



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Z. N.**, zastoupená advokátem Mgr. Petr Mikešíkem, se sídlem Novotného lávka 200/5, Staré Město, Praha 1, proti žalovanému: **Obecní úřad Velké Přílepy**, se sídlem Pražská 162, Velké Přílepy, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti výrokům II., III. a IV. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2019, č. j. 43 A 156/2018 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení výroku II., III. a IV. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2019, č. j. 43 A 156/2018 - 41, (dále „napadené usnesení“), jímž městský soud výrokem I. vyloučil žalobu proti rozhodnutí žalovaného, kterým v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí změnil označení způsobu využití domu č. p. X na pozemku parc. č. st. X v katastrálním území H. v Čechách v obci H. z „bytového domu“ na „rodinný dům“, k samostatnému řízení, výrokem II. odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

spočívající ve změně zápisu údaje o způsobu využití domu č. p. X na pozemku parc. č. st. X. v katastrálním území H. v Čechách v obci H. v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí z „bytového domu“ na „rodinný dům“, výrokem III. rozhodl o náhradě nákladů řízení a výrokem IV. pak o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobkyni.

[2] V žalobě ze dne 1. 11. 2018 žalobkyně uvedla, že je spoluvlastnicí domu č. p. X na pozemku parc. č. st. X v k. ú. H. v Čechách, přičemž vlastní 3 jednotky. Bytové jednotky jsou podle ní od počátku koncipovány jako samostatné byty a mezi jejich vlastníky není žádný rodinný vztah. Popsala dále, že v roce 2003 vydal žalovaný dodatečné stavební povolení na stavbu – stavební úpravy hospodářského objektu – přestavba stájí na byty formou řadového domu (byty byly povoleny z důvodu, že územní plán obce H. nepovoluje v dané lokalitě žádné „řadové rodinné domy“, nýbrž pouze rodinné domy samostatně stojící, dvojdomy a bytové domy). V roce 2009 vydal žalovaný příslušné kolaudační rozhodnutí na povolení užívání stavby řadový dům. Předmětný dům byl rovněž v katastru nemovitostí veden jako bytový dům. V roce 2016 podala žalobkyně žádost o stavební povolení, kterou se domáhala změny užívání původní hobby místnosti v přízemí domu na dva byty; v průběhu řízení byla změněna místní příslušnost stavebního úřadu z důvodu vyloučení všech úředních osob příslušného stavebního úřadu žalovaného. V lednu 2018 zaslal žalovaný stavebnímu úřadu stanovisko, že předmětný dům je řadovým rodinným domem, bytové domy se v řadové zástavbě nepovolily, daná stavba je užívána dle kolaudačního rozhodnutí jako řadový dům o 3 bytových jednotkách, požadovaná změna je dle žalovaného v rozporu se schválenou územní studií. Toto stanovisko podle žalobkyně neodpovídá skutečnosti. S ohledem na podjatost úředních osob žalovaného měla žalobkyně za to, že nemohly jakýmkoli způsobem ovlivňovat předmětné řízení, což se však stalo. V rámci předmětného správního řízení nadto žalobkyně zjistila, že předmětný dům je nyní veden jako rodinný dům, na což reagovala žádostí k Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu o opravu nesprávného zápisu na bytový dům, na kterou katastrální úřad reagoval sdělením, že ke změně způsobu využití předmětné budovy došlo v katastrálním operátu v lednu 2017 na základě převzetí způsobu využití jako referenčního údaje z Registru územní identifikace a adres (RÚIAN), editorem tohoto referenčního údaje je příslušný stavební úřad, který údaj do tohoto registru zaslal; katastrální úřad přitom kontaktoval stavební úřad žalovaného, který potvrdil, že zápis předmětné stavby je správný. Žalobkyně z toho dovozovala, že změnu způsobu využití předmětného domu v RÚIAN z bytového domu na rodinný dům provedl stavební úřad žalovaného, nadto v době, kdy byla příslušná pracovnice vyloučena z projednávání věci pro podjatost, a že je tak zasahováno do jejích práv.

[3] V **napadeném usnesení** městský soud popsal průběh soudního řízení a postup žalobkyně v něm. Jelikož žalobkyně následně uvedla, že podává jak žalobu proti rozhodnutí, tak i žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, k tomu soud vyložil, že tyto žalobní typy podléhají rozdílným procesním pravidlům, proto bylo na místě podle krajského soudu žalobu proti správnímu rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání. Ve vztahu k předmětné žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se zabýval otázkou její včasnosti v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18, přičemž konstatoval, že změna zápisu způsobu užívání v registru územní identifikace, adres a nemovitostí není trvajícím zásahem, ale jednorázovým zásahem s trvajícím důsledky. Na

pokračování

projednávanou věc tak dle názoru soudu plně dopadají závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 351/2018, v němž uvedl, že zápis měsíce a roku odstranění stavebního objektu v registru územní identifikace (resp. v informačním systému územní identifikace) není trvající zásah, ale jednorázový zásah s trvajícím důsledkem. K obdobnému posouzení stran charakteru zápisu a včasnosti zásahové žaloby dospěl Nejvyšší správní soud stran zápisů v katastru nemovitostí. Trvalost zásahu nelze dle soudu spatřovat ani v tvrzeném ovlivnění jiného řízení, které může představovat již pouze nepřímý důsledek jednání žalovaného. Žalobkyně se o jednání, v němž spatřuje nezákonný zásah, dozvěděla nejpozději ze sdělení Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj ze dne 8. 2. 2018. Ačkoli není zřejmé, kdy toto sdělení žalobkyně obdržela, z žádosti žalobkyně o nápravu nesprávného a nezákonného úředního postupu ze dne 28. 6. 2018 vyplývá, že žalobkyně k tomuto dni disponovala relevantními informacemi, které jí umožnily usoudit, že jde o jednání veřejné správy, v čemž jednání spočívá a že je zaměřeno proti ní. Pokud by subjektivní lhůta pro podání žaloby počala běžet až dne 29. 6. 2018, uplynula by dne 29. 8. 2018; žalobkyně však podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem až dne 1. 11. 2018, tedy zjevně po uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty. Jelikož zákon o základních registrech neupravuje žádné jiné právní prostředky ochrany či nápravy, které by bylo třeba před podáním žaloby vyčerpat, přičemž tímto prostředkem není ani podání stížnosti dle správního řádu, nemohlo podání žalobkyně ze dne 29. 6. 2018 počátek běhu subjektivní lhůty oddálit. Proto krajský soud předmětnou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl pro opožděnost.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v podané **kasační stížnosti** uvedla, že se dovolává kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Popsala, že se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN) změnil označení způsobu využití předmětného domu z „bytového domu“ na „rodinný dům“, což považuje za šikanu. Zopakovala celou genezi stran povolování předmětného domu, přičemž trvala na tom, že změnu způsobu využití předmětného domu provedla pracovnice stavebního úřadu žalovaného v době, kdy byla vyloučena z projednání žádosti stěžovatelky o stavební povolení pro změnu užívání hobby místnosti na dva byty. Stěžovatelka vyzvala žalovaného dopisem ze dne 28. 6. 2018 k nápravě závadného stavu, ten jí však v srpnu 2018 odpověděl, že zápis v RÚIAN je proveden správně. Stěžovatelka tvrdila, že jednání žalovaného protiprávně zasahuje do jejích práv a oprávněných zájmů a že se krajský soud měl věci meritorně zabývat. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 351/2018 nepovažuje za správný, neboť v daném soudním rozhodnutí se jednalo o změnu odpovídající skutečnému stavu po odstranění stavby, nyní se však stěžovatelka domáhá odstranění trvajícího nezákonného zásahu, který neodpovídá skutečnosti a jehož se žalovaný dopustil v úmyslu poškozovat stěžovatelku ve stavebním řízení, z něhož byl vyloučen. Trvala na tom, že dokud tento stav trvá, jsou její práva omezována, což má vliv i na probíhající stavební řízení. Ze strany žalovaného jde o nezákonný trvající zásah do jejích práv a oprávněných zájmů, který jí soustavně brání ve změně 2 nebytových jednotek na bytové jednotky.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisu ze dne 10. 7. 2019, v němž odkázal na své vyjádření k žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, kasační stížnost **není důvodná**.

[8] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti částečně nesprávně podřadila důvod podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud totiž stěžovatel kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004). Naplnění tohoto důvodu přitom může založit i to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98.

[9] Nejvyšší správní soud ale je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatelky důvodná a zda je napadený zásah spočívající ve změně zápisu údaje o způsobu využití domu č. p. X na pozemku parc. č. st. X v katastrálním území H. v Čechách v obci H. v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí z bytového domu na rodinný dům nezákonný či nikoli.

[10] Za stěžejní Nejvyšší správní soud považuje to, zda na projednávaný případ a posouzení včasnosti předmětné žaloby dopadají závěry učiněné v rozsudku tohoto soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 351/2018 – 22, podle kterého *„Pro počátek běhu subjektivní lhůty je určující „vědomost žalobce o nezákonném zásahu“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS). Lhůta počíná běžet „ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah“ [viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS (dále jen „rozsudek rozšířeného senátu ve věci HOPR“), odstavec 26]. Konkrétně se jedná o „okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu“ [viz rozsudek rozšířeného senátu ve věci HOPR, bod 27, který odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS (dále jen „rozsudek rozšířeného senátu ve věci EUROVIA“)]. Posledně citovaný závěr NSS v rozsudku rozšířeného senátu ve věci HOPR je podle soudu správný i po zrušení rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA (k tomu viz níže odstavce [21] a [22]).*

pokračování

Soud si je vědom, že Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušil rozsudek rozšířeného senátu ve věci EUROVIA. K počátku lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. uvedl, že „v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité - ačkoliv rozšířený senát této tezi nepřál - rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů. Ústavní soud souhlasí s rozšířeným senátem, že k posouzení povahy zásahu nestačí pouze tvrzení žalobce. Správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má. Pokud v té souvislosti ovšem dojde k opačnému závěru než žalobce (např. nebude mít za to, že napadený zásah je trvalý, což bude mít dopad na počítání lhůty k podání žaloby a její včasnost), musí dát žalobci možnost na tento odlišný pohled soudu reagovat.V případě stále neukončeného trvajících zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu ‚dozvěděl se‘ (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu ‚dozvídá‘, a výklad pojmu ‚došlo‘ (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu ‚dochází‘. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu.“ (viz odstavec 43 uvedeného nálezu).

Na posuzovaný případ však uvedené závěry Ústavního soudu nedopadají, neboť zápis měsíce a roku odstranění stavebního objektu v registru územní identifikace (resp. v informačním systému územní identifikace) nepředstavuje trvalý zásah, ale jednorázový zásah s trvajícím důsledkem. Kasační soud má za to, že pro posouzení této otázky lze plně vyjít z judikatury NSS týkající se zápisu v katastru nemovitostí záznamem podle zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve spojení se zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon) /dále jen „katastrální zákon 1992“/ [popř. podle v současné době platného a účinného zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon 2013“)]. Podle ní se jedná o jednorázový zásah s trvajícím důsledkem (nikoli zásah trvalý), přičemž „den, kdy byl záznam (faktický úkon) proveden, a tedy kdy k zásahu došlo, je ... objektivně dán“ a „počátek běhu subjektivní lhůty ... se odvíjí od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl, že k zásahu došlo“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014 - 53, č. 3334/2016 Sb. NSS, odstavce 53 a 54). Ke shodnému závěru dospěl NSS i po vydání zrušujícího nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18 (viz rozsudek ze dne 31. 5. 2018, č. j. 4 As 116/2018 - 65, odstavec 11).

Registr územní identifikace, který je veřejným seznamem (§ 30 odst. 1 zákona o základních registrech), obsahuje údaje o územních prvcích a územně evidenčních jednotkách (§ 31 a 32 zákona o základních registrech). Měsíc a rok odstranění stavebního objektu je technickoekonomickým atributem stavebního objektu, jenž zapisuje stavební úřad do informačního systému územní identifikace (§ 42 odst. 3 a § 39 odst. 2 zákona o základních registrech), a to do 3 pracovních dnů ode dne, kdy se o odstranění stavebního objektu dozví (§ 12 odst. 3 vyhlášky o registru územní identifikace). Rovněž katastr nemovitostí je veřejným seznamem, jenž plní zčásti obdobné funkce jako registr územní identifikace (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, odstavec 28). Některé údaje evidované v katastru nemovitostí ostatně zapisuje katastrální úřad i do registru územní identifikace [např. druh pozemku; viz § 42 odst. 5 písm. b) zákona o základních registrech]. Případně naopak, některé údaje mohou být do katastru nemovitostí čerpány z registru územní identifikace (srov. § 6a odst. 1 katastrálního zákona 1992, resp. § 32 odst. 1 katastrálního zákona 2013). Pro posuzovanou věc je však především podstatné, že se v obou případech jedná o provedení zápisu do státem vedeného veřejného seznamu, v němž jsou evidovány údaje o nemovitých věcech (jejich součástech), přičemž provedení konkrétního zápisu

do registru územní identifikace (resp. informačního systému územní identifikace) i do katastru nemovitostí záznamem jsou faktické úkony obsahově jedinečné (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 107/2014 - 53, odstavec 51).“

[11] V projednávané věci s ohledem na petit žaloby ze dne 1. 11. 2018, který je pro správní soud závazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197), je zjevné, že stěžovatelka brojila proti změně zápisu údaje o způsobu využití domu č. p. X na pozemku parc. č. st. X v katastrálním území H. v Čechách v obci H. v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí. Spor se tedy týkal zápisu do stejného registru, jaký byl posuzován ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 351/2018, tj. do základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí vedené podle ustanovení § 3 písm. c) ve spojení s ustanovením § 29 a násl. zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů. Závěry Nejvyššího správního soudu byly učiněny ve vztahu k této právní úpravě bez ohledu na to, zda se žalobce domáhal zápisu neexistující skutečnosti, nebo naopak odstranění údajně vadného zápisu, jak v projednávané věci dovozuje stěžovatelka, neboť v případě posuzování procesních podmínek, jak bylo výše uvedeno, Nejvyšší správní soud neposuzuje věcnou správnost a důvodnost žaloby (tj. zda zápis v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí odpovídá skutečnosti nebo zda se má změnit). Výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu dle svého odůvodnění zjevně není vázán pouze na skutkové okolnosti určitého případu (tj. zda se žalobce domáhal zapsání neexistující skutečnosti, nebo nápravy nesprávného zápisu, jako je tomu dle tvrzení stěžovatelky v projednávané věci), ale obecně se vyjadřuje k právnímu charakteru zápisu do tohoto registru a možnostem obrany vůči němu. S ohledem na to, že závěry Nejvyššího správního soudu se týkají právní otázky, jsou plně přenositelné i na nyní projednávanou kauzu, bez ohledu na to, proti jakému „typu“ zápisu se stěžovatelka s ohledem na skutkové okolnosti daného případu brání.

[12] Nejvyšší správní soud přitom v kasační argumentaci neshledává nic, co odůvodnilo odchýlení se od výše uvedených závěrů, případně postoupení věci rozšířenému senátu – srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009 – 98; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77.

[13] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že se stěžovatelka o předmětném zápisu do základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí dověděla nejpozději ze sdělení Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj ze dne 8. 2. 2018, který ji musel být nejpozději znám v červnu 2018, kdy podala žádost o nápravu nesprávného a nezákonného úředního postupu. Žaloba podaná 1. 11. 2018 je proto zjevně opožděná.

[14] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení;

pokračování

žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. srpna 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu