

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 žalobkyně L. D., a dalších účastníků: 1) Z. H., a 2) JUDr. Z. D., CSc., správkyň konkurzní podstaty úpadce L., a. 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. ZKI-O-121/457/2006,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně pod sp. zn. ZKI-O-121/457/2006, o zamítnutí návrhu na povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, je soud v občanském soudním řízení.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 3. 2006, čj. 35 C 3/2006-14, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2005, čj. 35 C 5/2005-4, se zrušují.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 11. 8. 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-121/457/2006.

Z předložených spisů vyplynuly tyto pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Katastrální úřad pro Zlínský kraj dne 5. 5. 2005 pod sp. zn. V-1963/2004-711/10 zamítl společný návrh žalobkyně a účastníků 1) a 2) na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí. Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou podle § 244 a násl. o. s. ř. u Krajského soudu v Brně, který usnesením ze dne 14. 9. 2005, čj. 35 C 5/2005-4, řízení o žalobě zastavil a věc postoupil Katastrálnímu úřadu pro Zlínský kraj. Krajský soud argumentoval tím, 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 (*scil.* 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 5. 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 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, a proto inspektorát zamítl odvolání jako nepřipustné.

Žalobkyně poté u Krajského soudu v Brně podala novou žalobu, téměř totožnou s žalobou dříve projednávanou pod sp. zn. 35 C 5/2005. Řízení o této žalobě krajský soud usnesením ze dne 16. 3. 2006, čj. 35 C 3/2006-14, opět zastavil a věc postoupil Katastrálnímu úřadu pro Zlínský kraj. V odůvodnění odkázal na názor vyslovený ve svém předchozí rozhodnutí. Katastrální úřad posléze věc předložil k rozhodnutí o odvolání inspektorátu, který podal v úvodu označený návrh.

Inspektorát v návrhu tvrdí, že v důsledku nové části páté občanského soudního řádu účinné 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 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 se proti zmiňovanému rozhodnutí podává rovnou žaloba k soudu.

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 vzhledem k potřebné kontinuitě právní úpravy zapotřebí se legislativně vypořádat. Pro množství a rozrůzněnost těchto věcí nebylo - ani z časových důvodů - reálné novelizovat všechny související zvláštní právní 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 správní podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., nebo žalobu civilní 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 nejde 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 (zákon 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 části o. s. ř.

Takto pojiímaná 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 nepřijatelná, 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 právě ve srovnání s § 68 písm. a) s. ř. s. stanovícím, že *„žaloba je nepřijatelná 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)“*.

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 devolutivního účinku *odvolání*), nýbrž autoremedurou 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 s těžší 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 i 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 (arg. i § 249 odst. 2 o. s. ř.) svěřeno jinému orgánu než soudu. V takových věcech lze a je nutno podat přímo žalobu podle nové páté části o. s. ř. V souzené

věci pak pro příslušnost soudu platí právě zmíněné zvláštní pravidlo: věcná příslušnost v prvním stupni je svěřena 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