



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Mgr. et Mgr. V. S.**, zastoupen Mgr. Danielem Kauckým, advokátem se sídlem Janáčkovo nábřeží 51, Praha 5, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Středočeský kraj**, se sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2013, č. j. 6 A 1/2011 – 217,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce Mgr. et Mgr. V. S. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2013, č. j. 6 A 1/2011 – 217, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, která měla spočívat v neprovedení záznamu v katastru nemovitostí. Konkrétně se žalobce domáhal provedení záznamu svého předkupního práva s věcnými účinky k pozemkům parc. č. 1644/35, 1713/15, 1713/17, 1713/13, 1644/36, 1713/18, 1644/33, 1713/12, 1625/4, 1627/14, 1606/31, 1683/26, 1667/13, 1667/18, 1712, 1710/3, 1710/7 a 1713/4 v katastrálním území Lochovice, obec Lochovice, okres Beroun, evidovaným v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Beroun, na listech vlastnictví č. 3 a 10002. Ve věci městský soud rozhodoval poté, co bylo jeho předchozí usnesení o odmítnutí

žaloby zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, č. j. 7 Ans 3/2013 - 26, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z právního názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vyjádřeného v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 (č. 2206/2011 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná také na www.nssoud.cz). Vzhledem k tomu, že se žalobce domáhal učinění úkonu správního orgánu, který není ani rozhodnutím ve věci samé ani osvědčením, nelze učinit ani závěr o tom, že správní orgán je neučiněním tohoto úkonu nečinný. Na tom nemění nic ani skutečnost, že v době podání žaloby neexistovala jednotná judikatura správních soudů v otázce, jakým způsobem se lze domáhat soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že mu v souladu s tehdejší judikaturou nezbylo nic jiného než se svých práv domáhat žalobu proti nečinnosti, neboť žalovaný i přes prokázanou existenci předmětného předkupního práva odmítl provést vyznačení jeho existence v katastru nemovitostí formou záznamu, a byl tedy nečinný. Tento postup plně odpovídal postupu a praxi některých senátů Nejvyššího správního soudu a nemůže mu být nyní retroaktivně přičítán k tíži. Poslední úkon žalovaného se stal 14. 7. 2008 a rozhodnutí rozšířeného senátu bylo vydáno až 16. 11. 2010, kdy již s ohledem na uplynutí lhůty k podání žaloby dle ust. § 82 s. ř. s. nemohl na změnu judikatury reagovat. Přístup městského soudu tak znamená aplikaci nepřipustné retroaktivity (*nota bene* za situace, kdy sám městský soud retroaktivitu striktně odmítá) a případ *denegatio iustitiae*, když je mu *ex post* odmítáno ústavně garantované právo na přezkum zákonnosti postupu správního orgánu. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud nejprve její přípustnost z hlediska ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

pokračování

Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla. Pokud by se ovšem mimo tyto výjimky připustil stav, že v opakovaných kasačních stížnostech účastníci mohou měnit jejich rozsah a důvody mimo rámec předchozího závazného právního názoru či pokynu, zákaz opakovaného projednání věci kasačním soudem by se tím popřel. Citované ustanovení tedy limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným. Obdobně je třeba nahlížet na námitky, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Námitky, které již byly předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu v řízení o předchozí kasační stížnosti, a námitky, které nebyly v předchozí kasační stížnosti uplatněny, ačkoliv uplatněny být mohly, je tedy nutno považovat za nepřipustné (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 2 As 67/2010 - 105, nebo ze dne 6. 8. 2012, č. j. 2 As 40/2012 - 36).

Jelikož Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku ze dne 13. 6. 2013, č. j. 7 Ans 3/2013 - 26, posuzoval výlučně zákonnost odmítnutí žaloby ze strany městského soudu (tj. otázku procesně právní), a nikoliv věc samu, je ve světle výše uvedeného nutno považovat novou kasační stížnost směřující již proti meritornímu rozhodnutí za přípustnou.

V řízení o kasační stížnosti je jedinou spornou otázkou to, zda byl krajský soud oprávněn žalobu zamítnout na základě právního názoru, ke kterému dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, které bylo vydáno až po podání žaloby na ochranu proti nečinnosti stěžovatelem. Pro posouzení této sporné otázky je nejprve nutné přiblížit závěry rozšířeného senátu, jakož i judikatorní vývoj, který tomuto rozhodnutí předcházel.

Rozšířený senát ve zmíněném usnesení vyslovil, že „soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.“ Vyšel přitom z povahy úkonu spočívajícího v provedení, anebo neprovedení zápisu práv k nemovitosti záznamem: „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.“ Rozšířený senát proto vyloučil možnost podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nebo nečinnostní žaloby, neboť žalovaný nepochybně nemá povinnost vydat rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. ani osvědčení.

Jak vyplývá z rekapitulace judikatury provedené rozšířeným senátem, z předchozí judikatury nebylo zřejmé, zda se lze domoci soudní ochrany před neprovedením záznamu v katastru nemovitostí a případně jakým způsobem. Zcela jednoznačně však již v době podání žaloby v nyní posuzované věci (žaloba byla podána k poštovní přepravě dne 26. 8. 2008) judikatura vylučovala možnost podání nečinnostní žaloby (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, č. 670/2005 Sb. NSS, a ze dne 16. 8. 2007, č. j. 7 Ans 8/2006 - 67). V první řadě tedy není pravdivé tvrzení stěžovatele, že podával žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v souladu s tehdejší judikaturou. Navíc lze také konstatovat, že usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, nepřineslo žádnou změnu v posuzování možnosti podat nečinnostní žalobu k ochraně před neprovedením záznamu v katastru nemovitostí. Rozšířený senát totiž setrval na již dříve vyjádřeném stanovisku, že touto cestou se nelze domáhat soudní ochrany. Jedinou změnu, kterou usnesení rozšířeného senátu přineslo, bylo překonání dříve vysloveného právního názoru, že se nelze proti neprovedení záznamu v katastru nemovitostí bránit ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Již na základě výše uvedeného je kasační stížnost nedůvodná. Vycházel-li městský soud z právního názoru vysloveného v citovaném usnesení rozšířeného senátu, že se proti neprovedení záznamu v katastru nemovitostí nelze bránit nečinnostní žalobou, jednalo se o právní názor již dříve (před podáním žaloby v této věci) judikaturou opakovaně vyjádřený. Domáhal-li se stěžovatel (respektive jeho předchůdce) ochrany proti nečinnosti žalovaného podle ust. § 79 a násl. s. ř. s., uvedené usnesení rozšířeného senátu nijak neměnilo jeho postavení v soudním řízení (včetně věcné legitimace).

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud poznamenává, že i kdyby usnesení rozšířeného senátu představovalo v širším slova smyslu (nikoliv pouze v otázce možnosti využití nečinnostní žaloby) změnu ustálené judikatury, neznamenalo by použití v něm vyjádřeného právního názoru porušení práv stěžovatele a bylo by plně ústavně konformní.

V tomto směru lze odkázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), v němž se Ústavní soud podrobně zabýval otázkou temporálních účinků judikatury a jejich změn, kde mimo jiné vyslovil, že: „Soudní nalézání práva oproti tomu nelze (zpravidla) považovat za tvorbu právních předpisů, ale (jen) za jejich výklad a zpřesňování, s účinky *inter partes*, především pak

pokračování

toto z povahy věci působí "retroaktivně", neboť soud posuzuje (zpravidla) 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 případů, 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 uplatit ani obecný zákaz retroaktivity. [...] Pokud 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 závaznost", založenou na přesvědčivosti argumentace, autoritě a kompetencích nejvyšších soudních instancí, a v tom rámci na tom, že tato závaznost představuje právní mechanismus sjednocování práva - (zpravidla) na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti. [...] Současně však v případě, kdy odmítnutý právní výklad představoval ustálenou judikaturu především nejvyšších soudních instancí, její změna vykazuje (materiálně) zpětný účinek, jenž stojí proti principu právní jistoty a důvěry jednotlivce v právo. Z ústavního hlediska je tedy třeba řešit, zda a případně jakým způsobem lze poskytnout ochranu oprávněné důvěře dotčeného účastníka v právo, přičemž nutno brát v úvahu, že na straně jedné stojí zmíněný princip důvěry v právo, na straně druhé pak princip rovnosti v právech (čl. 1 Listiny) a soudcovské nezávislosti a vázanosti soudce zákonem (čl. 82 a čl. 95 odst. 1 Ústavy). [...] V obecné rovině lze vycházet především z toho, že změna judikatury obecných soudů - primárně s ohledem na princip rovnosti v právech (konkrétně v podobě zásady rovného použití práva) - nesmí být svévolná, což by bylo v případě, že by výklad a aplikace práva, představující odklon od dosavadní judikatury, postrádal racionální odůvodnění (tzn. nebyl by postaven na věcně přiléhavých důvodech, přičemž daná změna by se jevila jako náhlá, překvapivá, bez určité myšlenkové linie, a dané rozhodování by tak neslo známky nahodilosti) a současně by se ocital mimo rámec tzv. podústavního práva v důsledku toho, že by nerespektoval požadavky plynoucí z ochrany základních práv a svobod. [...] Na straně druhé neexistuje a nemůže existovat žádná garance proti změně judikatury jako takové; i když nenastane změna společenských poměrů, v právní oblasti dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musí mít možnost, jež přímo plyne z čl. 95 odst. 1 Ústavy, zakotvujícího vázanost soudce zákonem, dosavadní, na základě nově získaných poznatků nesprávný právní názor zvrátit, resp. překonat. [...] V případě, že změnu judikatury nelze považovat za svévolnou, a tedy ani rozpornou (v prvním sledu) s čl. 1 Listiny, stojí Ústavní soud před otázkou, zda existuje prostor pro vyvažování rozdílných zájmů (z hlediska principu proporcionality). [...] [V]yvažování zájmů v rámci tzv. testu proporcionality se obecně nejeví jako ideální právní nástroj, a tudíž je pro ně vhodné zvažovat i cestu jinou. Tou pak (primárně) je zohlednění principu důvěry v právo v rámci interpretace a aplikace tzv. podústavního práva, to samozřejmě za předpokladu, poskytuje-li toto adekvátní prostor; pro oblast civilního práva jako příklad možno uvést korektiv dobrých mravů ve smyslu § 3 odst. 1 občanského zákoníku [viz nálezn. sp. zn. II. ÚS 3168/09], v oblasti trestního práva pak může jít o omyl v právu ve smyslu § 19 trestního zákoníku. Pokud takový prostor neexistuje, lze k "neaplikaci" nového právního názoru z důvodů výše uvedených přistoupit spíše jen za výjimečných okolností."

Nově vyslovený „správný výklad“ právních předpisů v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, tedy dopadal na všechna zahájená soudní řízení s účinky ex tunc. Tento výklad přitom zjevně nebylo možné považovat za svévolný, neboť byl podrobně zdůvodněn a pro subjekty dotčené neprovedením záznamu v katastru

nemovitostí neznamenal restrikcí přístupu k soudu, nýbrž naopak otevření cesty dříve judikaturou zapovězené (tj. možnost využití zásahové žaloby). Zároveň stěžovateli, jenž podal nečinnostní žalobu, kterou tehdejší (ani následná) judikatura nepřipouštěla, nesvědčila oprávněná důvěra v to, že by bylo možné touto cestou proti neprovedení záznamu v katastru nemovitostí brojit. Pro odmítnutí závěrů vyjádřených v předmětném usnesení rozšířeného senátu tedy nebyl v projednávané věci žádný důvod.

Nejvyšší správní soud nesdílí ani přesvědčení stěžovatele, že mu byl postupem městského soudu odmítnut přístup k soudu (*denegatio iustitiae*). V rámci správního soudnictví měl stěžovatel (respektive jeho předchůdce) možnost podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Ačkoliv tato možnost nebyla zřejmá v době podání žaloby, po vydání usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98, si již musel být této možnosti stěžovatel vědom. Přesto neprovedl změnu své žaloby v tom směru, že by se namísto ochrany proti nečinnosti žalovaného nově domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku ze dne 13. 6. 2013, č. j. 7 Ans 3/2013 - 26, ze žaloby není pochyb o tom, že se stěžovatel žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného dle ust. § 79 a násl. s. ř. s. Tato skutečnost vyplývá z označení žaloby („*žaloba proti nečinnosti správního orgánu*“), z obsahu žaloby (např. „*Tím se však žalovaný dopustil zásadního porušení správního řádu a tedy i nečinnosti ve smyslu ustanovení § 79 SŘS [...].*“), formulace petitu i jeho uvození slovy „*žalobce navrhuje, aby soud v souladu s ustanovením § 81 SŘS vydal následující rozsudek*“. Splňovala-li žaloba veškeré náležitosti a nebyla-li nejasná ani vnitřně rozporná, nebyl dán žádný důvod stěžovatele vyzývat k jakýmkoliv doplněním či upřesněním žaloby. Bylo čistě na stěžovateli, zda bude nějakým způsobem reagovat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, nebo zda setrvá na svém stanovisku, že se lze domoci soudní ochrany nečinnostní žalobou. Je zcela lhostejné, zda stěžovatel na svém stanovisku setrval například z důvodu neznalosti judikatury nebo z důvodu snahy prosadit před soudy vlastní právní názor. V každém případě lze na něm spravedlivě žádat, aby nesl negativní důsledky spojené s volbou nesprávného postupu pro ochranu svých práv.

Snad jen na okraj lze zmínit, že stěžovateli se dostalo možnosti soudní ochrany jeho práv také v rámci civilního soudnictví cestou žaloby na určení existence předkupního práva (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 22 Cdo 1732/2010, dostupný na www.nsoud.cz). Také proto v daném případě nelze hovořit o *denegatio iustitiae*.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

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.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o

pokračování

kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 16. ledna 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu