

Usnesení

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Michal Mazanec a soudci JUDr. Marie Žišková, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Karel Podolka a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu Obvodního soudu pro Prahu 10 se sídlem Praha 2, Francouzská 19, na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi tímto soudem a Městským soudem v Praze se sídlem Praha 1, Hybernská 18, za účasti žalobkyně B. B., a žalovaného Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu, se sídlem Praha 8, Pod Sídlištěm 1800/9, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v zápisu poznámky v katastru nemovitostí, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 11 C 153/2006,

t a k t o :

- I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v zápisu poznámky v katastru nemovitostí, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 11 C 153/2006, je soud ve správním soudnictví.**
- II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, čj. 7 Ca 16/2006-8, se zrušuje.**

O d ů v o d n ě n í :

Podáním ze dne 17. 7. 2006, doručeným zvláštnímu senátu dne 20. 7. 2006, se Obvodní soud pro Prahu 10 jako navrhovatel domáhal rozhodnutí negativního kompetenčního sporu, který vznikl mezi ním a Městským soudem v Praze ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v zápisu poznámky v katastru nemovitostí.

Ze spisu vyplynuly tyto podstatné skutečnosti:

Správní žalobou ze dne 23. 1. 2006, podanou u Městského soudu v Praze, se žalobkyně B. B. domáhala toho, aby soud uložil žalovanému Katastrálnímu úřadu pro hlavní město Prahu bezodkladně zajistit výmaz poznámky z listu vlastnictví v k. ú. S. a listu vlastnictví v k. ú. Š., která byla zapsána na základě exekučního příkazu soudního exekutora k prodeji nemovitosti ze dne 25. 7. 2005. Svůj návrh zdůvodnila žalobkyně tvrzením, že katastrální úřad zapsal poznámku v rozporu se zákonem i s exekučním příkazem, protože žalobkyně jako vlastníka dotčených nemovitostí není povinnou vůči oprávněnému P. K., resp. povinný v exekučním řízení Ing. L. B. nemá žádná věcná práva k dotčeným nemovitostem.

Městský soud v Praze ve správním soudnictví žalobu odmítl usnesením ze dne 28. 2. 2006 s tím, že rozhodnutí o zápisu poznámky omezující vlastnické právo žalobkyně není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu žalobkyně, nýbrž rozhodnutím ve věci vyplývajícím z práva soukromého. Správnímu soudu tak nepřísluší o věci rozhodovat. Soud rovněž žalobkyni poučil o tom, že se svého práva může domáhat podáním (civilní) žaloby u okresního (obvodního) soudu, v jehož obvodu je nemovitost.

Žalobkyně se tímto poučením řídila a podala následně žalobu se stejným vyličením rozhodných skutečností a se stejným petitum u Obvodního soudu pro Prahu 10. Tento soud jako navrhovatel nato předložil věc k rozhodnutí zvláštnímu senátu; navrhoval, aby pravomoc k rozhodnutí ve věci byla přiřknuta soudu ve správním soudnictví a aby bylo zrušeno usnesení, jímž Městský soud v Praze svou pravomoc popřel.

Obvodní soud v návrhu uvedl, že žalobkyně se u správního soudu domáhala ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, a nenapadala tak žádné rozhodnutí žalovaného [žalovaný ostatně ani žádné rozhodnutí nevydal, neboť v souladu s § 9 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“), může buď provést zápis formou poznámky – aniž o tom vydává rozhodnutí – nebo vrátit listinu tomu, kdo ji vyhotovil]. V řízení podle § 82 s. ř. s. je nerozhodné, zda správní orgán provedl nezákonný zásah v oblasti veřejné správy, nebo v oblasti soukromoprávní: správní soud je povinen návrh projednat a rozhodnout o něm v obou těchto případech. Naopak civilní soud nemůže v rámci své pravomoci vymezené v § 7 o. s. ř. ukládat správnímu orgánu při výkonu jeho působnosti jakékoli povinnosti, tím méně mu pak zakázat pokračování v porušování práva žalobkyně či mu přikázat obnovení stavu před zásahem (což správnímu soudu naopak výslovně ukládá § 87 odst. 2 s. ř. s.).

Návrh je po právu. Zvláštní senát o věci uvážil takto:

Poznámka (§ 9 zákona č. 265/1992 Sb.) je jednou z forem zápisu údajů o právních vztazích do katastru nemovitostí. Sama o sobě nemá vliv na vznik, změnu nebo zánik práva (§ 14 tamtéž) – slouží pouze jako upozornění na to, že údaje evidované v katastru mohou být v budoucnu dotčeny změnou, neboť právní vztahy, k nimž se údaje vztahují, jsou předmětem soudního či správního řízení. Tím se tato forma zápisu liší od vkladu práva, kterým naopak přímo vzniká, mění se či zaniká věcné právo k nemovitosti. Právě to bylo zřejmě důvodem pro výslovnou úpravu obsaženou v § 249 odst. 2 o. s. ř., který – ač v první řadě upravuje příslušnost soudů, a nikoli jejich pravomoc – výslovně označuje rozhodnutí ve věcech *vkladu* práva k nemovitostem jako rozhodnutí, o nichž má být vedeno řízení podle části páté občanského soudního řádu, a nikoli podle soudního řádu správního.

Kritériem pro rozlišení věcí soukromoprávních a věcí veřejnoprávních v činnosti katastrálního úřadu nemůže být pouhý fakt, že se věc *týká* vlastnického či jiného věcného práva (pak by totiž bylo možno paušálně a bez bližšího zkoumání označit jako soukromoprávní převážnou část agendy katastrálních úřadů, neboť jednou z nejvýznamnějších funkcí katastru nemovitostí je evidence věcných práv k nemovitostem jakožto práv nepochybně soukromých), nýbrž titul, který vede k vyznačení práva v katastru nemovitostí, a s tím související povaha úkonu, jímž katastrální úřad vnáší údaje o věcných právech do katastrálního operátu. Zatímco vklad práva provádí (přesněji řečeno o jeho povolení rozhoduje) katastrální úřad výlučně na návrh účastníků řízení, z nichž alespoň jeden je již v katastru nemovitostí zapsán jako osoba s věcným právem k nemovitosti, která je nepřímým předmětem právního vztahu, poznámku nezapisuje katastrální úřad na základě návrhu účastníků soukromoprávního vztahu jednajících ve vzájemné shodě, nýbrž na základě veřejné listiny či úkonu osoby třetí, již byl svěřen výkon veřejné moci (exekutor) nebo jež je nadána zvláštními pravomocemi (dražebník, správce podniku), případně na základě návrhu osoby, která se domáhá svého práva proti vůli osoby, jejíž právo je již v katastru evidováno. Před vkladem práva vykonává katastrální

úřad svou rozhodovací pravomoc a rozhodnutím o povolení vkladu (nebo zamítnutím návrhu na povolení vkladu) autoritativně určuje, kdo z účastníků nově nabytí věcné právo (nebo u koho z nich zůstává věcné právo zachováno tak jako dosud). Zápisem poznámky však katastrální úřad o ničem nerozhoduje: toliko zaznamenává – aniž by se tomu mohl jakkoli vzepřít – právní skutečnosti nastalé nezávisle na vůli osob, kterým náleží věcná práva k nemovitostem evidovaným v katastru. Vklad práva je tak úkonem konstitutivním, skutečným „*rozhodováním*“ ve věci soukromého práva, kdežto zápis poznámky není vůbec rozhodováním, nýbrž pouhým úkonem s deklaratorními účinky, který katastrální úřad provádí z úřední povinnosti. (Podobně je tomu i u záznamu práva na základě rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění, případně o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene: ani zde katastrální úřad nerozhoduje, pouze koná v souladu s vůlí jiného orgánu veřejné moci – k tomu srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, publikované pod č. 448/2005 Sb. NSS.)

Vedle těchto argumentů je však rozhodujícím důvodem pro určení pravomoci soudu ve správním soudnictví skutečnost, že žalobkyně se u správního soudu nedomáhala – jak správně zdůrazňuje navrhovatel – přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, nýbrž ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. To Městský soud v Praze přehlédl [srov. záhlaví jeho usnesení, v němž se hovoří o „*žalobě proti rozhodnutí žalovaného o zápisu poznámky do katastru nemovitostí*“, a odůvodnění, podle nějž žalobkyně „*napadla rozhodnutí žalovaného, kterým byla zapsána (...) poznámka o omezení vlastnického práva žalobkyně*“], a nesprávně si tak vymezil předmět řízení. Městský soud v Praze dokonce pomínil i to, že žalobkyně v petitu žaloby vůbec nenavrhovala zrušení rozhodnutí správního orgánu (což by byl obvyklý petit v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu před správním soudem), nýbrž žádala soud, aby uložil žalovanému povinnost bezodkladně zajistit výmaz poznámky z dotčených listů vlastnictví.

Takovou pravomoc však civilní soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu nemá. Procesním předpokladem řízení o žalobě podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl. o. s. ř.) je existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu; jeho účastníky (§ 250a odst. 1 tamtéž) jsou pak vedle žalobce též ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. V projednávané věci však žalovaný žádné rozhodnutí nevydal; ve věci ostatně nebylo vedeno správní řízení jako jediný myslitelný postup, z nějž by vůbec nějaké rozhodnutí správního orgánu mohlo vzejít (jediným řízením podle zákona č. 265/1992 Sb. je řízení o vkladu; jen zde lze hovořit o účastnících, kteří se pak při podání žaloby stanou též účastníky řízení před soudem). Co se pak týče řízení před správním soudem, platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je primárním prostředkem ochrany; žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu lze podat jen tehdy, pokud prvně jmenovaná žaloba nepřichází v úvahu (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, publikované pod č. 720/2005 Sb. NSS); to však neznamená, že správní soud může libovolně určovat předmět řízení, pokud o něm nesvědčí ani žalobní tvrzení, ani petit, a konečně ani právní úprava, která jakékoli „*rozhodnutí o zápisu poznámky*“ nepředpokládá. Žaloba v projednávané věci byla co do svého obsahu a petitu jednoznačná; poskytnout ochranu před tvrzeným zásahem správního orgánu přitom může jen správní soud, a to dokonce i tehdy, byla-li by sporná věc svou povahou soukromoprávní (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, publikované pod č. 487/2005 Sb. NSS, v němž se soud obdobným způsobem vyjádřil k žalobě proti nečinnosti správního orgánu).

Je pak na správním soudu, aby v dalším řízení zvážil, zda žalobkyni požadovaná ochrana skutečně náleží či nikoli, případně zda meritornímu projednání věci nebrání jiné překážky, které dosud nezkoumal; nemůže však žalobu odmítnout s tím, že se věc netýká veřejných subjektivních práv žalobkyně a že rozhodnutí o ní náleží soudu v občanském soudním řízení.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší 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 Městského soudu v Praze, které odporuje výroku, jímž byla určena pravomoc.

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 bude tedy Městský soud v Praze pokračovat v původním řízení o podané žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. ledna 2007

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu