

Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu^{*)}

Úvod

Tento příspěvek vychází z teze, že rozhodování v pochybnostech je právní teorií dosud spíše opomíjenou problematikou, respektive není jí věnována taková pozornost, jakou by si pro svůj význam zasloužila. Snahou autora tohoto příspěvku je tento stav alespoň částečně napravit, když lze tuto problematiku shledat zajímavou a významnou jak pro právní vědu, tak pro praxi.

Pojednání o rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku se týká nejen správních orgánů, které takové pochybnosti rozhodují, nýbrž se dále dotýká především vlastníků pozemků, u nichž se takové pochybnosti objevily. Vztahuje se dokonce i k vlastníkům pozemků sousedících s pozemkem, o jehož charakteru je v pochybnostech rozhodováno. Svá práva a své zájmy vlastníci pozemků mohou uplatnit u správního orgánu právě v rámci správního řízení.

Text zákona zpravidla používá slovní spojení rozhodování „v pochybnostech“. Významově jde o rozhodování „o pochybnostech“. Nejedná se o rozhodování věci za stavu pochybností, nýbrž přímo o meritorní rozhodnutí pochybností.¹⁾ Nejedná se o jakékoli obecné pochybnosti či dokonce zpochybňování rozhodování správních orgánů. Předmětem tohoto pojednání je rozhodování pochybností v případech, kdy takové rozhodování zákon upravuje.

Tento příspěvek se věnuje rozhodování pochybností správními orgány o charakteru pozemku ve správní řízení²⁾ ve smyslu § 9 zákona

^{*)} Tento článek navazuje na příspěvek autora uveřejněný v č. 1/2019 časopisu Správní právo – pozn. redakce.

¹⁾ Téma rozhodování pochybností správními orgány je autorovi tohoto příspěvku, coby právníkovi na odboru životního prostředí a zemědělství krajského úřadu, blízké z praktického hlediska a v rámci doktorského studia na právnické fakultě se tímto tématem zabývá rovněž z pohledu teorie.

²⁾ Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a soustředí se prioritně na procesní stránku takového rozhodování.

Právní úprava této problematiky obsažená v jednotlivých zákonech je poměrně kusá, a proto uchopení tohoto institutu dotváří správní praxe, zejména však rozhodování správních soudů při realizaci soudní ochrany proti rozhodnutím správních orgánů.

Stručnost právní úpravy vyvolává otázky ve vztahu k použití procesních instrumentů obsažených ve správním řádu. Například co se týká zahájení řízení, vymezení jeho účastníků či vedení jej jako společného řízení, ale i jeho ukončení ve smyslu řízení zastavit či zamítnout žádost, což údajně u rozhodování pochybností ani nelze. Praxe používá ustanovení správního řádu rutinně, dle zvyku, ale je dobré zamyslet se blíže nad použitím té které právní normy správního řádu ve vztahu k rozhodování pochybností. Právě zodpovězení těchto otázek je cílem tohoto příspěvku.

Smyslem příspěvku je jeho využití nejen v rovině právní teorie a vědy, ale také v praxi. Jde o to pomoci nalézt závěry pro správný postup správních orgánů v nejednoznačných situacích, které vyplývají z procesní právní úpravy při rozhodování pochybností. Jak již bylo naznačeno, tato zjištění nepochybně jsou využitelná také na straně účastníků řízení, respektive osob, které pozemky vlastní, popřípadě užívají, ba dokonce těch osob, jejichž pozemky sousedí s pozemkem, o jehož charakteru jsou pochybnosti řešené v řízení správním orgánem.

Stručnost zákonných ustanovení

Nejprve si přiblížíme rozhodování v pochybnostech, a to i po věcné a nejen procesní stránce, a představme si k tomu praktický příklad. Na pozemku, který je podle katastrální evidence součástí zemědělského půdního fondu coby trvalý travní porost, jsou různé vzrostlé dřeviny, ať už náletové nebo uměle vysázené, a situace zde vypadá jako les. Takový stav bez znalosti dalších konkrétních souvislostí vyvolává objektivní pochybnost a otázku, co je vlastně správně. Je onen pozemek pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nebo je součástí zemědělského půdního fondu?

Platné české právo takové situace umí řešit právě prostřednictvím rozhodování pochybností. Podle § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), *„v pochybnostech o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů“*, přičemž podle § 48 odst. 1 písm. a) téhož zákona je takovým orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), *„o tom, že jde podle odstavců 2 a 3 o součásti zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech orgán ochrany*

zemědělského půdního fondu“, přičemž podle § 15 písm. a) je takovým orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Na obou těchto ustanoveních zákona je zcela zřejmá jejich podobnost. Příslušnost téhož správního orgánu pro rozhodování může mít vliv na vedení řízení o těchto věcech a rozhodování o nich, jak je dále pojednáno ve vztahu ke společnému řízení.

České právo nezná pouze rozhodování pochybností, zda pozemek je součástí zemědělského půdního fondu nebo zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa. Přehled jednotlivých právních norem týkajících se rozhodování pochybností je značně obsáhlý.³⁾ Rozhodování o charakteru pozemku ovšem stojí za zvláštní pozornost, neboť je vzájemně propojené, i když věcně spíše protichůdné. Jedná se o rozhodování o charakteru pozemku, nikoli prioritně o druhu pozemku, byť toto může souviset. Ostatně, že pozemek je součástí zemědělského půdního fondu nebo je určený k plnění funkcí lesa, je v katastrální evidenci uváděno jako údaj o způsobu ochrany.⁴⁾

Z podobnosti těchto právních úprav lze dovodit, že rozhodování pochybností o pozemku jako součástí zemědělského půdního fondu je inspirováno starší právní úpravou rozhodování pochybností ve vztahu k lesnímu pozemku. Právní úpravu ve vztahu k oblasti lesního hospodářství lze na našem území vysledovat do minulosti například až k císařskému patentu č. 250/1852 ř. z., jímž se vydává lesní zákon.⁵⁾ Stručností naše právní úprava rozhodování pochybností pak nevybočuje ani při srovnávání se zahraniční právní úpravou.⁶⁾

Pro rozhodování pochybností mají existovat obecně platná pravidla a předepsané postupy. Strohost právní úpravy rozhodování pochybností nevyhnutelně vede k dotváření tohoto postupu prostřednictvím rozhodování správních soudů, respektive především Nejvyššího správního soudu. Teprve v posledních letech je možno setkat se s judikaturou českých správních soudů

³⁾ Viz též PETRMICHL, V.: *Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí*. In *Jurisprudence*, číslo 2/2018, s. 3-13. ISSN 1802-3843.

⁴⁾ § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 10 odst. 1 písm. k), § 38 odst. 1 písm. a) a b) a bod 7 přílohy vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁾ Tento patent založil moderní lesní právo a v § 18 stanovil, že „vzejdou-li při lesích, které jsou nějakou služebností lesní zavázány, pochybnosti, nesnáze a rozepře strany toho, zdaliž se na ně vztahují ustanovení v §§ předešlých obsažená, rozhodovati mají v příčině jich úřadové političtí, aniž se připouští cesta právní“. Následující zákon č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství (lesní zákon), v § 3 stanovil, že „o tom, že jde podle § 2 odst. 1 o součást lesního fondu, rozhoduje v pochybnostech okresní národní výbor“. U ochrany zemědělského půdního fondu až zákon č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, obsahoval v § 3 ustanovení, že „o tom, že jde podle § 2 odst. 1 o součást zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech výkonný orgán okresního národního výboru“.

⁶⁾ O existenci rozhodování pochybností hovoří například čl. 10 odst. 4 bavorského lesního zákona, a to zda se jedná o les ochranný. Viz *Waldgesetz für Bayern (BayWaldG)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005 (GVBl. S. 313, BayRS 7902-1-L), das zuletzt durch § 1 Nr. 392 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist.

v otázkách rozhodování pochybností⁷⁾ a správní orgány musí ze závěru rozhodnutí soudů vycházet, a to dokonce nejen v té které konkrétní věci, byť v České republice nemáme precedenční právo.⁸⁾

Tato judikatura se soustřeďuje na otázku, jak rozhodovat pochybnosti věcně, respektive, k čemu při rozhodování přihlédnout, jaké podklady použít apod. Byla dovozena preference skutečného stavu pozemku před jeho stavem evidenčním, tedy před tím, jaké jsou o pozemku vedeny údaje v katastru nemovitostí. Tato zásada rozhodování pochybností se neuplatní, jestliže by to vedlo k obcházení zákona či zneužívání práva na rozhodnutí pochybností, tj. v situaci, kdy ke změně charakteru pozemku došlo nelegální cestou, což je třeba zohlednit a pátrat v historii předmětného pozemku. Například v situaci, kdy k zalesnění pozemku došlo bez jeho řádného odnětí ze zemědělského půdního fondu včetně případného zaplacení odvodů za takové odnětí.

Také judikatura si všimla podobnosti ustanovení o rozhodování pochybností podle lesního zákona a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. „Judikaturu vztahující se k § 3 odst. 3 lesního zákona lze přiměřeně aplikovat i na řízení podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně ZPF... Deklaratorní řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona a § 1 odst. 4 zákona o ochraně ZPF jsou si velmi podobná, neboť v obou případech příslušné orgány v pochybnostech závazně určují, zda ohledně toho kterého pozemku jsou naplněny zákonné znaky definující pozemky určené k plnění funkcí lesa (§ 3 odst. 1 a 2 lesního zákona), resp. zemědělský půdní fond (§ 1 odst. 2 a 3 zákona o ochraně ZPF). Oba zákony mají obdobný účel (srov. § 1 odst. 1 zákona o ochraně ZPF a § 1 lesního zákona).“⁹⁾ S ohledem na uvedené je v tomto příspěvku pojednáno o obou těchto právních úpravách společně, není-li výslovně uvedeno jinak.

⁷⁾ Především je třeba uvést usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2008-80 ze dne 24. 11. 2009, které je (stejně jako i další zmíněná soudní rozhodnutí) dostupné z www.nssoud.cz, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 94/2008-44 ze dne 18. 12. 2009, č. j. 9 As 230/2015-34 ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 246/2016-46 ze dne 22. 6. 2017 nebo č. j. 1 As 24/2016-61 ze dne 13. 7. 2017.

⁸⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 165/2016-26 ze dne 10. 11. 2016, In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 1/2017, číslo rozhodnutí 3501, ISSN 2533-7416: Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem nemůže správní orgán v jiných obdobných případech bez dalšího odmítnout jako „ojedinělé soudní rozhodnutí“. Z povahy a postavení Nejvyššího správního soudu plyne, že právní názory vyslovené v jeho rozhodnutích mají být zásadním vodítkem pro správní orgány i instančně podřízené správní soudy v obdobných věcech; takový právní názor je navíc závazný v jiných obdobných případech i pro samotný Nejvyšší správní soud a lze jej v jeho precedenčním účinku zvrátit jen rozhodnutím rozšířeného senátu či rozhodnutími „nadráženy“ soudních orgánů (Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie). Je namístě, aby orgány právní názor Nejvyššího správního soudu reflektovaly a aby jej i respektovaly, ledaže by snesly vůči argumentům v něm uvedeným vskutku závažné protiargumenty, které dosud nebyly Nejvyšším správním soudem vzaty v úvahu.

⁹⁾ Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, dostupného z www.nssoud.cz, odstavec 18.

Stručnost právní úpravy tedy byla po věcné stránce rozhodování překlenuta pravidly dovozenými rozhodnutími správních soudů. Předmětem této judikatury zatím nebyla v meritu rozhodování procesní stránka zahájení, vedení či skončení těchto řízení. Z procesního pohledu stručnost právní úpravy, která je podle lesního zákona i zákona o ochraně zemědělského půdního fondu speciální vůči obecné právní úpravě dané správním řádem, nepředstavuje nedostatek, jakousi mezeru v právu, neboť lze plně aplikovat správní řád a je třeba se řídit právní úpravou jím danou. Přesto je možné narazit na otázky, která ustanovení správního řádu, kdy a jak použít, jde-li o rozhodování pochybností.

Zahájení řízení

Právní úprava daná lesním zákonem i zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu neobsahuje ve vztahu k zahájení řízení o pochybnostech žádné speciální ustanovení. Plně se tedy použije právní úprava daná správním řádem v § 44 a následujících.

Z obou již uvedených zákonných ustanovení o rozhodování pochybností o charakteru pozemku jednoznačně vyplývá, že dávají příslušnému správnímu orgánu kompetenci takové pochybnosti rozhodnout. Není však výslovně upraveno, jde-li o řízení o žádosti nebo z moci úřední. Byť jsou to právě zvláštní zákony, které by měly tuto skutečnost obsáhnout.¹⁰⁾ Teorie i praxe se shodují, že oba tyto způsoby zahájení řízení jsou možné.¹¹⁾ „*Deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu.*“¹²⁾

Z judikatury správních soudů se podává, že rozhodnutí o pochybnostech je deklaratorním rozhodnutím. Jako příklad lze uvést následující. „*Rozhodnutí orgánu ochrany lesa, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa (§ 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích), je deklaratorním rozhodnutím, jehož účelem je autoritativní konstatování stavu jaký je a má být, nikoliv změna dosavadního faktického či právního stavu pozemků. Takové změny lze dosáhnout pouze*

¹⁰⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978 80 7273 166 4. S. 474.

¹¹⁾ DROBNÍK, J.; DVOŘÁK, P.: *Lesní zákon - Komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 304 s. ISBN 978 80 7357 425 3. S. 9, bod 6. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, dostupné z www.nssoud.cz, o závěru, že „*rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví*“, bylo přijato ve vztahu ke správnímu řízení o pochybnostech zahájenému z moci úřední.

¹²⁾ Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, dostupného z www.nssoud.cz, odstavec 24.

rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (§ 15 a násl. téhož zákona). Rozhodnutí „v pochybnostech“ není pouze deklarací stavu de facto, ale také de iure.“¹³⁾

Deklaratorní povaha rozhodnutí znamená, že se prohlašuje, že jmenovitě určená osoba má anebo nemá práva nebo povinnosti. Žádná práva nebo povinnosti se takové osobě nezakládají, nemění a ani neruší, jak by tomu bylo v případě konstitutivního rozhodnutí. Při rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku jde o práva a povinnosti, které se váží k danému pozemku v důsledku jeho charakterového určení, respektive způsobu ochrany, tj. zda na danou osobu dopadá právní režim lesního zákona nebo zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Osobou, o jejíž práva a povinnosti jde, je beze sporu vlastník řešeného pozemku. Je to totiž vlastník pozemku, vůči němuž *a priori* směřují povinnosti vyplývající z lesního zákona nebo zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Otázkou je, zda může jít také o jinou osobu. S tím se pak pojí, kdo je oprávněn podat žádost o rozhodnutí pochybností. Neboť, vyjdeme-li z definice správního řízení podle § 9 správního řádu, může žádost, kterou se zahájí správní řízení o pochybnostech, podat pouze osoba, která žádá deklaraci toho, zda má anebo nemá práva nebo povinnosti v souvislosti s charakterem jejího pozemku.

„Od zahájení řízení na žádost je třeba odlišit situace, kdy je určitou osobou podán“, podnět k řízení, které je možné zahájit pouze z moci úřední. V tomto případě se doručením podnětu nezahajuje automaticky správní řízení, ale správní orgán může zvážit, zda tak učiní, nebo nikoli.“¹⁴⁾

Podle § 58 odst. 1 lesního zákona *„práva a povinnosti vlastníka lesa podle tohoto zákona má nájemce, popřípadě podnájemce lesa, pokud smlouva mezi vlastníkem a nájemcem nebo smlouva mezi nájemcem a podnájemcem výslovně nestanoví jinak.“* Vychází se z toho, že se jedná pouze o práva a povinnosti podle lesního zákona, přičemž komentářová literatura k tomu uvádí následující. *„Práva vlastníka, která nejsou spojena s užíváním lesa, na nájemce nepřechází. Zejména se to týká oprávnění vlastníka lesa zcizit (převést jej do vlastnictví jiné osoby) a oprávnění změnit jeho podstatu, která by fakticky i právně vedla ke změně lesního pozemku na jiný druh pozemku.“¹⁵⁾* Rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku není rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa, tedy rozhodnutím vedoucím ke konstitutivní změně druhu pozemku. Zároveň jde o situaci, která může mít bezprostřední vliv na hospodaření v lese, respektive na možnost lesního hospodaření na pozemku, o jehož charakteru jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa existují objektivní pochybnosti. Smlouva mezi vlastníkem a nájemcem lesa ostatně může vymezit, která práva a povinnosti vlastníka lesa

¹³⁾ Závěr podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 A 24/2016-61, dostupný z www.nssoud.cz.

¹⁴⁾ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád - Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 616 s. ISBN 978 80 7179 784 5. S. 153.

¹⁵⁾ DROBNÍK, J.; DVOŘÁK, P.: *Lesní zákon - Komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 304 s. ISBN 978 80 7357 425 3. S. 58, bod 1.

na nájemce lesa skutečně přecházejí. Možnost požádat o rozhodnutí v pochybnostech, tedy toto právo, vyplývá vlastníku lesa z lesního zákona, nikoli ze správního řádu. S ohledem na vše uvedené se autor příspěvku přiklání k výkladu, že nájemce lesa může mít postavení žadatele o rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku. A to i s vědomím toho, že rozhodnutí takové žádosti má také další dopady, například souvislosti s daní z nemovitých věcí. Možnost takové žádosti nelze vyloučit, byť bude spíše ojedinělá, neboť už při uzavírání nájemní smlouvy¹⁶⁾ budou smluvní strany zpravidla mít jasno o stavu předmětných pozemků a jejich vhodnosti pro užívání jako lesa. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu obdobně ustanovení ve vztahu k uživateli pozemku nemá.

Řízení v pochybnostech o charakteru pozemku je tedy zahájeno podáním žádosti vlastníka daného pozemku, v oblasti lesního hospodářství eventuálně také žádosti nájemce. Podá-li „žádost“ jiná osoba, bude se jednat o podnět, kdy příslušný správní orgán nejprve vyhodnotí, zda jsou důvody pro zahájení správního řízení, a teprve pak takové řízení zahájí z moci úřední. Autor příspěvku se setkal například s takovou údajnou žádostí, kterou podal vlastník pozemku sousedícího s lesním pozemkem, neboť zřídil stavbu takovým způsobem, že zasahovala na onen sousední lesní pozemek.

Se zahájením řízení a následně i vymezením okruhu účastníků řízení souvisí také ustanovení § 44 odst. 2 správního řádu, podle kterého *„pokud ze zákona nebo z povahy věci vyplývá, že žádost může podat jen více žadatelů společně, není třeba, aby podání byla učiněna současně. Pro zahájení řízení je rozhodné, kdy tak učinil poslední z nich; správní orgán o zahájení řízení ostatní žadatele vyrozumí.“* Použití tohoto ustanovení nelze u žádosti týkající se pozemku opomíjet, neboť není výjimkou, že pozemek je ve spoluvlastnictví. Oprávnění s pozemkem jako společnou věcí nakládat je třeba hledat v ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

Podle § 1128 odst. 1 občanského zákoníku *„o běžné správě společné věci rozhodují spoluvlastníci většinou hlasů“* a podle § 1129 odst. 1 občanského zákoníku *„k rozhodnutí o významné záležitosti týkající se společné věci, zejména o jejím podstatném zlepšení nebo zhoršení, změně jejího účelu či o jejím zpracování, je třeba alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků.“*

Nepodala-li žádost patřičná většina spoluvlastníků pozemku, nebylo řízení zahájeno a může se jednat toliko o podnět k zahájení řízení z moci úřední, neboť, jak již bylo zmíněno, rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku je i ve veřejném zájmu. Rozhodnutím o pochybnostech se pouze deklaruje skutečný charakter pozemku, nedochází k jeho podstatné změně. Na základě těchto argumentů se autor příspěvku přiklání k závěru, že žádost o rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku je oprávněna podat prostá většina spoluvlastníků pozemku.

¹⁶⁾ Respektive pachtovní smlouvy, což v praxi obecně není zpochybňováno, i když lesní zákon v tomto nebyl přímo novelizován v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku.

Účastníci řízení

Vše uvedené o zahájení řízení souvisí také s navazujícím vymezením okruhu účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Bylo-li řízení zahájeno na základě žádosti, je účastníkem řízení žadatel podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Z již v tomto příspěvku uvedeného vyplývá, že půjde nepochybně o vlastníka, respektive vlastníky pozemku, o jehož charakteru se řízení vede. Může se jednat také o „další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.“ Bude-li tedy žadatelem nájemce lesa, bude mít určitě vlastník dotčeného pozemku určeného k plnění funkcí lesa takové postavení účastníka řízení.

Jiní účastníci řízení se v řízení o rozhodování pochybností o charakteru pozemku zpravidla nevyskytují. Zákon však nestanoví omezení takového účastenství v tom smyslu, že by výslovně uváděl, kdo jen může být účastníkem takového řízení. Podle § 27 odst. 2 správního řádu „účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ Přicházejí tak v úvahu přednostně vlastníci sousedních pozemků, pokud je nepochybně přímé dotčení práv nebo povinností těchto osob. Judikatura účastenství vlastníků sousedních pozemků v řízení dovodila.¹⁷⁾ Odpovědnost za správné vymezení okruhu účastníků řízení je na správním orgánu.

Společné řízení a rozhodnutí

Spočívá-li předmět řízení v rozhodnutí pochybností, jestli je pozemek pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nebo jestli je součástí zemědělského půdního fondu, a z obsahu podané žádosti je možno dovodit, že je žádáno posouzení obou těchto otázek, nelze zapomínat na právní úpravu v § 140 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení „správní orgán vede společné řízení i o společné žádosti více žadatelů nebo o společné žádosti týkající se téhož předmětu řízení nebo jiných věcně souvisejících otázek. Společné řízení zahrnuje i vydání podmiňujícího úkonu, k němuž je správní orgán příslušný.“

¹⁷⁾ Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 90/2017-89. Jednalo se o otázku účastenství v řízení vlastníků pozemků, včetně stavební parcely, sousedících s pozemkem řešeným v pochybnostech. Správní orgán rozhodl v pochybnostech, že řešený pozemek je lesním pozemkem, byť byl dosud evidován podle druhu jako ostatní plocha. V důsledku tohoto rozhodnutí měl vlastník sousedního pozemku omezenou možnost zřídit na svém pozemku stavbu, neboť existuje tzv. ochranné pásmo 50 metrů od lesa. Proto soud uvážil, že rozhodnutí deklarující, že pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa a je pozemkem lesním ve smyslu lesního zákona, dokládá přímé dotčení vlastníků sousedních pozemků na jejich právech a povinnostech v důsledku výkonu práv a povinností.

Předestřená žádost se týká téhož pozemku a stejné otázky o pochybnosti o charakteru tohoto pozemku. Podáním této žádosti bylo zahájeno společné řízení jak podle lesního zákona, tak podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Příslušným rozhodnout je ostatně v obou případech stejný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ten je povinen zajistit, aby věc vyřizoval úředník, respektive úředníci, s odbornou způsobilostí jak pro správní činnosti v lesním hospodářství a myslivosti, tak pro správní činnosti při ochraně zemědělského půdního fondu.¹⁸⁾

Jde o povinné vedení společného řízení a správní orgán nevydává o spojení řízení usnesení, protože nezáleží na jeho uvážení, zda společné řízení povede nebo nikoliv.¹⁹⁾

Postup ve společném řízení o rozhodování pochybností o charakteru pozemku není nijak zvlášť modifikován tím, že je vedeno společné řízení. To vyplývá z již uvedené skutečnosti, že oba rozhodovací procesy jsou si značně podobné, nároky na podklady pro rozhodnutí jsou stejné, tj. zkoumá se charakter pozemku v minulosti, vychází se z podkladů katastru nemovitostí, provádí se ohledání na místě a vše vyhodnocuje s přihlédnutím k faktickému stavu pozemku. Společné řízení zajišťuje ochranu veřejných zájmů podle obou dotčených zvláštních zákonů.

Podle § 140 odst. 3 správního řádu „*k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze řízení o jednotlivých otázkách usnesením vyloučit ze společného řízení a rozhodnout o nich samostatně*“. Ve společném řízení o rozhodování pochybností o charakteru pozemku je s ohledem na popsaný postup v takovém řízení využití této možnosti spíše jen teoretické, nicméně tato možnost existuje, je však třeba vyloučení ze společného řízení odůvodnit.

Podle § 140 odst. 7 správního řádu platí, že „*ve společném řízení se vydává společné rozhodnutí. Jestliže jsou k přezkoumávání výroků společného rozhodnutí v odvolacím řízení příslušné různé odvolací správní orgány, vydává se více rozhodnutí, z nichž každé zahrnuje výroky, k jejichž přezkoumávání je příslušný jediný odvolací správní orgán*“. Vydávat více rozhodnutí ve společném řízení o pochybnostech o charakteru pozemku není třeba, neboť odvolacím správním orgánem je krajský úřad, a to jak v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu, tak v oblasti lesního hospodářství. To je třeba připomenout už jen kvůli skutečnosti, že na úrovni ústředních správních orgánů jsou obě tyto oblasti veřejné správy zastřešeny různými ministerstvy, a to oblast ochrany zemědělského půdního fondu Ministerstvem životního prostředí a oblast lesního hospodářství Ministerstvem zemědělství.

¹⁸⁾ § 21 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4. 1446 s..

Společné rozhodnutí bude mít v rámci výrokové části nejlépe dva výroky,²⁰⁾ jeden o odstranění pochybnosti o pozemku jako součásti zemědělského půdního fondu a jeden o odstranění pochybnosti o pozemku jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Společným řízením je zajištěno také vyloučení možnosti, že by bylo rozhodnuto, že pozemek je obojí. Věc bude posouzena z pohledu obou oblastí veřejné správy, přičemž bude rozhodnuto, jaký charakter pozemek skutečně má. Teoreticky nelze vyloučit možnost, že bude deklarováno, že pozemek není součástí zemědělského půdního fondu a ani není pozemkem určeným k plnění funkcí lesa.

S ohledem na vše uvedené lze doporučit, aby za obdobných skutkových okolností, kdy řízení je zahajováno nikoli na žádost, nýbrž z moci úřední, bylo rovněž vedeno společné řízení.

Řízení o určení právního vztahu

Podle § 142 odst. 1 správního řádu „*správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo*“. Podle § 142 odst. 2 správního řádu „*podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení*“.

Lze konstatovat, že řízení o určení právního vztahu je obecným ustanovením, podle něhož by bylo možné pochybnosti rozhodovat a určit kompetenci příslušného orgánu. Právní úprava obsažená v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu nebo v lesním zákoně je však speciální²¹⁾ vůči správnímu řádu a vylučuje použití ustanovení § 142 správního řádu o řízení o určení právního vztahu.

Specialita vyplývá z toho, že je výslovně upraveno rozhodování pochybností o charakteru pozemku i příslušnost správního orgánu. Navíc, jak již bylo v tomto příspěvku pojednáno, zahájení řízení je možné na žádost i z moci úřední, kdežto řízení o určení právního vztahu se zahajuje toliko na žádost. Není třeba prokazovat zájem žadatele, neboť rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku je i ve veřejném zájmu. Je stanoven také způsob rozhodování, kdy se rozhoduje ve správním řízení. A koneckonců ustanovení těchto zvláštních zákonů upravují ono jiné správní řízení, v rámci něhož lze pochybnosti rozhodnout.

²⁰⁾ Viz též § 68 odst. 2 věta čtvrtá správního řádu, podle které „*výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení*“.

²¹⁾ Viz též pojednání o zvláštních případech deklaratorních rozhodnutí ve vztahu k § 142 správního řádu in VEDRAL, J.: *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4. 1100 a 1101 s.

Skončení řízení

Rozhodování pochybností o charakteru pozemku, o němž se vede správní řízení, meritorně končí rozhodnutím.²²⁾ Samozřejmě, máme-li již řízení zahájené, platí i možnosti pro procesní skončení řízení.²³⁾ Zvážit je třeba případnou aplikaci ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu²⁴⁾ o rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

O meritorním rozhodnutí podstatné již bylo zmíněno při pojednání o společném rozhodnutí. Otázky vyvolává použití oněch dalších uvedených způsobů skončení řízení.

Bez objektivní pochybnosti by chyběl předmět pro rozhodování. Co tedy dělat, když již bylo řízení zahájeno, ale bylo zjištěno, že pochybnost zde není? Nabízí se řešení, že správní orgán, který o dané věci vede správní řízení, jej zastaví, respektive žádost zamítne, pokud by až v průběhu řízení na základě uskutečněného dokazování bylo zjištěno, že žádosti nelze vyhovět kvůli skutečnosti, že pochybnost (ve smyslu objektivním) zde není. Existuje však i názor, že takovou žádost není možné zamítnout a je vždy třeba meritorně pochybnost rozhodnout.²⁵⁾

Pro zodpovězení předestřené otázky je nejprve třeba vyjít z toho, jak bylo řízení zahájeno. Bylo-li totiž zahájeno na žádost, což je plně v dispozici žadatele, avšak žádná objektivní pochybnost zjištěna ani nebyla, přichází v úvahu skončení řízení zamítnutím žádosti, a to právě na základě skutečnosti zjištění absence pochybnosti o charakteru pozemku.

Jakkoli je autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku nikoli jen v zájmu žadatele, ale i ve veřejném zájmu, nelze striktně vždy trvat na meritorním rozhodnutí věci. Takový přístup by nezohledňoval ani fakt, že je-li řízení zahájeno na žádost, je v dispozici žadatele, který může žádost vzít zpět, pročež řízení bude usnesením zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Pokud však bude o charakteru pozemku objektivní pochybnost, není vyloučeno, aby správní orgán zahájil řízení z moci úřední. Úvahu o existenci pochybnosti učiní ještě před zahájením řízení. Již zahájené řízení je v takovém případě nezbytné ukončit meritorním rozhodnutím, i když správní orgán přestane mít pochybnosti v průběhu řízení, respektive dospěje k závěru, že je

²²⁾ § 67 a následující správního řádu.

²³⁾ § 66 správního řádu.

²⁴⁾ Je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

²⁵⁾ Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, dostupného z www.nssoud.cz, odstavec 24. „Odpovědnost za řádně zjištěný skutkový stav v tomto směru leží na správním orgánu (§ 3 správního řádu). Deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu. Jeho výsledkem tak nemůže být zamítnutí žádosti, nýbrž pouze určení, že pozemek je, anebo není součástí zemědělského půdního fondu.“

ani na začátku řízení mít neměl. Protože je však měl, tedy existovaly, nepůjde o odpadnutí důvodu řízení, což by mohlo vést k zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu usnesením poznamenaným do spisu.²⁶⁾ Meritorním rozhodnutím bude nastolena právní jistota, která mohla být zpochybněna již samotnými pochybnostmi správního orgánu o charakteru pozemku.

Závěr

Strohost právní úpravy rozhodování pochybností o charakteru pozemku vyvolává některé otázky ve vztahu k použití procesních instrumentů obsažených ve správním řádu, například ve vztahu k zahájení řízení, vymezení jeho účastníků, vedení jej jako společného řízení či ohledně správné formy skončení takového řízení. Tento příspěvek předestřené otázky pomáhá zodpovědět prostřednictvím argumentace, proč je správné použití práv uvedených postupů. Zvolení správných procesních postupů je neoddělitelně spjata se správností rozhodnutí ve věci.

Tento příspěvek se soustředí na procesní otázky, které jsou spojeny snad s každým takovým rozhodováním. Nelze však vyloučit existenci i jiných otázek, které při rozhodování pochybností o charakteru pozemku vyvstanou ve vztahu k aplikaci správního řádu. Autor příspěvku bude rád za zpětnou vazbu čtenářů a případné sdělení mu takových podnětů.

Rozhodování pochybností je nezbytný a potřebný institut. Podstatnou je žádoucí právní jistota, kterou má právo přinášet. V rámci reálného světa běhu mohou vzniknout a vznikají pochybnosti o stavu věci. Proto za účelem nastolení právní jistoty obsahuje právo možnosti, jak vzniklé situace řešit a pochybnosti odstranit, a to právě tím, že rozhodnutí pochybností svěruje určité autoritě, správním orgánům.

Přesto zákonodárná moc nestanovila bližší pravidla, jak o pochybnostech rozhodovat. To ale neznamená, že by limity takového rozhodování nebyly. Jejich případné explicitní vyjádření v zákoně je úvahou *de lege ferenda*, lze se však přitom inspirovat závěry správních soudů. Odpovědi na otázky spojené

²⁶⁾ Obdobně viz ve správním trestání shrnutí závěrů usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 5 A 162/2017-35, dostupného z www.nssoud.cz. „Pokud správní orgán v řízení o tzv. jiném správním deliktu dospěje k závěru, že stíhaný skutek tzv. jiným správním deliktem není, nelze řízení zastavit pro odpadnutí důvodu řízení dle § 66 odst. 2 správního řádu, ale je třeba vydat deklaratorní rozhodnutí ve věci (§ 67 odst. 1 uvedeného zákona), proti kterému je přípustné podat odvolání (§ 81 odst. 1 téhož zákona).“ V odstavci na přelomu stran 3 a 4 je k tomu konstatováno následující. „V řízení o odpovědnosti za správní delikt se zjišťuje, zda došlo ke spáchání správního deliktu a která osoba je za něj odpovědná. O tom se vydává rozhodnutí deklaratorní, nikoli konstitutivní povahy. Jestliže tedy správní orgán zjistí, že se stíhaný skutek nestal, resp. že není správním deliktem, správním deliktem nebyl nikdy, a tudíž ani nikdy nemohl být dán důvod řízení, a ten proto z povahy věci nemůže odpadnout. Jinými slovy, v průběhu řízení toliko mohlo vyjít najevo, zda zde důvod řízení od počátku byl nebo nebyl, ale nepřichází v úvahu možnost, že by důvod zahájení řízení spočívající ve spáchání správního deliktu původně existoval, ale posléze by existovat přestal.“

s použitím ustanovení správnosti řádu na takovou reflexi ze strany judikatury teprve čekají.

S institutem rozhodování pochybností vždy souvisí právní nejistota o stavu věci. Právě pro opětovné nastolení právní jistoty je tento institut jistě důležitý a potřebný. Výsledkem celého procesu ale má být deklarace správného stavu, nikoli konstitutivní legalizace stavu nezákonného.

Shrnutí:

Článek pojednává o rozhodování pochybností správními orgány, zda pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nebo součástí zemědělského půdního fondu, a to *a priori* z procesního hlediska. Právní úprava je velmi stručná a pravidla rozhodování dotváří judikatura správních soudů. Strohost právní úpravy vyvolává některé otázky ve vztahu k použití procesních instrumentů obsažených ve správním řádu.

Procedural aspects of decision-making on doubts about the nature of a piece of land – summary:

The article gives attention to decision-making of administrative bodies on doubts whether a piece of land is the piece of land determined to fulfil functions of forest or whether a piece of land is part of the agricultural land resources. The article focuses *a priori* on procedural aspects of this decision-making. The regulation is very brief and rules are also made by judicial decisions of administrative courts. The briefness gives rise to some questions about the application of procedural institutes of the Rules of Administrative Procedure.