

USNESENÍ

Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Michal Mazanec a soudci JUDr. Marie Žišková, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Karel Podolka a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi tímto orgánem a Krajským soudem v Brně, za další účasti a) I. S., zastoupené Mgr. Evou Valvodovou, advokátkou se sídlem Jandova 3/10, 190 00 Praha 9 – Vysočany, a b) P. S., o zamítnutí návrhu na povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, ve věci vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. O-28/110/2005,

t a k t o :

- I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. O-28/110/2005, o zamítnutí návrhu na povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, je soud v občanském soudním řízení.
- II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2004, čj. 35 C 44/2003-23, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 9. 6. 2005 se na tento senát obrátil jako navrhovatel Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně a požádal, aby zvláštní senát rozhodl negativní spor o pravomoc (kompetenční spor), vzniklý mezi ním a Krajským soudem v Brně ve věci žaloby o zamítnutí návrhu na povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, vedené u něj pod sp. zn. O-28/110/2005 a u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 44/2003.

Ve svém návrhu navrhovatel nejprve přehledně shrnul dosavadní průběh řízení. Rozhodnutím ze dne 30. 5. 2003, čj. V-1817/2003-713-1, zamítl Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Znojmo, návrh na povolení vkladu vlastnického práva žalobkyně I. S. k bytové jednotce, včetně spoluvlastnického podílu na společných částech domu, který vycházel z dohody o vypořádání společného jmění manželů po rozvodu manželství uzavřené dne 12. 5. 2003 mezi žalobkyní a P. S. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí ke Krajskému soudu v Brně opravný prostředek; řídila se přitom poučením obsaženým v rozhodnutí katastrálního úřadu v tomto znění: *„Proti tomuto rozhodnutí je možné podle § 5 odst. 4 zák. č. 265/1992 Sb., v platném znění, podat opravný prostředek. Podle čl. XXV bod 1 zák. č. 151/2002 Sb. je místo opravného prostředku přípustná žaloba podle páté části*

o. s. ř. ke Krajskému soudu v Brně ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení tohoto rozhodnutí.“

Krajský soud v Brně zastavil řízení o žalobě usnesením ze dne 20. 12. 2004, čj. 35 C 44/2003-23, a vyslovil, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrálnímu pracovišti Znojmo. Své rozhodnutí založil na tom, že katastrální úřad nesprávně poučil žalobkyni o opravném prostředku, a ta poté podala žalobu podle § 244 občanského soudního řádu; podle soudu je však podání žalobkyně nutno posoudit jako odvolání podle § 53 správního řádu (rozuměj tehdy účinného správního řádu z roku 1967), o kterém by měl rozhodnout zeměměřický a katastrální inspektorát. Soud má tedy za to, že řízení o vkladu zahájené po 1. 1. 2003, v němž bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí vkladu, je řízením dvojinstančním, a zdůrazňuje, že pojem „*opravného prostředku*“ ve smyslu § 5 odst. 4 věty třetí zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“), musí být vykládán právě jako odvolání ve smyslu § 53 správního řádu; s tím však navrhovatel nesouhlasí.

Jak je zřejmé z dalšího obsahu usnesení, které je součástí spisu zvláštního senátu, základem argumentace krajského soudu je čl. XXV bod 1 zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního (dále jen „zákon č. 151/2002 Sb.“). Ten stanoví, že „*ve věcech uvedených v § 244, v nichž zvláštní předpis svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu ve znění účinném k 31. 12. 2002, lze ode dne účinnosti tohoto zákona podat žalobu podle části páté tohoto zákona (tedy občanského soudního řádu) za podmínek jím stanovených*“. Žaloba je podle § 247 odst. 2 o. s. ř. přípustná jen za předpokladu, že žalobce využil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky. Žaloba tedy může následovat až po podání opravného prostředku, o němž se výslovně zmiňuje § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. Toto ustanovení, podle jehož věty třetí rozhoduje o podaném opravném prostředku soud, sice nebylo přímo novelizováno, nicméně se dnem 31. 12. 2002 stalo obsoletním. Od 1. 1. 2003 totiž neexistuje soud, který by měl pravomoc o takovém opravném prostředku rozhodnout. Opravným prostředkem proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva je proto odvolání.

Jak navrhovatel pokračuje dále, nová část pátá občanského soudního řádu upravuje s účinností k 1. 1. 2003 řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem; k tomuto datu byly věci týkající se vkladu práva vyňaty ze správního soudnictví a podřazeny pod obecné soudnictví. Ve smyslu § 247 odst. 2 o. s. ř. je žaloba podle této části nepřipustná, jestliže žalobce nevyužil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky správní orgán pro opožděnost neprojednal. Článkem XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb., účinným od téhož data, však nebylo dotčeno ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb.; krajský soud se tak mylí, považuje-li je za obsoletní.

Nová právní úprava nevymezila jednoznačně, jaké opravné prostředky je možno podat proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad a za jakých podmínek, a ani judikatura v tomto směru není jednoznačná. Vrchní soud v Praze (usnesení ze dne 30. 11. 2004, čj. Cmo 212/2004-28) se však domnívá, že pokud je návrh na vklad zamítnut a účastník podá žalobu podle páté části občanského soudního řádu u soudu, ve shodě s poučením v rozhodnutí katastrálního úřadu, je tento postup správný. Ze znění čl. XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb. podle vrchního soudu vyplývá, že všude tam, kde zvláštní předpisy hovoří o opravném prostředku ve smyslu dosavadní části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, a jde zároveň o soukromoprávní věc ve smyslu § 7 odst. 2 a § 244 odst. 1 o. s. ř., rozumí se opravným prostředkem podle zákona č. 265/1992 Sb. žaloba podle nové části páté občanského soudního řádu. Řízení před katastrálním úřadem je tedy v těchto případech jednostupňové.

Navrhovatel se neztotožňuje s názorem krajského soudu o nepoužitelnosti § 5 odst. 4 věty třetí zákona č. 265/1992 Sb.; zabýval se proto tím, zda odvolání podané žalobkyní poté, co řízení o její žalobě bylo u krajského soudu zastaveno, je přípustné ve smyslu § 53 správního řádu. Podle tohoto ustanovení má sice účastník právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, ovšem jen tehdy, pokud zákon nestanoví jinak. V daném případě stanoví jinak právě § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb.; ten se ale zmiňuje o „*opravném prostředku*“, nikoli o „*odvolání*“. Odvolání proti rozhodnutí, jímž se zamítá návrh na vklad, tak podat nelze; proto navrhovatel zamítl odvolání jako nepřípustné. Jelikož i on se tak – stejně jako krajský soud – odmítl věcí meritorně zabývat, vznikl tu záporný kompetenční spor mezi navrhovatelem a krajským soudem. Tento spor by měl zvláštní senát vyřešit tak, že vysloví příslušnost Krajského soudu v Brně rozhodovat ve věci a zároveň zruší usnesení ze dne 20. 12. 2004, kterým tento soud svou pravomoc popřel.

Zvláštní senát o věci uvažil takto:

Podstata kompetenčního sporu spočívá v tom, zda proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva (§ 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., ve znění zákona č. 90/1996 Sb.) je přípustné nejprve odvolání podle správního řádu a teprve poté může následovat žaloba k soudu podle nové páté části občanského soudního řádu, či zda lze proti takovému rozhodnutí brojit přímo žalobou k soudu.

Výklad je třeba zahájit krátkým historickým exkursem. Při obnovení správního soudnictví v roce 1992 (zákonem č. 519/1991 Sb.) byla do tehdejší páté části občanského soudního řádu zařazena hlava třetí s názvem „*Rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů*“. Podle ustanovení této hlavy soud postupoval jako opravná instance přezkoumávající nepravomocné rozhodnutí správního orgánu (§ 250l o. s. ř.). Věci, které spadaly do tohoto režimu, byly velmi různorodé. Patřily mezi ně i vklady práva do katastru nemovitostí, a to na základě § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., ve znění zákona č. 90/1996 Sb., který stanoví, že proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva je přípustný opravný prostředek, o němž rozhoduje nejprve katastrální úřad, a nevyhoví-li mu, pak soud. Před podáním

opravného prostředku se tedy v tomto případě uplatňovala jen jedna správní instance (existovaly i případy, kdy bylo podmínkou pro přístup k soudu projednání ve více správních instancích).

S účinností od 1. 1. 2003 však byla provedena reforma správního soudnictví, a někdejší hlava třetí páté části občanského soudního řádu byla zrušena, aniž by nová právní úprava počítala s řízením obdobným. S věcmi, které pod tento režim spadaly, přitom bylo zapotřebí se legislativně vypořádat, a to v zájmu potřebné kontinuity právní úpravy. Pro množství a rozličnost těchto věcí nebylo reálné novelizovat všechny související zvláštní správní předpisy: tento způsob by nebyl ani účelný, ani spolehlivý. Věc tedy byla upravena pomocí přechodných ustanovení (srov. zejm. čl. XXV zákona č. 151/2002 Sb. a § 129 s. ř. s.), podle nichž se má postupovat v případech, kdy zvláštní zákony nadále obsahují ustanovení zakládající právo podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek k soudu. Tato přechodná ustanovení nepřímou novelizací založila právo podat v takových věcech buď žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního, nebo žalobu podle nové páté části občanského soudního řádu; dělicím kritériem je to, zda správní orgán rozhodoval o subjektivním veřejném právu nebo ve věci soukromoprávní.

Součástí právního řádu tedy zůstalo v nezměněné podobě i ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb.; s ohledem na přechodná ustanovení se však nejedná o ustanovení obsoletní, ale o ustanovení nepřímo novelizované článkem XXV bodem 1 zákona č. 151/2002 Sb. Tento článek stanoví, že ve věcech uvedených v § 244 o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2003, tj. tam, kde správní orgán rozhodl podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o. s. ř.), v nichž zvláštní předpis svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu ve znění účinném k 31. 12. 2002, lze ode dne účinnosti tohoto zákona (zákona č. 151/2002 Sb.) podat žalobu podle části páté tohoto zákona (tj. občanského soudního řádu) za podmínek jím stanovených. Na ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. je tedy třeba nyní pohlížet tak, že se nepodává opravný prostředek k soudu, ale žaloba podle nové páté části občanského soudního řádu.

Takto pojímaná právní úprava přitom vylučuje odvolací řízení před správním orgánem, neboť i nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) obdobně jako jeho předchůdce (zákon č. 71/1967 Sb.) stanoví, že účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak (§ 81 odst. 1). Zákon však jinak nestanoví a nikde neupravuje řádný opravný prostředek, jímž by bylo možno ve správním řízení brojit proti zamítnutí vkladu: pod slovní slupkou „*opravného prostředku*“ ve smyslu § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. se totiž po 1. 1. 2003 ve skutečnosti skrývá žaloba ve smyslu části páté občanského soudního řádu. I nadále tedy nelze rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva napadnout odvoláním ve správním řízení a rozhodnutí katastrálního úřadu nabývá právní moci doručením stejnopisu jeho písemného vyhotovení účastníkům řízení (§ 72 odst. 1 a § 73 odst. 1 nového

správního řádu). Pokud však chce účastník zpochybnit právními prostředky rozhodnutí o zamítnutí vkladu, odpadá v současnosti – na rozdíl od úpravy před 1. 1. 2003 – ta fáze řízení, v níž byl účastník povinen obracet se s opravným prostředkem nejprve na katastrální úřad, a na soud až tehdy, pokud mu v rámci autoremedury nevyhověl úřad.

Tomuto výkladu nebrání ani textace ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř., podle něž je žaloba nepřipustná, *„jestliže žalobce nevyužil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány“*, a to ve srovnání s § 68 písm. a) s. ř. s. stanovícím, že *„žaloba je nepřipustná tehdy, nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon“*. Jak vidno, oběma druhům soudního řízení je společný požadavek na využití řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem předtím, než je podána příslušná soudní žaloba. I přes jistou terminologickou nesouladnost vyjadřují srovnávaná ustanovení totéž; nelze proto spatřovat záměr zákonodárce v tom, že v § 247 odst. 2 o. s. ř. chybí výslovný dodatek *„připouští-li je zvláštní zákon“*. Podmínka vyčerpání opravného prostředku podle tohoto ustanovení se přirozeně uplatní jen tehdy, pokud vůbec nějaký opravný prostředek přípustný je; nelze naopak dovozovat, že při takovémto znění zákona jsou všechna řízení před správními orgány ve věcech soukromoprávních nutně dvoustupňová, jak to činí do důsledků dovedený názor krajského soudu.

Už vůbec je pak nesprávné lpět na původním významu pojmu *„opravný prostředek“*, stanoví-li přechodné ustanovení čl. XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb., co se tímto pojmem má rozumět. Částečně chybná je však i argumentace navrhovatele: ten totiž striktně rozlišuje mezi obecným pojmem opravného prostředku (ve správním řízení) a užším pojmem odvolání. Podáním, se kterým se na něj žalobkyně obrátila po zastavení řízení u krajského soudu, se tak jako nepřipustným odmítl zabývat nikoli jen proto, že by ve věci spatřoval výlučnou pravomoc soudu, nýbrž též proto, že žalobkyně podala právě *„odvolání“*. Ustanovení § 5 odst. 4 věta třetí, o jehož plné použitelnosti je navrhovatel přesvědčen, totiž nehovoří – jak navrhovatel zdůrazňuje – o *„odvolání“*, ale toliko o *„opravném prostředku“*; podání označené jako *„odvolání“* tak navrhovatel podle svého názoru nemohl projednat. Jako by tím navrhovatel naznačoval, že by se podáním žalobkyně věcně zabýval, kdyby bylo „správně“ označeno – tedy nikoli jako *„odvolání“*, nýbrž jako blíže nespecifikovaný *„opravný prostředek“*. Ačkoli není podstatné, jaký právní názor motivoval navrhovatele k zamítnutí odvolání žalobkyně pro nepřipustnost a k předložení věci zvláštnímu senátu, je třeba jen pro úplnost zdůraznit, že takový přístup je jen formalistický, neboť vyvyšuje označení úkonu nad jeho obsah, a zvláštní senát by se s ním nemohl ztotožnit.

Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. musí být tedy nadále vykládáno jen ve spojení s přechodným ustanovením čl. XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb., a to jako celek. Cílem přechodného ustanovení bylo paušálně přetvořit pravomoc soudů k rozhodování o opravných prostředcích na pravomoc rozhodovat o

žalobách. Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. se zmiňuje o „*opravném prostředku*“, kterým lze napadnout rozhodnutí o zamítnutí vkladu, jednak v souvislosti se správním úřadem (*Pokud podanému opravnému prostředku katastrální úřad nevyhoví v plném rozsahu...*), jednak v souvislosti se soudem (*...rozhoduje o podaném opravném prostředku soud*). „*Opravný prostředek*“ zde nebyl nijak přesněji pojmenován jednak proto, že k rozhodování o něm nebyl povolán nadřízený správní orgán (což je typickým znakem *odvolání*), nýbrž toliko správní orgán I. stupně; jednak též proto, že o něm – v podobě zcela totožné – rozhodovaly úřad i soud, a bylo by tak matoucí pojmenovávat jej jako *odvolání*. Toto označení je totiž v legislativním jazyce vyhrazeno pro řádný opravný prostředek buď v rámci řízení správního, nebo v rámci řízení soudního, nikdy však pro prostředek, který oba typy řízení pomyslně propojuje – tj. takový, jímž se lze u soudu domáhat nápravy správního rozhodnutí. Soud by tak stěží mohl rozhodovat o „*odvolání*“, o němž již před ním rozhodoval správní úřad, neboť by šlo o institut správního řízení, do řízení před soudem nepřenositelný.

Stejně tak ale nemůže správní úřad rozhodovat o „*žalobě*“, kterýžto institut je z moci přechodného ustanovení článku XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb. vlastním obsahem pojmu *opravný prostředek* obsaženého v § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. Nelze přitom připustit, aby pojem *opravný prostředek* v rámci jediného ustanovení, ba jediného souvětí (*Pokud podanému opravnému prostředku katastrální úřad nevyhoví v plném rozsahu, rozhoduje o podaném opravném prostředku soud*), vyjadřoval dva různé významy a skrýval v sobě dva zcela odlišné prostředky nápravy – totiž 1) opravný prostředek ve správním řízení, a 2) žalobu k soudu. Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. tak jistě není obsoletní jako celek, ani není – jak se domnívá krajský soud – obsoletní jeho věta třetí v té části, v níž se svěřuje pravomoc k rozhodnutí o *opravném prostředku* soudu; naopak je v důsledku přechodného ustanovení článku XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb. nadále nepoužitelná první část věty třetí, v níž se upravuje pravomoc katastrálního úřadu k takovému rozhodování.

Lze uzavřít, že pokud katastrální úřad zamítl návrh na povolení vkladu vlastnického práva, rozhodoval ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. o právní věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, jejíž projednání a rozhodování bylo zákonem svěřeno jinému orgánu než soudu. V takových věcech lze podat rovnou žalobu podle nové páté části občanského soudního řádu. V souzené věci pak pro příslušnost soudu platí zvláštní pravidlo, obsažené v ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř., které zakládá k řízení o žalobě ve věcech vkladu práva k nemovitostem věcnou příslušnost v prvním stupni krajským soudům.

Zvláštní senát zruší v souladu s § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Krajského soudu v Brně, které výroku, jímž byla kompetence určena, odporuje.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále tedy bude Krajský soud v Brně pokračovat v původním řízení o podané správní žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. srpna 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu

