



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: a) P. N., b) Bc. L. N., oba zast. Mgr. Janem Švarcem, advokátem, se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro hlavní město Prahu**, se sídlem Pod sídlištěm 1800/9, Praha 8, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 A 60/2021-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 A 60/2021-61, zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Ten měl podle žalobců spočívat v nezapsání změny způsobu využití jednotky č. X, jiný nebytový prostor, vymezené v budově č. p. X postavené na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF v k. ú. V., obec P., z jiného nebytového prostoru na byt v katastru nemovitostí do 20. 5. 2021.

[2] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve citoval § 33 písm. d) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“), a vymezil podmínky stanové v judikatuře Nejvyššího správního soudu pro poskytování ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), včetně definice nezákonného zásahu. Dále shrnul podstatné skutkové okolnosti případu

a konstatoval, že způsob využití jednotky je příkladem jednoho z tzv. jiných údajů zapisovaných do katastru nemovitostí, což jsou údaje popisující vlastnosti a charakter nemovitosti. Jedná se například o druh pozemku, údaje o budově postavené na něm, způsob ochrany a využití nemovitosti apod., tedy o údaje s evidenčními (deklaratorními) účinky. Proces jejich zápisu je méně formálním postupem, který není správním řízením a o jehož výsledku se nevydává správní rozhodnutí. Lhůta 30 dnů stanovená v § 33 písm. d) katastrálního zákona je přitom pouze pořádková, za jejíž nedodržení není zákonem stanovena žádná sankce. Její překročení tak není samo o sobě nezákonným zásahem žalovaného se závažným dopadem do práv žalobců.

[3]Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu současně podle městského soudu vyplývá, že za nezákonný zásah nelze označit jakýkoli nezákonný postup správního orgánu. Uplatní se tak zásada *de minimis non curat praetor*. K tomu městský soud odkázal na relevantní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Postup žalovaného, kterým zapsal změnu způsobu využití jednotky až dne 10. 6. 2021, namísto nejpozději do dne 20. 5. 2021, je tak podle městského soudu nežádoucí, avšak nedosahuje intenzity nezákonného zásahu a nelze jej spojit s přímým dotčením práv žalobců. Vznik konkrétní újmy v důsledku postupu žalovaného přitom žalobci ani nijak netvrdili a nereagovali ani na výzvu žalovaného doručenou žalobcům dne 20. 5. 2021. Vzhledem k uvedenému proto městský soud uzavřel, že v posuzovaném případě nebyla splněna první ani druhá podmínka nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4]Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označil důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5]V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatel namítl, že i porušení pořádkové lhůty může způsobit následky. S jejím porušením se tak sice nepojí okamžitý vznik či zánik práv a povinností, jedná se však o nezákonný postup, v souvislosti s nímž hrozí riziko uplatnění sekundárních povinností porušitele. Především se jedná o právo stěžovatele na náhradu škody a možnost oprávněných osob podat opravné prostředky, např. opatření na ochranu proti nečinnosti či deklaratorní zásahovou žalobu. K posledně zmíněnému současně přistoupil stěžovatel v nyní posuzovaném případě. Městským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019-35, je pro posuzovanou věc nepřipadný. Žalovaný totiž nezměnil svůj původní právní názor sám od sebe, nýbrž až na základě podání zásahové žaloby. Časové hledisko vyhovění stěžovateli přitom nemělo ani v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu na posouzení nezákonnosti zásahu správního orgánu žádný vliv. Zákon ostatně nestanoví žádnou lhůtu, podle níž by bylo možné označit postup správního orgánu za nezákonný zásah. Naopak v ustanovení § 33 písm. d) katastrálního zákona je stanovena lhůta 30 dnů.

[6]Stěžovatel doplnil, že žalovaného po doručení výzvy ze dne 19. 5. 2021 telefonicky kontaktoval a informoval jej o novelizaci právní úpravy, podle níž se již písemné souhlasy většiny hlasů všech vlastníků jednotek nevyžadují a je možné je nahradit rozhodnutím shromáždění společenství vlastníků jednotek. Žalovaný stěžovateli sdělil, že na svém

pokračování

právním názoru trvá, přičemž odkázal na odbornou komentářovou literaturu k § 1169 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Podle stěžovatele však žalovaný zcela pomíjel znění novelizovaného § 1221 odst. 2 občanského zákoníku a teprve po podání zásahové žaloby svůj právní názor změnil. Stěžovatel uzavřel, že zásahová žaloba byla podána oprávněně, jelikož nebylo možné využít jiný opravný prostředek.

[7]S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem městského soudu a odkázal na jeho odůvodnění. Dále uvedl, že postup, kterým zapsal změnu způsobu využití předmětné jednotky až dne 10. 6. 2021, je sice nežádoucí, nedosahuje však intenzity nezákonného zásahu a nelze jej spojovat s přímým dotčením práv stěžovatele. Vznik konkrétní újmy současně stěžovatel ani v zásahové žalobě netvrdil, nezareagoval ani na výzvu žalovaného ze dne 19. 5. 2021. Ačkoli byly závěry formulované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019-35, vystavěny na jiném skutkovém základě, obsahuje citovaný rozsudek rovněž obecné závěry k posuzování nezákonných zásahů. Stěžovatel popsany telefonát žalovanému přitom v rozporu s § 109 odst. 5 s. ř. s. zmiňuje poprvé až v kasační stížnosti, o jeho uskutečnění pak neexistuje žádný úřední záznam. Na výzvu žalovaného tak žádným způsobem nereagoval, ani se nedomáhal uplatnění opatření na ochranu proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Uvedený prostředek nápravy nečinnosti správního orgánu přitom podle odborné komentářové literatury dopadá rovněž na provádění jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu, tj. i na zápisy jiných údajů do katastru nemovitostí.

[9]S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[11] Spornou je v posuzovaném případě otázka, zdali postup žalovaného spočívající v nezapsání změny způsobu využití jednotky č. X, jiný nebytový prostor, vymezené v budově č. p. X postavené na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF v k. ú. V., obec P., z jiného nebytového prostoru na byt v katastru nemovitostí do 20. 5. 2021, představoval nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s.

[12] Podle § 28 odst. 1 katastrálního zákona platí, že *pro zápis jiných údajů do katastru se použijí přiměřeně ustanovení o zápisu záznamem.* Podle § 33 písm. d) téhož zákona *katastrální úřad provede zápis jiného údaje do 30 dnů od doručení listiny způsobilé k vyznačení zápisu v katastru.*

[13] Podle § 82 s. ř. s. *každý, 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.*

[14] Stěžovatel namítl, že porušení pořádkové lhůty stanovené v § 33 písm. d) katastrálního zákona je spojeno s následky spočívajícími v uplatnění sekundárních povinností žalovaného. Konkrétně pak povinnosti nahradit stěžovateli škodu, případně čelit nečinnostní či deklaratorní zásahové žalobě, jako tomu ostatně bylo v posuzovaném případě. Jiný prostředek nápravy pak nebyl dostupný.

[15] Smyslem zakotvení žaloby proti nezákonnému zásahu je, aby nejen rozhodnutí a nečinnost správního orgánu, ale také další zásahy, které zasahují do veřejných subjektivních práv jednotlivce, byly podrobeny účinné soudní ochraně. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, připomněl, „že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“

[16] Podle citovaného usnesení rozšířeného senátu tak zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Úkon, ať již pozitivní (provedení záznamu) či negativní (neprovedení záznamu), má povahu tzv. jiného úkonu podle § 158 odst. 1 správního řádu. Soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí se proto lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát současně v citovaném usnesení konkrétně konstatoval, že zůstane-li katastrální úřad zcela nečinný, tedy ani neprovede záznam, ani nevyjeví vrácením listiny, která měla být podkladem záznamu, svoji vůli záznam neprovést, je třeba zajistit účinnou soudní ochranu před nezákonným zásahem. Ochrana nečinnostní žalobou zde není možná.

[17] Stěžovateli tak lze přisvědčit, že v případě, kdy žalovaný ve třicetidenní lhůtě stanovené v § 33 písm. d) katastrálního zákona neprovedl záznam změny způsobu využití předmětné jednotky, byl oprávněn domáhat se žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. ochrany svých veřejných subjektivních práv. V posuzovaném případě tak ostatně učinil. Využití jiných prostředků nápravy pak nebylo v posuzovaném případě dostupné.

[18] Podle stěžovatele současně popsany postup žalovaného představoval nezákonný zásah, jelikož v rozporu s § 33 písm. d) katastrálního zákona neprovedl požadovaný záznam do katastru nemovitostí ve lhůtě 30 dnů od doručení listiny způsobilé k provedení záznamu. Doplnil, že právní předpisy nestanoví žádnou hranici, od níž lze nečinnost správního

pokračování

orgánu považovat za nezákonný zásah. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019-35, je současně nepřipadný.

[19] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že rozsudek ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019-35, lze aplikovat i v nyní posuzovaném případě. Ačkoli se v odkazovaném rozsudku jedná o odlišnou skutkovou situaci, obsahuje obecné závěry k posuzování nezákonných zásahů, a proto je možné z něj vycházet. Poukazuje-li stěžovatel na skutečnost, že žalovaný svůj právní názor změnil až po podání zásahové žaloby, není současně zřejmé, jaké skutečnosti či vznik jaké konkrétní újmy z takového postupu žalovaného vyvozuje, ani jaký konkrétní vliv má samostatné přehodnocení původního právního názoru správním orgánem na posouzení zásahu jako nezákonného.

[20] Judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. bod 13 rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[21] Účinnou soudní ochranu je třeba poskytnout jen tehdy, pokud orgány veřejné správy zasahují (popř. zasáhly, jde-li o deklaraci nezákonného zásahu) do veřejných subjektivních práv nebo povinností jednotlivce, tj. stanoví mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo jej odmítají zbavit určitých povinností, které již má; přiznávají, anebo odmítají mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahují do jeho práv konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Není naopak namístě vyhovět žalobě, která směřuje proti tomu, že správní orgán sice nepostupoval „bezodkladně“, jak požaduje zákon, ale tato protiprávnost ze své povahy nemohla do veřejných subjektivních práv a povinností jedince zasáhnout, tedy nestanoví mu nové povinnosti, neodmítá jej určitých povinností zbavit; nepřiznává ani neodmítá mu přiznat určitá nárokováná práva; ani jinak nezasahuje do jeho právem chráněné sféry, ať již předepsanou formou, anebo fakticky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019-35). Uvedený závěr pak lze využít i v případě, kdy katastrální zákon stanovil konkrétní pořádkovou lhůtu k provedení záznamu.

[22] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2020, č. j. 10 As 306/2019-20, za nezákonný zásah přitom nelze označit jakýkoli nezákonný postup správního orgánu, ale pouze ten, který dosáhne určité intenzity. Jen takový postup může naplnit podmínky stanovené v § 82 s. ř. s. Ochrana ve smyslu tohoto ustanovení je nutné poskytnout jen proti nezákonným postupům, které představují reálný (nikoliv jen imaginární či mizivý) dopad do práv žalobce. Judikatura správních soudů zpravidla akceptuje požadavek určité minimální intenzity nezákonného postupu v hodnocení okolností konkrétní věci. Obdobně jako drobné pochybení ve správním řízení není důvodem pro rušení výsledného rozhodnutí, tak ani drobné pochybení, které mohlo zasáhnout veřejná subjektivní práva jednotlivce, nemá být v souladu s prosazovanou zásadou *de minimis non curat praetor*

(maličkostmi se soudce nezabývá) označeno za nezákonný zásah (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2021, č. j. 9 As 133/2021-23, ze dne 16. 10. 2013, č. j. 4 As 71/2013-5, a ze dne 15. 4. 2010, č. j. 8 As 56/2009-99).

[23] V posuzovaném případě brojil stěžovatel žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spočíval v nečinnosti žalovaného ohledně provedení záznamu změny způsobu využití předmětné jednotky do katastru nemovitostí. V souladu s výše citovanými závěry formulovanými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, tak stěžovatel zásahovou žalobou vlastně brojil proti „prosté“ nečinnosti žalovaného za situace, kdy byl povinen nějak konat (buď provést záznam, anebo jej neprovést a vrátit listinu, která měla být podkladem záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil). Původně se tak stěžovatel domáhal právě ukončení takové nečinnosti žalovaného a provedení požadovaného záznamu do katastru nemovitostí. Následně po dodatečném provedení záznamu žalovaným ke dni 10. 6. 2021 svou žalobu změnil tak, že se domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného. V posuzovaném případě tak tvrzený nezákonný zásah žalovaného po změně žaloby podle stěžovatele v podstatě spočíval pouze ve skutečnosti, že žalovaný provedl záznam až po uplynutí zákonem stanovení třicetidenní lhůty na základě podané žaloby.

[24] Se stěžovatelem lze souhlasit, že žalovaný postupoval nesprávně, respektive v rozporu s § 33 písm. d) katastrálního zákona, pokud překročil lhůtu stanovenou zákonem k provedení záznamu do katastru nemovitostí. Nelze však přehlédnout skutečnost, že svůj právní názor později přehodnotil a záznam, byť opožděně, provedl. S provedením záznamu přitom stěžovatel spojoval kýžený výsledek sporu. Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému konstatuje, že právě neprovedení předmětného záznamu do katastru nemovitostí, a to v situaci, kdy stěžovatel splnil zákonem stanovené podmínky a o jeho provedení řádně požádal, by bylo způsobilé nezákonně zasáhnout do práv stěžovatele. Ze skutečnosti, že tak žalovaný učinil až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, však existenci nezákonného zásahu dovodit nelze. Ačkoli tak žalovaný postupoval nesprávně, je zřejmé, že svůj nesprávný postup odstranil právě provedením požadovaného záznamu. Jinak řečeno, nesprávný postup žalovaného spočívající ve skutečnosti, že předmětný záznam neprovedl v zákonem stanovené lhůtě, nedosáhl nutné minimální intenzity, aby jej bylo možné označit za nezákonný zásah.

[25] Zároveň nelze pominout fakt, že žalovaný výzvou ze dne 19. 5. 2021 požádal stěžovatele a žalobkyni b) o předložení listin způsobilých pro provedení požadovaného záznamu do katastru nemovitostí. Stěžovatel a žalobkyně b) však na tuto výzvu nezareagovali a následně podali zásahovou žalobu. Pokud stěžovatel namítl, že žalovanému po doručení výzvy k doplnění listin potřebných k provedení záznamu telefonoval a upozornil jej na novelizaci dotčených ustanovení občanského zákoníku, přičemž žalovaný pouze odkázal na odbornou komentářovou literaturu, je z obsahu zásahové žaloby stěžovatele zřejmé, že uvedenou skutečnost neuplatnil v řízení před městským soudem. K těmto skutečnostem, kterými stěžovatel vyvracel svoji pasivitu po obdržení výzvy žalovaného, proto Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlédl.

[26] Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že v žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu je žalobce povinen mimo jiné dostatečně tvrdit a prokázat, v čem konkrétně spočívá zkrácení na jeho právech nezákonným postupem správního orgánu

pokračování

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019-35). V posuzovaném případě po změně zásahové žaloby stěžovatel uvedl, že žalovaný zasáhl do jeho práv právě překročením zákonem stanovené lhůty k provedení záznamu do katastru nemovitostí. Nijak však nevysvětlil, v čem konkrétně spočívalo tvrzené zkrácení na jeho právech a jakou konkrétní újmu mu žalovaný způsobil. Stěžovatel tak jen odkázal na lhůtu k provedení záznamu stanovenou v § 33 písm. d) katastrálního zákona, kterou žalovaný v posuzovaném případě při provádění záznamu do katastru nemovitostí překročil.

[27] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud posoudil spornou právní otázku správně, pokud dospěl k závěru, že nesprávný postup žalovaného v posuzovaném případě nepředstavoval nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 7. listopadu 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu