

# Rozhodování pochybností o charakteru pozemku podle judikatury správních soudů

## Úvod

Téma rozhodování pochybností<sup>1)</sup> správními orgány, potažmo následně správními soudy, je autorovi tohoto článku coby právníkovi na odboru životního prostředí a zemědělství krajského úřadu blízké z praktického hlediska a v rámci doktorského studia se tímto tématem zabývá rovněž z pohledu teorie.

Při rozhodování pochybností správními orgány se nejedná o jakékoli obecné pochybnosti či dokonce zpochybňování rozhodování správních orgánů. Předmětem tohoto pojednání je rozhodování pochybností v případech, kdy takové rozhodování zákon upravuje.

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. V určitém momentu takto dotvořená pravidla rozhodování pochybností dokonce mohla vést k umožnění obcházení zákona a zneužívání práva. Ve své novější judikatuře se správní soudy s tímto nebezpečím vypořádaly připuštěním výjimky z pravidla, jež dovodily, a to že při rozhodování pochybností se vychází ze skutečného stavu věci, který je upřednostněn před stavem evidenčním. Onu výjimku představuje zohlednění stavu věci v minulosti.

S ohledem na uvedené rozhodně stojí za to shrnout dosavadní poznatky o dané problematice, rekapitulovat judikaturu správních soudů a dovést a stanovit pomocí tohoto správný postup rozhodování pochybností správními orgány, který je souladný s právní úpravou a současně eliminuje riziko zneužívání práva a obcházení zákona.

## **Stručnost zákonných ustanovení o rozhodování pochybností**

Pro přiblížení si rozhodování pochybností si představme praktický příklad, který se ostatně vyskytuje velmi často. Na pozemku, který je podle katastrální

---

<sup>1)</sup> Text zákona, jak je uvedeno dále, 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.

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. V obou případech, tj. jak u pozemků určených k plnění funkcí lesa<sup>2)</sup>, tak u zemědělského půdního fondu<sup>3)</sup>, takové rozhodování probíhá ve správním řízení<sup>4)</sup>. Právní úprava obsažená v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu nebo v lesním zákoně je speciální vůči správnímu řádu, čímž vylučuje použití ustanovení § 142 správního řádu o řízení o určení právního vztahu.

Bez objektivní pochybnosti by ovšem chyběl předmět pro rozhodování. Správní orgán, který by o dané věci vedl správní řízení, by jej musel zastavit, respektive žádost zamítnout, 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. Byť existuje i názor, viz též judikatura dále, že takovou žádost není možné zamítnout a je vždy třeba meritorně pochybnost rozhodnout.

Procesní stránka věci však správním orgánům při rozhodování pochybností problémy zpravidla nečiní. Praktické problémy nebyly vysledovány při takovém rozhodování ani z pohledu, když pochybnosti rozhodují územní samosprávné celky v rámci přenesené působnosti a nikoli přímo státní orgány. Více obecné nebezpečí se skrývá ve věcném posouzení a rozhodnutí pochybnosti. Také toto vše lze dovodit z dále uvedené judikatury správních soudů.

Rozhodnutí soudu ovšem spočívá v posouzení konkrétního případu. Pro rozhodování pochybností však 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. Ostatně

---

<sup>2)</sup> § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a jeho § 48 odst. 1 písm. a) svěřující rozhodovací kompetenci o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

<sup>3)</sup> § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a jeho § 15 písm. a) svěřující rozhodovací kompetenci o tom, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

<sup>4)</sup> § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Také podle dále uvedené judikatury správních soudů jde o postup správního orgánu, jímž se v určité věci deklaruje jmenovitě určené osobě, jaká má práva nebo povinnosti.

i při srovnávání s kusou zahraniční právní úpravou<sup>5)</sup>, kdy česká právní úprava z takového legislativního uchopení dané problematiky nijak nevybočuje, lze dospět k obdobným závěrům.

Teprve v posledních letech je možno setkat se s judikaturou českých správních soudů v otázkách rozhodování pochybností a správní orgány musí ze závěrů rozhodnutí soudů vycházet, a to dokonce nejen v té které konkrétní věci, byť v České republice nemáme precedenční právo.<sup>6)</sup>

Původně bylo rozhodování pochybností vyloučeno ze soudního přezkoumávání<sup>7)</sup>, jak dokládá také dále uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z roku 2009. Postupně se objevující právní názory vyjádřené v rozsudcích správních soudů neunikly pozornosti dotčených osob, respektive účastníků řízení, kteří si tyto závěry vykládali „po svém“, dle své individuální potřeby a zcela účelově, jak vyplývá z novější judikatury správních soudů, která na postoje účastníků řízení reagovala.

Jako podkladový výchozí zdroj pro rozhodování pochybností je třeba využít prvotně platnou a účinnou právní úpravu, respektive zákony, které rozhodování pochybností upravují. Rozhodování soudů je v tomto směru až odvozeným pramenem pravidel. Přehled jednotlivých právních norem týkajících se rozhodování pochybností by byl značně obsáhlý.<sup>8)</sup> České právo nezná pouze rozhodování pochybností, zda pozemek je součástí zemědělského půdního fondu, nebo zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa. Toto rozhodování ovšem stojí za pozornost, je vzájemně propojené, i když věcně spíše protichůdné.

---

<sup>5)</sup> 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.

<sup>6)</sup> 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 „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>7)</sup> Správní soudy taková rozhodnutí nepřezkoumávaly s tím, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce.

<sup>8)</sup> Viz též PETRMICHL, V.: Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. In *Jurisprudence, číslo 2/2018*, s. 3-13. ISSN 1802-3843.

Stručnost pravidel pro rozhodování pochybností lze při aplikaci dané právní úpravy překonat také pomocí literatury. K vymezenému tématu se nabízejí komentáře k jednotlivým zákonům, které tuto problematiku blíže popisují. Zejména se snaží vymezit účel, pro který takové rozhodování má sloužit.<sup>9)</sup> Blížší pojednání o rozhodování pochybností, zejména jak konkrétně postupovat, se však v těchto komentářích zpravidla nenachází.

Samozřejmě je vždy potřebné vyjít z celé právní úpravy dané problematiky, především z účelu příslušného zákona, jakož i z jiných souvisejících ustanovení onoho právního předpisu, zejména z definice pojmů. Tato ustanovení mohou pomoci dobrat se řešení věci.

Stěžejním pramenem pro zkoumání dané problematiky stále zůstávají rozhodnutí správních soudů a teprve z těchto rozhodnutí lze lépe zjistit, jak pochybnosti správně rozhodovat a z čeho přitom vycházet. Uvedenou judikaturu správních soudů nelze považovat za zcela ustálenou, lze ji ovšem považovat za stále se zdokonalující, přičemž sama je důkazem tohoto tvrzení.

### **Dotváření pravidel pro rozhodování pochybností správními soudy**

Judikatura správních soudů se v souvislosti s rozhodováním pochybností postupně vyvíjí již několik let. Možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí o pochybnostech připustilo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2008-80 ze dne 24. 11. 2009<sup>10)</sup>, 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>11)</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. Použitelnost uvedených závěrů také ve vztahu k lesnímu zákonu potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 As 230/2015-34 ze dne 7. 1. 2016.

Zatímco pravidla pro rozhodování předestřených pochybností judikatura soudů na základě jednotlivých případů dotváří, v rozsahu, že správní soudy v těchto věcech vůbec rozhodují, lze rozhodování správních soudů označit za ustálené.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu mimo jiné konstatoval, že poďrazení konkrétního případu pod ustanovení o věcné působnosti zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nebo lesního zákona je spojena

---

<sup>9)</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>10)</sup> Toto rozhodnutí soudu je stejně jako i další v tomto článku zmíněná soudní rozhodnutí dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>11)</sup> In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 3/2010, číslo rozhodnutí 1999, ISSN 2533-7416.

s nezbytností vyšetřit faktický stav na místě, posoudit otázky technického rázu atd. Rozhodnutí pochybností má deklaratorní povahu, závazně určuje práva a povinnosti vlastníka pozemků. Rozlišování správních aktů na konstitutivní (jimiž se zakládají, mění či ruší určitá práva nebo povinnosti) a na deklaratorní (které autoritativně potvrzují, respektive prohlašují existenci či neexistenci určitého práva nebo povinnosti) není z hlediska posuzování žalobní legitimace podstatné. Objektivním předmětem tohoto typu řízení o pochybnostech je také konečné vyřešení otázky, zda se na předmětný pozemek aplikují právní normy sloužící k jeho ochraně, či nikoliv. Toto rozhodnutí nemá dočasný (provizorní) charakter, ale je definitivní a rozhodné pro následný ochranný a majetkový režim.

Zmíněným usnesením Nejvyššího správního soudu se otevřela možnost ingerence správních soudů do rozhodování pochybností, a to nejen ve zmíněných dvou oblastech veřejné správy. Odůvodnění tohoto usnesení Nejvyššího správního soudu je přesvědčivé, a to i ohledně potřeby zásahu soudní moci do výkonu těchto kompetencí správních orgánů prostřednictvím soudní kontroly.

Správní soudy se tedy plně chopily přezkoumávání rozhodnutí o pochybnostech. V rozsudku č. j. 5 As 94/2008-44 ze dne 18. 12. 2009 Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud příslušný správní orgán rozhoduje podle § 3 odst. 3 lesního zákona, zda konkrétní pozemek je či není určen k plnění funkcí lesa, nemůže vycházet pouze ze skutečnosti, jak je takový pozemek veden v katastru nemovitostí. Musí se naopak zabývat tím, zda tento pozemek naplňuje svou povahou definici pozemku určeného k plnění funkcí lesa podle příslušných ustanovení lesního zákona. Například z pouhého konstatování, že předmětné pozemky navazují na les, nelze bez dalšího dovozovat, že se jedná o pozemky s lesem související ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona. Vyhodnocení má probíhat obdobně jako u zemědělského půdního fondu, u něhož je podle dřívější judikatury třeba zjistit, zda pozemek není zemědělsky obhospodařován a ani v budoucnu tomu tak nemá být. Pak nejde o součást zemědělského půdního fondu, byť pozemek dosud byl v rozporu s faktickým stavem v katastru nemovitostí formálně veden v některé z kategorií zemědělské půdy. Při rozhodování pochybností musí správní orgány vycházet z dostatečně zjištěného faktického stavu daných pozemků, k čemuž mohou posloužit nejen předložené listinné důkazy, ale především šetření (ohledání) na místě, případně další důkazní prostředky.

Jsou nepochybně správné závěry soudů o tom, že při rozhodování pochybností nelze vycházet pouze z úřední evidence, myšleno zejména katastrální evidence. Kdyby to totiž dostačující bylo, ztratilo by rozhodování pochybností smysl. Žádné by nemohly být, neboť by se vycházelo z příslušných evidencí.

Nicméně uvedené závěry soudů znamenaly druhý extrém, a to skoro nekritický postoj k preferování skutečného stavu pozemku, o jehož charakteru

má být rozhodováno. Nejen, že i v takovém případě by nebylo rozhodování pochybností smysluplné, když by jen deklarovalo skutečný stav pozemku, ale takový přístup by představoval přímé riziko možnosti zneužívání práva a obcházení zákona.

K situaci vyvolávající pochybnosti o charakteru pozemku jako součásti zemědělského půdního fondu nebo pozemku určeného k plnění funkcí lesa totiž může dojít i tím, že vlastník pozemku se o něj vůbec nestará a pozemek zaroste dřevinami nebo že vlastník dřeviny záměrně vysadí, aniž absolvuje potřebný povolovací postup. Rozhodnutí pochybností, které se v takové situaci přikloní k faktickému stavu věci, ve svém důsledku umožňuje vlastníku pozemku zneužít právo na rozhodování pochybností a obejít zákon tím, že nemusí dojít k samostatnému procesu odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu včetně případného zaplacení odvodů do veřejných rozpočtů.

Tohoto nebezpečí si i správní soudy začaly být vědomy a mantinely pro postupy správních orgánů při rozhodování pochybností rozšířily.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rozsudku č. j. 52 A 105/2014-308 ze dne 16. 12. 2015 konstatoval, že z definice lesního zákona vyplývá nutnost materiálního pojetí definice pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Jestliže nelze vycházet z údajů v katastru nemovitostí, neboť je zjištěním skutkového stavu věci nutno se překlenout přes případnou chybu formálního údaje, pak dle názoru krajského soudu nelze striktně vycházet ani z rozhodnutí jiných správních orgánů, rozhodujících podle jiných právních předpisů ve vztahu k dotčenému pozemku. Je rozhodný faktický stav pozemku, okolnost způsobu hospodaření na něm, přičemž ostatní okolnosti mohou být pouze podpůrné, nikoliv rozhodné ve věci. V tomto rozhodnutí tedy správní soud připouští možnost zabývat se i jinými souvisejícími okolnostmi, než je faktický stav pozemku, stále jim ale přiznává pouze jakousi podpůrnou a nerozhodnou povahu.

Nejvyšší správní soud dále v rozsudku č. j. 9 As 246/2016-46 ze dne 22. 6. 2017 konstatoval následující. Zákon nijak podrobněji neupravuje, jaké situace má na mysli *pochybnostmi*, za kterých je namístě zahájit řízení. Je namístě vždy, existuje-li relevantní pochybnost o charakteru pozemku bez ohledu na to, odkud pramení. Typicky tehdy, kdy se charakter pozemku fakticky jeví určitým způsobem, v příslušných evidencích je však veden odlišně. Při určení režimu pozemku bylo třeba vycházet z faktického stavu, který lesní zákon preferuje. Lesní zákon klade důraz na přirozený stav. Vzhledem k tomu, že se pozemek jako část zemského povrchu v čase neustále proměňuje, nelze vyloučit, že následkem faktických proměn, které proběhly v souladu s právem, dojde ke změně jeho právního určení. Pokud k plnění nového účelu pozemku dlouhodobě nedochází, není vynětí z lesního (půdního) fondu, respektive odnětí plnění funkcí lesa ve skutečnosti nijak opodstatněné, a proto nic nebrání tomu, aby byl pozemek svému přirozenému účelu určen i po právní stránce. Rozhodnutím pochybností k žádné změně nedochází, je jím deklarován současný stav. K zahájení řízení mohlo dojít bez ohledu na to, jak dlouho



pochybnosti o charakteru pozemku existovaly. Zákon v tomto směru neobsahuje žádné lhůty. Pro posouzení právního charakteru pozemku nemůže být rozhodující faktická změna, ke které došlo nezákonnou cestou. Opačný výklad by byl zcela proti smyslu lesního zákona a směřoval by 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.

Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu, potažmo jeho závěry byly na základě ústavní stížnosti předmětem přezkumu u Ústavního soudu. Usnesením sp. zn. I. ÚS 2673/17 ze dne 17. 10. 2017 Ústavní soud ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Ústavní soud přitom v odůvodnění svého usnesení akceptoval závěry Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud pak v rozsudku č. j. 1 As 24/2016-61 ze dne 13. 7. 2017, kterým zamítl kasační stížnost proti již zmíněnému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 105/2014-308 ze dne 16. 12. 2015, konstatoval následující. Rozhodnutí orgánu ochrany lesa, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa, 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 rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa. Rozhodnutí „v pochybnostech“ není pouze deklarací stavu *de facto*, ale také *de iure*. Účelem pravomoci orgánu ochrany lesa rozhodovat pochybnosti, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa, je umožnit autoritativní určení povahy konkrétních pozemků v případě, že je u nich tato skutečnost nejasná. Cílem je nastolení právní jistoty v otázce, zda se na určitý pozemek tato právní regulace vztahuje či nikoliv. Toto deklaratorní rozhodnutí tedy přichází v úvahu tam, kde se buď neví, zda předmětné pozemky někdy v minulosti byly určeny k plnění funkce lesa či nikoliv, případně zda byly či nebyly později z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa vyňaty. Závěr, že orgán ochrany lesa nemůže vycházet jen z administrativního stavu (konkrétně z evidence v katastru nemovitostí), neznamená *a priori* právní bezvýznamnost dosavadního zařazení předmětných pozemků do kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa. 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 byl ve zřejmém rozporu s veřejným zájmem na ochraně plošné výměry lesů jako „národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí“.

Na uvedenou judikaturu výslovně navázal Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 48 A 40/2016-27 ze dne 28. 2. 2018 s následující argumentací a doplněním stávající judikatury.

Předně tento soud jednoznačně přisvědčil tomu, že judikaturu vztahující se k § 3 odst. 3 lesního zákona lze přiměřeně aplikovat i na řízení podle

§ 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Konstatoval přitom, že rozsudky Nejvyššího správního soudu ostatně prvotně vycházely z rozsudku Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 905/94 ze dne 10. 11. 1995, jenž se týkal zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Ona dvě deklaratorní řízení podle lesního zákona a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jsou si velmi podobná a oba zákony mají obdobný účel. Vrchní soud tehdy vyslovil názor, že pro zahrnutí zahrady do zemědělského půdního fondu se vyhledávají dva znaky: jednak takový pozemek je a nebo má být zemědělsky obhospodařovaný (znak faktický, materiální) a jednak v evidenci (katastru) nemovitostí je jako zahrada označen (znak právní, formální). Tento rozsudek se vztahoval ke kompetenčnímu sporu, zda pozemek má být vydán podle zákona o půdě (č. 229/1991 Sb.) nebo podle zákona o mimosoudních rehabilitacích (č. 87/1991 Sb.). Skutečnost, že v této věci mohlo v minulosti dojít i k neoprávněnému vynětí pozemku ze zemědělského půdního fondu, tak podle tohoto soudu nebyla důležitá.

Krajský soud v Praze dále zdůraznil, že je třeba zabránit odnětí dotčených pozemků jejich faktickým užíváním k jiným účelům. Změny právního režimu pozemku lze dosáhnout jen zákonem předpokládanými způsoby, nikoliv jeho faktickou nezákonnou změnou a následným deklaratorním řízením.

Formální stav evidence pozemku v katastru nemovitostí nemůže být jediným kritériem pro určení, zda je součástí zemědělského půdního fondu. Takový závěr by ostatně prakticky vylučoval, aby se řízení o pochybnostech konalo, neboť o právním režimu pozemku by nikdy nevznikly pochybnosti, respektive by se daly vyřešit jednoduchým nahlédnutím do katastru.

Krajský soud má za to, že rozhodující pro posouzení povahy pozemku je stále materiální kritérium, tj. skutečný stav pozemku, ať již v současnosti či v minulosti. Za součást zemědělského půdního fondu by neměly být považovány pozemky, které nenaplnují nebo nikdy v minulosti nenaplnovaly znaky uvedené v § 1 odst. 2 a 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Jedinou výjimkou jsou případy, kdy k faktické změně pozemku došlo nezákonnou cestou, tj. porušením povinností plynoucích ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, zejména porušením zákazu užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu k odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu, pokud je takový souhlas zákonem vyžadován, či nevhodným hospodařením. Je předpokladem, že pozemek alespoň v minulosti skutečně součástí zemědělského půdního fondu byl. Tato skutečnost musí být prokázána anebo nesporná.

Odpovědnost za řádně zjištěný skutkový stav leží na správním orgánu. 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. Výsledkem nemůže být zamítnutí žádosti, nýbrž pouze určení, že pozemek je, anebo není součástí zemědělského půdního fondu.



Správní orgány musí nejprve zkoumat, zda v době jejich rozhodování pozemek materiálně (fakticky) splňuje zákonné znaky zemědělského půdního fondu. V případě že ne, mají zkoumat, zda pozemek kdy byl součástí zemědělského půdního fondu a zda ke změně tohoto stavu nedošlo v rozporu s právními předpisy. Účastník řízení nenese břemeno tvrzení ani břemeno důkazní.

## Závěr

Dlužno dodat, že rozhodování správních soudů si všímá i akademická sféra.<sup>12)</sup> Že má v judikatuře „*oporu přístup materiální, tedy podle faktického stavu, nikoli podle stavu (pouze) katastrálního*“, si všimla i literatura.<sup>13)</sup>

Byť bylo možné vysledovat v rámci rozhodnutí správních soudů preferenci rozhodnutí podle skutečného stavu věci, bylo to dáno tím, že tato judikatura reagovala na situace, kdy správní orgány vycházely přednostně z evidenčního, administrativního stavu věci. Aby se nepostupovalo zcela extrémně dle jednoho z těchto stavů, byť konečné rozhodnutí ve věci musí být o volbě jednoho z těchto dvou stavů věci, upozornily i správní soudy na to, že je třeba zkoumat všechny souvislosti, například historickou dokumentaci, zkoumat, jak ke skutečnému stavu pozemku došlo.

Pro správní orgány toto může znamenat opravdovou „detektivní“ práci, opatřování si podkladů pro rozhodnutí v součinnosti s jinými orgány, zejména u katastrálního úřadu, vyloučit nelze ani výslech svědků znalých místních poměrů a vývoje v daném území apod.

Podstatnou je žádoucí právní jistota, kterou má právo přinášet. V rámci reálného světaběhu 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 svěřuje určité autoritě, především správním orgánům.

Rozhodování pochybností je tudíž nezbytný a potřebný institut. 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.

---

<sup>12)</sup> Například PRŮCHOVÁ, I.: Rozhodování „v pochybnostech“ jako nástroj právní jistoty na příkladu pozemků zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa. In *Pocita Karlu Schellemu k 60. narozeninám*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing, 2012. 1248 s. ISBN 978-80-7418-144-3. Toto dílo dokonce zmínil Nejvyšší správní soud v odůvodnění zmíněného rozsudku ze dne 22. 6. 2017.

<sup>13)</sup> Například citovaný zdroj JELÍNKOVÁ, J.; TUHÁČEK, M.: *Právní vztahy k dřevinám – praktický průvodce*. Vydání první. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2016. 168 s. ISBN 978 80 271 0112 2.

Lze jedinež vítat, že správní soudy přeci jen začaly v rámci své rozhodovací činnosti dohlížet na rozhodování pochybností správními orgány. Nejde o zanedbatelnou agendu a je pro ni třeba vytvořit účinné rozhodovací mechanismy, které budou uplatnitelné v praxi.

Nejde také jen říci, že rozhoduje-li správní orgán pochybnost podle lesního zákona, bude chránit veřejné zájmy podle tohoto právního předpisu a rozhodne o pozemku jako pozemku určeném k plnění funkcí lesa. Stejně řízení o shodném pozemku totiž může být vedeno podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a to by dopadlo při stejné logice úplně opačně. Na tomto případu je více než na jiných zjevné, že takto uvažovat nestačí.

Proč tedy máme institut rozhodování pochybností? Vždy s tím souvisí nějaká „chyba“, ke které došlo a která způsobila právní nejistotu o stavu věci. Pro opětovné nastolení právní jistoty je tento institut jistě důležitý a potřebný. Výsledkem celého procesu ale má být deklarace správního 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. Právní úprava je strohá. Pravidla rozhodování dotváří judikatura správních soudů. Nezhlední-li se však všechny relevantní skutečnosti, včetně stavu pozemku v minulosti, hrozí, že dojde k obejití zákona a užití pozemku k jiným účelům bez legálního odnětí.

#### **Decision-making on the doubts about the character of the land according to the practise of the administrative courts – summary:**

The Article deals with the decision of the administrative authorities on the doubts whether the land is a land intended for the fulfilment of the functions of a forest or part of the agricultural land fund. The legislation is short. Decision-making rules complement the case law of the administrative courts. However, if the relevant facts, including the state of the land in the past, are not taken into account, there is a risk that the law will be obstructed and land used for other purposes without legal exemption.