



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase 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, 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 :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 5. 2014, č. j. 30 A 5/2012 - 147, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně A. P., Ing. R. H. a K. Z. domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 5. 2014, č. j. 30 A 5/2012 - 147 (dále jen „napadené usnesení“), a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) napadeným usnesením odmítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhaly ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovaly v neprovedení zápisu změny vlastnického práva záznamem a ve vrácení listin, které měly být podkladem k provedení záznamu. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně, po uplynutí objektivní dvouleté lhůty k jejímu podání. Rozhodnutími Okresního úřadu v Klatovech – pozemkového úřadu ze dne 3. 11. 1995, resp. 6. 11. 1995, č. j. PÚ 5604/95 D, resp. č. j. PÚ 5604/95 B (dále jen „Rozhodnutí pozemkového úřadu“), došlo k vydání v těchto rozhodnutích specifikovaných pozemků žalobkyním, případně jejich právním předchůdcům. Po vydání těchto rozhodnutí došlo k pochybnostem stran specifikace rozsahu vydaných pozemků. Proto byl zpracován Geometrický plán pro rozdělení pozemku č. 210/1107/2007 (dále jen „Geometrický plán“) a vydána listina Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Klatovy, ze dne 23. 4. 2003,

č. j. PÚ 5604/92, označená jako „*Upřesnění rozhodnutí vydaných Pozemkovým úřadem v Klatovech v roce 1995 pod čj. PÚ 5604/92 A – D*“ (dále jen „Upřesnění“). Podstatou tvrzení žalobkyně bylo to, že jim na základě těchto listin (a usnesení soudů v dědických věcech) svědčí vlastnické právo k většímu počtu pozemků, než k jakému je oprávnují zápisy v katastru nemovitostí. Podle krajského soudu došlo k ukončení řízení stran vlastnických práv založených rozhodnutími ze dne 3. 11. 1995 a 6. 11. 1995, upřesněných listinou Ministerstva zemědělství ze dne 23. 4. 2003, 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 majícímu podobu nezapsání vlastnického práva v rozsahu, v jakém jej žalobkyně následně požadovaly zapsat v roce 2011. Zákonná objektivní lhůta tak uplynula 12. 5. 2005.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podaly žalobkyně jako stěžovatelky (dále jen „stěžovatelky“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelky namítly, že svá tvrzení uplatnily pouze v řízení vedeném u žalovaného na základě podání ze dne 14. 12. 2011. Je proto nesprávné zjištění soudu, že stěžovatelky tvrdily existenci svého spoluvlastnického práva v řízení před správními orgány. Soud také učinil nesprávný závěr, že rozhodující pro počátek běhu lhůty pro podání žaloby jsou Rozhodnutí pozemkového úřadu, Geometrický plán a Upřesnění. Nezákonný zásah totiž podle žalobních tvrzení 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 (dále jen „Návrh“). Rozhodující mohla být až písemnost žalovaného ze dne 10. 1. 2012, označená jako „Oznámení o neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem“ (dále jen „Oznámení“). Soud dále učinil nesprávné a nepřezkoumatelné zjištění, že dle listin založených ve správním spise a dle údajů katastrálního úřadu došlo k ukončení řízení stran spoluvlastnických práv založených Rozhodnutími pozemkového úřadu, upřesněných Upřesněním dle Geometrického plánu ke dni 12. 5. 2003. Soud neupřesnil listiny založené ve správním spisu ani údaje katastrálního úřadu. Také učinil nesprávný závěr, že Upřesnění je rozhodnutím, neboť v té době žádné řízení nebylo vedeno. Upřesnění neoznačovalo pozemky, které stěžovatelky požadovaly zapsat do katastru nemovitostí v roce 2011. Ty označoval pouze Geometrický plán. Stěžovatelky ani jejich právní předchůdci nevěděli, v jakém rozsahu vyzval žalovaný pozemkový úřad k doplnění podání ze dne 24. 9. 2001 a v jakém rozsahu bude doplnění podání důležité pro zápis pozemků do katastru nemovitostí. Nevěděli tak, že v řízení č. j. Z-1327/2001-431 provedl zápis neúplně podle Upřesnění a nikoliv podle Geometrického plánu. Žalovaný tak postupoval v rozporu se svou výzvou, ve které požadoval oddělit části pozemků geometrickým plánem a nikoliv upřesnit pravomocná rozhodnutí další listinou, nadto nicotnou a s neúplným a nesprávným obsahem. Soud nepřihlédl k tomu, že žalovaný nepravdivě označuje Upřesnění jako rozhodnutí. Také nepřihlédl ke skutečnosti, že Upřesnění se netýká pozemků č. 135 a 108 (část). Ke 12. 5. 2003 sice mohlo dojít k nezákonnému zásahu majícímu podobu nezapsání vlastnického práva ve zbývajícím rozsahu, avšak nikoli k zásahu majícímu podobu nezapsání vlastnického práva dle podání ze dne 14. 12. 2011. Stěžovatelky proto navrhly, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Žalovaný odkázal na svá předchozí vyjádření a ztotožnil se s právním názorem krajského soudu. Není pravdou, že stěžovatelky nevěděly o tom, v jakém rozsahu vyzval dopisem ze dne 16. 12. 2002 pozemkový úřad k doplnění podání – předložení geometrického plánu. Tento dopis obdržely stejně jako Rozhodnutí pozemkového úřadu. Stěžovatelky, resp. jejich předchůdci se zúčastnili jednání, na kterém se shodli na upřesnění restituce. Na základě toho vydal pozemkový úřad Upřesnění, kterým pozemky specifikoval. Tuto listinu obdržely stěžovatelky, resp. jejich předchůdci. Není tak pravdou, že by nevěděly, že žalovaný provedl zápis pouze k vydávaným pozemkům. Spatřují-li zásah v neprovedení zápisu vlastnických práv, pak jako počátek běhu lhůty je nutno brát 12. 5. 2003. Zápis k daným pozemkům nebyl již tehdy proveden a v témže roce byly tyto skutečnosti stěžovatelkám, resp. jejich předchůdcům známy. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Při předběžném hodnocení zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu sedmý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že v judikatuře zdejšího soudu existují názorové rozpory v otázce běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (dle ust. § 84 odst. 1 s. ř. s.), spočívajícím v neprovedení zápisu práv do katastru nemovitostí záznamem. Věc proto postoupil usnesením ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 As 107/2014 - 36, rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát v dané věci rozhodl usnesením ze dne 13. 11. 2015, č. j. 7As 107/2014 - 53 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), jímž vyslovil právní názor ke sporným právním otázkám a věc vrátil k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu proto přistoupil k přezkumu kasační stížností napadeného usnesení krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnily stěžovatelky v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadené usnesení krajského soudu je třeba zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Předně je nutno poznamenat, že předmětem řízení o kasační stížnosti je v daném případě posouzení zákonnosti odmítnutí žaloby pro opožděnost. Nejvyšší správní soud se proto nemůže vyjadřovat k meritu věci (tj. k otázce, zda se žalovaný skutečně dopustil nezákonného zásahu), které nebylo řešeno ani krajským soudem. Není proto na místě posuzovat otázku zákonnosti či nicotnosti Upřesnění nebo to, zda žalovaný postupoval v rozporu se svou výzvou ze dne 16. 12. 2002, jak stěžovatelky namítají. Jestliže krajský soud shledal, že nebyly splněny procesní podmínky pro projednání žaloby (její včasnost), nemohl se uvedenými otázkami zabývat, a nemůže se jimi proto nyní zabývat ani Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku, v níž stěžovatelky označují za nesprávné zjištění krajského soudu, že „*toto* [zřejmě existenci svého vlastnického práva k většímu počtu pozemků, než ke kterým byl v roce 2003 proveden zápis jejich vlastnického práva] *žalobkyně tvrdily v řízení před správními orgány*“. Stěžovatelky totiž přes obsáhlou argumentaci k této otázce vůbec neuvádějí, jak by se tato nesprávnost mohla promítnout do nezákonnosti napadeného usnesení (tj. nezákonnosti závěru o opožděnosti

žaloby). Polemika stěžovatelek se jeví jako pouhý poukaz na nesprávnost izolovaného tvrzení krajského soudu bez konkrétního vztahu k důvodům rozhodnutí. Kasační stížnost proto není v této části vůbec způsobilá závěr krajského soudu, který je nosným důvodem napadeného usnesení (závěr o opožděnosti žaloby), jakkoliv vyvrátit. Pro úplnost lze dodat, že případná nesprávnost izolované věty obsažené v odůvodnění rozhodnutí soudu nezakládá ani jeho nesrozumitelnost, respektive nepřezkoumatelnost.

Důvodnou však byla shledána námitka, že žaloba nemohla být opožděná, neboť počátek běhu lhůty pro její podání je nutno odvíjet od doručení Oznámení ze dne 10. 1. 2012.

Pro posouzení této námitky je rozhodující interpretace ust. § 84 odst. 1 s. ř. s. a posouzení, co konkrétně je v nyní projednávané věci tvrzeným nezákonným zásahem a kdy tento zásah nastal.

Podle ust. § 84 odst. 1 s. ř. s. 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.

Při interpretaci citovaného ustanovení je nutno vyjít ze závěrů, které učinil ve vztahu k provedení nebo neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem v této věci rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 11. 2015, č. j. 7 As 107/2014 - 53.

Nejprve vyšel z toho, že „[z]ásah 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.“

Co se týče běhu lhůt při nečinnosti (neprovedení záznamu a vrácení listin s případným sdělením důvodů, popř. absolutní nečinnost), řídil se rozšířený senát následujícími úvahami: „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.). 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. 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.

pokračování

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. 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. 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 lhůta je nutno odvíjet od marného uplynutí lhůty k provedení zápisu záznamem dle tohoto prvního návrhu.“

Na základě těchto úvah pak rozšířený senát 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.“

Ve světle těchto závěrů rozšířeného senátu dospěl Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci k závěru, že neprovedení zápisu vlastnického práva stěžovatelek do katastru nemovitostí záznamem na základě jejich Návrhu ze dne 14. 12. 2011 bylo samostatným zásahem žalovaného, odlišitelným od zásahu, který mohl spočívat v neprovedení zápisu (byť by se mohlo jednat o provedení prakticky téhož zápisu) již v roce 2003.

Lze souhlasit s tím, že provedení zápisu vlastnického práva záznamem pouze k některým pozemkům v roce 2003 implicitně zahrnovalo také neprovedení zápisu vlastnického práva záznamem k dalším pozemkům uvedeným v Geometrickém plánu ve spojení s Rozhodnutími pozemkového úřadu. Jestliže byl žalovaný při provádění zápisu těchto práv nečinný, bylo by možné konstatovat, že tato nečinnost trvá již od roku 2003. Nicméně po nevyhovění Návrhu ze dne 14. 12. 2011 nabyla tato nečinnost kvalitativně

natolik odlišnou povahu, že ji je nutno vnímat jako nový jedinečný zásah žalovaného. Tento zásah se totiž od původního zásahu odlišuje v následujících skutečnostech:

1. Původní „podnět“ k provedení zápisu (zaslání listin, které měly být podkladem pro zápis) podával odlišný subjekt – Okresní úřad v Klatovech, Okresní pozemkový úřad.
2. Okresní úřad v Klatovech, Okresní pozemkový úřad, zaslal žalovanému také Upřesnění, z čehož je zřejmé, že jeho záměrem bylo provedení zápisu v katastru nemovitostí pouze ve vztahu k pozemkům uvedeným v Upřesnění. Záměrem stěžovatelek při podání jejich Návrhu bylo naproti tomu provedení zápisu v katastru nemovitostí ve vztahu k pozemkům neuvedeným v Upřesnění.
3. Argumentace obsažená v Návrhu nebyla žalovanému předložena při provádění zápisu v roce 2003.

S ohledem na tyto zásadní odlišnosti proto nelze v žádném případě hovořit o opakovaném, obsahově shodném návrhu na provedení záznamu podaném touž osobou nebo jejím právním nástupcem, který dle rozšířeného senátu nemůže vyvolat nový běh lhůt pro podání žaloby. Naopak Návrh byl podán odlišnými osobami, nejednalo se z jejich strany o opakovaný návrh a byl navíc obsahově odlišný. Obsahová odlišnost spočívá jednak v odlišném záměru (dosažení zápisu v katastru nemovitostí ve vztahu k odlišným pozemkům), jednak ve zcela nově uváděných skutečnostech a argumentech (zejména poukaz na vady Upřesnění). Nevyhovění kvalitativně zcela odlišnému Návrhu podanému odlišnými osobami tak představovalo nový zásah žalovaného.

Měl-li být zápis záznamem na základě Návrhu proveden, měl být dle ust. § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb., katastrální zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2013, proveden ve lhůtě 30 dnů od obdržení Návrhu. Návrh žalovaný obdržel dne 14. 12. 2011. Třicetidenní lhůta pro provedení zápisu uplynula v pondělí 16. 1. 2012. Ještě před uplynutím této lhůty dne 12. 1. 2012 obdržely stěžovatelky Oznámení ze dne 10. 1. 2012. Objektivní lhůta pro podání žaloby tak počala plynout dne 16. 1. 2012 a subjektivní dne 12. 1. 2012. Jelikož byla žaloba podána u krajského soudu osobně dne 2. 2. 2012, byla podána jak ve dvouleté objektivní lhůtě, tak ve dvoutměsíční subjektivní lhůtě dle ust. § 84 odst. 1 s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že žaloba byla stěžovatelkami podána po uplynutí zákonné objektivní lhůty.

Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu dovodil, že kasační stížnost stěžovatelek proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 5. 2014, č. j. 30 A 5/2012 - 147, je opodstatněná, a proto napadené usnesení podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

pokračování

Jelikož krajský soud v dalším řízení bude muset přistoupit k věcnému projednání žaloby, bude také na místě zjistit okruh možných osob zúčastněných na řízení a postupovat vůči nim v souladu s ust. § 34 s. ř. s. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS), institut osoby zúčastněné na řízení je analogicky uplatnitelný též na řízení na ochranu před nezákonným zásahem (ust. § 82 a násl. s. ř. s.). V případě úspěchu žaloby se přitom nabízí, že by mohly být zápisem vlastnického práva žalobkyň k uvedeným pozemkům přímo dotčeny přinejmenším osoby, které jsou v současnosti evidované v katastru nemovitostí jako vlastníci těchto pozemků.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. listopadu 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu