

USNESENÍ

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Karel Podolka a soudci JUDr. Marie Žiškova, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Pavel Pavlík, a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu 1) Ing. J. B., 2) R. M., a 3) M. M., všichni zastoupeni JUDr. Hanou Helešicovou, advokátkou se sídlem v Břeclavi, J. Palacha 4, na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi Krajským soudem v Brně, a Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Brně, za další účasti žalovaného Z. d. K., o zamítnutí návrhu na povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 14/2006,

t a k t o :

- I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 14/2006, 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 21. června 2006, čj. 35 C 14/2006-10, se zrušuje.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním doručeným zvláštnímu senátu dne 1. srpna 2007 navrhli navrhovatelé zahájení řízení o kompetenčním sporu mezi Krajským soudem v Brně a Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Brně ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., ve věci žaloby o zamítnutí návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí, vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 35 C 14/2006.

Ze spisu vyplynuly tyto pro rozhodnutí významné skutečnosti.

Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Břeclav, rozhodnutím ze dne 25. ledna 2006, sp. zn. V-2619/2005-704/7, zamítl návrh žalobců na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí a poučil je, 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 (dále jen „o. s. ř.“) ke Krajskému soudu v Brně ve lhůtě 2 měsíce ode dne doručení tohoto rozhodnutí“.

V souladu s poučením obsaženým v rozhodnutí katastrálního úřadu podali navrhovatelé proti tomuto rozhodnutí žalobu podle páté části o. s. ř. ke Krajskému

soudu v Brně. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 21. června 2006, čj. 35 C 14/2006-10, řízení zastavil pro chybějící podmínku řízení a postoupil věc Katastrálnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálnímu pracovišti Břeclav. Svoje rozhodnutí odůvodnil mimo jiné tím, že od 1. 1. 2003 je proti nepravomocnému rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu 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 podle krajského soudu, že od 1. 1. 2003 jsou všechna správní řízení, jejichž předmětem je věc soukromoprávní, dvoustupňová.

Základem argumentace krajského soudu je tak 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 o. s. ř. ve znění účinném k 31. 12. 2002, lze ode dne účinnosti tohoto zákona podat žalobu podle části páté tohoto zákona (občanského soudního řádu) za podmínek jím stanovených. Jednu z podmínek přípustnosti žaloby podle § 244 o. s. ř. stanoví § 247 odst. 2 o. s. ř.; 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 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.

Krajský soud tudíž posoudil předmětnou žalobu 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 rozhodnutím ze dne 15. 9. 2006, sp. zn. ZKI-0-138/519/2006, zamítl odvolání navrhovatelů jako nepřipustné ve smyslu ustanovení §60 správního řádu z roku 1967. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl mimo jiné, že podle ustanovení § 53 téhož zákona má sice účastník řízení právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, avšak jen tehdy, pokud zákon nestanoví jinak. V daném případě je jím zákon č. 265/1992 Sb., který v § 5 odst. 4 stanoví, že proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu je přípustný opravný prostředek a pokud podanému opravnému prostředku katastrální úřad

nevyhoví v plném rozsahu, rozhoduje o podaném opravném prostředku soud. Odkázal mimo jiné na právní názor zvláštního senátu, obsažený například v jeho rozhodnutí čj. Konf 64/2005-33 ze dne 14. srpna 2006, podle kterého „příslušný vydat rozhodnutí ve věci zamítnutí návrhu na povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, je soud v občanském soudním řízení“.

Poté podali navrhovatelé opětovně dne 13. 11. 2006 žalobu ke Krajskému soudu v Brně, kterou však tento usnesením ze dne 27. 2. 2007, čj. 35 C 33/2006-14, pro opožděnost odmítl. Pro úplnost uvedl, že z úřední činnosti je mu známa rozhodovací praxe zvláštního senátu, podle které je ve věcech kompetenčních sporů mezi soudy v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř. a mezi katastrálními orgány ohledně opravných prostředků podle § 5 odst. 4 zák. č. 265/1992 Sb., ve věcech zamítnutí návrhu na vklad do katastru nemovitost dána příslušnost soudu v občanském soudním řízení s tím, že zvláštní senát rozhodnutí soudu o zastavení řízení a postoupení věci katastrálnímu úřadu ruší. S ohledem na konstantní praxi zvláštního senátu v těchto věcech lze proto očekávat pokračování v původním řízení vedeném Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 35 C 14/2006. K odvolání žalobců bylo usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2007 usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 26. dubna 2007, čj. 1 Co 79/2007-21, potvrzeno.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti podali dne 1. srpna 2007 navrhovatelé výše uvedený návrh na rozhodnutí sporu o pravomoc s tím, že dosud nebylo o jejich podané žalobě věcně rozhodnuto. Přitom Krajský soud v Brně uvedl, že k takovému rozhodnutí nemá pravomoc a Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně prohlašuje, že není k rozhodnutí příslušný. Z těchto důvodů navrhuje, aby zvláštní senát rozhodl v souladu s ustanovením § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., který z účastníků sporu je k rozhodnutí o žalobě příslušný a má k němu pravomoc.

Při řešení vzniklého sporu se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Zvláštní senát konstatuje, že návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu jsou oprávněni podal i navrhovatelé. Jejich aktivní legitimace k podání návrhu vyplývá z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.; byli účastníky 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 nelze vyloučit, že informaci o střetu kompetencí bude mít právě jen účastník řízení.

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, nebo zda proti zmiňovanému rozhodnutí je namíste rovnou podat žalobu k soudu.

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“. 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 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 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], v nichž je upraveno, 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. S ohledem na přechodná ustanovení 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 (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 z roku 1967 (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 pojmem „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 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 nepřijatelná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon“*.

I když 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 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 nepřijatelná 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 proto, že k rozhodování o něm nebyl povolán nadřízený správní orgán (což je typickým znakem *odvolání*), nýbrž toliko správní orgán I.

stupně, a 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 opravný prostředek ve správním řízení, a současně 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, ve světle výše uvedeného, je nutno posoudit podaný opravný prostředek navrhovatele jako žalobu podle § 244 o. s. ř., o které podle ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. jako věcně příslušný rozhoduje k v prvním stupni krajský soud. Obdobně již zvláštní senát judikoval v minulosti (srov. rozhodnutí zveřejněné pod č. 967/2006 Sb. rozhodnutí NSS).

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 ze dne 21. 6. 2006, čj. 35 C 14/2006-10, 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 vedeném pod sp. zn. 35 C 14/2006 o podané žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. října 2007

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu