

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Office happy s. r. o.**, se sídlem Luštěnická 723, Praha 9, zastoupena Mgr. Ing. Martinem Janotou, advokátem se sídlem 28. října 108, Ostrava, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze**, se sídlem Pod Sídlištěm 9, Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2011, čj. ZKI-O-42/311/2011-MR, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2012, čj. 9 A 12/2012 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Dne 25. 10. 2010 podala žalobkyně (co by zástavce) a společnost BRE Bank S. A. (co by zástavní věřitel) návrh na provedení vkladu zástavního práva k rozestavěnému bytu č. 723/8 v budově č. p. 723 na pozemku p. č. 947 v katastrálním území Kbely, obci Praha, včetně příslušného podílu na společných částech budovy a podílu na pozemku pod budovou do katastru nemovitostí. Rozhodnutím ze dne 8. 11. 2010 přerušil Katastrální úřad pro hlavní město Prahu, katastrální pracoviště Praha (dále jen „správní orgán I.

stupně“), řízení o povolení vkladu zástavního práva. Toto rozhodnutí bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 12. 2010 zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Ten následně rozhodnutím ze dne 13. 1. 2011, sp. zn. V-50872/2010-101, opětovně přerušil vkladové řízení. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že u Obvodního soudu pro Prahu 9 je vedeno řízení o žalobě společnosti REMAI HOLDING & FINANCE S. A., usazené na Britských Panenských ostrovech, proti společnosti Office happy s. r. o. o určení vlastnického práva k několika nemovitostem, mezi nimiž je i shora uvedená bytová jednotka. Toto řízení o žalobě na určení vlastnického práva představuje dle správního orgánu I. stupně řízení o předběžné otázce, a proto bylo třeba i s ohledem na právní názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 94/99 řízení o vkladu zástavního práva přerušit dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného zamítnuto a rozhodnutí bylo potvrzeno.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 9. Poté, co bylo pravomocně řízení o této žalobě civilním soudem zastaveno, podala žalobkyně žalobu dle § 65 s. ř. s. k Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. Dle městského soudu se napadeným správním rozhodnutím pouze upravuje vedení řízení, a tudíž na něj dopadá kompetenční výluka. Rozhodnutí neřeší věc samu, tj. vklad zástavního práva do katastru nemovitostí, a proto nemohla být žalobkyně dotčena na hmotných právech. Tímto rozhodnutím mohla být dotčena nanejvýš na právech procesních.

II.
Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle něhož by stěžovatelka mohla být napadeným správním rozhodnutím dotčena nanejvýš na procesních právech. Rozhodnutí o přerušení vkladového řízení mělo zásadní dopad do její hmotněprávní sféry. V důsledku rozhodnutí o přerušení řízení jí totiž bylo po dobu déle než jednoho roku zamezeno nakládat s nemovitostmi v jejím vlastnictví. V důsledku vznikala stěžovatelce škoda, např. ve formě smluvních pokut, bylo narušeno její cash-flow, postupně došlo k vyčerpání disponibilních zdrojů, čímž se stěžovatelka dostala do úpadku, takže na sebe musela podat insolvenční návrh. Nelze tedy akceptovat závěr městského soudu, že rozhodnutí žalovaného nemělo dopad do hmotných práv stěžovatelky.

[4] Stěžovatelka dále poukazuje na rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 9 čj. 52 C 66/2011 – 23 a čj. 60 C 66/2011 – 16, dle nichž nelze s ohledem na faktické důsledky rozhodnutí o přerušení řízení podřadit pod pojem „úkon upravující vedení řízení“. To jen dokládá, že nahlížení na povahu rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je i v judikatuře minimálně sporné, přičemž je vždy třeba s ohledem na konkrétní okolnosti zkoumat (předvídatelné) následky takového rozhodnutí. Nelze připustit, aby rozhodování správního orgánu o tom, zda řízení přeruší či nikoliv, nebylo podrobeno

soudnímu přezkumu v případech, kdy rozhodnutí fakticky zasahuje hmotněprávní sféru účastníka, a to velmi zásadně. Absolutní nedůvodnost žaloby na určení vlastnického práva podané společností REMAI HOLDING & FINANCE S. A. mohl posoudit i průměrný úředník katastrálního úřadu s právním vzděláním. O nesprávnosti alibistického přístupu katastrálních úřadů svědčí i to, že mu zákonodárce do budoucna zamezil novelou zákona č. 265/1992 Sb. uzákoněním tzv. poznámky spornosti.

[5] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.
Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 26. 6. 2012 uvedl, že je nepřípustné, aby si o výsledku žaloby, kterou žalovaný považuje za předběžnou otázku, mohl udělat katastrální úřad samostatný úsudek, který by měl za následek pokračování v předmětném řízení, neboť by tím de facto suploval soudní řízení. Žalovaný dále cituje z důvodové zprávy k novele zákona č. 265/1992 Sb., kterou zmiňuje v kasační stížnosti stěžovatelka. Dle důvodové zprávy má nová úprava eliminovat podávání šikanózních žalob a zároveň předejít situaci, kdy by sám úředník katastrálního úřadu rozhodoval o tom, která žaloba je šikanózní a která nikoliv. Žalovaný setrvává na svém stanovisku, že rozhodnutí správních orgánů byla vydána v souladu s právními předpisy a všemi doloženými listinami.

IV.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud v prvé řadě poukazuje na to, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby lze napadnou kasační stížností pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti takového rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, všechna zde cit. rozhodnutí jsou přístupná na www.nssoud.cz). Nezákonnost rozhodnutí může spočívat též v chybném posouzení právní otázky, zda je důvod pro odmítnutí žaloby dán (viz rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004 – 53). V dané věci jde o posouzení otázky, zda usnesení o přerušení správního řízení je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, či zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá soudnímu přezkumu.

[9] Dle konstantní a jednotné judikatury NSS se rozhodnutí o přerušení správního řízení považuje za rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Žaloba proti tomuto rozhodnutí je proto nepřípustná dle § 68 písm. e) s. ř. s. a musí být na základě § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta (viz např. rozsudek ze dne 30. 4. 2008, čj. 3 As 64/2007 – 62, dále rozsudek ze dne 30. 1. 2009, čj. 4 As 48/2008 – 23, rozsudek ze dne 16. 7. 2009, čj. 1 As 48/2009 – 54, či rozsudek ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 52/2010 – 61). V rozsudku ze dne 27. 9. 2006, čj. 6 As 20/2005 – 38, pak Nejvyšší správní soud vztáhl

tento právní názor i na rozhodnutí o přerušení řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí. Městský soud tak rozhodl plně v souladu s ustálenou judikaturou. Jestliže Obvodní soud pro Prahu 9, na jehož rozhodnutí poukazuje stěžovatelka v kasační stížnosti (viz bod [4] shora), dospěl k opačnému právnímu názoru, učinil tak nejspíše bez znalosti judikatury správních soudů. Pro závěr civilního soudu o věcné příslušnosti správních soudů k projednání žaloby proti rozhodnutí o přerušení správního řízení to však nebylo podstatné. Správní soudy svoji věcnou příslušnost k projednání žaloby nepopírají.

[10] V návaznosti na argumentaci uplatněnou stěžovatelkou v kasační stížnosti musel soud zvážit, neexistují-li závažné důvody, pro něž by měla být shora uvedená etablovaná judikatura změněna (alespoň částečně), a věc tak postoupena dle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu.

[11] Argumentace stěžovatelky spočívá na tom, že rozhodnutím o přerušení řízení o návrhu na povolení vkladu jí bylo absolutně znemožněno jakkoliv se svým majetkem nakládat. Proto byla postižena ve své majetkové sféře, neboť se dostala do platebních potíží, jež vyvrcholily jejím úpadkem.

[12] Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu se lze domáhat zrušení rozhodnutí, jímž se dle § 65 odst. 1 s. ř. s. rozumí úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Jde tedy o dvě skupiny rozhodnutí, které teorie označuje jako konstitutivní a deklaratorní rozhodnutí. Je zcela nepochybné, že zákon má na mysli práva a povinnosti v oblasti hmotného práva, nikoliv v oblasti procesních právních vztahů. Smyslem soudní ochrany je ochrana veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.), tedy práv hmotných, nikoliv procesněprávních vztahů, které slouží toliko k prosazení hmotných práv. Tomuto ostatně odpovídá i konstrukce § 76 odst. 1 písm. c) a § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., dle nichž může být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí i procesní vada, ale to pouze tehdy, jestliže mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, tedy pokud mohla mít dopad do práv hmotných. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále dovodil, že předmětem soudního přezkumu mohou být i procesní rozhodnutí, jestliže ovšem nenáleží do kategorie rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení (viz usnesení NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 – 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). Soudnímu přezkumu tak mohou být podrobena především taková procesní rozhodnutí, jejichž následkem je, že nedojde k vydání rozhodnutí, které podatel požaduje a jímž by byla konstituována či deklarována práva či povinnosti účastníků řízení (viz podrobněji rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004 – 54, publ. pod č. 792/2006 Sb. NSS). Typicky se jedná o rozhodnutí o zastavení řízení, odmítnutí návrhu, odložení věci apod.

[13] Rozhodnutí o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí je zcela nepochybně konstitutivním správním rozhodnutím (§ 2 odst. 2 a § 3 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem), které podléhá soudnímu přezkumu dle části páté občanského soudního řádu (viz např. usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 8. 2006, čj. Konf 64/2005 – 33). V nyní projednávané věci bylo žalobou napadeno rozhodnutí o přerušení řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí vydané dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Tímto rozhodnutím ovšem nebyla založena, změněna ani zrušena žádná hmotná práva stěžovatelky, ani nebylo závazně určeno, že stěžovatelka

určitá práva nebo povinnosti má či nemá. Rozhodnutím o přerušení řízení bylo zasaženo toliko do procesněprávního vztahu existujícího mezi účastníky vkladového řízení a správním orgánem I. stupně, nikoliv ovšem s definitivní platností. Řízení nebylo ukončeno, ale pouze dočasně přerušeno s tím, že po odpadnutí důvodu přerušení se bude v řízení pokračovat. Jediný přímý účinek, který toto rozhodnutí vyvolalo, bylo prodloužení řízení o povolení vkladu práva (přičemž po dobu přerušení řízení neběží lhůty pro vydání rozhodnutí, viz § 65 odst. 1 správního řádu), hmotněprávní sféry stěžovatelky se však nemohlo dotknout ani potenciálně, neboť se nejedná o procesní rozhodnutí, jímž se řízení končí. Kvalifikace napadeného rozhodnutí jako rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, tedy odpovídá charakteru jeho přímých právních účinků a současně zohledňuje, že jeho důsledkem není ukončení probíhajícího řízení o právech a povinnostech jeho účastníků.

[14] Zabývat se novelou zákona č. 265/1992 Sb., která je účinná ode dne 1. 1. 2012 a která zavedla tzv. poznámku spornosti (viz nový § 9a), není účelné, neboť správní soudy při přezkumu správních rozhodnutí vychází z právního stavu účinného ke dni jejich vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Tato novela ostatně nic nezměnila na charakteru rozhodnutí o přerušení správního řízení.

[15] Stěžovatelka tvrdí, že ve svém důsledku vedla aplikace právního názoru zastávaného žalovaným k tomu, že nemohla disponovat svým nemovitým majetkem. K tomu je ovšem třeba připomenout, že soud, když se zabývá charakterem úkonu, proti němuž míří žaloba dle § 65 s. ř. s., zohledňuje toliko přímé právní účinky rozhodnutí, nikoliv jeho „vzdálenější“ konsekvence vyvolané spolupůsobením dalších vlivů (zde především zpochybnění vlastnického práva stěžovatelky ze strany společnosti REMAI HOLDING & FINANCE S. A. v podobě podání určovací žaloby). Jediným přímým účinkem rozhodnutí o přerušení řízení bylo prodloužení celkové délky vkladového řízení.

[16] Stěžovatelka tak ani nebrojí proti samotnému správnímu rozhodnutí, ale obecně proti právnímu názoru, který zaujal správní orgán I. stupně a žalovaný a který kdyby byl obecně aplikován i na další řízení o povolení vkladu, by ve svém důsledku vedl ke znemožnění jakékoliv dispozice s nemovitostmi ve vlastnictví stěžovatelky, k nimž je třeba vklad práva do katastru nemovitostí. V této souvislosti lze proto přisvědčit stěžovatelce, že nelze připustit, aby oprávněnost přerušení řízení o návrhu na povolení vkladu práva do katastru nemovitostí zcela unikla soudnímu přezkumu. Prostředkem soudní ochrany v takovém případě ovšem nemůže být žaloba dle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o přerušení řízení. Zásah do hmotných práv totiž může vyvolat až meritorní rozhodnutí o návrhu, které soudnímu přezkumu podléhá v režimu části páté občanského soudního řádu. K zamezení průtahů při projednávání návrhu na vklad práva do katastru nemovitostí slouží jiný prostředek ochrany upravený soudním řádem správním, a sice žaloba na ochranu proti nečinnosti. Právě touto žalobou se lze domáhat uložení povinnosti správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí ve věci samé (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Z judikatury NSS plyne, že v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se soud zabývá i důvodností přerušení správního řízení (viz rozsudek ze dne 20. 4. 2006, čj. 6 Ans 2/2005 – 68, publ. pod č. 974/2006 Sb. NSS, v němž se soud v rámci řízení o kasační stížnosti ve věci ochrany proti nečinnosti katastrálního úřadu

zabýval důvodností přerušení řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí; dále viz též rozsudek čj. 1 As 48/2009 – 54, cit. v bodě [9] shora; důvodností přerušení správního řízení při posuzování kasační stížnosti ve věci ochrany proti nečinnosti se NSS zabýval též v rozsudku ze dne 15. 12. 2004, čj. 2 Ans 4/2004 – 116). Takový postup je logický, neboť existence důvodů pro přerušení řízení staví běh lhůty pro vydání rozhodnutí, přičemž právě skutečnost, zda uplynula zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí, je pro úspěšnost žaloby na ochranu proti nečinnosti klíčová. Soud si je vědom toho, že judikatura týkající se posuzování důvodnosti přerušení správního řízení v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozkolísaná (k odlišnému názoru viz rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2010, čj. 3 Ans 10/2010 – 113). Případné sjednocení judikatury NSS k této otázce rozšířeným senátem ovšem nemůže být provedeno v nyní projednávané věci. Soud se totiž nezabývá kasační stížností ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, nýbrž kasační stížností ve věci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Judikatura týkající se otázky podstatné pro posouzení projednávané kasační stížnosti, tj. přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o přerušení správního řízení, je jednotná.

[18] Soud ani po zvážení argumentů předestřených stěžovatelkou neshledal žádný důvod ke změně dosavadní judikatury týkající se vyloučení rozhodnutí o přerušení správního řízení ze soudního přezkumu na základě § 70 písm. c) s. ř. s.

V.
Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 15. srpna 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu