

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 Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Brně a Krajským soudem v Brně, za účasti žalobce P. G., zastoupeného JUDr. Milanem Zábržem, advokátem v Brně, nám. Svobody 10, PSČ 602 00, a žalovaného Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno-město, Moravské nám. 1, 601 51 Brno, o zamítnutí návrhu na povolení vkladu vlastnického práva a práva odpovídajícímu věcnému břemeni do katastru nemovitostí, ve věci vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. ZKI-O-89/350/2006,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. ZKI-O-89/350/2006, o zamítnutí návrhu na povolení vkladu vlastnického práva a práva odpovídajícímu věcnému břemeni do katastru nemovitostí, je soud v občanském soudním řízení.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2006, čj. 35 C 5/2006-10, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2005, čj. 35 C 20/2004-23, se zrušují.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 14. 7. 2006 obrátil se na tento senát Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně (dále též „inspektorát“) a požádal, 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 ním a Krajským soudem v Brně ve věci zamítnutí návrhu na povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. ZKI-O-89/350/2006.

Z předložených spisů vyplynuly tyto pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno-město dne 14. 4. 2004 pod sp. zn. V-13841/2003-702/2, zamítl návrh žalobce na vklad vlastnického práva a práva odpovídajícího věcnému břemeni do katastru nemovitostí. Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u Krajského soudu v Brně, který usnesením ze dne 20. 9. 2005, čj. 35 C 20/2004-23, řízení o žalobě zastavil a

věc postoupil Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno-město. Krajský soud argumentoval tím, že katastrální úřad nesprávně poučil žalobce o opravném prostředku, a ten poté podal žalobu podle § 244 občanského soudního řádu. Podle soudu je však podání žalobce 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, musí být vykládán právě jako odvolání ve smyslu § 53 správního řádu.

Katastrální úřad posléze věc předložil k rozhodnutí o odvolání inspektorátu, který rozhodnutím ze dne 28. 12. 2005 odvolání jako nepřipustné zamítl. Neztotožnil se s názorem krajského soudu o nepoužitelnosti § 5 odst. 4 věty třetí zákona č. 265/1992 Sb. Zabýval se proto tím, zda odvolání podané žalobcem poté, co řízení o jeho 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, a proto inspektorát zamítl odvolání jako nepřipustné.

Žalobce poté u Krajského soudu v Brně podal v téže věci novou žalobu. Řízení o této žalobě krajský soud usnesením ze dne 17. 3. 2006, čj. 35 C 5/2006-10, opět zastavil a věc postoupil Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno-město. V odůvodnění odkázal na názor vyslovený ve svém předchozí rozhodnutí (sp. zn. 35 C 20/2004). Katastrální úřad posléze věc předložil k rozhodnutí o odvolání inspektorátu, který podal v úvodu označený návrh.

Inspektorát v návrhu tvrdí, že v důsledku účinnosti nové části páté občanského soudního řádu (k 1. 1. 2003) byly k tomuto datu věci týkající se vkladu práva vyňaty ze správního soudnictví a podřazeny pod obecné soudnictví. Nová právní úprava však 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 např. 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. Předložený návrh inspektorát uzavírá s tím, že není věcně příslušným orgánem k

rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu.

Názor navrhovatele je správný. Zvláštní senát o věci uvážil:

Podstata 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 se proti zmiňovanému rozhodnutí podává rovnou žaloba k soudu.

Výklad je vhodné 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 v dělené pravomoci 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.; dělícím 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 nepřímou 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 pojmáaná 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 jak opravný prostředek ve správním řízení, tak správní žalobu. 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 (arg. § 249 odst. 2 o. s. ř.), 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 v právě zmíněném

ustanovení občanského soudního řádu, 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. Krajský soud v Brně svou pravomoc o věci rozhodovat popřel v téže věci hned dvakrát; dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil obě usnesení Krajského soudu v Brně, která výroku, jímž byla kompetence určena, odporují.

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 12. února 2007

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu