

POZEMKOVÉ ÚPRAVY A SOUDNÍ PŘEZKUM

IVANA PRŮCHOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek se zabývá problematikou rozhodování pozemkových úřadů v řízeních o pozemkových úpravách, a to s důrazem na soudní přezkum rozhodnutí o schválení návrhu jednoduchých pozemkových úprav a rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav. Předmětem zájmu je i soudní přezkum rozhodnutí, kterým pozemkový úřad rozhoduje rozpor vzniklý z duplicitního zápisu vlastnického práva.

Klíčová slova v rodném jazyce

Pozemkové úpravy, rozhodnutí o schválení návrhu jednoduchých pozemkových úprav, rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav, duplicitní zápis vlastnictví, dualismus práva.

Abstract

This article deals with matters concerning land registries' decision-making in "land adjustments cases". The emphasis is placed on judicial review over decisions about approvals of proposal of simple land adjustments and decisions about approval of proposal of complex land adjustments. Further, the authoress of this article pinpoints the issue of judicial review of decisions that were made within the litigation over "duplicate registration of ownership" issues.

Key words

Land adjustments, decision about approval of proposal concerning simple land adjustments, decision about approval of proposal of complex land adjustments, duplicate registration of ownership, legal dualism.

1. ÚVODNÍ POZNÁMKA

Pozemkové úpravy představují významný nástroj k cíleným změnám vztahů v území. Svoji povahou jsou nástrojem, který zasahuje jak do veřejnoprávních, tak do soukromoprávních vztahů. Tato skutečnost tak ovlivňuje jejich povahu a vyvolává i otázky ve vztahu k možnému soudnímu přezkumu rozhodnutí, která jsou v řízení o pozemkových úpravách přijímána.

Právní úprava pozemkových úprav je obsažena v zákoně č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“) a prováděcí vyhlášce k němu č. 545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav.

2. ÚČEL A FORMY POZEMKOVÝCH ÚPRAV

Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jejich přístupnost a využití a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi

zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodního hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako závazný podklad pro územní plánování.

Právní úprava počítá s jednoduchými pozemkovými úpravami a komplexními pozemkovými úpravami.

Forma jednoduchých pozemkových úprav se využívá v případech, kdy je nutné vyřešit pouze některé hospodářské nebo ekologické potřeby v krajině nebo když se pozemkové úpravy mají týkat jen části katastrálního území. Jednoduchými pozemkovými úpravami lze provést i upřesnění nebo rekonstrukci přídělů půdy přidělené ve smyslu dekretů prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 28/1945 Sb. a zákonů č. 142/1947 Sb. a č. 46/1948 Sb.

V ostatních případech je vhodné provádět pozemkové úpravy formou komplexních pozemkových úprav. Vzájemný vztah ukončených jednoduchých pozemkových úprav a eventuálně časově a věcně navazujících komplexních pozemkových úprav zákon o pozemkových úpravách výslovně neřeší. Lze však zdůraznit, že výsledky jednoduchých pozemkových úprav by měly být východiskem pro tvorbu návrhu komplexních pozemkových úprav. To ovšem neznamená, že by v průběhu řízení o komplexních pozemkových úpravách nemohly být poměry, které byly v území nastoleny jednoduchými pozemkovými úpravami, uspořádány nově.

3. ROZHODNUTÍ V RÁMCI POZEMKOVÝCH ÚPRAV A JEJICH SOUDNÍ PŘEZKUM

Řízení o pozemkových úpravách je speciálním správním řízením. Navíc se jedná o řízení „dvouetapovité“, neboť jak v řízeních o jednoduchých pozemkových úpravách, tak v řízení o komplexních pozemkových úpravách je nejprve schvalován návrh jednoduché či komplexní pozemkové úpravy. Nutno zdůraznit, že obsahem rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav je právě řešení jak veřejnoprávních, tak soukromoprávních vztahů.

V návaznosti na toto rozhodnutí jsou posléze přijímána pozemkovým úřadem rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv, popřípadě o zrušení nebo zřízení věcného břemene. Tato rozhodnutí již směřují do sféry soukromoprávní. Pozemkový úřad je při jejich přijímání vázán pravomocným rozhodnutím o schválení návrhu pozemkových úprav. Ve vztahu k rozhodování o výměně či přechodu vlastnických práv, rušení či zřizování věcného břemene o nich pozemkový úřad rozhoduje autoritativně.

V daných souvislostech se proto nabízí otázka, jak řešit otázku eventuálního soudního přezkumu výše uvedených rozhodnutí pozemkového úřadu.

O tom, že se nejedná o otázku neaktuální, svědčí dosavadní judikatura. Nutno uvést, že v současné době existuje již ustálená judikatura vytvořená v návaznosti na rozhodování zvláštního senátu, zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který se opakovaně zabýval ve vztahu k rozhodnutím pozemkového úřadu, která vyplývají z řízení o pozemkových úpravách, otázkou, zda rozhodování o žalobách proti těmto rozhodnutím mají soudy ve správním soudnictví či soudy podle páté části občanského soudního řádu.

Zvláštní senát vyšel při svých úvahách o soukromoprávním či veřejnoprávním charakteru správních rozhodnutí o schválení návrhu jednoduchých pozemkových úprav (srov. např.

usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 20. března 2007, čj. Konf 35/2006-8), schválení návrhu komplexních pozemkových úprav (srov. např. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 29. května 2007, čj. Konf 14/2007-5) rozhodnutí o přechodu vlastnických práv (srov. např. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 4. června 2008, čj. Konf 32/2007-6) ze zájmové teorie, jejíž podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé, přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota než zájmům soukromým.¹ Ve vztahu k pozemkovým úpravám a ve vazbě na všechna výše uvedená rozhodnutí zdůraznil, že v právní úpravě je vyjádřen veřejný zájem na provedení pozemkových úprav. Nutno poznamenat, že v prvním polistopadovém zákoně o pozemkových úpravách, kterým byl zákon č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech nebyl výslovně veřejný zájem zakotven, ale z povahy pozemkových úprav byl zřejmý. V současné době zákon č. 139/2002 Sb. výslovně při vymezování účelu a cíle pozemkových úprav stanoví, že se realizují ve veřejném zájmu. Za nejvýznamnější otázku, s kterou je třeba při hledání charakteru rozhodování pozemkových úřadů v rámci pozemkových úprav je pak otázka, jak se vypořádat s tím, že správní orgán v tomto případě autoritativně zasahuje do vlastnických práv. K této otázce zvláštní senát dospěl k závěru, že v daných souvislostech se jedná ve vztahu k rozhodnutím pozemkového úřadu ne o řešení sporu o vlastnické právo, ale o přezkum vrchnostenského rozhodnutí o jiné úpravě vlastnických práv, kdy vlastníci nevedou spor o vlastnictví mezi sebou, ale brojí proti zákonnosti rozhodnutí správního orgánu, které bylo vydáno ve veřejném zájmu. Mám za to, že s názory výše uvedenými se lze ztotožnit. Ve vztahu k rozhodnutí o schválení návrhu jednoduchých pozemkových úprav a k rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav je třeba podle mne uvést, že se jimi rozhoduje i o jiných otázkách. Jmenovitě jde o změny druhu pozemků, výstavbu cest atd. Pokud tato rozhodnutí mají dopady do majetkoprávní sféry, rozhoduje se návazně i o výměně či přechodu vlastnických práv, případně o zřízení či zrušení věcných břemen. Zjevně se tak jedná o rozhodnutí smíšené povahy. Lze si jen stěží představit, že by se při přezkumu těchto rozhodnutí rozhodovalo jinde než v rámci správního soudnictví.

Samostatnou pozornost si zasluhuje problematika související s řešením problematiky duplicitního zápisu vlastnictví k pozemku v rámci pozemkových úprav. Právní úprava vychází z toho, že v rámci řízení o pozemkových úpravách může nastat situace, kdy bude zjištěno, že u některých pozemků nebo jejich částí jsou v katastru nemovitostí zapsány jako vlastníci 2 nebo více osob, přičemž se nejedná o spoluvlastnictví. V tomto případě je na pozemkovém úřadu, aby na základě posouzení listin osvědčujících vlastnictví k pozemku navrhl dotčeným osobám způsob řešení stávajícího zápisu duplicitního vlastnictví dohodou. Pro případ, že rozpor vyplývající z duplicitního zápisu vlastnictví nebude vyřešen dohodou dotčených osob, rozhodne o této otázce pozemkový úřad z úřední povinnosti. Právní úprava v tomto případě výslovně v § 13 odst. 5 zákona o pozemkových úpravách stanoví, že proti tomuto rozhodnutí pozemkového úřadu mohou osoby, jichž se rozhodnutí týká, podat opravný prostředek k soudu. Daná situace nebyla podle mne dostupných informací dosud judikována. Pro případ soudního přezkumu rozhodnutí o řešení duplicitního zápisu vlastnictví pozemkovým úřadem jsem toho názoru, že se jedná o jinou situaci než v případě autoritativního rozhodování pozemkového úřadu o vlastnictví v rozhodnutí o schválení návrhu jednoduchých či komplexních pozemkových úprav a v rozhodnutí o přechodu či výměně vlastnických práv. V tomto případě jde naopak o případ sporu o vlastnické právo.

¹ Srov. Hoetzel, J. Dualismus právní, in: Slovník veřejného práva československého, svazek I., s. 493 a násl.

Z této skutečnosti by měl podle mne vyplynout i závěr o soudním přezkumu, a to ve prospěch přezkoumání rozhodnutí pozemkového úřadu ve věci duplicity v rámci přezkumu podle části páté občanského soudního řádu, neboť se svojí povahou jedná o rozhodnutí orgánu veřejné moci ve věci soukromoprávní. Nakolik je tento názor akceptovatelný, ukáže podle mne teprve konkrétní aplikační praxe.

4. ZÁVĚR

Cílem příspěvku bylo poukázat na úskalí spojená se soudním přezkumem rozhodnutí pozemkových úřadů, která souvisejí s řízeními o pozemkových úpravách. Ve shodě s již relativně ustálenou judikaturou se autorka kloní k tomu, že je správný závěr o tom, že rozhodnutí o návrhu jednoduchých pozemkových úprav, rozhodnutí o návrhu komplexních pozemkových úprav a rozhodnutí o přechodu či výměně vlastnického práva a rozhodnutí o zřízení či zrušení věcného břemene jsou soudně přezkoumatelná v rámci správního soudnictví. Naopak rozhodnutí pozemkového úřadu ve věci řešení duplicitních zápisů vlastnického práva v rámci řízení o pozemkových úpravách spadá do přezkumu podle části páté občanského soudního řádu.

Literatura:

- Hoetzel, J. Dualismus právní, in: Slovník veřejného práva československého, svazek I., s. 493 a násl.

Kontaktní údaje na autora – email:

Ivana.Pruchova@law.muni.cz