

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **B. Z. a. s.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Machem, advokátem, se sídlem Jindřichův Hradec, Masarykovo nám. 1/II, proti žalovanému: **Katastrální úřad v Českých Budějovicích,** se sídlem České Budějovice, Lidická 11 o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 11. 2003, č. j. 10 Ca 161/2003 - 34,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 11. 2003, č. j. 10 Ca 161/2003 – 34 **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 11. 2003, č. j. 10 Ca 161/2003-34, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti nečinnosti žalovaného správního orgánu. Soud vyšel z názoru, že se nejedná o případ nečinnosti správního orgánu, neboť na dvě žádosti žalobce správní orgán v souladu se zákonem reagoval a vysvětlil, že požadovaný záznam o výmazu vlastnického práva nelze provést, neboť k tomu nebyly doloženy zákonem předpokládané podmínky. Za takové situace se nejedná o případ nečinnosti správního orgánu. Vydání rozhodnutí se nelze domáhat také proto, že provedení záznamu je pouze součástí evidenčního systému a nemá vliv na vznik, změnu či zánik práv -k tomu dochází nezávisle na provedení záznamu. V závěru rozsudku krajský soud konstatuje, že žalobce použil argumentace, kterou umožňuje § 79 případně § 82 s. ř. s., ale jejím cílem nebylo ani odstranění nečinnosti ani ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu, ale jen vyhovění žádosti o provedení záznamu o zániku zástavního práva

k nemovitostem. Uzavřel, že neshledal podmínky ust. § 79 ani ust. § 83 s. ř. s. a proto žalobu podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Proti tomu stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítá kasační důvody uvedené v § 103 odst.1 písm. a), d) s. ř. s. Žalobou se domáhal odstranění protiprávního stavu podle § 79 a § 82 s. ř. s. s tím, že žalovaná odmítáním provedení záznamu o zániku zástavního práva porušuje právo žalobce na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to bez ohledu na to, zda požadovaný úkon je či není rozhodnutím. Krajský soud žalobu zamítl na základě nesprávného právního posouzení. Je jistě řada situací, kdy správní orgán nevydává rozhodnutí, ale pouze osvědčení nemající povahu rozhodnutí, bez nichž právní subjekt nemůže realizovat svá práva (žádost o živnostenský list, řidičský průkaz atd.). Odmítnutím takových žádostí, jejich neformálním vrácením, zůstává žadatel bez právní ochrany. K tomu poukazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 114/96 o povinnosti správního orgánu dokončit zahájené správní řízení. Krajský soud nevzal v úvahu, že žalobce katastrálnímu úřadu předložil listiny, jimiž osvědčil zánik zástavního práva na základě zániku zajištěného dluhu a tím pominul meritum věci, neboť podstatou žaloby bylo, že správní orgán odmítl věcně vyřídit oprávněnou žádost žalobce. Rozsudkem byl porušen i právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu sp. zn. 142/1996, který se sice týká zápisů do obchodního rejstříku, ale lze jej analogicky vztáhnout i na údaje v katastru nemovitostí, neboť se rovněž jedná o veřejný seznam, a podle něhož má žalobce právo, aby údaje v něm uvedené odpovídaly skutečnosti (§ 21 zákona č. 344/1992 Sb., § 11 zákona č. 265/1992 Sb.). Evidence nesprávných údajů omezuje žalobce ve výkonu jeho vlastnického práva. Žalobce je proto trváním zásahu, který spočívá v nečinnosti správního orgánu, který odmítá provést jiný úkon, než-li je rozhodnutí, poškozen ve svých právech a právem chráněných zájmech. Nakonec stěžovatel podotýká, že krajský soud argumentoval nesprávným nálezem Ústavního soudu (zn. IV. ÚS 43/99 ze dne 3. 5. 1999 neexistuje). Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na skutečnost, že neodmítl provést „záznamem výmaz zástavního práva k nemovitostem ve vlastnictví žalobkyně“. Žalobce pouze upozornil přípisem ze dne 7. 4. 2003 a 23. 7. 2003, že je třeba předložit potvrzení o zániku zástavního práva vydané věřitelem podle § 36 odst. 5 písm. b) a odst. 7 vyhlášky č. 190/1996 Sb. Poukazuje také na soudní rozhodnutí o nemožnosti uložení povinnosti katastrálnímu úřadu vydat rozhodnutí, a to včetně usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 1996, sp. zn. I. ÚS 272/95.

Důvodnost kasační stížnosti posuzuje Nejvyšší správní soud zpravidla v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Soudní řád správní ovšem předpokládá existenci případů, kdy vázanost důvody kasační stížnosti neplatí (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a Nejvyšší správní soud zkoumá zákonnost postupu a rozhodnutí soudu nad rámec kasačních důvodů; mezi tyto případy patří i zmatečnost řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Za zmatečné je třeba považovat i řízení, ve kterém chyběly podmínky řízení, tedy i řízení o žalobě na nečinnost, která nečinností být nemůže, protože zde není právní povinnost žalovaného vydat rozhodnutí či osvědčení.

Žaloba v dané věci byla podána na „odstranění zásahu spočívajícího v nečinnosti správního orgánu“, v textu žaloby pak je odkazováno na ust. § 79 i § 82 s. ř. s. Žalobní petit, jímž je soud při svém rozhodování vázán, pak v souladu s věcnou žalobní argumentací požaduje, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v nečinnosti a uložil mu povinnost

provést záznam o zániku zástavního práva. I při formulaci petitu neodpovídajícího zákonu, je jednoznačné, že směřuje proti nečinnosti žalovaného (a tomu odpovídá i žalobní argumentace). Tak také krajský soud žalobu posoudil, když v záhlaví svého rozsudku uvedl, že rozhodoval o žalobě proti nečinnosti správního orgánu a žalobu pak zamítl podle § 81 odst. 3 s. ř. s.

Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel oba žalobní typy zaměňuje. V prvé řadě je proto třeba oba žalobní typy vymezit.

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jde o žalobní institut k ochraně před nečinností správního orgánu, i když jeho prostřednictvím nelze dosáhnout vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu.

Žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle § 82 s. ř. s. bránit 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, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 Afs 17/2003, *definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, ke kasační stížnosti k nedostatku rozhodovací pravomoci soudu protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).*

Žaloba proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. jsou dva odlišné druhy žalob a nelze je zaměňovat. Jistě v praxi může být podána žaloba proti nezákonnému zásahu, který je žalobcem spatřován v nečinnosti správního orgánu. V tom případě se jedná se o žalobu proti nezákonnému zásahu a jako o takové o ní musí být rozhodnuto. Stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti oba typy žaloby směšuje, v kasační stížnosti dokonce zdůrazňuje, že šlo o žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícím v nečinnosti. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, je třeba jí posuzovat podle jejího obsahu a zejména je pro soud závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, bylo by třeba takovou vadu odstranit. V daném případě však, přes nejasné označení, žaloba svým obsahem odpovídala vymezenému petitu a tedy žalobě proti nečinnosti. Kasační stížnost typ podané žaloby označuje rozporně s tím, jaká žaloba byla ve skutečnosti podána. Tedy jak bylo výše uvedeno, soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací. Mínil-li stěžovatel podat žalobu na ochranu

před nezákonným zásahem, v jejím obsahu ani petitu to dostatečně nevyjádřil. Předmětem řízení byla žaloba proti nečinnosti a z tohoto hlediska je nepřípadná argumentace žalovaného ve vyjádření o nemožnosti uložení povinnosti vydat rozhodnutí, neboť vychází z judikatury předcházející úpravě založené soudním řádem správním.

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu předpokládá podle § 79 odst. 1 s. ř. s. nečinnost žalovaného správního orgánu při vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Rozhodnutí je výsledkem rozhodovací činnosti správního orgánu a rozhoduje se jím o konkrétních právech či povinnostech účastníků řízení. Ustanovení § 79 předpokládá nečinnost správního orgánu ve vztahu k věcnému rozhodnutí. Osvědčení nemá povahu aktu aplikace práva, má informační povahu o skutečnostech v něm uvedených (s průkazní mocí dokládá určitou nespornou skutečnost). V obou případech je však předpokladem žaloby, že správní orgán má povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat.

Věcně projednat žalobu proti nečinnosti a uložit správnímu orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení lze pouze tam, kde nečinnost žalovaného správního orgánu vůbec přichází v úvahu, tedy tam, kde tento správní orgán má zákonnou povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat.

V daném případě stěžovatel podal dne 31. 3. 2003 u Katastrálního úřadu v Českých Budějovicích žádost o výmaz zástavního práva u svých konkrétně označených nemovitostí. Žádost odůvodnil zaplacením pohledávky a připojil k ní potvrzení FNM o snížení výše pohledávky, potvrzení bank o provedení úhrad a rozsudek Vrchního soudu v Praze. Žalovaný přípisem ze dne 7. 4. 2003 tuto žádost vrátil s tím, že výmaz nelze provést a k výmazu je třeba doložit potvrzení o zániku zástavního práva vyhotovené zástavním věřitelem. Stěžovatel podal nový návrh na výmaz zástavního práva dne 26. 5. 2003 spolu s výzvou na odstranění nečinnosti, případně požadoval vydání rozhodnutí o zastavení řízení. Žalovaný přípisem ze dne 23. 7. 2003 znovu sdělil, že zápis zániku zástavního práva se do katastru nemovitostí zapíše záznamem na základě potvrzení o zániku zástavního práva vydaném věřitelem a uvedl, že na provedení záznamu do katastru nemovitostí se správní řád nevztahuje. Návrh současně znovu vrátil.

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných práv k nemovitostem, se do katastru nemovitostí zapisuje mj. i zástavní právo a zápisem se rozumí podle odst. 3 téhož ustanovení vklad, záznam, poznámka nebo jejich výmaz. Podle § 7 odst.1 téhož zákona, práva uvedená v § 1 odst. 1, která vznikla, změnila se nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, příklepem licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním, se zapisují záznamem (dále jen "záznam") údajů na základě listin vyhotovených státními orgány a jiných listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy, do katastru. Podle § 8 odst. 2 cit. zákona provede katastrální úřad záznam do katastru pokud je listina k vykonání záznamu způsobilá; jinak ji vrátí.

Zápis záznamem se neprovádí ve správním řízení, nerozhoduje se o něm. Provedení záznamu není ani osvědčením, jde o evidenci práv vzniklých rozhodnutím jiných orgánů či na základě právních skutečností. Odkazy stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu jsou proto irelevantní. Žádost o provedení záznamu není návrhem zahajujícím řízení, které by bylo třeba ukončit meritorním nebo procesním rozhodnutím, požadovaný záznam spočívající ve výmazu zástavního práva ani nelze považovat za osvědčení. Neprovede-li katastrální úřad požadovaný záznam v katastru nemovitostí, nejedná se o nečinnost, jejíhož

odstranění se lze domáhat žalobou podle § 79 s. ř. s. proto, že nemá v daném případě žádnou právní povinnost vydat věcné rozhodnutí či osvědčení.

Pokud krajský soud žalobu věcně projednal a zkoumal, zda byly splněny podmínky pro provedení záznamu, mohl tak učinit jen za předpokladu, že by byla dána povinnost katastrálního úřadu vydat rozhodnutí či osvědčení - tak tomu ovšem v případě provedení záznamu není. Současně ale soud argumentoval i tím, že jde jen o evidenční systém a navíc, že cílem žalobce nebylo odstranění nečinnosti, ale dosažení záznamu o určitém obsahu (tedy krajský soud shledal rovněž, že nejsou naplněny podmínky žaloby na nečinnost vůbec - o to však rozhodnutí neopřel).

Není-li záznam do katastru nemovitostí rozhodnutím ani osvědčením, nejsou splněny podmínky pro podání žaloby na nečinnost a jde o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Krajský soud v Českých Budějovicích pochybil, když se věcí meritorně zabýval, neboť měl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítnout. V tom nelze spatřovat znemožnění přístupu k soudu a porušení práv založených Listinou základních práv a svobod. Je věcí žalobce, zda k dosažení svého záměru volí cestu právem předpokládanou či nikoliv.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je zmatečný, a proto jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s, jak mu ukládá ustanovení § 110 odst. 1, věta prvá za středníkem, soudního řádu správního. V takovém případě nelze hodnotit důvodnost konkrétních kasačních námitek.

O nákladech řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s. (§ 120), když žaloba byla odmítnuta.

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

V Brně dne 24. 6. 2004

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu