

Pozemkové úpravy a ústavní soud

(komentář k rozhodnutím Ústavního soudu ve věci pozemkových úprav)

Z porady na SPÚ 16. srpna 2016: „... *Co se týká pozemkových úprav, důležitá je jejich kvalita, jejich celkový počet je druhotný,*“ uvedl během jednání ministr Jurečka.

Ročně vydají pozemkové úřady v ČR cca 180 rozhodnutí o schválení pozemkových úprav dle § 11 odst. 4 zákona č.139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, z toho je přibližně 30-40 rozhodnutí napadeno odvoláním k SPÚ, Odboru řízení pozemkových úprav, která jsou ve většině zamítnuta, bez možnosti odvolání. Jedinou cestou k nápravě je soudní přezkum pravomocného správního rozhodnutí cestou správní žaloby. Tyto správní žaloby rozhodují v současné době Krajské soudy, příslušné jednotlivým Krajským pozemkovým úřadům, podle místa jejich působnosti (před zřízením SPÚ, správní žaloby rozhodoval Městský soud v Praze, místně příslušný Ministerstvu zemědělství, Ústřednímu pozemkovému úřadu v Praze). Proti rozhodnutí správních soudů již nelze podat řádný opravný prostředek a příslušný pozemkový úřad, pokud byla žaloba zamítnuta, rozhodne o „**výměně nebo přechodu vlastnických práv**“ s následným zápisem (vkladem?) do Katastru nemovitostí, které již nelze právní cestou napadnout.

Rozsudky správních soudů, **pouze ale ve věci schválení návrhu dle § 11 odst. 4 zákona**, lze napadnout cestou kasační stížnosti u NSS a ústavní stížností u Ústavního soudu. Takové podání již nemá odkladný účinek. Přes tuto dlouhou cestu bylo za poslední roky podáno několik ústavních stížností ve věci nesouhlasu s návrhem pozemkových úprav k Ústavnímu soudu. Poslední rozhodnutí Ústavního soudu bylo vydáno dne **10. 10. 2016**, spisová zn. **III.ÚS 2955/16**.

Pokusím se proto o komentář k ústavním stížnostem, a v důsledku jejich přijetí, také k usnesením Ústavního soudu, tak jak jsou dostupné z veřejných zdrojů, především ve vztahu k podstatě pozemkových úprav, kterými je Ústavním soudem zdůrazňovaná „dobrovolnost a hromadnost směny vlastnických práv účastníků řízení“. Především s ohledem na to, že se takovým odůvodněním, právním názorem ÚS, řídí soudy nižších instancí.

Předesílám, nezpochybňuji rozhodnutí Ústavního soudu, zabývám se pouze odůvodněním jednotlivých rozhodnutí, která ve své podstatě zdůrazňují, cituji: že „*Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky), a proto zásadně není oprávněn zasahovat do jejich rozhodovací činnosti. Aplikace tzv. podústavních předpisů ve správním řízení je záležitostí správních orgánů a soudů v rámci správního soudnictví, přičemž Ústavní soud smí přezkoumat pouze to, zda v řízení nebyla dotčena ústavně zaručená práva či svobody účastníků a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy (III.ÚS 2955/16.)*“ Již pouze na základě toho, že v případě kasační a ústavní stížnosti musí být stěžovatelé ze zákona povinně zastoupeni právníkem a jak je uvedeno v citovaném rozhodnutí, „*ústavní stížností se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť se domnívají, že jimi došlo k porušení jejich práv garantovaných čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 1, čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina")*“, by měla být logicky taková stížnost, ze strany Ústavního soudu, podnětem k tomu aby se zabýval otázkou, zda práva garantovaná Ústavou nejsou porušována jednotlivými ustanoveními zákona č. 139/2002 Sb., případně zda není celý zákon, na jehož základě je takové řízení vedeno, v rozporu s ústavními principy. A nehledě na to, že Ústavní soud již rozhodoval ve věci pozemkových úprav opakovaně, tj. vždy byl

namítán rozpor s Ústavou a Listinou základních práv a svobod v souvislosti s aplikací zákona č. 139/2002 Sb.. Lze připustit, že výše uvedená ústavní stížnost byla předložena (formulována) neurčitě, jak je vytykáno stěžovatelům, tj. že byly pouze opakovány námitky předložené již před správními soudy.

Potom je ale velmi obtížné pochopit, proč se Ústavní soud uvedenými jednotlivými námitkami přesto zabýval a vyvodil závěr, že ústavní stížnost neslouží jako „veřejná žaloba“, cituji: *„Stejně jako správní žaloba a kasační stížnost, ani ústavní stížnost neslouží k napravování jakýchkoli pochybení, kterých se měly správní orgány či soudy dopustit. Ústavní stížnost je prostředkem ochrany ústavně zaručených práv stěžovatelů a pouze porušení svých ústavně zaručených práv mohou stěžovatelé v řízení o ústavní stížnosti namítat (ústavní stížnost neslouží jako actio popularis).“* Musím ale v té souvislosti znovu připustit, že se dosud nenašel žádný právník, který by ústavní stížnost spojil s návrhem na zrušení § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., případně s návrhem na zrušení celého zákona, pro rozpor s Ústavou. I když všechna podání jsou předložena v tomto smyslu.

Ústavní soud se ústavností celého napadeného řízení v podstatě nezabýval (zabýval se pouze zákonností!) a namísto toho konstatoval následující, cituji: *„Konečně, opodstatněná není ani námitka, že pozemkovou úpravou došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva stěžovatelů. Předně je nutno uvést, že pozemkové úpravy představují do určité míry kompromisní řešení, které má být prospěšné celku, ale u něhož často nelze splnit veškerá přání všech jednotlivých vlastníků. Zákonná úprava nicméně u přehlasovaných vlastníků zohledňuje požadavky kladené čl. 11 odst. 4 Listiny.“* Ústavní soud neshledal, že by *„pozemkovou úpravou došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva stěžovatelů“*. Pokud lze po technické stránce návrhu připustit *„že pozemkové úpravy představují do určité míry kompromisní řešení“*, potom již vůbec nelze souhlasit s názorem, že *„často nelze splnit veškerá přání všech jednotlivých vlastníků“*. Pozemkové úpravy, ve své podstatě, nemohou plnit žádná přání vlastníků, ať „jednotlivá nebo veškerá“. Návrh nového uspořádání může vycházet pouze z racionálního hlediska (**především užívání–obhospodařování pozemků**) a dobrovolné dohody (**souhlasu**) všech vlastníků. Zákonná úprava, právě v § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., která umožňuje v menší či větší míře (od 1. 8. 2016 souhlas vlastníků 60% výměry půdy, dříve ¾, ještě dříve 2/3 vlastníků půdy) přehlasování vlastníků, kteří s návrhem nesouhlasí, zakládá nerovné postavení vlastníků před zákonem a z hlediska pozemkového práva je protiústavní. Pozemkové právo je postaveno na základě vlastnictví konkrétního pozemku, tj. vlastnictví přesně určené části zemského povrchu, nelze proto za „předmět práva“ vydávat abstraktní „nárok“, vyjádřený cenou, výměrou a vzdáleností. Z toho důvodu také nelze konkrétní pozemek, zobrazený v KN vlastnickou hranicí a z ní odvozenou výměrou, libovolně přemísťovat. Stejně právo platí pro veškeré nemovitosti, např. stavební pozemky a stavby. Pozemek (nemovitost) lze pouze dělit, případně sloučit s jiným pozemkem, opravit za podmínek souhlasu vlastníků jeho hranice a z hlediska vlastníka jej lze prodat, směnit za jiný pozemek a to pouze dobrovolně, jinak, v opačném případě může být za zákonných podmínek pozemek za náhradu vyvlastněn, toť vše.! Proto v pozemkových úpravách jde pouze o dobrovolnou a hromadnou směnu pozemků. Z toho důvodu také „rozhodnutí“ dle § 11 odst. 4 ve výroku obsahuje formulaci **„schvaluje“** návrh. Takový souhlas může pozemkový úřad učinit pouze v případě vyřešení všech námitek a dosažení souhlasu všech účastníků řízení. V opačném případě správní orgán zasahuje vrchnostensky do vlastnických práv soukromých osob a takový zásah obhájuje právě ustanovením § 11 ods.4 zákona, tj. souhlasem většiny. Přitom jde stále pouze o technický návrh uspořádání vlastnictví (v podstatě „plán“), který bude následným rozhodnutím dle § 11 odst. 8 posunut,

(„překlopen“), po právní stránce do **“rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv všech vlastníků.”**

Dovolím si vysvětlení k předchozímu odstavci a pojmu uvedenému Ústavním soudem, tj. že **„opodstatněná není ani námitka, že pozemkovou úpravou došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva stěžovatelů.”** Naopak, zásah do vlastnického práva je v pozemkových úpravách zásadní, protože představuje parcelaci pozemků na generace dopředu a jen stěží si lze představit, že v dohledné době bude takový stav změněn.

Předložený názor Ústavního soudu, v kontextu dalšího odstavce, který vychází z předchozího nálezu sp. zn. I. ÚS 1305/13 ze dne 21. 5. 2014, jehož je v podstatě kopii, včetně odkazu (*viz i nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/97 ze dne 27. 5. 1998*), představuje takový názor na pozemkové právo, že vlastník ve své podstatě má pouze právo na jakýkoliv (abstraktní) pozemek, pokud je jeho hodnota v mezích kritérii, co do kvality, výměry a vzdálenosti dle ustanovení § 10 zákona. Naprosto překvapující na tomto postoji je argumentace, **„že pozemkové úpravy se provádí ve veřejném zájmu, náhrada pak spočívá v nově navržených pozemcích“**. Náhradu zřejmě ÚS předpokládá pouze u té části vlastníků, která s návrhem nesouhlasí, případně jako náhradu za pozemky odejmuté ve veřejném zájmu. Pokud by tento předpoklad měl platit pro všechny vlastníky, tj. všichni vlastníci obdrží náhradní pozemky, potom by nutně musel platit nevyslovený předpoklad, že vlastník vstupem do pozemkových úprav ztrácí veškerá práva k původním pozemkům. A to i v případě, že náhradou mu budou i jeho původní pozemky, pokud zůstanou na původním místě. Takový předpoklad neobsahuje ani zákon č.139/2002 Sb., který v § 2 stanoví, cituji, **„Pozemkovými úpravami² se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech původní pozemky zanikají a zároveň se vytvářejí pozemky nové, k nimž se uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena v rozsahu rozhodnutí podle § 11 odst. 8.”** Prostorové a funkční uspořádání pozemků je po technické stránce možné provést mnoha způsoby, § 2 uvádí konkrétně „scelování a dělení“ a „vyrovnání hranic“, takový postup nutně předpokládá směnu pozemků (části pozemků, ne všech!) a pouze v těchto souvislostech původní pozemky zanikají a to po právní stránce až v případě rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona. Do té doby se jedná pouze o „technický návrh“ skládající se ze dvou částí: uspořádání vlastnictví (návrh nových hranic, nové mapy KN) a plánu společných zařízení (veřejná část – veřejný zájem, pozemky pro spol. zařízení ve vlastnictví obce, příp. státu), vše pevně spojeno v jeden celek.

Potom, v závěru uváděné odůvodnění rozhodnutí, cituji: **„Veřejný zájem na pozemkových úpravách spočívá mj. v novém uspořádání pozemků tak, aby bylo zajištěno jejich lepší a efektivnější využití i jejich lepší dostupnost (viz i nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/97 ze dne 27. 5. 1998), přičemž se přihlíží k zájmům všech vlastníků pozemků do pozemkových úprav zahrnutých. Zákon klade důraz na dobrovolnost směny vlastnických práv, nicméně přihlíží právě i k veřejnému zájmu a potenciální nemožnosti dosáhnout stoprocentní shody. To vše se promítá v požadovaném souhlasu vlastníků 60 % výměry půdy (do 31. 7. 2016 byl vyžadován souhlas vlastníků alespoň 3/4 výměry). Pokud jde o náhradu v podobě přidělení pozemků nových místo původních, zvýšená ochrana vlastnického práva oproti běžnému vyvlastnění spočívá ve stanovení kritéria přiměřenosti co do kvality, výměry a vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků v ustanovení § 10 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.”**, představuje pouze obhajobu veřejného zájmu na provádění pozemkových úprav a odklání se od ústavně-právního posouzení celého procesu správního řízení.

Pouze na okraj: V 75% řízení o pozemkových úpravách je dosaženo 100% shody účastníků, kritéria přiměřenosti co do kvality, výměry a vzdálenosti nepředstavují zvýšenou ochranu vlastnického práva oproti běžnému vyvlastnění, ale pouze technickou pomůcku ke stanovení a posouzení „vstupních nároků“ při vypracování návrhu, které lze se souhlasem vlastníka a doplacení rozdílu (státu) bez překážek překročit. Naopak, zábor pozemků pro veřejná zařízení dle plánu společných zařízení, bez možnosti odvolání, lze označit za obcházení zákona o vyvlastnění se všemi právními důsledky.

Závěrem, vzhledem k výše uvedenému, souhlasím s ÚS, že stížnost ve věci schváleného „technického návrhu“ pozemkových úprav nepřísluší Ústavnímu soud, ani soudům nižších instancí. Výsledkem procesu pozemkových úprav musí být takový stav, který byl dosažen dohodou účastníků a respektuje ústavní principy zakotvené v Ústavě České republiky a Listině práv a svobod.

Prosinec 2016

Ing. J V