

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **R. F.,** zastoupeného JUDr. Milanem Pavelcem, advokátem se sídlem Zámecké nám. 42, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Katastrální úřad Moravskoslezského kraje, pracoviště Frýdek - Místek,** se sídlem T. G. Masaryka 453, Frýdek - Místek, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 7. 2004, sp. zn. 22 Ca 272/2004,

**takto:**

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým soud odmítl jeho žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, spočívajícímu v tom, že Katastrální úřad Moravskoslezského kraje, pracoviště Frýdek-Místek („žalovaný“) neoprávněně zapsal zástavní právo k nemovitosti – budově č. p. 1513 průmyslový objekt na pozemku p. č. 2839/3 a 2839/4 v k. ú. F. n. O.

Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení především uvedl, že podle ustanovení § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), je žaloba o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Podle ustanovení § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí

katastrální úřad na písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví chybné údaje katastru. Proti takovémuto rozhodnutí je možno podat odvolání k příslušnému zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu. Proto krajský soud odmítl žalobu pro nepřípustnost.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel tvrdí, že shora označeným zásahem žalovaného byl zásadním způsobem poškozen na svých právech, když bylo zkráceno jeho vlastnické právo, které má k 1/3 předmětné budovy. Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že se stěžovatel mohl ochrany svých práv domáhat jinými právními prostředky, s čímž však stěžovatel nesouhlasí, jelikož zákon č. 344/1992 Sb. neobsahuje institut ochrany před nezákonným postupem správního orgánu. Dále stěžovatel podrobně vysvětluje, z jakých důvodů neměla být předmětná nemovitost zastavena ve prospěch Č. s. Rozhodnutí žalovaného o zápisu zástavního práva nebylo stěžovateli oznámeno a proto se proti němu nemohl bránit žalobou v režimu ustanovení § 65 a násl. s. ř. s.

Proto stěžovatel navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že stěžovatel chybně označil důvod kasační stížnosti jako důvod podřazený ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ačkoliv na projednávanou věc dopadá speciální důvod, zakotvený v písm. e) stejného zákonného ustanovení („*Kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*.“). Jak je totiž patrno ze shora uvedeného, v daném případě byl návrh (žaloba) odmítnut. Protože však každé podání je posuzováno z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy, zaměřil se Nejvyšší správní soud v dalším na naplnění kasačního důvodu obsaženého v citovaném ustanovení písm. e).

Předně je nutno uvést (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 1/2004), že žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle ustanovení § 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, 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“).

Z uvedeného je patrno, že soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.

Z ústavně právního hlediska k tomu je vhodné dodat, že veřejná správa musí být kontrolována soudní mocí vždy tam, kde svojí činností zasahuje do základních práv fyzických a právnických osob (viz např. č. 4 Ústavy ČR). Tato určující ústavní kautela především znamená, že těmto subjektům nemůže být v případě zásahu do jejich práv odepřen přístup k soudu, přičemž však již není rozhodné a je v dispozici rozlišovací schopnosti zákonodárce a nikoliv ústavodárce, ve kterých případech je právo na soudní ochranu garantováno v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a kdy ve formě jiné, např. právě žalobou proti nezákonnému zásahu.

V projednávané věci je dále nutno připomenout, že podle stávající zákonné úpravy (§ 249 odst. 2 občanského soudního řádu) krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně ve věcech vkladu práva k nemovitostem. To znamená, že právo rozhodovat tzv. vkladové věci přísluší civilním a nikoliv správním soudům, jelikož se jedná o rozhodnutí v soukromoprávní věci. Pokud by tedy stěžovatel hodlal napadnout rozhodnutí správního orgánu o vkladu práva k nemovitostem, je namístě obrátit se na civilní a nikoliv správní soud, který by takový návrh nutně musel odmítnout jako nepřípustný [§ 68 písm. b) s. ř. s.].

V daném případě však stěžovatel podanou žalobou výslovně brojil proti nezákonnému zásahu správního orgánu, spočívajícímu v existenci předmětného zápisu zástavního práva, nikoliv proti jeho rozhodnutí. Příslušnost správního soudnictví pro tyto žaloby je - obecně - zákonem dána.

Z dosavadní správní judikatury přitom vyplývá, že je-li podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu o opravě údajů v katastrálním operátu podle ustanovení § 8 zákona č. 344/1992 Sb., je věcně příslušný rozhodnout o ní soud ve správním soudnictví (viz usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. Konf 62/2003,

in: Sb. NSS č. 403/2004). K tomu je nutno dodat, že pokud Nejvyšší správní soud akceptoval příslušnost správního soudnictví ve věcech přezkumu takovýchto rozhodnutí správního orgánu, je tím zároveň vyslovena i skutečnost, že v tomto správním řízení se rozhoduje o veřejných subjektivních právech fyzických i právnických osob ve smyslu ustanovení § 2 s. ř. s., neboť v opačném případě by takováto kompetence správních soudů postrádala jakékoliv racionální opodstatnění.

V dané věci je ze shora uvedeného zřejmé, že stěžovatel brojil žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu, který měl spočívat v neoprávněném zápisu zástavního práva. Za situace, kdy stěžovatel pro ochranu svých práv zvolil žalobu podanou v režimu hlavy II. dílu 3 s. ř. s., je však nutno respektovat, že podle ustanovení § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Krajský soud přitom zcela přesně konkretizoval možnost nápravy, kterou stěžovatel mohl využít, tzn. postup podle ustanovení § 8 zákona č. 344/1992 s tím, že proti rozhodnutí katastrálního úřadu podle odst. 5 citovaného ustanovení je možno podat odvolání k místně příslušnému zeměměřičskému a katastrálnímu inspektorátu s následnou možností podat žalobu ve správním soudnictví, směřující však nikoliv proti nezákonnému zásahu správního orgánu, nýbrž již proti jeho rozhodnutí.

Stěžovatel se tedy dopouští omylu, když se domnívá, že zákon č. 344/1992 Sb. neposkytuje žádnou ochranu před nezákonným postupem správního orgánu. Tento postup je předvídán citovaným ustanovením § 8 a pokud by jej stěžovatel využil, otevřel by si tím procesní prostor i k případnému následnému podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovateli tak není odepřen přístup k soudu, jak bylo blíže vyloženo výše. Je pak věcí rozhodování správního soudu v individuálním případě (jež v této fázi řízení Nejvyšší správní soud nemůže jakkoliv předjímat), jakým způsobem zhodnotí naplnění podmínek řízení (především konkrétní dotčení na právech nebo povinnostech stěžovatele ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s.), pokud stěžovatel skutečně po vyčerpání uvedených prostředků ochrany podá předmětnou žalobu.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), neboť stěžovatel skutečně podal nepřípustnou žalobu a krajský soud ji proto správně odmítl. Jeho rozhodnutí tak není nezákonné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému Katastrálnímu úřadu Moravskoslezského kraje náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 4. srpna 2005

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu