



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **JUDr. Václav Luřcha**, se sídlem nám. Jiřího z Lobkovic 2406/9, Praha 3, konkursní správce společnosti DUCA s. r. o. v konkurzu, se sídlem Zelinářská 14/839, Praha 4, zastoupený Dr. Michaelou Jorgensen, advokátkou se sídlem Senovážné nám. 870/27, Praha 1, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro hlavní město Prahu**, se sídlem Pod sídlištěm 9/1800, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2013, č. j. 3 A 136/2012 - 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal dne 4. 12. 2012 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou se domáhal toho, aby soud deklaroval, že neprovedení záznamu vlastnického práva k nemovitostem, domu č. p. 204 na pozemku parc. č. 599, dále tohoto pozemku parc. č. 599 o výměře 280

m² a pozemku parc. č. 600 o výměře 148 m², vše obec Praha, k. ú. Vysočany, na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2012, č. j. 16 Co 458/2011 – 628, ve spojení s rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 15. 9. 2011, č. j. 14 C 171/2006 – 572, do katastru nemovitostí, je nezákonné. Dále se žalobce domáhal toho, aby městský soud zakázal žalovanému nezákonně zasahovat do práva žalobce na provedení zmiňovaného záznamu do katastru nemovitostí.

Městský soud usnesením ze dne 29. 3. 2013, č. j. 3 A 136/2012 – 61, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděnou.

Městský soud konstatoval, že podle doručanky založené ve správním spisu byl přípis žalovaného ze dne 30. 7. 2012 o tom, že nebude proveden záznam do katastru nemovitostí, jehož se žalobce domáhá, žalobci doručen dne 1. 8. 2012. Žalobce podal proti postupu žalovaného stížnost podle § 175 odst. 1 správního řádu, které však žalovaný dne 25. 10. 2012 nevyhověl. Městský soud připomněl, že podle § 84 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podat ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl (subjektivní lhůta), nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k tvrzenému nezákonnému zásahu došlo (objektivní lhůta), přičemž podle odst. 2 tohoto ustanovení nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. Městský soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44, publikovaný pod č. 2339/2011 Sb. NSS, podle něhož podání stížnosti podle § 175 správního řádu není podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 85 s. ř. s. Podání stížnosti žalobcem tedy nemá z hlediska podmínek pro podání žaloby na ochranu před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného žádný význam. Dvoutříměsíční lhůta pro podání žaloby tak začala podle městského soudu nepochybně běžet již ode dne 1. 8. 2012, kdy byl žalobci doručen zmiňovaný přípis žalovaného. Předmětná žaloba však byla předána k poštovní přepravě až dne 4. 12. 2012 a tedy zjevně opožděně.

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému usnesení městského soudu kasační stížnost, kterou opírá o stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby.

Stěžovatel uvádí, že souhlasí se závěrem uvedeným ve zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44, podle něhož pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu není nutno nejprve využít institutu stížnosti dle § 175 správního řádu, nesouhlasí však s výkladem tohoto judikátu, jak byl podán městským soudem. Městský soud podle stěžovatele převrátil smysl tohoto judikátu, který jasně směřoval ve prospěch subjektu, který chce využít soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Stěžovatel má za to, že Nejvyšší správní soud uvedeným judikátem rozšířil možnosti soudní ochrany i na případy, kdy nejsou využity veškeré myslitelné opravné prostředky ve státní správě. Zároveň ale Nejvyšší správní soud podle stěžovatele předpokládá, že primárně by měla státní správa napravit svá pochybení sama. Vzhledem k tomu, že přípis žalovaného není rozhodnutím podle správního řádu a není proti němu řádný opravný prostředek přípustný, stěžovatel logicky využil institutu stížnosti, čímž nabídl žalovanému možnost napravit své pochybení. Výklad městského soudu se jeví stěžovateli z pohledu zásady subsidiarity jako nesmyslný, neboť podle tohoto výkladu měl podat paralelně stížnost i

pokračování

žalobu. Pokud by však žalovaný revidoval svůj názor a vyhověl stížnosti, musel by stěžovatel následně vzít správní žalobu zpět a je otázkou, jak by se městský soud postavil k náhradě nákladů řízení. Takovým nehospodárným způsobem nehodlá stěžovatel postupovat. Naopak se domnívá, že skutečným rozhodnutím žalovaného, které zakládalo počátek běhu lhůty pro podání žaloby, byla až odpověď žalovaného na stížnost, kterou stěžovatel obdržel dne 25. 10. 2012. I když zmiňovaný judikát Nejvyššího správního soudu poukazuje na možnost uplynutí žalobní lhůty z důvodu podání stížnosti, neodmítá využití stížnosti jako rozhodnutí, na které je navázána lhůta pro podání žaloby. Stěžovatel má za to, že se o tvrzeném nezákonném zásahu žalovaného dozvěděl až dne 25. 10. 2012, žaloba tedy byla podána včas.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Žalovaný nesouhlasí s názorem stěžovatele, podle něhož subjektivní lhůta k podání žaloby začala běžet až dnem, kdy byla stěžovateli doručena odpověď na stížnost. Žalovaný upozorňuje na to, že stížnost podle § 175 správního řádu není opravným prostředkem proti neprovedení záznamu v katastru nemovitostí.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Je třeba uvést, že městský soud zcela oprávněně opřel svůj závěr o opožděnosti žaloby v posuzované věci o zmiňovaný judikát (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44, publikovaný pod č. 2339/2011 Sb. NSS), v němž zdejší soud mimo jiné konstatoval:

„Správní soudnictví a ochrana v něm uskutečňovaná je postavena na principu subsidiarity. To znamená, že ochranu a provedení kontroly nejrůznějších výstupů veřejné správy by měla primárně zabezpečovat sama veřejná správa. Teprve poté se lze obracet na soudy působící ve správním soudnictví. Princip subsidiarity nicméně vychází z existence prostředků nápravy, resp. jejich právního zakotvení a možnosti je uplatnit. Ustanovení § 5 s. ř. s. stanoví, že domáhat se ochrany práv ve správním soudnictví lze až po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Zvolený pojem „řádné opravné prostředky“ je třeba vzhledem k šíři správní činnosti, která je podrobena soudní kontrole, brát v širším významu. Je totiž zřejmé, že § 5 s. ř. s. je v tomto ohledu plně slučitelný s § 68 písm. a) s. ř. s. uplatňovaným v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nicméně § 85 s. ř. s. jako podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nevyžaduje předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků, ale toliko nemožnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými

právními prostředky. V tomto případě je proto třeba zkoumat, zda právní úprava v tom kterém případě prostředky ochrany před nezákonným zásahem připouští či nikoliv. (...)

Institut stížnosti se nachází v části sedmé správního řádu, která upravuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Z jejího systematického zařazení vyplývá, že stížnost má být společná pro všechny postupy a řízení, na které dopadá správní řád. Ostatně i teorie uvádí, že „stížnosti ... tedy nelze podávat proti jakémukoliv jednání správních orgánů, ale jen tehdy, když se postupuje podle správního řádu“ (srov. Vedral. J. Komentář. Praha: BOVA Polygon, 2006, s. 1005) nebo, že „šířeji chápané působnosti ustanovení o stížnostech můžeme přisvědčit, nezbyvá než dokonce připustit, že „vedením řízení“ je třeba rozumět výkon jakékoliv působnosti v oblasti veřejné správy.“ (srov. Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 371). Proto lze dospět k závěru, že § 175 správního řádu upravuje podávání stížností ve veřejné správě, nejsou-li specificky upraveny jinými právními předpisy (např. § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích či § 164 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

Ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu váže možnost podání stížnosti nejenom na výkon veřejné správy, jak je výše uvedeno, ale i na neexistenci jiných prostředků ochrany. Povaha stížnosti je tedy subsidiární. Zmíněné prostředky ochrany ovšem § 175 odst. 1 váže výlučně na správní řád (srov. „neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany“). Podat stížnost lze tedy v těch případech, kdy na postup správního orgánu dopadá správní řád a ze správního řádu nevyplyvá možnost podání jiného prostředku ochrany a nápravy. Zásah je jednou z tzv. forem (způsobů) realizace veřejné správy a na rozdíl od jiných forem (rozhodnutí, jiný úkon, veřejnoprávní smlouva a opatření obecné povahy) není po procesní stránce výslovným předmětem úpravy správního řádu. Nicméně na zásahy se správní řád vlivem vymezení jeho působnosti podle § 1 odst. 1 použije minimálně v rozsahu jeho § 2 až 8 (srov. § 177 odst. 1) a zmíněného § 175. Jestliže tak správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany vůči zásahu, potom lze podat stížnost (...).

Podle § 175 odst. 1 správního řádu může stížnost podat jen dotčená osoba proti nevhodnému chování nebo nesprávnému úřednímu postupu, nelze-li podat jiný prostředek ochrany. K povaze stížností obecně doktrína uvádí, že „stížnost je pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu ... a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony ...“ (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 688). I podle názoru Nejvyššího správního soudu se stížnost svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést. Ostatně tento závěr jenom potvrzuje dikce § 175 správního řádu. Stížnost má totiž podle něho být vyřízena do 60 dnů a byla-li shledána důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit opatření k nápravě, o nichž vyrozumí stěžovatele, pokud o to požádal. O prošetření vyřízení stížnosti lze požádat nadřízený správní orgán. Procesně se u stížnosti postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění). Na vyřízení stížnosti tedy není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatření se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany.

pokračování

Z výše uvedených důvodů vyplývá v případě institutu stížnosti její nedostatečný ochranný a nápravný účel, který má na mysli § 85 s. ř. s. Považovat za těchto podmínek využití stížnosti za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. by tak mohlo vést k nežádoucímu odepření soudní ochrany a kontroly. Pominout pak nelze ani inkompatibilitu § 175 správního řádu se soudním řádem správním, zejména pak s jeho § 84 odst. 1, který stanovuje subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby. V komparaci se lhůtou pro vyřízení stížnosti by totiž mohla nastat situace, že v důsledku podání stížnosti, která navíc vlivem § 175 odst. 5 správního řádu nemusí být vyřízena ve lhůtě do 60 dnů, ale ve lhůtě delší, by došlo ke zmeškání subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. (...). Počátek běhu lhůty pro podání žaloby by v takovém případě bylo třeba konstruovat jinak (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS). Tím by se ovšem celý předmět řízení vzdaloval původnímu faktickému zásahu a přibližoval by se přezkumu vyřízení stížnosti. Z hlediska adresátů právních norem by tedy vyžadování předchozího uplatnění stížnosti podle § 175 správního řádu bylo velmi komplikované, složité a nepřehledné. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podání stížnosti podle § 175 správního řádu není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci nezákonného zásahu. Tím ovšem není vyloučeno, aby nějaký jiný zákon efektivní prostředek ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu upravil a umožnil tak uplatnění § 85 s. ř. s. Jestliže však zvláštní zákon právní prostředek takové povahy neobsahuje, pak tímto prostředkem nemůže být ani stížnost podle § 175 správního řádu.“ (důraz doplněn nyní rozhodujícím senátem NSS)

Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu tedy přímo vyplývá, že stížnost podle § 175 správního řádu nejenže není dostatečně účinným prostředkem nápravy a že tudíž její nevyčerpání nezakládá nepřípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 85 s. ř. s., ale konsekventně, že ani její případné využití, které je jistě možné tam, kde správní řád stížnost připouští, nemůže mít za následek jiný počátek (odložení běhu) subjektivní dvouměsíční lhůty či objektivní dvouleté lhůty pro podání zásahové žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s. Jak již konstatoval městský soud, zmeškání subjektivní ani objektivní lhůty pro podání zásahové žaloby nelze podle § 84 odst. 2 s. ř. s. prominout, počátek každé z těchto lhůt tedy musí být jednoznačně stanoven mj. z toho důvodu, aby měla každá osoba procesně legitimovaná k podání zásahové žaloby jistotu, v kterém časovém rozmezí může tuto žalobu podat, aniž by byla soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděná, nebo naopak jako předčasná (srov. analogicky k běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, publikovaný pod č. 2871/2013 Sb. NSS). Běh těchto lhůt tedy nemůže záviset na tom, zda se žalobce rozhodne před podáním žaloby či paralelně s ní využít institutu stížnosti podle § 175 správního řádu.

Tyto závěry neodporují ani zásadě subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy a vyjádřené mj. v § 5 i § 85 s. ř. s. jednoduše proto, že, jak již vysvětlil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, institut stížnosti dle § 175 správního řádu [na rozdíl např. od institutu námitek podle § 16 odst. 4 písm. d) někdejšího zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků - viz již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS] není „nárokový“

procesním prostředkem, jímž by bylo možné se vždy domoci ochrany tam, kde správní řád či zvláštní zákon jiný právní prostředek ochrany ve správním řízení nepřipouští. Pokud by se však žalovaný správní orgán rozhodl, ať již na základě stížnosti podle § 175 správního řádu, či z jiného podnětu, od zásahu, který žalobce považuje za nezákonný, upustit, má žalobce vždy možnost vzít následně zásahovou žalobu zpět s tím, že krajský soud by se musel podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. pro analogickou situaci u nečinnostní žaloby rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 – 62, www.nssoud.cz) zabývat v usnesení o zastavení řízení rovněž otázkou náhrady nákladů podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., podle níž navrhovateli přísluší proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh vzat zpět pro pozdější chování odpůrce.

Pokud stěžovatel v závěru kasační stížnosti uvádí, že „skutečným rozhodnutím“ žalovaného, které zakládalo počátek běhu lhůty pro podání žaloby, byla až odpověď žalovaného na stížnost, kterou stěžovatel obdržel dne 25. 10. 2012, zapomíná, že ve věci nepodal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., ale žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Subjektivní dvouměsíční lhůta pro podání zásahové žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s. se tedy musí nutně odvíjet od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl o samotném tvrzeném nezákonném zásahu, tedy v daném případě ode dne 1. 8. 2012, kdy byl stěžovateli doručen zmiňovaný přípis žalovaného o neprovedení požadovaného záznamu do katastru nemovitostí, a nikoliv až od navazujícího úkonu, jímž bylo sdělení žalovaného o vyřízení stížnosti, které navíc rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu či § 65 odst. 1 s. ř. s. není.

Stěžovatel se domáhal soudní ochrany proti neprovedení požadovaného záznamu do katastru nemovitostí správním typem žaloby, tj. žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS), učinil tak ovšem až dne 4. 12. 2012 a tedy opožděně, neboť subjektivní dvouměsíční lhůta pro podání žaloby marně uplynula již dne 1. 10. 2012. Městský soud v Praze tuto žalobu po právu jako opožděnou dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, žalovaný byl naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšný, měl by tedy právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů, které mu ovšem v řízení o kasační stížnosti nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 10. října 2013

pokračování

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu