

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. C.,** zastoupen JUDr. Janem Pavlokem, Ph.D., advokátem se sídlem K Brusce 124/6, Praha 6, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro hlavní město Prahu**, se sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, č. j. 8 A 129/2017 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal dne 24. 11. 2016 žalovanému žádost o uvedení stavu zápisu v katastru nemovitostí do souladu se skutečným stavem. Na pozemku parc. č. X, jiná plocha, v katastrálním území V., zapsaném na LV č. X, stojí část stavby č. evidenční X. Tato stavba sestává ze šesti garáží, z nichž pět má vlastní čísla (č. X/1 – 5) a nachází se na pozemku č. X. Šestá garáž, jež se nachází na pozemku parc. č. X, je sice stavební součástí původních pěti garáží, ale nebyla zapsána v katastru nemovitostí. Žalobce proto žalovaného žádal, aby podle § 35 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“), provedl revizi souladu údajů katastru se skutečným stavem v terénu a aby do katastru nemovitostí zapsal předmětnou garáž.

[2] Dopisem ze dne 28. 12. 2016, č. j. KÚ 11588/2016-100-2001, JP 46/2016, žalovaný informoval žalobce o povaze, obsahu a rozsahu revize podle § 35 katastrálního zákona,

s tím, že revizi nebude možné provést podle pouhého zjištění v terénu, ale bude nutné vyzvat vlastníky k předložení listin nutných k zápisu do katastru nemovitostí. Aby mohla být předmětná stavba zapsána do katastru nemovitostí jako přístavba stavby s ev. č. X a současně vymezena jako nová jednotka v této stavbě, musel by být předložen návrh na vklad včetně listin vyhotovených podle § 1169 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. K předložení potřebných listin byli vlastníci vyzváni, ale listiny nebyly dosud předloženy.

[3] Žalobce se následně obrátil na Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze s urgencí své žádosti. Ten reagoval sdělením ze dne 30. 3. 2017, č. j. ZKI-J-13/230/2017, v němž uvedl, že žalobce není dotčenou osobou podle § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Konstatoval, že ve věci není dána nečinnost katastrálního úřadu, neboť ten nezahájil žádné řízení, protože zatím nebyly předloženy potřebné listiny, na jejichž podkladě by mohl být zápis proveden.

II.

[4] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, jehož sdělení označil za extrémně formalistické. Žalobce zdůraznil význam katastru nemovitostí a pravdivosti a úplnosti v něm provedených údajů pro fungování právních vztahů k nemovitostem. Dále poukázal na to, že vlastníkem uvedené stavby je Bytové družstvo Krov, se kterým vede už dlouhou dobu trvající spor o tuto nemovitost s tím, že o ni byl při vyčlenění Bytového družstva Krov z Lidového bytového družstva okraden.

[5] Městský soud žalobu odmítl a konstatoval, že podle § 79 s. ř. s. se může žalobce žalobou domáhat jedině toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, přičemž nezbytnou podmínkou pro takové rozhodnutí je probíhající správní řízení. V projednávané věci však žádné správní řízení neprobíhalo, neboť revizi katastru nemovitostí vyhlašuje katastrální úřad z moci úřední, nikoliv na žádost. Žalobcova žádost ze dne 24. 11. 2016 tudíž nezahájila žádné řízení, ale byla pouze podnětem k zahájení revize. I kdyby však k zahájení revize došlo, nejednalo by se o správní řízení, neboť by jejím výsledkem byl protokol o výsledku revize. Skutečnost, že se žalobce nedomáhá vydání rozhodnutí či osvědčení, jednoznačně vyplynula rovněž ze žalobního petitu, jímž se žalobce domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost vyzvat vlastníky předmětných nemovitostí k provedení oprav svého prohlášení a k předložení takového prohlášení žalovanému, případně aby uložil žalovanému povinnost zahájit s vlastníky těchto nemovitostí správní řízení o deliktu podle § 58 odst. 2 písm. c) katastrálního zákona, v tehdy účinném znění, resp. aby žalovanému uložil provést zápis šesté garáže do katastru nemovitostí.

III.

[6] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[7] Stěžovatel uvedl, že se zápis nebytové jednotky do katastru nemovitostí provádí vkladem, přičemž vklad je výsledkem správního rozhodování. Upozornil, že se od začátku domáhá vydání meritorního rozhodnutí, tedy provedení zápisu garáže do katastru nemovitostí, avšak aby mohlo být tohoto cíle dosaženo, musí vlastníci předmětných nemovitostí s žalovaným spolupracovat. Na získání tohoto vkladu má stěžovatel právní zájem, neboť se chce v civilním soudním řízení domáhat vydání rozhodnutí o určení vlastnického práva k předmětné nebytové jednotce.

[8] Stěžovatel zároveň zdůraznil princip materiální publicity katastru nemovitostí a rostoucí význam v něm uvedených údajů. Podle jeho názoru tak dochází k tomu, že je virtuální realita nastolená stavem zápisu do katastru nemovitostí prosazena oproti reálné situaci, čímž může dojít k poškození vlastnického práva. Proto je důležité uplatňovat rovněž princip správnosti a úplnosti katastru nemovitostí jako veřejného sezamu. Protože se tedy stěžovatel domáhá učinění takových kroků žalovaného, které vedou k vydání meritorního rozhodnutí, je namístě usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta pro nepřípustnost. Žaloba tedy nebyla městským soudem meritorně posuzována. V souladu s ustálenou judikaturou (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65) se tak soud mohl v návaznosti na kasační argumentaci zabývat pouze tím, zda je rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby v souladu se zákonem [viz § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle odst. 2 je žalovaným správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

[14] Podle § 35 odst. 1 katastrálního zákona katastrální úřad reviduje soulad údajů katastru se skutečným stavem v terénu. Revizi údajů katastru vyhlašuje příslušný katastrální úřad podle potřeby zajištění souladu údajů katastru s jejich skutečným stavem v terénu a provádí ji za součinnosti obcí, popřípadě též orgánů veřejné moci, a za účasti vlastníků a jiných oprávněných osob. Zjistí-li nesoulad v údajích katastru, projedná způsob jeho odstranění. Podle odst. 2 sepíše katastrální úřad o výsledku revize katastru protokol.

[15] Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52, *„[v]e správním soudnictví se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo vydat osvědčení. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze, jak připomněl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 - 50, stejně jako v řadě dalších rozhodnutí, dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Dovolání se ochrany u správního soudu je omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem příslušný procesní předpis zakládá, zákonné prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu. K vynucení jiného konání správního orgánu než je vydání rozhodnutí nebo osvědčení však nikomu žalobní legitimace založena není a není založena ani pravomoc soudu rozhodovat v řízení proti jiné nečinnosti správního orgánu než proti takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení. V tomto směru je tedy určující, že pravomoc soudu k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu vydáním rozhodnutí podle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. je dána jen tehdy, pokud je žalobou požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán o věci samé nerozhodl, či nevydal osvědčení, přestože tak byl v souladu se zákonem povinen učinit.“*

[16] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 344/2016 - 22, zaznělo, že smyslem a účelem správních i soudních prostředků obrany proti nečinnosti není to, aby správní orgán ve věci činil nějaké úkony, ale to, aby bylo dosaženo cíle správního řízení, tedy konečného rozhodnutí ve věci samé, případně vydání osvědčení. Obdobně v rozsudku ze dne 5. 2. 2015, č. j. 9 Afs 279/2014 - 29, publ. pod č. 3199/2015 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Smyslem nečinnostní žaloby podle § 79 s. ř. s. je posoudit, zda správní orgán je nečinný, a pro tento případ mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení pak končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení.“*

[17] Existence povinnosti správního orgánu zahájit řízení (pouze v jeho rámci lze vydávat správní rozhodnutí; srov. § 9 správního řádu či právní názor vyslovený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS) je esenciální podmínkou, jejíž naplnění musí být v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. zkoumáno a prokázáno. Dikci § 79 odst. 1 s. ř. s. je nutno vykládat v kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, ze kterého vyplývá, že se žalobou na ochranu proti nečinnosti nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední, takže správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu. Konečně, z

rozsudků zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, publ. pod č. 506/2005 Sb. NSS, či ze dne 19. 8. 2009, č. j. 8 Ans 6/2009 - 83, plyne, že se žalobou na nečinnost nelze domáhat vydání procesního rozhodnutí nebo provedení jiného (neformalizovaného) procesního kroku, jako je v projednávané věci vyzvání spoluvlastníků sporné budovy k předložení opraveného prohlášení. V neposlední řadě zdejší soud dlouhodobě judikuje, že se žalobou na ochranu proti nečinnosti nelze domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či rozhodnutí směřujícího k určitému výsledku, neboť soud při rozhodování o tomto typu žalob v žádném případě nemá suplovat činnost správního orgánu a předjímat, jak má být v dané věci postupováno, potažmo rozhodnuto (srov. například rozsudek ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 - 104).

[18] Lze tak shrnout, že stěžovatel nemohl být se svou žalobou úspěšný hned z několika důvodů. Prvním (a rozhodujícím) důvodem je již výše rozvedená úvaha, podepřená judikaturou zdejšího soudu, že nezbytnou podmínkou, za níž se lze ochrany proti nečinnosti správního orgánu domáhat, je existence probíhajícího správního řízení; pouze v jeho rámci lze pojmově uvažovat o povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Za situace, kdy žádné správní řízení vedeno nebylo a výsledkem činnosti správního orgánu nemělo být vydání rozhodnutí ve věci samé, nebyly splněny podmínky pro využití soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu a městský soud ji z toho důvodu měl odmítnout (Nejvyšší správní soud odmítnutí v obdobných situacích aproboval například v rozsudku ze dne 8. 3. 2012, č. j. 7 Ans 8/2011 - 117; či v rozsudku ze dne 20. 8. 2015, č. j. 10 As 90/2015 - 35).

[19] Druhým důvodem je povaha rozhodnutí, jehož vydání se stěžovatel žalobou domáhal. Žalobce v žalobě navrhl, aby soud:

- Uložil žalovanému vyzvat zapsané spoluvlastníky budovy č. ev. X k opravení prohlášení vlastníka podle požadavků stěžovatele a k předložení opraveného prohlášení žalovanému.
- V případě, že spoluvlastníci opravené prohlášení nepředloží, aby s nimi žalovaný zahájil správní řízení podle § 58 odst. 2 písm. c) katastrálního zákona pro podezření ze spáchání správního deliktu.
- Uložil žalovanému provést zápis šesté garáže do katastru nemovitostí.

[20] První výrok, kterého se stěžovatel v žalobě domáhal, je procesní povahy, a nesplňuje tedy definiční znaky rozhodnutí ve věci samé. Druhým výrokem stěžovatel požadoval, aby žalovaný zahájil řízení, které je možné zahájit jen z moci úřední, a proto je na základě výše uvedených úvah i tento výrok nepřípustný. Stěžovatel přehlíží, že neexistuje žádné veřejné subjektivní právo (§ 2 s. ř. s.) jedné osoby na správní potrestání jiné osoby v řízení zahajovaném z moci úřední (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 258/2014 - 25).

[21] Třetím výrokem se stěžovatel nepřípustně domáhal vydání rozhodnutí směřujícího k určitému výsledku. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu slouží k odstranění jeho procesní nečinnosti, aby následně rozhodl o konkrétních právech a povinnostech účastníka řízení. Prostřednictvím žaloby proti nečinnosti se však stěžovatel nemůže u soudu domáhat vyslovení konkrétního výroku rozhodnutí.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. in fine). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 28. února 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu