



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 žalobkyně: **CIB GROUP, a.s.**, IČ 27211185, se sídlem Jeruzalémská 1321/2, Praha 1, zast. JUDr. Janem Veselým, Ph.D., advokátem, se sídlem Loutkářská 2416/2f, Praha 6, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Pardubicích**, se sídlem Čechovo nábřeží 1791, Pardubice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 8. 8. 2019, č. j. 52 A 69/2019 - 152,

takto:

- 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.
- III. Žalobkyni **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5.000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Usnesením ze dne 8. 8. 2019, č. j. 52 A 69/2019 - 152, Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl podle žalobkyně spočívat v právních názorech a závěrech žalovaného následně vyjádřených v odůvodnění rozhodnutí ze dne 4. 4. 2019, č. j. ZKI PA-O-10/00180/2019/8, jímž žalovaný zrušil rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, katastrální pracoviště Hradec Králové (dále jen „katastrální úřad“), ze dne 16. 1. 2019, č. j. V-

9609/2014-602-32, kterým bylo zastaveno řízení č. j. V-2541/2013-602 o vkladu změny zástavního práva k nemovitostem žalobkyně, a věc vrátil katastrálnímu úřadu k dalšímu řízení.

[2]V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že žalobkyní označený nezákonný zásah spočívá fakticky v odůvodnění rozhodnutí žalovaného, jelikož v žalobě jsou napadány právě jeho závěry formulované v předmětném rozhodnutí. Dále krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS, kterým byly vymezeny podmínky, za nichž je poskytována ochrana proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle zmíněného rozsudku platí, že nezákonným zásahem nemůže být rozhodnutí správního orgánu, a to ani jeho odůvodnění. Výše uvedené pak podle krajského soudu platí tím spíše, pokud žalobkyně napadá rozhodnutí žalovaného, kterým nebyla s konečnou platností založena, změněna, zrušena nebo závazně určena její práva. Krajský soud dále zdůraznil, že zásahová žaloba má subsidiární povahu vůči žalobě proti správnímu rozhodnutí. Následně odkázal na usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006 - 8, podle kterého platí, že meritorní rozhodnutí katastrálních úřadů týkající se vkladového řízení mohou být přezkoumávána pouze v občanském soudním řízení, procesní rozhodnutí pak ve správním soudnictví. I v takovém případě je však přezkoumáváno správní rozhodnutí katastrálního úřadu na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud dále konstatoval, že pokud je v posuzovaném případě zjevné, že skutečnosti popsané v zásahové žalobě nemohou být nezákonným zásahem, bylo na místě takovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž v této souvislosti odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160. Následně uzavřel, že v posuzovaném případě žalobkyně brojí proti odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, přičemž předmětným rozhodnutím nebyla žalobkyně ani zkrácena na svých právech, jelikož se nejedná o konečné rozhodnutí ve věci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3]Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní obsáhle shrnula skutkový stav věci i nosné důvody rozhodnutí žalovaného a konstatovala, že žalovaný při rozhodování nezohlednil závěry formulované v rozsudcích Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 20. 11. 2015, č. j. 20 C 193/2015 - 217, a ze dne 5. 4. 2018, č. j. 20 C 280/2017 - 131. Žalovaný tedy dospěl k nesprávným právním závěrům, na jejichž základě vydal předmětné rozhodnutí. Podle stěžovatelky právě tyto právní názory následně formulované v odůvodnění rozhodnutí představují nezákonný zásah. Dále namítla, že se proti rozhodnutí žalovaného nemohla bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., jelikož nebyla účastnicí správního řízení o vkladu zástavního práva do katastru nemovitostí, proto jí nezbylo než bránit svá práva prostřednictvím zásahové žaloby. Následně zdůraznila, že žalobou nebrojí proti rozhodnutí žalovaného jako takovému, nýbrž proti úvahám, závěrům a zjištěním, které žalovaný učinil, a teprve poté je promítl do odůvodnění svého rozhodnutí. Stěžovatelka uzavřela, že v posuzovaném případě nebyly splněny podmínky pro odmítnutí zásahové žaloby, přičemž posoudil-li krajský soud stěžovatelkou identifikovaný nezákonný zásah jinak, měl ji o této skutečnosti poučit a vyzvat ji k vyjádření. Nejvyššímu správnímu soudu proto stěžovatelka navrhla, aby napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[4]Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu. Konstatoval, že jeho rozhodnutí ze dne 4. 4. 2019 nelze považovat za nezákonný zásah, jelikož se jedná o procesní úkon, kterým se pouze upravuje vedení řízení. Dále doplnil, že tím spíše nemůže nezákonný zásah představovat ani odůvodnění předmětného rozhodnutí. Současně není naplněna ani podmínka přímého zkrácení práv stěžovatelky. Nejvyššímu správnímu soudu proto žalovaný navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

[5]Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti konstatovala, že má vůči správním orgánům veřejné subjektivní právo na správný a úplný zápis souboru zákonem vymezených údajů o jejích nemovitostech v katastru nemovitostí. Právní úvahy žalovaného, které následně byly promítnuty do odůvodnění jeho rozhodnutí, pak představují nezákonný zásah, kterým byl přímo znemožněn výmaz zástavního práva zapsaného v katastru nemovitostí u nemovitostí stěžovatelky.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6]Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanoveními § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[7]Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *„kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.“*

[8]Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9]Ze soudního a správního spisu vyplývá, že zástavní právo k nemovitostem stěžovatelky ve prospěch společnosti WPB Capital, spořitelní družstvo v likvidaci (dále jen „společnost WPB“), bylo do katastru nemovitostí zapsáno na základě rozhodnutí katastrálního úřadu ze dne 30. 4. 2013, č. j. V-2541/2013-602. Okresní soud v Hradci Králové následně rozsudkem ze dne 20. 11. 2015, č. j. 20 C 193/2015 - 217, určil, že zástavní právo společnosti WPB k nemovitostem stěžovatelky neexistuje. Rozsudkem ze dne 5. 4. 2018, č. j. 20 C 280/2017 - 131, Okresní soud v Hradci Králové obdobně rozhodl také ohledně zástavního práva ve prospěch společnosti LLANFAIR CAEREINION CWNÍ DALIANNOL LTD. (dále jen „společnost LLANFAIR“). Katastrální úřad následně rozhodnutím ze dne 16. 1. 2019, č. j. V-9609/2014-602-32, podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavil řízení ve věci žádosti společnosti LLANFAIR o vklad změny zástavního práva k nemovitostem stěžovatelky do katastru nemovitostí s odůvodněním, že žádost společnosti LLANFAIR se stala zjevně bezpředmětnou v důsledku vydání výše zmíněných rozsudků Okresního soudu v Hradci Králové, a tedy i zániku předmětného zástavního práva. Rozhodnutí katastrálního úřadu žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 4. 4. 2019, č. j. ZKI PA-O-10/00180/2019/8, a věc mu vrátil k dalšímu řízení s odůvodněním, že v posuzovaném případě zánik zástavního práva nepatří mezi okolnosti, které by mohly způsobit bezpředmětnost podané žádosti, takže zastavení vkladového řízení podle § 66

odst. 1 písm. g) správního řádu nebylo v posuzovaném případě namístě. Proti rozhodnutí žalovaného pak stěžovatelka podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou krajský soud jako nepřípustnou odmítl.

[10] Povahou tzv. zásahové žaloby a její subsidiaritou vůči ostatním žalobním typům se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku 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 kterém konstatoval, že *„žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči ostatním žalobním typům zakotveným v s. ř. s., které mají proti jejímu podání přednost, a vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány.“* Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům pak podle předmětného rozsudku znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Zásahová žaloba tedy hraje roli pomocného prostředku ochrany a doplnku tam, kde ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. není možná.

[11] V posuzovaném případě je z žalobní i kasační argumentace stěžovatelky zřejmé, že fakticky brojí proti správnímu rozhodnutí, resp. jí tvrzený nezákonný zásah má všechny parametry správního rozhodnutí, tj. rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka totiž v žalobě i v kasační stížnosti polemizuje s nosnými důvody rozhodnutí katastrálního úřadu i žalovaného a označuje je za nesprávné. Na uvedeném nic nemění ani námitka stěžovatelky, že nezákonný zásah spatřuje v závěrech a právních názorech, které si žalovaný učinil bezprostředně před vydáním rozhodnutí ze dne 4. 4. 2019 a které následně písemně promítl do jeho odůvodnění. Stěžovatelkou napadané právní názory žalovaného totiž tvoří nedílnou součást tohoto jeho rozhodnutí.

[12] Podle zmíněného rozsudku rozšířeného senátu dále platí, že v situaci, kdy žalobce za nezákonný zásah označí mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání). Jinými slovy správní soudy již nejsou oprávněny odmítnout takový žalobní návrh bez dalšího, nýbrž jsou povinny nejprve žalobci podle § 37 odst. 5 s. ř. s. poskytnout lhůtu k úpravě žaloby, ledaže by v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení dle správního žalobního typu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78). V opačném případě by se správní soud dopustil odepření spravedlnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26). V případě volby nesprávného žalobního typu žalobcem je tedy správní soud povinen stanoveným procesním postupem žalobce upozornit na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projednat, jsou-li splněny další podmínky řízení.

[13] Uvedené však platí pouze za situace, kdy lze takový postup správního soudu považovat za účelný, přičemž následná úprava žaloby umožní její věcné projednání soudem v následném řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73, však platí, že *„správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí.“* Zruší-li tedy správní orgán druhého stupně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, nelze takové druhostupňové rozhodnutí považovat za konečné a pravomocné rozhodnutí ve věci, které by mohl žalobce napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. V posuzovaném případě je

pokračování

zřejmě, že rozhodnutím ze dne 4. 4. 2019 žalovaný zrušil rozhodnutí katastrálního úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení a k vydání nového rozhodnutí ve věci, které bude současně možné dále napadnout odvoláním podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěry krajského soudu a uzavírá, že rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2019 v posuzovaném případě nelze považovat za konečné rozhodnutí ve věci, které lze napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Proto i v případě úpravy žaloby stěžovatelkou by musel krajský soud tuto žalobu odmítnout pro nepřípustnost.

[14] Vzhledem k výše uvedeným závěrům se Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou stěžovatelky, že k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. nebyla aktivně procesně legitimována vzhledem k tomu, že nebyla účastnicí vkladového řízení. Krajský soud by totiž žalobu proti rozhodnutí žalovaného musel z výše vymezených důvodů odmítnout pro nepřípustnost i v situaci, kdy by k jejímu podání byla stěžovatelka aktivně procesně legitimována.

[15] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem doplňuje, že v případě nesouladu stavu zapsaného v katastru nemovitostí se skutečným stavem zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, stěžovatelce poskytuje k nápravě takové případné nesprávnosti i jiné právní prostředky ochrany, přičemž příkladem lze zmínit poznámku spornosti zápisu a následný výmaz zástavního práva u nemovitostí stěžovatelky z katastru nemovitostí postupem podle § 24 zákona o katastru nemovitostí.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Lze tedy uzavřít, že krajský soud napadeným usnesením odmítl žalobu stěžovatelky správně. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) tedy nebyl naplněn.

[17] 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.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[19] Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost vzhledem k tomu, že stěžovatelka jeho úhradu provedla dne 17. 9. 2019 dvakrát, a to ze svého účtu i z účtu svého zástupce. Nejvyšší správní soud přitom usnesením ze dne 12. 9. 2019, č. j. 4 As 351/2019 - 25, stěžovatelku vyzval k úhradě soudního poplatku ve výši pouze 5.000 Kč, stěžovatelka však na soudních poplatcích uhradila celkem částku

10.000 Kč. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že se stěžovatelce vrací zaplacený soudní poplatek v částce 5.000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 27. března 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu