



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zastoupený Mgr. ICLic. Štěpánem Šťastníkem, advokátem, sídlem Olomoucká 153/25, Opava, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Opavě**, sídlem Praskova 194/11, Opava, týkající se žaloby o přezkoumání sdělení žalovaného ze dne 25. 2. 2020, č. j. ZKI OP-S-1/145/2020-5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 5. 2020, č. j. 22 A 45/2020 - 8,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Podáním ze dne 23. 9. 2019 požádal žalobce Katastrální úřad pro Moravskoslezský kraj, Katastrální pracoviště Ostrava (dále jen „katastrální úřad“), o zápis poznámky spornosti na základě jím podané a katastrálnímu úřadu předložené ústavní stížnosti směřující proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 5. 2019, č. j. 22 Cdo 1286/2019 - 404, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 11. 2018, č. j. 11 Co 15/2018 - 361, a

proti rozsudku Okresního soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2017, č. j. 26 C 388/2015 - 251, ve znění doplňujícího rozsudku ze dne 7. 3. 2018, č. j. 26 C 388/2015 - 277, kterými soudy rozhodly o určení vlastnického práva k pozemku parc. č. X v kat. území S. B. v neprospěch žalobce. Katastrální úřad přípisem ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. Z-8254/2019-807, žalobci sdělil, že na základě předložené ústavní stížnosti poznámku spornosti nelze zapsat, neboť k probíhajícím řízením o ústavních stížnostech lze v katastru nemovitostí evidovat jediné tzv. „upozornění“. Vyzval proto žalobce, aby své podání v tomto smyslu upravil ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy. Stěžovatel trval na zápisu poznámky spornosti. Katastrální úřad proto sdělením ze dne 15. 11. 2019, sp. zn. Z-8254/2019-807, žalobci jeho původní podání (včetně všech příloh) vrátil a informoval ho o důvodech, proč zápis požadované poznámky neprovedl. Žalobce zaslal katastrálnímu úřadu další podání ze dne 9. 12. 2019 označené jako odvolání, jímž brojil proti poslední uvedenému sdělení katastrálního úřadu, které považoval za správní rozhodnutí. Katastrální úřad toto podání postoupil žalovanému, který svým sdělením ze dne 25. 2. 2020, č. j. ZKI OP-S-1/145/2020-5, žalobci oznámil, že sdělení katastrálního úřadu ze dne 15. 11. 2019 není správním rozhodnutím, a proto se proti němu nelze odvolat. Písemnost žalobce označenou jako odvolání žalovaný posoudil podle jejího obsahu jako stížnost a postoupil ji k vyřízení zpět katastrálnímu úřadu.

[2] Sdělení žalovaného napadl žalobce správní žalobou, v níž tvrdil, že žalovaný byl povinen o jeho odvolání rozhodnout správním rozhodnutím, což také materiálně učinil. Žalovaný se však nezabýval odvolacími námitkami věcně, a proto žalobce požadoval napadené sdělení žalovaného zrušit. Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) v záhlaví označeným usnesením žalobu odmítl. Napadené sdělení žalovaného nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť se jím nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují veřejná subjektivní práva a povinnosti žalobce; posoudil je jako sdělení ve smyslu § 154 správního řádu, nikoli jako správní rozhodnutí o odvolání. Jako „pouhé“ sdělení a nikoli správní rozhodnutí krajský soud vyhodnotil rovněž sdělení katastrálního úřadu ze dne 15. 11. 2019, které předcházelo žalobou napadenému sdělení žalovaného a které žalobce považoval za prvoinstanční správní rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nesprávně posoudil povahu napadeného sdělení. Stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že opomenul jeho argumentaci opírající se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že *„pojem "rozhodnutí" je třeba chápat jako jakýkoli individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení“*. V případě stěžovatele měla zapsaná poznámka spornosti nepřímě chránit jeho vlastnické právo a také práva všech, s nimiž by knihovní vlastník dotčeného pozemku chtěl právně jednat po dobu řízení o ústavní stížnosti. Vyznačení poznámky považoval stěžovatel za své veřejné subjektivní právo a v kasační stížnosti dále popsal nakládání s pozemkem jeho knihovním vlastníkem v období po nezapsání požadované poznámky katastrálním úřadem.

pokračování

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti stručně shrnul vývoj celého případu a poukázal na právní úpravu vyřizování stížností, z níž vycházel. Podání stěžovatele ze dne 9. 12. 2019 vyhodnotil jako stížnost, kterou postoupil zpět k vyřízení katastrálnímu úřadu, neboť jako nadřízený správní orgán byl příslušným pouze k vyřízení opakované stížnosti. Žalovaný se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že sdělení ze dne 25. 2. 2020 napadené žalobou není rozhodnutím, které by zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobce.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Důvody kasační stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť stěžovatel napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby pro namítanou nezákonnost.

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Jádrem sporu v souzené věci spočívá v odpovědi na otázku, zda sdělení katastrálního úřadu o neprovedení zápisu poznámky do katastru nemovitostí, resp. sdělení žalovaného jako nadřízeného správního orgánu, kterým bylo podání stěžovatele označené jako odvolání vyřízeno, jsou rozhodnutími správního orgánu, proti kterým lze podat žalobu dle § 65 a násl. s. ř. s. Předmětem řízení o kasační stížnosti je tedy posouzení otázky přípustnosti žaloby, nikoli to, zda konkrétní poznámka, jejíž zápis stěžovatel po katastrálním úřadu požadoval, měla či neměla být do katastru nemovitostí zapsána.

[8] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[9] Podle § 82 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[10] Ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), upravuje, že *není-li stav zapsaný v katastru v souladu se skutečným právním stavem, osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, se domáhá odstranění nesouladu, a prokáže-li, že své právo uplatnila u soudu, zapíše se na její žádost do katastru poznámka spornosti zápisu.* Podle odst. 3 téhož ustanovení zákona platí, že *vyhoví-li soud žalobě, o které je zapsána poznámka spornosti zápisu, vymaže katastrální úřad všechny zápisy, vůči nimž poznámka spornosti zápisu působí.*

[11] Podle § 26 katastrálního zákona se *pro zápis a výmaz poznámky použijí přiměřeně ustanovení o zápisu a výmazu záznamem.* Zápis a výmaz záznamem je upraven v § 21 katastrálního zákona, podle kterého *katastrální úřad zjistí, zda je návrh na záznam podán oprávněnou osobou, zda je předložená listina bez chyb v psaní a počtech a bez jiných zřejmých nesprávností a zda navazuje na dosavadní zápisy v katastru. Je-li listina způsobilá k tomu, aby*

na základě ní byl proveden záznam do katastru, katastrální úřad záznam provede; jinak tomu, kdo listinu předložil, sdělí písemně důvody, pro které záznam proveden nebyl, a listinu mu vrátí (pozn.: zvýraznění podtržením provedl zde i dále v citacích Nejvyšší správní soud).

[12] Již za účinnosti předchozí právní úpravy (zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem) dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, k následujícímu závěru: „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.“ [bod 35]; a již tehdy předjímal, že „judikatura v budoucnu zřejmě vyjasní, že i některé další typy zápisů do katastru nemovitostí (zejm. poznámky podle § 9 až § 10 zákona o zápisech) jsou podrobeny soudní kontrole ve správním soudnictví“ [bod 28]. Následně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011 - 68, č. 2600/2012 Sb. NSS, vztáhl citované závěry rozšířeného senátu rovněž na právní institut poznámek dle předchozí právní úpravy: „Zápisem poznámky katastrální úřad o ničem nerozhoduje a toliko zaznamenává právní skutečnosti nastalé nezávisle na vůli osob, kterým náleží věcná práva k nemovitostem evidovaným v katastru. Z tohoto důvodu poznámka stejně jako záznam představuje pouhý faktický úkon spočívající v provedení nebo neprovedení zápisu do státem vedené evidence nemovitostí, a pro absenci formy správního rozhodnutí tak zde nepřipadá v úvahu soudní ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.“ Ohledně volby správního žalobního typu shrnul, že „soudní ochrany proti provedení či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí podle § 9 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem 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.“ Po přijetí současné právní úpravy (tj. katastrálního zákona z roku 2013) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 1. 2016, č. j. 7 As 290/2015 - 19, vyslovil platnost závěrů přijatých k povaze zápisů poznámek dle předchozí právní úpravy (včetně tomu odpovídajícímu žalobnímu typu) rovněž pro právní úpravu současnou: „Provedení či neprovedení zápisu poznámky spornosti podle katastrálního zákona z roku 2013 představuje pouze faktický úkon, a to pozitivní (provedení poznámky), nebo negativní (neprovedení poznámky) anebo absolutní nečinnost katastrálního úřadu (nekonání vůbec). Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že proti provedení či neprovedení zápisu poznámky spornosti podle ust. § 24 odst. 1 katastrálního zákona z roku 2013 se lze bránit zásahovou žalobou.“ Na posledně citovaný rozsudek navazují také další rozsudky Nejvyššího správního soudu (např. ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 As 65/2017 - 49, nebo ze dne 6. 2. 2020, č. j. 2 As 79/2019 - 61).

[13] Z § 21 ve spojení s § 26 katastrálního zákona, který katastrálnímu úřadu ukládá povinnost pouze písemně sdělit důvody, pro které poznámka nebyla zapsána, a vrátit listinu tomu, kdo ji předložil, vyplývá, že stejně jako u předchozí právní úpravy neměl zákonodárce v úmyslu podrobit provedení či neprovedení zápisu (výmazu) poznámky proceduře běžného správního řízení, jaká probíhá ve věcech vkladů (srovnej § 11 až § 18 katastrálního zákona). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu shrnuté výše vyplývá, že neprovedení zápisu poznámky je negativním faktickým úkonem, který lze jako omisivní zásah žalovat přímo zásahovou žalobou v okamžiku, kdy se o něm žadatel o

pokračování

zápis poznámky dozví. Sdělení důvodů, proč zápis poznámky proveden nebyl, je tedy pouhou informací, kterou katastrální úřad v souladu se zákonem sděluje osobě, která předložila listinu a na jejím základě požadovala zápis poznámky do katastru nemovitostí.

[14] Pokud tedy stěžovatel nesouhlasil s nezapsáním poznámky, čímž mělo dojít k tvrzenému zásahu do jeho veřejných subjektivních práv, měl tento zásah katastrálního úřadu (v podobě nekonání) napadnout zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. Sdělení katastrálního úřadu o nezapsání poznámky ze dne 15. 11. 2019 není správním rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, proti kterému by bylo možné podat odvolání; a není ani rozhodnutím, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti žalobce ve smyslu § 65 s. ř. s. Z tohoto důvodu ani následné sdělení žalovaného ze dne 25. 2. 2020 nemůže být rozhodnutím ve smyslu správního řádu (rozhodnutí o odvolání), ani ve smyslu soudního řádu správního, nýbrž pouhým dalším přípisem (sdělením) dle § 154 správního řádu, jímž žalovaný vysvětloval stěžovateli procesněprávní aspekty činnosti katastrálního úřadu. Žaloba proti takovému sdělení, mylně stěžovatelem považovanému za rozhodnutí, není přípustná.

[15] Shora uvedené závěry současně vyvracejí námitku stěžovatele, že pojem „rozhodnutí“ je třeba s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS, chápat jako jakýkoli individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Uvedený rozsudek se týkal rozhodování o příspěvku na činnost politických stran, zatímco výše citovaná ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se věnuje přímo výkladu povahy poznámek a záznamů do katastru nemovitostí, o něž jde i v nyní souzené věci. Jak bylo uvedeno výše, případný zásah do práv představuje v případě záznamů a poznámek do katastru nemovitostí samotné provedení (či neprovedení) záznamu nebo poznámky, nikoli informace o tom v podobě písemného sdělení. Žádný individuální správní akt zde tedy vydáván není. V uvedeném se věc odlišuje od situace nepřiznání příspěvku politické straně, kde i v případě, že nebylo vydáno formálně bezvadné správní rozhodnutí, nýbrž pouhý přípis o nepřiznání příspěvku, rozhodoval správní orgán o právu (nároku) žadatele o příspěvek tímto přípisem, který bylo nutno (dle materiálně-formálního pojetí) posoudit jako žalovatelné správní rozhodnutí. Žádný faktický úkon napadnutelný zásahovou žalobou mu nepředcházel.

[16] Krajský soud tak ve svém usnesení dospěl ke správnému právnímu závěru, že žalobou napadené sdělení žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. žalobu proti němu odmítl jako nepřipustnou z důvodu kompetenční výluky stanovené v § 70 písm. a) s. ř. s.

[17] Krajský soud zároveň zvažoval, zda postupem správních orgánů nedošlo k nezákonnému zásahu do práv stěžovatele ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. V této souvislosti dospěl k závěru, že jelikož má stěžovatel možnost ochrany pomocí jiných prostředků nápravy (konkrétně postupem dle § 175 odst. 7 správního řádu), nejsou pro soudní ochranu žalobou před nezákonným zásahem dány procesní podmínky.

[18] S těmito závěry však nelze souhlasit. Již v citovaném usnesení č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 rozšířený senát v bodě [32] odůvodnění konstatoval, že ve věcech záznamu do katastru nemovitostí neexistují žádné právní prostředky, jimiž by bylo možno domáhat se ochrany

nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. Také v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, rozšířený senát v bodě [38] s odkazem na rozsudek ze dne 7. 11. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, č. 2339/2011 Sb. NSS, zopakoval, že vyčerpání stížnostního mechanismu podle § 175 správního řádu není nezbytnou podmínkou přípustnosti zásahové žaloby, neboť neskytá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem, jak 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. Je tedy zřejmé, že ve světle této závazné judikatury názor krajského soudu neobstojí.

[19] S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, tedy bylo třeba zabývat se otázkou, zda jsou splněny další podmínky pro vedení řízení o zásahové žalobě a zda případně bylo na místě stěžovatele poučit o nevhodně zvoleném žalobním typu a poskytnout mu lhůtu k úpravě žaloby. Z obsahu předložené spisové dokumentace žalovaného v této souvislosti vyplynulo, že o tvrzeném nezákonném zásahu v podobě nezapsání požadované poznámky spornosti do katastru nemovitostí se stěžovatel dozvěděl ze sdělení katastrálního úřadu vydaného dne 15. 11. 2019. Byť přesné datum jeho doručení stěžovateli není soudu známo, z odvolání stěžovatele datovaného a doručeního katastrálnímu úřadu dne 9. 12. 2019 je zřejmé, že nejpozději tohoto dne stěžovatel musel být s uvedeným sdělením seznámen, neboť na něj reagoval odvoláním. Nejpozději dne 9. 12. 2019 tak stěžovatel nabyl vědomost o potenciálně nezákonném zásahu (nezapsání požadované poznámky); a nejpozději od tohoto dne stěžovateli započala plynout dvouměsíční lhůta pro podání zásahové žaloby (§ 84 odst. 1 s. ř. s.). Pokud stěžovatel podal žalobu dne 29. 4. 2020, učinil tak po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Nesprávná úvaha krajského soudu ohledně nepřípustnosti zásahové žaloby pro nevyčerpání prostředků ochrany popsaná výše (v důsledku které nepřistoupil k poučení o nesprávně zvoleném žalobním typu a k poskytnutí lhůty k úpravě žaloby) tak v daném případě nemohla mít vliv na zákonnost vydaného usnesení o odmítnutí žaloby. Z důvodu nesplnění podmínky včasnosti by totiž zásahovou žalobu nebylo možno věcně projednat a byla by soudem rovněž odmítnuta.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tak neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalobce) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 17. září 2020

pokračování

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu