



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupená JUDr. Lucíí Mališovou, advokátkou se sídlem Nádražní 417, Frýdlant nad Ostravicí, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Moravskoslezský kraj - katastrální pracoviště Frýdek - Místek**, se sídlem T. G. Masaryka 453, Frýdek - Místek, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nečinnosti, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2016, č. j. 22 A 133/2015 - 15,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Usnesením ze dne 25. 2. 2016, č. j. 22 A 133/2015 - 15, krajský soud odmítl žalobu, kterou se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala toho, aby žalovanému bylo uloženo vést řízení o opravě chyby v katastrálním operátu, kterou navrhla stěžovatelka v podání učiněném dne 5. 2. 2015, zapsat k příslušným pozemkům poznámku, že mohou být dotčeny opravou chyby v katastrálním operátu, a v zákonné lhůtě oznámit opravu chyby či neprovedení opravy chyby.

[2] V odůvodnění usnesení krajský soud nejprve zrekapituloval, že stěžovatelka podala dne 5. 2. 2015 návrh na opravu chyby v katastrálním operátu. Chybu spatřovala v zapsání kupní smlouvy ze dne 3. 11. 2010, č. j. V-7540/2010-802, mezi R. M. a manželý Z., do katastru nemovitostí, a to z důvodu, že smlouva je dle názoru stěžovatelky neplatná. Dne 13. 2. 2015 byl stěžovatelce doručen přípis žalovaného, v němž jí bylo sděleno, že řízení o opravě chyb v katastrálním operátu slouží k uvedení údajů v katastru nemovitostí do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Jelikož stěžovatelka není vlastníkem ani jiným oprávněným

k pozemku, který byl kupní smlouvou dotčen, nemůže být její podání pokládáno za návrh, jehož důsledkem by bylo zahájení řízení o opravě chyby v katastrálním operátu, ale za podnět podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tento podnět byl vyhodnocen žalovaným jako nedůvodný. Stěžovatelka poté požádala nadřízený Zeměměřický a katastrální úřad v Opavě o přijetí opatření proti nečinnosti. Ten jí odpověděl přípisem ze dne 4. 5. 2015, ve kterém vyslovil souhlas s postupem žalovaného, přičemž stěžovatelku upozornil na skutečnost, že se ze strany žalovaného nemůže jednat o nečinnost, neboť zde není žádné zahájené řízení. Dne 13. 5. 2015 se stěžovatelka znovu obrátila na Zeměměřický a katastrální úřad v Opavě s žádostí o zahájení příslušného řízení o opravě chyby v katastrálním operátu, která byla přípisem ze dne 22. 6. 2015 odmítnuta. Dne 1. 7. 2015 pak bylo Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu doručeno podání stěžovatelky označené jako „žádost o učinění opatření proti nečinnosti“. Český úřad zeměměřický a katastrální následně stěžovatelku přípisem ze dne 14. 7. 2015 vyrozuměl o tom, že žádné pochybení u podřízených orgánů neshledal.

[3] Krajský soud poté uvedl, že k problematice uplynutí lhůty podle § 84 s. ř. s. se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014 - 53. V návaznosti na uvedené usnesení vydal Nejvyšší správní soud rozsudek ze dne 13. 1. 2016, č. j. 1 As 232/2015 - 44, v němž vyslovil, že závěr správního orgánu, učiněný po prošetření podnětu k zahájení řízení z moci úřední, o tom, že řízení zahajovat nebude, je pro účely posouzení včasnosti žaloby svou povahou jednorázový zásah.

[4] Stěžovatelka byla vyrozuměna o tom, že důvody pro zahájení řízení o opravě chyby v katastrálním operátu z moci úřední nejsou dány, přípisem žalovaného, který jí byl doručen dne 13. 2. 2015. Její podání nadřízeným orgánům lze vyhodnotit pouze jako stížnosti proti postupu správního orgánu, které ovšem nemají vliv na běh lhůty k podání zásahové žaloby. Žaloba, která byla předána k poštovní přepravě dne 28. 12. 2015, tak byla podána po uplynutí subjektivní dvouměsíční lhůty, a je tedy zjevně opožděná.

[5] Krajský soud tudíž uzavřel, že pokud soudní řád správní neumožňuje prominutí zmeškání lhůty k podání žaloby za žádných okolností, soudu nezbylo než žalobu bez dalšího podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděnou odmítnout.

II. Kasační stížnost

[6] Stěžovatelka proti tomuto usnesení podala v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] V kasační stížnosti stěžovatelka nejprve zopakovala skutečnosti, které uváděla již v návrhu na opravu chyby v katastrálním operátu. Nezákonnost napadeného usnesení pak shledává v tom, že krajský soud jí podanou žalobu ze dne 28. 12. 2015 nesprávně vyhodnotil jako opožděnou, navíc s odvoláním se na judikaturu Nejvyššího správního soudu z počátku roku 2016, kterou nepřipustně vztahuje zpětně k rozhodnutí žalovaného z roku 2015. Retroaktivní využití judikatury narušuje princip právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Obecně totiž platí, že od zákazu retroaktivity se lze odchýlit zcela výjimečně.

[8] Podle názoru stěžovatelky krajský soud dále pochybil, když v napadeném rozhodnutí uvedl, že lhůta pro podání správní žaloby začala běžet ode dne 13. 2. 2015, nikoliv později. Z odůvodnění napadeného usnesení přitom nevyplývá, že by se krajský soud při zkoumání včasnosti žaloby zabýval veškerými zásahy (tj. zásahy nadřízeného správního orgánu žalovaného) ani vyčerpáním prostředků k ochraně práva žalobkyně. V této části lze tedy napadené usnesení navíc považovat za nepřezkoumatelné a předčasné.

pokračování

[9] Stěžovatelka také namítla, že krajský soud její žalobu posoudil nikoliv podle § 79 a násl. s. ř. s. (tj. jako žalobu proti nečinnosti), ale zabýval se jí ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. (tj. jako žalobou proti nezákonnému zásahu). Toto právní posouzení mělo stěžejní význam co do běhu lhůty pro podání správní žaloby. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že došlo ke zkrácení jejich procesních práv a k zamezení přístupu k soudu. Stěžovatelka ve svých podáních opakovaně odkazovala na nečinnost správního orgánu, resp. že správní orgán nevydal žádné rozhodnutí. K tomu stěžovatelka dále uvedla, že žalovaný podřazoval veškerá její podání vždy pod nové číslo jednací ani nezahajoval žádné řízení, čímž věc pokaždé řešil nově, nikoliv jako jednu věc pod prvním číslem jednacím (spisovou značkou).

[10] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Co se týče právní otázky retroaktivního užití judikatury, Nejvyšší správní soud v tomto směru odkazuje na náleze ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, v němž Ústavní soud mimo jiné vyslovil, že „[s]oudní nalézáni práva oproti tomu nelze (z)pravidla považovat za tvorbu právních předpisů, ale (jen) za jejich výklad a zpřesňování, s účinky inter partes, především pak toto z povahy věci působí „retroaktivně“, neboť soud posuzuje (z)pravidla jednání, k němuž došlo v minulosti. Justice jakožto „nalézací“ instituce tedy provádí výklad zákona (v jeho mezích), který platí „od začátku“ a své uplatnění (coby právo v materiálním smyslu) zpravidla nalezne i u dalších případech, jejichž skutkový základ leží rovněž v minulosti (k tomu podrobněji níže). (...) Jestliže tedy soudní rozhodnutí z podstaty věci působí zpětně (retrospektivně), nemůže se na ně uplatnit ani obecný zákaz retroaktivity.“ Dále je možné poukázat na usnesení ze dne 18. 11. 2010, č. j. 3 Azs 30/2010 – 68, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[n]a judikaturu soudů totiž nelze podle jeho názoru aplikovat pravidla týkající se pravé či nepravé retroaktivity zákona. Judikatura je pouze interpretací právního předpisu, a má se proto naopak za to, že předpis platil od počátku (od nabytí své účinnosti) tak, jak byl soudem následně vyložen.“

[13] V daném případě tak nelze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že retroaktivní využití judikatury, jak to učinil krajský soud v napadeném rozhodnutí, narušuje princip právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodnutí, když navíc nebylo postupováno ve smyslu § 87 odst. 1 s. ř. s. Výše citované názory Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu jsou totiž na nyní řešený případ plně aplikovatelné a není důvodu se od nich jakkoliv odchylovat. Ostatně v již citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 3221/11 se uvádí, že „[p]okud v rámci soudního rozhodování dochází ke změně judikatury, kdy stávající výklad zákona je odmítnut a nahrazen výkladem novým, není situace v zásadě jiná. I zde „správný výklad“ dopadá na souzený případ zpravidla bezprostředně (tj. bez „přechodných ustanovení“), s účinky ex tunc, a své uplatnění nalezne - s ohledem na svou „presumptivní závažnost“, založenou na přesvědčivosti argumentace, autoritě a kompetencích nejvyšších soudních instancí, a v tom rámci na tom, že tato závažnost představuje právní mechanismus sjednocování práva - (z)pravidla na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti.“ Nejvyšší správní soud proto shledal uvedenou stížní námitku nedůvodnou.

[14] Pokud jde o stížní námitku, že krajský soud žalobu označenou jako „žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle ust. § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb.“ posoudil jako žalobu proti nezákonnému zásahu a takto se jí i zabýval, Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná svoji dřívější judikaturu, podle které „[ž]aloba proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. a žaloba na ochranu před

nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. jsou dva zcela odlišné typy žalob ve správním soudnictví, které nelze zaměňovat ani směřovat. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba jí posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř.)“ (viz rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197). Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že shora citovaný závěr konkretizuje právní úpravu obsaženou v § 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., z níž plyne, že každý úkon posuzuje soud podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen.

[15] Nečinnostní žaloba je přitom svým způsobem především přípravným a pomocným prostředkem ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé. Vedle toho se jí lze domáhat také vydání osvědčení.

[16] V dané věci je však z obsahu žaloby a jejího petitu zřejmé, že se stěžovatelka domáhala zahájení řízení o návrhu na opravu chyby v katastrálním operátu, zápisu poznámky k dotčeným pozemkům, vydání oznámení o provedení či neprovedení opravy chyby v údajích katastru nemovitostí a úhradě nákladů spojených s návrhem na opravu chyby v katastrálním operátu a následným soudním řízením. Stěžovatelka se tedy nedomáhala vydání jakéhokoliv rozhodnutí či osvědčení.

[17] Nejvyšší správní soud tak považuje za správný postup krajského soudu, který předmětnou žalobu vyhodnotil podle obsahu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nečinnosti. Právě zásahová žaloba totiž 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 (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).

[18] V souvislosti s výše uvedeným je dále třeba odkázat na rozsudek ze dne 13. 1. 2016, č. j. 1 As 232/2015 – 44, v němž Nejvyšší správní soud názor, z něhož plyne, že závěr správního orgánu, učiněný po prošetření podnětu k zahájení řízení z moci úřední, o tom, že řízení zahajovat nebude, je pro účely posouzení včasnosti žaloby svou povahou jednorázový zásah.

[19] V projednávaném případě byl dne 5. 2. 2015 žalovanému doručen návrh stěžovatelky na opravu chyby v katastrálním operátu. Jako chybný údaj v katastru nemovitostí byl stěžovatelkou označen zápis kupní smlouvy ze dne 3. 11. 2010, č. j. V-7540/2010-802, mezi R. M. a manželky Z., neboť se dle jejího názoru jednalo o smlouvu neplatnou. Žalovaný na tento stěžovatelčin návrh reagoval sdělením ze dne 11. 2. 2015, č. j. PD-24438/2014-802, ve kterém odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se řízení o opravě chyb v katastrálním operátu, přičemž uzavřel, že skutečnost, že byl či nebyl vklad vlastnického práva povolen, nelze považovat za chybu v katastrálním operátu ve smyslu § 36 zákona č. 256/2013 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“). Dále stěžovatelku poučil o tom, že je-li napadána správnost kupní smlouvy, jedná se o věc hmotněprávního posouzení její platnosti, k čemuž však nejsou příslušné katastrální orgány, ale soudy. Jelikož stěžovatelka nebyla vlastníkem dotčeného pozemku ani jiným oprávněným (tj. oprávněným z jiného práva, které se zapisuje do katastru nemovitostí) dle § 4 odst. 1 písm. e) katastrálního zákona a nebyla ani účastníkem předmětné kupní smlouvy, nebylo možné její žádost považovat za návrh, jehož důsledkem by bylo zahájení řízení o opravě chyby v katastrálním operátu, nýbrž za podnět ve smyslu § 42 správního řádu. Vzhledem k uvedeným skutečnostem žalovaný neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.

pokračování

[20] Stěžovatelce bylo toto sdělení doručeno dne 13. 2. 2015. Právě v tento den tak byla stěžovatelka nepochybně a zcela srozumitelným způsobem vyrozuměna o tom, že důvody pro zahájení řízení o opravě chyby v katastrálním operátu nejsou dány. Jelikož závěr žalovaného, učiněný po prošetření podnětu k zahájení řízení z moci úřední, o tom, že řízení zahajovat nebude, je pro účely posouzení včasnosti žaloby svou povahou jednorázový zásah, bylo nutné, aby stěžovatelka podala správní žalobu do dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděla o nezákonném zásahu (tj. právě dne 13. 2. 2015). Pokud tedy stěžovatelka podala žalobu k poštovní přepravě až dne 28. 12. 2015, pak tato byla podána zjevně opožděně.

[21] V kasační stížnosti stěžovatelka dále namítla, že se krajský soud při zkoumání včasnosti žaloby nezabýval veškerými zásahy (tj. zásahy nadřízeného správního orgánu žalovaného) ani vyčerpáním prostředků k ochraně jejích práv. Tomuto tvrzení však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Stěžovatelka se podáními u nadřízeného správního orgánu žalovaného domáhala „*učinění příslušných opatření*“, přičemž konkrétně upozorňovala na to, že ji žalovaný doposud nevyrozuměl, zda zahájil či nezahájil řízení z moci úřední o opravě chybných údajů v katastru nemovitostí. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne 13. 1. 2016, č. j. 1 As 232/2015 – 44, v němž soud konstatoval, že „*[n]ezahájení správního řízení na základě předběžného šetření je negativní úkon správního orgánu*“. Žalovaný tedy ve věci jednal, a to tím, že stěžovatelce oznámil, že řízení ve věci návrhu na opravu chyby v katastrálním operátu nebude zahajovat. Namítaný zásah tak spočíval v „rozhodnutí“ (v širším slova smyslu) žalovaného o tom, že správní řízení nebude zahajovat (zásah tudíž již netrval). Dále je třeba upozornit na skutečnost, že na zahájení uvedeného řízení není právní nárok. Jestliže tedy žalovaný nezahájil řízení, nezasáhl tím do práv stěžovatelky, která se zahájení řízení domáhala. Zákon totiž správnímu orgánu neukládá povinnost vydávat rozhodnutí o nezahájení řízení z moci úřední. Podle dikce § 42 správního řádu pouze platí, že pokud o to ten, kdo podal podnět k zahájení řízení z moci úřední, požádá, má správní orgán povinnost mu sdělit, zda řízení zahájil nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední. Takto žalovaný postupoval, když stěžovatelce dne 13. 2. 2015 příslušné sdělení doručil. Podání stěžovatelky adresovaná k nadřízenému správnímu orgánu žalovaného tak bylo možné hodnotit pouze jako stížnosti proti postupu žalovaného. Následná sdělení nadřízeného správního orgánu žalovaného k těmto podáním tedy nelze považovat za „*další zásahy*“ v dané věci. Předmětná podání stěžovatelky tudíž nemají jakýkoliv vliv na běh lhůty pro podání zásahové žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44).

[22] V tomto kontextu pak nelze napadené usnesení považovat za nepřezkoumatelné, neboť krajský soud, byť stručně, zdůvodnil veškeré své úvahy a závěry, které se týkaly opožděnosti žaloby a dalších stěžovatelkou namítaných zásahů.

[23] Nejvyšší správní soud pak neshledal důvodným ani tvrzení stěžovatelky, že žalovaný podřazoval její podání vždy pod nové číslo jednací. Z obsahu správního spisu je totiž zřejmé, že žalovaný žádné správní řízení v daném případě nezahájil. Nebylo proto třeba jednotlivá podání stěžovatelky podřazovat pod jednotnou spisovou značku, jelikož nebylo zřejmé, že se týkají téže věci. Navíc samotné označení podání jednou, anebo více spisovými značkami v daném případě nemohlo žádným způsobem zasáhnout do právní sféry stěžovatelky, což ostatně ani sama stěžovatelka nijak neuváděla. I přes užití více spisových značek byli žalovaný i nadřízené orgány plně orientováni v tom, o jakou věc u stěžovatelky jde a o co se v ní jedná, a adekvátně na její podání reagovaly.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a Katastrálnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj - katastrální pracoviště Frýdek-Místek, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti na jejich náhradu zásadně měl právo, žádné náklady s tímto řízením nevznikly, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

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

V Brně dne 29. července 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu