

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 Žišková, o návrhu C. L., a. s., na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi Krajským soudem v Brně, se sídlem Brno, Rooseveltova 16, PSČ 601 95, a Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Brně, se sídlem Brno, Moravské náměstí 1/1, PSČ 601 51, za další účasti žalobce C. L., a. s., zastoupeného JUDr. Alešem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Těsnohlídkova 9, PSČ 613 00, a žalovaného M. T., spol. s r. o., o zamítnutí návrhu na povolení vkladu zástavního práva do katastru nemovitostí, ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 13/2006,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 13/2006, o zamítnutí návrhu na povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, je soud v občanském soudním řízení.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2006, čj. 35 C 13/2006-7, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 23. 2. 2007 obrátil se na tento senát žalobce 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 Krajským soudem v Brně a Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Brně ve věci žaloby o zamítnutí návrhu na povolení vkladu zástavního práva do katastru nemovitostí vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 13/2006.

Z předložených spisů vyplynuly tyto pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-město, rozhodnutím ze dne 1. 12. 2005 zamítl návrh žalobce na vklad práva odpovídajícího věcnému břemenu do katastru nemovitostí a poučil jej, že proti tomuto rozhodnutí je možné podle § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., v platném znění, podat opravný prostředek a že „podle čl. XXV bod 1 zákona č. 151/2002 Sb. je namísto tohoto opravného prostředku přípustná žaloba podle páté části občanského soudního řádu ke Krajskému soudu v Brně ve lhůtě 2 měsíce ode dne doručení tohoto rozhodnutí“.

Žalobce se poučením řídil a podal proti tomuto rozhodnutí žalobu podle páté části občanského soudního řádu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 14. 3. 2006, čj. 35 C 13/2006-7, řízení o žalobě pro chybějící

podmínku řízení zastavil a věc postoupil Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrálnímu pracovišti Brno-město. Dospěl k závěru, že „z platné právní úpravy vyplývá, že proti nepravomocnému rozhodnutí KÚ o zamítnutí vkladu je přípustné odvolání podle § 53 zák. č. 71/1967 Sb.“; že „teprve poté, kdy rozhodnutí o zamítnutí vkladu nabude právní moci, využil-li předtím žalobce před KÚ řádný opravný prostředek ve správní linii, je přípustná žaloba podle 244 OSŘ“; že proto „pravomoc soudu není dána, neboť rozhodnutí KÚ ze dne 1. 12. 2005, sp. zn. V-14227/2005-702/2, není dosud pravomocné“; že od 1. 1. 2003 je proti rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu práva přípustné odvolání (§ 53 správního řádu) a že „podání, které žalobce označil jako žalobu podle § 244 OSŘ, je nutno posoudit jako odvolání podle § 53 správního řádu“; že „Zeměměřičský a katastrální inspektorát rozhodoval do 31. 12. 2002 a od 1. 1. 2003 nadále rozhoduje o odvolání podaném proti rozhodnutí KÚ“; že teprve „nabude-li tímto postupem rozhodnutí KÚ o zamítnutí vkladu právní moci, bude možno podat ve věci žalobu podle § 244 OSŘ a žaloba bude přípustná, neboť bude splněna podmínka přípustnosti žaloby podle § 247 odst. 2 OSŘ, za předpokladu, že žalobu podá ten z účastníků správního řízení, který podal odvolání“.

Katastrální úřad poté věc předložil k rozhodnutí o odvolání Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Brně, který rozhodnutím ze dne 19. 7. 2006 odvolání jako nepřipustné zamítl. Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně (dále jen „inspektorát“) vycházel ze závěru, že „účastník řízení sice má právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, avšak jen tehdy, pokud zákon nestanoví jinak“; že „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“ a že „proti rozhodnutí KÚ o zamítnutí vkladu nelze připustit odvolání, jako řádný opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu v obecné rovině (tj. podle ust. § 53 správního řádu)“.

Žalobce v návrhu na řešení kompetenčního sporu uvedl, že „žádný z odvolacích orgánů se nezabýval skutkovou podstatou podaného odvolání“; že tím „mu byla fakticky odňata možnost podání řádného odvolání proti správnímu rozhodnutí“; že „tento postup způsobil nepřezkoumatelnost původně napadeného rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno“ a že to „odporuje jak správnímu řádu, tak Listině základních práv a svobod“. Navrhl proto, aby zvláštní senát „zrušil buď usnesení Krajského soudu v Brně nebo rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Brně“.

Zvláštní senát konstatuje, že návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu je oprávněn podat i žalobce. Jeho aktivní legitimace k podání návrhu vyplývá z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.; byl účastníkem 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 (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.

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 zákona č. 151/2002 Sb. 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 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. Tak jako dříve ani nyní 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 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. stanovím, 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 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 práva odpovídajícího věcnému břemenu, 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 28. června 2007

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu