



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **FIT AG**, se sídlem Am Grohberg 1, Lupburg, Spolková republika Německo, zastoupená JUDr. Jakubem Lichnovským, advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro hl. m. Prahu**, se sídlem Pod sídlištěm 1800/9, Praha 8, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021, č. j. 3 A 136/2020 - 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je zástavní věřitelkou společnosti A3/94 Property v. o. s. (dříve Echoplex investment a. s.). A3/94 Property v. o. s. uzavřela s žalobkyní dne 7. 2. 2020 zástavní smlouvu, kterou zřídila zástavní právo a zákaz zcizení k pozemkům p. č. 2917/33, 2917/34, 2917/35, 2917/36, 2917/37 a 2917/38 zapsaných v k. ú. Ruzyně v hlavním městě Praze. Na základě územního rozhodnutí ze dne 3. 2. 2017, č. j. MCP6 002224/2017, a geometrického plánu č. 3095-17-249-1/2019, byly pozemky rozděleny na nové parcely, a to k žádosti obce Tuchoměřice. Samotné územní rozhodnutí bylo vydáno na návrh

Ředitelství silnic a dálnic ČR, p. o., za účelem povolení umístění stavby nové „Mimoúrovňové křižovatky Aviatická“. Vznikly tak pozemky, resp. parcely, parc. č. 2917/116 (z původního pozemku parc. č. 2917/34), parc. č. 2974/16 (z původního pozemku parc. č. 2917/37) a parc. č. 2917/113, 2917/114, 2974/12, 2974/13 (z původního pozemku parc. č. 2917/38).

[2] V postupu žalovaného spatřovala žalobkyně nezákonný zásah do jejích práv, neboť v důsledku zaměření a rozdělení pozemků se snížila jejich výměra, a tedy hodnota zástavy. Žalobkyně proto podala žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V ní namítala, že nezákonným zásahem žalovaného bylo zasaženo jak do práv žalobkyně, vyplývajících z jejího postavení zástavního věřitele k předmětným pozemkům, představujícím zajištění jejich pohledávek za společností A3/94 Property v. o. s., tak do vlastnického práva této společnosti. Nezákonnost žalobkyně spatřovala v nedostatečnosti územního rozhodnutí k zápisu geometrického plánu, v nevyznačení plomby k zápisu rozdělení pozemků a v rozdělení pozemků na základě žádosti neoprávněné osoby. Žalobkyně uvedla, že společnost A3/94 Property v. o. s. podala samostatnou žalobu proti nezákonnému zásahu, která je vedena u městského soudu pod sp. zn. 6 A 122/2020.

[3] Městský soud žalobu odmítl, neboť byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Podle soudu se zástavní věřitel nemůže v tomto případě úspěšně domáhat deklarace nezákonného zásahu. Je tomu tak proto, že přímé dotčení veřejných subjektivních práv je schopen tvrdit pouze vlastník pozemků, kterých se změna týká. Podle městského soudu se žalobkyně domáhala ochrany veřejných subjektivních jiné osoby. Nadto žalobkyně ani nespecifikovala, jak žalovaný do jejích práv zasáhl, pouze obecně konstatovala, že byla zkrácena na svých právech jako zástavní věřitelka. Dále městský soud konstatoval, že zástavní právo má subsidiární charakter a lze jej uplatnit pouze v případě, že není plněn „primární“ dluh. Zástavní právo nadále vázne na pozemcích, které svou faktickou výměrou korespondují s výměrou před jejich rozdělením. Nešlo tak o zásah, kterým by mohla být žalobkyně jakkoliv zkrácena.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). S ohledem na to, že spor se vede výlučně o otázce odmítnutí, nepovažuje Nejvyšší správní soud za nezbytné rekapitulovat věcné námitky týkající se snížení hodnoty zástavy. Proto uvádí pouze ty námitky, jimiž stěžovatelka zpochybňuje právní názor městského soudu ve vztahu k odmítnutí žaloby.

[5] Stěžovatelka především uvádí, že je schopna bránit svá práva pouze žalobou na ochranu před zákonným zásahem, neboť nemá kontrolu nad žalobou podanou společností A3/94 Property v. o. s. Stěžovatelka především chrání hodnotu své zástavy, a tak nejsou práva chráněná společností A3/94 Property v. o. s. totožná s právy chráněnými stěžovatelkou. K tomu stěžovatelka uvedla, že výměra pozemků se po rozdělení snížila o 1 m². Stěžovatelka současně upozornila na § 8 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Podle tohoto ustanovení

pokračování

je stěžovatelka povinna využít všech procesních prostředků, včetně mimořádných opravných prostředků. Stěžovatelka také nevylučuje postup podle dohody mezi Spolkovou republikou Německo a Českou a Slovenskou Federativní republikou o vzájemné ochraně investic. Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 11. 1995, *Pressos Compania Naviera S. A. a ostatní proti Belgii*, stížnost č. 17849/91 nebo podle rozsudku ze dne 18. 4. 2002, *Ouzounis a ostatní proti Řecku*, stížnost č. 49144/99, jsou pohledávka a její zajištění považovány za majetek a jsou tak chráněny podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stejná ochrana platí podle Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Žalovaný pak v rozporu s touto judikaturou dovozuje z § 28 a 31 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon) a § 30 odst. 3 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), že stěžovatelka nemá právo účastnit se řízení o rozdělení pozemků, ale ani se o takovém řízení nedozví z katastru nemovitostí, ač jej sleduje. Nadto pak tento proces může „spustit“ osoba, jež není vlastníkem rozdělovaných pozemků, a stěžovatelka je tak nucena pouze přihlížet tomu, jak se jí hodnota zástavy „drolí pod nohama“.

[6] Stěžovatelka dále cituje z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2020, sp. zn. III. ÚS 84/20, v němž Ústavní soud dovodil, že orgány činné v trestním řízení mají přiznat zástavnímu věřiteli postavení osoby zúčastněné na trestním řízení. V opačném případě by zástavnímu věřiteli bylo odepřeno právo podílet se na průběhu trestního řízení, v němž má být rozhodováno o jeho majetkových právech. Z citované judikatury pak stěžovatelka dovozuje zásah do práva vlastnit majetek a také do práva na spravedlivý proces. Žalovaný postupem podle § 28 katastrálního zákona degradoval ochranu procesních práv společnosti A3/94 Property v. o. s. a stejně tak stěžovatelky. Toto posouzení je problematické proto, že sice jde o rozdělení pozemků beze změny vlastníka, avšak v důsledku takového rozdělení je snížena hodnota zástavy. Ústavně konformní výklad poté vede k závěru, že je třeba předmětnou operaci posoudit jako vklad. I kdyby šlo pouze o záznam, je třeba ústavně konformním výkladem dovodit, že i v tomto případě je namístě tzv. zaplombování.

[7] Závěrem stěžovatelka konstatovala, že výklad § 30 odst. 3 katastrální vyhlášky *ad absurdum* vede k závěru, že osoba bez vztahu k pozemku, může podávat ohlášení týkající se pozemků například svých sousedů. Podle § 498 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), je zástavní právo jako věcné právo nemovitou věcí. Jakýkoliv zásah do tohoto práva je pak možné činit pouze na základě zákona. Katastrální vyhláška je však podzákonný předpis, a proto je třeba ji vykládat v souladu s ústavním pořádkem. Závěrem stěžovatelka konstatovala také porušení práva na rovné zacházení, protože žalovaný dal přednost obci Tuchoměřice před stěžovatelkou.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté

prezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[10] V nynější věci je sporné to, zda mohla stěžovatelka jako zástavní věřitelka s úspěchem namítat nezákonný zásah za situace, kdy se v důsledku jednání žalovaného snížila výměra zastavených pozemků.

[11] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, je třeba k poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. splnit následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem či donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Tyto podmínky musí být splněny současně, jinak nelze ochranu poskytnout.

[12] Podle § 1309 odst. 1 občanského zákoníku „[p]ři zajištění dluhu zástavním právem vznikne věřiteli oprávnění, nesplní-li dlužník dluh řádně a včas, uspokojit se z výtěžku zpeněžení zástavy do ujednané výše, a není-li tato ujednána, do výše pohledávky s příslušenstvím ke dni zpeněžení zástavy.“ Z tohoto ustanovení tedy vyplývají dvě základní vlastnosti zástavního práva. Prvým je akcesorita, tedy závislost tohoto „vedlejšího“ práva na jiném právu „hlavním“. Akcesorita je patrná také ze vzniku zástavního práva k nemovité věci, neboť toto právo vzniká až zápisem do veřejného seznamu, není-li stanoveno jinak (§ 1316 občanského zákoníku). Tato povaha souvisí s účelem zástavního práva, jímž je zajištění věřitelovy pohledávky pro případ, že dlužníkem není plněno včas. Z této skutečnosti pak vyplývá druhá vlastnost zástavního práva, jíž je subsidiarita. Stručně řečeno, aby zástavní věřitel mohl uspokojit svůj nárok z předmětu zástavy, musí být dlužník v prodlení se splněním dluhu (srov. § 1359 odst. 1 a § 1968 občanského zákoníku). Zástavní právo tak představuje podpůrný zdroj ručení zástavnímu věřiteli.

[13] Kasační soud má tedy za to, že stěžovatelce nesvědčí již první podmínka pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem, jak uvedl městský soud. V případě zástavního práva lze totiž stěží dovodit přímé dotčení stěžovatelčiných práv, neboť její „primární“ právo, tedy pohledávka samotná, dotčeno nebylo. Pokud stěžovatelka uvedla, že se vlastní žalobou snaží domoci ochrany jiných práv, než jaká chrání společnost A3/94 Property v. o. s., nelze takovému výkladu přitakat. Tato společnost se totiž v řízení před městským soudem bude domáhat ochrany svého vlastnického práva k pozemkům, které mohlo být dotčeno změnou výměry v důsledku rozdělení (jakkoliv věcné posouzení této otázky Nejvyšší správní soud nepředjímá). Jestliže jsou tyto pozemky nemovitými věcmi, na kterých vázne zástavní právo, pak je zájem jejich vlastnice totožný se zájmem stěžovatelky.

[14] Stěžovatelka má sice pravdu, že zástavní právo je věcným právem k věci a že § 489 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že „[n]emovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. [...]“. Se zástavním právem však nelze samostatně nakládat, neboť je nerozdílně spjato s dluhem, jehož splnění zajišťuje. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy nejde o samostatnou nemovitou věc, která by mohla být dotčena. V tomto případě lze uplatnit závěry Nejvyššího soudu z rozsudku ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. 21 Cdo 1348/2005, v němž soud konstatoval, že „zástavní právo nemá samo o sobě

pokračování

jakoukoliv majetkovou hodnotu, nevzniká zástavnímu věřiteli škoda jen v důsledku toho, že zástavní právo zaniklo, aniž by byla zajištěná pohledávka uspokojena“. Tyto závěry je třeba přiměřeně aplikovat na nynější věc. Jestliže tedy zástavní právo samo o sobě postrádá majetkovou hodnotu, pak nelze dojít k závěru, že by zástavní věřitel mohl být postupem správního orgánu přímo zasažen, neboť hodnota jeho majetku se nijak nesnižuje.

[15] Totéž však nelze říci o vlastníci pozemků zatížených zástavním právem. Nejvyšší správní soud opakuje, že nepředjímá rozhodnutí městského soudu ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem společnosti A3/94 Property v. o. s. Soudní řád správní však vylučuje *actio popularis*, tedy žalobu na ochranu práv třetích osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Aps 10/2012 - 20). Právě takové ochrany se však domáhala stěžovatelka. Podle Nejvyššího správního soudu nicméně v tomto ohledu nelze odmítnutí žaloby městskému soudu vytýkat.

[16] Stěžovatelka odkázala na náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/20. Předně je třeba říci, že přiznání postavení zúčastněné osoby v trestním řízení podle § 42 zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád), se dotýká osob, jejichž věc či jiná majetková hodnota byla nebo má být zabráná. Ústavní soud dovodil, že zástavní věřitel může být v důsledku nepřipuštění do řízení jako zúčastněná osoba dotčen na vlastnickém právu ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Podle Nejvyššího správního soudu však tento závěr sám o sobě nepostačuje k dovození aktivní legitimace v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[17] Trestní řád zúčastněné osobě zaručuje možnost se k věci vyjádřit, být přítomna na hlavním líčení a veřejném zasedání, činit při nich návrhy, nahlížet do spisů a podávat ve stanovených případech opravné prostředky. To je třeba srovnat s postavením osoby zúčastněné na řízení podle s. ř. s. Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení „*právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem*“. Právo na podání kasační stížnosti pak osobě zúčastněné na řízení zaručuje § 102 s. ř. s. Stěžovatelka se tedy u Nejvyššího správního soudu domáhá, aby rozšířil výklad učiněný Ústavním soudem a z výše citovaného nálezu dovodil aktivní legitimaci zástavního věřitele v řízení o žalobě podle § 82 s. ř. s. Takový postup je však nepřipustný. Naopak, stěžovatelka měla využít práva účastnit se řízení o žalobě podané společností A3/94 Property v. o. s., neboť v tomto řízení bude pravděpodobně řešeno rozdělení pozemků a změna jejich výměry. To je přitom skutečnost, která je podle tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti podstatná pro ochranu jejich práv.

[18] Pokud jde o rozsudek *Pressos Compania*, jeho závěry jsou vysloveny na základě jiných skutkových okolností. V této věci Evropský soud pro lidská práva posuzoval, zda může nárok na náhradu škody vzniklý v době účinnosti právního předpisu, který byl se zpětnou účinností zrušen, představovat majetek (*possession; biens*). Soud dospěl k tomu, že ano, neboť takový nárok je aktivem (*asset*). Stěžovatelé v této věci se domáhali svého legitimního očekávání založeného tímto nárokem a judikaturou belgických soudů vydanou před změnou zákona, která vyloučila odpovědnost státu. Tyto skutkové okolnosti se však míjí s okolnostmi nynějšího případu. Co se týče případu *Ouzounis*, není zřejmé,

jaké závěry z něj stěžovatelka dovozuje. V této věci totiž Evropský soud pro lidská práva posuzoval případ nároku na úpravu výše penzí penzijním fondem. Podle názoru soudu však takový nárok nepředstavuje pohledávku (*claim*), neboť ta musí ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě být „existující či aktuální a splatná“.

[19] Autonomní výklad Úmluvy zahrnuje všechny nároky surčitou majetkovou hodnotou (Bobek, M. In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J. a Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1257, nebo Rainey, B., Wicks, E. a Ovey, C. *Jacobs, White and Ovey: the European Convention on Human Rights. Eighth edition*. Oxford : Oxford University Press, 2020, s. 561). Jak však plyne z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1348/2005 zástavní právo samo o sobě žádnou hodnotu nemá. Nemohlo tak být zasaženo do majetkového práva stěžovatelky, jestliže jejím majetkem je toliko pohledávka zajištěná zástavním právem, která však prozatím „nedospěla“. Majetkový charakter zástavního práva má především ty důsledky, že působí vůči všem osobám (*erga omnes*), na rozdíl od obligačních práv, která působí zpravidla jen mezi smluvními stranami (*inter partes*). Zajištění pohledávky zástavním právem má pak benefit v případě exekučních a insolvenčních řízení. Neznaменá však, že se zástavním právem lze samostatně disponovat. Proto podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže zástavní právo samo o sobě představovat majetek ve smyslu Úmluvy. Námitka stěžovatelky tak není důvodná.

[20] S ohledem na to, že stěžovatelka nemohla být podle názoru Nejvyššího správního soudu přímo dotčena na svých veřejných subjektivních právech, považuje soud za nadbytečné zabývat se tím, jak žalovaný vyložil katastrální zákon a katastrální vyhlášku a zda bylo stěžovatelce odepřeno právo na spravedlivý proces. Kasační soud tak uvádí, že stěžovatelce se naskýtají jiné možnosti řešení její situace, a to například navýšení hodnoty zástavy o další věci. Jelikož v tomto případě její veřejná subjektivní práva nebyla přímo dotčena, nemohou jí správní soudy poskytnout ochranu.

[21] Jako *obiter dictum* Nejvyšší správní soud konstatuje, že snížení výměry pozemků o 1 m² může mít při růstu cen nemovitostí, zejména v hlavním městě, stěžejní negativní dopad na možnost uspokojit pohledávku v případě potřeby ze zástavy. Tvrzení, že se hodnota zástavy stěžovatelce „drolí pod nohama“ je tak nepřipadné. Podle § 1309 občanského zákoníku je zástavní věřitel oprávněn uspokojit svou pohledávku zpeněžením zástavy, avšak pouze do ujednané výše. Naopak je zástavní věřitel povinen zástavnímu dlužníkovi vydat to, oč se při prodeji zástavy utrhá více (*hyperocha* či *superfluum*). Právě s ohledem na nezanedbatelný růst hodnoty předmětu zástavy a naopak marginální snížení výměry, není tvrzení stěžovatelky na místě.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, 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 v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl

pokračování

v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 17. prosince 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu