektivní lhůta pro podání žaloby nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá, šestý senát odlišil od zásahu jednorázového, s trvajícími následky (rozsudek ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013 - 25; zásah spočíval ve vydání územního souhlasu), či opakujícího se (rozsudek ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 Aps 7/2006 - 103; zásah spočívající v opakovaném zabraňování ve výkonu práv občana obce).

[27] Rovněž podle osmého senátu (rozsudek ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Aps 8/2012 – 28, body [15] až [17]); zásah spočíval v opakovaném pokynu státního dozoru k prověření těsnosti žumpy), určení povahy zásahu, zda jde o zásah jednorázový, opakující se či trvající, má zásadní dopad na stanovení počátku běhu lhůty pro podání žaloby. „U jednorázového zásahu běží objektivní lhůta k podání žaloby od okamžiku, kdy k zásahu došlo, a subjektivní lhůta ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu dozvěděl. U zásahů trvajících, mezi které zařadil zásahy způsobené nečinností správního orgánu, nemůže objektivní ani subjektivní lhůta uplynout, dokud namítaný zásah trvá (...). U zásahů opakovaných, je ponecháno na vůli stěžovatele, který ze zásahů, samostatně napadnutelných žalobou, skutečně napadne (srov. rozsudek ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 Aps 7/2006 – 103)“.

[28] Konečně předkládající senát k otázce běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, konkrétně spočívajícím v zahájení a provádění daňové kontroly, poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110. Ačkoli podle něj zahájení a provádění daňové kontroly tvoří celek, a tedy jediný nezákonný zásah, a musí se jednat o trvající zásah, počátek běhu objektivní lhůty odvíjí od oznámení o provedení daňové kontroly, sdělení o jejím obsahu, popř. okamžikem faktického zahájení a vymezení kontroly a počátek běhu subjektivní lhůty odvozuje od vědomosti o vyřízení námitek proti postupu pracovníka správce daně. Z usnesení rozšířeného senátu však neplyne, že by trvání daňové kontroly mělo mít vliv na běh těchto lhůt.

[29] Ve vztahu k zásahu spočívajícímu v provedení nebo neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem tak vyvstává otázka, zda „zásahem“ je již faktické „neprovedení zápisu do katastru záznamem“ na základě předložených listin, tj. absolutní nečinnost katastrálního úřadu, aniž by katastrální úřad (aktivně) předložené listiny vrátil (protože má za to, že záznam provedl v souladu s nimi), a tudíž aniž by sdělil dotčeným osobám, že záznam na základě předložených listin neprovede, či samo „provedení zápisu záznamem v rozporu s předloženými listinami“ bez dalšího, nebo až odmítnutí provedení zápisu a vrácení listin, popřípadě i opakované (k opakovanému návrhu).

[30] K identifikaci úkonu, který je „zásahem“ v případě provedení nebo neprovedení zápisu do katastru záznamem, se vyjádřil již rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, nikoli však k otázce, zda jde o zásah trvající, jednorázový s trvalými účinky nebo zásah opakující se z hlediska počátku běhu objektivní a subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby.

[31] Popsané rozpory rozšířený senát dosud neřešil. Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2. Posouzení věci

a) právní úprava a její změny

[32] Úvodem rozšířený senát předesílá, že s účinností k 1. 1. 2014 byl zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), zrušen zákon č. 344/1992 Sb., katastrální zákon, i zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Nový katastrální zákon č. 256/2013 Sb. již stanoví, že věcná práva (včetně práva vlastnického) se do katastru nemovitostí zapisují na základě vkladové listiny, a to vkladem (§ 11); vkladová listina musí navazovat na předchozí zápisy [§ 17 odst. 2 písm. c)]. Záznamem (§ 19) se zapisují např. právo hospodaření, právo správy nemovitostí apod. Pro zápis a výmaz poznámky a pro zápis jiných údajů se použijí přiměřeně ustanovení o zápisu záznamem (§ 26 a § 28).

[33] Podle přechodného ustanovení, § 63 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., platí, že *zápisy do katastru na základě listin doručených katastrálnímu úřadu před 1. 1. 2014 se dokončí podle dosavadních právních předpisů*, tzn. včetně těch, u kterých je od 1. 1. 2014 možný zápis již jen vkladem. Pro případ sporu, žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v provedení nebo neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem, kdy k předložení listin k takovému zápisu došlo před 1. 1. 2014, je tak rozhodná právní úprava účinná do uvedeného data. Po tomto datu se zapisují záznamem do katastru práva uvedená v § 19 nového katastrálního zákona. Poznámka dle § 26 a jiné údaje dle § 28 tohoto zákona se zapisují postupem přiměřeným záznamu. I do budoucna tak odstranění rozporu v judikatuře a vyřešení otázky běhu lhůt k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v provedení nebo neprovedení zápisu záznamem je nadále relevantní.

[34] Zápis údajů do katastru záznamem měl jen deklaratorní účinky, neměl proto vliv na vznik, změnu či zánik zejména věcných práv. Proto také žaloba podle § 82 s. ř. s. nebyla jediným a za konkrétních skutkových okolností ani odpovídajícím procesním prostředkem ochrany práv zapisovaných do katastru nemovitostí, kterým se lze domáhat soudní ochrany. Např. v případě, že návrh na provedení zápisu vlastnického práva záznamem na základě listiny nenavazoval na dosavadní zápisy údajů v katastru, bylo změny zapsaných údajů možno dosáhnout až na základě pravomocného rozsudku o žalobě podané podle § 80 písm. c) o. s. ř.

[35] Podle zákona č. 265/1992 Sb. k nemovitostem evidovaným v katastru nemovitostí České republiky se zapisovalo vlastnické právo, zástavní právo, právo odpovídající věcnému břemeni a předkupní právo s účinky věcného práva. Do katastru se zapisovala i další práva, pokud tak stanovil zvláštní zákon (§ 1 odst. 1 a 2).

[36] Podle § 7 odst. 1 tohoto zákona práva uvedená v § 1 odst. 1, která vznikla, změnila se nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, příklepem licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním, se zapisovala záznamem údajů na základě listin vyhotovených státními orgány a jiných listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy, do katastru. Práva, která se do katastru zapisovala podle § 1 odst. 2 na základě zvláštního zákona, se zapisovala způsobem obdobným záznamu.

[37] Zhotovitelé byli povinni zaslat listiny katastrálnímu úřadu k provedení záznamu do katastru ve lhůtě do 30 dnů ode dne jejich právní moci nebo do 30 dnů ode dne jejich vyhotovení. Katastrální úřad *(po zjištění, zda je předložená listina bez chyb v psaní nebo počtech a bez jiných zřejmých nesprávností a zda navazuje na dosavadní zápisy v katastru, resp. způsobilosti listiny k zápisu)* byl povinen nejpozději následující den po doručení listiny vyznačit v katastru, že právní vztahy jsou dotčeny změnou a následně provést zápis do katastru, jinak vrátit listinu tomu, kdo ji předložil (§ 7 odst. 2, § 8 téhož zákona).

[38] Zápis poznámky se prováděl na základě *[d]oručeného rozhodnutí nebo oznámení soudu, správce daně, správce podniku, vyvlastňovacího úřadu, soudního exekutora, osoby oprávněné provádět veřejné dražby podle zvláštního předpisu, insolvenčního správce, Státního pozemkového úřadu, jiného správního orgánu či k doloženému návrhu toho, v jehož prospěch má být poznámka zapsána*, a to za dále stanovených podmínek (§ 9 – 10 téhož zákona). Zápis jiných údajů a jejich změn (§ 6 zákona č. 344/1992 Sb.) se prováděl *[n]a základě a) ohlášení vlastníka nebo jiného oprávněného, jebož přílohou je rozhodnutí nebo soublas vydaný příslušným státním orgánem podle zvláštního předpisu, je-li takové rozhodnutí nebo soublas vyžadován, b) rozhodnutí, soublasu nebo oznámení vydaného příslušným státním orgánem podle zvláštního předpisu, který zároveň stanoví státnímu orgánu povinnost zaslat rozhodnutí, soublas nebo oznámení k zápisu do katastru katastrálního úřadu.*

[39] Záznamem se do 31. 12. 2013 tak prováděl např. zápis předkupního práva podle § 101 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který stanovil, že *[k] pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku má obec nebo kraj anebo stát (dále jen „oprávněná osoba“) v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo; to neplatí, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene. Předkupní právo se v územním plánu nebo regulačním plánu vymezuje označením nemovitosti podle zvláštního právního předpisu a stanovením oprávněné osoby, v případě státu též stanovením příslušné organizační složky nebo příspěvkové organizace nebo státního podniku. Textovou část územního plánu nebo regulačního plánu obsahující vymezení nebo změnu vymezení předkupního práva zašle obec nebo kraj neprodleně příslušnému katastrálnímu úřadu k záznamu předkupního práva do katastru nemovitostí a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Předkupní právo podle tohoto zákona vzniká nabytím účinnosti územního plánu nebo regulačního plánu a má účinky věcného práva. Vlastník pozemku nebo stavby, u kterých vzniklo předkupní právo podle tohoto zákona (dále jen „povinný vlastník“), má povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout oprávněné osobě tyto k odkoupení postupem a za podmínek podle tohoto zákona.*

[40] Obdobně se např. v katastru nemovitostí vyznačovala ochranná pásma vodních děl a ochranná pásma vodních zdrojů údaji o způsobu ochrany nemovitosti. Vodoprávní úřad byl povinen zaslat příslušnému katastrálnímu úřadu údaje potřebné k evidenci ochrany území ochrannými pásmy do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla tato ochrana vymezena (§ 20 odst. 2 a 3 zákona č. 254/2001 Sb.). Podobnou úpravu záznamu údajů v katastru a povinnosti ohlásit tyto údaje katastrálnímu úřadu měla (a má) řada dalších předpisů (§ 7 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o ochraně kulturních památek, § 42 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 9 odst. 5 zákona č. 284/1991 Sb., resp. § 11 odst. 5 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, srov. též § 11 vyhl. č. 26/2007 Sb., katastrální vyhláška).

[41] Ve vztahu k rozporné judikatuře je nutno reflektovat rovněž změnu soudního řádu správního, provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Do uvedeného data § 82 s. ř. s. stanovil, že každý kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, může se domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba byla nepřijatelná (§ 85) domáhal-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Dle § 86 s. ř. s. soud řízení zastavil, zjistil-li, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu. Soud rozhodoval (§ 87) na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

[42] Změna od 1. 1. 2012 se nedotkla § 84 odst. 1 s. ř. s., který stanoví: *Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Zmeškání lhůty podle odst. 2 nelze prominout. Nově se lze domáhat i jen určení, že zásah byl nezákonný. Tomu odpovídá změna § 85 a zrušení § 86 s. ř. s.*

Podle § 87 odst. 1 a 2 tohoto zákona *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Soud rozsudkem určí, že provedení zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo brozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcová práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.*

b) východiska ochrany poskytované žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. a obecné principy dle dosavadní judikatury

[43] Pro posouzení dané věci jsou především stále relevantní závěry vyslovené rozšířeným senátem v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, podle něhož: *„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.“*

[44] Rozšířený senát již zde dovedl, že zásahem může být jak aktivní konání, tak opomenutí, tedy i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí (bod [20]). Provedení či neprovedení zápisu práv k nemovitosti záznamem podle § 7 a 8 zákona č. 265/1992 Sb. tak je *„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 pro 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, at' již pozitivní (provedení záznamu) či negativní (neprovedení záznamu) ...tedy podle všeho má povahu tzv. jiného úkonu podle § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu“*(body [22], [24]).

[45] Dále uzavřel, že soud: a) zakáže žalovanému nadále zasahovat do práv stěžovatele tím, že záznam neprovedl a vrátil listiny, jestliže důvody, pro které má žalovaný za to, že záznam nelze provést, neobstojí (přitom se bude zabývat jen podmínkami záznamu spornými mezi stranami); b) zakáže žalovanému provedení záznamu opřené o nezákonný důvod, a byl-li již proveden, přikáže mu, aby jej, v případě provedení záznamu do katastru, ač k němu nejsou splněny podmínky, odstranil. V případě c) *„že katastrální úřad bude zcela nečinný (ani neprovede záznam ani nevyjví vrácením listiny vůči záznam neprovést), ... zakáže soud katastrálnímu úřadu pokračovat v zásahu do práva žalobce na to, aby byl činný, a aby ve věci žalobce tak či onak konal“* (srov. zejména body [22], [24], [28]-[31]).

[46] Současně rozšířený senát konstatoval zásadu subsidiarity soudní ochrany, nicméně dovedl, že *„Soudní ochraně před obsahově nesprávným postupem či „prostou“ nečinností katastrálního úřadu formou zásahové žaloby nebrání ani § 85 s. ř. s. (pozn. v tehdy platném znění), protože jiné právní prostředky, jimiž se lze ochrany nebo nápravy domáhat „ve věcech záznamu do katastru neexistují“*(bod [32]).

[47] Rozšířený senát v nyní projednávané věci neshledal důvod se od uvedených závěrů odchýlit. Zásahem je tak faktický úkon: buď pozitivní, tj. provedení záznamu, a to i pro případ jeho provedení v rozporu s obsahem předložených listin, nebo negativní (neprovedení záznamu a vrácení listin s případným sdělením důvodů) anebo absolutní nečinnost katastrálního úřadu (nekonání vůbec).

[48] Východiskem pro úvahy v nyní projednávané věci (ač primárně šlo o řešení otázky lhůty k podání zásahové žaloby ve vztahu k zásahu spočívajícímu v zahájení a provádění daňové kontroly) je obecný závěr rozšířeného senátu dle usnesení ze dne 31. 8. 2005,

č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, že „objektivní lhůta bude vždy počítána od okamžiku, kdy došlo k úkonu, který je žalobcem označován za nezákonný, subjektivní lhůta je vždy vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu“.

[49] Relevantní jsou rovněž názory šestého a osmého senátu, že pro určení počátku běhu objektivní a subjektivní lhůty dle § 84 s. ř. s. je rozhodné určení, zda zásah (v daném případě spočívající ve faktickém úkonu) je zásahem jednorázovým s trvajícím účinky, opakujícím se či trvajícím.

[50] Rozšířený senát vycházel i ze svých závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, k otázce tzv. opomenutých účastníků, a to proto, že záznam údajů do katastru se provádí na základě listiny (pravomocného rozhodnutí či oznámení), jejímuž vydání zpravidla předchází procesní postup za účasti oprávněných či jinak dotčených osob. Jejich opomenutí, resp. absence jejich účasti v takovém řízení, pakliže jeho výsledkem je změna údajů zapisovaných do katastru záznamem, může mít vliv na běh lhůt k podání zásahové žaloby.

c) vlastní posouzení věci

[51] Zásah spočívající v provedení nebo neprovedení *konkrétního* zápisu záznamem do katastru, či v absolutní nečinnosti katastrálního úřadu, je faktickým úkonem obsahově jedinečným. Listina (rozhodnutí, oznámení apod.) předložená katastrálnímu úřadu k provedení záznamu (případně i jako příloha návrhu oprávněného na jeho provedení) svým obsahem určuje, které údaje o právních vztazích či jiné údaje k evidovaným nemovitostem, popř. poznámky mají být do katastru záznamem zapsány.

[52] Vydání listiny (pravomocného rozhodnutí či oznámení), dle níž má být proveden záznam do katastru nemovitostí, předchází zpravidla správní či soudní řízení. Jeho účastníky byly osoby, jimž svědčí právo listinou konstituované či deklarované, popř. se jich dotýká změna údajů, které oproti stávajícímu stavu zapsanému v katastru mají být nově zapsány záznamem. Jim zhotovitel tuto listinu doručuje. Zhotovitel byl povinen listinu předložit katastrálnímu úřadu ve lhůtě 30 dnů od právní moci či od jejího vyhotovení (§ 7 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb.) a katastrální úřad byl povinen záznam provést rovněž ve lhůtě do 30 dnů [§ 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb.].

[53] Den, kdy byl záznam (faktický úkon) proveden, a tedy kdy k zásahu došlo, je tak objektivně dán. Nesoulad provedeného záznamu v katastru s údajem v listině je zjistitelný nahlédnutím do katastru a listin doručených či zveřejněných (např. schválený územní plán). Počátek objektivní dvouleté lhůty je pevně stanoven dnem provedení faktického úkonu (záznamu údaje o právním vztahu, poznámky popř. jiného údaje ve vztahu k nemovitosti do katastru). Objektivní dvouletou lhůtu k podání zásahové žaloby je nutno považovat za dostatečnou ke zjištění změny v údajích evidovaných v katastru ohledně nemovitostí, k nimž svědčí konkrétnímu subjektu zapsaná práva.

[54] Počátek běhu subjektivní lhůty v konkrétním případě se odvíjí od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl, že k zásahu došlo. Doručením listiny či rozhodnutí (pokud listinu dokonce sám nevyhotovuje a nepředkládá k provedení záznamu) je ten, jehož se změna dotýká, s tímto podkladem pro provedení záznamu údajů seznámen. Sřeží-li si své veřejné subjektivní právo na provedení záznamu do katastru v souladu s listinou, pak je v jeho dispozici zjistit, zda byla po vyhotovení (či po právní moci rozhodnutí) předložena katastrálnímu úřadu a záznam v souladu s ní proveden či nikoli.

[55] Zásahovou žalobu proti provedení záznamu může podat každý, kdo tvrdí, že jím došlo k zásahu do jeho veřejného subjektivního práva (tzn. práva, aby byl záznam proveden v souladu s listinou předloženou), tedy i ten, kdo nebyl jinak účasten vydání listiny, případně ani informován o procesu, který jejímu vydání předcházelo. Vůči „třetím“ osobám k pochybení může dojít i zřejmou nesprávností, odstranitelnou opravou. Směřoval-li by provedení záznam v katastru vůči osobě, která byla opomenuta při vydání listiny či v řízení, jež předcházelo vydání rozhodnutí, pak je nutné při určení běhu subjektivní lhůty vycházet obdobně z pravidel stanovených rozšířeným senátem v již zmíněném rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118. V něm vyslovil: „*právní moc rozhodnutí není zvrácena jen tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, jsou-li splněny dva předpoklady: První předpoklad je splněn, lze-li postavit najisto, že opomenutý účastník seznal s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit opravnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí seznámil prostřednictvím jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (nahlážením do spisu v jiné procesní roli atp.). Druhý předpoklad je časový moment, spočívající v tom, že opomenutý účastník rozhodnutí v označeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci. ...Nebude tedy na místě favorizovat účastníka, který - ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut - proti tomu včas nezasáhl (z línosti, z důvodů spekulacních, pro zamýšlenou budoucí šikanu třetích osob), nebo prostě proto, že se zásahem do svých vlastních práv původně soubhlasil (má tu místo zásada klasické římské jurisprudence volenti non fit iniuria, neboli „svolnému se neděje bezpráví“)*“.

[56] Neprovedení záznamu do katastru na základě předložených listin a jejich vrácení zhotoviteli (navrhovateli záznamu), popř. dalším oprávněným osobám, je po marném uplynutí lhůty k provedení faktického úkonu zásahem. Je tak najisto postaven okamžik, od něž se odvíjí počátek běhu objektivní lhůty k podání žaloby. Pro běh subjektivní lhůty je podstatné doručení sdělení katastrálního úřadu, že záznam nebyl proveden a vrácení listin (popř. sdělení i důvodů, z jakých se tak stalo, nyní již povinného, § 21 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb.). Neprovedením záznamu nemohou být dotčeny jiné osoby než zhotovitel, či osoby, jimž svědčí listina či rozhodnutí, neboť zápis údajů v katastru zůstává neprovedením záznamu nezměněn.

[57] Je-li katastrální úřad absolutně nečinný a neexistují jiné právní prostředky k ochraně nebo nápravě, objektivní lhůta k podání žaloby se odvíjí opět od okamžiku marného uplynutí lhůty k provedení záznamu. Subjektivní lhůta běží od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl, resp. kdy zjistil, že záznam proveden nebyl, ač proveden být měl.

[58] Rozšířený senát se zabýval otázkou, zda lze opakovaně podat obsahově shodný návrh na provedení záznamu. Lze důvodně předpokládat, že se oprávněný nebude „opakovaně“ domáhat téhož u katastrálního úřadu. Nebude-li provedený zápis odstraněn, nebo naopak, bude-li mu zápis záznamem jednou odepřen a sděleny mu důvody a nebude-li s nimi souhlasit, obrátí se na soud zásahovou žalobou. Podá-li návrh na provedení záznamu znovu, např. po odstranění vad listin, původně vrácených, je další neprovedení jedinečným negativním úkonem, samostatným zásahem. Zde totiž nejde o obsahově shodný návrh. Jen v tomto smyslu by bylo lze (ve smyslu rozsudku NSS ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 Aps 7/2006 - 103) chápat zásahy jako opakující se. Neopakuje se totiž (obsahově) tentýž zásah, předmětem případného soudního sporu nejsou tytéž sporné skutečnosti, resp. důvody odepření zápisu záznamem. Rovněž provedení nebo neprovedení záznamu nemůže znamenat (z časového hlediska) různou intenzitu zásahu, dle níž by dotčená osoba měla mít na výběr, kdy se zásahovou žalobou na soud obrátí. Takový výklad by nutně vedl k porušení principu dobré víry v zápis údajů v katastru.

[59] Podání obsahově identického návrhu na zápis záznamem, již jednou katastrálním úřadem odmítnutého, byl-li by odmítnut znovu katastrálním úřadem, nezakládá nový běh lhůty pro podání žaloby.

[60] Nebránil-li se účastník zásahovou žalobou proti prvnímu odmítnutí návrhu, pak v případě hodnocení tohoto zásahu jako jednorázového s trvajícím důsledky, musí být objektivní lhůta k podání zásahové žaloby počítána od marného uplynutí lhůty pro vyhovění prvnímu podanému návrhu. Subjektivní lhůta pak od okamžiku doručení prvního sdělení, že záznam proveden nebude (popř. od jeho neprovedení v plném rozsahu jako v dané věci). V případě absolutní nečinnosti katastrálního úřadu ve vztahu k prvnímu návrhu na provedení záznamu objektivní i subjektivní lhůtu je nutno odvíjet od marného uplynutí lhůty k provedení zápisu záznamem dle tohoto prvního návrhu.

[61] Rozšířený senát shrnuje, že zásah spočívající v provedení nebo neprovedení *konkrétního* zápisu záznamem do katastru, či v absolutní nečinnosti katastrálního úřadu, je úkonem faktickým a jedinečným (neopakovatelným), a tedy jednorázovým. Od případně nesprávného provedení faktického (pozitivního) úkonu nebo naopak od jeho neprovedení, tak sice dochází k důsledkům zasahujícím právní sféru oprávněného, popř. všech, kteří vycházejí v dobré víře ze zápisu v katastru (§ 11 zákona č. 265/1992 Sb.), či ze závaznosti (dnes již konkrétně vymezených) údajů v katastru pro právní jednání (§ 51 zákona č. 256/2013 Sb.); tento stav trvá i při absolutní nečinnosti. Pochybení katastrálního úřadu tak může mít závažné následky. Není-li údaj v katastru pravdivý, nemůže plnit účel, který se od něj očekává. Jak pro dotčené subjekty, tak pro státní orgány, je zdrojem informací ve věcech daní a poplatků, ochrany životního prostředí, zemědělského půdního fondu, pozemků určených k plnění funkcí lesa, nerostného bohatství, kulturních památek, pro rozvoj území, oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické, resp. i pro tvorbu dalších informačních systémů pro účely úředně uvedené [§ 1 odst. 3 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb.; § 1 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb.]. Je proto žádoucí, aby možnost nápravy prostřednictvím zásahové žaloby nebyla výrazně omezena.

[62] Z těchto důvodů nelze připustit, aby údaje evidované v katastru byly zásahovou žalobou napadnutelné kdykoli. Se zásahem do práva na příznivé životní prostředí, kvalifikovaným šestým senátem jako zásah trvající, zásah spočívající v provedení nebo neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, není srovnatelný.

IV. Závěr

[63] Rozšířený senát proto uzavřel, že provedení nebo neprovedení zápisu údajů o právních vztazích a jiných údajů do katastru nemovitostí záznamem podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem ve spojení s § 5 a § 6 zákona č. 344/1992 Sb., katastrální zákon, není trvajícím zásahem. Objektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 84 odst. 1 s. ř. s. běží ode dne provedení záznamu údajů do katastru nemovitostí; při neprovedení záznamu ode dne následujícího po marném uplynutí lhůty 30 dnů k provedení záznamu [§ 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb.]. Subjektivní lhůta běží ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o provedení záznamu, nebo naopak o jeho neprovedení a vrácení listin tomu, kdo je předložil. Opakovaný, obsahově shodný návrh na provedení záznamu podaný touž osobou nebo jejím právním nástupcem nemůže vyvolat nový běh lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby.

[64] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc sedmému senátu k projednání a rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 13. října 2015

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce Aleš Roztočil.
Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s.ř. s. soudce Aleše Roztočila k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014 – 53.

[1] Neztotožňuji se s názorem většiny rozšířeného senátu, konkrétně s výrokem III. s částí odůvodnění obsaženou v bodech [58] až [62]. Proto podávám toto odlišné stanovisko.

[2] Ve své argumentaci se přidržím výlučně právní úpravy účinné do 31. 12. 2013, která je rozhodná pro nyní posuzovanou věc. Nová právní úprava účinná od 1. 1. 2014 je založena na poněkud odlišných zásadách, na rozhodovaný případ však nedopadá, proto není zapotřebí ji rozebírat. Pokud by věc byla řešena na půdorysu nové právní úpravy, nezapisovala by se sporná práva záznamem nýbrž vkladem, což by zcela změnilo procesní rámec, a spor o zápis těchto práv by zřejmě nebyl v takovém případě vůbec řešen správními soudy nýbrž spíše soudy civilními, což vyplývá mj. z dosavadní judikatury i z aktuálního znění § 249 odst. 2 o. s. ř.

[3] Zápis práv záznamem, tak jak byl upraven v zákoně č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, v zákoně č. 344/1992 Sb., katastrální zákon, a ve vyhlášce č. 26/2007 Sb., katastrální vyhláška, nebyl prováděn na základě správního řízení, na rozdíl od vkladu. Jednalo se o neformální postup katastrálního úřadu, který pouze uváděl do souladu zapsaný stav se stavem právním, tak jak byl závazně stanoven kvalifikovanou listinou, která sloužila jako podklad pro zápis práva (§ 39 odst. 3 katastrální vyhlášky).

[4] Protože se tedy záznam neprováděl na základě správního řízení, nebyl vázán ani na návrh oprávněných osob, kterým by katastrálnímu úřadu tyto předkládaly nějakou právní otázku k rozhodnutí, případně „důvody“, a katastrální úřad nerozhodoval o této otázce či „důvodech“. Katastrální úřad toliko posuzoval způsobilost předložené listiny pro provedení záznamu z hlediska formálního (§ 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb.). Pokud shledal, že listina není způsobilým podkladem pro provedení záznamu, vrátil listinu neformálním úkonem tomu, kdo ji předložil (odst. 2 téhož ustanovení). Zákon č. 265/1992 Sb. katastrálnímu úřadu výslovně neukládal sdělit současně důvody, proč záznam neprovedl, tuto povinnost však bylo možno dovodit ze základních zásad činnosti správních orgánů. Nebyla zde ani žádná propadná lhůta pro předložení podkladové listiny katastrálnímu úřadu, pouze pořádková lhůta dle § 7 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., který ukládal zhotovitelům podkladových listin předložit tyto do 30 dnů od jejich vyhotovení (právní moci) katastrálnímu úřadu k provedení záznamu. Nepředložení listiny v této lhůtě však nemělo žádný následek, právo na provedení záznamu v takovém případě nezanikalo. Naopak, katastrální úřad byl povinen provést záznam i na základě starších listin, jakmile se mu dostaly do dispozice.

[5] Nebyla-li zde katastrálním úřadem závazně posouzená právní otázka či obsah návrhu a nebylo-li zde pravomocné rozhodnutí, nemohla novému předložení téže listiny k provedení záznamu bránit překážka věci rozhodnuté. Listinu přitom mohly předložit jiné osoby, případně mohly (ale nemusely) doprovodit listinu argumentací (obsahem návrhu), které se zčásti či zcela mohly překrývat s argumentací, s níž byla stejná listina předložena již dříve, byla-li tehdy nějaká argumentace (návrh) uplatněna. Katastrální úřad byl povinen opětovně prozkoumat podkladovou listinu z hlediska její způsobilosti být podkladem pro záznam a poté záznam buď provést, nebo listinu vrátit. Základní zásady činnosti správních orgánů v takovém případě ukládaly povinnost předkladatele opět informovat o důvodech vrácení, byť třeba i jen stručným odkazem na předchozí vrácení; uplatnil-li předkladatel nějaké důvody svědčící dle jeho názoru možnosti záznam provést, pak měl katastrální úřad ovšem povinnost na tyto důvody rovněž přiměřeně reagovat.

[6] Z hlediska soudní ochrany poskytované podle soudního řádu správního je zřejmé, že provedení i neprovedení záznamu je jednorázovým zásahem s trvajícím důsledkem, v tom se shodují s názorem většiny. Samostatným zásahem je podle mého názoru však i další neprovedení záznamu na základě opětovně předložené téže listiny. Samotný zásah (tj. úkon či opomenutí správního orgánu) nelze podle mého názoru směřovat s důvody, které správní orgán v souvislosti se zásahem dotčené osobě vyjeví či nikoli. Tyto důvody jsou samozřejmě zásadní pro posouzení zákonnosti či nezákonnosti zásahu, nelze je však spojovat s během lhůt pro podání žaloby. (Názor většiny zde fakticky směřuje k tomu, že správním soudem by měl být posuzován zapsaný stav, nikoli zásah správního orgánu spočívající v provedení nebo neprovedení záznamu; usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 přitom za zásah označuje výslovně provedení či neprovedení záznamu.)

[7] Je třeba si uvědomit, že osoby, kterým svědčí některé právo zapisované záznamem do katastru nemovitostí, mají subjektivní (veřejné) právo na to, aby zápis v katastru byl souladný s právním stavem vyplývajícím z příslušných listin. Toto právo není nijak časově omezeno, nezaniká odmítnutím provést záznam ze strany katastrálního úřadu ani se nepromlčuje. Tomuto právu nelze odeprít soudní ochranu.

[8] Uznávám, že „[s]myslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.“ (srov. nálezn Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.). Na druhou stranu však nelze extenzivním výkladem institutu lhůt fakticky negovat existující práva, včetně práva vlastnického, které se nepromlčuje, respektive těmto právům (resp. jejich zápisu do katastru) upřít ochranu soudu. Institut lhůt nebyl zaveden proto, aby usnadňoval práci soudům, nýbrž proto, aby byla zajištěna stabilita právních poměrů. Takovému účelu ovšem nemůže být vyhověno tím, že bude zabraňováno uvést stav zapsaný v katastru do souladu se stavem právním, respektive bude vytvářena nepřekonatelná překážka pro posouzení této otázky soudem na návrh oprávněné osoby. Ostatně doposud rozšířený senát ve shodě s Ústavním soudem judikoval, že překážky přístupu k soudu musí být vykládány restriktivně a v pochybnostech musí být dána přednost výkladu, který bude ve prospěch soudního přezkumu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb.).

[9] Záznamem jsou (resp. byla dle rozhodné úpravy) zapisována práva velmi podstatná jako např. vlastnické právo k nově vybudované stavbě. Má snad mít ledabylost či dokonce objektivní překážky pro podání žaloby (zmeškání lhůty nelze prominout) na straně vlastníka v době dvou měsíců po vrácení příslušných listin katastrálním úřadem (třeba z důvodů zcela nesprávných, respektive nezákonných) za následek to, že zápisu reálně existující stavby do katastru nemovitostí se její vlastník, případně ani jeho právní nástupci již nikdy nedomohou? Takový výklad považuji za absurdní a nepřijatelný.

[10] Je třeba upozornit na to, že aplikace názoru rozšířeného senátu bude vyvolávat obtížně řešitelné situace, kdy posouzení samotné otázky přípustnosti (včasnosti) žaloby na ochranu před nezákonným zásahem v podobě opětovného neprovedení záznamu bude vyžadovat podrobné zkoumání věci samé, tj. porovnávání obsahové shody původního „návrhu“ a nového „návrhu“. Bude snad žaloba přípustná, pokud bude formulace „návrhu“ byť i jen částečně odchylná? Nebo bude se snad přípustnost (včasnost) žaloby vztahovat pouze na „obsah“ v prvním „návrhu“ neuplatněný, tj. bude projednána pouze v rozsahu „nových“ důvodů a ostatní námítky budou opomenuty, ačkoli by byly zjevně důvodné?

[11] Reálný základ nemá ani obava, že opačný výklad by vedl k záplavě nových a nových žalob vyvolávaných dotčenými osobami ve věcech neprovedených záznamů již aprobovaných v minulosti správními soudy. Ačkoli by nebyla dána překážka věci rozhodnuté, neboť předmětem přezkumu by byl v případě další žaloby nový zásah v podobě opětovně neprovedeného záznamu, soudy by vycházely v novém řízení z původního rozsudku do té míry, do jaké by se jednalo o podobné řešené otázky. Dotčené osoby by tak neměly ani důvod obracet se opakovaně na soud, pokud by bylo zřejmé, jak bude věc rozhodnuta. Neomezenému zneužívání práva podávat další a další žaloby ostatně brání institut soudních poplatků a jeho regulativní funkce.

[12] Z výše uvedených důvodů se domnívám, že většinový názor přináší více nejasností a komplikací než stabilizace právních vztahů a snížení entropie, navíc vede k odepření soudní ochrany existujícím subjektivním veřejným právům a k odmítnutí soudního rozhodnutí reálných sporů mezi dotčenými osobami a katastrálním úřadem. Podle mého názoru tedy je správnější názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 28. 4. 2011, č. j. 7 Aps 2/2011 - 53, že (novým) zásahem je i opětovné odmítnutí katastrálního úřadu provést záznam na základě již jednou předložené listiny a od tohoto opětovného odmítnutí se odvíjí (nový) běh subjektivní a objektivní lhůty pro podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s.

V Brně dne 13. října 2015

Aleš Roztočil
člen rozšířeného senátu