



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Ing. M. K., Ph.D.**, zastoupen Mgr. Štěpánem Malčíkem, advokátem se sídlem Hlinky 138/27, Brno, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Ústecký kraj, Katastrální pracoviště Rumburk**, se sídlem Vrchlického 282/19, Rumburk, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 3. 2023, čj. 141 A 32/2022-44,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 3. 2023, čj. 141 A 32/2022-44, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud zabývá tím, zda lze jednotlivá katastrální pracoviště považovat za správní orgány pro účely účastenství v soudním řízení správním a jaké důsledky má skutečnost, že krajský soud s katastrálním pracovištěm jako se správním orgánem jedná.

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[2] Žalobce podal u žalovaného návrh na vklad – výmaz zástavního práva zapsaného v řízení X ve prospěch zástavního věřitele TITUS CZ s. r. o. "v likvidaci", zapsaného na listu vlastnictví X, k. ú. V. K návrhu přiložil dopis, v němž vysvětlil, že zástavní věřitel zanikl bez právního nástupce. Žalobci proto nemá kdo vystavit potvrzení o zániku zástavního práva, ačkoli pohledávka zajištěná zástavním právem zanikla splněním. Žalovaný k podanému návrhu žalobci sdělil, že se k němu nepřihlíží, protože přílohou nebyla vkladová listina. Žalobce proti tomuto postupu brojil stížností, kterou ředitel Katastrálního

úřadu pro Ústecký kraj vyřídil přípisem ze dne 14. 9. 2022, v němž se s postupem žalovaného ztotožnil.

[3] Následně se žalobce žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhal, aby soud určil, že neprovedení výmazu zástavního práva bylo nezákonným zásahem. Odkazoval především na rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2020, čj. 1 As 335/2019-97. V něm Nejvyšší správní soud dovodil, že za výjimečných skutkových okolností je nutno připustit prokázání zániku či promlčení práva jiným způsobem než prostřednictvím potvrzení oprávněné osoby o zániku práva.

[4] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Souhlasil s žalobcem, že neexistuje osoba, která by mu mohla potvrzení vydat. Nesouhlasil však s použitelností rozsudku čj. 1 As 335/2019-97. Ten řešil situaci, kdy došlo k zániku oprávněné osoby, která tak nemohla vydat potvrzení o zániku práva, aby mohlo dojít k výmazu poznámky omezení převodu nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí. V nyní posuzované věci se jedná o obdobnou situaci, byť jde nikoli o výmaz poznámky, nýbrž o vklad zániku zástavního práva; podstata problému (neexistence osoby oprávněné k vydání potvrzení o zániku práva) je ale stejná. Další skutkové okolnosti obou věcí jsou však již odlišné.

[5] V rozsudku čj. 1 As 335/2019-97 byla zajištěna nízká půjčka ze 70. let. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že bylo prakticky jisté, že půjčka byla splacena a zajištění zaniklo. V nyní řešené věci však jde o závazek z 90. let a o poměrně vysoký úvěr. To, že byl úvěr splacen a zajištění zaniklo, pak nebylo dostatečně prokázáno. Insolvenční správce zástavního věřitele sice uvedl, že úvěr patřil do skupiny pohledávek, které buď zanikly, anebo byly nedobytné. Pokud by však byl žalobce schopen insolvenčnímu správci doložit, že pohledávka z úvěru zanikla, byl by to schopen doložit i katastrálnímu úřadu, což se nestalo. Je tedy spíše pravděpodobné, že se jednalo o pohledávku nedobytnou, která stále existuje. Pohledávka nezanikla ani zánikem věřitele, ani ukončením insolvenčního řízení. Jedná se tedy o odlišnou situaci, než soud řešil v rozsudku čj. 1 As 335/2019-97. Odkazovaný rozsudek je pak spíše ojedinělý a nenavazuje na něj další judikatura. Standardně se naopak dovozuje, že katastrální úřady nejsou oprávněny vyhodnocovat důkazy a posuzovat, zda došlo k zániku nějakého práva.

[6] Navíc oproti situaci řešené v rozsudku čj. 1 As 335/2019-97 došlo k novelizaci vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhlášky). Byl do ní vložen §70a, který umožňuje vymazat promlčené zástavní právo, pokud uplynulo 10 let od zániku zástavního věřitele. Být se tato úprava v nyní projednávané věci neuplatní, naznačuje možné budoucí řešení situace žalobce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předně nesouhlasí s tím, že neprokázal, že úvěr (který zajišťuje zapsané zástavní právo) nebyl uhrazen. Krajský soud uvedl, že se spíše jednalo o pohledávku nedobytnou. Avšak pohledávka zajištěná zástavním právem nemůže být nedobytná. Nedobytnost totiž znamená, že pohledávka je oprávněná, avšak dlužník nemá žádný majetek, z něž by bylo možné pohledávku uspokojit. Pokud však je pohledávka zajištěna (a toto zajištění není bezcenné, což v tomto případě není), nelze ji označit za nedobytnou.

pokračování

[8] K tvrzeným rozdílům oproti rozsudku čj. 1 As 335/2019-97 pak stěžovatel uvádí, že soud nevzal v potaz jednu zásadní odlišnost. V odkazovaném rozsudku byl žalobce v postavení obligačního dlužníka, a mohl tak zánik dluhu prokázat. V nyní řešené věci je však žalobce pouze v postavení zástavního dlužníka, nikoliv dlužníka obligačního. Už z povahy věci tak nemá a neměl přístup ke skutečnostem týkajícím se existence zajištěné pohledávky. Nelze proto na něj klást stejně přísné požadavky.

[9] K odkazu na nový § 70a katastrální vyhlášky stěžovatel uvádí, že skutečnost, že má možnost dosáhnout výmazu zástavního práva podle shora uvedeného postupu až/už v roce 2029, bezvýhodnost jeho postavení nezlepšuje. Dalších téměř 6 let by musel strpět právní vadu na svém majetku, o kterou se nijak nezapříčinil, a kterou se snaží odstranit.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na vyjádření k žalobě.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti přezkoumává napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, nicméně činí tak i z hlediska vad, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda řízení před krajským soudem netrpělo vadou zmatečnosti dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. K vadě způsobující zmatečnost řízení přihlíží Nejvyšší správní soud z moci úřední (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Zmatečnost způsobují mimo jiné chybějící podmínky řízení. Mezi podmínky řízení pak spadají i podmínky na straně účastníka, kam patří způsobilost být účastníkem (procesní subjektivita) a procesní způsobilost (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, čj. 2 As 188/2015-48). Procesní subjektivita je v procesních předpisech standardně navázána primárně na právní osobnost (§ 33 odst. 2 s. ř. s. či § 19 o. s. ř.). Specifikem správního soudnictví je skutečnost, že na straně žalované v něm zpravidla vystupují útvary (správní orgány), které právní osobnost nemají. Z tohoto důvodu jim soudní řád správní procesní subjektivitu výslovně přiznává [*Způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán* (§ 33 odst. 2 s. ř. s.)]. Takto je však procesní subjektivita přiznána (pouze) správním orgánům. Je proto třeba, aby v řízení vystupoval skutečně správní orgán, a nikoliv jenom jeho součást, která správní orgán netvoří.

[14] V nyní řešené věci v pozici žalovaného v řízení před soudem vystupoval Katastrální úřad pro Ústecký kraj, Katastrální pracoviště Rumburk. Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda katastrální pracoviště může představovat správní orgán, který má způsobilost být účastníkem řízení. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak není.

[15] Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, 3257/2015 Sb. NSS, vysvětlil, že pojem správního orgánu je nutno vnímat v rovině kompetenční. Správním orgánem je svazek kompetencí určitého typu. Klíčové je tedy, komu zákon svěřuje danou kompetenci.

[16] Nejvyšší správní soud se ve své předchozí praxi zabýval i konkrétně katastrálními pracovišti. V usnesení ze dne 14. 1. 2016, čj. Nad 307/2015-42, dovedl, že katastrální pracoviště správním orgánem není. Kompetenci orgánů působících v této oblasti vymezuje zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech. Jeho § 5 odst. 1 vymezuje pravomoc katastrálních úřadů – pravomoc dané ustanovení tedy svěřuje přímo katastrálním úřadům. Katastrální pracoviště, která jsou vnitřními organizačními jednotkami katastrálních úřadů, nejsou zřizována zákonem. Jejich seznam s údaji o názvech, sídlech a územních obvodech, ve kterých vykonávají působnost příslušného katastrálního úřadu, je zveřejněn Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním formou sdělení ve Sbírce zákonů. Z § 5 zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech nevyplývá, že by věcná působnost katastrálních úřadů byla v rámci jejího výkonu skrze katastrální pracoviště jakkoli omezena; tedy že by katastrálním pracovištěm jakožto samostatným organizačním jednotkám náležela výlučná pravomoc, která by zároveň nebyla pravomocí příslušného katastrálního úřadu. Katastrální pracoviště tak vykonávají nikoli působnost svěřenou výlučně jim jakožto případným správním orgánům I. stupně, nýbrž pouze působnost katastrálního úřadu. Tento závěr nemění ani § 5 odst. 2 zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech, který upravuje již zmíněné sdělení o katastrálních pracovištích. Dané ustanovení zakotvuje decentralizaci výkonu pravomocí katastrálního úřadu, směřující ke zvýšení dostupnosti katastrálního úřadu. Tato decentralizace je založena na teritoriálním prvku, a její konkrétní podobu stanoví zmíněné sdělení. Jedná se tedy o podzákonnou vnitřní organizaci personální a hmotné složky jednotlivých katastrálních úřadů. V citovaném zákonném ustanovení se ovšem výslovně uvádí, že katastrální pracoviště ve stanoveném obvodu vykonávají působnost (zde zjevně zákonem užito ve smyslu „pravomoc“) příslušného katastrálního úřadu. Z toho, ve spojení s absencí jakékoli jiné zákonné pravomoci příslušející pouze katastrálním pracovištěm, plyne, že katastrální pracoviště nevykonávají žádnou výlučnou pravomoc. Stejný názor (podle něž katastrální pracoviště nejsou správními orgány) potvrdil NSS i v usnesení z 27. 3. 2019, čj. Na 47/2019-7.

[17] Kasační soud se s odkazovanými závěry ztotožňuje a nemá důvod se od nich v nyní projednávané věci odchýlit. Od vydání odkazovaných rozhodnutí nedošlo ani k žádné relevantní změně zákona, která by jejich závěry jakkoliv měnila.

[18] Dále se soud zabýval tím, zda skutečnost, že v řízení před soudem vystupovalo v pozici žalovaného správního orgánu katastrální pracoviště namísto katastrálního úřadu, způsobuje zmatečnost řízení. Na věc by totiž bylo možné pohlížet i tak, že katastrální pracoviště jednalo za daný katastrální úřad, a nejedná se proto o zásadní vadu řízení. Dosavadní judikatura je však v tomto ohledu přísná. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2018, čj. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS, řešil situaci, kdy v řízení před krajským soudem vystupovalo Ministerstvo obrany, ač žalovanou měla být náměstkyně ministryně obrany pro řízení sekce správní. V rozsudku pak již krajský soud žalovanou označil správně. Přesto Nejvyšší správní soud uvedenou vadu považoval za důvod pro zrušení rozsudku. Žalovaná totiž nedostala příležitost se k věci vyjádřit. Obdobně v rozsudku z 10. 5. 2023, čj. 6 As 276/2022-21, tento soud řešil situaci, kdy krajský soud za žalovaného označil Ministerstvo vnitra, a přitom jím měl být ministr vnitra. I v této věci NSS rozsudek krajského soudu zrušil. Soud v rozsudku uznal, že rozhodnutí může působit jako formalismus, protože je možné, že v řízení nadále bude vystupovat ta stejná fyzická osoba. Nemohl však rozhodnout v rozporu s dosavadní judikaturou a nenalezl argumenty pro její překonání v rozšířeném senátu. V porovnání s těmito rozhodnutími je nyní řešená

pokračování

vada (a její možné důsledky) ještě závažnější. Namísto katastrálního úřadu jednalo katastrální pracoviště; rozdíl mezi těmito útvary je tedy hlubší než například rozdíl mezi ministrem vnitra a Ministerstvem vnitra. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že katastrální úřady a jejich jednotlivá pracoviště mají vlastní personální obsazení, a není tak ani pravděpodobné, že by v řízení vystupovaly stále ty stejné fyzické osoby (i pokud by tomu tak však bylo, nemělo by to ve světle odkazované judikatury na věc vliv). Skutečnost, že krajský úřad jednal s katastrálním pracovištěm, tedy představuje zásadní vadu řízení. Oproti odkazované judikatuře se v tomto případě jedná o vadu zmatečnosti. Nejde totiž pouze o to, že označený žalovaný není pasivně procesně legitimován, ale jde především o to, že se vůbec o správní orgán nejedná. Vzhledem k tomu, že se nejedná o správní orgán, nemá katastrální pracoviště ani procesní subjektivitu, a chybí tak podmínky řízení (viz odst. [13] výše).

[19] Soud se dále zabýval tím, zda v nyní projednávané věci pro posouzení shora vymezené otázky může být významné, že jde o zásahovou žalobu (nikoliv o žalobu proti rozhodnutí, o níž šlo v odkazovaných případech). Zákon (konkrétně § 83 s. ř. s.) totiž zdůrazňuje, že u zásahové žaloby je žalovaný vymezen tvrzeními žalobce (*Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však v usnesení ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, vysvětlil, že dané ustanovení nelze vykládat tak, že by soud měl vymezení žalovaného ponechat zcela na žalobci. Pokud z tvrzení žalobce vyplývá, že žalovaný měl být označen jinak, je třeba žalobce poučit a poskytnout mu prostor pro úpravu žaloby. Nad rámec závěrů rozšířeného senátu pak soud poznamenává, že pochopitelně tvrzení žalobce nemohou učinit správní orgán z někoho, kdo správním orgánem vůbec není.

[20] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že pokud soud jedná v řízení s útvarem, který nemá procesní subjektivitu, zatíží své rozhodnutí vadou zmatečnosti. V nyní řešené věci krajský soud jednal s katastrálním pracovištěm, které správním orgánem není; tím je pouze katastrální úřad. Tato vada způsobuje nezákonnost rozsudku, a to i pokud by za žalovaného měla jednat stejná fyzická osoba. Na věci pak nic nemění skutečnost, že se jednalo o žalobu zásahovou. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V dalším řízení krajský soud žalobce poučí o nesprávně označeném žalovaném a umožní mu upravit žalobu.

[21] Nejvyšší správní soud s vědomím toho, že nastalá procesní situace vede k dalšímu prodloužení řízení, považuje nad rámec výše uvedeného z hlediska hospodárnosti dalšího řízení za vhodné upozornit i na to, že by pro věc samotnou mohly být relevantní závěry aktuální judikatury, kterou se doposud žádný z účastníků ani krajský soud v daném řízení nezabýval (viz rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2021, čj. 4 As 2/2020-36, mimo jiné jeho odst. 22).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost s ohledem na výše uvedené důvodnou, a napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. září 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu