

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **Office happy s. r. o.**, se sídlem Luštěnická 723, 197 00 Praha 9 – Kbely, zastoupené Mgr. Ing. Martinem Janotou, advokátem se sídlem 28. října 1727/108, 702 00 Ostrava, proti žalovanému **Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Praze**, se sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, 182 12 Praha 8, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2011, č. j. ZKI-O-1/17/2011-MR, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2012, č. j. 5 A 75/2012 – 42,

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 5. 11. 2010 podala žalobkyně (co by zástavce) a společnost Wüstenrot – stavební spořitelna a. s. (co by zástavní věřitel) návrh na provedení vkladu zástavního práva k rozestavěnému bytu č. 723/33 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 22. 11. 2010, č. j. V-53005/2010-101-3-KOR, přerušil Katastrální úřad pro hlavní město Prahu, katastrální pracoviště Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“), řízení o povolení vkladu zástavního práva. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že ohledně předmětné nemovitosti byla dne 22. 10. 2010 u Obvodního soudu pro Prahu 9 podána žaloba na určení vlastnického práva. Toto řízení o žalobě

na určení vlastnického práva představuje dle správního orgánu I. stupně řízení o předběžné otázce, a proto bylo třeba řízení o vkladu zástavního práva přerušit dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ze správního spisu plyne, že určovací žaloba byla podána společností REMAI HOLDING & FINANCE S. A., usazené na Britských Panenských ostrovech, proti žalobkyni. 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. Na základě rozhodnutí Vrchního soudu v Praze byla věc postoupena Městskému soudu v Praze a zde byla předána oddělení správního soudnictví. Městský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „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. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně včasnou kasační stížnost. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem městského soudu, dle něhož by žalobkyně 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 žalobkyni škoda, např. ve formě smluvních pokut, bylo narušeno její cash-flow, postupně došlo k vyčerpání disponibilních zdrojů, čímž se žalobkyně dostala do úpadku, takže na sebe musela podat insolvenční návrh. Nelze tedy akceptovat závěr městského soudu, že rozhodnutí žalovaného nemělo dopad do hmotných práv žalobkyně.

[4] Žalobkyně dále poukázala na rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 9 č. j. 52 C 66/2011 - 23 a č. j. 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.

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

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti 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. Po doručení rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 14 C 287/2010 bylo dne 13. 8. 2012 rozhodnuto o požadovaném povolení vkladu zástavního práva v této věci.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud v prvé řadě poukazuje na to, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby lze napadnout kasační stížností pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti takového rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, všechna zde citovaná 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 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.

[10] Dle konstantní a jednotné judikatury Nejvyššího správního soudu 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, č. j. 3 As 64/2007 – 62, dále rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008 – 23, rozsudek ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 48/2009 – 54, či rozsudek ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 52/2010 – 61). V rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 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 žalobkyně v kasační stížnosti, 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.

[11] V návaznosti na argumentaci uplatněnou žalobkyní 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.

[12] Argumentace žalobkyně 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.

[13] 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 ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Soudnímu přezkumu tak mohou být podrobena především taková procesní rozhodnutí, jejichž následkem je nevydání rozhodnutí, které podatel požaduje a jímž by byla konstituována či deklarována práva či povinnosti účastníků řízení (viz podrobněji rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS). Typicky se jedná o rozhodnutí o zastavení řízení, odmítnutí návrhu, odložení věci apod.

[14] 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, č. j. 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 žalobkyně 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.

[15] Žalobkyně 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 žalobkyně 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] Žalobkyně 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 žalobkyně, k nimž je třeba vklad práva do katastru nemovitostí. V této souvislosti lze proto přisvědčit žalobkyni, 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 Nejvyššího správního soudu 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, č. j. 6 Ans 2/2005 – 68, publikovaný 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 č. j. 1 As 48/2009 – 54, citovaný shora; důvodností přerušení správního řízení při posuzování kasační stížnosti ve věci ochrany proti nečinnosti se Nejvyšší správní soud zabýval též v rozsudku ze dne 15. 12. 2004, č. j. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného usnesení z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné účelně vynaložené náklady nevznikly.

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

V Brně dne 14. listopadu 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu