

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. Roman Fiala, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Karel Podolka, JUDr. Petr Příhoda a JUDr. Marie Žiškova, o návrhu 1) P. J. D., 2) S. B., a 3) E. B., všichni zastoupení JUDr. Františkem Severinem, advokátem v Brně, Elišky Machové 41, 616 00 Brno, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi Krajským soudem v Brně a Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem Brně, o zamítnutí návrhu na výmaz vkladu práva odpovídajícího věcnému břemeni z katastru nemovitostí, ve věci vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. ZKI-O-20/55/2006,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. ZKI-O-20/55/2006, o zamítnutí návrhu na výmaz vkladu práva odpovídajícího věcnému břemeni z katastru nemovitostí, je soud v občanském soudním řízení.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2005, čj. 35 C 8/2005-13, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 10. 4. 2006 obrátili se na tento senát navrhovatelé a požádali, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc (v dalším textu „kompetenční spor“), vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, mezi Krajským soudem v Brně a Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Brně ve věci žaloby o zamítnutí návrhu na výmaz vkladu práva odpovídajícího věcnému břemeni do katastru nemovitostí vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. ZKI-O-20/55/2006.

Z předložených spisů vyplynuly tyto pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno – město, rozhodnutím ze dne 11. 4. 2005, ve spojení s rozhodnutím o opravě chyby ze dne 14. 3. 2006, zamítl návrh navrhovatelů na výmaz vkladu práva odpovídajícího věcnému břemeni z katastru nemovitostí. Navrhovatelé podali proti tomuto rozhodnutí žalobu podle páté části občanského soudního řádu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud usnesením ze dne 8. 9. 2005, čj. 35 C 8/2005-13, řízení o žalobě pro chybějící podmínku řízení zastavil a věc postoupil Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrálnímu pracovišti Brno – město. Toto usnesení nabylo právní moci dne 30. 9. 2005. Katastrální úřad posléze věc předložil k rozhodnutí o odvolání Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Brně, který rozhodnutím ze dne 22. 2. 2006 odvolání jako nepřipustné zamítl. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. 3. 2006.

Argumentaci stran kompetenčního sporu lze shrnout takto:

Krajský soud tvrdí, že od 1. 1. 2003 je proti rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu práva přípustné odvolání (§ 53 správního řádu). Žaloba podle § 244 a násl. o. s. ř. je pak přípustná tehdy, jestliže rozhodnutí katastrálního úřadu nabylo právní moci poté, co žalobce využil v řízení před správním orgánem řádný opravný prostředek ve správním řízení, tj. odvolání nebo rozklad [§ 247 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s čl. XXV bod 1 zákona č. 151/2002 Sb. (dále jen „čl. XXV bod 1“)]. Platí tedy, že od 1. 1. 2003 jsou všechna správní řízení, jejichž předmětem je věc soukromoprávní, dvoustupňová.

Základem argumentace krajského soudu je čl. XXV bod 1, který 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 (o. s. ř.) za podmínek jím stanovených. Jednu z podmínek přípustnosti žaloby podle § 244 o. s. ř. stanoví § 247 odst. 2 o. s. ř.; tato žaloba je přípustná, nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci za předpokladu, že žalobce využil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky v linii správního řízení. Aby žalobce mohl využít řádný opravný prostředek, musí být tento opravný prostředek přípustný. Ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř. výjimku nepřipouští, a proto je proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech soukromoprávních přípustný opravný prostředek v linii správního řízení. V § 247 odst. 2 o. s. ř. je tak zřetelně vyjádřen úmysl zákonodárce.

Podle § 53 správního řádu má účastník právo podat proti rozhodnutí správního úřadu odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Ustanovení § 5 odst. 4 věta třetí zákona č. 265/1992 Sb., které stanoví, že o podaném opravném prostředku rozhoduje soud, sice nebylo přímo novelizováno, nicméně se dnem 31. 12. 2002 stalo obsoletní. 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.

Krajský soud v Brně svoji argumentaci podpořil srovnáním textace § 68 písm. a) s. ř. s. a § 247 odst. 2 o. s. ř. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon; § 247 odst. 2 o. s. ř. však žádný obrat „připouští-li je zvláštní zákon“ neobsahuje. To znamená, že zatímco správní řízení ve věcech veřejnoprávních mohou být jak jednostupňová, tak dvoustupňová, tak správní řízení ve věcech soukromoprávních musí být vždy dvoustupňová.

Krajský soud tedy žalobu, která u něho byla podána, posoudil jako odvolání podle § 53 správního řádu, o němž musí rozhodnout příslušný zeměměřický a katastrální inspektorát [§ 4 písm. d) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech].

Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně (dále jen „inspektorát“) odvolání žalobce rovněž věcně nepřezkoumal. Tvrdí, že účastník řízení sice má právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, avšak jen tehdy, pokud zákon nestanoví jinak. V daném případě takový zákon existuje a je jím zákon č. 265/1992 Sb., který v § 5 odst. 4 stanoví, že proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva lze podat opravný prostředek, o kterém rozhoduje soud. Inspektorát nesouhlasí s tím, že od 1. 1. 2003 je toto ustanovení neaplikovatelné.

Navrhovatelé v návrhu na řešení kompetenčního sporu upozornili na skutečnost, že ani jedna ze stran kompetenčního sporu se jeho věcí nezabývala meritorně a vznikl tak kompetenční spor ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb. Z tohoto důvodu požádal zvláštní senát, aby rozhodl, v čí pravomoci je věc projednat a rozhodnout o ní.

Na úvod zvláštní senát konstatuje, že návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu jsou oprávněni podat i navrhovatelé. Jejich aktivní legitimace k podání návrhu vyplývá z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.; byli účastníky řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou. V důvodové zprávě k zákonu č. 131/2002 Sb. se k zahájení řízení, resp. k aktivní legitimaci k podání návrhu, podává, že zákonodárce předpokládal, že zpravidla kompetenční spor vyvolá soud či správní orgán. Umožnil však podání návrhu i samotnému účastníkovi konkrétního řízení, v němž kompetenční spor vznikl, neboť prý nelze vyloučit, že informaci o střetu kompetencí bude mít právě jen účastník řízení.

V souzené věci nejde o případ, kdy by strany kompetenčního sporu, kterých se věc týká, neměli povědomí o střetu kompetencí, ba naopak. Správní orgán, kterému byla věc postoupena poté, co krajský soud odmítl ve věci rozhodovat, si kompetenčního sporu byl dobře vědom (plyne to jednoznačně z odůvodnění rozhodnutí). Přesto návrh na řešení kompetenčního sporu nepodal a rozhodl tak, že mu věc rovněž nepřísluší. Nezvažoval přitom, že navrhovatele tím dostane do situace, kdy budou muset sami vyvolávat řízení před zvláštním senátem a vynakládat tak další prostředky. Byť s touto možností zákon počítá, je třeba ji vnímat jako možnost „poslední záchrany“. Znamená to tedy, že řešení kompetenčního sporu by měly iniciovat především strany kompetenčního sporu, resp. ta strana kompetenčního sporu, která hodlá popírat svoji pravomoc jako druhá v pořadí, jak ostatně předpokládal i zákonodárce. Tento přístup pak bude efektivnější nejen pro účastníka řízení, ale i pro strany kompetenčního sporu, neboť rozhodování jedné nich v mnoha případech zcela odpadne.

Podstata kompetenčního sporu, k jehož řešení byl zvláštní senát povolán, 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 se proti zmiňovanému rozhodnutí podává rovnou žaloba k soudu.

K tomu zvláštní senát uvážil:

Výklad je třeba zahájit krátkým historickým exkurzem. Při obnovení správního soudnictví v roce 1992 (zákonem č. 519/1991 Sb.) byla do tehdejší páté části o. s. ř. zařazena hlava třetí s názvem „*Rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů*“; k jejím hlubším kořenům netřeba na tomto místě nic dalšího dodávat. 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 vskutku rozličné. 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 soud. V daném případě se před podáním opravného prostředku uplatňovala jen jedna správní instance (existovaly ale i případy, kdy bylo podmínkou pro přístup k soudu projednání ve více správních instancích).

S účinností od 1. 1. 2003 došlo k reformě správního soudnictví. Shora popisovaná hlava třetí staré páté části o. s. ř. 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 vzhledem k potřebné kontinuitě právní úpravy. Pro množství a rozrůzněnost těchto věcí nebylo - ani z časových důvodů - reálné novelizovat všechny související zvláštní správní předpisy. Tento způsob by nebyl ani účelný, ani spolehlivý. Byla tedy použita přechodná ustanovení (srov. zejm. zmíněný čl. XXV zákona č. 151/2002 Sb. a § 129 s. ř. s.), v nichž je stanoveno, jak 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 s. ř. s., nebo žalobu podle nové páté části o. s. ř.; 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., nicméně díky přechodným ustanovením se nejedná o ustanovení obsoletní, ale o ustanovení nepřímo novelizované článkem XXV bod 1. Ten 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 (nové) části páté 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 o. s. ř.

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 v důsledku nepřímé novelizace ve skutečnosti skrývá žaloba ve smyslu části páté občanského soudního řádu. Ani nadále tedy nelze rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva napadnout odvoláním ve správním řízení; 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 ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř., které stanoví, že *„žaloba je nepřipustná, jestliže žalobce nevyužil v řízení před správním soudem řádné opravné prostředky nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány“*, a to právě ve srovnání s § 68 písm. a) s. ř. s. stanovícím, že *„žaloba je nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon“*.

Byť oba druhy soudního řízení jsou v mnohém rozdílné, mají i něco společného. Je to mimo jiné i požadavek na využití řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem před tím, než je podána příslušná soudní žaloba. Tento požadavek obsažený v obou zde posuzovaných soudních procesních rádech je přes jistou terminologickou nesouladnost obsahově a i funkčně shodný a vyžaduje proto také shodný náhled; v tom, že v § 247 odst. 2 o. s. ř. chybí výslovný dodatek *„připouští-li zákonodárce jinak“*. nelze spatřovat záměr zákonodárce. K otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se ostatně opakovaně vyslovil Ústavní soud (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS 1/96, nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Konstatoval, *„že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)“*.

V tomto světle je tedy zapotřebí podmínku přípustnosti žaloby stanovenou § 247 odst. 2 o. s. ř. interpretovat tak, že žaloba je nepřipustná v případě, kdy žalobce nevyužil v řízení před správním soudem přípustné řádné opravné prostředky, neboť takový přístup odpovídá jak výkladu logickému, tak teleologickému.

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 nepřenosný.

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 zástavního práva k nemovitostem, rozhodoval ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. o právní věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, jejichž projednání a rozhodování bylo zákonem svěřeno jinému orgánu než soudu. V takových věcech lze a je nutno podat rovnou žalobu podle nové páté části o. s. ř. V souzené věci pak pro příslušnost soudu platí zvláštní pravidlo, kdy ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. 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 žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. září 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu