

# Ústavněprávní souvislosti rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku<sup>1)</sup>

## Úvod

Toto pojednání vychází z teze, že rozhodování v pochybnostech je právní teorií spíše opomíjenou problematikou, respektive není jí věnována taková pozornost, jakou by si pro svůj význam zasloužila. Snahou autora<sup>2)</sup> tohoto příspěvku je tento stav alespoň částečně napravit, když lze tuto materii shledat zajímavou a významnou jak pro právní vědu, tak pro praxi. Článek může být přínosný jak pro právníky, tak pro úřední osoby příslušných správních orgánů, jakož i pro žadatele o rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku. Významný je rovněž pro vlastníky sousedních pozemků, které je za určitých okolností nutno považovat za účastníky řízení.<sup>3)</sup>

Při vymezení, co problematikou rozhodování v pochybnostech rozumět, je nutno vyjít z textu zákona, který zpravidla používá slovní spojení rozhodování „v pochybnostech“. Významově jde o rozhodování „o pochybnostech“. Nejedná se o meritorní rozhodování jiné věci za stavu pochybností,<sup>4)</sup> nýbrž přímo o meritorní rozhodnutí pochybností. Toto pojednání se týká rozhodování pochybností v případech, kdy takové rozhodování zákon upravuje.

---

<sup>1)</sup> Tento článek je zpracován podle právního stavu ke dni 23. 7. 2019.

<sup>2)</sup> Autor je externí doktorand na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a právník na odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje.

<sup>3)</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 90/2017-89, dostupného z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). 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. Jde o tzv. vedlejší účastenství ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4)</sup> Připomenout lze notoricky známou zásadu římského práva *in dubio pro reo*, tedy „v pochybnostech ve prospěch obviněného“, která stanovuje povinnost soudu rozhodovat ve prospěch obžalovaného, pokud o jeho vině existují pochybnosti, které nelze odstranit.

Tento článek vychází nejen z teoretických poznatků, nýbrž také z praktických zkušeností a poznatků autora, kterému je profesně blízká problematika práva na úsecích životní prostředí a zemědělství z pohledu veřejné správy. Toto pojednání se soustředí na rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku, týká se tedy oblastí<sup>5)</sup> veřejné správy ochrana zemědělského půdního fondu a lesní hospodářství, byť může být využitelné také pro jiné oblasti veřejné správy. Z pohledu judikatury správních soudů a z procesního pohledu se autor tohoto příspěvku problematice rozhodování pochybností již věnoval v samostatných článcích.<sup>6)</sup> Na obsah zmíněných článků lze plně odkázat a údaje z nich jsou v tomto článku opakovány jen ve zcela nezbytném rozsahu pro porozumění ústavněprávním souvislostem s touto problematikou.<sup>7)</sup> Jak jen to formát článku umožňuje, jedná se o komplexní uvážení nad touto problematikou, včetně navržení změn právní úpravy, je-li to shledáno jako potřebné.

Jako příklad takové pochybnosti o charakteru pozemku lze uvést situaci, kdy na pozemku, který je podle katastrální evidence součástí zemědělského půdního fondu coby orná půda, 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?

Jak říká teorie: „Nezbytným předpokladem právního státu ... je právní jistota, související s požadavkem stability práva a zákonnosti právotvorby. Nutnou podmínkou právní jistoty je kromě jiného jasnost (určitost) právních norem.“<sup>8)</sup> Zákonodárná moc v souladu s ústavněprávní zásadou zákonnosti, o níž je samostatně pojednáno dále, zavádí institut rozhodování pochybností prostřednictvím jednotlivých zákonů.

Odstraňování pochybností o charakteru pozemku je řešeno recentní právní

---

<sup>5)</sup> Pojmy úsek a oblast státní správy obecně nejsou jednotně rozlišovány a používány. Určité přehledné vymezení lze získat z přílohy Plánování, vyhodnocování a koordinace kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávních celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst. Tento dokument byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 11. 9. 2013 č. 689. Podle něj je například úsekem životní prostředí a oblastí na tomto úseku ochrana zemědělského půdního fondu.

<sup>6)</sup> SOVA, A.: Rozhodování pochybností o charakteru pozemku podle judikatury správních soudů. *Správní právo, ročník LII*, č. 1/2019, s. 19 – 28. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz). SOVA, A.: Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo, ročník LII*, č. 4/2019, s. 236 – 248. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

<sup>7)</sup> Ústavněprávním souvislostem rozhodování správních orgánů v pochybnostech se autor tohoto článku věnoval též v rámci soutěžní práce soutěže ve Studentské vědecké a odborné činnosti 2019 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, a to obecně, respektive nejen z pohledu pochybností o charakteru pozemku.

<sup>8)</sup> VYHNÁNEK, L.: Kapitola XIII. Osobní svoboda. In KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 472.

úpravou v § 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“), který stanoví, že „o tom, že jde podle odstavců 2 a 3 o součásti zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech orgán ochrany zemědělského půdního fondu“, a v § 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“), který stanoví, že „v pochybnostech o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů“. Podle judikatury správních soudů<sup>9)</sup> jsou tyto právní úpravy natolik obdobné, že závěry k jedné z těchto právních úprav platí i pro druhou.

Obecně lze uvést, že pochybnost není pojem ryze právní, respektive jde spíše o psychologickou či filozofickou záležitost. Představuje nejistotu nebo nedůvěru ohledně stavu věci. V prostředí práva je ovšem pochybnost nežádoucí, neboť právo má představovat právní jistotu. Proto není žádoucí přijmout skeptický pohled a zdržet se rozhodování či jednání. Je třeba pochybnost odstranit a právní jistotu obnovit. Nelze se však rozhodovat „naslepo“, zcela libovolně. Pro rozhodování pochybností státní mocí je žádoucí mít pravidla, aby byla chráněna práva a povinnosti dotčených osob, kterých se rozhodování pochybností týká, a naplňována jejich legitimní očekávání. Tyto hodnoty jsou chráněny na ústavní úrovni a dále je v tomto pojednání o těchto souvislostech pojednáno mnohem více.

Po formální stránce se rozhodování v pochybnostech obecně může projevovat prostřednictvím různých správních úkonů správních orgánů. Postupy správních orgánů, kterými odstraňují pochybnosti, se nemusí dít přímo v rámci správního řízení, respektive prostřednictvím vydání správního rozhodnutí, nýbrž mohou spočívat i v méně formálních úkonech, například vyjádření. Volba formy je věcí zákonodárce, zpravidla by se tak mělo dít s ohledem na význam a dopady výsledného správního aktu, popřípadě podobného úkonu.<sup>10)</sup>

Když je pojednáváno o rozhodování pochybností správními orgány v ústavněprávních souvislostech, je možné použití slova „rozhodování“ chápat v širším smyslu, tedy jako postup správních orgánů vedoucí k odstranění pochybností, ať již tak bude učiněno jakoukoli procesní cestou či výslednou formou. Co se totiž v ústavněprávních souvislostech vztahuje na správní řízení a rozhodnutí správních orgánů, je nutno vztáhnout i na méně

---

<sup>9)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 230/2015-34, oba dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>10)</sup> Blíže ohledně správních aktů, včetně podobných úkonů, viz například STAŠA, J.: Část třetí, kapitola IX. Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978 80 7400 624 1, s. 133 a násl. Viz obdobně též například zjednodušující postup namísto územního řízení a územního rozhodnutí, tj. územní souhlas. DIENSTBIER, F.: Kapitola 12. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s. ISBN 978 80 87576 48 9, s. 233.

formální postupy správních orgánů a výsledné správní úkony. Vychází se přitom z toho, že na ústavní úrovni je upraveno uplatňování státní moci a nejsou v této souvislosti rozhodné konkrétní formy tohoto uplatňování. Nicméně pokud jde o rozhodování pochybností o charakteru pozemku, to se děje v rámci správního řízení s výsledným správním aktem v podobě rozhodnutí.

Orgány veřejné moci musí přednostně respektovat limity dané i pro rozhodování v pochybnostech ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „Ústava“), a Listinou základních práv a svobod, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „Listina“), která byla jako součást ústavního pořádku České republiky vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. Z této existence mantinelů pro výkon státní moci toto pojednání dále vychází a má záměr vybrat konkrétní relevantní ústavní ustanovení pro rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku, která v podstatě dopadají na celé toto rozhodování a odráží se v postupech orgánů státní moci. Příspěvek se věnuje ústavněprávním souvislostem při rozhodování v pochybnostech také ve vztahu k tradiční dělbě státních mocí, včetně úvahy nad otázkou dostatečného vybalancování působení těchto mocí při rozhodování v pochybnostech.

Podle judikatury správních soudů je rozhodnutí v pochybnostech deklaratorní povahy. Závazně deklaruje, jaká práva a povinnosti na dotčenou osobu dopadají, respektive jakému právními režimu je podřazena posuzovaná věc, kterou ona dotčená osoba vlastní, popřípadě užívá. Příslušnou judikaturu správních soudů tento článek rekapituluje v kontextu ústavních stížností. Jsou to právě ústavní stížnosti, které se relativně nedávno začaly objevovat v souvislosti se samostatným soudním přezkoumáváním rozhodnutí o pochybnostech o charakteru pozemku a z nichž lze dovodit aktuálnost daného tématu.

Jak z citovaných ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu i lesního zákona vyplývá, jedná se o právní normy velmi stručné. Byť existuje požadavek, aby právo nebylo hypertrofované, přílišná strohost právní úpravy vyvolává otázky, pokud jde o použití jak hmotněprávní úpravy, tak procesně právní úpravy. Přitom taková stručnost je této právní úpravě vlastní nejen při rozhodování pochybností o charakteru pozemku a nejen právní úpravě české.<sup>11)</sup> V situaci, kdy k problematice rozhodování v pochybnostech absentují

---

<sup>11)</sup> Rozhodování pochybností v oblasti odpadového hospodářství upravit například § 10 rakouského zákona o odstraňování starých ekologických zátěží; Bundesgesetz vom 7. Juni 1989 zur Finanzierung und Durchführung der Altlastensanierung (Altlastensanierungsgesetz) StF: BGBl. Nr. 299/1989 (NR: GP XVII RV 898 AB 979 S. 106. BR: AB 3691 S. 517.) Rozhodování pochybností v oblasti lesního hospodářství zná například bavorský lesní zákon, a to zda se jedná o les ochranný podle čl. 10 odst. 4; 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.

monografické práce, se ke zmínění nabízejí komentáře k jednotlivým zákonům, které danou problematiku blíže popisují,<sup>12)</sup> jakož i potažmo komentáře k Ústavě či Listině.<sup>13)</sup>

Přílišná stručnost právní úpravy pak může mít za následek, že tato nebude odpovídat požadavku, který kladl již Aristoteles (384 – 322 př. n. l), a to že: „Zákony musí odpovídat ústavám, musí být správně formulovány, aby úředníci mohli na jejich základě v jednotlivých případech rozhodovat.“<sup>14)</sup> Také v návaznosti na tuto citaci je dále pojednáno právě o ústavněprávních souvislostech rozhodování pochybností.

## 1. Relevantní ústavní ustanovení

Obecně vzato má rozhodování správních orgánů, přičemž rozhodování pochybností není výjimkou, ústavněprávní souvislosti. „Ústavní právo České republiky je základem a zdrojem veškerého práva v České republice.“<sup>15)</sup> Otázkou je, zda je recentní právní úprava rozhodování v pochybnostech, a to vztaheno k rozhodování pochybností o charakteru pozemku, ústavně konformní, nebo zda lze ve zkoumaných případech rozhodovaných ústavních stížností či dokonce obecně shledat neshody.

Svým způsobem o ústavněprávních souvislostech svědčí i skutečnost, že v souvislosti s rozhodováním správních orgánů v pochybnostech o charakteru pozemku se již opakovaně vyskytly ústavní stížnosti napadající taková rozhodnutí, respektive přesněji vyjádřeno napadající soudní rozhodnutí v rámci dozoru nad rozhodováním správních orgánů. Rozhodnutí o těchto stížnostech jsou blíže zkoumána v samostatné části tohoto pojednání.

Předmětem zkoumání prioritně a neoddělitelně jsou jednotlivá ústavní ustanovení, která s rozhodováním v pochybnostech úzce souvisejí, a to jak ustanovení Ústavy, tak Listiny. Předně je třeba ujasnit si, která ustanovení Ústavy a Listiny jako základních právních pilířů českého právního řádu dopadají konkrétně na problematiku rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku, respektive mohou dopadat. Ve vztahu k ústavněprávním souvislostem se tato část pojednání dále věnuje také tradiční dělbě státní moci v rámci úvahy nad otázkou dostatečného vybalancování působení těchto mocí při rozhodování v pochybnostech.

---

<sup>12)</sup> Například DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P.: *Lesní zákon - Komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 304 s. ISBN 978 80 7357 425 3.

<sup>13)</sup> Například SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1320 s. ISBN 978 80 7400 590, nebo WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2012. 931 s. ISBN 978 80 7357 750 6.

<sup>14)</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. 2. vydání*. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 30.

<sup>15)</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. 2. vydání*. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 38.



Snad tedy i proto, že ony ústavní garance se v určitém rozsahu zrcadlí v základních zásadách činnosti správních orgánů podle § 2 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a správní orgány pracují *a priori* s těmito zásadami, nemusí na straně správních orgánů docházet k vědomé práci s ustanoveními Ústavy či Listiny a přesto dochází k jejich naplňování. Ony základní zásady činnosti správních orgánů se vztahují na činnost správních orgánů, ať již jde o vedení správního řízení a vydávání rozhodnutí či o méně formální postupy s následným vydáním například vyjádření. Správní orgány jsou těmito zásadami vázány, a to i při rozhodování pochybností. Jsou však vázány také ústavními zákony, které mají větší právní sílu než „jen“ zákony.

Pokud správní orgán při své činnosti například nevystačí se základními zásadami činnosti správních orgánů (ostatně jde jen o základní zásady, a nikoli tedy všechny myslitelné), přichází v úvahu aplikace přímo ustanovení Ústavy či Listiny. Hodnota ústavy totiž také „tkví v bezprostředním významu účinnosti ústavy pro praxi, pro ústavní poměry právní, jakož i politické a psychologické“. <sup>16)</sup> Správné použití ustanovení Ústavy či Listiny, potažmo i jen základních zásad činnosti správních orgánů může přispět ke správnému posouzení a rozhodnutí věci, a to i v případě rozhodování pochybností.

### 1.1. Zákonnost

Z logiky věci jde v první řadě o ta ústavní ustanovení, která se vztahují k rozhodování správních orgánů obecně. Především je třeba uvést čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, které zní „státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ a „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“, a obdobně znějící čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny. <sup>17)</sup> Právě s odkazem na tyto ústavní limity zásady zákonnosti <sup>18)</sup> lze konstatovat, že pro rozhodování pochybností musí existovat pro správní orgán zákonné zmocnění. To včetně zmocnění pochybnosti odstranit případně dokonce i z moci úřední, nikoli tedy pouze na žádost. Takové zmocnění by mělo být výslovné, <sup>19)</sup> což není zcela splněno v případě, že zákon pouze stanoví, že správní orgán rozhodne v pochybnostech, a nestanoví již například

---

<sup>16)</sup> PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 161.

<sup>17)</sup> Čl. 2 odst. 2 Listiny: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Čl. 2 odst. 3 Listiny: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

<sup>18)</sup> Zásada zákonitosti je obsažena také v § 2 odst. 1 a 2 správního řádu. Blíže viz též VOPÁLKA, V., PRÁŠKOVÁ, H.: Část čtvrtá, kapitola XVII, oddíl 4. Základní zásady činnosti správních orgánů. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978 80 7400 624 1, s. 253.

<sup>19)</sup> VEDRAL, J.: *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978 80 7273 166 4. Strana 474.

„a to i z moci úřední“. Tak je tomu právě v případě citovaných ustanovení o rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Praxe, ani správní soudy však o takovém zmocnění správních orgánů nepochybují, když v odstraňování pochybností vidí veřejný zájem.<sup>20)</sup> Na druhé straně dávají tato ustanovení Ústavy a Listiny garanci adresátům veřejné správy, že se mohou žádostí domáhat odstranění zjištěné pochybnosti u příslušného správního orgánu prostřednictvím vydání správního aktu.

Každopádně lze s ohledem na tuto zásadu zákonnosti *de lege ferenda* doporučit, aby možnost správního orgánu zahájit řízení z moci úřední byla v obou oněch věcných zákonech doplněna výslovně.

## 1.2. Příznivé životní prostředí

Čl. 7 Ústavy stanoví, že „stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Čl. 35 odst. 1 a 3 Listiny stanoví, že „každý má právo na příznivé životní prostředí“ a „při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“. Výskyt rozhodování pochybností je na úseku životního prostředí poměrně velmi častým jevem,<sup>21)</sup> a právě rozhodování pochybností o charakteru pozemku bezprostředně souvisí s ochranou životního prostředí. Jde přeci o zemědělskou půdu či lesní ekosystém. Ony pochybnosti je tedy nezbytné rozhodovat právě s ohledem na ústavní limity ochrany životního prostředí, potažmo na veřejné zájmy,<sup>22)</sup> které chrání zvláštní zákony vydané na tomto úseku. Jedná se o projev aktivního vztahu veřejné moci k ochraně životního prostředí jako plnění jedné z funkcí státu.<sup>23)</sup> Rozhodování pochybností o charakteru pozemku, tedy o tom, zda se jedná o součást zemědělského půdního fondu nebo zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, proto nesmí vést k obcházení zákona a deklarování jako správného stavu, který nebyl souladný s právní úpravou. Tento závěr potvrdila také dále uvedená judikatura správních soudů, která byla napadána ústavními stížnostmi.

## 1.3. Vlastnické právo

S rovněž dále popsány případy již předloženými dokonce až k Ústavnímu soudu souvisí námitka porušení ústavně chráněného vlastnického práva podle čl. 11 Listiny. Výskyt námitek v ústavních stížnostech stran zásahu

---

<sup>20)</sup> Například podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, dostupného z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), odstavec 24, „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.“

<sup>21)</sup> Výčet viz PETRMICHL, V.: Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. In *Jurisprudence*, č. 2/2018, str. 3-13. ISSN 1802-3843.

<sup>22)</sup> Podle § 2 odst. 4 správního řádu „správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...“.

<sup>23)</sup> KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 428 s. ISBN 978 80 7552 331 0, s. 186.

do vlastnického práva odpovídá následujícím dovozeným závěrům. „Ochrana soukromého vlastnictví představuje jeden z pilířů ochrany základních práv a potažmo moderního státu... Vlastnictví a majetková práva soukromých osob však často kolidují s veřejným zájmem...“<sup>24)</sup>

Ona garance vlastnictví není bezbřehá a je sama omezena podle odstavce 3 tohoto článku tak, že „vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

Právě tato ústavněprávní souvislost, respektive námitka zásahu do vlastnického práva, bývá nejčastěji uplatňována v konkrétních případech ústavních stížností u Ústavního soudu, jak je o tom pojednáno dále. Za pozornost stojí, že vlastník pozemku je omezen v možnosti svévolné změny charakteru pozemku, která podléhá veřejnoprávní regulaci. Ústavní soud v rámci odmítání ústavních stížností fakticky potvrzuje, že rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku není rozhodnutí podle vůle vlastníka, pokud by ona veřejnoprávní regulace byla obcházena.

#### **1.4. Soudní ochrana i mezinárodněprávní rozměr**

Také s ohledem na již uvedené lze spatřovat další blízkou ústavněprávní souvislost s problematikou rozhodování pochybností s ustanoveními Ústavy a Listiny garantujícími soudní ochranu. Ať již jde o Ústavní soud a možnost podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy či o obecné soudy a soudní ochranu ve smyslu čl. 90 Ústavy či čl. 36 Listiny. Zmínit je třeba také čl. 95 Ústavy, který stanoví vázanost soudu zákonem.

Byť správní soudy nejprve odmítaly samostatně přezkoumávat rozhodnutí o pochybnostech, v současnosti platí, že přímo taková rozhodnutí přezkoumávají a soudní ochranu takto poskytují. Stalo se tak v důsledku usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008 80.<sup>25)</sup> Vzhledem k tomu, že problematika rozhodování pochybností má poměrně četný výskyt a dotčené osoby nemusí být vždy ztotožněny s výsledkem věci před správním orgánem a mohou potřebovat soudní ochranu, lze tento judikatorní závěr ve smyslu rozhodnutí o pochybnostech soudně přezkoumat považovat za zcela pozitivní. Nejčastější výskyt rozhodování v pochybnostech přezkoumávaných soudy je právě u pochybností o charakteru pozemku.

Nezbytnost možnosti soudního přezkumu správního rozhodnutí o pochybnostech lze shledat také s odkazem na Úmluvu o ochraně lidských

---

<sup>24)</sup> ANTOŠ, M.: Kapitola XVII. Vlastnictví a majetková práva. In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 567.

<sup>25)</sup> Dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



práv a základních svobod.<sup>26)</sup> Podle jejího čl. 6 odst. 1 „každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích...“ Již zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, konstatovalo, že rozhodnutí v pochybnostech má deklaratorní povahu, závazně určuje práva a povinnosti vlastníka pozemků. Na základě rozhodnutí v pochybnostech se závazně stanoví, že na dotčenou osobu v souvislosti s posuzovanou věcí (věcí ve smyslu pozemek) dopadá příslušná právní úprava, včetně povinností, které stanoví. Dotčené osoby se cítí býti dotčeny na svých právech a povinnostech v důsledku rozhodnutí v pochybnostech a fakticky takto dotčeny i jsou. Možnost soudního přezkumu takových rozhodnutí je tedy žádoucí také s ohledem na dodržování mezinárodních závazků České republiky a naplňování tak čl. 1 odst. 2<sup>27)</sup> a čl. 10 Ústavy.<sup>28)</sup>

Opakované ústavní stížnosti podané v souvislosti s rozhodováním pochybností o charakteru pozemku svědčí o zájmu dotčených osob domáhat se ochrany svých práv, na kterých se cítí být dotčeny, též tímto prostředkem u Ústavního soudu. Z dosavadních případů podaných ústavních stížností vyplývá, že tato musí mít, aby nebyla Ústavním soudem odmítnuta, ústavněprávní rozměr. Nestačí pouze odkázat na určité ustanovení Ústavy nebo Listiny. Například podle usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. III.ÚS 3223/17,<sup>29)</sup> „jestliže se stěžovatelé dovolávají porušení čl. 90 Ústavy, tak je třeba úvodem poznamenat, že Ústavní soud již v minulosti dovodil, že toto ustanovení představuje institucionální pravidla fungování soudní moci a nezakládá žádná ústavně zaručená základní práva konkrétním jednotlivcům... Nesprávnou interpretaci hmotněprávního ustanovení při aplikaci práva (bez ohledu na to, zdali pouze namítanou nebo Ústavním soudem autoritativně konstatovanou) nelze podřadit pod ta pochybení, na která se vztahuje čl. 36 odst. 1 Listiny. Takováto interpretace může být důvodem zrušení rozhodnutí státního orgánu Ústavním soudem pouze tehdy, pokud je jí zasaženo některé z ústavních hmotných subjektivních práv... Právo na soudní ochranu nezaručuje nárok na rozhodnutí, které je pro stěžovatele příznivé, nýbrž že budou mít přístup k soudu, který jejich věc posoudí podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny, že jejich věc bude projednána veřejně, v jejich přítomnosti tak, aby se mohli vyjádřit ke všem prováděným důkazům atd. Procesní ústavní kautely tak zaručují řádný postup soudu, nikoli příznivý výsledek řízení pro stěžovatele.“

---

<sup>26)</sup> Viz sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

<sup>27)</sup> „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

<sup>28)</sup> „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

<sup>29)</sup> Dostupné z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).

Čl. 36 odst. 1 Listiny stanoví, že „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. „... stalo se toto právo ve svých důsledcích v podstatě sběrnou klauzulí, kterou Ústavní soud používá, není-li možné najít právo konkrétnější. Ústavní soud bohužel často aplikuje čl. 36 odst. 1 Listiny i v situacích, na které by se našlo konkrétní právo chráněné Listinou. Řada rozhodnutí toto právo nazývá ‚právo na spravedlivý proces‘, zjevně pod vlivem čl. 6 štrasburské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. ... Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů v případech, kdy dochází k porušení běžné zákonnosti nebo jiným nesprávnostem, které svou podstatou spočívají v rovině podústavního práva.“<sup>30)</sup>

„V Ústavě a v zákoně o Ústavním soudu velkoryse nastavená ústavní stížnost má ten následek, že český justiční systém je dnes nastaven jako systém se dvěma nejvyššími soudy, nad nimiž *de facto* (nikoli *de iure*) stojí soud ‚supernejvyšší‘. Pravomoc Ústavního soudu odmítat ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost je ve skutečnosti variací na *certiorari* amerického Nejvyššího soudu, tedy volnou selekci kauz hodných pozornosti Ústavního soudu.“<sup>31)</sup> „... s ohledem na širokou koncepci čl. 36 odst. 1 Listiny může Ústavní soud intervenovat v podstatě v jakékoli kauze, kde to shledá pro její specifika za potřebné.“<sup>32)</sup>

Citované teoretické poznatky jsou potvrzovány také dosavadním osudem ústavních stížností podaných Ústavnímu soudu ve věcech rozhodování v pochybnostech, jak jsou v tomto pojednání dále popsány. Ve svém důsledku to rovněž znamená, že podle přesvědčení Ústavního soudu obecné soudy při přezkoumávání správních rozhodnutí v pochybnostech dosud nepostupovaly protiústavně.

## 1.5. Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost

Obdobně jako bylo již pojednáno o ochraně vlastnictví, lze pro úplnost zmínit také ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny, podle něhož „každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost“. Pro účely tohoto pojednání jde především o tu část tohoto ustanovení, která hovoří o podnikání a právu provozovat jinou hospodářskou činnost.

<sup>30)</sup> KÜHN, Z.: Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 550 – 551.

<sup>31)</sup> KÜHN, Z.: Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 554.

<sup>32)</sup> KÜHN, Z.: Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 563.

Při pochybnostech o charakteru pozemku, zda jde o součást zemědělského půdního fondu nebo zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, si lze představit situaci, kdy rozhodnutí může mít vliv na podnikání či jinou hospodářskou činnost dotčené osoby. Zde je situace opět specifická v tom, obdobně jako v otázkách ochrany vlastnického práva, že pochybnosti bude rozhodovat správní orgán hájící veřejný zájem chráněný zvláštním zákonem, v uvedených příkladech tedy ochranu životního prostředí. Není však vyloučeno, a to obzvláště k případně vzneseným námitkám dotčených osob, aby správní orgán poměřil ony chráněné veřejné zájmy rovněž ve vztahu k této ústavní garanci.

## 1.6. Vybalancování dělby státní moci při rozhodování pochybností

Ústavněprávní souvislosti je rovněž dodržování dělby státní moci. Pokud jde o tradiční dělení státní moci v horizontální rovině<sup>33)</sup> na zákonodárnou, výkonnou a soudní,<sup>34)</sup> rozhodování pochybností ovlivňují velkou měrou všechny tři. Toto pojednání přitom vychází ze stavu českého pluralitního politického systému předpokládajícího „více mocenských center, dělbu moci a vyvažování moci“.<sup>35)</sup> Princip dělby a vzájemného vyvažování mocí patří spolu s principem omezené státní moci mezi strukturální principy demokratických ústav.<sup>36)</sup>

Zákonné ustanovení o rozhodování pochybností správními orgány je sice předpoklad, aby se uplatnila moc výkonná, respektive správní orgány pochybnosti mohly rozhodovat. Zákonodárce však zpravidla volí stručnou zákonnou úpravu rozhodování pochybností a je pak na moci výkonné, aby pravidla pro rozhodování pochybností dotvářela praxí, a to samozřejmě v rámci zákonného zmocnění. Ostatně se u právní normy předpokládá, že bude abstraktní a že správní orgány při aplikaci tuto abstraktní normu konkretizují. Zejména jsou to však správní soudy, u nichž prostřednictvím následného soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů dochází k dalšímu dotváření pravidel a praktických postupů, a to ať již pro tu kterou řešenou věc či prostřednictvím sjednocující judikatury Nejvyššího správního soudu obecně.<sup>37)</sup>

---

<sup>33)</sup> PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 104.

<sup>34)</sup> Viz též například VYHNÁNEK, L.: Kapitola I, oddíl 3. Dělbá moci. In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 56.

<sup>35)</sup> PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 17.

<sup>36)</sup> PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978 80 7502 053 6, s. 82.

<sup>37)</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, 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

„V českém právním řádu, stejně jako v jakémkoli jiném právním řádu, hrají soudní rozhodnutí významnou roli při dotváření práva. Zvláštní roli zde hrají nálezy Ústavního soudu, který je finálním interpretem ústavy.“<sup>38)</sup> Pod vlivem, který má rozhodování správních soudů závazné pro jednotlivé případy řešené správními orgány a správními soudy přezkoumávané, a pod vlivem sjednocující judikatury Nejvyššího správního soudu, kdy jednotlivá rozhodnutí se vzájemně citují, odkazují na sebe a navazují na sebe, a věc je tedy posuzována také podle dřívějších závěrů správních soudů, respektive Nejvyššího správního soudu, lze přiznat relevantnost názoru, že „reálnému fungování českého právního řádu již neodpovídá tvrzení, že naše právo precedenční účinky či určitý druh normativního působnosti rozhodnutí neuznává.“<sup>39)</sup>

Ke sjednocující judikatuře Nejvyššího správního soudu, která je precedenčního charakteru, i když české právo nemá tradici precedentu jako závazného pramene práva, je třeba zmínit limity, jak vyplývají ze závěrů rozhodnutí Ústavního soudu i z již odkazovaných závěrů Nejvyššího správního soudu. Tyto precedenty totiž nejsou absolutní, ve smyslu neměnnosti, a lze s přijatými závěry propříště úspěšně polemizovat, pokud pro to bude svědčit pádná argumentace ve světle okolností řešeného případu.<sup>40)</sup>

Na popsaném vývoji pravidel rozhodování pochybností o charakteru pozemku si lze klást otázku, zda je dělba státní moci dobře vybalancovaná, nebo zda zákonodárce nedůvodně nechává interpretovi zákona přílišný prostor pro vlastní úvahu a je nezbytná úvaha, jak toto v této konkrétní problematice narovnat.

Na základě dále popsaného vyhodnocení recentní judikatury správních soudů lze zvážit uzákonění alespoň některých takto judikaturou dotvořených pravidel, a to například, že při rozhodování pochybností o charakteru pozemku se vychází ze skutečného stavu pozemku, jestliže evidenční (katastrální) stav pozemku je při tomto rozhodování shledán chybným.

---

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 „nadřízených“ 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.

<sup>38)</sup> KÜHN, Z.: Kapitola II, oddíl 3. Rozhodnutí Ústavního soudu. In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 103.

<sup>39)</sup> KÜHN, Z.: Kapitola II, oddíl 3. Rozhodnutí Ústavního soudu. In KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978 80 7478 664 8, s. 109.

<sup>40)</sup> Například již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, číslo 1/2017*, číslo rozhodnutí 3501, ISSN 2533-7416, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, dostupný z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz), ve věci slovenské důchody VI a k precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu.

Lze se přitom inspirovat i zahraniční právní úpravou, která zná výslovné pravidlo, že se vychází ze skutečného stavu pozemku. Například rakouský lesní zákon z roku 1975<sup>41)</sup> v § 5 upravuje rozhodování pochybností, jestli je pozemek lesem, přičemž platí vyvratitelná domněnka, podle které úřad rozhodne, že se o les jedná, pokud zjistí, že pozemek byl lesem ve smyslu tohoto zákona ke dni podání návrhu nebo předcházejících deset let.

Jako ideální se jeví stav, aby mezi státními mocemi probíhala aktivní interakce, zpětná vazba, vzájemná reflexe svých závěrů. Za žádoucí lze považovat, když také zákonodárná moc reaguje na závěry soudní moci a příslušnou právní úpravu změní tak, aby výkonná moc měla pravidla pro svůj postup upravena pro všechny budoucí obdobné případy a mohlo být rozhodováno podle skutečné vůle zákonodárce, která bude srozumitelná a zcela zjevná pro všechny adresáty dané právní normy.

Celkově lze shrnout, že z uvedených příkladů jak zákonné úpravy, tak dosavadních rozhodnutí soudů, zatím nevyplývá zjištění obecného konfliktu rozhodování pochybností ve vztahu k ustanovením Ústavy či Listiny. Ten by sice mohl být shledán při hodnocení konkrétní věci v popsanych ústavněprávních souvislostech, s obecnou platností ovšem teoretickou právní úvahou dovozen nebyl.

## 2. Související ústavní stížnosti

Jako poměrně ucelená a prostřednictvím rozhodování správních soudů dotvořená pravidla pro rozhodování pochybností se jeví závěry správních soudů postupně přijaté při přezkoumávání správních rozhodnutí o charakteru pozemku. Právě v souvislosti s tímto rozhodováním pochybností bylo podáno Ústavnímu soudu již několik ústavních stížností, v rámci kterých byl namítán zásah do popsanych ústavně garantovaných práv, a to především práva vlastnického a práva na soudní ochranu, jakož i porušení zásady zákonnosti.

Vyřízení těchto stížností je zatím shodné, všechny byly usnesením odmítnuty jako návrhy zjevně neopodstatněné.<sup>42)</sup> Stěžovatelé svou argumentací Ústavní soud o relevantnosti jejich námitek nepřesvědčili. Neznamená to však, že by ústavněprávní souvislosti s rozhodováním v pochybnostech nebyly spojeny.

Správní soudy nejprve vycházely z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, č. j. 6 A 905/94, v němž byla dovozena předběžná povaha rozhodnutí v pochybnostech z tehdejší situace, kdy na toto rozhodnutí navazovalo rozhodnutí ve věci samé, kterým bylo rozhodnutí o uplatněném restitučním nároku. Usnesením ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 1966/08,

---

<sup>41)</sup> Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975) StF: BGBl. Nr. 440/1975 (NR: GP XIII RV 1266 AB 1677 S. 150. BR: 1392 AB 1425 S. 344).

<sup>42)</sup> Podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.



Ústavní soud odmítl ústavní stížnost zpochybňující takový postup a potvrdil, že „byla vyřešena otázka, jež byla v souzené věci otázkou prejudiciální“.

Možnost samostatného soudního přezkumu správních rozhodnutí o pochybnostech připustilo již zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, podle jehož závěrů „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“.<sup>43)</sup> Tento soud dále vyslovil, že princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby bylo posuzováno shodně i rozhodování pochybností podle § 3 odst. 3 lesního zákona.

Ústavní stížnosti se pak objevily v návaznosti na závěry Nejvyššího správního soudu, že při rozhodování pochybností o charakteru pozemku sice je faktický stav pozemku výchozí pro takové rozhodování, ale je nezbytné zabývat se i evidenčním stavem pozemku v katastru nemovitostí, minulostí dotčeného pozemku. Rozhodování v pochybnostech totiž nesmí vést k obcházení zákona, respektive k deklarování stavu, jež vznikl nezákonnou cestou. K tomu může dojít tím, že pozemek nebyl řádně odňat svému zemědělskému určení s eventuálním zaplacením odvodů, respektive nebyl řádně odňat jako pozemek určený k plnění funkcí lesa s eventuálním zaplacením poplatku, a je jen fakticky užíván k jiným účelům. Protože účastníci řízení byli nespokojeni s rozhodnutím správních orgánů v pochybnostech, následně i s rozhodnutím správních soudů, obrátili se s ústavními stížnostmi na Ústavní soud.

Usnesením ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 2673/17,<sup>44)</sup> Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost, která směřovala proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46.<sup>45)</sup> V odůvodnění tohoto rozsudku bylo mimo jiné konstatováno, že „pro posouzení právního charakteru pozemku nemůže být rozhodující faktická změna, ke které došlo nezákonnou cestou. Opačný výklad by byl zcela proti smyslu lesního zákona... by směřoval i proti obecným právním zásadám, neboť by ve svém důsledku znamenal, že by přiznával ochranu protiprávnímu jednání a stavu, kterého jím bylo docíleno.“ Charakter pozemku se nemohl nelegální cestou změnit, a to ani kácením.

Ústavní soud v odůvodnění svého usnesení zmínil závěry Nejvyššího správního soudu, shledal je správnými a na napadený rozsudek odkázal. To vše přesto, že ústavní stížnost v tomto případě podle Ústavního soudu neměla ústavněprávní rozměr a Ústavní soud konstatoval, že jako soudní

<sup>43)</sup> In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 3/2010, číslo rozhodnutí 1999, ISSN 2533-7416.

<sup>44)</sup> Dostupné z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).

<sup>45)</sup> Dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



orgán ochrany ústavnosti nepředstavuje další „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním nahrazovat rozhodování obecných soudů.

Ústavní stížností byl u Ústavního soudu napaden také následující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61.<sup>46)</sup> Z odůvodnění tohoto rozsudku se podává, že „je třeba se zabývat i otázkou, zda evidovaný stav kdy odpovídal skutečnosti nebo zda se jednalo o evidenci chybnou. Opačný závěr by vedl k otevření možnosti dosáhnout vynětí libovolných pozemků z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa „pouhým“ jejich faktickým užíváním k jinému účelu... Takový výsledek by přitom byl ve zřejmém rozporu s veřejným zájmem na ochraně plošné výměry lesů jako „národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí (§ 1 zákona o lesích).“

Usnesením ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. III. ÚS 3223/17,<sup>47)</sup> Ústavní soud rovněž tuto ústavní stížnost odmítl. Důvody pro odmítnutí byly v podstatě obdobné jako u již popsané předchozí ústavní stížnosti. Ústavní soud uzavřel, že „stěžovatelé se ze strany Ústavního soudu domáhají přehodnocení závěrů soudů způsobem, který by měl nasvědčít opodstatněnosti jejich právního názoru a v ústavní stížnosti přitom uvádí vesměs tytéž argumenty, se kterými se obecné soudy již vypořádaly, čímž staví Ústavní soud do role další odvolací instance, která mu však nepřísluší.“

Nicméně je třeba uvést, že stěžovatelé v tomto případě uplatnili námitku porušení jejich práv podle Ústavy a Listiny, jak o nich již bylo pojednáno, zejména pak namítali dotčení práva vlastnického a práva na soudní ochranu. To, že Ústavní soud zásah do ústavně garantovaných práv dotčených osob neshledal a postup Nejvyššího správního soudu, který *de facto* argumentoval ochranou životního prostředí, vyhodnotil v odůvodnění svého usnesení správným, vyvolává otázku, zda by neměly být takové případy řešeny namísto odmítání ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost spíše meritorním posouzením věci. Byť by výsledek byl pro stěžovatele fakticky stejný.

Usnesením ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18,<sup>48)</sup> Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost vlastníků pozemků, které sousedily s pozemkem, o jehož charakteru jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa bylo rozhodováno. V důsledku tohoto rozhodnutí byli totiž vlastníci sousedních pozemků omezeni v možnosti zřídit v blízkosti tohoto lesa stavbu, přičemž s nimi nebylo jednáno jako s účastníky řízení v pochybnostech. Stěžovatelé však nestihli podat včas odvolání ve stanovené lhůtě, pročež v konečném důsledku nebyli úspěšní ani s ústavní stížností.

---

<sup>46)</sup> Dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>47)</sup> Dostupné z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).

<sup>48)</sup> Dostupné z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).

Celkově zůstává otázkou, zda je v podobných případech vyloučena úspěšnost ústavní stížnosti. Všechny dosud byly odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost. S ohledem na skutečnost, že nelze *a priori* vyloučit konkrétní souvislost s některým již popsáním ústavním ustanovením, s nímž musí být také rozhodování v pochybnostech souladné, nelze stejně tak vyloučit případné budoucí meritorní posouzení ústavní stížnosti Ústavním soudem.

## Závěr

Institut rozhodování v pochybnostech máme proto, aby mohla být odstraněna právní nejistota o stavu věci. Pro opětovné nastolení právní jistoty je tento institut důležitý a potřebný. Výsledkem celého procesu ale má být deklarace správného stavu, nikoli konstitutivní legalizace stavu nezákonného.

Uvědomění si ústavněprávních souvislostí a jejich zohlednění při rozhodování pochybností může správnímu orgánu a následně i správnímu soudu napomoci překlenout stručnost právní úpravy v jednotlivých zákonech a vést rovněž k ústavně konformnímu výsledku ve věci.

V článku jsou uvedena ta ustanovení Ústavy a Listiny, u nichž lze dovést přímý dopad na rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku. Ústavněprávní rozměr u dosavadních ústavních stížností souvisejících s rozhodováním pochybností o charakteru pozemku Ústavní soud zatím neshledal. Ústavněprávní souvislosti s rozhodováním v pochybnostech však existují. Dopad ustanovení Ústavy a Listiny je významný i kvůli stručnosti hmotněprávní úpravy této problematiky v rámci jednotlivých zákonů.

Po věcné stránce by napříště již neměly být nejasnosti o tom, jak správně postupovat při rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Ze závěrů soudů je zcela zřejmé, že pro praktický postup správních orgánů při takovém rozhodování poskytují žádoucí vodítko, ve skutečnosti pravidla dotvořená ke strohé úpravě zákona. Jeví se, že tato dotvořená pravidla jsou stále v rámci zákonného vymezení rozhodovat pochybnosti, a nedošlo k překročení dělby moci, jak o ní bylo pojednáno, či k excesu z ústavních limitů.

Soudy dotvořená pravidla rozhodování pochybností je ovšem žádoucí zohlednit *de lege ferenda*, tj. změnit v tomto smyslu lesní zákon a zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, které by tím neztratily nic na své abstraktnosti a obecnosti, obsahovaly by však pravidla, která nyní působí jen silou precedentů. Takto jsou tato pravidla zatím prakticky limitována znalostí oněch precedentů osobami, které pochybnosti mají i které pochybnosti rozhodují, jakož také skutečností, že rozhodnutí soudů, byť dohromady představují postupně vytvořenou a ucelenou argumentaci, vztahují se jen ke konkrétním případům, avšak obecně se zásadně předpokládá znalost vlastního textu zákona a postup podle něj.

## **Shrnutí:**

Článek pojednává o ústavněprávních souvislostech rozhodování správních orgánů v pochybnostech o charakteru pozemku. Správní orgány rozhodují pochybnosti, zda pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nebo součástí zemědělského půdního fondu. Právní úprava je velmi stručná a pravidla rozhodování dotváří judikatura správních soudů. Nezohlední-li se však všechny relevantní skutečnosti, včetně stavu pozemku v minulosti, například hrozí, že dojde k obejití zákona a užití pozemku k jiným účelům bez legálního odnětí. Tato problematika byla předložena prostřednictvím ústavních stížností také Ústavnímu soudu. Článek hodnotí, nakolik stávající právní úprava může obstát v ústavněprávních souvislostech, včetně dělby moci.

## **Decision-making on doubts about the nature of piece of land in constitutional connections – summary:**

The article gives attention to the constitutional connections with the decision-making of administrative bodies on doubts about the nature of piece of land.

The administrative bodies decide on doubts whether piece of land is the piece of land determined to fulfil functions of forest or whether piece of land is part of the agricultural land resources. The legislation is very brief and rules are also made by judicial decisions of administrative courts. When the relevant facts, including the state of the land in the past, are not taken into account, there is a risk for example that the law will be obstructed and land used for other purposes without legal exemption. This issue was brought also to the Constitutional court of law through constitutional complaints. The article values to what extent the current legislation can stack up to the constitutional connection, political separation of powers included.