

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Aleš Sova

Rozhodování správních orgánů o pochybnostech

Disertační práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci na téma „Rozhodování správních orgánů o pochybnostech“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

Za konzultace a pomoc při zpracování této práce děkuji své školitelce doc. JUDr. Olze Pouperové, Ph.D.

Tato práce byla zpracována podle právního stavu aktuálního ke dni tohoto prohlášení.

V Ostravě dne 29. 2. 2020

JUDr. Aleš Sova

# Obsah

Obsah.....	3
Úvod.....	6
1. Představení institutu rozhodování v pochybnostech .....	10
2. Historie rozhodování pochybností.....	13
3. Rozhodování pochybností v zahraničí a v rámci Evropské unie.....	16
4. Stručnost právní úpravy rozhodování pochybností .....	20
5. Ústavněprávní souvislosti rozhodování pochybností .....	23
5.1. Zákonnost.....	25
5.2. Příznivé životní prostředí .....	26
5.3. Vlastnické právo.....	27
5.4. Soudní ochrana.....	29
5.5. Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost .....	32
5.6. Zohlednění tradiční dělby státní moci při rozhodování pochybností .....	32
6. Judikatura správních soudů a ústavní stížnosti v souvislosti s rozhodováním pochybností .....	36
6.1. Skutečný stav jako výchozí stav věci pro rozhodování pochybností .....	37
6.2. Význam evidenčního stavu věci a stavu věci v minulosti při rozhodování pochybností .....	41
6.3. Shrnutí závěrů judikatury pro rozhodování pochybností .....	45
7. Rozhodování pochybností z procesního pohledu .....	47
7.1. Zahájení řízení.....	48
7.2. Účastníci řízení.....	53
7.3. Pochybnosti o účastenství v řízení podle správního řádu.....	54
7.4. Dokazování .....	58
7.5. Společné řízení a rozhodnutí.....	61
7.6. Řízení o určení právního vztahu.....	63
7.7. Skončení řízení.....	64
7.8. Shrnutí procesních projevů rozhodování pochybností .....	66
8. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku.....	68
8.1. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku v rámci oblastí ochrana zemědělského půdního fondu a lesní hospodářství.....	68
8.2. Rozhodování pochybností o nemovitostech podle zákona o půdě.....	73
9. Řízení o určení právního vztahu – veřejně přístupné účelové komunikace .....	76
9.1. Problematika veřejně přístupných účelových komunikací pohledem Ústavního soudu .....	76
9.2. Problematika veřejně přístupných účelových komunikací pohledem Nejvyššího správního soudu .....	79
9.3. Shrnutí k řízení o určení právního vztahu - veřejně přístupné účelové komunikace .....	84

10.	Rozhodování pochybností v odpadovém hospodářství .....	86
10.1.	Rozhodování pochybností o věci jako odpadu.....	86
10.2.	Rozhodování pochybností o věci jako odpadu podle judikatury správních soudů.....	88
10.3.	Nerozhodování pochybností o zařízení k nakládání s odpady .....	90
10.4.	Rozhodování pochybností o věci jako odpadu de lege ferenda a předpoklad existence odpadu.....	92
10.5.	Rozhodování pochybností o výrobku jako obalu .....	94
11.	Rozhodování pochybností při posuzování vlivů na životní prostředí .....	96
12.	Rozhodování pochybností ve vodním hospodářství.....	100
12.1.	Rozhodování pochybností ve vodním hospodářství z procesního pohledu.....	103
12.2.	Rozhodování pochybností o povrchových nebo podzemních vodách .....	108
12.3.	Rozhodování pochybností o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami .....	110
12.4.	Rozhodování pochybností o odpadních vodách.....	111
12.5.	Rozhodování pochybností o vodním toku, korytě vodního toku a souvisejících právech a povinnostech.....	114
12.6.	Rozhodování pochybností o vodním díle a o povinnostech souvisejících se stavbou k vodohospodářským melioracím .....	117
12.7.	Rozhodování pochybností v souvislosti s povodněmi .....	124
12.8.	Rozhodování pochybností o čištěných odpadních vodách.....	126
12.9.	Rozhodování pochybností o správci vodního díla nebo pozemku státu.....	127
12.10.	Rozhodování pochybností o veřejných vodovodech a kanalizacích .....	128
12.11.	Shrnutí k rozhodování pochybností ve vodním hospodářství .....	130
13.	Rozhodování pochybností v rybářství.....	132
14.	Rozhodování pochybností v myslivosti .....	138
15.	Rozhodování pochybností o zbraních a střelivu.....	144
16.	Rozhodování pochybností v horním právu .....	147
16.1.	Rozhodování pochybností podle horního zákona .....	147
16.2.	Rozhodování pochybností podle zákona o hornické činnosti .....	149
16.3.	Rozhodování pochybností podle zákona o geologických pracích.....	152
17.	Rozhodování pochybností při ochraně přírody a krajiny .....	154
18.	Rozhodování pochybností při nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty .....	156
19.	Nerozhodování pochybností v oblasti ochrany ovzduší.....	158
20.	Rozhodování pochybností v oblasti integrované prevence .....	160
21.	Rozhodování pochybností v oblasti léčiv.....	163
22.	Rozhodování pochybností ve stavebním právu.....	166
22.1.	Odstraňování pochybností o stavbě či zařízení .....	166

22.2.	Odstraňování pochybností v souvislosti s rozlišováním stavebních úřadů .....	167
22.3.	Rozhodování pochybností o zástupci veřejnosti .....	169
22.4.	Odstraňování pochybností o stavebním úřadu pro neukončená řízení podle přechodných ustanovení .....	172
23.	Rozhodování pochybností v živnostenském podnikání .....	173
24.	Rozhodování pochybností v puncovníctví .....	175
25.	Rozhodování pochybností v metrologii .....	177
26.	Rozhodování pochybností v zeměměřictví .....	179
27.	Rozhodování pochybností o poštovních službách.....	182
28.	Rozhodování pochybností v oblasti elektronických komunikací .....	187
29.	Rozhodování pochybností v oblasti nouzových zásob.....	189
30.	Rozhodování pochybností v rámci vysokého školství .....	191
31.	Celkové vyhodnocení případů rozhodování správních orgánů v pochybnostech .....	193
	Závěr .....	197
	Seznam použitých zdrojů .....	200
	Literatura .....	200
	Právní informační systémy.....	202
	Právní předpisy.....	203
	Judikatura .....	207
	Ostatní .....	211
	Abstrakt .....	213
	Abstract .....	214
	Seznam klíčových slov.....	215
	Keywords list .....	216

## Úvod

Tato práce se věnuje problematice rozhodování pochybností správními orgány. Jedná se o situaci, kdy text zákona zpravidla používá slovní spojení, že „v pochybnostech“ rozhodne správní orgán. Významově jde o rozhodování „o pochybnostech“. Nejedná se o meritorní rozhodování jiné věci za stavu pochybností, nýbrž přímo o meritorní rozhodnutí pochybností. Nejedná se o jakékoli obecné pochybnosti či dokonce zpochybňování rozhodování správních orgánů. Tato práce se týká rozhodování pochybností v případech, kdy zákon rozhodování v pochybnostech výslovně upravuje.

Rozhodování o pochybnostech je právní teorií dosud spíše opomíjenou problematikou, respektive není jí věnována taková pozornost, jakou by si pro svůj význam zasloužila. Snahou autora této práce je tento stav alespoň částečně napravit, neboť lze tuto materii shledat zajímavou a významnou pro právní vědu i pro praxi. Vždyť rozhodnutí pochybnosti má v konečném důsledku dopad do sféry osoby, které se týká. Tato práce má přitom potvrdit či vyvrátit související hypotézy.

Tato práce identifikuje jednotlivé zákony v různých oblastech veřejné správy,<sup>1</sup> které tuto problematiku obsahují, přičemž již na úvod lze předeslat, že se jedná o problematiku zpravidla s kusou právní úpravou, ale četným výskytem. Zkoumány jsou projevy a důsledky přílišné strohosti zvoleného legislativního řešení. Právě přílišná stručnost právní úpravy vyvolává mnoho otázek při její aplikaci.

Správní orgány pak při svém rozhodování musí vycházet především ze závěrů rozhodnutí správních soudů, pokud již tyto soudy zodpověděly související výkladové otázky. Proto je v této práci věnována pozornost dosavadní judikatuře správních soudů k tomuto tématu, včetně otázky, zda ji lze považovat za ustálenou, nebo spíše za stále se vyvíjející. Právě pomoci závěrů správních soudů lze nacházet kritéria rozhodná k odstranění pochybností.

Opomenuty nejsou ani ústavněprávní souvislosti, které rozhodování v pochybnostech má. Zkoumány jsou zejména z pohledu, jak mohou napomoci správné aplikaci stručných právních norem svěřujících rozhodování pochybností správním orgánům.

---

<sup>1</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 samosprávných 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 odpadové hospodářství. Rozlišování oblastí veřejné správy předpokládá v souvislosti s institutem společného řízení § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Práce se zabývá nejen hmotněprávní úpravou, ale i procesní úpravou rozhodování pochybností. Zabývá se stávajícími procesními instituty pro rozhodování v pochybnostech a jejich aplikací při tomto rozhodování. Otázka je, jak se obecná pravidla správního procesu uplatňují při rozhodování v pochybnostech a zda jsou dostatečná. Například je zcela základní správné rozlišování situací, kdy řízení o pochybnostech je zahajováno na žádost a kdy z moci úřední, a to podle osoby podatele a jeho vztahu k předmětu řízení. Předestřená strohost právní normy o rozhodování pochybností může vyvolávat otázky při aplikaci obecně platných procesních pravidel v souvislosti s touto problematikou.

Uvážit je rovněž třeba, zda rozhodování v pochybnostech již ze své podstaty nepředstavuje riziko zneužívání práva a obcházení zákona. Práce shrnuje dosavadní poznatky o této problematice a na základě nich má za cíl dovést a stanovit postup rozhodování správních orgánů o pochybnostech, který bude souladný s právní úpravou a eliminuje související případné riziko zneužívání práva a obcházení zákona.

Neopomenutelnou otázkou je, zda právní institut rozhodování pochybností je jen specifikem českého právního řádu, nebo jej lze najít i v zahraniční právní úpravě. Pokud nejde jen o české specifikum, nabízí se otázka případného vzájemného ovlivňování právních úprav.

V neposlední řadě, respektive z časového pohledu v řadě první, jde o otázku, zda jde o právní institut, který má historické kořeny, nebo se jedná o zohlednění potřeb až současné doby. Otázkou také je, nakolik je rozhodování v pochybnostech stále aktuální.

V případě shledání potřeby změny stávající právní úpravy je žádoucí zabývat se také návrhy *de lege ferenda*.

Potvrzení či vyvrácení těchto výchozích myšlenek a otázek se prolíná obsahem této práce. Je žádoucí zaobírat se institutem rozhodování v pochybnostech z pohledu, nakolik jde o samostatný institut správního práva, nebo lze-li jej srovnat či dokonce i podřadit pod instituty jiné, především pak ve vztahu k řízení o určené právního vztahu.

Práce je zpracována prostřednictvím juristického přístupu. Využívá tedy metody právního výkladu. Práce je výzkumného i přehledového charakteru a využívá metodu analýzy i syntézy. Pokud jde o přehledy, je záměrem této práce shrnout a představit případy rozhodování v pochybnostech, včetně relevantní recentní judikatury k této problematice. Současně se práce nevyhýbá bližší analýze těchto ustanovení a judikátů. Použita je také komparativní metoda.

Lze tedy shrnout, že předestřenými otázkami odstraňování pochybností se práce zabývá nejprve obecně, a to z pohledu projevů právní úpravy sledované problematiky v České republice, včetně zohlednění historických souvislostí této právní úpravy a odpovídající právní úpravy v zahraniční a v rámci práva Evropské unie a včetně formálně procesních souvislostí

této problematice, vlivu judikatury správních soudů a existujících rozhodnutí Ústavního soudu k této problematice, jakož i ústavněprávní konformity a případných návrhů na změnu právní úpravy. Následně jsou v této práci identifikovány konkrétní případy rozhodování v pochybnostech v rámci právní úpravy České republiky, přičemž tyto jsou vyhodnoceny pomocí poznatků získaných v již popsanych souvislostech a v obdobné struktuře jako u obecného vyhodnocení této problematiky. Pozornost je přitom věnována také tomu, zda je volba institutu rozhodování v pochybnostech provedená pro ten který případ zákonodárcem vhodná pro řešení dané situace, popřípadě který jiný institut správního práva než rozhodování v pochybnostech by byl pro předpokládanou situaci vhodnější, eventuálně zda je vůbec důvodná potřeba samostatného rozhodování pochybností. Práce tak má jakousi obecnou a zvláštní část, byť takové striktní rozlišení použito není, když práce pouze vychází z obecného ke konkrétnímu, přičemž pojednání v jednotlivých kapitolách na sebe nejen navazují, ale také se vzájemně ovlivňují.

Obecné vyhodnocení problematiky rozhodování v pochybnostech je provedeno především na příkladu rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Na tomto příkladu rozhodování v pochybnostech lze nejlépe vyhodnotit předestřené projevy takového rozhodování, neboť k němu existuje nejvíce pramenů, zejména pak ve vztahu k rozhodování pochybností poměrně četná a postupným vývojem propracovaná judikatura správních soudů<sup>2</sup> s precedenčními výkladovými pravidly.

Tato práce vychází nejen z teoretických poznatků, které autor práce získal, nýbrž také z praktických zkušeností a poznatků autora, kterému je profesně blízká problematika práva na úsecích životní prostředí a zemědělství z pohledu veřejné správy. Problematika rozhodování v pochybnostech ovšem překračuje tyto úseky veřejné správy, respektive se vyskytuje i v mnoha dalších.

Závěry této práce jsou využitelné pro teoretické poznání zkoumané právní úpravy, ale současně jsou získané poznatky využitelné i v praxi. Užitečné jsou přitom nejen pro správní orgány, potažmo i správní soudy, ale i pro fyzické osoby a právnické osoby, jichž se zkoumaná problematika týká. Například tedy pro vlastníky pozemků z pohledu rozhodování pochybností o charakteru pozemku, pro vlastníky movitých věcí z pohledu rozhodování

---

<sup>2</sup> Například lze uvést usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 230/2015-34, ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46, nebo ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61; všechny jsou, stejně jako i další rozhodnutí správních soudů uvedená v této práci, dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



pochybností o věci jako odpadu atd. Výsledky práce lze využít také pro zákonodárnou činnost, zejména pokud jde o návrhy budoucí právní úpravy.

# 1. Představení institutu rozhodování v pochybnostech

Pochybnost není pojem ryze právní, respektive jde spíše o psychologickou či filozofickou záležitost. Představuje nejistotu nebo nedůvěru ohledně stavu věci.

Existence pochybnosti může mít právní souvislosti i následky. Předpokládá to již zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), který v § 4 odst. 2 stanoví: „Činí-li právní řád určitý následek závislým na něčí vědomosti, má se na mysli vědomost, jakou si důvodně osvojí osoba případu znalá při zvážení okolností, které jí musely být v jejím postavení zřejmé. To platí obdobně, pokud právní řád spojuje určitý následek s existencí pochybnosti.“

Rozhodování v pochybnostech je nutno odlišit od situací, kdy zákon předpokládá existenci pochybností, ale současně je sám rovnou odstraňuje.<sup>3</sup> Rozhodování pochybností je nezbytné odlišovat rovněž od rozhodování za stavu pochybnosti, které je známo od nepaměti. Připomenout lze notoricky známou zásadu římského práva *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného), což je právní zásada, která stanovuje povinnost soudu rozhodovat ve prospěch obžalovaného, pokud o jeho vině existují pochybnosti, které nelze odstranit. Toto ovšem není případ autoritativního rozhodnutí oněch pochybností, nýbrž jde o rozhodnutí jiné otázky (otázky viny, respektive nevinu) v důsledku neodstranitelné pochybnosti.

Institut rozhodování v pochybnostech není vlastní pouze správnímu právu. V pochybnostech rozhodují také soudy, dokonce i Ústavní soud. Podle § 92 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhoduje tento soud „v pochybnostech, zda mandát poslance nebo senátora zanikl z důvodů uvedených v čl. 25 písm. d) nebo f) Ústavy“. Ostatně i ona sama tento institut zná.<sup>4</sup> Nejčastější výskyt rozhodování v pochybnostech je však v rámci správního práva, jak je o tom pojednáno v této práci, a v rámci něj představuje svébytný institut.

V prostředí práva je 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

---

<sup>3</sup> Například podle § 34 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, pro případ pochybností platí následující. „V pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení.“

<sup>4</sup> Právě podle jejího čl. 87 odst. 1 písm. f) Ústavní soud rozhoduje v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25.

chráněna práva a povinnosti dotčených osob,<sup>5</sup> kterých se rozhodování pochybností týká, a naplňována jejich legitimní očekávání.

Samostatné kapitoly této práce jsou věnovány rovněž pojednání o tom, že se jedná o institut nejen český, ale zná jej i zahraniční právní úprava, a z historického pohledu se nejedná o institut nijak nový.

Po formální stránce se rozhodování v pochybnostech 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>6</sup>

V této práci, kdy je pojednáno o rozhodování pochybností správními orgány, je použito slovo „rozhodování“ 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 základních souvislostech vztahuje na rozhodování správních orgánů, je nutno vztáhnout i na méně formální postupy správních orgánů. Vychází se přitom z toho, že v základu, respektive na ústavní úrovni je upraveno uplatňování státní moci a nejsou v této souvislosti rozhodné konkrétní formy tohoto uplatňování.

Předpokladem rozhodování pochybnosti je to, že pochybnost není jen subjektivní povahy, neboť relevantní pro rozhodování správního orgánu hájícího veřejný zájem v dané oblasti veřejné správy má být pochybnost, která má objektivní charakter. Zpravidla tedy půjde o takovou pochybnost o stavu věci, kdy na první pohled není zřejmý správný stav věci, a to ani posuzujícímu správnímu orgánu.

Podle judikatury správních soudů, jejímuž rozboru se tato práce dále podrobně věnuje, je rozhodnutí v pochybnostech deklaratorní povahy. Závazně deklaruje, jaká práva a povinnosti na dotčenou osobu dopadají, respektive jakému právními režimu je například podřazena

---

<sup>5</sup> Tato práce používá označení „dotčené osoby“ ve smyslu legislativní zkratky podle § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, tedy jako osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (zde rozhodování v pochybnostech).

<sup>6</sup> Blíže ohledně správních aktů, včetně podobných úkonů, viz například STAŠA, Josef. Část třetí, kapitola IX. Správní akty. In HENDRYCH, Dušan 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, Filip. Kapitola 12. Územní plánování. In SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 233.

posuzovaná věc, kterou ona dotčená osoba vlastní, popřípadě užívá. Tedy, jde-li o pozemek určený k plnění funkcí lesa nebo je-li věc odpadem atd.

Byť zákonodárce příslušnou právní normu zpravidla tvoří pomocí slovního obratu, že se rozhoduje „v pochybnostech“, tedy pomocí množného čísla, neznamená to, že by vždy muselo být pochybností více nebo alespoň dvě. Respektive více důvodů, z nichž pochybnost vyvěrá. I jen jedna skutečnost, jeden důvod může založit pochybnost o stavu věci. Neboť i taková pochybnost je nežádoucí a je nezbytné obnovit právní jistotu. Převážně ovšem půjde o „pochybnosti“ založené více důvody.

Nejlépe lze rozhodování pochybností představit právě na konkrétních příkladech. Blíže je nezbytné představit rozhodování pochybností o charakteru pozemku, které již bylo avizováno v úvodu jako pro tuto práci referenční. Na pozemku, který je podle katastrální evidence součástí zemědělského půdního fondu coby trvalý travní porost, jsou různé vzrostlé dřeviny, ať už náletové nebo uměle vysázené, a stav na pozemku vypadá jako les. Ze zběžného pohledu bez znalosti konkrétních souvislostí vyvolává tato situace objektivní pochybnost a otázku, co je tedy správně. Jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, nebo o zemědělskou půdu? Takový případ, když pozemek je nějak administrativně evidovaný a jinak vypadá jeho faktický stav, obsahuje hned dvě skutečnosti odůvodňující pochybnost. Jednou z těchto skutečností je evidenční stav pozemku a jednou je faktický stav pozemku. Pochybování o charakteru pozemku je dáno střetem těchto vzájemně rozporných skutečností.

Právní úprava rozhodování popsané situace se nachází 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“), a jeho § 15 písm. a) svěřujícím rozhodovací kompetenci o tom, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, 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“), a jeho § 48 odst. 1 písm. a) svěřujícím rozhodovací kompetenci o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rovněž obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.<sup>7</sup>

Na příkladu této právní úpravy lze chronologicky zkoumat historii rozhodování pochybností za poměrně dlouhé období, jak o tom pojednání následuje.

---

<sup>7</sup> Viz též SOVA, Aleš. Shrnutí pravidel rozhodování pochybností o PUPFL podle judikatury. *Lesnická práce. Časopis pro lesnicko-dřevařskou vědu a praxi*. Kostelec nad Černými lesy: Lesnická práce s.r.o., ročník 98, únor 2019, s. 32 – 34. ISSN 0322-9254. Dostupné z [www.lesprace.cz](http://www.lesprace.cz).

## 2. Historie rozhodování pochybností

Při zpracovávání této práce došlo neoddelitelně na otázku, zda má rozhodování správních orgánů v pochybnostech historické kořeny, nebo zda je rozhodování pochybností odrazem potřeb až současné doby. Výskyt takového rozhodování lze zrekapitulovat následovně, přičemž stranou nezůstala ani rakouská právní úprava, která českou právní úpravu i v tomto ovlivnila.

Zkoumáním historického vývoje této právní úpravy, a to při retrospektivním pohledu směrem od současné právní úpravy postupně zpětně do historie, lze dospět k následujícím zjištěním.

Citované ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu není založeno až současnou právní úpravou. Obsahoval jej už předchozí zákon č. 53/1966 Sb., který v § 1 odst. 3 stanovil, že „o tom, že jde podle odstavců 1 a 2 o součást zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech okresní národní výbor“. Také ještě starší zákon č. 48/1959 Sb. obsahoval v § 3 ustanovení, že „o tom, že jde podle § 2 odst. 1 o součást zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech výkonný orgán okresního národního výboru“. Předchozí vládní nařízení č. 55/1951 Sb., o rozšíření plochy orné půdy a zajištění půdy pro zemědělskou výrobu, už obdobné ustanovení neobsahuje; ostatně bylo o tom, že okresní národní výbor autoritativně určoval přeměnění zemědělské půdy na ornou půdu.

Pokud jde o lesní zákon, ten předchozí č. 61/1977 Sb. stanovil v § 2 odst. 3, že „v pochybnostech, zda jde o pozemek náležející do lesního půdního fondu podle odstavce 1, rozhoduje orgán státní správy lesního hospodářství“. Takové rozhodování předpokládal v § 3 i lesní zákon č. 166/1960 Sb., podle kterého „o tom, že jde podle § 2 odst. 1 o součást lesního fondu, rozhoduje v pochybnostech okresní národní výbor“. Tomuto zákonu předcházela císařský patent č. 250/1852 ř. z., jímž se vydává lesní zákon (dále jen „císařský patent č. 250/1852 ř. z.“). Tento patent založil moderní lesní právo a v § 18 stanovil následující. „Vzejdouli při lesích, které jsou nějakou služebností lesní zavázány, pochybnosti, nesnáze a rozepře strany toho, zdaliž se na ně vztahují ustanovení v §§ předešlých obsažená, rozhodovati mají v příčině jich úředové političtí, aniž se připouští cesta právní.“

Institut rozhodování v pochybnostech je znám i v rámci dalších oblastí výkonu státní správy,<sup>8</sup> jak je o nich pojednáno v této práci dále. V oblasti lesního hospodářství byl tento výskyt ovšem zjištěn jako nejstarší.

S ohledem na historickou provázanost někdejšího společného státu a právní úpravy byla pro bližší výzkum zvolena ze zahraničních právních úprav právě rakouská právní úprava. Předchůdcem základní části současné rakouské právní úpravy byl již zmíněný císařský patent č. 250/1852 ř. z. Rakouský lesní zákon z roku 1975<sup>9</sup> také zná v § 5 rozhodování pochybností, jestli je pozemek lesem. Podle něj lze řízení zahájit z moci úřední i na návrh a dokonce 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. V § 23 tohoto zákona pak je upraveno rozhodování pochybností, zda se jedná o les ochranný. Jak je tedy patrné, byť česká právní úprava i rakouská právní úprava měly shodné východisko, rakouská právní úprava se vyvinula v propracovanější právní normu. Přinejmenším není tak strohá, jako je česká právní úprava.

Historie se do rozhodování pochybností promítá i z jiného úhlu pohledu. Nikoli přímo z pohledu historie tohoto institutu, ale z pohledu historie věci, se kterou souvisí odstraňované pochybnosti. Tedy minulost faktického či evidenčního stavu věci. Ve vztahu k tomu proběhl samostatný postupný „historický“ vývoj v judikatuře českých soudů ohledně rozhodování pochybností. Podrobně je o tom pojednáno dále, ale na tomto místě lze poznamenat, že je možné vysledovat v rámci rozhodnutí správních soudů vztahujících se k rozhodování v pochybnostech 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 nakonec na to, že je třeba zkoumat všechny souvislosti, například historickou dokumentaci, tedy zkoumat, jak ke skutečnému stavu pozemku došlo a zda se tak nestalo v rozporu se zákonem.

Z popsaného historického vývoje je patrné, že se autoritativní rozhodování pochybností vyvinulo, respektive do právního řádu dostalo, v důsledku zkušeností a praktické potřeby státu umět takové situace řešit, pochybnosti odstranit a tím deklarovat práva a povinnosti dotčených osob. Lze přijmout dílčí závěr, že rozhodování pochybností má historické kořeny

---

<sup>8</sup> Například zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zná hned několik možných situací pochybností, které bývá třeba rozhodnout.

<sup>9</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.).

a znalo jej rakouské lesní právo již v 19. století, přičemž bylo převzato také do českého práva, kde přetrvává dodnes.

### 3. Rozhodování pochybností v zahraničí a v rámci Evropské unie

Již z pojednání o historii rozhodování pochybností vyplynulo, že nejde jen o český právní institut. Dokonce lze konstatovat, že z pohledu českého práva se jedná o dědictví z předchozí společné právní úpravy rakouské.

O významu problematiky rozhodování pochybností svědčí rovněž skutečnost, že se neprojevuje jen v českém právu, ale i v právu zahraničním.<sup>10</sup> Také jiné státy potřebují odstraňovat pochybnosti, které se i u nich vyskytují. Proto se tato práce věnuje tématu i z tohoto pohledu.

Jedná se například o již předestřenou problematiku rozhodování pochybností o charakteru pozemku, tedy zda jde o součást zemědělského půdního fondu, nebo zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa. Právě tyto otázky, včetně pochybnosti například o tom, zda je věc odpadem, jsou otázky kladené snad v každé rozvinuté společnosti, na které se hledá odpověď v rámci jejího právního prostředí.

Konkrétní výskyty tohoto či srovnatelných institutů lze ukázat na příkladu právních řádů několika států. Navíc lze hledat odpověď na otázku, zda existuje i zde společná právní úprava, respektive právní úprava obsahově či významově shodná v mezinárodním měřítku či na nadnárodní úrovni.

V zahraniční právní úpravě lze rozhodování o pochybnostech nalézt například v bavorském lesním zákoně,<sup>11</sup> a to zda se jedná o les ochranný podle čl. 10 odst. 4. Dále pak například v rakouském zákoně o odstraňování starých ekologických zátěží<sup>12</sup> v § 10, zda se jedná o odpad atd.

S ohledem na historickou provázanost někdejšího společného státu se nabízí přednostně provést bližší srovnání právě české a rakouské právní úpravy. Pokud jde o rakouský lesní zákon z roku 1975,<sup>13</sup> také zná v § 5 rozhodování pochybností, jestli je pozemek lesem. Řízení lze zahájit z moci úřední i na návrh a dokonce platí vyvratitelná domněnka, podle které úřad rozhodne, že se o les jedná, pokud zjistí, že pozemek byl lesem ve smyslu tohoto zákona

---

<sup>10</sup> Viz též SOVA, Aleš. Institut správního práva rozhodování pochybností ve vztahu ke globalizované společnosti. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 43 – 48. ISBN 978-80-88266-32-7. Dostupné z <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2018/>.

<sup>11</sup> 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>12</sup> 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.)

<sup>13</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.)



ke dni podání návrhu nebo předcházejících deset let. V § 23 tohoto zákona pak je upraveno také rozhodování pochybností, zda se jedná o les ochranný. Předchůdcem základní části této právní úpravy byl již zmíněný lesní zákon vydaný císařským patentem č. 250/1852 ř. z., respektive jeho § 18.

Srovná-li se citovaná česká právní úprava lesního zákona o rozhodování pochybností o tom, zda pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, s rakouským lesním zákonem, zda je pozemek lesem, je na první pohled zřejmé, že právní úprava rakouská je propracovanější. Tento závěr lze dovodit jednak z toho, že výslovně předpokládá možnost zahájení řízení i z moci úřední, a jednak z toho, že výslovně předpokládá významnost skutečného stavu pozemku coby lesa, a to i po stanovenou dobu zpětně. Česká právní úprava žádné takové vodítko přímo v zákoně výslovně neuvádí. Zahraniční právní úprava, zejména tedy popsaná rakouská právní úprava, může být svou propracovaností inspirací pro případnou budoucí změnu české právní úpravy rozhodování pochybností.

Obdobně jako literatura česká se také zahraniční literatura tomuto tématu věnuje pouze okrajově.<sup>14</sup> To přesto, že tato problematika je relevantní i přes státní hranice, respektive s rozhodováním pochybností se potýkají i jiné státy než jen Česká republika a její sousedé.

Náhledem do anglosaského právního prostředí lze takový závěr potvrdit, a to i pokud jde o referenční příklad rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Pozemková evidence není cizí ani tomuto právnímu prostředí. Jako příklad lze zmínit anglický Land Registry Act 1862.<sup>15</sup> Ten již v původním znění v čl. 10 stanovil, že totožnost pozemků s parcelami a obsaženým popisem musí být prokázána. Registrující pak měl pravomoc šetřením zjistit správnost druhu, rozlohy a hranic pozemku.<sup>16</sup>

Ať už byly pohnutky pro vytvoření pozemkové evidence v Anglii jakékoli, z pravidel pro to stanovených vyplývá mimo jiné požadavek na správnost takové evidence, potažmo důvěryhodnost, a byla dokonce určena státní autorita, která správnost evidence ověřovala.

---

<sup>14</sup> O existenci rozhodování pochybností v oblasti odpadového hospodářství hovoří, to však opět jen okrajově, například SCHANTL, Gertrud. Die Dissertation DIE BEITRAGSPFLICHTIGE BZW. BEITRAGSFREIE VERWENDUNG VON BAURESTMASSEN, ERDAUSHUB UND BODENAUSHUBMATERIAL IM HINBLICK AUF DIE BESTIMMUNGEN DES ALTLASTENSANIERUNGSGESETZES (AISAG)“. Graz: KARL-FRANZENS-UNIVERSITÄT GRAZ, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Oktober 2008. 227 s.

<sup>15</sup> Dostupné z <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/25-26/53/contents>.

<sup>16</sup> „The identity of the lands with the parcels or descriptions contained in the title deeds shall be fully established; and the registrar shall have power by such inquiries as he shall think fit to ascertain the accuracy of the description and the quantities and boundaries of the lands; and, except in the case of incorporeal hereditaments, a map or plan shall be made and deposited as part of the description.“

Rovněž v tomto právním prostředí tedy lze shledat legitimní i legislativně podchycený zájem na evidenci druhu pozemku bez pochybností a na odstraňování takových případných pochybností.

V tomto směru lze navázat zmínkou o právní úpravě v rámci Evropské unie. Na evropské úrovni sice nelze hovořit o rozhodování pochybností ve smyslu předmětu této práce, s tím se lze ovšem setkat u jednotlivých členských států, jak bylo popsány příklady demonstrováno.

Pro sjednocení právní úpravy v rámci Evropské unie i v případech, kdy je nutno rozhodnout pochybnosti o charakteru pozemku, může přispět již existující spolupráce katastrálních úřadů členských zemí. Existují dvě sítě katastrů nemovitostí provozované na evropské úrovni, a to Evropská pozemková informační služba (EULIS) a Evropské sdružení katastrů nemovitostí (ELRA).

„ELRA je neziskové sdružení řídicí se belgickými právními předpisy, které sdružuje 29 organizací zastupujících katastry nemovitostí 22 evropských členských států. Jeho primárním účelem je rozvoj evidence pozemků a porozumění její úloze na kapitálovém trhu a trhu s nemovitostmi.“<sup>17</sup>

Byť tato spolupráce je prioritně směřována na evropský realitní trh, je jasné, že za účelem jeho řádného fungování není možné, aby byly pochybnosti o předmětech transakcí na tomto trhu, tedy i tom, jakého druhu je předmětný pozemek. Jelikož se však takovým pochybnostem v důsledku reálného světoběhu<sup>18</sup> nedá zcela předcházet, jsou žádoucí právní nástroje na jejich odstranění. Zde dokonce v celoevropském měřítku.

Například v oblasti odpadového hospodářství existuje společná právní úprava Evropské unie. Zmínit lze především Směrnicí Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic. Na této úrovni však není v rámci právní úpravy zmíněno rozhodování pochybností o tom, zda věc je odpadem, a děje se tak až na úrovni členských států; jak byly zmíněny právní úpravy česká nebo rakouská. To vše přes skutečnost, že i zde lze dohledat shodnou potřebu pochybnosti o věci jako odpadu řešit.

Při zabývání se problematikou rozhodování o pochybnostech obecně je třeba připomenout, že podstatná je žádoucí právní jistota, kterou má právo přinášet. Proto za účelem nastolení právní jistoty obsahuje právo možnosti, jak vzniklé situace řešit

---

<sup>17</sup> Portál evropské e-justice. *Katastry nemovitostí na evropské úrovni*. [cit. 25. 5. 2018]. Dostupné z [https://e-justice.europa.eu/content\\_land\\_registers\\_at\\_european\\_level-108-cs.do](https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_at_european_level-108-cs.do).

<sup>18</sup> „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.“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46, odstavec 38.

a pochybnosti odstranit. Rozhodování pochybností je tedy nezbytný a potřebný institut. Předmětná problematika ovšem není specifikem České republiky a neobejde se bez tohoto institutu ani zahraniční právní úprava.

V globalizované společnosti, kdy praxe vytváří požadavky na harmonizaci právní úpravy, je žádoucí zohlednit, že tento předmětný institut správního práva je podobně upraven v jednotlivých státech, a příležitostně jej v budoucnu obsáhnout také do právní úpravy s přeshraničními dopady.

Pochybnosti o stavu věci, jako například pochybnosti o charakteru pozemku nebo o věci jako odpadu, se objevují nezávisle na právní úpravě jednoho státu a jsou významné pro vztahy přes hranice států, přičemž je žádoucí eliminace těchto pochybností. Společná právní úprava sjednocující pravidla pro rozhodování v pochybnostech by mohla být přínosem pro rozvoj vztahů s přeshraničním prvkem. V rámci Evropské unie by měla být společná pravidla pro rozhodování obdobných věcí samozřejmostí, aby bylo zajištěno fungování evropského jednotného trhu, respektive zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Čl. 26 Smlouvy o fungování Evropské unie. Viz Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie - Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) - Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) - Protokoly - Přílohy - Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007 - Srovnávací tabulky. 2012/C 326/01. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 0001 – 0390, dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

## 4. Stručnost právní úpravy rozhodování pochybností

„Nezbytným předpokladem právního státu ... je právní jistota, související s požadavkem stability práva a zákonnosti právo tvorby. Nutnou podmínkou právní jistoty je kromě jiného jasnost (určitost) právních norem.“<sup>20</sup>

Zákonodárná moc v souladu s ústavněprávní zásadou zákonnosti, o níž je samostatně pojednáno dále, zavádí institut rozhodování pochybností prostřednictvím jednotlivých zákonů. Jak vyplývá z již citovaných příkladů, ovšem platí to zásadně i u jiných případů rozhodování pochybností, a to nejen v České republice, ale i v zahraničí, právní úprava této problematiky je poměrně kusá. Zpravidla se jedná o jediné krátké souvětí, které jakožto právní norma zakládá správnímu orgánu pravomoc pochybnost rozhodnout. V některých případech je toto zopakováno, ale dále stále nerozvedeno, ve výčtu kompetenčních ustanovení v příslušném zákoně, například je tomu tak v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu.<sup>21</sup> V české právní úpravě existuje jen jediná výjimka z tohoto „pravidla stručnosti“, a to v oblasti léčiv. Stročnost právní úpravy vyvolává různé otázky, pokud jde o použití jak hmotněprávní úpravy, tak procesně právní úpravy.

Jakkoli ona stručná právní úprava odpovídá požadavku, aby právo nebylo hypertrofované a bylo abstraktní, přílišná stručnost, kterou lze shledat například u zmíněného rozhodování pochybností o charakteru pozemku, dává širší pole uplatnění ostatních státních mocí, než je moc zákonodárná. Pak je nezbytné zvážit, zda dokonce nedochází k prolomení tradiční dělby státní moci, jak o tom je blíže pojednáno v této práci v samostatné kapitole.

Stručnost pravidel pro rozhodování pochybností lze při aplikaci dané právní úpravy překonat také například pomocí literatury, respektive pomocí argumentačně přesvědčivého výkladu učiněného takto v rámci zákona a nikoli státní moci. V situaci, kdy k problematice rozhodování v pochybnostech absentují monografické práce, se ke zmínění nabízejí komentáře k jednotlivým zákonům, které danou problematiku blíže popisují.<sup>22</sup> Zejména se snaží vymezit účel, pro který takové rozhodování má sloužit. Blížší pojednání o rozhodování pochybností, zejména jak konkrétně postupovat, se však v těchto komentářích zpravidla nenachází. Ostatně nelze opomenout, že český právní řád nezná takové právně závazné výklady zákona. Ona literatura ovšem může být inspirací pro aplikující orgán

<sup>20</sup> VYHNÁNEK, Ladislav. Kapitola XIII. Osobní svoboda. In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 472.

<sup>21</sup> § 15 písm. a) tohoto zákona svěřuje toto rozhodování obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

<sup>22</sup> Například DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon - Komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 304 s. ISBN 978-80-7357-425-3.

při řešení a argumentaci, vychází-li tento orgán veřejné moci z účelu právní úpravy a chráněných veřejných zájmů, jak jsou aspoň tyto autory publikací blíže popsány.

V konečném důsledku pravidla rozhodování pochybností tedy dotváří „až“ judikatura správních soudů. U rozhodování pochybností o charakteru pozemku takto došlo prostřednictvím několika soudních rozhodnutí k postupnému a na sebe navazujícímu dotvoření postupu, jak pochybnosti po věcné stránce rozhodnout. Například, že v judikatuře má „oporu přístup materiální, tedy podle faktického stavu, nikoli podle stavu (pouze) katastrálního“, jak o tom je blíže pojednáno v této práci následně, si všimla alespoň okrajově také literatura.<sup>23</sup> A dlužno dodat, že rozhodování správních soudů o věcech v pochybnostech si všímá i akademická sféra.<sup>24</sup>

I přes svou stručnost, je právní úprava rozhodování pochybností poplatná následujícím závěrům právní teorie. „Podstatou práva je regulace společenských vztahů. V tomto smyslu každá právní norma reguluje společenské vztahy obecným způsobem: jsou-li dány podmínky obecně formulované hypotézy právní normy, uplatní se dispozice bez ohledu na identitu individuálního adresáta právní normy. ... Právní systém soudobé společnosti je ve srovnání s právním systémem liberální společnosti *laissez faire* 19. století vysoce komplexní. Tato komplexnost s sebou nese též vysoký stupeň diferenciaci právních norem, která jde výrazně nad a někdy i proti existující diferenciaci společenských vztahů.“<sup>25</sup>

I velmi stručné právní normy rozhodování pochybností regulují společenské vztahy. Činí tak obecným způsobem a uplatní se bez ohledu například na to, kdo je vlastníkem pozemku, o jehož charakteru jsou pochybnosti, nebo kdo je vlastníkem věci, o které jako odpadu jsou pochybnosti. Množství právních předpisů, potažmo právních norem regulujících rozhodování pochybností je pak důkazem tvrzení o diferenciaci společenských vztahů, potažmo právních norem.

Nicméně je to právě stručnost právní úpravy, která u tak rozšířeného institutu, jakým rozhodování pochybností je, vyvolává otázky při aplikaci této právní úpravy, a to jak z pohledu hmotněprávního, tak z pohledu procesního práva.

Přílišná stručnost právní úpravy pak může mít za následek, že tato nebude odpovídat následujícímu požadavku, který kladl již Aristoteles (384 – 322 př. n. l). „Zákony musí

<sup>23</sup> Například citovaný zdroj JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Právní vztahy k dřevinám – praktický průvodce*. Vydání první. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2016. 168 s. ISBN 978-80-271-0112-2.

<sup>24</sup> Například PRŮCHOVÁ, Ivana. Rozhodování „v pochybnostech“ jako nástroj právní jistoty na příkladu pozemků zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa. In *Pocta 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>25</sup> KÜHN, Zdeněk. Kapitola XI. Zákaz diskriminace. In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 403.

odpovídat ústavám, musí být správně formulovány, aby úředníci mohli na jejich základě v jednotlivých případech rozhodovat.“<sup>26</sup> Také v návaznosti na to je v další kapitole pojednáno právě o ústavněprávních souvislostech rozhodování pochybností.

---

<sup>26</sup> PAVLÍČEK, Václav. Kapitola II. Předmět ústavního práva a obecné státopědy. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státopěda. 1. díl Obecná státopěda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978-80-7502-053-6, s. 30.

## 5. Ústavněprávní souvislosti rozhodování pochybností

Obecně vzato má rozhodování správních orgánů, přičemž rozhodování pochybností není výjimkou, ústavněprávní souvislosti,<sup>27</sup> a proto je takovým souvislostem věnována tato kapitola. Ústavní právo České republiky je základem a zdrojem veškerého práva v České republice.<sup>28</sup> Otázkou je, zda je recentní právní úprava rozhodování v pochybnostech 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 se již opakovaně vyskytly ústavní stížnosti napadající rozhodnutí v pochybnostech, respektive přesněji vyjádřeno soudní rozhodnutí v rámci dozoru nad rozhodováním správních orgánů. Jednotlivá rozhodnutí o těchto stížnostech jsou blíže zkoumána v rámci kapitoly věnované judikatuře k rozhodování pochybností. Ale již v této kapitole je samozřejmě nelze nezmínit. Jedná se o případy, které se váží k již předestřenému rozhodování pochybností o charakteru pozemku.

Předmětem zkoumání prioritně a neoddělitelně jsou jednotlivá ústavní ustanovení, která s rozhodováním v pochybnostech úzce souvisejí, a to jak ustanovení ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „Ústava“),<sup>29</sup> tak Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „Listina“),<sup>30</sup> která byla jako součást ústavního pořádku České republiky vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. Předně je třeba ujasnit si, která ustanovení Ústavy a Listiny jako základních právních pilířů českého právního řádu dopadají konkrétně na problematiku rozhodování v pochybnostech, respektive mohou dopadat.

Ve vztahu k ústavněprávním souvislostem se tato práce dále věnuje také tradiční dělbě státní moci v rámci úvahy nad otázkou dostatečného vybalancování působení těchto mocí při rozhodování v pochybnostech. Konkrétní vyhodnocení je možné v návaznosti

<sup>27</sup> Viz též SOVA, Aleš. Ústavněprávní souvislosti rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LIII, č. 1/2020, s. 34 – 50. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz). Nebo též SOVA, Aleš. Ústavněprávní souvislosti rozhodování správních orgánů v pochybnostech. *Soutěžní práce soutěže ve studentské vědecké a odborné činnosti*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019.

<sup>28</sup> PAVLÍČEK, Václav. Kapitola II. Předmět ústavního práva a obecné státovědy. In PAVLÍČEK, Václav 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.

<sup>29</sup> Blíže viz též SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1320 s. ISBN 978-80-7400-590.

<sup>30</sup> Blíže viz též WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2012. 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

na dosavadní judikaturu ve vztahu k rozhodování pochybností o charakteru pozemku a souvisí s již popsanou velkou stručností zákonné úpravy.

Samotná Ústava předpokládá rozhodování v pochybnostech, jak už bylo zmíněno. Jedná se o čl. 87 odst. 1 písm. f), podle něhož „Ústavní soud rozhoduje v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25“. Nejedná se ovšem o problematiku rozhodování v pochybnostech správními orgány.

Problematika rozhodování pochybností sice má ústavněprávní souvislosti, jak jsou dále popsány a rozvedeny, lze ovšem předeslat rovněž následující. Pro stupeň abstrakce ústavy „a pro její političnost je nutno uvažovat o jejím promítnutí v právních i faktických dějstvích“.<sup>31</sup> 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 vědomě 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 vyšší 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>32</sup> Jak je autorovi této práce z jeho praxe známé, správní orgány nejsou zvyklé pracovat přímo s Ústavou nebo dokonce Listinou; alespoň ne na úrovni nikoli ústředních orgánů státní správy, respektive ne na úrovni obecních úřadů (všech typů) či krajských úřadů. Přesto ústavněprávní souvislosti pro činnost každého správního orgánu bezprostředně existují a rozhodování pochybností není výjimkou. Správní orgány s ústavněprávními souvislostmi pracují, i když kolikrát ne zcela vědomě. 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.

---

<sup>31</sup> PEŠKA, Pavel. Kapitola VI. Konstitucionalismus. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978-80-7502-053-6, s. 160.

<sup>32</sup> PEŠKA, Pavel. Kapitola VI. Konstitucionalismus. In PAVLÍČEK, Václav 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.



Pojednání o jednotlivých ústavněprávních souvislostech je v této kapitole seřazeno tak, jak jsou relevantní ustanovení za sebou řazena v Ústavě, a to rovnou včetně případných návazností v Listině, následně, jak jsou za sebou řazena pouze v Listině, a závěrem kapitoly je vyhodnoceno dodržování dělby státní moci.

## 5.1. 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>33</sup> Právě s odkazem na tyto ústavní limity zásady zákonnosti<sup>34</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>35</sup> což není zcela splněno v případě, že zákon pouze stanoví, že správní orgán rozhodne v pochybnostech, a nestanoví již například „a to i z moci úřední“. O tom svědčí již citovaná ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a lesního zákona. Praxe, ani správní soudy však o takovém zmocnění správních orgánů nepochybují, když v odstraňování pochybností vidí veřejný zájem.<sup>36</sup> Blíže je tato ústavněprávní souvislost rozebrána v následujících kapitolách společně s pojednáním o judikatuře správních soudů a o zahajování řízení jako procesní souvislosti, kdy také dochází k aplikaci zásady zákonnosti.

Na druhé straně dávají ona ustanovení Ústavy a Listiny garanci adresátům veřejné správy, že se mohou žádostí domáhat odstranění zjištěné pochybnosti u příslušného správního orgánu prostřednictvím vydání správního aktu, popřípadě méně formálního správního úkonu. Má-li totiž správní orgán zákonem svěřenou kompetenci pochybnosti odstranit, může se dotčená osoba prostřednictvím žádosti domáhat takového rozhodnutí. Výjimkou mohou být pouze situace, kdy zákon výslovně stanoví, že řízení v pochybnostech lze zahájit pouze z moci

<sup>33</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>34</sup> Zásada zákonnosti je obsažena také v § 2 odst. 1 a 2 správního řádu. Blíže viz též VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. Část čtvrtá, kapitola XVII, oddíl 4. Základní zásady činnosti správních orgánů. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 253.

<sup>35</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 474.

<sup>36</sup> Například podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, 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“.

úřední. V této souvislosti lze odkázat zejména na kapitolu této práce věnující se rozhodování pochybností v oblasti vodního hospodářství, kde je tomuto zvlášť věnována pozornost.

Každopádně lze s ohledem na zásadu zákonnosti důrazně doporučit, respektive požadovat, aby způsob zahájení správního řízení, zejména pak i z moci úřední, byl vždy v zákoně vyjádřen výslovně.

## 5.2. Příznivé životní prostředí

Podle čl. 7 Ústavy „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>37</sup> Ony pochybnosti je tedy nezbytné rozhodovat právě s ohledem na ústavní limity ochrany životního prostředí, potažmo na veřejné zájmy,<sup>38</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>39</sup>

Například již zmiňované 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, nesmí vést k obcházení zákona a deklarování jako správného stavu, který nebyl souladný s právní úpravou. Tento závěr potvrdila také dále v této práci rozebíraná judikatura správních soudů.

Na předestřeném příkladu rozhodování pochybností o charakteru pozemku lze tuto ústavněprávní souvislost demonstrovat následovně. Podle § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu platí, že: „Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.“ Zemědělský půdní fond je výslovně označen za složku životního prostředí. Nelze úspěšně pochybovat o tom, že správní orgán ochrany zemědělského půdního fondu je povolán k tomu, aby dbal o ochranu zemědělského půdního

---

<sup>37</sup> Výčet viz též PETRMICHL, Václav. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. In *Jurisprudence*, číslo 2/2018, str. 3-13. ISSN 1802-3843.

<sup>38</sup> Podle § 2 odst. 4 správního řádu „správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...“.

<sup>39</sup> KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 428 s. ISBN 978-80-7552-331-0, s. 186.

fondy, potažmo životního prostředí. Tento správní orgán tím naplňuje veřejný zájem vyjádřený v citovaném ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Právě ochrana zemědělského půdního fondu, a tím životního prostředí, tedy ochrana veřejného zájmu, se musí naplňovat i při rozhodování pochybností o charakteru pozemku jako součásti zemědělského půdního fondu. Toto rozhodnutí proto nesmí být zaměňováno s rozhodnutím o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely, respektive je při rozhodování pochybností nutno zjistit stav věci tak, aby skutečně bylo rozhodováno o pochybnostech a nedošlo k obcházení procedury odnímání zemědělského půdního fondu, včetně platby odvodu coby nástroje ochrany zemědělského půdního fondu.

Totéž platí ohledně pozemků určených k plnění funkcí lesa a rozhodování orgánu státní správy lesů v pochybnostech, zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa. Vychází se přitom z ustanovení § 1 lesního zákona, podle něhož: „Účelem tohoto zákona je stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm.“

Správní orgán rozhodující pochybnosti na úseku životního prostředí a chránící přitom veřejné zájmy v souladu s účelem příslušného zákona současně v souladu s Ústavou a Listinou naplňuje povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství a dostává právu každého na příznivé životní prostředí.

### **5.3. Vlastnické právo**

S rovněž dále popsány případy již předloženými dokonce až k Ústavnímu soudu souvisí další námitka ústavou chráněných práv, kterou je ochrana vlastnického práva podle čl. 11 Listiny. Výskyt ústavněstížných námitek stran zásahu 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... V posledních letech jsme navíc svědky výrazného rozšíření rozsahu pojmu ‚majetek‘, a to jak v judikatuře Ústavního soudu, tak v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. ‚Majetkem‘ se rozumí nejen ‚existující majetek‘, ale i majetkové hodnoty včetně pohledávek, o nichž dotčený subjekt může tvrdit, že má přinejmenším ‚legitimní očekávání‘, že budou konkretizovány. Za zásah do majetkových práv jsou nově považovány například i pokuty ve správním řízení či daně. Za určitých okolností je ochrana přiznávána dokonce i dávkám sociálního zabezpečení, důchodům či nárokům na státní podporu (například v souvislosti se stavebním spořením).

S jistým zjednodušením tak lze konstatovat, že v podstatě žádný zásah do ‚majetkové sféry‘ není dnes *a priori* vyloučen z přezkumu ústavnosti.<sup>40</sup>

Ona garance vlastnictví není bezbřehá a je sama omezena podle odstavce 3 tohoto článku Listiny 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.

Za pozornost stojí, že například ve vztahu k charakteru pozemku je vlastník pozemku omezen v možnosti svévolné změny tohoto charakteru svého pozemku, když změna charakteru pozemku podléhá veřejnoprávní regulaci. Ústavní soud v rámci dosavadního odmítání ústavních stížností fakticky potvrzuje, že pro rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku není relevantní vůle vlastníka, pokud by ona veřejnoprávní regulace byla obcházena.

Vedle rozhodování pochybností o charakteru pozemku si lze dopady rozhodování pochybností na ústavně garantované hodnoty velmi dobře představit také na příkladu motorového vozidla, respektive autovraku, řešeného podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). Problematika autovraků je upravena v § 36 a následujících zákona o odpadech s tím, že každé úplné nebo neúplné motorové vozidlo, které bylo určeno k provozu na pozemních komunikacích pro přepravu osob, zvířat nebo věcí a stalo se odpadem, je autovrakem. Je stanovena povinnost autovrak předat pouze osobám, které jsou provozovateli zařízení ke sběru, výkupu, zpracování, využívání nebo odstraňování autovraků, a předtím autovrak umístit na místo, kde nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí ani nenaruší estetický vzhled obce či přírody nebo krajiny. Pokud toto není splněno, má zasáhnout obecní úřad, takové vozidlo přemístit na vybrané parkoviště, informovat o tom a následně případně předat autovrak k řádné likvidaci. V odpadovém hospodářství se charakter věci jako odpadu předpokládá, a proto není třeba, aby obecní úřad nejprve inicioval rozhodování

---

<sup>40</sup> ANTOŠ, Marek. Kapitola XVII. Vlastnictví a majetková práva. In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 567.

v pochybnostech.<sup>41</sup> Pokud by však vlastník vozidla měl za to, že nejde o autovrak, tedy odpad, může požádat krajský úřad o rozhodnutí pochybností podle § 3 odst. 8 zákona o odpadech, podle kterého „v pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad, rozhoduje krajský úřad na žádost vlastníka této movité věci nebo z moci úřední“. Možnost obecního úřadu zakročit proti autovraku je dána mimo jiné také veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, což je rovněž ústavně chráněná hodnota, jak již bylo zmíněno. Oproti tomu ovšem stojí ochrana vlastnictví, majetkového práva vlastníka vozidla. Z popsání postupu lze dovodit vyváženost chráněných zájmů, zejména možnost vlastníka věci býti činný a třeba i prostřednictvím rozhodování v pochybnostech se domáhat ochrany proti zásahu do jeho vlastnického práva, když postup obecního úřadu směřuje k likvidaci vozidla. Pokud by vlastník vozidla, respektive autovraku nebyl bdělý svých práv, lze obecně uzavřít, že by zřejmě nemohl uspět až s následnou žalobou proti postupu obecního úřadu, potažmo s ústavní stížností.

#### **5.4.Soudní ochrana**

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 přezkoumávat rozhodnutí o pochybnostech, nakonec uzavřely a dosud to platí, že 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. 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.

---

<sup>41</sup> Například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 5 As 63/2013-51, „motorové vozidlo, které již není způsobilé k provozu na pozemních komunikacích a které je určeno k rozebrání na náhradní díly, je třeba považovat za autovrak ve smyslu § 36 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a tedy za odpad ve smyslu § 3 téhož zákona, pokud v řízení podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 9. 2013 (nyní § 3 odst. 8 téhož zákona), nebyl prokázán opak“, a v případě nevyužití řízení o odstranění pochybností je dána nevyvratitelná domněnka naplnění definice pojmu „odpad“, pokud došlo k zániku původního účelového určení věci.

Nezbytnost možnosti soudního přezkumu správního rozhodnutí o pochybnostech lze shledat také s odkazem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>42</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, odpad atd.) dopadá příslušná právní úprava, včetně povinností, které stanoví. Významnost rozhodnutí v pochybnostech pro dotčené osoby lze vysledovat i z uvedených příkladů z praxe. Dotčené osoby se cítí býti dotčeny na svých právech a povinnostech v důsledku rozhodnutí v pochybnostech a fakticky takto dotčeny i jsou například při rozhodování pochybností o charakteru pozemku. 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>43</sup> a čl. 10 Ústavy.<sup>44</sup>

Otázkou, na kterou mohou ovšem jednoznačně odpovědět až soudy ustálenou judikaturou, je, zda a jak budou před soudy přezkoumávány také úkony správních orgánů činěné v těchto věcech správními orgány v podobě nikoli rozhodnutí. Respektive tehdy, kdy na ony méně formální úkony nenavazuje úkon v podobě správního rozhodnutí. Nabízí se úvaha, že soudy mohou i takový úkon považovat za rozhodnutí pro účely soudního přezkumu. Pokud by ovšem nešlo pro účely soudního přezkumu o rozhodnutí v materiálním smyslu, připadá v úvahu tzv. zásahová žaloba ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) a § 82 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Již 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,

---

<sup>42</sup> Viz sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

<sup>43</sup> „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

<sup>44</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.“

sp. zn. III.ÚS 3223/17,<sup>45</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.“

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 případě, kdy dochází k porušení běžné zákonnosti nebo jiným nesprávnostem, které svou podstatou spočívají v rovině podústavního práva.“<sup>46</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

---

<sup>45</sup> Dostupné, stejně jako i jiná rozhodnutí Ústavního soudu uvedená v této práci, z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).

<sup>46</sup> KÜHN, Zdeněk. Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 550 – 551.

soudu.“<sup>47</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>48</sup>

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

## **5.5.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 této práce jde především o tu část tohoto ustanovení, která hovoří o podnikání a právu provozovat jinou hospodářskou činnost. „Přezkum zásahů do hospodářských a sociálních práv představuje v posledních letech pro mnoho ústavních soudů zásadní problém.“<sup>49</sup>

Například při takových pochybnostech, jako je pochybnost o charakteru pozemku, zda jde o součást zemědělského půdního fondu nebo zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, nebo pochybnost o věci jako odpadu v rámci oblasti odpadového hospodářství, 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 ovšem vyloučeno, respektive je žádoucí, a to obzvlášť k případně vzneseným námitkám dotčených osob, aby správní orgán poměřil ony chráněné veřejné zájmy rovněž ve vztahu k této ústavní garanci.

## **5.6.Zohlednění tradiční dělby státní moci při rozhodování pochybností**

Ústavněprávní souvislostí je rovněž dodržování dělby státní moci. Pokud jde o tradiční dělení státní moci v horizontální rovině<sup>50</sup> na zákonodárnou, výkonnou a soudní,<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> KÜHN, Zdeněk. Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 554.

<sup>48</sup> KÜHN, Zdeněk. Kapitola XVI. Právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny). In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 563.

<sup>49</sup> VYHNÁNEK, Ladislav. Kapitola XVIII. Hospodářská a sociální práva. In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 589.

<sup>50</sup> GROSPÍČ, Jiří. Kapitola V. Struktura státu. In PAVLÍČEK, Václav 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.



rozhodování pochybností ovlivňují velkou měrou všechny tři. Tato práce přitom vychází ze stavu českého pluralitního politického systému předpokládajícího „více mocenských center, dělbu moci a vyvažování mocí“.<sup>52</sup> Princip dělby a vzájemného vyvažování mocí patří spolu s principem omezené státní moci mezi strukturální principy demokratických ústav.<sup>53</sup>

V dělbě moci je spatřován mechanismus, jehož „cílem je zajistit, aby moc státu byla využívána jen k těm odůvodněným cílům, které ospravedlňují její existenci, a aby nebyla zneužívána. ...ve vyspělém, moderním státě by nepochybně měly být již v rámci vlastního státního mechanismu koncipované prostředky, vylučující, napravující, popřípadě i sankcionující případné zneužití státní moci.“<sup>54</sup>

V důsledku již popsané značné stručnosti právní úpravy, která je při rozhodování v pochybnostech běžná, pravidla rozhodování pochybností dotváří správní praxe, především však rozhodování správních soudů při realizaci soudní ochrany proti rozhodnutím správních orgánů. Pro představu, jak se taková pravidla postupně vytváří, a pro navazující úvahu, zda soudní moc zde již prakticky nepřevzala roli moci zákonodárné, lze vyjít z judikatury správních soudů zrekapitulované v následující kapitole.

Zákonné ustanovení o rozhodování pochybností správními orgány je sice předpoklad, aby se uplatnila moc výkonná, respektive správní orgány pochybností mohly rozhodovat. Zákonodárce však zpravidla volí stručnou zákonnou úpravu rozhodování pochybností a je pak na moci výkonné, aby pravidla pro rozhodování pochybností v různých oblastech veřejné správy dotvářela praxí, a to samozřejmě v rámci zákonného zmocnění. Ostatně, u právní normy se 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

---

<sup>51</sup> Viz též například VYHNÁNEK, Ladislav. Kapitola I, oddíl 3. Dělbá moci. In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 56.

<sup>52</sup> PAVLÍČEK, Václav. Kapitola I. Ústavní právo a státověda v systému studia. In PAVLÍČEK, Václav 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>53</sup> GROSPÍČ, Jiří. Kapitola IV. Teorie suverenity. In PAVLÍČEK, Václav 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>54</sup> HŘEBEJK, Jiří. Kapitola XIII. Soudnictví. In PAVLÍČEK, Václav 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.

a praktických postupů, a to ať již pro tu kterou řešenou věc či prostřednictvím sjednocující judikatury Nejvyššího správního soudu obecně.<sup>55</sup>

„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>56</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>57</sup>

Ke sjednocující judikatuře Nejvyššího správního soudu, která je precedenčního charakteru,<sup>58</sup> 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>59</sup>

Na popsáném vývoji pravidel rozhodování pochybností o charakteru pozemku si lze klást otázku, zda je dělba státní moci dobře vybalancovaná, nebo zda zákonodárce nedůvodně

---

<sup>55</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 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 „nadrízených“ 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>56</sup> KÜHN, Zdeněk. Kapitola II, oddíl 3. Rozhodnutí Ústavního soudu. In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 103.

<sup>57</sup> KÜHN, Zdeněk. Kapitola II, oddíl 3. Rozhodnutí Ústavního soudu. In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8, s. 109.

<sup>58</sup> Jako o další formě pramenů práva je o rozsudcích Nejvyššího správního soudu i krajských soudů a jejich precedenčních aspektech pojednáno in SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8, s. 75.

<sup>59</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, ve věci slovenské důchody VI a k precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu.

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. Lze se přitom inspirovat i zahraniční právní úpravou, která zná výslovné pravidlo, že se vychází ze skutečného stavu pozemku. Například již zmíněný § 5 rakouského lesního zákona z roku 1975.<sup>60</sup>

Jako ideální se jeví stav, aby mezi státními mocemi probíhala aktivní interakce, zpětná vazba, vzájemná reflexe přijatých 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 příkladů uvedených v této práci, a to 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 popsaných ústavněprávních souvislostech, s obecnou platností ovšem teoretickou právní úvahou dovozen nebyl.

I přes určité pnutí zejména mezi zákonodárnou a soudní mocí při rozhodování pochybností je třeba uzavřít, že lze vysledovat, že soudy se drží doktríny soudcovského rozhodování *judicial restraint*. Důvody této seberegulace soudu při rozhodování lze popsat též následovně. „Úlohou vykladačů práva není předkládat politické filosofie, ani rozhodovat, která je lepší, nýbrž aplikovat existující platné právo, které bylo na základě některé z politických a sociálních filosofii vytvořeno povolanejší autoritou. Úlohou soudu má být pouze co nejupřímněji aplikovat právo, které bylo vytvořené na určitém filosofickém či politickém základě, a tohoto základu se pevně držet, dokud nebude platné a účinné právo legitimní politickou cestou změněno.“<sup>61</sup>

---

<sup>60</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>61</sup> HOŘENOVSKÝ, Jan. Doktrína soudcovského rozhodování *judicial restraint*. *Správní právo. Legislativní příloha*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník XI, č. II/2019, s. XLII – LIV. ISSN 0139-6005, s. XLV. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

## 6. Judikatura správních soudů a ústavní stížnosti v souvislosti s rozhodováním pochybností

K zodpovězení v úvodu této práce předestřených otázek souvisejících s rozhodováním správních soudů při přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů v pochybnostech byl použit předestřený příklad rozhodování pochybností o charakteru pozemku.<sup>62</sup> Tedy problematika související s již zmíněnými oblastmi veřejné správy ochrana zemědělského půdního fondu a lesní hospodářství. Právě pouze v těchto oblastech se totiž jeví judikatura správních soudů jako poměrně ucelená a s dotvořenými pravidly pro rozhodování pochybností správními orgány.

V souvislosti s rozhodováním pochybností o charakteru pozemku také bylo podáno Ústavnímu soudu již několik ústavních stížností, v rámci kterých byl namítán zásah do již blíže popsaných 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>63</sup> Stěžovatelé Ústavní soud o relevantnosti jejich námitek sice nepřesvědčili, neznamená to však, že by ústavněprávní souvislosti s rozhodováním v pochybnostech nebyly spojeny.

Teprve v posledních letech je možno setkat se s judikaturou českých správních soudů v otázkách rozhodování pochybností, kdy správní soudy věc meritorně projednaly. O dalších judikátech relevantních pro rozhodování pochybností, než jsou judikáty z oblastí ochrany zemědělského půdního fondu nebo lesního hospodářství, i když jsou v těchto jiných oblastech veřejné správy znajících rozhodování v pochybnostech spíše ojedinělé, je v této práci pojednáno dále v příslušných kapitolách, které se vztahují konkrétně k oněm jiným oblastem veřejné správy.

Závěry z judikatury vztahující se k rozhodování pochybností o charakteru pozemku jsou využity i v pojednání o jiných oblastech veřejné správy, jak v této práci následuje, pokud jsou tyto závěry přílehlavé. Co se přitom vztahuje k pozemku, je vztaženo i k jiným věcem, je-li to přílehlavé.

Judikatura k rozhodování pochybností o charakteru pozemku se vyvíjela postupně, případ od případu, od preference skutečného stavu pozemku jako výchozího pro odstranění pochybností až po přiznání relevance i jiným skutečnostem, aby se odstranilo riziko

---

<sup>62</sup> Viz též SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku podle judikatury správních soudů. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 1/2019, s. 19 – 28. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

<sup>63</sup> Podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

obcházení zákona a zneužívání práva. Tato judikatura je dále popsána právě v členění podle tohoto postupného vývoje.

Byť samozřejmě nejsou zkoumaná rozhodnutí soudů citována celá, protože by to bylo zbytečné i nevhodné, i tak jsou citovány jejich rozsáhlé části. Na takto předestřeném odůvodnění rozhodnutí soudů lze pozorovat vývoj judikatury k této problematice a tyto popsané závěry, na základě nichž soudy rozhodovaly, jsou v mnohém vypovídající samy o sobě a všechny jsou významné pro rozhodování v pochybnostech.

### **6.1. Skutečný stav jako výchozí stav věci pro rozhodování pochybností**

Možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí o pochybnostech připustilo 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>64</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 v rozsudku ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 230/2015-34.

Důvody, pro které se otázkou možnosti soudního přezkumu rozhodnutí v pochybnostech zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jsou popsány v odůvodnění jeho usnesení následovně. „První senát při předběžné poradě dospěl k závěru, že existuje konflikt ve stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu. Šestý senát uvedl v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, č. j. 6 As 7/2007-63, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 70 písm. b) s. ř. s. Následně se však první senát vyjádřil v rozsudku ze dne 27. 8. 2008, č. j. 1 As 62/2008-75, k povaze rozhodnutí v pochybnostech podle § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Posledně uvedený rozsudek obsahuje závěr, že rozhodnutí v pochybnostech vůbec není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto je vyloučeno

---

<sup>64</sup> In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 3/2010, číslo rozhodnutí 1999, ISSN 2533-7416.

ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.<sup>65</sup> „První senát konstatoval, že tedy existuje rozpor v právním názoru na povahu rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a podle § 3 odst. 3 lesního zákona. Poukázal na to, že princip jednotnosti a nerozpornosti právního řádu a jeho výkladu vyžaduje, aby rozhodnutí v pochybnostech podle obou zákonů byla posuzována shodně. První senát postoupil věc rozšířenému senátu nejen z důvodu sjednocení judikatury, ale také za účelem odklonu od obou názorů reprodukováných výše. Domníval se, že rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, a tedy i podle lesního zákona, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není předběžné povahy. Proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.“<sup>66</sup>

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmíněném usnesení mimo jiné konstatoval následující závěry. „Rozhodnutí v pochybnostech slouží k určení věcné působnosti zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která je vymezena v § 1 odst. 2 a 3 tohoto zákona (věcná působnost lesního zákona je vymezena v jeho § 3 odst. 1 a 2). Subsumpce konkrétního případu pod ustanovení o věcné působnosti těchto dvou zákonů je spojena s nezbytností vyšetřit faktický stav na místě, posoudit otázky technického rázu, atd. ... Rozhodnutí v pochybnostech 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, resp. prohlašují existenci či neexistenci určitého práva nebo povinnosti) není z hlediska posuzování žalobní legitimace podstatné. ... Objektivním předmětem tohoto typu řízení v pochybnostech je konečné vyřešení otázky, zda je předmětný pozemek součástí zemědělského půdního fondu, případně zda je určen k plnění funkce lesa, a zda se na něj aplikují právní normy sloužící k jeho ochraně, či nikoliv. Rozhodnutí nemá dočasný (provizorní) charakter, ale je definitivní. ... Úkolem rozhodnutí v pochybnostech je definitivní určení právního režimu pozemků rozhodného pro následný ochranný a majetkový režim.“

Správní soudy dříve vycházely z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, č. j. 6 A 905/94, když 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>65</sup> Předběžná povaha rozhodnutí v pochybnostech byla dovozena z tehdejší situace, kdy na toto rozhodnutí navazovalo rozhodnutí ve věci samé, a to rozhodnutí o uplatněném restitučním nároku podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Závěr, že rozhodnutí v pochybnostech není rozhodnutím ve smyslu soudního přezkumu, vyplýval z úvahy, že samo nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje subjektivní práva či povinnosti.

<sup>66</sup> Zkratkou „s. ř. s.“ je označen zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, 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.“

Tímto usnesením Nejvyššího správního soudu se otevřela možnost ingerence správních soudů do rozhodování pochybností, a to ve svém důsledku ve všech 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. Ostatně, lze jen vítat, pokud je dotčeným osobám poskytována soudní ochrana také v souvislosti s rozhodováním o pochybnostech, když se jedná o nikoli nevýznamnou problematiku.

Správní soudy se tedy plně chopily přezkoumávání rozhodnutí o pochybnostech. V rozsudku ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44,<sup>67</sup> 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.“ Nejvyšší správní soud tento svůj rozsudek odůvodňuje také následovně. „Nejvyšší správní soud odkazuje na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, č. j. 6 A 905/94, uveřejněné v časopise Soudní judikatura, sv. 11, ročník 1998, s. 351, ve kterém Vrchní soud v Praze dospěl k závěru, že není-li pozemek zemědělsky obhospodařován a ani v budoucnu tomu tak nemá být (tj. chybí materiální znak podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který musí být naplněn, aby konkrétní pozemek mohl být kvalifikován jako součást zemědělského půdního fondu – pozn. NSS), nejde o součást zemědělského půdního fondu, byť i 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 těchto pozemků, k čemuž mohou posloužit nejen předložené listinné důkazy, ale především šetření (ohledání) na místě, případně další důkazní prostředky. ... Např. 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.“

Jsou nepochybně správné závěry soudů o tom, že při rozhodování pochybností nelze vycházet pouze z úřední evidence, myšleno ve vztahu k pozemkům katastrální evidence.

---

<sup>67</sup> Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 4/2010, číslo rozhodnutí 2032, ISSN 2533-7416.

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.<sup>68</sup>

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.<sup>69</sup>

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

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 52 A 105/2014-308, konstatoval, že právní názor vyslovený v již zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, „jednoznačně stanoví nutnost materiálního pojetí definice pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Jestliže to přitom příkladmo znamená, že 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, a na jejich rozhodovací činnosti vystavět argumentaci o tom, proč nelze pozemek považovat za pozemek určený k plnění funkcí lesa, jak v žalobě činí žalobce. Dle krajského soudu je pro určení toho, zda se jedná o pozemek určený k plnění funkcí lesa rozhodný podle § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona, faktický stav pozemku, tedy stav zjištělný v terénu a dále zejména podle § 3

---

<sup>68</sup> Viz též SOVA, Aleš. Rozhodování správních orgánů o pochybnostech může vést k obcházení zákona a zneužívání práva. *Kanketsu*. 1. 12. 2017. Dostupné z [https://www.kanketsu.cz/clanek/rozhodovani-spravnich-organu-o-pochybnostech-muze-vest-k-obchazeni-zakona-a-zneuzivani-prava\\_171201231757.htm](https://www.kanketsu.cz/clanek/rozhodovani-spravnich-organu-o-pochybnostech-muze-vest-k-obchazeni-zakona-a-zneuzivani-prava_171201231757.htm).

<sup>69</sup> Obcházel by se tak ekonomický nástroj ochrany životního prostředí, kdy § 31 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, stanoví: „Za znečišťování životního prostředí, případně jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů platí fyzické nebo právnické osoby daně, poplatky, odvody a další platby, stanoví-li tak zvláštní předpisy.“



odst. 1 písm. b) lesního zákona, 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. Více tuto myšlenku rozebrala následující judikatura.

## **6.2. Význam evidenčního stavu věci a stavu věci v minulosti při rozhodování pochybností**

V návaznosti na svou předchozí judikaturu a její uplatňování v praxi správní soudy upřesnily svůj náhled na způsob rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Stalo se tak v dále popsaných soudních kauzách, kdy faktický stav pozemku jako výchozí pro takové rozhodování byl doplněn nezbytností zabývat se i evidenčním stavem pozemku v katastru nemovitostí.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46, konstatoval následující. „Zákon nijak podrobněji neupravuje, jaké situace má na mysli pochybnostmi, za kterých je namístě zahájit řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona. Vzhledem k povaze a významu tohoto rozhodnutí je však třeba vycházet z toho, že je namístě vždy, existuje-li relevantní pochybnost o charakteru pozemku bez ohledu na to, odkud pramení. ... Relevantní pochybnosti vznikají typicky tehdy, kdy se charakter pozemku fakticky jeví určitým způsobem, v příslušných evidencích je však veden odlišně. ...bylo při určení režimu stěžovatelčina pozemku třeba vycházet z faktického stavu, který lesní zákon preferuje. ...lesní zákon definuje pozemky určené k plnění funkcí lesa materiálně (srovnej jeho § 3 odst. 1 a 2). Klade důraz na přirozený stav a na jeho základě identifikuje znaky pozemku určeného k plnění funkcí lesa po právní stránce. 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 však k plnění nového účelu 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 v pochybnostech 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... 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.

Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu, potažmo jeho závěry byly na základě ústavní stížnosti předmětem přezkumu u Ústavního soudu. Usnesením ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I.ÚS 2673/17, Ústavní soud ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Ústavní soud přitom 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 orgán ochrany ústavnosti nepředstavuje další „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním nahrazovat rozhodování obecných soudů.

Nejvyšší správní soud v dalším rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61, zamítl kasační stížnost proti již zmíněnému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 16. 12. 2015, č. j. 52 A 105/2014-308, a své závěry sám shrnul následujícími právními větami. „Rozhodnutí orgánu ochrany lesa, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa (§ 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích), je deklaratorním rozhodnutím, jehož účelem je autoritativní konstatování stavu, jaký je a má být, nikoliv změna dosavadního faktického či právního stavu pozemků. Takové změny lze dosáhnout pouze rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (§ 15 a násl. téhož zákona). Rozhodnutí ‚v pochybnostech‘ není pouze deklarací stavu de facto, ale také de iure.“

Z odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývají také následující závěry. „Účelem pravomoci orgánu ochrany lesa rozhodovat v pochybnostech, 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. ... Deklaratorní rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona 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.“ Podle argumentace v tomto rozsudku předchází závěry judikatury správních soudů, 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 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).“

Také tento rozsudek Nejvyššího správního soudu byl napaden ústavní stížností u Ústavního soudu. Usnesením ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. III.ÚS 3223/17, 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 nasvědčit 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 v této práci, 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 vyhodnotil v odůvodnění svého usnesení správným, vyvolává otázku, zda měla být ústavní stížnost odmítána pro zjevnou neopodstatněnost, nebo zda nebylo spíše žádoucí meritorní posouzení věci, či zda se tak fakticky v podstatě nestalo.

Na uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu výslovně navázal Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, který dosavadní judikaturu shrnul a doplnil.

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 ZPF.“ Konstatoval přitom, že rozsudky Nejvyššího správního soudu ostatně prvotně vycházely „z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, č. j. 6 A 905/94, jenž se týkal zákona o ochraně ZPF. Deklaratorní řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona a § 1 odst. 4 zákona o ochraně ZPF jsou si velmi podobná... Oba zákony mají obdobný účel...“ Vrchní soud v Praze 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 Vrchního soudu v Praze se vztahoval ke kompetenčnímu sporu, zda pozemek má být vydán podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), nebo podle zákona o mimosoudních rehabilitacích.<sup>70</sup> Krajský soud v Praze proto vyhodnotil, že „skutečnost, že v této věci mohlo v minulosti dojít i k neoprávněnému vynětí pozemku ze zemědělského půdního fondu, tak 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 podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně ZPF kdy konalo, neboť o právním režimu pozemku by nikdy nevznikly pochybnosti, resp. by se daly vyřešit jednoduchým nahlédnutím do katastru.“

Krajský soud v Praze „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 podle tohoto soudu 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 ZPF, 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 v tomto směru leží na správním orgánu (§ 3 správního řádu). Deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu. Jeho výsledkem tak nemůže být zamítnutí žádosti, nýbrž pouze určení, že pozemek je, anebo není součástí zemědělského půdního fondu.“

Správní orgány musí nejprve „zkoumat, zda v době jejich rozhodování sporná část pozemku materiálně (fakticky) splňuje zákonné znaky zemědělského půdního fondu. V případě že ne, budou muset zkoumat, zda sporná část pozemku kdy byla součástí zemědělského půdního fondu, a zda ke změně tohoto stavu nedošlo v rozporu s právními

---

<sup>70</sup> Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů.

předpisy.“ Dotčená osoba coby účastník řízení „nenese břemeno tvrzení ani břemeno důkazní.“

Usnesením ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I.ÚS 75/18, 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, protože v konečném důsledku nebyli úspěšní ani s ústavní stížností.

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 v této práci popsaným ústavním ustanovením, s nímž musí být také rozhodování v pochybnostech souladné, nelze stejně tak vyloučit případné budoucí meritorní posouzení ústavní stížnosti Ústavním soudem.

### **6.3. Shrnutí závěrů judikatury pro rozhodování pochybností**

Po věcné stránce by napříště již neměly být nejasnosti o tom, jak správně postupovat při rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Z uvedených závěrů správních 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.

Lze uzavřít, že i soudy nahlíží na činnost správních orgánů směřující k odstranění pochybností jako na žádoucí, a to jak na odstraňování pochybností na základě žádosti, tak i z moci úřední. Teorie v těchto souvislostech například uvádí: „Na rozdíl od soudu, který zpravidla jedná jen na návrh toho, kdo se jeho rozhodnutí domáhá, platí pro státní správu v první řadě obecný požadavek, aby sama jednala iniciativně, aby sama operativně a správně (v mezích zákona) reagovala na rozličné situace a události, aby vystupovala nejenom jako činitel omezující, ale také jak činitel tvůrčí a aby přitom byla efektivní a hospodárná. Taková ‚dobrá správa‘ může být skutečnou veřejnou službou, tedy užitečnou službou, kterou stát poskytuje veřejnosti.“<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> MIKULE, Vladimír. Kapitola XII. Moc výkonná. In PAVLÍČEK, Václav 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.

Z popsané judikatury správních soudů vyplývá pro rozhodování pochybností hned několik dílčích závěrů. Předně napříště platí, že rozhodnutí v pochybnostech jsou samostatně soudně přezkoumatelná u správních soudů. V praxi není zpochybňováno, že rozhodnutí v pochybnostech je deklaratorní povahy a zahájení řízení v pochybnostech z moci úřední je možné i tehdy, pokud zákon rozhodování v pochybnostech správnímu orgánu svěřuje, aniž současně výslovně stanoví, že takové řízení se zahajuje jak na žádost, tak i z moci úřední. Důraz je zde kladen na veřejný zájem na odstranění pochybností a nastolení právní jistoty o stavu věci. Výchozí pro rozhodnutí v pochybnostech má být skutečný stav věci. Ale aby se zabránilo obcházení zákona, připouští se relevance i jiným skutečnostem, jako je evidenční stav či historie věci.

## 7. Rozhodování pochybností z procesního pohledu

Prostřednictvím praxe a judikatury se vytvořila pravidla, pomoci kterých se mají pochybnosti odstraňovat po věcné stránce, ale otázky související s procesními postupy při takovém rozhodnutí předmětem soudního výkladu ještě nebyly.

Pojednání o procesních souvislostech rozhodování pochybností vychází opět především z referenčního rozhodování pochybností o charakteru pozemku.<sup>72</sup> Pokud se vyskytují nebo lze dovést určitá specifika pro jiné oblasti veřejné správy, je o nich pojednáno v rámci následujících samostatných kapitol této práce. Společná obecná procesní pravidla ovšem ovlivňují jakékoli rozhodování správních orgánů. Procesněprávní souvislosti se týkají nejen správních orgánů, které takové pochybnosti rozhodují, ale týkají se především vlastníků pozemků, u nichž se takové pochybnosti objevily. Týká se to dokonce i vlastníků pozemků sousedících s pozemkem, o jehož charakteru je v pochybnostech rozhodováno. Neboť svá práva a své zájmy vlastníci pozemků mohou uplatnit u správního orgánu právě v rámci správního řízení.

Tato část práce se věnuje rozhodování pochybností správními orgány o charakteru pozemku ve správním řízení<sup>73</sup> ve smyslu § 9 správního řádu a soustředí se prioritně na procesní stránku takového rozhodování.

Stručnost právní úpravy rozhodování pochybností vyvolává otázky ve vztahu k použití procesních instrumentů obsažených ve správním řádu. Praxe používá ustanovení správního řádu spíše rutinně, dle zvyku, ale je dobré zamyslet se blíže nad použitím té které právní normy správního řádu ve vztahu k rozhodování pochybností a otázky související s rozhodováním pochybností zodpovědět. Například co se týká zahájení řízení, a to zda pouze na základě žádosti nebo z moci úřední, nebo zda platí obě tyto možnosti, jakož i co se týká vymezení okruhu účastníků řízení, zejména však, kdo může být žadatelem, respektive podat žádost s účinky zahájení řízení. Dále co se týká dokazování, a to z pohledu důkazního břemene, či co se týká vedení řízení jako společného řízení. I s ukončením řízení jsou spojeny otázky ve smyslu, zda lze řízení v pochybnostech zastavit či zamítnout žádost, přičemž zamítnout žádost u rozhodování pochybností údajně ani nelze. Právě zodpovězení těchto otázek je cílem této kapitoly.

---

<sup>72</sup> Viz též SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 4/2019, s. 236 – 248. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

<sup>73</sup> Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Současně při pojednání týkajícím se ustanovení správního řádu souvisejících s problematikou rozhodování pochybností nelze opomenout, že samotný správní řád upravuje rozhodování v pochybnostech, zejména o účastenství v řízení, a nelze nezmínit ustanovení o řízení o určení právního vztahu.

Smyslem i této části práce je její využití nejen v rovině právní teorie a vědy, ale také v praxi. Jde o to pomoci nalézt závěry pro správný postup správních orgánů i dotčených osob v nejednoznačných situacích, které vyplývají z procesní právní úpravy při rozhodování pochybností.

Rozhodování pochybností o charakteru pozemku, tedy zda pozemek je součástí zemědělského půdního fondu, nebo je určený k plnění funkcí lesa, stojí za zvláštní pozornost, neboť je vzájemně propojené, i když věcně spíše protichůdné. Jedná se o rozhodování o charakteru pozemku, nikoli prioritně o druhu pozemku, byť toto může neoddělitelně souviset, jak je dále popsáno. Ostatně, že pozemek je součástí zemědělského půdního fondu, nebo je určený k plnění funkcí lesa, je v katastrální evidenci uváděno jako údaj o způsobu ochrany.<sup>74</sup>

## 7.1. Zahájení řízení

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

Z obou již citovaných zákonných ustanovení o rozhodování pochybností o charakteru pozemku, tj. z § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a § 3 odst. 3 lesního zákona, jednoznačně vyplývá, že dávají příslušnému správnímu orgánu kompetenci takové pochybnosti rozhodnout, přičemž lze zopakovat následující zjištění. Není výslovně upraveno, jde-li o řízení o žádosti nebo z moci úřední. Být jsou to právě zvláštní zákony, které by měly tuto skutečnost obsáhnout.<sup>75</sup> Teorie<sup>76</sup> i praxe<sup>77</sup> se shodují, že oba tyto způsoby zahájení řízení jsou možné. „Deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty

<sup>74</sup> § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 10 odst. 1 písm. k) a bod 7 přílohy vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>75</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 474.

<sup>76</sup> DROBNÍK, Jaroslav, DVORÁK, Petr. *Lesní zákon - Komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 304 s. ISBN 978-80-7357-425-3, s. 9, bod 6.

<sup>77</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, o závěru, že „rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví“, bylo přijato ve vztahu ke správnímu řízení o pochybnostech zahájenému z moci úřední. Ani Nejvyšší správní soud tedy nezpochybnil takto zahájené řízení v pochybnostech o charakteru pozemku.



do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu.“<sup>78</sup>

Z již citované judikatury správních soudů<sup>79</sup> se podává, že rozhodnutí o pochybnostech je deklaratorním rozhodnutím. Deklaratorní povaha rozhodnutí znamená, že se prohlašuje, že jmenovitě určená osoba má anebo nemá práva nebo povinnosti. Žádná práva nebo povinnosti se takové osobě nezakládají, nemění a ani neruší, jak by tomu bylo v případě konstitutivního rozhodnutí. Při rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku jde o práva a povinnosti, které se váží k danému pozemku v důsledku jeho charakterového určení, respektive způsobu ochrany, tj. zda na danou osobu dopadá právní režim lesního zákona nebo zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Osobou, o jejíž práva a povinnosti jde, je beze sporu vlastník řešeného pozemku. Je to totiž vlastník pozemku, vůči němuž *a priori* směřují povinnosti vyplývající z lesního zákona nebo zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Otázkou je, zda může jít také o jinou osobu. S tím se pak pojí, kdo je oprávněn podat žádost o rozhodnutí pochybností. Neboť, vyjde-li se z definice správního řízení podle § 9 správního řádu, může žádost, kterou se zahájí správní řízení o pochybnostech, tedy řízení s výsledným rozhodnutím deklaratorní povahy, podat pouze osoba, která žádá deklaraci toho, zda má anebo nemá práva nebo povinnosti související s charakterem jejího pozemku. Jinak vyjádřeno, má-li mít podání žádosti za důsledek zahájení správního řízení, musí se o správní řízení vůbec jednat, tedy jít o postup, kdy správní orgán vydává rozhodnutí, jímž se deklaruje (prohlásí), že žadatel jako jmenovitě určená osoba taková práva nebo povinnosti má anebo nemá.

„Od zahájení řízení na žádost je třeba odlišit situace, kdy je určitou osobou podán ‚podnět‘ k řízení, které je možné zahájit pouze z moci úřední. V tomto případě se doručením podnětu nezahajuje automaticky správní řízení, ale správní orgán může zvážit, zda tak učiní, nebo nikoli.“<sup>80</sup> „S podáním podnětu k zahájení řízení není nikterak spojeno právo na zahájení takového řízení, jež je v případě řízení vedených z moci úřední plně v pravomoci příslušného správního orgánu.“<sup>81</sup>

Podle § 58 odst. 1 lesního zákona „práva a povinnosti vlastníka lesa podle tohoto zákona má nájemce, popřípadě podnájemce lesa, pokud smlouva mezi vlastníkem a nájemcem nebo smlouva mezi nájemcem a podnájemcem výslovně nestanoví jinak.“ Vychází se z toho, že

<sup>78</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, odstavec 24.

<sup>79</sup> Například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 A 24/2016-61.

<sup>80</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád - Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 616 s. ISBN 978-80-7179-784-5, s. 153.

<sup>81</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s. ISBN 978-80-7380-688-0, s. 143.

se jedná pouze o práva a povinnosti podle lesního zákona, přičemž komentářová literatura k tomu uvádí následující. „Práva vlastníka, která nejsou spojena s užíváním lesa, na nájemce nepřechází. Zejména se to týká oprávnění vlastníka les zcizit (převést jej do vlastnictví jiné osoby) a oprávnění změnit jeho podstatu, která by fakticky i právně vedla ke změně lesního pozemku na jiný druh pozemku.“<sup>82</sup> Rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku není rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa, respektive rozhodnutím vedoucím ke konstitutivní změně druhu pozemku. Zároveň jde o situaci, která může mít bezprostřední vliv na hospodaření v lese, respektive na možnost lesního hospodaření na pozemku, o jehož charakteru jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa existují objektivní pochybnosti. Smlouva mezi vlastníkem a nájemcem lesa ostatně může vymezit, která práva a povinnosti vlastníka lesa na nájemce lesa skutečně přecházejí.

Možnost požádat o rozhodnutí v pochybnostech o pozemku jako určeném k plnění funkcí lesa, tedy toto právo, vyplývá vlastníku lesa z lesního zákona, nikoli ze správního řádu. S ohledem na vše uvedené se autor této práce přiklání k výkladu, že nájemce lesa může mít postavení žadatele o rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku. A to i s vědomím toho, že rozhodnutí takové žádosti má také další dopady, například souvislosti s daní z nemovitých věcí. Možnost takové žádosti nelze vyloučit, byť bude spíše ojedinělá, neboť už při uzavírání nájemní smlouvy<sup>83</sup> budou smluvní strany zpravidla mít jasno o stavu předmětných pozemků a jejich vhodnosti pro užívání jako lesa. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu obdobné ustanovení ve vztahu k uživateli pozemku nemá.

Jak je o účastnících řízení pojednáno dále, účastenství v řízení je jako vedlejšímu účastníkovi nutno přiznat vlastníkovému sousedního pozemku při rozhodování pochybností o pozemku jako pozemku určeném k plnění funkcí lesa. Otázkou je, zda rovněž vlastník pozemku sousedícího s pozemkem, o jehož určení k plnění funkcí lesa jsou pochybnosti, může být jako žadatel iniciátorem řízení v pochybnostech.

Pro určení onoho vedlejšího účastenství v řízení je významné, že podle § 14 odst. 2 lesního zákona, „dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.“ Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s lesem jako investora stavby zamýšlené na tomto pozemku

---

<sup>82</sup> DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon - Komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 304 s. ISBN 978-80-7357-425-3, s. 58, bod 1.

<sup>83</sup> Respektive pachtovní smlouvy, což v praxi obecně není zpochybňováno, i když lesní zákon v tomto nebyl přímo novelizován v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku.

sousedícím s lesem. Respektive takový vlastník pozemku může být přímo dotčen na svých právech a povinnostech, pokud je o sousedním pozemku rozhodováno v pochybnostech o jeho určení k plnění funkcí lesa. Podle § 22 odst. 1 lesního zákona přitom platí i pro investory staveb mimo jiné toto: „Vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb a zařízení jsou povinni provést na svůj náklad nezbytně nutná opatření, kterými jsou nebo budou jejich pozemky, stavby a zařízení zabezpečeny před škodami způsobenými zejména sesuvem půdy, padáním kamenů, pádem stromů nebo jejich částí, přesahem větví a kořenů, zastíněním a lavinami z pozemků určených k plnění funkcí lesa...“ Existencí pozemku určeného k plnění funkcí lesa je tedy vlastník sousedního pozemku, a to i jako případný budoucí investor stavby, přímo dotčen na svých právech a povinnostech.

Vlastník pozemku sousedícího s pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, a to jak podle evidenčního (katastrálního) stavu, tak podle skutečného stavu, zajisté může, a to stejně jako každý jiný, podat podnět orgánu státní správy lesů, aby se zabýval tím, zda jsou pochybnosti o onom pozemku jako pozemku určeném k plnění funkcí lesa, v nichž by bylo nezbytné rozhodnout. Nejeví se vhodné, aby tento vlastník sousedícího pozemku mohl být žadatelem, který svým podáním iniciuje správní řízení o rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku. Pokud by totiž pozemek, o jehož charakteru by mělo být rozhodováno, nebyl pozemkem určeným k plnění lesa, nevztahovaly by se na vlastníka sousedního pozemku ani povinnosti podle citovaných ustanovení lesního zákona. V zájmu vlastníka sousedního pozemku je tedy jen případné odstranění určení daného pozemku jako pozemku k plnění funkcí lesa. Žádost o rozhodnutí v pochybnostech pak může představovat možnost zneužívání práva za účelem popření veřejného zájmu na ochraně lesa. Výsledek správního řízení v pochybnostech má deklarovat práva a povinnosti *a priori* vlastníka pozemku, o kterém je rozhodováno. Teoreticky však takovou žádost vlastníka sousedního pozemku za současné právní úpravy dané lesním zákonem a správním řádem vyloučit úplně nelze a pro takové případy je žádoucí případná změna lesního zákona, kdy by bylo určeno, že pouze vlastník lesa může být žadatelem o rozhodnutí v pochybnostech o charakteru jeho pozemku. Při podávání takové žádosti o rozhodování v pochybnostech za současné právní úpravy by vlastník sousedního pozemku, aby byl s žádostí úspěšný, měl tvrdit konkrétní a skutečné dotčení svých práv a povinností, o nichž má být rozhodnuto, nikoli předestřít jen hypotetické a teoreticky možné úvahy, a tato tvrzení by měl onen žadatel rovněž doložit.

U pozemků jako součástí zemědělského půdního fondu nejsou podobné úvahy o vlastnících sousedních pozemků jako iniciátorů řízení v pochybnostech případné, neboť jim

nevyplývají žádná práva či povinnosti z existence sousedního pozemku, který je součástí zemědělského půdního fondu, jak je tomu v případě pozemků určených k plnění funkcí lesa.

Shrnout lze, že řízení v pochybnostech o charakteru pozemku je tedy zahájeno podáním žádosti vlastníka daného pozemku, v oblasti lesního hospodářství eventuálně také žádosti nájemce lesa nebo popřípadě vlastníka sousedního pozemku. Podá-li „žádost“ jiná osoba, bude se jednat o podnět, kdy příslušný správní orgán nejprve vyhodnotí, zda jsou důvody pro zahájení správního řízení, a teprve pak takové řízení zahájí z moci úřední. Autor práce se setkal například s takovými údajnými žádostmi, kdy podatelem byl vlastník pozemku sousedícího s lesním pozemkem, neboť zřídil nepovolenou stavbu takovým způsobem, že zasahovala na onen sousední lesní pozemek, nebo kdy podatelem byl vlastník cesty jako stavby zřízené na části lesního pozemku. V těchto případech ovšem ve skutečnosti šlo o majetkové spory k pozemku, eventuálně o dodatečné povolování stavby, nikoli o pochybnosti o charakteru pozemku. Nešlo o situace, kdy by se v rámci řízení v pochybnostech o charakteru pozemku mohla deklarovat jakákoli práva či povinnosti podatele „žádosti“ k pozemku určeném k plnění funkcí lesa, na němž tato osoba zřídila stavbu.

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

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

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

pochybností o charakteru pozemku je oprávněna podat prostá většina spoluvlastníků pozemku.

## 7.2. Účastníci řízení

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

Jiní účastníci řízení se v řízení o rozhodování pochybností o charakteru pozemku původně zpravidla nevyskytovali. Zákon ovšem nestanoví omezení takového účastenství v tom smyslu, že by výslovně uváděl, kdo jen může být účastníkem takového řízení. Podle § 27 odst. 2 správního řádu „účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ Přicházejí tak v úvahu přednostně vlastníci sousedních pozemků, pokud je nepochybné přímé dotčení práv nebo povinností těchto osob. Judikatura účastenství vlastníků sousedních pozemků v řízení dovodila.<sup>84</sup> O důvodech pro takové účastenství v řízení již bylo pojednáno, tedy jde o přímé dotčení v právech a povinnostech v souvislosti s tzv. ochranným pásmem 50 metrů od lesa, kdy zejména na investory staveb dopadají povinnosti podle § 14 odst. 2 ve spojení s § 22 odst. 1 lesního zákona.

---

<sup>84</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 90/2017-89. Jednalo se o otázku účastenství v řízení vlastníků pozemků, včetně stavební parcely, sousedících s pozemkem řešeným v pochybnostech. Správní orgán rozhodl v pochybnostech, že řešený pozemek je lesním pozemkem, byť byl dosud evidován podle druhu jako ostatní plocha. V důsledku tohoto rozhodnutí měl vlastník sousedního pozemku omezenou možnost zřídit na svém pozemku stavbu, neboť existuje tzv. ochranné pásmo 50 metrů od lesa. Proto soud uvážil, že rozhodnutí deklarující, že pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa a je pozemkem lesním ve smyslu lesního zákona, dokládá přímé dotčení vlastníků sousedních pozemků na jejich právech a povinnostech v důsledku výkonu práv a povinností.

Odpovědnost za správné vymezení okruhu účastníků řízení je na správním orgánu.<sup>85</sup> Vše k tomu již uvedené v této práci může být nápomocné správním orgánům, aby této povinnosti řádně dostály, v řízení jednaly skutečně se všemi jeho účastníky a rozhodnutí v pochybnostech bylo všem řádně oznámeno a nabylo právní moci, potažmo aby pochybnost byla prostřednictvím tohoto autoritativního správního aktu skutečně odstraněna.

### **7.3.Pochybnosti o účastenství v řízení podle správního řádu**

V souvislosti s pojednáním o účastenství ve správním řízení nelze nezmínit ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, na základě kterého platí následující. „Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“ V odstavci druhém téhož paragrafu pak je stanoveno, že „jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání; ustanovení § 41 odst. 6 věty druhé platí obdobně“. Ustanovení § 41 správního řádu upravuje institut navrácení v předešlý stav a ustanovení, na něž je odkazováno, zní: „V případě, že správní orgán promine zmeškaný úkon, doplní řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání bylo prominuto.“

Pro účely této práce za pozornost stojí především citovaný § 28 odst. 1 správního řádu. V první větě jednak předpokládá existenci pochybnosti o tom, jde-li o účastníka řízení, a jednak tuto situaci přímo řeší potřebou považovat danou osobu za účastníka řízení. To však jen do doby, než je o této pochybnosti rozhodnuto usnesením. Toto ustanovení tedy rovněž obsahuje případ rozhodování pochybností, a to v rámci správního řízení a s vydáním procesního rozhodnutí ve formě usnesení. Bez pochyby jde rovněž o situaci, kdy je odstraňována pochybnost rozhodováním správního orgánu.

Jak o tom svědčí již uvedené o zahajování řízení a účastnících řízení, otázka vymezení okruhu účastníků řízení není nikterak jednoduchá. Nelze tedy vyloučit rozhodování pochybností o účastenství v řízení o rozhodování pochybností. Jde o jakési umocňování

---

<sup>85</sup> Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2007, č. j. 5 As 57/2006-50, podle jehož závěrů: „Správní orgán je předně povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení.“ Nebo také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010-97, podle jehož závěrů: „Je povinností správních orgánů po celou dobu správního řízení (tzn. i povinností žalovaného v odvolacím řízení) ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí.“ Nejvyšší správní soud tento názor potvrdil odkazem na předchozí citovaný rozsudek ve svém rozsudku ze dne 28. 11. 2018, č. j. 2 As 436/2017-37.

pochybností v souvislosti s jedním řízením. Byť by tedy o rozhodování pochybností o účastenství v řízení mohlo být pojednáno i v rámci samostatné kapitoly této práce, je o tom komplexně pojednáno již na tomto místě jako současně i o procesní souvislosti.

Komentářová literatura k ustanovení § 28 správního řádu uvádí následující. „Vzhledem k tomu, že vymezení okruhu účastníků řízení, ať již na základě obecné úpravy v § 27 správního řádu, nebo na základě speciální úpravy okruhu účastníků správního řízení ve zvláštním zákoně, nemusí být pro správní orgán ve všech případech zcela jednoznačné a nesporné, obsahuje správní řád ustanovení, na jehož základě je možné rozhodovat o sporném účastenství. Předcházející právní úprava obsahovala ustanovení, podle kterého platilo, že účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. To znamenalo, že kdokoliv mohl postavení účastníka získat na základě pouhého svého tvrzení, že se cítí být účastníkem, i když bylo třeba od počátku zjevné, že účastníkem řízení být nemůže, neboť nemá žádná práva či povinnosti, které by mohly být rozhodnutím přímo dotčeny (největší spory o účastenství vznikaly a vznikají právě v případě tzv. dotčených účastníků podle § 27 odst. 2). Správní orgán musel i v tomto případě vydávat procesní rozhodnutí o tom, že taková osoba účastníkem řízení není, proti takovému rozhodnutí bylo možné podat opravný prostředek, který měl odkladný účinek, a tato osoba byla účastníkem řízení až do pravomocného rozhodnutí o odvolání a správní orgán s ní musel jako s účastníkem řízení jednat. Nový správní řád se pokusil toto veskrze formální pojetí tvrzeného účastenství v zájmu procesní ekonomie zjednodušit a vyloučit nutnost vydávat procesní rozhodnutí o účastenství v případech, kdy nemohou být žádné pochybnosti o tom, že daná osoba účastníkem není.“<sup>86</sup>

Usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu lze podle § 76 odst. 2 téhož zákona vydat bez přechozího řízení, a to za předpokladu ustálené rozhodovací praxe. Podle § 76 odst. 5 správního řádu nemá odvolání proti usnesení odkladný účinek a odvolání může podat jen ten, jemuž se usnesení oznamuje. Proti usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu se tedy může odvolat pouze osoba, o jejímž účastenství bylo rozhodováno.

„Usnesení správního orgánu o tom, že určitá osoba je nebo není účastníkem řízení, je usnesením deklaratorním, tedy usnesením, kterým se prohlašuje, že osoba toto postavení má nebo nemá. Tato osoba postavení účastníka řízení nezískává až od vydání, resp. od právní moci, takového usnesení, ale je účastníkem řízení od počátku řízení (a platí to i naopak,

---

<sup>86</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 339-340.

tn. že pokud určitá osoba postavení účastníka řízení nemá, nemá ho již od počátku řízení, bez ohledu na to, že s ní správní orgán jednal, a neztrácí ho proto de iure ani vydáním, resp. právní mocí usnesení).“<sup>87</sup>

Podle judikatury správních soudů „skutečnost zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal“.<sup>88</sup>

Podle závěrů Nejvyššího správního soudu dle jeho rozsudku ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008-39, platí následující. „Usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení je, či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy; o takový případ se jedná v situaci, kdy je toto účastenství *expressis verbis* řešeno přímo v zákoně. Stejně může postupovat i v případě, kdy pro posouzení této otázky není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence ‚pochybností‘ (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004) a musí být o tvrzeném účastenství vydáno usnesení. Postup, kdy o tvrzeném účastenství nebude vydáno usnesení (a věc bude vyřešena toliko neformálním sdělením), je třeba omezit na zcela nesporné situace, a v hraničních případech postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004, podrobeného instanční kontrole.“<sup>89</sup>

V odůvodnění stejného rozsudku lze nalézt také následující úvahy významné pro posuzování pochybností, respektive pro výklad tohoto pojmu. „Zůstává však mezi nimi sporná otázka, co se rozumí pojmem ‚pochybností‘ použitým v § 28 odst. 1 správního řádu, zejména na čí straně musí pochybnosti existovat a jakou mají mít povahu. Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu neobsahuje vyčerpávající definici toho, k čemu a ke komu se pochybnosti musí vztahovat. Jak již nastínil městský soud, pochybnosti se mohou týkat jak výkladu právních předpisů (a to zejména neurčitých právních pojmů v nich obsažených), tak i povahy a charakteristiky osob, jejichž účastenství je posuzováno. Ve stavebním řízení tak mohou vzniknout pochybnosti, zda určitá osoba je vlastníkem dotčené nebo sousedící nemovitosti či pozemku, zda osobě náleží ‚jiné právo‘ k nemovitosti, zda ji postavení účastníka přiznává jiný právní předpis a jaký, či zda osoba, která bude na návrh stavebníka odborně vést realizaci stavby nebo vykonávat odborný dozor, disponuje oprávněním

---

<sup>87</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 344.

<sup>88</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002-54. Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 4/2004, číslo rozhodnutí 162, ISSN 2533-7416.

<sup>89</sup> Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 9/2008, číslo rozhodnutí 1657, ISSN 2533-7416.



k provádění staveb ve smyslu § 44 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Všechny tyto skutečnosti, rozhodné pro určení postavení osoby jako účastníka řízení, musí správní orgán učinit předmětem dokazování či právního posouzení. Právě proto, že v praktickém životě může vzniknout řada nejasností obdobných těm, které byly výše uvedeny, či množství protichůdných výkladů téže právní normy, by případný taxativní (ale stejně tak i jen demonstrativní) výčet skutečností, které mohou založit pochybnosti na straně potenciálního účastníka řízení či správního orgánu, byl pro správní řízení svazující, a proto neúčelný. Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem stěžovatele, že dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá, aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal.“

Podle závěrů Nejvyššího správního soudu podle jeho rozsudku ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, platí následující. „I. Usnesení o tom, zda osoba je, či není účastníkem podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, není rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a proto nespadá pod kompetenční výlukou podle § 70 písm. c) s. ř. s. II. Pokud došlo k vydání rozhodnutí o věci samé, nelze vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, kromě zákonem předvídaných výjimek.“<sup>90</sup>

Usnesení v pochybnostech o účastenství v řízení je tedy samostatně soudně přezkoumatelné. Soud k tomu v odůvodnění rozsudku uvedl také následující.

„Ustanovení § 28 spr. ř. se použije v zásadě ve kterémkoliv správním řízení, v němž nastanou pochybnosti o procesním postavení určité osoby. To platí i ve stavebním zákoně, který stanoví pro stavební řízení taxativně okruh účastníků. I v takovém případě totiž mohou nastat pochybnosti v otázce, zda určitá osoba do tohoto okruhu spadá či nikoliv.“

„Za rozhodnutí správního orgánu vyloučená ze soudního přezkumu ... judikatura označila rozhodnutí o přerušení řízení, o ustanovení zástupce, o rozsahu nahlédnutí do spisu, o vyloučení úřední osoby pro podjatost, nebo rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku nebo rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty... Všemi těmito úkony se nezabráňuje účastníkovi pokračovat v řízení a následně se domáhat soudní ochrany proti konečnému rozhodnutí, které jim musí být doručováno. Pokud je však podle § 28 odst. 1 spr. ř. rozhodnuto o tom, že určitá osoba účastníkem není, pak s ní nadále správní orgán jako s účastníkem nejedná.“

---

<sup>90</sup> Těž in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 11/2015, číslo rozhodnutí 3288, ISSN 2533-7416.

„Rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 spr. ř. proto nelze považovat za úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, protože se jím s konečnými účinky určuje, zda určitá osoba účastníkem řízení je nebo nikoliv. V případě negativního rozhodnutí pro danou osobu řízení končí, což může mít nepochybně významný dopad do jejích práv.“

„V situaci, kdy již správní orgán I. stupně vydá rozhodnutí ve věci samé, opomenutý účastník se může bránit zejména podáním odvolání“, respektive může se bránit jako opomenutý účastník.

Pro úplnost ke zmapování řešené problematiky v rámci správního řádu je vhodné dodat, že tento zákon zná i další případ rozhodování v pochybnostech, a to podle § 32 odst. 8 o tom, zda zanikla funkce opatrovníka. Pro takové rozhodování jsou obdobně využitelné poznatky uvedené k rozhodování pochybností o účastenství v řízení.

#### **7.4. Dokazování**

Východiskem dokazování podle správního řádu je „základní zásada obsažená v § 3, tj. neplyne-li ze zákona něco jiného, mají správní orgány postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“.<sup>91</sup> Tato základní zásada platí i pro rozhodování pochybností. Lze tedy konstatovat, že pochybnosti mají být odstraňovány zjištěním stavu věci, který nevzbuzuje důvodné pochybnosti.

K dokazování při rozhodování pochybností, a to rovněž pochybností o charakteru pozemku, se výslovně vyjádřil Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27. Konstatoval přitom následující.

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 v tomto směru leží na správním orgánu (§ 3 správního řádu). Deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu.“

Při předpokladu existence objektivních pochybností pro rozhodování o pochybnostech v podstatě půjde o pochybnost důvodnou. Na základě nějaké skutečnosti (nějakého důvodu) tedy bude pochybnost o stavu věci. Například na pozemku evidovaném jako orná půda rostou stromy, což může vyvolávat pochybnost o charakteru tohoto pozemku. Je-li odstraňována existence pochybnosti, je ve svém důsledku odstraňován důvod pochybnosti, a to pomocí dokazování skutečného v souvisejícím procesním postupu. Zjištění stavu bez důvodné

---

<sup>91</sup> MATES, Pavel. Dokazování podle nového správního řádu. *Moderní obec*. Praha: Profi Press s.r.o., 2/2005. ISSN 1214-9764. Dostupné z <https://moderniobec.cz/dokazovani-podle-noveho-spravniho-radu/>.

pochybnosti je současně odstraněním pochybnosti i naplněním zmíněné základní zásady činnosti správních orgánů.

Správní řád upravuje podklady pro vydání rozhodnutí v § 50 a dokazování v § 51 a následujících. Jak již vyplývá z citované judikatury, jsou při odstraňování pochybností kladeny větší nároky na správní orgán, který do důsledku vzato musí existující pochybnosti odstranit například i bez zohlednění toho, že řízení bylo zahájeno na žádost. Je totiž veřejný zájem na nastolení právní jistoty odstraněním pochybností. Tomu bude odpovídat také rozsah dokazování, které správní orgán musí provést, aby ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu „byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“.

Podle § 50 odst. 1 správního řádu „podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé“. Pokud jde o pochybnosti o charakteru pozemku, půjde zpravidla o podklady od katastrálního úřadu, které je nezbytné opatřit. Nezbytné jsou podklady nejen o současném evidenčním stavu pozemku, ale také podklady o vývoji tohoto stavu, tzn. na základě čeho došlo k současné evidenci a jak eventuálně byl pozemek evidován předtím. V případě, že podnět k odstranění pochybnosti o charakteru pozemku podává přímo katastrální úřad, jak se v praxi rovněž stává v rámci snahy katastrálních úřadů, aby jejich evidence odpovídala skutečnému stavu, pak není vyloučeno, ba dokonce je to žádoucí, aby katastrální úřad podnět rovnou doložil svými podklady.

V zásadě platí ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu, že „podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.“ S tím souvisí ustanovení § 52 správního řádu, podle něhož „účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“ V případě žádosti o rozhodnutí v pochybnostech tedy bude právě na žadateli, aby žádost opatřil takovým označením důkazů, že ustojí tvrzení existence objektivní pochybnosti.

Protože je odstranění pochybností ve veřejném zájmu, uplatní se rovněž ustanovení § 50 odst. 3 věty první správního řádu, podle kterého „správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu“. Použití druhé věty tohoto ustanovení spíše nepřipadá v úvahu. Zní totiž: „V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je

správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Nejde totiž o ono ukládání povinnosti. Rozhodnutí v pochybnostech je deklaratorní povahy, konstitutivně práva nezakládá, povinnosti neukládá. „Pouze“ autoritativně konstatuje, zda dotčená osoba určitá práva či povinnosti má, když její věc (pozemek atd.) podřazuje pod příslušný zákonný režim. Ono ustanovení věty druhé se uplatní typicky v řízeních, v nichž lze rozhodnout formou příkazu,<sup>92</sup> například v řízení o přestupku,<sup>93</sup> nikoli v řízení o rozhodování pochybností.

Podle § 50 odst. 4 správního řádu, „pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci“. Například při rozhodování pochybností o charakteru pozemku zákon neoznačuje žádný podklad za závazný. Uplatní se tedy zásada volného hodnocení důkazů.<sup>94</sup>

Podle § 51 odst. 1 správního řádu „k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.“

V případě rozhodování pochybností není vyloučeno užití jakéhokoli důkazního prostředku. Žádoucí bývá dokonce kumulativní užití několika důkazních prostředků najednou. Například při rozhodování pochybností o charakteru pozemku je třeba vyjít jak z evidence a podkladů katastrálního úřadu, tak ze stavu zjištěného na místě samém, tj. z ohledání. Podle již popsané judikatury správních soudů je skutečný stav pozemku preferovaným výchozím kritériem. Vhodná může být i svědecká výpověď „pamětníka“ o vývoji v posuzovaném území. Pokud jde o znalecký posudek, ten může být důkazním prostředkem nezbytným zpravidla při rozhodování pochybností o věci jako odpadu.

K provádění důkazů jsou stanovena správním řádem pravidla, například k důkazu listinou v § 53 či k důkazu ohledáním v § 54. K důkazu ohledáním lze poznamenat, že používání slovního spojení „místní šetření“, k němuž v praxi často dochází, je vhodné tam, kde zvláštní právní úprava tento slovní obrat používá. Opírá-li se postup správního orgánu jen o ustanovení správního řádu, tato právní úprava hovoří o ohledání věci na místě.

---

<sup>92</sup> Podle § 150 odst. 1 správního řádu „povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu“.

<sup>93</sup> Podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>94</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 519.

Celkově lze učinit dílčí závěr, a to shodně se závěry judikatury, že při rozhodování pochybností je to především a za všech okolností správní orgán, který nese odpovědnost za podklady pro vydání rozhodnutí, tedy i v případě, že půjde o řízení zahájené na základě žádosti. Byť samozřejmě nelze opomenout aktivitu žadatele, která je pro něj v rámci dokazování žádoucí, pokud chce unést důkazní břemeno.

S ohledem na uvedené se při dokazování v rámci řízení v pochybnostech, které lze zahájit i z moci úřední, nemůže uplatnit ani ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu, na které odkazuje § 142 odst. 3 správního řádu pro řízení o určení právního vztahu, o kterém je pojednáno samostatně dále. Pokud by odstraňování pochybností nebylo samostatně právně upraveno, a pochybnost by tedy byla odstraňována toliko v rámci řízení o určení právního vztahu podle současné právní úpravy dané § 142 správního řádu, platilo by následující. Podle již avizovaného § 142 odst. 3 správního řádu: „Pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.“ Podle odkazovaného ustanovení: „Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.“ Z citovaných ustanovení vyplývá, že v řízení o určení právního vztahu je důkazní břemeno *a priori* na žadateli. S ohledem na vše v této části práce uvedené není tento závěr použitelný pro ono „pravé“ řízení v pochybnostech, v němž je veřejný zájem na odstranění pochybností.

## **7.5. Společné řízení a rozhodnutí**

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

Předestřená žádost se týká téhož pozemku a stejné otázky o pochybnosti o charakteru tohoto pozemku. Podáním této žádosti bylo zahájeno společné řízení jak podle lesního zákona, tak podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Příslušným rozhodnout je ostatně v obou případech stejný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ten je povinen zajistit, aby věc vyřizoval úředník, respektive úředníci, s odbornou způsobilostí jak pro správní činnosti v lesním hospodářství a myslivosti, tak pro správní činnosti při ochraně zemědělského půdního fondu.<sup>95</sup>

Jde o povinné vedení společného řízení a správní orgán nevydává o spojení řízení usnesení, protože nezáleží na jeho uvážení, zda společné řízení povede nebo nikoliv.<sup>96</sup>

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

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

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

Společné rozhodnutí bude mít v rámci výrokové části nejlépe dva výroky,<sup>97</sup> jeden o odstranění pochybností o pozemku jako součásti zemědělského půdního fondu a jeden

---

<sup>95</sup> § 21 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>96</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1068.

o odstranění pochybností o pozemku jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Společným řízením je zajištěno také vyloučení možnosti, že by bylo rozhodnuto, že pozemek je obojí. Věc bude posouzena z pohledu obou oblastí veřejné správy, přičemž bude rozhodnuto, jaký charakter pozemek skutečně má. Teoreticky nelze vyloučit možnost, že bude deklarováno, že pozemek není součástí zemědělského půdního fondu a ani není pozemkem určeným k plnění funkcí lesa.

S ohledem na vše uvedené lze považovat za potřebné, aby za obdobných skutkových okolností, kdy řízení je zahajováno nikoli na žádost, nýbrž z moci úřední, bylo rovněž rozhodováno společně.

## **7.6.Řízení o určení právního vztahu**

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

Lze konstatovat, že řízení o určení právního vztahu je obecným ustanovením, podle něhož je možné pochybnosti rozhodovat a určit kompetenci příslušného orgánu. Správní soud tuto myšlenku vyjádřil následovně: „Právní úprava řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu stanoví obecná pravidla pro vydání deklaratorního rozhodnutí v určité věci, v níž byly právní vztahy dosud nejasné či sporné. Výsledkem tohoto řízení je rozhodnutí, jímž se závazně určuje, zda právní vztah založený v minulosti existuje či existoval. ... § 142 odst. 1 správního řádu představuje svébytnou kompetenční normu.“<sup>98</sup>

Avšak například právní úprava obsažená v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu nebo v lesním zákoně, jakož i četné další právní úpravy rozhodování v pochybnostech, jsou speciální<sup>99</sup> vůči správnímu řádu a vylučují použití ustanovení § 142 správního řádu o řízení o určení právního vztahu.

Tato specialita vyplývá z toho, že je výslovně upraveno rozhodování pochybností, například o charakteru pozemku, i příslušnost správního orgánu. Navíc, jak již o tom bylo

---

<sup>97</sup> Viz též § 68 odst. 2 věta čtvrtá správního řádu, podle které „výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení“.

<sup>98</sup> Podle odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2017, č. j. 45 A 66/2015-37.

<sup>99</sup> Viz též pojednání o zvláštních případech deklaratorních rozhodnutí ve vztahu k § 142 správního řádu in VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1100 a 1101.

pojednáno, zahájení řízení v pochybnostech je možné na žádost i z moci úřední, kdežto řízení o určení právního vztahu se zahajuje toliko na žádost. Není třeba prokazovat zájem žadatele, neboť rozhodnutí pochybností, například o charakteru pozemku, je i ve veřejném zájmu. Je stanoven také způsob rozhodování, kdy se například pochybnosti o charakteru pozemku rozhodují ve správním řízení. A koneckonců ustanovení těchto zvláštních zákonů upravují ono jiné správní řízení, v rámci něhož lze pochybnosti rozhodnout, respektive jiný postup správního orgánu, v rámci něhož lze skutečnost osvědčit a pochybnost tím odstranit.

Řízení o určení právního vztahu se proto použije pouze v situacích, kdy neexistuje speciální právní úprava odstraňování pochybností.

Nicméně je třeba dále dodat, že řízení o určení právního vztahu je nutno vnímat jako množinu případů větší, než je množina případů rozhodování v pochybnostech. Byť tedy pochybnost může být odstraňována i v rámci řízení o určení právního vztahu, pokud neexistuje samostatná právní úprava rozhodování v pochybnostech, řízení o určení právního vztahu není pouze o odstraňování pochybností. Dotčená osoba může „pouze“ potřebovat pomocí řízení o určení právního vztahu osvědčit určitou skutečnost, aniž o této skutečnosti nezbytně musí existovat pochybnosti.

Jako příklad rozhodování takové „nepravé pochybnosti“ lze uvést rozhodování o určení existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o pozemních komunikacích“), jak je o tom pojednáno následně v samostatné kapitole.

## **7.7.Skončení řízení**

Rozhodování pochybností o charakteru pozemku, o němž se vede správní řízení, meritorně končí rozhodnutím.<sup>100</sup> Samozřejmě, je-li již řízení zahájené, platí i možnosti pro procesní skončení řízení.<sup>101</sup> Zvážit je třeba případnou aplikaci ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu<sup>102</sup> o rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

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

Bez objektivní pochybnosti by chyběl předmět pro rozhodování. Co tedy dělat, když již bylo řízení zahájeno, ale bylo zjištěno, že pochybnost zde není? Nabízí se řešení, že správní orgán, který o dané věci vede správní řízení, jej zastaví, respektive žádost zamítne, pokud by až v průběhu řízení na základě uskutečněného dokazování bylo zjištěno, že žádosti nelze

<sup>100</sup> § 67 a následující správního řádu.

<sup>101</sup> § 66 správního řádu.

<sup>102</sup> „Je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“



vyhovět kvůli skutečnosti, že pochybnost (ve smyslu objektivním) zde není. Existuje však i názor, že takovou žádost není možné zamítnout a je vždy třeba meritorně pochybnost rozhodnout.<sup>103</sup>

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

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

Pokud však bude o charakteru pozemku objektivní pochybnost, není vyloučeno, aby správní orgán zahájil řízení z moci úřední. Úvahu o existenci pochybnosti učiní ještě před zahájením řízení. Již zahájené řízení je v takovém případě nezbytné ukončit meritorním rozhodnutím, i když správní orgán přestane mít pochybnosti v průběhu řízení, respektive dospěje k závěru, že je ani na začátku řízení mít neměl. Protože je však měl, tedy existovaly, nepůjde o odpadnutí důvodu řízení, kdy by mohlo následovat zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu usnesením poznamenaným do spisu.<sup>104</sup> Meritorním rozhodnutím bude nastolena právní jistota, která mohla být zpochybněna již samotnými pochybnostmi správního orgánu o charakteru pozemku.

---

<sup>103</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, odstavec 24. „Odpovědnost za řádně zjištěný skutkový stav v tomto směru leží na správním orgánu (§ 3 správního řádu). Deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu. Jeho výsledkem tak nemůže být zamítnutí žádosti, nýbrž pouze určení, že pozemek je, anebo není součástí zemědělského půdního fondu.“

<sup>104</sup> Obdobně viz ve správním trestání shrnutí závěrů usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 5 A 162/2017-35. „Pokud správní orgán v řízení o tzv. jiném správním deliktu dospěje k závěru, že stíhaný skutek tzv. jiným správním deliktem není, nelze řízení zastavit pro odpadnutí důvodu řízení dle § 66 odst. 2 správního řádu, ale je třeba vydat deklaratorní rozhodnutí ve věci (§ 67 odst. 1 uvedeného zákona), proti kterému je přípustné podat odvolání (§ 81 odst. 1 téhož zákona).“ V odstavci na přelomu stran 3 a 4 je k tomu konstatováno následující. „V řízení o odpovědnosti za správní delikt se zjišťuje, zda došlo ke spáchání správního deliktu a která osoba je za něj odpovědná. O tom se vydává rozhodnutí deklaratorní, nikoli konstitutivní povahy. Jestliže tedy správní orgán zjistí, že se stíhaný skutek nestal, resp. že není správním deliktem, správním deliktem nebyl nikdy, a tudíž ani nikdy nemohl být dán důvod řízení, a ten proto z povahy věci nemůže odpadnout. Jinými slovy, v průběhu řízení toliko mohlo vyjít najevo, zda zde důvod řízení od počátku byl nebo nebyl, ale nepřichází v úvahu možnost, že by důvod zahájení řízení spočívající ve spáchání správního deliktu původně existoval, ale posléze by existovat přestal.“

## 7.8. Shrnutí procesních projevů rozhodování pochybností

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

Tyto procesní otázky jsou spojeny s každým takovým rozhodováním, jakož i rozhodováním jiných pochybností, než jsou pochybnosti o charakteru pozemku. Pouze společné řízení se uplatní zpravidla jen u rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Nelze ovšem vyloučit existenci i jiných otázek, které při rozhodování pochybností vyvstanou ve vztahu k aplikaci správního řádu. U dále uváděných příkladů rozhodování pochybností je také těmto souvislostem věnována pozornost a je upozorněno na případné odlišnosti typické pro tu kterou oblast veřejné správy.

Při tomto pojednání týkajícím se ustanovení správního řádu souvisejících s problematikou rozhodování pochybností byla věnována pozornost rovněž rozhodování pochybností o účastenství v řízení a řízení o určení právního vztahu, o jehož projevech na praktickém případě a odlišení od rozhodování v pochybnostech je více pojednáno v samostatné kapitole této práce týkající se veřejně přístupných účelových komunikací.

Lze uzavřít s odkazem na citovanou judikaturu, že pro praktický život není možné učinit v zákoně jakýkoli výčet skutečností, které mohou založit pochybnosti na straně potenciálního účastníka řízení či správního orgánu, a dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá, aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal. *De lege ferenda* je ovšem vhodné, aby v případě právní úpravy rozhodování pochybností podle lesního zákona byla výslovně vymezena osoba, která může být žadatelem o takové rozhodnutí, a to například jen vlastník lesa.

Potvrzeno bylo, že není zpochybňováno zahájení řízení v pochybnostech o charakteru pozemku jak na žádost, tak z moci úřední, obě tyto možnosti jsou tedy využívány správními orgány a správními soudy akceptované s ohledem na veřejný zájem na odstranění pochybnosti. Přesto lze *de lege ferenda* trvat na výslovném uvedení možnosti zahájit takové

řízení i z moci úřední, jak stanoví v oblasti lesního hospodářství zahraniční právní úprava a v některých jiných oblastech veřejné správy i česká právní úprava.

Byť zákony ve vztahu k žádosti o rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku nestanoví žádné zvláštní náležitosti žádosti, lze žadatelům doporučit, aby v žádosti uváděli všechny relevantní skutečnosti a opatřili ji potřebnými podklady, aby svá tvrzení ustáli. I když důkazní břemeno, respektive vyšetřovací povinnost stavu věci je na správním orgánu, který nemá legální, a ostatně ani legitimní, možnost vyžadovat po žadateli opatřování důkazů pro rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku.

Skončení řízení v pochybnostech je možné i jinak než jen meritorním rozhodnutím. Při splnění podmínek předpokládaných v § 66 správního řádu lze řízení zastavit a v odůvodněných případech není vyloučena ani možnost zamítnutí žádosti podle § 51 odst. 3 téhož zákona. Byť půjde o případy spíše výjimečné a převládat v případě řízení v pochybnostech bude rozhodnutí v meritu věci, což je dáno rovněž veřejným zájmem na odstranění pochybností a nastolení právní jistoty.

## **8. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku**

Po kapitolách věnujících se problematice rozhodování v pochybnostech obecně a souhrnně je v následujících kapitolách pojednáno o konkrétních příkladech odstraňování pochybností podle jednotlivých zákonů, respektive oblastí veřejné správy. Kapitoly jsou řazené za sebou podle návaznosti na obecný souhrnný obsah této práce a podle blízkosti jednotlivých oblastí veřejné správy a jejich vzájemné provázanosti. Takovým výčtem a rozbořem jednotlivých případů takového rozhodování si lze utvořit představu o významu řešené problematiky a dokázat četný výskyt rozhodování pochybností v českém právu. Četný výskyt lze najít nejen v zákonech na úseku životní prostředí.<sup>105</sup> Rozhodování pochybností znají i jiné a zcela odlišné oblasti veřejné správy.

### **8.1. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku v rámci oblastí ochrana zemědělského půdního fondu a lesní hospodářství**

V předchozích kapitolách již bylo popsáno mnohé o rozhodování pochybností o charakteru pozemku, tedy rozhodování pochybností v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu a v oblasti lesního hospodářství. Proto v této kapitole není vše nadbytečně opakováno, když lze odkázat na předchozí kapitoly této práce, nýbrž je zejména doplněno, co ještě popsáno nebylo a s řešenou problematikou souvisí.

Právě v těchto dvou oblastech veřejné správy, tj. ochrana zemědělského půdního fondu a lesní hospodářství, byla judikaturou dotvořena hmotněprávní pravidla rozhodování o charakteru pozemku. Pro podobnost obou právních úprav bylo soudy opakovaně konstatováno, že při rozhodování pochybností se v obou případech má postupovat stejně. Také proto je o obou těchto oblastech veřejné správy pojednáno společně v rámci jedné části této práce.

Z procesního pohledu jde v těchto případech o rozhodování v užším slova smyslu, tj. o odstraňování pochybností ve správním řízení. Pokud tyto pochybnosti zahrnují současně obě tyto oblasti, je efektivní provedení společného řízení ve smyslu § 140 správního řádu, jak již bylo popsáno. Samozřejmě, že v případě řízení na žádost bude existence společného řízení závislá rovněž na obsahu, respektive rozsahu žádosti, tedy plně v dispozici žadatele.

Ne vždy ale půjde při rozhodování o charakteru pozemku o vzájemné poměrování zemědělského půdního fondu a pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Pozemek může být například také ostatní plochou či jiného druhu.

---

<sup>105</sup> Výčet například PETRMICHL, Václav. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. In *Jurisprudence*, číslo 2/2018, str. 3-13. ISSN 1802-3843.

Podle § 3 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“), „pozemky se člení podle druhů na ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy. Orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty jsou zemědělskými pozemky.“ Blíže jsou tyto druhy pozemků charakterizovány v příloze vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „katastrální vyhláška“). Jedná se sice o vymezení definice pro účely katastrální evidence, propojenost s definicemi podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nebo podle lesního zákona ovšem existuje. Pozemek určený k plnění funkcí lesa nebo zemědělský půdní fond jsou způsoby ochrany nemovitosti, jak rovněž upravuje příloha katastrální vyhlášky. Druhy pozemků i způsoby ochrany nemovitostí jsou údaje, které jsou obsahem katastru podle § 4 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona. Otázkou je, zda v rámci řízení o pochybnostech je rozhodováno pouze o pochybnostech o způsobu ochrany pozemku nebo i o druhu pozemku. Například, zda obecní úřad obce s rozšířenou působností deklaruje, že posuzovaný pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nebo rovněž to, že jde o lesní pozemek.

Pro zodpovězení predestinované otázky lze vyjít z toho, jak jsou příslušné pojmy definovány, jejich propojenosti a účelu právní úpravy.

Podle § 3 odst. 1 lesního zákona „pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou

a) pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 tohoto zákona (dále jen ‚lesní pozemky‘),

b) zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace (hole), s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství (dále jen ‚jiné pozemky‘). U těchto pozemků může orgán státní správy lesů nařídit označení jejich příslušnosti k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa.“

Podle přílohy katastrální vyhlášky je lesní pozemek „pozemek s lesním porostem a pozemek, u něhož byly lesní porosty odstraněny za účelem jejich obnovy, lesní průsek a nezpevněná lesní cesta, není-li širší než 4 m, a pozemek, na němž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů [§ 3 odst. 1 písm. a)

zákona č. 289/1995 Sb.]“. Katastrální vyhláška tak přímo odkazuje na definici lesních pozemků podle lesního zákona. Právní úpravy jsou zde propojené a souladné.

Z citovaného ustanovení lesního zákona jednoznačně vyplývá, že lesní pozemky jsou podmnožinou, jednou ze dvou skupin pozemků určených k plnění funkcí lesa. Kompetence rozhodování v pochybnostech je o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa. Tedy o obou podmnožinách.

Deklaratorní rozhodnutí o pochybnostech je pak podkladem, na základě něhož lze uvést do souladu katastrální evidenci se skutečným stavem. Pokud orgán státní správy lesů zůstane jen u deklarování pozemku jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa, v rámci katastrální evidence se toto zobrazí jako způsob ochrany nemovitosti. Pokud se však současně jedná o pozemek naplňující definici lesního pozemku, orgán státní správy lesů toto nepochybně při rozhodování pochybností rovněž zjišťuje, aby pozemek mohl označit jako pozemek určený k plnění funkcí lesa. Je pak žádoucí, aby orgán státní správy lesů v rámci výrokové části rozhodnutí v pochybnostech deklaroval nejen, že jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, ale také, že jde o lesní pozemek. Jinak vyjádřeno, orgán státní správy lesů odstraní pochybnost o charakteru pozemku tak, že určí též, o kterou z oněch podmnožin pozemků určených k plnění lesa se jedná; respektive významné pro tyto následné evidenční účely je *a priori* určení lesního pozemku. Pouze na základě takto úplného deklaratorního rozhodnutí může být katastrální evidence upravena tak, aby odpovídala skutečnosti i co do označení druhu pozemku.

Pro úplnost je třeba zmínit ustanovení § 3 odst. 4 lesního zákona, podle kterého „pozemky, které nejsou uvedeny v odstavci 1, může orgán státní správy lesů na návrh vlastníka pozemku nebo s jeho souhlasem prohlásit rozhodnutím za pozemky určené k plnění funkcí lesa. Ustanovení zvláštních předpisů nejsou tím dotčena.“ Podle poznámky pod čarou se těmito zvláštními předpisy rozumí zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Otázkou je, zda se může jednat i o jiné právní předpisy, například zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), který upravuje v § 80 odst. 2 písm. e) rozhodnutí o změně využití pozemku, mimo jiné také zřizování, rušení a úpravy lesů jako změnu druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků. Stavební zákon lze ovšem vnímat spíše jako obecnou právní úpravu, vůči které je úprava daná lesním zákonem zvláštní, nikoli naopak. Nicméně pro účely této práce je nezbytné toto ustanovení § 3 odst. 4 lesního zákona odlišovat a nesměšovat s ustanovením § 3 odst. 3 téhož zákona o rozhodování v pochybnostech. Obě ustanovení jsou

o různých věcech. Rozhodování v pochybnostech má deklaratorní povahu, ale rozhodnutí o prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa má konstitutivní povahu.

Co bylo uvedeno ohledně právní úpravy v lesním zákoně ve vztahu ke katastrální evidenci, potažmo ohledně náležitostí výrokové části rozhodnutí v pochybnostech také co do druhu pozemku, lze vztáhnout rovněž k právní úpravě rozhodování pochybností podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Podle § 1 odst. 2 tohoto zákona zemědělský půdní fond tvoří zemědělská půda, tj. „pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není“. Podle § 1 odst. 3 téhož zákona pak platí následující. „Do zemědělského půdního fondu náležejí též rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, technická protierozní opatření apod.“

Katastrální vyhláška ve své příloze rozlišuje mimo jiné také druhy pozemků orná půda, chmelnice, vinice, zahrada, ovocný sad i trvalý travní porost, přičemž stanoví charakteristiku druhu pozemku pro účely katastru. S ohledem na věcnou provázanost problematiky a vnitřní nerozpornost právního řádu je žádoucí tuto katastrální druhovou charakteristiku pozemku vztáhnout také na vymezení pozemků zemědělské půdy podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který ji sám či prostřednictvím vlastních prováděcích předpisů neobsahuje. Jinak vyjádřeno, vymezení pozemku například jako orná půda má být shodné pro účely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu i pro katastrální účely.

Pokud orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhoduje v pochybnostech o charakteru pozemku, respektive o tom, zda jde o součást zemědělského půdního fondu, je žádoucí v případě kladné odpovědi určit v rozhodnutí i o jaký druh pozemku v rámci vymezení zemědělské půdy se jedná.

V případě pochybností, kdy se neví, o jaký pozemek se jedná, logicky nelze brát jen evidenční stav pozemku jako výchozí pro úvahu, zda pochybnosti rozhodovat podle této právní úpravy. To by tak musel stanovit zákon, ale ten tak nečiní. Tedy například, i pokud pozemek evidovaný jinak než zemědělská půda, kupříkladu druhu ostatní plocha, je ve skutečnosti zemědělsky užíván jako orná půda, tedy je ve smyslu zmíněné katastrální charakteristiky obděláván za účelem produkce plodin, přísluší v pochybnostech rozhodnout orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Tento orgán přitom pro účely úplné nápravy

katastrální evidenci, pokud rozhodne o pozemku jako součásti zemědělského půdního fondu, současně rozhodne i o jeho druhu jako zemědělské půdy, v předestřené případě druhu pozemku orná půda. V takových případech nepostačuje rozhodnutí o pozemku pouze jako součásti zemědělského půdního fondu, ale je třeba zjištění a úvahy správního orgánu dotáhnout do konce i v tom směru, o jakou součást zemědělského půdního fondu jde.

Případ, kdy pochybnosti spočívají v rozhodnutí mezi pozemkem určeným k plnění funkcí lesa a pozemkem jako součásti zemědělského půdního fondu, již byl v této práci popsán, když se projevuje společným řízením a rozhodnutím.

S ohledem na uvedené nelze o rozhodování pochybností o charakteru pozemku uvažovat tak, že pokud jde evidenčně o pozemek určený k plnění funkcí lesa, bude rozhodováno podle lesního zákona, a pokud jde o pozemek evidenčně jako součást zemědělského půdního fondu, bude rozhodováno podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. V obou případech jsou pochybné dopady oné právní regulace na tento pozemek. Podle závěrů již zkoumané judikatury k této problematice totiž není evidenční stav pozemku podstatný, naopak je výchozí faktický stav pozemku, a ostatně pochybnosti spočívají v tom, že není vůbec zřejmé, jaký charakter pozemek správně podle práva má. Rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku tedy rozhodně není o tom pozemek zbavit charakteru, jaký má evidován, ale může být i o určení pozemku jako součásti zemědělského půdního fondu nebo jako určeného k plnění funkcí lesa, i když tak přes jeho skutečný stav nebyl evidován.

Judikatura správních soudů spojuje deklaratorní rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku rovněž s podřazením pozemku příslušné právní úpravě, tj. zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu, nebo lesnímu zákonu, eventuálně s deklarováním, že ani jedna z těchto právních úprav na řešený pozemek nedopadá.

Je si však třeba uvědomit, že tím dopady rozhodnutí v pochybnostech nekončí a jsou i další. Například v daňové oblasti, kdy zemědělské pozemky, lesní pozemky či ostatní plochy jsou různě zdaněny daní z nemovitých věcí, respektive výše této daně je různá podle druhu pozemku.

Ze všeho v této práci již uvedeného vyplývá velký význam, jaký má rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku. Také proto se zřejmě nelze podívat na četnosti této agendy, a to i před správními soudy, potažmo také u Ústavního soudu, jak už rovněž bylo popsáno.

Pohled správních soudů nezpochybňující existenci zemědělského půdního fondu lze doplnit například o závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018,



č. j. 8 As 22/2018-52. Jednalo se o přestupky užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům a poškození fyzikálních vlastností půdy zhutňováním, když bylo provedeno zpevnění plochy navezením materiálu – směsného recyklátu, přičemž pokutovaný argumentoval tím, že mělo jít o letitou přístupovou komunikaci do rekreační oblasti. Nejvyšší správní soud konstatoval následující. „V projednávané věci přitom není podstatné ani to, zda již někdy v minulosti byla cesta zpevněna, jak stěžovatel uváděl; podstatné je, že celý pozemek p. č. X je v katastru nemovitostí evidován jako orná půda, protože se na něj vztahovala příslušná ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. ... Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že postupným užíváním části zemědělské půdy vzniklá účelová komunikace nepřivedla změnu této části pozemku p. č. X na půdu již nikoliv ornou a tím nechráněnou zákonem o ZPF...“

Lze proto uzavřít, že ani správní soudy nepřisvědčují myšlence, že ke změně druhu pozemku, potažmo jeho ochrany, by mohlo docházet faktickou cestou či dlouhodobostí takového faktického stavu. V posledně citovaném rozsudku mělo jít o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Těm je věnována následující kapitola této práce.

## **8.2. Rozhodování pochybností o nemovitostech podle zákona o půdě**

Pojednání o rozhodování pochybností ve vztahu k pozemkům, má-li být úplné, nelze ukončit bez zmínění zákona o půdě. Zákon o půdě byl již v této práci uveden, a to v souvislosti s restitucemi a judikaturou, kdy rozhodnutí v pochybnostech o pozemku jako součásti zemědělského půdního fondu bylo rozhodnutím předběžné povahy pro postupy podle zákona o půdě. Sám tento zákon ale zná rozhodování v pochybnostech, když v § 17 odst. 4 (dříve v průběhu let odstavce 5 i 6) stanoví: „V pochybnostech o tom, zda se jedná o nemovitosti, na které se vztahuje tento zákon, rozhodují příslušné ústřední správní úřady.“

Předně je třeba zdůraznit, že citovaná právní úprava se vztahuje k zemědělským pozemkům, ale nejen k nim. Dopadá i na další nemovitosti ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o půdě, podle kterého tento zákon „se vztahuje na a) půdu, která tvoří zemědělský půdní fond nebo do něj náleží, a v rozsahu stanoveném tímto zákonem i na půdu, která tvoří lesní půdní fond..., b) obytné budovy, hospodářské budovy a jiné stavby, patřící k původní zemědělské usedlosti, včetně zastavěných pozemků, c) obytné a hospodářské budovy a stavby, sloužící zemědělské a lesní výrobě nebo s ní souvisejícímu vodnímu hospodářství, včetně zastavěných pozemků, d) jiný zemědělský majetek uvedený v § 20“.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> § 20 zákona o půdě upravuje náhradu za živý a mrtvý inventář.

Ustanovení § 17, v rámci kterého je obsaženo rozhodování v pochybnostech, právně upravuje pozemkové fondy. Pozemkový fond byl právnickou osobou zřízenou ke správě nemovitostí podle § 1 odst. 1 zákona o půdě ve vlastnictví státu. Práva a povinnosti pozemkového fondu podle § 17 zákona o půdě dnes vykonává Státní pozemkový úřad.

Příslušný ústřední správní úřad, který v pochybnostech rozhoduje, lze najít pomoci tzv. kompetenčního zákona, tj. zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“). Ve vztahu k zemědělským a lesním nemovitostem půjde o Ministerstvo zemědělství, které je podle § 15 kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro zemědělství nebo lesů.

K restitučním sporům existuje četná judikatura. Ve vztahu k rozhodování pochybností o podřazení nemovitosti zákonu o půdě je záhodno zmínit alespoň následující soudní rozhodnutí.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 36/2014-30, respektive podle právní věty na základě něj uvedené na webových stránkách tohoto soudu: „Rozhodnutí podle § 17 odst. 6 (od 1. 1. 2013 § 17 odst. 5) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, o určení, zda se jedná o nemovitosti, na které se vztahuje tento zákon, je rozhodnutím, jímž správní orgán rozhodl v soukromoprávní věci.“

Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrdil v rozsudku ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 105/2015-40, přičemž jej odůvodnil následovně. „To, zda se zákon o půdě na určitou nemovitost vztahuje, má dopady na to, zda se restituce takové nemovitosti bude řídit zákonem o půdě nebo zákonem č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Vždy však půjde o restituci, tedy o vypořádání vlastnických práv k nemovitosti mezi jejím někdejšími vlastníkem a státem, resp. organizacemi či organizačními složkami, které posléze k takové nemovitosti přešly do vlastnictví státu vykonávaly právo hospodaření či právo užívání. Takové rozhodování (ať už je provádí úřad, nebo soud) je přitom rozhodováním o soukromém právu. Dalším možným důsledkem rozhodování podle § 17 odst. 6 zákona o půdě jsou dopady do práva hospodaření mezi různými organizačními složkami státu (viz § 17 odst. 1 zákona o půdě). Právo hospodařit s věcí, jež se nachází ve vlastnictví státu, je součástí vlastnického práva, jež je obecně upraveno předpisy práva soukromého. Stejným způsobem na věc pohlížejí i soudy rozhodující v občanském soudním řízení...“

Podle usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1995, č. j. 7 A 120/95-17: „Rozhodnutí, vydané Ministerstvem zemědělství (Ústředním pozemkovým úřadem) v pochybnostech o tom, zda nemovitostí, na kterou se vztahuje zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (§ 17 odst. 6), je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ustanovení § 248 odst. 1 písm. e) o. s. ř., které je z přezkumu soudem vyloučeno.“

Soudní ochrana tak je poskytována v rámci občanského soudního řízení a až v restitučním sporu, nikoli přímo proti rozhodnutí v pochybnostech. Jedná se o jediné rozhodnutí správních orgánů v pochybnostech, které není přezkoumáváno před správními soudy.

Významnost této restituční právní úpravy pohasíná v čase. Jinak by bylo *de lege ferenda* žádoucí zvážit, zda takto nastavené odstraňování pochybností ponechat, nebo jej zrušit a ponechat zodpovězení této otázky na pozemkovém úřadu v rámci restitučních postupů.

## **9. Řízení o určení právního vztahu – veřejně přístupné účelové komunikace**

Jak již bylo avizováno v rámci pojednání o procesních souvislostech s rozhodováním pochybností, přesněji v rámci pojednání o řízení o určení právního vztahu, lze jako příklad rozhodování „nepravé pochybnosti“ uvést rozhodování o určení existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Celé ustanovení tohoto § 7 zní takto:

„(1) Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

(2) Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.“

Jak z citovaného ustanovení vyplývá, ony „pravé“ pochybnosti k meritornímu rozhodování jsou předpokládány pouze ve vztahu k uzavřenému prostoru nebo objektu. V praxi je ovšem spíše rozhodováno o existenci, nebo neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu odstavce 1 citovaného ustanovení, a to právě v rámci řízení o určení právního vztahu. V této souvislosti lze odkázat na četné závěry soudů, ze kterých lze konkrétně citovat následující.

### **9.1. Problematika veřejně přístupných účelových komunikací pohledem Ústavního soudu**

Problematika veřejně přístupných účelových komunikací byla předložena také Ústavnímu soudu, který v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II.ÚS 268/06, shledal porušení základního práva stěžovatelek vlastnit majetek garantovaného v čl. 11 odst. 1 Listiny. „Stěžovatelky se jako žalobkyně v občanskoprávním řízení domáhaly ochrany svého vlastnického práva

k pozemku a žalobou požadovaly po obecných soudech uložení povinnosti vedlejšímu účastníkovi, hlavnímu městu Praha, odstranit vchod do sousední nemovitosti a uložení zákazu rušit žalobkyně ve výkonu jejich vlastnictví k pozemku procházením přes tento pozemek, hlukem a znečišťováním tohoto pozemku.“ Z odůvodnění nálezu se dále podává následující.

„Soud prvního stupně v rozsudku ze dne 3. 3. 2003 dospěl k závěru, že předmětný pozemek, do kterého ústí vchod z vinárny, má charakter veřejně přístupné účelové komunikace, neboť splňuje hlediska stanovená v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a dopadá na něj režim obecného užívání pozemních komunikací. ... Ústavně konformní omezení vlastnického práva je ... možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. ... existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. ... účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoliv soukromoprávními. ... vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. ... tehdejší právní úprava podmínku nutné komunikační potřeby výslovně neupravovala a byla toliko dovozena dobovou judikaturou jako nezbytný prostředek k ochraně vlastnického práva. ... Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je

jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Podle Ústavního soudu je proto porušením vlastnického práva, pokud obecné soudy jejich souhlas bez dalšího presumovaly. ...omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejné komunikace nelze konstruovat pouze na základě zjištění, že tento pozemek veřejnost dlouhodobě užívá ke zkrácení cesty mezi ulicemi Celetná a Kamzíkova, jak zaznělo v odůvodnění rozsudku odvolacího soudu. Fakt, že daný pozemek zkracuje a usnadňuje pohyb v městské aglomeraci, není sám o sobě dostatečným důvodem pro tak citelné omezení vlastnického práva. ... Jak vyplývá z definice účelových komunikací, jejich primárním účelem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde neexistuje jiná alternativa přístupu ... a kde tento přístup zjevně není ‚upraven‘ soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Pouze v takto úzkém rozsahu ‚potřeb vlastníků nemovitostí‘, kteří nemají jiný alternativní přístup ke svým nemovitostem, je totiž možné spatřovat prosazení veřejného zájmu. Jinak řečeno, existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními instituty, nikoliv však institutem veřejného práva. Teprve sekundárně, v případě, že je splněna podmínka komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníků nemovitostí, je založeno i ‚právo‘ vstupu třetím subjektům, tedy neomezenému okruhu osob (veřejnosti)...“

Ústavní soud svou argumentaci uzavírá takto: „Za zcela nepřijatelnou považuje proto Ústavní soud argumentaci čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých. Toto ustanovení nelze vykládat proti samotnému smyslu ochrany vlastnického práva tak, že by bylo povinností vlastníka bez jeho souhlasu, resp. bez získání ekvivalentní náhrady, strpět na úkor výkonu jeho vlastnického práva aktivity jiných subjektů, jimiž tyto subjekty realizují svůj ryze soukromý zájem. Je naopak součástí obsahu vlastnického práva věc nerušeně užívat a požívat její plody, což v případě nemovitého majetku znamená, že pouze sám vlastník rozhoduje o tom, komu poskytne oprávnění na soukromý pozemek vstupovat a jej užívat, případně z něj těžit plody v podobě dalších ekonomických aktivit vázících se k nemovitosti (provozování obchodů a dalších zařízení poskytujících služby). Je přirozeně právem vlastníka zpřístupnit svůj pozemek široké veřejnosti v rozsahu a za účelem, o nichž sám autonomně rozhodne vlastník nemovitosti.“

V souvislosti se zkoumanou problematikou rozhodování v pochybnostech stojí za pozornost dva prvky, které vyplývají z citovaného nálezu. Jednak se jedná o dotvoření zákona s ohledem na ochranu ústavních hodnot. Konkrétně s odkazem na zásadu proporcionality je dovozována potřeba zabývat se nutnou komunikační potřebou. To přesto, že příslušný zákon takové kritérium vůbec neuvádí, byť jde o závěr judikaturou učiněný již za doby první republiky, na který nyní soudy odkazují. Zde se nelze vyhnout srovnání s rozhodováním pochybností o charakteru pozemku, kdy judikaturou byla dovozena potřeba vycházet ze skutečného stavu pozemku, byť příslušné zákony ani v tomto případě takové kritérium výslovně neobsahují. Jak již bylo předestřeno, je žádoucí taková pravidla zohlednit při tvorbě práva, tj. aby zákonodárce na judikaturu reagoval a právní úpravu doplnil. Jinak vyjádřeno, je žádoucí, aby taková hmotná právní úprava vyplývala přímo ze zákona.

Druhou skutečností, nad kterou se lze při vyhodnocování tohoto nálezu pozastavit, je, že v předmětné věci je hovořeno o omezení vlastnického práva a nezbytnosti náhrady za toto omezení. Při srovnání s usneseními Ústavního soudu, kterými odmítal ústavní stížnosti v souvislosti s rozhodováním pochybností o charakteru pozemku, je rozdíl v tom, že šlo o případy, kdy by jinak hrozilo obcházení zákona a zneužití práva, čemuž právní ochranu samozřejmě poskytnout nelze. Tedy o případy, kdy by rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku obcházelo potřebu jejich odnětí z režimu zemědělské půdy či pozemků určených k plnění funkcí lesa s případným placením odvodů či poplatků. Proto bylo posuzování případné náhrady za omezení vlastnického práva v souvislosti s předestřenými případy rozhodování v pochybnostech bezpředmětné.

## **9.2.Problematika veřejně přístupných účelových komunikací pohledem Nejvyššího správního soudu**

Na citovaný nálezu Ústavního soudu výslovně navázala judikatura Nejvyššího správního soudu. Zmínit lze jeho rozsudky ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, který se týkal přestupku uzavření veřejně přístupné účelové komunikace podle zákona o pozemních komunikacích, a ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, který se týkal přímo žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí, že na pozemku žadatelů se nenachází veřejně přístupná pozemní komunikace, respektive účelová komunikace.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, rekapituloval a doplnil judikaturu k veřejně přístupným účelovým komunikacím následovně.

„K samotnému ‚vzniku‘ veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází,

veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Omezit vlastnické právo lze pouze se souhlasem vlastníka. Další podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku vedle nezbytného souhlasu vlastníka je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. ...veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci... Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. ... Nejvyšší správní soud ... dospěl k závěru, že zjištění konkludentního souhlasu předchozích vlastníků, popř. jiných soudem navrhovaných osob, které by se mohly vyjádřit k tomu, zda dříve byl dán souhlas s přechodem či přejezdem přes a v době, kdy ji vlastnil R. Š., tzn. subjektivní tvrzení těchto osob, když je prokázáno, že nikdy nebyl učiněn ani předchozím vlastníkem ani žalobcem kvalifikovaný úkon k omezení průchodnosti této komunikace a jak vyplynulo ze svědeckých výpovědí, tato byla od nepaměti užívána, nemůže ničeho zvrátit na skutkovém stavu, tj. na faktické existenci účelové komunikace. ... Byť tedy užívání veřejně přístupné účelové komunikace může být za určitých podmínek omezeno, je třeba v obecné rovině souhlasit se stěžovatelem, že se tak nemůže dít svémocně, ale jedině způsobem předvídaným v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy rozhodnutím silničního správního úřadu na návrh vlastníka účelové komunikace, pokud je to nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů. V takovém řízení o návrhu na omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci musí silniční správní úřad samozřejmě přihlížet rovněž k oprávněným zájmům dosavadních uživatelů dané komunikace, zvláště pak těch, kteří ji využívají pro přístup ke svým nemovitostem či pro něž možnost užívání dané komunikace podmiňuje způsob využití jejich pozemků. Pokud však není o návrhu rozhodnuto a jsou splněny všechny nutné podmínky, nelze veřejně přístupnou účelovou komunikaci uzavřít.“



Zveřejněná právní věta<sup>107</sup> z tohoto rozsudku zní: „Ve věci uložení sankce za porušení § 42a odst. 1 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, přísluší přezkoumávat toliko skutečnost, zda se žalobce dopustil jemu přičítaného jednání, tedy, zda se dopustil omezení obecného užívání cesty vedoucí přes jeho pozemek; přitom je nutno postavit najisto otázku, zda tato cesta je účelovou komunikací. Pouze za předpokladu naplnění obou podmínek lze dospět k závěru, že žalobce mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku.“

Ve zkoumané věci podle citovaného rozsudku byla řešena otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace jako něco, co musí být zřejmé, aby mohla být dovozena deliktní odpovědnost, přičemž tato otázka byla zodpovězena v rámci onoho sankčního řízení. Nebylo potřebné samostatné řízení o určení právního vztahu, otázka pochybností zde byla ve vztahu k odpovědnosti za přestupek v tom smyslu, že stav věci musí být zjištěn bez pochybností.

Takto judikaturou dotvořené výkladové závěry byly dále doplněny v rámci odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, ve vztahu k veřejně přístupným účelovým komunikacím následovně.

Zveřejněné právní věty<sup>108</sup> z tohoto rozsudku zní: „I. Omezení vlastnického práva v podobě existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace bez souhlasu vlastníka představuje omezení ve prospěch veřejného zájmu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), nikoliv omezení ve prospěch chráněného obecného zájmu (čl. 11 odst. 3 Listiny), a proto za ně náleží náhrada. II. Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva. Podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.“

Z odůvodnění tohoto rozsudku lze shrnout následující závěry. „Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako dopravní

---

<sup>107</sup> In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 3/2010, číslo rozhodnutí 2012, ISSN 2533-7416.

<sup>108</sup> In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 9/2011, číslo rozhodnutí 2370, ISSN 2533-7416.

cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). ...účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. Podle ustanovení § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. ... Pokud správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle ustanovení § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.“

V případě zřízení a existence účelové pozemní komunikace v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn, má platit následující. „Deklarace existence účelové pozemní komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny, za použití ústavně konformního výkladu. K omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Bude se přitom jednat o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna byť jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení. Zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá s poskytnutím náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku zřízení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. V takovém případě je možné vlastnické právo bez dalšího omezit výhradně se souhlasem vlastníka nemovitosti, na které se komunikace nachází... Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkově náhradu za nucené omezení vlastnického práva.

K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na rozdíl v omezení vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny, které vlastníkům zakazuje zneužívat vlastnictví na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Ve srovnání s omezením vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, omezení vlastnického práva ve prospěch chráněných obecných zájmů nevyžaduje poskytnutí náhrady. Pod těmito zájmy si lze představit např. zájem na obecném užívání lesa (§ 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon); mnohdy ale bude velmi problematické rozlišit, zda je vlastnické právo omezováno ve prospěch chráněného obecného zájmu

(bez náhrady) či ve prospěch zájmu veřejného (s náhradou za omezení), typicky v případech omezení vlastnického práva ve prospěch zájmu na ochraně životního prostředí. Rozlišovací kritéria právní úprava nestanoví, je ale zřejmé, že jednoznačným vodítkem nemůže být skutečnost, zda zákonná úprava výslovně stanoví za omezení vlastnického práva náhradu či nikoliv. Jedním z vodítek nicméně může být intenzita, s jakou je konkrétní zájem ze strany společnosti jako celku chráněn, resp. intenzita potřeby takové ochrany. V případě omezení vlastnického práva existencí a obecným užíváním účelové pozemní komunikace Nejvyšší správní soud takto intenzivní zájem neshledává; jedná se tedy o omezení ve prospěch zájmu veřejného.“

„Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. ...potřeba omezení či úpravy přístupu veřejnosti na účelovou pozemní komunikaci může ze strany vlastníka komunikace (pozemku) vyvstat až později, např. vlivem různých změn v území, změn v dopravní situaci apod. ... Pokud totiž u komunikace, o jejímž charakteru se vede spor, nedojde (vedle naplnění zákonných pojmových znaků) ke zjištění nutné a nenahraditelné komunikační potřeby, nebude se vůbec jednat o komunikaci v režimu zákona o pozemních komunikacích. Taková komunikace bude v dispozici svého vlastníka; fakticky již tedy nebude možné hovořit o dopravně cestě určené k užití vozidla a chodci, neboť o dalším užití této komunikace (včetně jejího event. zrušení) bude rozhodovat vlastník sám. ... Bylo-li výše upozorněno na existenci kategorie účelových pozemních komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu, neveřejně přístupných (§ 7 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích), je vhodné na závěr dodat, že u tohoto typu účelových komunikací se nutná a nenahraditelná komunikační potřeba nezkoumá.“

Z doby před citovaným nálezem Ústavního soudu je žádoucí zmínit také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128. Závěry z tohoto rozsudku byly právními větami zveřejněnými ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2008 pod číslem rozhodnutí 1486 vyjádřeny následovně.

„I. Ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu pravomoc nařídit odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace. II. Řízení o odstranění pevné překážky z veřejné pozemní komunikace lze zahájit i na návrh osoby, která tuto komunikaci pravidelně užívá z naléhavé komunikační potřeby, tedy zejména pokud daná komunikace zajišťuje přístup k nemovitostem vlastněným či užívaným touto osobou

nebo podmiňuje určitý způsob využívání těchto nemovitostí. III. Působnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu „ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací“ dle § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v sobě zahrnuje i pravomoc tohoto silničního správního úřadu v pochybnostech posoudit, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či o neveřejnou účelovou komunikaci umístěnou v uzavřeném prostoru či objektu (§ 7 odst. 2 téhož zákona). Vystane-li otázka charakteru účelové komunikace v řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z této komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne. Ani případný závěr silničního správního úřadu o tom, že jde o neveřejnou účelovou komunikaci, nezabývá silniční správní úřad pravomoci, a tudíž ani povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, jež může být předmětem dalšího přezkumu.“

Tento rozsudek zmiňuje možnost existence pochybností o charakteru účelové komunikace, jakož i možnost či dokonce nutnost je odstranit. Citované závěry ovšem nejsou přímo o samostatném meritorním rozhodování takových pochybností, nýbrž pouze o předběžné otázce v rámci jiného řízení, které silniční úřad podle tohoto rozsudku může a má vést. Je přitom kompetentní také k souvisejícímu posouzení charakteru účelové komunikace, ale z těchto závěrů nevyplývá, že by z moci úřední zahajoval řízení v pochybnostech, nýbrž jen odstraní pochybnosti v rámci jiného řízení.

### **9.3. Shnutí k řízení o určení právního vztahu - veřejně přístupné účelové komunikace**

Jak z citovaných soudních rozhodnutí vyplývá, je problematika veřejně přístupných účelových komunikací v rámci těchto rozhodnutí obsáhle propracovaná, a to včetně ústavněprávních rozměrů. Uvedeny byly pouze příklady z této judikatury, která je velmi rozsáhlá.

Propracovanost soudních závěrů zde lze srovnat s propracovanou judikaturou správních soudů ve vztahu k rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Při tomto srovnání je možné shledat mnoho společného. Například doplnění kritérií, podle nichž má být rozhodováno, jako je nutná komunikační potřeba u určení veřejně přístupné účelové komunikace či skutečný stav pozemku jako výchozí stav u rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Nicméně v oněch řízeních o určení právního vztahu, respektive o určení, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, nešlo *a priori* o rozhodování pochybností o tomto stavu. Vlastníci pozemku se domáhali deklaratorního

rozhodnutí, které osvědčí, že na jejich pozemku taková komunikace není, a ani rozhodující soudy slovo pochybnost ve vztahu k řešeným předestřeným věcem převážně nepoužily.

Byť lze pochybnosti o stavu věci odstraňovat v rámci řízení o určení právního vztahu, pokud neexistuje samostatná speciální právní úprava, je takové řízení obecně obsahově širší než rozhodování v pochybnostech. Při pojednání o rozhodování pochybností se ovšem nelze vyhnout ustanovení § 142 správního řádu o určení právního vztahu. Pro srovnání a částečné rozlišení těchto institutů proto bylo popsáno vše již uvedené.

K citované judikatuře v této kapitole, zvláště pak ale k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 8 As 22/2018-52, citovanému v rámci pojednání o rozhodování pochybností o charakteru pozemku, když v onom případě zjevně šlo o pozemek mimo zastavěné území, je třeba upozornit na následující okolnost. V oné judikatuře je tvrzeno, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správní rozhodnutí. Zde si ovšem nelze vystačit pouze se zákonem o pozemních komunikacích, když do této problematiky zasahuje rovněž zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Podle § 63 odst. 1 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že „veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území není dovoleno zřizovat nebo rušit bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody“. Podle § 76 odst. 2 písm. d) téhož zákona vydávají tento souhlas pověřené obecní úřady.<sup>109</sup> Takový souhlas nemá formu rozhodnutí toliko v případě, že je vydáván formou závazného stanoviska jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu ve smyslu § 90 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny.

Pokud jde o ono „pravé“ rozhodování v pochybnostech v rámci zkoumaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích, lze dodat následující. Jedná se o tu část ustanovení, která zní: „V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.“ Jde o jediné takové ustanovení v tomto zákoně. Již ze samotného jeho textu vyplývá, že pro toto rozhodování budou použitelné závěry učiněné v souvislosti s jinými případy rozhodování pochybností. Tedy závěry ohledně stručnosti této právní úpravy, určení kompetentního správního orgánu bez uvedení výslovného zmocnění zahájit řízení i z moci úřední či vedení správního řízení s výsledným správním aktem v podobě správního rozhodnutí.

---

<sup>109</sup> S výjimkou území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem.

## 10. Rozhodování pochybností v odpadovém hospodářství

V oblasti veřejné správy odpadové hospodářství lze najít nejen již v rámci pojednání o vlastnickém právu jako ústavněprávní souvislosti zmíněné rozhodování pochybností o věci jako odpadu podle zákona o odpadech. Rozhodování v pochybnostech zná i zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obalech“).

Rozhodování pochybností podle zákona o odpadech je v praxi zjevně čtenější případ, jak o tom svědčí i judikatura k této problematice. Nejprve je tedy pojednáno o právní úpravě dané zákonem o odpadech a následně pak o právní úpravě dané zákonem o obalech.

### 10.1. Rozhodování pochybností o věci jako odpadu

Na rozdíl od případu rozhodování pochybností o charakteru pozemku, kdy jde o nemovitou věc, vztahuje se rozhodování pochybností o věci jako odpadu pouze na věci movité.<sup>110</sup>

Ustanovení § 3 odst. 8 zákona o odpadech předpokládá, že „v pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad, rozhoduje krajský úřad na žádost vlastníka této movité věci nebo z moci úřední“. Z historického pohledu předchází zákon č. 125/1997 Sb. rozhodování pochybností v § 4 odst. 1 také znal, ale ohledně zařazení odpadu podle Katalogu odpadů, a ještě starší zákon č. 238/1991 Sb. takové rozhodování nepředpokládal.

Současná kompetence krajských úřadů rozhodovat v pochybnostech je zopakována také ve výčtu kompetencí krajských úřadů v § 78 odst. 2 zákona o odpadech, a to v písmenu i) tak, že „krajský úřad rozhoduje v pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad, a to na žádost vlastníka této movité věci nebo z moci úřední“. Věcná příslušnost krajských úřadů je tedy takto zdvojeně vyjádřena.

Místní příslušnost je rovněž stanovena zákonem o odpadech, a to v § 78 odst. 6 následovně. „Pokud tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem není stanoveno jinak, je k rozhodování podle odstavce 2 místně příslušný krajský úřad, v jehož obvodu je provozováno zařízení nebo činnost, nebo se nachází věc, které se rozhodnutí týká.“ Místně příslušný tedy je krajský úřad, v jehož obvodu se nachází věc, které se týká rozhodnutí v pochybnostech. Obecná právní úprava místní příslušnosti podle § 11 odst. 1 správního řádu se proto nepoužije.

Pro úplnost lze uvést také ustanovení o kompetenci celních úřadů dle § 77 odst. 13 zákona o odpadech, že „v případě pochybností, zda přepravované zboží není odpadem,

---

<sup>110</sup> Odpad je v 3 odst. 1 zákona o odpadech definován jako movitá věc.

požádá celní úřad o rozhodnutí krajský úřad místně příslušný místu provedení kontroly“. Místo kontroly zde zjevně bude splývat s místem výskytu zboží jako věci, o jejíž povaze jako odpadu se má v pochybnostech rozhodnout.

V § 78 odst. 7 zákona o odpadech jsou stanoveny požadavky na odbornou způsobilost úředních osob rozhodujících mimo jiné také pochybnosti, a to následovně. „Činnosti uvedené v odstavcích 2 až 5 mohou zaměstnanci příslušného krajského úřadu vykonávat po prokázání zvláštní odborné způsobilosti.“ V současnosti lze tuto právní normu vnímat jako nepotřebné dublování, neboť zvláštní odbornou způsobilost u úředníků krajských úřadů požaduje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zejména jeho § 21 a následující, a prováděcí právní předpis k tomuto zákonu, tj. vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Tato vyhláška mimo jiné rozlišuje zvláštní odbornou způsobilost pro správní činnosti „v hospodaření s odpady“.

Rozhodování v pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad, je z pohledu procesu a výsledného správního úkonu případem, kdy se pochybnost odstraňuje v rámci správního řízení s výsledným správním aktem správním rozhodnutím. Zákon o odpadech dostává i požadavku zásady zákonnosti, pokud jde o možné způsoby zahájení řízení, když výslovně uvádí možnost zahájit řízení v pochybnostech i z moci úřední.

Rozhodování pochybností o věci jako odpadu zná i zahraniční právní úprava, například § 10 rakouského zákona o odstraňování starých ekologických zátěží.<sup>111</sup>

Z pohledu minulosti znala také předchozí právní úprava odpadového hospodářství institut rozhodování pochybností, avšak v jiném smyslu než již citovaná právní úprava současná. Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, v § 4 odst. 1 stanovil, že „v případech, kdy nelze odpad jednoznačně zařadit podle Katalogu odpadů, nebo v případě pochybností, zařadí odpad ministerstvo na návrh okresního úřadu. Na toto řízení se nevztahuje správní řád.“ Takové rozhodování bylo zopakováno také v rámci ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) tohoto citovaného zákona o kompetencích Ministerstva životního prostředí. Rovněž v kompetencích u celních orgánů bylo na rozhodování pochybností pamatováno, když podle § 25 odst. 3 zmíněného zákona „v případě porušení tohoto zákona nebo v případě pochybností celní orgány zboží zadržují. O porušení zákona informují inspekci a v případě pochybností požádají inspekci o odbornou pomoc.“ Podle následujícího odstavce

---

<sup>111</sup> 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.).

této právní úpravy platilo, že pokud se nepodařilo pochybnosti odstranit, nebylo zboží propuštěno na území České republiky. Ještě starší zákon o odpadech, který měl číslo 238/1991 Sb., obdobný institut meritorního rozhodování pochybností neznal.

Opět platí, že i rozhodování pochybností o věci jako odpadu má stručnou právní úpravu.

## **10.2. Rozhodování pochybností o věci jako odpadu podle judikatury správních soudů**

Správní soudy se rozhodováním pochybností o věci jako odpadu zabývaly například v případě, který vyústil rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011-63. Posuzovány byly výpalky z destilace lihovin. Právní věta, kterou Nejvyšší správní soud shrnul své závěry a zveřejnil na svých webových stránkách, zní: „Při kvalifikaci věci jako odpadu ve smyslu § 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 30. 6. 2010 je rozhodující úmysl a chování vlastníka věci. Jakékoliv vynětí věci vznikající postupem, který primárně není určen k její výrobě, z právní regulace nakládání s odpady přitom musí být posuzováno restriktivně, s ohledem na požadavek vysoké míry ochrany životního prostředí. Břemeno tvrzení a důkazní při prokazování, že taková věc není odpadem, spočívá na jejím vlastníku. Pokud věc vzniká postupem, který není určen primárně k její výrobě, existují tři způsoby, jak s ní může být naloženo: 1) odstranění, 2) využití, 3) opětovné použití (včetně uvedení na trh) za výhodných podmínek, je-li toto použití jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití. Zatímco v prvních dvou případech jde o zbavení se věci, a tuto věc je tudíž nutno považovat za odpad, ve třetím případě věc odpadem není.“

Také z uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozhodnout pochybností o věci jako odpadu nelze bez komplexního zohlednění právní úpravy odpadového hospodářství a bez odborných znalostí v odpadovém hospodářství, tedy bez zohlednění všech souvislostí. Akcentován je požadavek ochrany životního prostředí, což ostatně je i ústavně garantovaná hodnota, jak již bylo v této práci popsáno.

Pokud jde o rozhodování pochybností o zboží jako odpadu pro potřeby celního úřadu, také takovým rozhodnutím se zabýval Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004-53, kdy konstatoval následující. „Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že rozhodování (rozhodnutí) v pochybnostech pro potřeby celního úřadu, zda se určitá movitá věc považuje za odpad ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je úkonem správního orgánu předběžné povahy, proti němuž je žaloba nepřipustná ve smyslu ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. Za rozhodnutí



předběžné povahy správní soudy totiž obecně považují např. zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu, nebo tzv. pokladové rozhodnutí, tedy rozhodnutí, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu, a to bez ohledu na to, zda takové konečné rozhodnutí bude vydávat týž orgán, který vydal rozhodnutí předběžné povahy, či orgán jiný. O takové podkladové rozhodnutí se jedná i v projednávané věci, neboť jím není konečným způsobem zasažena sféra subjektivních práv či povinností fyzické či právnické osoby, ale je jím jen zákonem předepsaným způsobem vyřešena předběžná otázka, jejíž řešení je nezbytné pro další činnost celního úřadu. Teprve rozhodnutí tohoto správního orgánu má povahu konečnou a právo na soudní ochranu žalobce je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat toto konečné rozhodnutí správního orgánu.“

O možné předběžné povaze rozhodnutí v pochybnostech již bylo pojednáno v souvislosti s rozhodováním pochybností o charakteru pozemku pro účely restitucí. V nyní rozebírané oblasti odpadového hospodářství podle recentní právní úpravy je hodné pozornosti, že v jedné oblasti veřejné správy existuje více rozhodovacích procesů pochybností a tyto ústí k vydání rozhodnutí, které mohou mít pro účely soudního přezkumu odlišné důsledky.

Pokud jde o rozhodování pochybností o věci jako odpadu (a to nikoli o zboží pro potřeby celního úřadu) vyskytuje se často v souvislosti s projednáváním přestupků, dříve jiných správních deliktů.<sup>112</sup>

Předběžnou povahu rozhodnutí v pochybnostech o věci jako odpadu shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2008, č. j. 6 As 14/2008-35, kdy byla posuzována povaha věcí nalezených v provozovně účastníka správního řízení, a to netříděná směs zeminy, kamení a použitých stavebních materiálů, o nichž bylo rozhodnuto jako o odpadu, a soud konstatoval následující. „O podkladové rozhodnutí se jedná i v nyní projednávaném případě, neboť jím není konečným způsobem zasažena sféra subjektivních práv a povinností fyzické či právnické osoby, ale je jím jen zákonem předepsaným způsobem vyřešena předběžná otázka, jejíž řešení je nezbytné pro další činnost jiného správního orgánu. Právo na soudní ochranu stěžovatele je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat konečné rozhodnutí správního orgánu.“ K těmto závěrům lze poznamenat, že soud nespecifikoval,

---

<sup>112</sup> Rozhodnutí v pochybnostech předcházelo například ve věci správních deliktů, kterou se zabýval také Nejvyšší správní soud, viz jeho rozsudek ze dne 24. 1. 2018, č. j. 2 As 325/2017-39, v jehož odůvodnění je popsáno následující. „Posouzením povahy hmoty nazvané ImplevuStab, kterou stěžovatelka označuje za výrobek, se již zabývaly správní orgány v řízení dle § 3 odst. 8 zákona o odpadech (řízení se zahajuje v pochybnostech, zda je konkrétní věc odpadem, a to na návrh či z moci úřední). Krajský úřad Karlovarského kraje v rozhodnutí ze dne 28. 11. 2012, č. j. 3010/ZZ/12, dospěl k závěru, že stavební směs ImplevuStab je odpadem.“

o které konečné rozhodnutí by se mělo jednat, dovodit lze zřejmě tehdy rozhodnutí v řízení o správním deliktu. Navíc byl tento rozsudek vydán ještě před již popsáním rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, který s konečnou platností umožnil soudní přezkum rozhodnutí v pochybnostech, a to pochybnostech o charakteru pozemku. S ohledem na již uvedený rozsudek ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011-63, kdy Nejvyšší správní soud meritorně přezkoumal rozhodnutí v pochybnostech o věci jako odpadu, a to výpalků z destilace lihovin, ani případné následující řízení o přestupku nezpůsobuje předběžnou povahu a soudní nepřezkoumatelnost rozhodnutí v pochybnostech o věci jako odpadu.

Navíc v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41, Nejvyšší správní soud v souvislosti s řízením o jiném správním deliktu popřel význam předchozího rozhodnutí v pochybnostech, když šlo o nového vlastníka dané věci jako údajného odpadu a bylo významné zkoumat vůli vlastníka věci se jí zbavit. Respektive bylo relevantní, zda došlo k naplnění definice odpadu z pohledu vůle vlastníka věci, když odpad je definován v § 3 odst. 1 zákona o odpadech jako „každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit“. Zjevně tedy nelze v obdobných věcech rozhodnutí v pochybnostech o věci jako odpadu aplikovat ustanovení § 73 odst. 2 věty čtvrté správního řádu, které stanoví, že „jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků“.

Jak o tom píše i komentářová literatura,<sup>113</sup> pozornosti by nemělo ujít, že zatímco v definici odpadu se hovoří o osobě, tedy o každém, iniciovat rozhodnutí v pochybnostech může svou žádostí pouze vlastník věci. U ostatních osob by se jednalo o podnět k zahájení řízení z moci úřední, jak o tom již bylo v této práci pojednáno. Současné znění zákona o odpadech podání podnětu již neomezuje jen na „správní úřad“, jak tak činilo původní znění zákona o odpadech.

### **10.3. Nerozhodování pochybností o zařízení k nakládání s odpady**

Zákon o odpadech nepředpokládá pochybnosti o tom, zda se jedná či nejedná o zařízení k nakládání s odpady, a rozhodování o těchto pochybnostech. Takové pochybnosti se ovšem mohou vyskytovat. Stalo se tak v konkrétním případě a údajná absence rozhodování v těchto pochybnostech byla účelově vykládána pokutovanou dotčenou osobou. Bylo v této věci rozhodováno dále uvedenými rozsudky, nejprve je však třeba předeštit související právní úpravu.

---

<sup>113</sup> JIRÁSKOVÁ, Ivana, SOBOTKA, Michal. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. 482 s. ISBN 80-7201-561-3. S. 17.

Zákon o odpadech v § 14 upravuje souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, respektive v odstavci 1 upravuje provozování těchto zařízení za předpokladu udělení souhlasu a v odstavci 2 upravuje využívání odpadů v zařízeních, která nejsou určena k nakládání s odpady. Zákonodárce toto vyjádřil takto: „(1) Zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen ‚souhlas k provozování zařízení‘). ... (2) V zařízeních, která nejsou podle tohoto zákona určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí. K provozování takovýchto zařízení není požadován souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.“

Ve zmíněné konkrétní věci uložila Česká inspekce životního prostředí pokutu za provozování zařízení bez potřebného povolení. Pokutovaná dotčená osoba se však bránila mimo jiné i tím, že jí provozované zařízení je zařízením ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech, nikoli podle § 14 odst. 1 téhož zákona, protože souhlas k provozování zařízení nepotřebovala.

Městský soud v Praze k této argumentaci uvedl ve svém rozsudku ze dne 29. 9. 2014, č. j. 9 A 242/2010-57, následující. „Ze skutečnosti, že zákon o odpadech ani jeho prováděcí předpisy neupravují postup v pochybnostech, zda konkrétní (technologické) zařízení je zařízením podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, či zda se jedná o zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, pro provozovatele daného zařízení (zde žalobce) neplyne oprávnění, aby se na základě vlastní úvahy rozhodl, v jakém režimu hodlá dané zařízení provozovat. V souzené věci nejsou jakékoliv pochybnosti na místě – v předmětném zařízení prokazatelně docházelo ve značném rozsahu k nakládání s nebezpečnými odpady spočívajícím v jejich využívání (materiálovém využití), a tudíž jde jednoznačně o zařízení ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech.“

Kasační stížnost proti citovanému rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 202/2014-66, přičemž uvedl následující. „Městský soud postupoval správně, pokud dospěl k závěru, že stěžovatel předmětné zařízení provozoval bez platného integrovaného povolení, čímž se dopustil správního deliktu, za který byl správními orgány právem sankcionován.“

Uvedení tohoto příkladu v této práci je podstatné hned z několika důvodů. Potvrzuje závěry učiněné u některých jiných rozhodování v pochybnostech, že toto rozhodování je zbytné a zbytečně protahující správní postupy, když onu otázku lze zodpovědět v rámci odůvodnění rozhodnutí o přestupku; eventuálně v rámci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení zařízení, pokud by se otázka, zda jde o povolované zařízení, řešila předem. Pochybnosti mohou vyvstávat i v mnoha jiných případech, než které zákonodárce výslovně předpokládal. I bez právní úpravy rozhodování v pochybnostech lze vést řízení ve věci, k níž se pochybnost vztahuje, a tuto věc rozhodnout. A to najednou, tedy bez předchozího samostatného meritorního rozhodování o pochybnostech.

#### **10.4. Rozhodování pochybností o věci jako odpadu *de lege ferenda* a předpoklad existence odpadu**

Ten, komu je vytýkáno nezákonné nakládání s odpady, může mít tendenci zpochybňovat, že jeho věci, se kterými bylo nakládáno, byly odpadem. Výsledek zahájeného řízení v pochybnostech pak představuje předběžnou otázku pro rozhodnutí o přestupku a řízení o přestupku je nezbytné přerušit, když v obou věcech rozhodují jiné správní orgány. O pochybnostech rozhoduje vždy krajský úřad, o přestupku především Česká inspekce životního prostředí.

Objevují se snahy čelit takovému postupu a protahování projednávání přestupků. V roce 2019 byl Ministerstvem životního prostředí předložen do meziresortního připomínkového řízení návrh nového zákona o odpadech, který má v § 4 odst. 4 stanovit, že řízení v pochybnostech „nelze zahájit, pokud bylo zahájeno řízení o přestupku nebo opatření k nápravě nebo trestní řízení na základě zjištění, že osoba nenakládá s touto movitou věcí v souladu s tímto zákonem, zákonem o výrobcích s ukončenou životností nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie o přepravě odpadů“.<sup>114</sup>

Otázkou je, nakolik je navrhovaná právní úprava eliminace rozhodování pochybností vhodná. Pokud skutečně existují pochybnosti o povaze věci jako odpadu, je žádoucí je odstranit autoritativním rozhodnutím takové otázky. Pouze takto pak bude moci být rozhodnuto o přestupku bez pochybností. Jiná situace by byla, pokud by správní orgán příslušný k rozhodnutí o přestupku současně byl příslušným i k odstranění takových pochybností v rámci řízení o přestupku jako předběžné otázky zodpovězené v odůvodnění rozhodnutí o přestupku.

---

<sup>114</sup> Dostupné z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBB3C7RKS>.

Každopádně je ale třeba mít na paměti, že existence odpadu se předpokládá, jak ostatně potvrdila i rozhodovací praxe správních soudů.

Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 112/2012-44, uvedl, že „předmětné autovraky nepochybně mohou být předmětem další obchodní transakce, avšak absolutní neúčinnost není pojmovým znakem odpadu. V tomto směru lze odkázat na judikaturu Soudního dvora Evropské unie..., ze které jednoznačně plyne, že za odpad je třeba považovat i věci mající hospodářskou hodnotu, které lze opětovně využít... V případě nevyužití řízení o odstranění pochybností dle ustanovení § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech je pak dána nevyvratitelná domněnka naplnění definice pojmu „odpad“, pokud došlo k zániku jeho původního účelového určení. Jak vyplývá z obsahu spisového materiálu, stěžovatel k iniciaci řízení dle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech nepřistoupil.“

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 5 As 63/2013-51, uvedl, že „skutečnost, že látky nebo předměty mají obchodní hodnotu a může dojít k jejich opětovnému ekonomickému použití, nebrání tomu, aby byly považovány za odpad“.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36, „pokud nebylo iniciováno řízení o odstranění pochybností dle § 3 odst. 8 zákona o odpadech, tak platí, že se jedná o odpady dle zákonné definice, pokud zaniklo původní účelové určení vozidel“.

V rozsudku ze dne 19. 3. 2009, č. j. 6 As 68/2007-74, Nejvyšší správní soud uvedl, že „vzhledem ke zřejmé povaze stavebních a demoličních odpadů zjištěných inspekcí v areálu provozovny stěžovatele nebylo nezbytné, aby inspekce uváděla striktní zařazení a kategorizaci dle Přílohy č. 1 zákona o odpadech (či dokonce aby si opatřovala stanovisko příslušného správního orgánu v pochybnostech o tom, zda uvedené movité věci jsou odpadem) – v projednávané věci žádné pochybnosti nebyly na místě“.

Celkově lze tedy uzavřít, že správní orgány se nemusí obracet na krajský úřad s podněty, aby rozhodl, že věc, ve vztahu k níž tyto správní orgány rozhodují, je odpadem. Naplnění definice odpadu se předpokládá s ohledem na skutečný stav věci, například již zmíněné autovraky a viz ustanovení § 3 odst. 3<sup>115</sup> zákona o odpadech. Je na účastníku řízení, se kterým ony správní orgány nějaké řízení vedou, aby požádal o rozhodnutí v pochybnostech, má-li za to, že jeho věc není odpadem.

---

<sup>115</sup> „Pokud vlastník v řízení o odstranění pochybností podle odstavce 8 neprokáže opak, úmysl zbavit se movité věci se předpokládá, pokud její původní účelové určení zaniklo.“

## 10.5. Rozhodování pochybností o výrobku jako obalu

Podle § 32 písm. m) zákona o obalech „Ministerstvo životního prostředí jako ústřední správní úřad v oblasti nakládání s obaly a odpady z obalů stanoví po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu a s Ministerstvem zemědělství v pochybnostech, zda určitý typ výrobku je nebo není obalem“.

V původním znění zákona o obalech bylo rozhodování v pochybnostech o výrobku jako obalu upraveno v rámci ustanovení společných, zmocňovacích a přechodných v § 47 takto: „V pochybnostech o tom, zda výrobek je, nebo není obalem, rozhoduje Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství.“ Kompetence rozhodovat pochybnosti byla tedy svěřena jinému ministerstvu, než je tomu nyní. Ke změně došlo s účinností ode dne 3. 3. 2004. Podle důvodové zprávy k návrhu změny zákona o obalech totiž: „Docházelo k vydáváním rozhodnutí, která nebyla v konsensu mezi jednotlivými resorty a způsobovala tak právní nejistotu podnikajících osob.“<sup>116</sup> Podle zároveň doplněného ustanovení § 51a v zákoně o obalech pozbyla ona dosavadní rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu v pochybnostech platnost a zahájená řízení byla zastavena.

Spolupráce ministerstev při stanovení, že výrobek je obalem, se tedy jeví jako velmi významná a stále zůstává zachována. Kdyby nebyla takto nahlížena, stálo by *pro futuro* zvážit zrušení rozhodování v pochybnostech o výrobku jako obalu. Posouzení otázky, zda se jedná o obal, by bylo ponecháno správnímu orgánu příslušnému vést související povolovací nebo přestupkové řízení a rozhodnuto o této otázce by bylo v rámci onoho řízení.

Při rozhodování pochybností o výrobku jako obalu je nezbytné vyjít z právní úpravy dané zákonem o obalech. Ten definuje v § 2 písm. a) obal jako „výrobek zhotovený z materiálu jakékoli povahy a určený k pojmutí, ochraně, manipulaci, dodávce, popřípadě prezentaci výrobku nebo výrobků určených spotřebiteli nebo jinému konečnému uživateli, jestliže má zároveň 1. v místě nákupu tvořit prodejní jednotku pro spotřebitele nebo jiného konečného uživatele (dále jen ‚spotřebitelský obal‘), 2. v místě nákupu tvořit skupinu určitého počtu prodejních jednotek, ať již je tato skupina prodávána spotřebiteli nebo jinému konečnému uživateli, anebo slouží pouze jako pomůcka pro umístění do regálů v místě prodeje a může být z výrobku odstraněn, aniž se tím ovlivní jeho vlastnosti (dále jen ‚skupinový obal‘), nebo 3. usnadnit manipulaci s určitým množstvím prodejních jednotek nebo skupinových obalů a usnadnit jejich přepravu tak, aby se při manipulaci a přepravě zabránilo jejich fyzickému

---

<sup>116</sup> Důvodová zpráva (volební období 2002 - 2006) - 358/0 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech).

poškození (dále jen ‚přepravní obal‘)“. V § 2 písm. b) téhož zákona je definován výrobek jako „jakákoli věc, která byla vyrobena, vytěžena nebo jinak získána bez ohledu na stupeň jejího zpracování a je určena k uvedení na trh nebo do oběhu“. Výrobek je tedy definován jako něco, pro co je určený obal. Obal však je současně definován jako výrobek, který slouží k vyjmenovanému nakládání s výrobky.

Osoba, která uvádí na trh obal, má povinnosti stanovené zákonem o obalech. Proto právě ji nepochybně lze označit za dotčenou osobu při odstraňování pochybností o výrobku jako obalu. Dále může obdobně jít o osobu, která uvádí do oběhu obaly nebo balené výrobky.

Podle § 49 zákona o obalech: „Na řízení podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, s výjimkou ustanovení § 14 a § 32 písm. m) tohoto zákona.“ Tato výlučka byla ve vztahu k odstraňování pochybností doplněna s účinností ode dne 15. 3. 2006, aniž bylo v důvodové zprávě k příslušné novele skutečně uvedeno proč.

## **11. Rozhodování pochybností při posuzování vlivů na životní prostředí**

Jako příklad méně formálních postupů správních orgánů při rozhodování pochybností v širším slova smyslu, kdy výsledný úkon správního orgánu nemá podobu správního rozhodnutí, lze citovat ustanovení § 23 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Podle těchto ustanovení:

„(3) V případě důvodných pochybností oznamovatele o zařazení záměru podle § 4 odst. 1, popřípadě o příslušném úřadu nebo o rozsahu dotčeného území, vydá ministerstvo na žádost oznamovatele vyjádření, a to do 15 dnů ode dne, kdy mu byla žádost o vyjádření doručena pokud

- a) se jedná o změnu záměru, ke kterému ministerstvo vydalo odůvodněný písemný závěr podle § 7 odst. 5 nebo stanovisko podle § 9a odst. 1,
- b) se může jednat o záměr podle § 11,
- c) se jedná o odůvodněný, zvláště složitý případ a ministerstvu byla žádost o vyjádření postoupena orgánem kraje spolu s jeho stanoviskem.

(4) Nejednají-li se o případy podle odstavce 3 písm. a) až c), vydá vyjádření podle odstavce 3 orgán kraje. Pokud vyjádření orgánu kraje důvodné pochybnosti oznamovatele neodstranilo, může se oznamovatel obrátit na ministerstvo s žádostí o vyjádření, ke které přiloží vyjádření orgánu kraje; vyjádření ministerstva je nadřazené.“

Pro odstraňování těchto pochybností obdobně opět platí leccos z toho, co již bylo uvedeno u jiných zmíněných případů rozhodování v pochybnostech, byť ony se rozhodují ve správním řízení. Mezi shodné prvky patří, že právní úprava je velmi stručná. Její větší rozsah daný obsáhlejší textem je zdánlivý, neboť onen text, jehož je zde více oproti jiným případům rozhodování pochybností, řeší pouze kompetenční rozdělení odstraňování pochybností mezi orgán kraje a ministerstvo, a to podle významnosti záměru co do možných vlivů na životní prostředí. Podle § 3 písm. f) téhož zákona je „příslušným úřadem Ministerstvo životního prostředí (§ 21) nebo orgán kraje v přenesené působnosti...“, respektive tedy krajský úřad. Správní orgán odstraňující pochybnosti je tak rovněž stanoven. Shodné je i to, že zákon nestanoví, jak pochybnosti odstranit.

Rozdíl je naopak v tom, že zahájení tohoto procesu odstraňování pochybností se předpokládá jen na žádost oznamovatele. Dokonce jen na základě jeho pochybností, byť



musí být důvodné, u nichž se nepředpokládá, že by je mohl mít i příslušný úřad. Ten je má pouze odstranit. V tomto jde o poměrně novou právní úpravu, neboť s účinností ode dne 1. 1. 2002 do dne 31. 10. 2017 ono ustanovení § 23 odst. 3 znělo: „V případě důvodných pochybností o záměru a o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo do příslušného sloupce podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu, popřípadě o rozsahu dotčeného území je rozhodující vyjádření ministerstva, které musí být vydáno nejpozději do 15 dnů ode dne doručení podnětu k vyjádření ministerstvu.“ Předchozí právní úprava tedy neomezovala vydání vyjádření pouze na základě žádosti oznamovatele, nýbrž přípustný mohl být i důvodný podnět krajského úřadu.

Při novelizaci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí došlo ode dne 1. 11. 2017 současně také ke zjednodušení podoby přílohy č. 1 tohoto zákona, pročež zařazení záměru má být napříště jednodušší a výskyt pochybností o tomto významně redukován. Možnost existence pochybností o zařazení záměru na straně oznamovatele je připuštěna, u příslušného úřadu se taková pochybnost nepředpokládá. Pokud pochybnost odstraňuje krajský úřad, ale dle oznamovatele nepřesvědčivě, je zde předpokládán jakýsi opravný prostředek v podobě vyjádření nadřízeného orgánu, respektive je výslovně umožněno požádat o odstranění pochybností o zařazení záměru následně přímo ministerstvo, jehož vyjádření bude vyjádření krajského úřadu nadřazené.

V případě odůvodněném a zvláště složitým může krajský úřad žádost o vyjádření rovnou postoupit na ministerstvo, jak stanoví § 23 odst. 3 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto ustanovení hovoří o žádosti oznamovatele, která je takto postupována. Nelze v něm najít možnost krajského úřadu „žádat“ o ono vyjádření na základě jeho vlastního uvážení, nějaké vlastní pochybnosti.

Tento postup odstraňování pochybností o zařazení záměru se liší, jak již bylo předestřeno, také co do formy procesu i výsledného úkonu. To je nepochybně dáno jednak tím, že posuzování vlivů záměru na životní prostředí v zásadě probíhá mimo správní řízení, a jednak je zjevné, že výsledek tohoto odstraňování pochybností je pouze podkladem pro navazující postup a bude se případně přezkoumávat spolu s následnými výstupy.

Jelikož se jedná o vyjádření, jedná se o formální úkon ve smyslu části čtvrté správního řádu, tj. podle § 154 a následujících správního řádu. Onen § 154 stanoví: „Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142

odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.“ Odkaz na ustanovení § 142 odst. 1 a 2 správního řádu o řízení o určení právního vztahu je vlastně křížový odkaz.<sup>117</sup> Přímá aplikace ustanovení § 142 správního řádu na vydávání předmětného vyjádření o zařazení záměru je ovšem opět vyloučena, neboť citovaná ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí poskytují v tomto rozsahu úplnou speciální právní úpravu.

Otázkou zůstává, je-li potřebné použití ustanovení § 142 odst. 3 správního řádu, které v řízení o určení právního vztahu modifikuje dokazování, jak již bylo v této práci popsáno. Jinak vyjádřeno si lze klást otázku, zda i ve vztahu k vydávání tohoto vyjádření platí, že odstranění pochybností je i ve veřejném zájmu a dokazování příslušný úřad provádí v potřebném plném rozsahu. Respektive ve smyslu postupů podle části čtvrté správního řádu, je-li příslušný úřad vázán pouze podklady od oznamovatele.

Jak již bylo předestřeno, zařazení záměru a jeho následné posuzování se děje podle významnosti jeho možných vlivů na životní prostředí. Akcentovat je proto žádoucí již zmíněnou ústavní hodnotu ochrany životního prostředí. Správné zařazení a následné posouzení záměru je tedy také ve veřejném zájmu. Pak není vyloučeno a dokonce je žádoucí, aby příslušný úřad pro účely vydání vyjádření odstraňujícího pochybnosti o zařazení záměru opatřil všechny potřebné podklady, tj. případně i jiné, než které obdržel od oznamovatele.

Každopádně i při tomto odstraňování pochybností platí, když není stanoveno, jak pochybnosti odstranit, že je třeba vyjít z celého znění příslušného zákona, respektive z jeho účelu, z jeho jednotlivých ustanovení relevantních pro odstranění pochybnosti.

Pro úplnost lze zmínit také ustanovení § 12 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které souvisí s posuzováním vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky a podle kterého: „Při pochybnostech o tom, zda se mezistátní posuzování řídí předpisy platnými na území dotčeného státu nebo předpisy platnými na území státu původu, se postupuje podle právních předpisů platných na území státu původu, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.“ Citovat toto ustanovení je pro účely této práce žádoucí pro připomenutí si a uvědomění si rozdílu mezi rozhodováním v pochybnostech ve smyslu rozhodování pochybností a rozhodováním za stavu pochybností, které ale nejsou meritorně odstraňovány oním rozhodováním. Citované zákonné ustanovení totiž počítá s existencí pochybností, zároveň však rovnou stanoví, jak bude za tohoto stavu

---

<sup>117</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1226.

postupováno. *De facto* tak již samotný zákon situaci pochybností řeší, když „rozhoduje“ o tom, podle které právní úpravy má být postupováno.

## 12. Rozhodování pochybností ve vodním hospodářství

Moderní právní regulace oblasti vodního hospodářství sahá až do roku 1870. Skutečné meritorní rozhodování pochybností bylo možné nalézt v následném zákoně č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, který v § 11 o užívání koryt toků a pobřežních pozemků v odstavci 1 stanovil: „Pozemků, po nichž odtékají vody v tocích, a pozemků v opuštěných korytech může organizace, které náleží péče o vodní tok, popřípadě organizace upravující vodní tok, užívat bez náhrady ke zřízení, k provozu a udržování vodohospodářských děl a zařízení, k provádění vodohospodářských staveb nebo k provádění vodohospodářských prací a k jiným vodohospodářským účelům. Dojde-li k pochybnostem o tom, zda jde o takové pozemky a v jakém rozsahu je jich třeba použít, rozhodne vodohospodářský orgán.“

Pozdější zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, uváděl již mnohem více případů rozhodování pochybností, přičemž se jednalo o výčet obdobný současné právní úpravě. Šlo o následující pochybnosti podle uvedených ustanovení tohoto zákona, které rozhodoval vodohospodářský orgán. Podle § 24 odst. 1 zda jde o veřejnou kanalizaci, podle § 30 odst. 1 zda jde o veřejný vodovod, podle § 31 odst. 6 zda jde o vodní tok a ve sporech o hranici jeho koryta a o rozsahu oprávnění správce vodního toku, podle § 35 o rozsahu povinností či oprávnění správců vodních toků, podle § 36 odst. 2 o rozsahu povinností správců (vlastníků, uživatelů) nemovitostí při vodních tocích a podle § 38 odst. 3 zda jde o vodohospodářské dílo nebo jeho součást.

Současná právní úprava oblasti vodního hospodářství obsahuje velmi četný výskyt rozhodování v pochybnostech. Jedná se zejména o zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), zmínit lze ale také zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“).

Vodní zákon předpokládá rozhodování správních orgánů v pochybnostech hned na několika místech. Dle ustanovení § 3 odst. 3: „V pochybnostech o tom, zda se jedná nebo nejedná o povrchové nebo podzemní vody, rozhoduje vodoprávní úřad.“ Dle ustanovení § 8 odst. 4: „V pochybnostech o tom, zda se jedná o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami a o jaký druh nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami se jedná, rozhoduje vodoprávní úřad.“ Dle ustanovení § 38 odst. 15: „V pochybnostech o tom, zda se jedná o odpadní vody, rozhoduje vodoprávní úřad.“ Dle ustanovení § 43 odst. 2: „V pochybnostech o tom, zda jde o vodní tok, rozhoduje vodoprávní úřad. Může též rozhodnout, že vodním

tokem jsou i jiné povrchové vody než uvedené v odstavci 1.“ Dle ustanovení § 44 odst. 3: „V pochybnostech o hranici koryta vodního toku nebo o tom, zda se jedná o přirozené koryto vodního toku, rozhodne místně příslušný vodoprávní úřad.“ Dle ustanovení § 53: „V pochybnostech o rozsahu povinností a oprávnění správců povodí a správců vodních toků rozhodne Ministerstvo zemědělství. To rozhodne i v pochybnostech o rozsahu povinností vlastníků pozemků koryta vodního toku, vlastníků pozemků sousedících s koryty vodních toků a vlastníků staveb a zařízení v korytu vodního toku nebo sousedících s ním. Vznikne-li taková pochybnost ve vodoprávním řízení, jehož je účastníkem ten, o jehož povinnostech nebo právech pochybnost vznikla, rozhodne vodoprávní úřad, který takové řízení vede.“ Dle ustanovení § 55 odst. 4: „V pochybnostech o tom, zda jde o vodní dílo, rozhodne místně příslušný vodoprávní úřad.“ Dle ustanovení § 56 odst. 5: „Vodoprávní úřad je oprávněn v pochybnostech rozhodnout o rozsahu povinností vlastníka pozemků, na kterých je stavba k vodohospodářským melioracím nebo její část umístěna, vlastníků pozemků sousedících s pozemkem, na kterém je umístěna stavba k vodohospodářským melioracím pozemků nebo její část, popřípadě o povinnosti správce navazujícího vodního toku k zajištění funkce stavby k vodohospodářským melioracím pozemků.“ Dle ustanovení § 64 odst. 2: „Pochybnosti o tom, zda v určitém území a v určitém čase byla povodeň, rozhoduje, je-li splněna některá z těchto podmínek, vodoprávní úřad.“ Dle ustanovení § 71 odst. 4: „Pro stavby ohrožené povodněmi, které se nacházejí v záplavovém území nebo mohou zhoršit průběh povodně, zpracovávají povodňové plány pro svou potřebu a pro součinnost s povodňovým orgánem obce jejich vlastníci. V pochybnostech o rozsahu této povinnosti nebo o tom, které stavby mohou zhoršit průběh povodně, rozhodne vodoprávní úřad.“ Dle ustanovení § 112 odst. 1 písm. h): „České inspekci životního prostředí přísluší rozhodovat v pochybnostech o tom, zda jde o čištění odpadní vody pro účely výpočtu poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.“ A dle ustanovení § 126 odst. 2: „V pochybnostech o tom, který správce má převzít vodní dílo nebo pozemek státu, určí takového správce Ministerstvo zemědělství; toto určení nemá povahu rozhodnutí ve správním řízení.“

Příslušnost k takovému rozhodování buď vyplývá přímo z citovaných ustanovení, což platí pro Českou inspekci životního prostředí a Ministerstvo zemědělství, nebo vyplývá pro krajské úřady z ustanovení § 107 odst. 1 písm. p), r) a v) vodního zákona, anebo vyplývá z tzv. zbytkové působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností podle § 106 odst. 1 vodního zákona, podle kterého „působnost, která přísluší vodoprávním úřadům, vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pokud ji zákon nesvěřuje jiným orgánům“. Krajským úřadům je podle zmíněných ustanovení svěřeno „p) rozhodovat v pochybnostech

o tom, zda se jedná o povrchové nebo podzemní vody, o jaké nakládání s vodami se jedná nebo zda se jedná o odpadní vody, r) rozhodovat v pochybnostech o tom, zda jde o vodní tok podle § 43 odst. 2, jakož i o tom, že vodním tokem jsou i jiné povrchové vody než uvedené v odstavci 1“ a „v) rozhodovat v případech, kdy jim přísluší povolovat vodní díla, též o ostatních záležitostech týkajících se těchto vodních děl a o ochranných pásmech vodních zdrojů s nimi souvisejících“. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností tak jako vodoprávní úřady rozhodují v pochybnostech ve vztahu ke korytu vodního toku podle § 44 odst. 3 vodního zákona,<sup>118</sup> v pochybnostech o vodním díle podle § 55 odst. 4 vodního zákona a o povinnostech v souvislosti se stavbami k vodohospodářským melioracím podle § 56 odst. 5 téhož zákona, ledaže jde o vodní díla povolovaná krajským úřadem podle § 107 odst. 1 písm. v) vodního zákona, pochybnosti o povodni podle § 64 odst. 2 vodního zákona<sup>119</sup> a pochybnosti o stavbách ve vztahu k povodni podle § 71 odst. 4 téhož zákona.<sup>120</sup>

Pro úplnost je třeba předeslat, že v době zpracovávání této práce je projednávána změna vodního zákona,<sup>121</sup> a to především v souvislosti s problematikou zvládnání sucha. Navrženy jsou rovněž změny související s rozhodováním pochybností, jak je na ně s odkazem na tuto zamýšlenou novelu dále upozorněno.

Zákon o vodovodech a kanalizacích zná jen jedno rozhodování v pochybnostech, a to v přechodných ustanoveních v § 39 odst. 4. Toto ustanovení zní: „Vodovody a kanalizace, které byly podle dosavadních právních předpisů veřejnými vodovody a veřejnými kanalizacemi a splňují podmínky stanovené v § 1, jsou vodovody a kanalizacemi podle tohoto zákona. V pochybnostech rozhoduje ministerstvo.“ Ministerstvem se v tomto zákoně rozumí Ministerstvo zemědělství.<sup>122</sup>

Z pohledu zahraniční právní úpravy se rozhodování pochybností ve vodním hospodářství vyskytuje například v Německu. Environmentální problematika je tam svěřena do působnosti

---

<sup>118</sup> Shodně též HORÁČEK, Zdeněk, § 44 Koryta vodních toků. In HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon*. III. vydání s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Praha: SONDY, s.r.o., 2015. 319 s. ISBN 978-80-86846-57-6, s. 142. Nebo také TUREČEK, Karel a kol. *Zákon o vodách*. 2. vydání se změnami reformou veřejné správy. Praha: SONDY, s.r.o., 2003. 611 s. ISBN 80-903134-3-4, s. 88.

<sup>119</sup> Shodně též VYTEJČKOVÁ, Veronika, § 64 Povodně. In HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon*. III. vydání s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Praha: SONDY, s.r.o., 2015. 319 s. ISBN 978-80-86846-57-6, s. 184.

<sup>120</sup> Shodně též TUREČEK, Karel a kol. *Zákon o vodách*. 2. vydání se změnami reformou veřejné správy. Praha: SONDY, s.r.o., 2003. 611 s. ISBN 80-903134-3-4, s. 137.

<sup>121</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který byl předložen Ministerstvem zemědělství do meziresortního připomínkového řízení v listopadu 2018, dostupný z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN5ZDUQCE>.

<sup>122</sup> Podle legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích.

jednotlivých zemí, pročež je možné jako příklad uvést vodní zákon Saska-Anhaltska.<sup>123</sup> Podle jeho § 53 odst. 2 rozhoduje vodoprávní úřad na návrh nebo z moci úřední v pochybnostech, zda došlo ke zrušení oblasti ochrany vod. A podle jeho § 131 odst. 5 rozhoduje vodoprávní úřad na návrh účastníka nebo z moci úřední v pochybnostech o způsobu nebo rozsahu správy či údržby hráze, a to podle podílu na ochraně hráze.

Při srovnání s rakouskou právní úpravou,<sup>124</sup> se kterou má české vodní právo společné historické kořeny sahající až do 19. století, lze zjistit, že toto se nevydalo cestou meritorního rozhodování pochybností správními orgány. Pokud předpokládá existenci situací v pochybnostech, již samotný zákon stanoví, co platí, viz § 13 odst. 2 rakouského zákona o vodním právu ohledně míry oprávnění k využití vody jen v potřebném rozsahu.

Další text této kapitoly je věnován specifikům české právní úpravy rozhodování v pochybnostech v oblasti vodního hospodářství.

## **12.1. Rozhodování pochybností ve vodním hospodářství z procesního pohledu**

Již uvedené obecné závěry k rozhodování pochybností v procesních souvislostech lze v oblasti vodního hospodářství doplnit a dokonce korigovat následujícími skutečnostmi.

Co do formy je jen v § 126 odst. 2 vodního zákona výslovně uvedeno, že se nejedná o rozhodnutí ve správním řízení. U ostatních případů odstraňování pochybností vodoprávními úřady komentářová literatura<sup>125</sup> připouští využití ustanovení § 115 odst. 11 věty první vodního zákona, která zní následovně. „V jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na podkladě dokladů předložených účastníky vodoprávního řízení, rozhodne vodoprávní úřad bezodkladně; ustanovení § 36 a 47 správního řádu se nepoužijí, a jde-li o řízení z moci úřední, rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení.“

Podle § 126 odst. 8 vodního zákona: „V řízeních podle § 3 odst. 3, § 8 odst. 4, § 12 odst. 1, § 38 odst. 15, § 43 odst. 2, § 44 odst. 3, § 53, § 55 odst. 4, § 56 odst. 5, § 61 odst. 7, § 64 odst. 2 a § 71 odst. 4 rozhoduje vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního

---

<sup>123</sup> Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt, vom 21. April 1998. (GVBl. LSA 1998 S. 186, 1999 S. 120; 2000 S. 203, 526; 2001 S. 132; 27.08.2002 S. 372 02; 16.07.2003 S. 158 03; 22.12.2004 S. 852 04; 15.04.2005 S. 208 05). Gl.-Nr.: 753.4.

<sup>124</sup> Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG. 1959. StF: BGBl. Nr. 215/1959 (WV). Znění ke dni 10. 6. 2019, dostupné z <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010290>.

<sup>125</sup> HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon*. III. vydání s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Praha: SONDY, s.r.o., 2015. 319 s. ISBN 978-80-86846-57-6.

prostředí z moci úřední.“<sup>126</sup> Pokud tedy jde o odstraňování pochybností vodoprávními úřady podle vodního zákona, zahrnuje toto ustanovení všechny případy.

Stranou ve svém důsledku stojí pouze ustanovení § 112 odst. 1 písm. h) vodního zákona, podle kterého Česká inspekce životního prostředí rozhoduje v pochybnostech o čištěných odpadních vodách pro účely výpočtu poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

K ustanovení § 126 odst. 8 vodního zákona uvádí komentářová literatura<sup>127</sup> následující. „K vyloučení pochybností o charakteru vyjmenovaných vodoprávních řízení se stanovuje, že v uvedených případech se vždy jedná o řízení z moci úřední (srov. § 42 a § 46 správního řádu). Nejedná se jistě o úplný výčet všech vodoprávních řízení zahajovaných z moci úřední (resp. toto ustanovení nevylučuje, že i jiná řízení podle vodního zákona budou zahajována z moci úřední), ale v případě vyjmenovaných řízení bylo třeba, aby jejich charakter byl postaven najisto.“ Shodně k tomu přistupuje i praxe, pokud rozhodování v pochybnostech vodoprávní úřad zahajuje vždy jen z moci úřední a na podanou žádost dotčené osoby nahlíží jen jako na podnět k zahájení řízení z moci úřední, přičemž neshledání důvodů k zahájení řízení podateli podnětu případně „jen“ sděluje.

Zkoumané ustanovení § 126 odst. 8 bylo do vodního zákona doplněno s účinností ode dne 1. 8. 2010 a z důvodové zprávy k příslušné novele<sup>128</sup> se podává následující odůvodnění. „Navrženo společné ustanovení v tom smyslu, že všechna řízení zahajovaná v pochybnostech bude rozhodovat vodoprávní úřad z moci úřední. Tímto opatřením se sleduje snížení administrativní zátěže a zrychlení řízení.“ Záměr zákonodárce se tedy může jevit jasně. Je však zároveň ve výsledku zdařilý?

Je sice pravda, že ono ustanovení jazykově vyznívá tak, jak uvádí citovaný komentář i důvodová zpráva. Na druhé straně ovšem nestanoví, že jde o řízení pouze z moci úřední, přičemž absence slova „pouze“ může být pro výklad tohoto ustanovení významná.<sup>129</sup> Zohlední-li se totiž již blíže rozebíraná zásada zákonnosti a příslušné ustanovení Ústavy

<sup>126</sup> S účinností ode dne 1. 2. 2020 je odstavec 7 v § 61 označen jako odstavec 8, a to v důsledku změny vodního zákona provedené zákonem č. 312/2019 Sb. Uvedení České inspekce životního prostředí má být z ustanovení § 126 odst. 8 pro nadbytečnost vypuštěno, jak předpokládá již zmíněná projednávaná novela vodního zákona.

<sup>127</sup> STRNAD, Zdeněk, § 126 Společná ustanovení. In HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon*. III. vydání s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Praha: SONDY, s.r.o., 2015. 319 s. ISBN 978-80-86846-57-6, s. 302.

<sup>128</sup> Důvodová zpráva (volební období 2006 - 2010) - 895/0 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> Viz též SOVA, Aleš. Výzvy demokracie pro rozhodování správních orgánů o pochybnostech. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 24 - 30. ISBN 978-80-88266-32-7. Dostupné z <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2019/>.



a Listiny, lze ono ustanovení vodního zákona vnímat jako žádoucí zákonnou úpravu, která umožňuje vodoprávním úřadům rozhodovat v pochybnostech z moci úřední. Protože státní moc lze uplatňovat jen tak, jak stanoví zákon. Oproti tomu každý může činit, co mu zákon nezakazuje. Opravdu zkoumané ustanovení vodního zákona znemožňuje, respektive zakazuje dotčené osobě podat žádost o rozhodnutí v pochybnostech, a to s účinky zahájeného správního řízení? Autor této práce takový zákaz v citovaném ustanovení vodního zákona neshledal a možnost zahájit řízení i na základě žádosti lze dovozovat též z dále uvedeného.

Jako příklad, kdy absence slova „pouze“ měla dopad na odlišný než obecně přijímaný výklad zákonného ustanovení, lze uvést závěr z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113, který byl zveřejněn ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 1/2010 pod číslem rozhodnutí 1968. Publikovaná právní věta zní: „V řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů a souhlasu s provozním řádem takového zařízení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, mohou mít za splnění podmínek § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 postavení účastníků řízení i vlastníci sousedních pozemků.“ Šlo o výklad ustanovení § 14 odst. 6 (nyní odst. 7) zákona o odpadech, podle kterého „účastníkem řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů a s jeho provozním řádem je obec, na jejímž území má být zařízení provozováno“. Soud tehdy posuzoval rozhodnutí vydané před doplněním citovaného ustanovení do zákona o odpadech, nicméně jej při svém rozhodování zohlednil a pro účely účastenství v posuzovaném řízení vyložil následovně. „Skutečnost, že následnou novelou zákona o odpadech bylo v § 14 odst. 6 přiznáno postavení účastníka obci, na jejímž území má být zařízení provozováno, znamená, že ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu zákon o odpadech konstituoval obci postavení účastníka nad rámec vymezení účastníků dle § 27 odst. 1 a odst. 2 správního řádu; tato změna však nevylučuje, že postavení účastníka řízení je nutno přiznat i osobám jiným, které tvrdí dotčení ve svých právech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, nelze ji vykládat tak, že tímto vymezením byl stanoven okruh účastníků speciálně oproti správnímu řádu, a tedy zúžen na žadatele a obec.“ Důvodová zpráva k související novele zákona o odpadech ohledně doplnění onoho účastenství obce mlčí. Citované ustanovení zákona o odpadech bylo rovněž vykládáno tak, že mimo žadatele je účastníkem řízení v daném případě pouze obec. Předestřený názor soudu ovšem svědčí o tom, že dotčení na právech a povinnostech vlastníka sousedního pozemku takto nemůže být zneváženo a je třeba jej za účastníka řízení taktéž považovat.

Obdobně se ustálil rovněž výklad ohledně účastníků řízení v územním řízení podle § 85 stavebního zákona nebo ve stavebním řízení podle § 109 téhož zákona, když účastníky

takových řízení nejsou pouze osoby vyjmenované v těchto ustanoveních, nýbrž i osoby, které mají právo podle jiných zákonů takového řízení se účastnit. Jsou to například ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí spolky věnující se ochraně životního prostředí.

Pokud by v uvedených příkladech zákonodárce použil slovo „pouze“, respektive by upřesnil, že tzv. vedlejším účastníkem onoho řízení podle zákona o odpadech je jen obec nebo že účastníkem řízení podle stavebního zákona jsou jen osoby vyjmenované ve stavebním zákoně, nebylo by možné dospět k závěru, že jsou to i jiné osoby (samozřejmě, odhlédne-li se od toho, zda by takové legislativní řešení, které by omezilo jiným osobám možnost účastnit se oněch řízení, bylo ústavně konformní). Pro nyní posuzované ustanovení vodního zákona je ovšem relevantní, že ani v něm není výslovně vyjádřeno, že řízení v pochybnostech lze zahájit „pouze“ z moci úřední.

Takové omezení navíc může být vnímáno jako zbytečné a problematické. Vezme-li se též v úvahu, co bylo popsáno k rozhodování v pochybnostech z moci úřední z pohledu správních soudů, souvisí s možností zahájit řízení z moci úřední existence veřejného zájmu na odstranění pochybností. Vodoprávní úřad tedy musí být tak jako tak činný a rozhodnutím pochybnost odstranit. Nemůže si svévolně vybírat, kdy bude rozhodovat a kdy nikoli.

V případě řízení na žádost existují možnosti ukončení tohoto řízení, když žádná pochybnost objektivně není, jak již bylo rovněž popsáno, přičemž onen výsledek umožňuje žadateli efektivní opravné prostředky. Ustanovení zákona nelze vykládat v neprospěch adresáta výkonu státní moci, když takový výklad omezuje škálu možností, které mu právo dává. Například podat odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu, kterým žádosti není vyhověno, a domáhat se tak svých práv. Přitom proti sdělení vodoprávního úřadu, že řízení nezahájí, není taková obrana možná. Lze-li totiž řízení zahájit pouze z moci úřední, nemůže si dotčená osoba takové řízení vynutit. Postavení podatele podnětu oproti postavení žadatele přitom nenapravuje ani případné využití ustanovení na ochranu před nečinností podle § 80 odst. 2 správního řádu, podle něhož „opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední“, neboť i v tomto případě je výsledek eventuálního podnětu k uplatnění opatření proti nečinnosti jen na úvaze nadřízeného správního orgánu.

Dotčená osoba potřebuje mít právní jistotu, zda na ni dopadají práva a povinnosti podle vodního zákona, má legitimní zájem na odstranění pochybnosti o správnosti stavu věci. Například, zda se na jejím pozemku nachází vodní tok a má práva a povinnosti s tím související. Výklad zkoumaného ustanovení by tedy neměl jakkoli omezovat přístup dotčené

osoby k efektivnímu domožení se odstranění pochybností. V rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny by zabraňoval dotčené osobě domáhat se žádostí u správního orgánu rozhodnutí v pochybnostech, přičemž právě toto rozhodování v pochybnostech je jediným stanoveným postupem, kterým lze pochybnosti odstranit a nastolit právní jistotu.

Použití citovaného ustanovení § 115 odst. 11 věty první vodního zákona, které zjednodušuje vodoprávní řízení, je aplikovatelné i bez striktního výkladu § 126 odst. 8 vodního zákona o možnosti vést řízení v pochybnostech pouze z moci úřední.

Navíc, pokud by nebylo třeba některé pochybnosti podle vodního zákona rozhodovat, mohl zákonodárce zvolit řešení vypuštěním takové právní úpravy. Pak by přicházel v úvahu postup podle § 142 správního řádu, tj. řízení o určení právního vztahu, včetně důkazního břemene *a priori* na straně žadatele.

Protože nelze vyloučit, že rozhodování v pochybnostech, jako jsou například o vodním toku nebo povodni, může přesáhnout správní obvod jednoho věcně příslušného vodoprávního úřadu, je nutno se zvláště u takového rozhodování pochybností zabývat místní příslušností. Obecná právní úprava k takovým případům je obsažena v § 11 odst. 2 správního řádu takto: „Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.“

Opomenout však nelze speciální právní úpravu pro vodoprávní řízení obsaženou v § 115 vodního zákona. Při rozhodování v pochybnostech o vodních dílech připadá v úvahu pro určení místní příslušnosti ustanovení odstavce 10, které zní: „Ovlivní-li rozhodnutí vodní poměry nebo jakost vod v obvodu působnosti jiného vodoprávního úřadu nebo leží-li vodní dílo, o němž se rozhoduje, zčásti v územním obvodu jiného vodoprávního úřadu, rozhodne věcně a místně příslušný vodoprávní úřad po projednání s těmi vodoprávními úřady, jejichž územních obvodů se rozhodnutí týká.“

Určení místní příslušnosti je ovlivněno rovněž ustanovením § 115 odst. 19 vodního zákona, který stanoví: „Zasahuje-li vodní dílo nebo činnost do správních obvodů několika vodoprávních úřadů, je k řízení příslušný ten vodoprávní úřad, v jehož správním obvodu leží rozhodující část tohoto vodního díla nebo v jehož správním obvodu se má vykonat rozhodující část činnosti. Činností se rozumí nakládání s vodami, činnosti uvedené v § 14 a další činnosti podle zákona včetně záměrů, k nimž vydává vodoprávní úřad vyjádření

podle § 18. Místně příslušným vodoprávním úřadem pro stanovení ochranných pásem vodního zdroje nebo vodního díla je vodoprávní úřad, v jehož správním obvodu leží vodní dílo, s nímž stanovení ochranných pásem souvisí.“

Podle § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona se za stanovených podmínek může řízení podle vodního zákona účastnit rovněž „občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí“. Podle recentní právní úpravy jde o spolky a pobočné spolky ve smyslu § 214 a následujících občanského zákoníku.

Ústavní soud dosud neposuzoval případ rozhodování pochybností podle vodního zákona. Otázkou tedy zůstává, jak by věc posoudil, a to včetně tvrzené nemožnosti dotčené osoby podat žádost iniciující takové rozhodování. Ani před správními soudy se tato otázka zatím neřešila, byť judikatura k rozhodování pochybností v oblasti vodního hospodářství existuje.

Dále se tato kapitola ve svých částech zabývá jednotlivými případy rozhodování pochybností v oblasti vodního hospodářství. S ohledem na vzájemné souvislosti jsou některé podkapitoly věnovány společně několika takovým právním institutům. Rozhodování správních soudů, ke kterému u jednotlivých rozhodování takových pochybností došlo, je u každého z nich popsáno. Závěry soudů lze zobecnit na obdobné případy a najít v nich vodítko pro správnou aplikaci ustanovení vodního zákona a zákona o vodovodech a kanalizacích při rozhodování oněch pochybností správními orgány.

## **12.2. Rozhodování pochybností o povrchových nebo podzemních vodách**

Podle § 3 odst. 3 vodního zákona: „V pochybnostech o tom, zda se jedná nebo nejedná o povrchové nebo podzemní vody, rozhoduje vodoprávní úřad.“

Jak již bylo rozklíčováno, kompetence rozhodnout takové pochybnosti je svěřena krajským úřadům.

Ve vztahu k rozhodování pochybností podle ustanovení § 3 odst. 3 vodního zákona o charakteru vod jako povrchových nebo podzemních upozornil správní soud na limity dané zásadou zákonnosti. Jde o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2017, č. j. 3 A 167/2015-37, v rámci něhož soud konstatoval následující.

„I kdyby žalobce požádal vodoprávní úřad o vydání rozhodnutí v pochybnostech dle § 3 odst. 3 vodního zákona, nanejvýše by mohlo být na základě tohoto ustanovení závazně deklarováno, zda se jedná nebo nejedná o povrchové nebo podzemní vody. ... řešení takovéto otázky však pro posuzovanou věc nemá vůbec žádnou relevanci, neboť rozhodnou skutečností je, zda se jedná o vodu důlní. Vodoprávní úřad ve smyslu § 3 odst. 3 vodního zákona ovšem nemůže rozhodovat o tom, zda se jedná či nejedná o vodu důlní. Takovou pravomoc mu

zákon nesvěřuje.“ Řešena byla v meritu věci problematika poplatků za odběr podzemní vody. Rozhodné bylo, zda se jednalo o důlní vody, jejichž odběr by nebyl zpoplatněn. Soud zde upozornil na skutečnost, že zodpovězení otázky, zda se jedná o důlní vody, nelze podřadit pod rozhodování v pochybnostech o tom, zda jde či nejde o vody povrchové nebo podzemní podle § 3 odst. 3 vodního zákona. Poznamenat k tomu lze, že ve smyslu § 4 odst. 2 vodního zákona mohou být důlní vody povrchové i podzemní a nepodléhají jen regulaci podle vodního zákona. Takže odstranění případných pochybností, jaký tento charakter tyto vody mají, nemůže zodpovědět otázku, zda jde o vody důlní.

O jaké vody, respektive pochybnosti se však vlastně jedná? Podle § 2 odst. 1 vodního zákona jsou povrchovými vodami „vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; tento charakter neztrácejí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních“. Podle § 2 odst. 2 téhož zákona jsou podzemními vodami „vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních“.

K povaze takových vod se vyjádřil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1244/2007, následovně. „Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují; práva k těmto vodám upravuje tento zákon (§ 3 odst. 1 vodního zákona č. 254/2001 Sb.). Vlastníkem povrchových vod, o které v řízení jde, tak není ani stát; jde o tzv. res extra commercium. Správu významných vodních toků zajišťují právnické osoby zřízené podle zvláštního zákona ...; pro účely vodního zákona se považují za správce vodních toků (§ 48 odst. 1 vodního zákona). Povinnosti správců vodních toků, upravené v § 48 a násl. vodního zákona, mají veřejnoprávní povahu; to platí i o povinnostech uložených jim při ochraně před povodněmi (§ 63 a násl. vodního zákona).“

Zmíněné ustanovení § 3 odst. 1 vodního zákona zní: „Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují; práva k těmto vodám upravuje tento zákon.“ Ustanovení § 3 odst. 2 téhož zákona stanoví: „Za povrchové a podzemní vody se nepovažují vody, které byly z těchto vod odebrány.“

Uvedené je podstatné pro vymezení okruhu účastníků řízení při rozhodování takových pochybností. V úvahu tedy nepřipadá vycházet z vlastnictví vod, ani z vlastnictví pozemků a nepůjde ani o stát. Zpravidla půjde o osobu mající záměr s vodami nakládat, například je odebírat nebo do nich vypouštět odpadní vody. Jakési teoretické rozhodování pouze o tom,

zda jde o povrchové, nebo podzemní vody, aniž by se toto někoho dotýkalo, tedy aniž by bylo možné vymezit okruh účastníků řízení, není smysluplné, ani důvodné.

### **12.3. Rozhodování pochybností o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami**

Podle § 8 odst. 4 vodního zákona: „V pochybnostech o tom, zda se jedná o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami a o jaký druh nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami se jedná, rozhoduje vodoprávní úřad.“

Toto ustanovení je systematicky začleněno v § 8 vodního zákona o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami. Lze dovodit, že rozhodování těchto pochybností se vztahuje k onomu povolovanému nakládání, pro účely tohoto povolování. Nevztahuje se například k obecnému nakládání s povrchovými vodami podle § 6 vodního zákona, podle jehož odstavce 1 „každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení“.

Podle § 8 odst. 1 vodního zákona: „Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami ... je třeba

a) jde-li o povrchové vody a nejde-li při tom o obecné nakládání s nimi

1. k jejich odběru,
2. k jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci,
3. k využívání jejich energetického potenciálu,
4. k užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání,
5. k jinému nakládání s nimi,

b) jde-li o podzemní vody

1. k jejich odběru,
2. k jejich akumulaci,
3. k jejich čerpání za účelem snižování jejich hladiny,
4. k umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchovou vodou,
5. k jinému nakládání s nimi,

c) k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních,

d) k čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie,

- e) k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění, pokud nejde o činnost prováděnou na základě povolení podle zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě,
- f) k užívání důlní vody jako náhradního zdroje podle zvláštního zákona.“

Toto ustanovení zákona upravuje ony druhy nakládání. Rozhodnutí v pochybnostech o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami nemůže zůstat jen u určení, zda se o takové nakládání jedná, ale je třeba rozhodnout také, o jaký druh takového nakládání se jedná.

Vodní zákon dále v § 8 odst. 2 a 3 stanoví, že povolení se vydává na žádost, a případy, kdy takové povolení není třeba (například k odběrům povrchových a podzemních vod pro zjišťování a hodnocení stavu těchto vod).

Je tedy zřejmé, že odstraňovány mají být pochybnosti, zda určitá činnost ve vztahu k těmto vodám představuje nakládání s nimi ve smyslu § 8 odst. 1 vodního zákona. Účastníkem řízení před krajským úřadem, který je k takovému rozhodování příslušný, bude osoba, která onu činnost s vodami zamýšlí nebo dokonce již provádí.

Pro účely zamýšlené činnosti bude výsledné rozhodnutí v pochybnostech závazně deklarovat, zda tato činnost je nakládáním s vodami, ke kterému je třeba povolení, nebo nikoli. V případě již prováděné činnosti půjde o předběžnou otázku pro případné následné řízení o přestupku nakládání s těmito vodami bez povolení.

S ohledem na uvedené lze do budoucna zvážit změnu právní úpravy, respektive vhodnost institutu rozhodování v pochybnostech o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami. Zákon má stanovit jednoznačná kritéria, za kterých je povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami potřebné. Ostatně současná právní úprava se jeví jako dosti podrobná v tomto směru. Důsledkem zvažované změny právní úpravy, kdy by bylo od samostatného rozhodování v pochybnostech upuštěno, by bylo pouze následující. Pokud by si někdo požádal o povolení nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, avšak o takové nakládání by se nejednalo, příslušný správní orgán v oblasti vodního hospodářství by takovou žádost zamítl. Případné pochybnosti o tom, zda dochází k nezákonnému nakládání s vodami, by stále byly odstraňovány jako předběžná otázka v souvislosti s řízením o přestupku, respektive už v rámci něho.

#### **12.4. Rozhodování pochybností o odpadních vodách**

Podle § 38 odst. 15 vodního zákona: „V pochybnostech o tom, zda se jedná o odpadní vody, rozhoduje vodoprávní úřad.“ Jedná se o kompetenci svěřenou krajským úřadům.

Podle § 38 odst. 1 vodního zákona: „Odpadní vody jsou vody použité v obytných, průmyslových, zemědělských, zdravotnických a jiných stavbách, zařízeních nebo dopravních prostředcích, pokud mají po použití změněnou jakost (složení nebo teplotu) a jejich směsi se srážkovými vodami, jakož i jiné vody z těchto staveb, zařízení nebo dopravních prostředků odtékající, pokud mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Odpadní vody jsou i průsakové vody vznikající při provozování skládek a odkališť nebo během následné péče o ně z odkališť, s výjimkou vod, které jsou zpětně využívány pro vlastní potřebu organizace, a vod, které odtékají do vod důlních.“

Systematicky je ustanovení § 38 vodního zákona zařazeno pod ochranu jakosti vod. Proto je nezbytné k rozhodování spojenému s odpadními vodami takto přistupovat a účel této právní úpravy shledávat právě v ochraně jakosti vod. Toto systematické zařazení je podstatné také pro rozlišování kompetencí správních orgánů podle vodního zákona, jak o tom svědčí i následující rozsudek správního soudu.

Závěry z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 1. 2017, č. j. 15 A 86/2014-73, byly potvrzeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 38/2017-195, a následně zveřejněny ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 10/2018 pod číslem rozhodnutí 3789. Publikovaná právní věta zní: „Rozhodování o odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu podle § 38 odst. 13 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, v pochybnostech o tom, zda se jedná o odpadní vody, spadá do působnosti Ministerstva životního prostředí. Rozhodnutí o odvolání vydané Ministerstvem zemědělství je pro nedostatek jeho působnosti nicotné.“<sup>130</sup>

Z již popsaného dělení kompetencí podle vodního zákona mezi jednotlivé vodoprávní úřady při rozhodování pochybností, potažmo i mezi ústřední vodoprávní úřady, kterými jsou míněna ministerstva, vyplývá složitost tohoto uspořádání; ta ostatně platí pro celý tento zákon. Tato malá přehlednost onoho právního předpisu přispěla dokonce k tomu, že samotné Ministerstvo zemědělství v tomto pochybilo, jak o tom svědčí citovaná judikatura.

Šlo o to, že k vydání prvostupňového rozhodnutí byl podle § 107 odst. 1 písm. p) vodního zákona příslušný krajský úřad a odvolacím správním orgánem pak byl podle § 89 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 178 odst. 2 větou druhou téhož zákona ústřední vodoprávní úřad. Podle § 108 odst. 1 vodního zákona, „není-li tímto zákonem stanoveno jinak, vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu Ministerstvo zemědělství“. Vykonává tedy tuto působnost jen tehdy, pokud tato není zákonem vyhrazena jinému ministerstvu. Řízení

---

<sup>130</sup> Citovaný text odkazuje na § 38 odst. 13, po novelizaci zákona jde o § 38 odst. 15.



podle § 38 odst. 13 vodního zákona je zařazeno v hlavě V vodního zákona, nazvané Ochrana vodních poměrů a vodních zdrojů, konkrétně v dílu 5, nazvaném Ochrana jakosti vod. Působnost ústředního vodoprávního úřadu v oblasti ochrany jakosti vod svěřuje vodní zákon Ministerstvu životního prostředí v § 108 odst. 3 písm. a), dále ji však specifikuje výčtem pod body 1 až 8.

Ovšem podle § 126 odst. 4 vodního zákona „působnost vodoprávních úřadů výslovně neuvedenou je třeba posuzovat podle oblastí, v nichž jim výkon státní správy přísluší“. Základní vymezení oblastí působnosti jednotlivých ministerstev je přitom upraveno v již zmíněném kompetenčním zákoně. Podle § 15 odst. 1 tohoto kompetenčního zákona: „Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy pro ... vodní hospodářství, s výjimkou ... ochrany jakosti povrchových a podzemních vod ...“ Podle § 19 odst. 2 věty první téhož zákona: „Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem státní správy pro ... ochranu jakosti povrchových a podzemních vod...“ Oblast ochrany jakosti povrchových a podzemních vod je tedy výslovně svěřena Ministerstvu životního prostředí.

Účastníkem řízení v pochybnostech o odpadních vodách bude především ten, kdo tyto vody použil, respektive provozovatel skládky či odkaliště, případně jiný subjekt, jak toto vše lze dovodit z definice odpadních vod.

Smysl tohoto rozhodování lze shledat v ochraně životního prostředí před negativními důsledky, které mohou způsobit odpadní vody. Proto je důležité mít na jisto postavené, zda se o takové vody jedná, nebo nejedná.

I přes uvedené lze *de lege ferenda* dovodit rovněž u tohoto rozhodování v pochybnostech obdobně totéž, co bylo uvedeno u rozhodování pochybností o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami. Tedy lze zvážit upuštění od takového samostatného rozhodování v pochybnostech. Zvláště pak, mělo-li by rozhodování v pochybnostech probíhat pouze z moci úřední, má jeho výsledek význam jen pro konstatování, zda k zacházení s těmito vodami účastník řízení potřebuje povolení, o které si teprve zažádá, nebo zda takové povolení potřeboval, a jelikož ho neměl, bude vyvozena odpovědnost za přestupek. V obou případech tedy jde o předběžnou otázku, kterou by si příslušný správní orgán mohl posoudit a zodpovědět až v rámci onoho dnes navazujícího řízení, proti jehož výsledku se může účastník řízení bránit opravnými prostředky a následně správní žalobou. Jinak vyjádřeno, správní orgán by si k zodpovězení takové otázky učinil vlastní úvahu, která by byla následně přezkoumatelná při přezkoumávání konečného rozhodnutí ve věci.

Uvedené o předběžné povaze rozhodnutí v pochybnostech nutně neznamená, že se musí jednat o rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze samostatného soudního přezkumu. Již

toto rozhodnutí v pochybnostech má za důsledek závazné deklarování, že se jedná, nebo nejedná o odpadní vody a na účastníka řízení dopadá, nebo nedopadá celá příslušná právní úprava vztahující se k odpadním vodám. Obdobně k tomu viz závěry rozsudku správního soudu k rybářství, respektive k pochybnostem o uzavřené vodě, uvedené v samostatné kapitole.

## **12.5. Rozhodování pochybností o vodním toku, korytě vodního toku a souvisejících právech a povinnostech**

Podle § 43 odst. 2 vodního zákona: „V pochybnostech o tom, zda jde o vodní tok, rozhoduje vodoprávní úřad. Může též rozhodnout, že vodním tokem jsou i jiné povrchové vody než uvedené v odstavci 1.“ Podle § 44 odst. 3 vodního zákona: „V pochybnostech o hranici koryta vodního toku nebo o tom, zda se jedná o přirozené koryto vodního toku, rozhodne místně příslušný vodoprávní úřad.“ A podle § 53 vodního zákona: „V pochybnostech o rozsahu povinností a oprávnění správců povodí a správců vodních toků rozhodne Ministerstvo zemědělství. To rozhodne i v pochybnostech o rozsahu povinností vlastníků pozemků koryta vodního toku, vlastníků pozemků sousedících s koryty vodních toků a vlastníků staveb a zařízení v korytu vodního toku nebo sousedících s ním. Vznikne-li taková pochybnost ve vodoprávním řízení, jehož je účastníkem ten, o jehož povinnostech nebo právech pochybnost vznikla, rozhodne vodoprávní úřad, který takové řízení vede.“ Všechna tato ustanovení vodního zákona souvisí s vodním tokem, a proto je o nich pojednáno společně.

Pokud jde o příslušnost správních orgánů takové pochybnosti rozhodnout, ta se liší, jak již bylo uvedeno a rekapitulovat lze následovně. Pochybnosti o vodním toku rozhodují krajské úřady. Pochybnosti o korytu vodního toku rozhodují obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Pochybnosti o souvisejících právech a povinnostech rozhoduje Ministerstvo zemědělství, ale ve vodoprávním řízení tak za splnění stanovených předpokladů může učinit i vodoprávní úřad. Podle již zmíněné zamýšlené novely vodního zákona mají rozhodovat pochybnosti o rozsahu povinností nebo oprávnění správců povodí a správců vodních toků krajské úřady namísto Ministerstva zemědělství.

Vodní toky jsou podle § 43 odst. 1 vodního zákona „povrchové vody tekoucí vlastním spádem v korytě trvale nebo po převažující část roku, a to včetně vod v nich uměle vzdutých. Jejich součástí jsou i vody ve slepých ramenech a v úsecích přechodně tekoucích přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo zakrytými úseky“.

Pokud jde o koryta vodních toků, lze podle § 44 odst. 1 a 2 vodního zákona rozlišit následující situace. „Protéká-li vodní tok po pozemku, který je evidován v katastru nemovitostí jako vodní plocha, je korytem vodního toku tento pozemek. Protéká-li vodní tok po pozemku, který není evidován v katastru nemovitostí jako vodní plocha, je korytem vodního toku část pozemku zahrnující dno a břehy koryta až po břehovou čáru určenou hladinou vody, která zpravidla stačí protékat tímto korytem, aniž se vylévá do přilehlého území.“ „Přirozeným korytem vodního toku je koryto nebo jeho část, které vzniklo přirozeným působením tekoucích povrchových vod a dalších přírodních faktorů nebo provedením opatření k nápravě zásahů způsobených lidskou činností a které může měnit svůj směr, podélný sklon a příčný profil.“

Práva a povinnosti související s vodními toky upravují zejména § 49 až 52 vodního zákona.

Také rozhodování v těchto pochybnostech se již stalo předmětem soudního přezkumu. Případem, kdy bylo rozhodováno podle ustanovení § 43 odst. 2 vodního zákona v pochybnostech o vodním toku, se Krajského soudu v Plzni zabýval v rozsudku ze dne 31. 12. 2018, č. j. 57 A 106/2017-67. Soud shledal rozhodnutí správních orgánů nedostatečně odůvodněné, respektive nepřezkoumatelné, pročež správní orgány zavázal, jak při novém rozhodování předmětných pochybností postupovat. A to následovně, kdy žalovaným bylo Ministerstvo zemědělství.

„29. Žalovaný si nejprve bude muset v dalším řízení ujasnit, jaké vody z výpustě vytékají, tj. zda se jedná o vody povrchové zároveň s vodami odpadními ..., či jde pouze o vody odpadní... Poté musí zkoumat, zda průtok povrchových vod v příkopu může být dostatečný v tom směru, aby se jednalo o vodní tok ... by bylo nezbytné, aby celoroční průtok zajišťovali zejména podzemní vody vyústěné ze sběrných drénů umístěných v trase příkopu a případně vody srážkové (... z výustě totiž vyvěrá pouze voda odpadní).

30. Soud dále odmítá úvahu žalovaného o tom, že existenci průtoku povrchových vod v příkopu prokazují v minulosti vydaná rozhodnutí týkající se povolení vypouštění odpadních vod do vod povrchových ... Je třeba si uvědomit, že žalovaný opět zakládá svá skutková zjištění na ‚papírovém stavu‘, který bez dalšího nemusí být aktuální (první z žalovaným odkazovaných rozhodnutí bylo vydáno před více jak 50 lety), zároveň jestliže žalobce v žalobě vznesl konkrétní polemiku zpochybňující charakter vod v příkopu, žalovaný je povinen uvést jasně formulované myšlenkové úvahy týkající se této otázky opřené a reálně zjištěný skutkový stav, nikoliv pouze obecně odkázat na jiné správní rozhodnutí.“

Z citovaného opět vyplývá požadavek na zjištění skutečného stavu věci, reálného skutkového stavu, jak byl takový požadavek opakovaně akcentován i v mnoha jiných případech rozhodování pochybností uvedených v této práci.

Pokud jde o účastenství ve správním řízení o odstranění takových pochybností, prioritně půjde o osoby, se kterými vodní zákon výslovně počítá, že mohou být dotčeny na svých právech či povinnostech. Půjde tedy o správce povodí, správce vodních toků, vlastníky pozemků koryta vodního toku, vlastníky pozemků sousedících s koryty vodních toků a vlastníky staveb a zařízení v korytu vodního toku nebo sousedících s ním.

Pokud jde o správce vodního toku, ten bude účastníkem takového řízení vždy, neboť speciální právní úprava pro vodoprávní řízení obsažená v § 115 odst. 5 vodního zákona k řízení týkajícímu se vodního toku stanoví, že „účastníkem řízení je správce vodního toku v případech, kdy se řízení dotýká vodního toku“.

Velmi prakticky se jeví ustanovení o možnosti vodoprávního úřadu pochybnosti odstranit přímo v rámci jiného souvisejícího řízení, které tento úřad vede a v němž je účastníkem řízení osoba dotčená na právech či povinnostech, o kterých existují pochybnosti. Ono ustanovení operativně přenáší příslušnost Ministerstva zemědělství rozhodovat pochybnosti o souvisejících právech a povinnostech na vodoprávní úřad, který vede vodoprávní řízení. Může jít nejen o krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností<sup>131</sup> a může jít o jakékoli vodoprávní řízení, nikoli jen o řízení v pochybnostech o vodním toku nebo o korytě vodního toku.

V popsaném případě se uplatní ustanovení § 140 správního řádu o společném řízení, a to i dle § 115 odst. 12 vodního zákona, podle něhož, „pokud je splněna některá z podmínek podle § 140 odst. 1 správního řádu, jde o společné řízení“. Ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu zní: „Správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.“

Onou právní úpravou o přecházející kompetenci rozhodovat pochybnosti se lze v úvaze *de lege ferenda* částečně inspirovat při vytvoření právní úpravy sjednocující rozhodování v pochybnostech, ať už jakkoli souvisí s vodním tokem. Jinak vyjádřeno, za úvahu stojí

---

<sup>131</sup> Vodoprávními úřady jsou podle § 104 odst. 2 vodního zákona obecní úřady, újezdní úřady na území vojenských újezdů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstva jako ústřední vodoprávní úřady podle § 108 téhož zákona.

budoucí právní úprava, podle které by se pochybnosti jakkoli související s vodním tokem rozhodovaly v jednom řízení vedeném jedním vodoprávním úřadem. Společně a za účasti všech dotčených osob by se tak rozhodovaly pochybnosti o vodním toku, jeho korytu i souvisejících právech a povinnostech. Ostatně, je-li deklarována existence vodního toku, je od toho odvislé rozhodování o jeho korytu a ruku v ruce jde o rozhodování o souvisejících právech a povinnostech.

Závěrem k této části práce a k úvahám o budoucí právní úpravě je třeba ještě zdůraznit, že se jeví jako krajně nevhodná aplikace institutu rozhodování v pochybnostech na stav, kdy má být rozhodováno o povinnostech dotčené osoby, a to dokonce jen z moci úřední. Rozhodnutí v pochybnostech má deklaratorní povahu, ale rozhodnutí o povinnostech by mělo mít konstitutivní účinky. Je třeba přitom vycházet ze zásady zákonnosti, jak již byla popsána v části o ústavněprávních souvislostech. Povinnosti by měl dotčeným osobám stanovit přímo zákon a v případě potřeby by měl mít vodoprávní úřad kompetenci rozhodnout o povinnostech dotčených osob, avšak to s konstitutivními účinky, nikoli tedy s využitím institutu rozhodování v pochybnostech.

## **12.6. Rozhodování pochybností o vodním díle a o povinnostech souvisejících se stavbou k vodohospodářským melioracím**

Podle § 55 odst. 4 vodního zákona: „V pochybnostech o tom, zda jde o vodní dílo, rozhodne místně příslušný vodoprávní úřad.“ A podle § 56 odst. 5 vodního zákona: „Vodoprávní úřad je oprávněn v pochybnostech rozhodnout o rozsahu povinnosti vlastníka pozemků, na kterých je stavba k vodohospodářským melioracím nebo její část umístěna, vlastníků pozemků sousedících s pozemkem, na kterém je umístěna stavba k vodohospodářským melioracím pozemků nebo její část, popřípadě o povinnosti správce navazujícího vodního toku k zajištění funkce stavby k vodohospodářským melioracím pozemků.“ Stavby k vodohospodářským melioracím jsou podle ustanovení § 55 odst. 1 písm. e) vodního zákona vodním dílem, a proto je o těchto pochybnostech pojednáno společně.

Vodní díla jsou vymezena v § 55 odst. 1 vodního zákona jako „stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem, a to zejména a) přehrady, hráze, vodní nádrže, jezy a zdrže, b) stavby, jimiž se upravují, mění nebo zřizují koryta vodních toků, c) stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů včetně úpraven vody,

kanalizačních stok, kanalizačních objektů, čistíren odpadních vod, jakož i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizací, d) stavby na ochranu před povodněmi, e) stavby k vodohospodářským melioracím, zavlažování a odvodňování pozemků, f) stavby, které se k plavebním účelům zřizují v korytech vodních toků nebo na jejich březích, g) stavby k využití vodní energie a energetického potenciálu, h) stavby odkališť, i) stavby sloužící k pozorování stavu povrchových nebo podzemních vod, j) studny, k) stavby k hrazení bystrin a strží, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, l) jiné stavby potřebné k nakládání s vodami povolovanému podle § 8“.

Podle § 55 odst. 3 vodního zákona se za vodní díla podle tohoto zákona nepovažují „zejména jednoduchá zařízení mimo koryta vodních toků na pozemcích nebo stavbách k zachycení vody a k jejich ochraně před škodlivými účinky povrchových nebo podzemních vod, vodohospodářské úpravy, bezodtokové jímky včetně přítokového potrubí, vnitřní vodovody a vnitřní kanalizace, vodovodní a kanalizační přípojky, průzkumné hydrogeologické vrty, pokud neslouží k odběru podzemní vody, další zařízení vybudovaná v rámci geologických prací a vrty k využívání energetického potenciálu podzemních vod, pokud nedochází k čerpání nebo odběru podzemních vod“. S účinností ode dne 1. 2. 2020 také terénní úpravy, a to v důsledku změny vodního zákona provedené zákonem č. 312/2019 Sb.

Účastníkem řízení v pochybnostech o vodním díle bude především vlastník pozemku a v případě, že posuzovaný předmět (ve smyslu stavby) není součástí pozemku, vlastník tohoto předmětu.

Podle § 56 odst. 1 vodního zákona se za stavby k vodohospodářským melioracím pozemků pro účely tohoto zákona považují stavby „a) k závlaze a odvodnění pozemků, b) k ochraně pozemků před erozní činností vody.“ Podle §56 odst. 4 téhož zákona: „Vlastník pozemku, na kterém je umístěna stavba k vodohospodářským melioracím pozemků nebo její část, která souvisí s více pozemky nebo byla zřízena ve veřejném zájmu a která byla vybudována před účinností tohoto zákona, je povinen a) strpět stavbu k vodohospodářským melioracím pozemků nebo její část na svém pozemku, b) užívat pozemek tak, aby neovlivnil negativně funkci stavby k vodohospodářským melioracím pozemků nebo jejich části, c) ohlašovat vlastníkovi stavby k vodohospodářským melioracím pozemků, případně vodoprávnímu úřadu zjevné závady ve funkci stavby nebo její části, d) strpět, aby se jeho pozemku užilo v nezbytné míře k údržbě stavby k vodohospodářským melioracím pozemků nebo její části.“

Účastníkem řízení v pochybnostech o povinnostech souvisejících se stavbou k vodohospodářským melioracím bude především vlastník pozemků, vlastníci sousedících pozemků nebo správce navazujícího vodního toku. K tomuto rozhodování o povinnostech lze zdůraznit také to, co již bylo uvedeno v závěru předchozí podkapitoly. Tedy žádoucí změnu právní úpravy s ohledem na zásadu zákonnosti, aby o povinnostech zásadně nebylo rozhodováno v deklaratorním řízení v pochybnostech, nýbrž rozhodnutím s konstitutivními účinky.

O pochybnostech pojednaných v této části práce rozhodují obecní úřady obcí s rozšířenou působností, ledaže jde o vodní díla povolovaná krajským úřadem, přičemž v takovém případě rozhodují krajské úřady.

Judikatura k rozhodování v pochybnostech o vodních dílech je poměrně rozsáhlá a četná. Citovat lze zejména závěry z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2015, č. j. 30 A 139/2014-241, které pomohou tuto problematiku osvětlit. Jednalo se o rozhodnutí správních orgánů v pochybnostech, že stavba jezu a náhonu je vodním dílem. Žalobcem byla fyzická osoba a žalovaným krajský úřad. Soud konstatoval následující.

„Soud má za to, že v daném případě žalobce mohl být napadeným rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zkrácen na svých právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ...v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře... Taková žaloba musí být připuštěna též v případě, kdy zásah do ‚právní sféry‘ žalobce nastane až v důsledku přijetí navazujícího rozhodnutí, jestliže v takovém rozhodnutí již nelze otázku vyřešenou primárním rozhodnutím řešit odlišně, přijaté řešení vede nutně k výsledku zasahujícímu do ‚právní sféry‘ žalobce a ani neexistuje procesní postup, který by umožnil úpravu primárního rozhodnutí.“

Žalobce byl vlastníkem řešeného jezu a náhonu a v žalobě uvedl, že správce povodí jako správce vodního toku namítal, že jde pouze o zbytky staveb a odmítal dát souhlas se zápisem vodního díla do katastru nemovitostí. Soud v citovaném textu potvrdil aktivní žalobní legitimaci žalobce a navíc zdůraznil význam rozhodování v pochybnostech a potřebnost jeho samostatného soudního přezkumu. Odkázal přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, o kterém již bylo v této práci pojednáno a týká se původně rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Soud dále uvedl následující úvahy, přičemž současně citoval výkladová stanoviska Ministerstva zemědělství.

„Rozsah i obsah posuzování toho, zda jde o vodní dílo, ve smyslu uvedených ustanovení vodního zákona byl postupně upřesňován mj. ve výkladech Ministerstva zemědělství.

V srpnu 2004 se došlo k tomuto názoru: ‚Vodoprávní úřad rozhoduje podle ustanovení § 55 odst. 3 vodního zákona, jsou-li pochybnosti, zda se v konkrétním případě jedná o vodní dílo uvedené v příkladném výčtu vodních děl v ustanovení § 55 odst. 1 vodního zákona, sloužící účelu uvedenému v tomto ustanovení. Byla-li však určitá stavba povolena jako vodohospodářské dílo podle předchozích právních předpisů, není pochybností o tom, že jde o vodní dílo podle vodního zákona. Za těchto okolností příslušný vodoprávní úřad nezahájí řízení o rozhodnutí v pochybnostech podle ustanovení § 55 odst. 3 vodního zákona.‘ (výklad Ministerstva zemědělství č. 35 ze dne 4. 8. 2004, čj. 40979/2004-7310).

V srpnu 2005 bylo zaujato toto stanovisko: ‚Ustanovení § 55 odst. 3 vodního zákona zakládá příslušnému vodoprávnímu úřadu ... významnou povinnost rozhodnout v případě, kdy sám bude mít pochybnost, o tom, zda je konkrétní stavba vodním dílem či zda vodním dílem není. Vodní dílo je stavba. ... Vodoprávní úřad jako speciální stavební úřad především posoudí, zda je konkrétní věc stavbou. ... je vodoprávní úřad povinen stavbu, o které rozhoduje v rámci tohoto procesu, řádně vymezit. Povinnost rozhodnout, zda je určitá stavba vodním dílem, má i v případě, že se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena. V takovém případě platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena, resp. k účelu, ke kterému se užívá bez závad, pokud vybavení stavby nasvědčuje několika účelům (ustanovení § 104 odst. 1 stavebního zákona).‘ (výklad Ministerstva zemědělství č. 53 ze dne 22. 8. 2005, čj. 25035/2005-16300).

V říjnu 2005 se došlo k tomuto názoru: ‚... Za zánik vodního díla je třeba považovat stav, kdy stavba natrvalo ztratí schopnost sloužit účelům předpokládaným v ustanovení § 55 odst. 1 vodního zákona nebo kdy fakticky přestane být stavbou. K zániku vodního díla může dojít jak v důsledku vědomé lidské činnosti (ustanovení § 15 odst. 1 vodního zákona), tak např. v důsledku živelní pohromy. V pochybnostech místně příslušného vodoprávního úřadu... Jeho povinností je rozhodnutí řádně odůvodnit, včetně např. uvedení doby zániku vodního díla, resp. okamžiku, od kdy je jisté, že vodní dílo zaniklo. V případě, že se dosud jedná o vodní dílo, resp. že vodní dílo nezaniklo, může vodoprávní úřad podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. d) vodního zákona uložit vlastníkovvi vodního díla uvést vodní dílo do řádného stavu. Ten je povinen uložené opatření na svůj náklad provést.‘ (výklad Ministerstva zemědělství č. 67 ze dne 27. 10. 2005, čj. 24317/2005-16300).



Z řečeného plyne, že specifickým rozhodováním v rámci odstraňování pochybností podle § 55 odst. 4 vodního zákona je rozhodování o tom, zda určité dílo je ještě vodním dílem, tj. zda něco, co bylo vodním dílem, dosud vodním dílem je nebo zda jako vodní dílo již přestalo existovat (zaniklo). Rozhodování v pochybnostech o tom, zda původní vodní dílo je nadále vodním dílem nebo už jako vodní dílo zaniklo (§ 55 odst. 4 vodního zákona), představuje odlišný postup od rozhodování o zrušení a odstranění vodního díla (§ 15 vodního zákona) [mj. i proto, že v prvním případě jde o rozhodnutí deklaratorní, kdežto v druhém případě o rozhodnutí konstitutivní].

V přezkoumávané věci správní orgán prvního stupně pochybil, protože uvedená rozhodování protiprávně zaměnil.“

Správní soud při hodnocení věci sám vyšel z výkladů Ministerstva zemědělství k dané problematice, které obsahují návod, jak při odstraňování pochybností o vodním díle postupovat. Upozornil rovněž na nutnost rozlišovat deklaratorní rozhodování v pochybnostech od konstitutivního rozhodování o zrušení a odstranění vodního díla. Soud dále upřesnil k posuzované stavbě následující.

„Soud tento názor úseku vodního hospodářství Ministerstva zemědělství přijímá, i když [arg.: ,nebo ] si snáze dokáže představit, že něco natrvalo ztratí uvedenou schopnost, ale zůstane stavbou, než to, že něco fakticky přestane být stavbou, ale zachová si zmíněnou schopnost. Jelikož tu však zřejmě mohou nastat dvě možnosti, je na místě připojit poznámku ke každé z nich.

Posouzení prvního z možných důvodů zániku vodního díla znamená, že správní orgán zváží, k jakému z účelů předpokládaných v § 55 odst. 1 vodního zákona slouží jezy jako takové a k jakému náhonu jako takové a k jakému konkrétnímu účelu má sloužit předmětný jez a k jakému předmětný náhon (zde lze využít původní dokumentaci). V návaznosti na to je třeba se zabývat tím, zda předmětný jez a předmětný náhon svým konkrétním účelům dosud slouží nebo zda tuto schopnost již ztratily. V případě, že ji ztratily, je nutno vyhodnotit, zda se tak stalo jen přechodně (jako jestliže např. dojde k protržení hráze rybníka či sesuvu půdy do náhonu, ale vlastník je připraven tyto defekty v přiměřené době odstranit) nebo natrvalo...

Posouzení druhého z možných důvodů zániku vodního díla znamená, že správní orgán zváží, zda stavba fakticky dosud jako stavba existuje nebo zda už přestala být stavbou. ... Vznik a tudíž ani zánik stavby nejsou v našem právním řádu explicitně obecně řešeny. O to propracovanější ovšem musí být přístup správních orgánů. Jak na to oba účastníci řízení upozorňují, praxe civilních soudů se ustálila na právním názoru, že ,stavba jako věc ve smyslu práva zpravidla vzniká v okamžiku, kdy je již jednoznačným a nezaměnitelným způsobem

patrně alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží... Na většinu vodních děl (staveb) jistě nelze uvedený závěr aplikovat mechanicky, je však možno z něj vyjít a zejména je třeba nastavit limit, po jehož překročení se z něčeho již stává stavba (konkrétně ve vztahu k jezu a náhonu), a tím i limit, po jehož ztrátě něco přestává být stavbou (samozřejmě: konkrétně ve vztahu k jezu a náhonu) [rovněž zde lze využít původní dokumentaci].“

Určitý návod, jak postupovat při rozhodování pochybností o vodním díle, respektive co zohlednit, poskytuje také rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 11. 2017, č. j. 15 A 108/2017-62. Správní orgány v této věci posuzovaly dno, stěny a strop-desku krytého profilu vodního toku s tím, že dno a stěny byly označeny za vodní dílo, strop-deska nikoli. Správní soud rozhodnutí správních orgánů nepřesvědčila, protože pro další postup při rozhodování těchto pochybností určil následující.

„... předmětem řízení není (a nemůže ani být) otázka, jakému subjektu svědčí vlastnické právo k desce, nýbrž zda deska tvoří, či netvoří součást vodního díla – problematiku majetkoprávních vztahů je proto nutno ve vztahu k právě projednávanému považovat za irelevantní. V případě, že by v budoucnu nastala aktuální potřeba vlastnictví konkrétního subjektu určit, budou se účastníci muset obrátit na civilní, nikoliv správní soud. S ohledem na uvedené však soud poznamenává, že považuje za nevhodné ze strany správních orgánů, pokud žalobce označovaly jako vlastníka objektu. Tato skutečnost však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí.“

Soud zde zdůraznil, že při rozhodování pochybností není řešeno vlastnictví věci, v souvislosti se kterou se rozhoduje. Nicméně ono vlastnictví, třeba jen dosud domnělé, jistě relevantní je, pokud jde o vymezení okruhu účastníků řízení, ať už jej správní orgány v rámci řízení označí jakoukoli zkratkou.

Dále soud konstatoval, že z ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu plyne, že „ve správním řízení je subjektem odpovědným za obstarání podkladů nutných pro vydání rozhodnutí zejména správní orgán – tuto povinnost nemůže bez dalšího přenášet na účastníky řízení“. Jedná se o zdůraznění toho, co lze dohledat napříč judikaturou správních soudů k rozhodování pochybností, a to provádět plné dokazování vlastní iniciativou správních orgánů, když odstranění pochybností je i ve veřejném zájmu. Zvláště pak, je-li řízení zahajováno z moci úřední, přičemž v oblasti vodního hospodářství má být takové zahájení řízení pravidlem.

Rovněž další závěr soudu je pozoruhodný. „Historické pozadí účelu výstavby zastropení ve vztahu k nyní projednávanému posouzení, zda se aktuálně jedná, či nejedná o vodní dílo, má nicméně dle mínění soudu toliko podpůrnou povahu. Ze strany účastníků mu tak byl

věnován značný prostor zcela neodpovídající jeho relevanci, a to přestože o charakteru díla dle současných právních norem nikterak nevyovídá. Soud souhlasí s tím, že pokud by z dokumentů z doby výstavby vyplynulo, jaký byl záměr stavebníků, mohly by se zjištěné skutečnosti promítnout i do právě posuzované věci, tj. zda je možné na desku – strop aplikovat ust. § 55 vodního zákona, či nikoliv. Avšak i tehdy by bylo nutné hledět na uvedenou problematiku optikou aktuálního účelu zastropení. A právě posouzení současného účelu této stavby je pro věc zásadní, neboť fakt, zda bylo dílo skutečně původně budováno za účelem ochrany před povodněmi, nebo za jiným účelem, již nyní ztrácí na své podstatě, když se jeho smysl mohl jednak v průběhu let změnit, zejména však došlo ke kompletnímu nahrazení právní úpravy, jež vodní dílo charakterizuje odlišným způsobem než v minulosti. Ve vodoprávním řízení v pochybnostech tak bylo třeba zkoumat, jaký účel plní zastropení toku ... v současné době, resp. zda se jedná o vodní dílo.“

Soud zde přiznává určitou relevanci historickému vývoji vztahujícímu se k posuzované věci, ale pouze jako podpůrnou, nikoli rozhodnou. Jedná se o obdobnou hodnotu těchto souvislostí, jaká byla judikaturou přiznána například také ve vztahu k rozhodování pochybností o charakteru pozemku, jak o tom již bylo pojednáno.

Snad nejpodstatnější závěr pro správní postupy při rozhodování takových pochybností vyplývá z následujících konstatování soudu. „...toliko účel, k němuž je konkrétní stavba užívána, rozhoduje o tom, o jaký druh vodního díla se jedná, či naopak že stavba vodním dílem není.“

„Za situace, kdy žalobce ve správním řízení opakovaně uváděl a dokládal, že účelem překrytí ... je zejména ochrana před povodněmi, bylo úkolem správních orgánů tento názor jednoznačně vyvrátit či potvrdit. Nelze se však spokojit s vlastním náhledem žalovaného na věc. V daném případě je nutné vyžádat si vyjádření některého kompetentního orgánu. Tím v daném případě může být Povodňová komise obce s rozšířenou působností v ... zřízená ve smyslu ust. § 79 vodního zákona. Tento orgán, jenž mimo jiné může ukládat různá opatření na ochranu před povodněmi podle povodňových plánů, se může vyjádřit k tomu, zda názor žalovaného o zcela opačném účinku zakrytí toku na povodně, než zastává žalobce, je založen na správné úvaze.“

Soud zdůraznil, že právě současný účel, k němuž stavba slouží, je významný pro rozhodnutí pochybností, zda se jedná o vodní dílo.

Ještě soud dodal, že „žalovaný dostatečně neosvětlil, jak zděná, resp. cihlová stavba může sloužit vodnímu toku jinak než konstrukce železobetonová.“ V této větě soud reagoval na to,

že v jiném případě správní orgán rozhodl o tom, že jde o vodní dílo včetně stropu, když šlo o zaklenutí z cihel.

Ony otázky, které správní soudy kladly a jimiž směřují správní orgány k dalšímu postupu při novém projednání věci, jsou zobecnitelné pro rozhodování správních orgánů v takových pochybnostech.

*De lege ferenda* se jeví žádoucí zachovat praxí osvědčený institut rozhodování pochybností o vodním díle, kdežto institut rozhodování pochybností o povinnostech souvisejících se stavbou k vodohospodářským melioracím nahradit kompetencí vodoprávního úřadu povinnosti konstitutivně stanovit. U rozhodování pochybností o vodních dílech lze zvážit obdobné doplnění zákona jako u rozhodování pochybností o charakteru pozemku, tj. zohlednit závěry judikatury a konstatovat, že se vychází prioritně ze skutečného stavu věci, respektive současného účelu, k němuž stavba slouží.

## **12.7. Rozhodování pochybností v souvislosti s povodněmi**

Podle § 64 odst. 2 vodního zákona: „Povodeň začíná vyhlášením druhého nebo třetího stupně povodňové aktivity (§ 70) a končí odvoláním třetího stupně povodňové aktivity, není-li v době odvolání třetího stupně povodňové aktivity vyhlášen druhý stupeň povodňové aktivity. V tom případě končí povodeň odvoláním druhého stupně povodňové aktivity. Povodní je rovněž situace uvedená v odstavci 1, při níž nebyl vyhlášen druhý nebo třetí stupeň povodňové aktivity, ale stav nebo průtok vody v příslušném profilu nebo srážka dosáhla směrodatné úrovně pro některý z těchto stupňů povodňové aktivity podle povodňového plánu příslušného územního celku. Pochybnosti o tom, zda v určitém území a v určitém čase byla povodeň, rozhoduje, je-li splněna některá z těchto podmínek, vodoprávní úřad.“ A podle § 71 odst. 4 vodního zákona: „Pro stavby ohrožené povodněmi, které se nacházejí v záplavovém území nebo mohou zhoršit průběh povodně, zpracovávají povodňové plány pro svou potřebu a pro součinnost s povodňovým orgánem obce jejich vlastníci. V pochybnostech o rozsahu této povinnosti nebo o tom, které stavby mohou zhoršit průběh povodně, rozhodne vodoprávní úřad.“ Protože obojí souvisí s povodněmi, je o rozhodování těchto pochybností pojednáno společně.

Pro správný výklad i tohoto ustanovení o rozhodování pochybností je potřebné nejprve vyložit užitý pojem, v nyní posuzované věci pojem „povodeň“. Povodně jsou v § 64 odst. 1 vodního zákona popsány takto: „Povodněmi se pro účely tohoto zákona rozumí přechodné výrazné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody. Povodní je i stav, kdy

voda může způsobit škody tím, že z určitého území nemůže dočasně přirozeným způsobem odtékat nebo její odtok je nedostatečný, případně dochází k zaplavení území při soustředěném odtoku srážkových vod. Povodeň může být způsobena přírodními jevy, zejména táním, dešťovými srážkami nebo chodem ledů (přirozená povodeň), nebo jinými vlivy, zejména poruchou vodního díla, která může vést až k jeho havárii (protržení) nebo nouzovým řešením kritické situace na vodním díle (zvláštní povodeň).“

Obojí tyto pochybnosti rozhodují obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Za pozornost stojí, že při rozhodování pochybností o povodni vodní zákon přímo stanoví, co posuzovat. To je výjimečná situace ve srovnání s obecně užívaným legislativním vymezením rozhodování pochybností, tedy rozhodováním pochybností v jiných případech. Kritéria jsou vyjádřena slovy „je-li splněna některá z těchto podmínek“. Otázkou je, na které podmínky je odkazováno. Vždy musí být v rozhodnutí o pochybnostech o povodni vymezeno určité území a určitý čas, kde a kdy byla povodeň. Povodeň vždy byla někde a současně někdy, splnění jen jednoho z toho bez druhého není možné. Proto toto nebudou podmínky, na něž ustanovení § 64 odst. 2 věty poslední vodního zákona odkazuje. Podmínkami je třeba rozumět ustanovení předchozích vět § 64 odst. 2 vodního zákona, jak již byl citován. Nejpravděpodobněji půjde o předpokládanou situaci povodně, při které ani nebyl vyhlášen druhý nebo třetí stupeň povodňové aktivity.

Při vymezení okruhu účastníků řízení o pochybnostech o povodni přicházejí v úvahu vlastníci pozemku nebo stavby, kterému vznikla škoda v souvislosti s tvrzenou povodní, a správce vodního toku.

Jelikož se osvědčuje stav povodně, který již nastal a vyvolal důsledky s vlivem na práva a povinnosti dotčených osob, potažmo účastníků řízení v pochybnostech, jeví se institut rozhodování v pochybnostech při odstraňování pochybností o povodni jako velmi žádoucí. Protože je takové rozhodování ve vlastním zájmu dotčených osob, výkladová konstrukce, že takové řízení lze zahájit pouze z moci úřední, se jeví jako nevhodná, jak již ostatně bylo blíže popsáno.

Při rozhodování v pochybnostech o rozsahu povinnosti vlastníka stavby zpracovat povodňový plán nebo o tom, které stavby mohou zhoršit průběh povodně, bude řízení vedeno nepochybně nejméně s vlastníkem stavby. Jedná se v podstatě o dva instituty rozhodování pochybností spojené v jednom zákonném ustanovení a systematicky zařazené do ustanovení § 71 o povodňových plánech. Vyloučeno není ani rozhodování o takových pochybnostech ve společném řízení.

Jelikož je výslovně rozhodováno o povinnostech vlastníka stavby, je s ohledem na již uvedené u jiných obdobných institutů rozhodování pochybností o povinnostech, zejména pak zásadu zákonnosti, zvážit do budoucna změnu právní úpravy. I o povinnosti zpracovat povodňový plán by mělo být rozhodováno konstitutivním rozhodnutím s účinky *pro futuro*. U rozhodování o tom, zda stavba může zhoršit průběh povodně, se jeví využití institutu rozhodování v pochybnostech s deklaratorními účinky jako vhodné.

## **12.8. Rozhodování pochybností o čištěných odpadních vodách**

Podle § 112 odst. 1 písm. h) vodního zákona: „České inspekci životního prostředí přísluší rozhodovat v pochybnostech o tom, zda jde o čištěné odpadní vody pro účely výpočtu poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.“

Toto ustanovení nahradilo s účinností ode dne 1. 1. 2019 obdobné předchozí ustanovení § 91 odst. 2 v souvislosti se změnami provedenými u poplatků podle vodního zákona.

Účastníkem takového řízení bude poplatník poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových ve smyslu § 89 a následujících vodního zákona. Respektive předpokládaný poplatník, neboť až v rámci řízení budou odstraněny pochybnosti a rozhodnutím bude závazně deklarováno, zda jde o čištěné odpadní vody podléhající poplatku. Bude to tedy ten, kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových.

K ustanovení § 112 odst. 1 písm. h) vodního zákona, respektive k ustanovení § 91 odst. 2 znění tohoto zákona do dne 31. 12. 2018, vztahujícího se ke kompetenci České inspekce životního prostředí rozhodovat v pochybnostech o čištěných odpadních vodách pro účely výpočtu poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových existuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 2 As 78/2018-28.

Před správními soudy se přezkoumávalo až stanovení poplatku. Nejvyšší správní soud posuzovaný případ uzavřel s tím, že dotčená osoba vody nečistila v plném rozsahu tak, jak podle povolení měla, když z tohoto procesu odstranila biologický rybník, přičemž byly překročeny limity zpoplatnění u ukazatelů znečištění.

Ve vztahu k rozhodování pochybností je z tohoto rozsudku významný závěr vycházející z tehdejší právní úpravy, a to: „... vodní zákon definici čištěných a nečištěných vod nepřináší. Obsahuje však ustanovení, která, jsou-li vyložena ve vzájemné souvislosti a v souladu s principy, na nichž je založen celý zákon, vedou spolu s příslušnými ustanoveními prováděcích předpisů k závěru, že inspekce správně v rámci své kompetence posoudila stěžovatelkou vypouštěné odpadní vody jako vody nečištěné.“ Vyjádřeno slovy přímo Nejvyššího správního soudu, ten vycházel z „filozofie vodního zákona“, které „neodpovídá,

když by vody, které prošly jen částí technologického zařízení k jejich čištění, jak bylo dříve schváleno, byly považovány za čištěné, stejně jako ty, které prošly úplným procesem čištění. Z pohledu poplatku za znečištění je třeba na takto částečně předčištěné odpadní vody nahlížet stejně, jako by nebyly předčištěny vůbec.“

Právě tento závěr je v podstatě východiskem pro jakékoli rozhodování v pochybnostech, pokud zákon nestanoví, podle čeho pochybnosti rozhodnout. Vždy je třeba vyjít z účelu příslušné právní úpravy, z hmotného práva upravujícího danou problematiku, respektive prvotně z právních norem v nejužším vztahu k tomu, o čem je pochybnost, a následně dle potřeby také ze všech souvislostí v rámci onoho právního předpisu, jakož i jeho prováděcích předpisů.

S ohledem na skutečnost, že na toto rozhodnutí v pochybnostech správní soudy zjevně nahlíží jako na rozhodnutí předběžné povahy ve vztahu k platebnímu výměru stanovujícímu poplatky, lze *de lege ferenda* zvážit zrušení tohoto institutu rozhodování v pochybnostech a jeho nahrazení zodpovězením předběžné otázky v rámci řízení o stanovení poplatku. Musel by k tomu však být kompetentní stejný orgán, přičemž správu poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových podle § 89m odst. 1 vodního zákona nyní vykonává Státní fond životního prostředí České republiky. Eventuálně by si správce poplatku mohl vyžádat k otázce čištěných odpadních vod závazné stanovisko vodoprávního úřadu nebo České inspekce životního prostředí.

Vyloučeno totiž podle recentní právní úpravy není, že správní soudy začnou nahlížet na rozhodnutí o takových pochybnostech jako na rozhodnutí samostatně soudně přezkoumatelné, neboť závazně určuje, zda jde či nejde o čištěné odpadní vody. Obdobně se tak stalo například při rozhodnutí v pochybnostech o uzavřené vodě v oblasti rybářství, jak je o tom pojednáno dále. Přitom všem se ale jeví jako neefektivní a zdlouhavé, aby se stanovením příslušného poplatku souvisela hned dvě samostatná řízení.

## **12.9. Rozhodování pochybností o správci vodního díla nebo pozemku státu**

Podle § 126 odst. 2 vodního zákona: „Správci vodních toků, jsou-li státními organizacemi, jsou povinni na výzvu převzít od příslušných organizačních složek státu vodní díla na vodních tocích a pozemky tvořící koryta vodních toků v úsecích, které spravují, od těchto organizačních složek státu, jestliže hospodaří s uvedeným majetkem podle zvláštního zákona proto, že při jeho nabytí státem nebylo patrné, které organizační složce nebo státní organizaci s ním přísluší hospodařit, anebo se o něm zjistilo, že je majetkem státu, ale žádná organizační složka státu ani státní organizace s ním nehospodaří.

V pochybnostech o tom, který správce má převzít vodní dílo nebo pozemek státu, určí takového správce Ministerstvo zemědělství; toto určení nemá povahu rozhodnutí ve správním řízení.“

Jedná se o tzv. společné ustanovení a jeho praktické využití se předpokládalo spíše dočasně.

Nejedná se o rozhodování v užším slova smyslu, když výslovně nejde o postup ve správním řízení. Jde o méně formální správní úkon. Dokonce lze konstatovat, že jde o úkon působící interně v oblasti vodního hospodářství mezi ministerstvem a státními správci vodních toků. Je přitom třeba vzít v potaz, že „správu významných vodních toků zajišťují právnické osoby zřízené podle zvláštního zákona (dále jen ‚správci povodí‘); pro účely tohoto zákona se považují za správce vodních toků“, jak stanoví § 48 odst. 1 vodního zákona. Jde tedy o státní podniky, v nichž funkci zakladatele vykonává právě toto ministerstvo.

## **12.10. Rozhodování pochybností o veřejných vodovodech a kanalizacích**

Jak již bylo uvedeno, podle přechodného ustanovení v § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích platí, že vodovody a kanalizace, které byly podle dosavadních právních předpisů veřejnými vodovody a veřejnými kanalizacemi a splňují podmínky stanovené v § 1, jsou vodovody a kanalizacemi podle tohoto zákona, přičemž v pochybnostech rozhoduje Ministerstvo zemědělství.

Také k tomuto ustanovení zákona existuje významné soudní rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tímto rozhodováním pochybností o veřejnosti vodovodu či kanalizaci zabýval v rozsudku ze dne 17. 9. 2014, č. j. 9 Ans 13/2013-32. Z odůvodnění tohoto rozsudku se podávají následující závěry. Na vysvětlenou je třeba dodat, že žalovaným bylo Ministerstvo zemědělství.

„... citované přechodné ustanovení stanoví, které vodovody po dni nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích (1. 1. 2002) podléhají tomuto zákonu, resp. jsou vodovody sloužícími veřejné potřebě. Vyžadováno je splnění dvou podmínek: 1. vodovod byl ‚veřejným vodovodem‘ dle dosavadních právních předpisů; 2. vodovod splňuje podmínky § 1 zákona o vodovodech a kanalizacích. Ohledně skutečnosti, zda vodovod podléhá zákonu o vodovodech a kanalizacích, resp. zda jde o vodovod sloužící veřejné potřebě ve smyslu zákona o vodovodech a kanalizacích, může vzniknout pochybnost, která se může týkat jak splnění první podmínky, tak splnění podmínky druhé, anebo splnění obou těchto podmínek.

[27] Ustanovení § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích pro případ takových pochybností stanoví pravomoc rozhodnout žalovanému, což vylučuje pravomoc obecního



úřadu obcí s rozšířenou působností (§ 27 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích). Na tom nic nemění ani fakt, že sám žalovaný tuto pochybnost po podání žaloby zjevně neměl a nemá ... Stěžovatelka totiž dostatečně již v žalobě doložila svá tvrzení o tom, že takové pochybnosti objektivně vyplývají z postojů společností ... s. r. o., a ... a. s., nehledě navíc na to, že i žalovaný sám opakovaně před zahájením řízení výslovně doporučoval stěžovatelce neshody řešit rekolaudací přípojky na vodovod pro veřejnou potřebu ..., tedy ani pro něj nebyla věc tak zjevná, jak uvedl ve vyjádření k žalobě.

[28] K uvedenému je třeba konstatovat, že na rozdíl od některých právních úprav rozhodování ‚v pochybnostech‘..., není v § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích výslovně uvedeno, zda žalovaný rozhoduje (v pochybnostech) v rámci řízení zahajovaného toliko z moci úřední, nebo zda může být takové řízení zahájeno i na návrh fyzické nebo právnické osoby. Jinými slovy, zda tu je v případě podání návrhu fyzické nebo právnické osoby povinnost žalovaného řízení zahájit a vydat rozhodnutí. V projednávané věci považuje Nejvyšší správní soud povinnost žalovaného vydat rozhodnutí za jednoznačnou ...

[30] V projednávané věci není spor o tom, že žalovaný nezahájil řízení o odstranění pochybnosti ohledně charakteru sporného vodovodu z moci úřední. Nutno proto posoudit, zda podání stěžovatelky ... bylo návrhem způsobilým zahájit řízení, jehož cílem by bylo odstranění stěžovatelkou tvrzené pochybnosti, a zda k tomuto řízení byl věcně příslušný žalovaný.

[31] I když § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích výslovně nestanoví, že by řízení dle tohoto zákonného ustanovení mohlo být zahájeno i na návrh osoby tvrdící právní zájem na odstranění pochybnosti o charakteru vodovodu, nelze než dospět k závěru, že pouze takový výklad § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích je ústavně konformní. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se totiž každý může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u nezávislého a nestranného soudu, ale ve stanovených případech i u jiného orgánu. Obecně lze proto konstatovat, že rozhodnutí dle § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích lze vydat nejen v řízení zahájeném z moci úřední, ale i v řízení zahájeném na návrh.“

Nejvyšší správní soud uzavřel, že podání dotčené osoby bylo žádostí, ministerstvo mělo povinnost rozhodnout, neboť existence pochybností byla zjištěna, a to i přes popírající tvrzení ministerstva. Z těchto závěrů tedy jednoznačně vyplývá povinnost příslušného správního orgánu v pochybnostech rozhodovat a nemožnost správního orgánu svévolné volby, zda tak učiní, nebo nikoli. Argumentace soudu je podepřena i potřebou ústavně konformního výkladu, aby se každý mohl domáhat svých práv stanoveným způsobem i u správního orgánu.

Celá tato argumentace je velmi blízká tomu, co již bylo uvedeno k popsanému výkladu § 126 odst. 8 vodního zákona. Tedy k otázce, zda řízení v pochybnostech podle vodního zákona lze skutečně zahájit pouze z moci úřední. Na případné zodpovězení této otázky ustálenou judikaturou ze strany správních soudů či následně Ústavního soudu je třeba zatím vyčkat.

### **12.11. Shrnutí k rozhodování pochybností ve vodním hospodářství**

Pojednání o rozhodování pochybností v oblasti vodního hospodářství lze co do rozsahu srovnat s množstvím informací již uvedeným u rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Je si však třeba uvědomit, že rozhodování pochybností ve vodním hospodářství zahrnuje hned několik těchto institutů, zatímco rozhodování pochybností o charakteru pozemku je jen jeden institut, byť obdobně upraven ve dvou zákonech.

Rozhodování pochybností ve vodním hospodářství má v České republice mnohaletou tradici, skoro natolik historickou, jakou je rozhodování pochybností v oblasti lesního hospodářství. Lze předpokládat, že s vývojem soudního přístupu k rozhodování pochybností o charakteru pozemku se může změnit i přístup k pochybnostem ve vodním hospodářství. Tato úvaha vychází z toho, že mnohé ze závěrů judikatury k rozhodování pochybností o charakteru pozemku mohou být využitelné také pro jiné rozhodování pochybností, včetně rozhodování v pochybnostech v oblasti vodního hospodářství. Zejména co se týče veřejného zájmu na odstranění pochybností a souvisejícího plného dokazování prováděného správním orgánem, jakož i účastenství v řízení dalších dotčených osob, například vlastníků sousedních pozemků.

Dosavadní rozhodnutí správních soudů k rozhodování pochybností v oblasti vodního hospodářství poskytují správním orgánům vodítko, jak v obdobných případech postupovat, co a jak hodnotit a čeho se naopak nedopustit. I v této oblasti veřejné správy judikatura pomáhá dotvářet stručnou právní úpravu. Shodu lze najít také mezi závěry správního soudu a výkladovými stanovisky Ministerstva zemědělství. Tato stanoviska rovněž poskytují pomoc vodoprávním úřadům pro rozhodování pochybností a správní soud ony metodické závěry dokonce převzal do odůvodnění svého rozhodnutí.

Podstatné je, že při rozhodování pochybností o vodním díle je významný účel, kterému posuzovaná stavba skutečně a aktuálně slouží, a že rozhodováno nemá být jen dle „papírových podkladů“, nýbrž prioritně dle stavu zjištěného na místě samém.

Z procesního pohledu se jeví jako kontroverzní dosavadní zastávaný výklad, že rozhodování v pochybnostech, které činí vodoprávní úřad, je zahajováno výlučně z moci

úřední. S ohledem na zásadu zákonnosti garantovanou Ústavou i Listinou a potřebný ústavně konformní výklad ustanovení vodního zákona se autor této práce přiklání k tomu, že dotčené osoby nemají zakázáno požádat vodoprávní úřad o rozhodnutí v pochybnostech, a to s účinky zahájení správního řízení podáním takové žádosti.

Za úvahu stojí, zda *de lege ferenda* zachovat jako potřebný takový rozsah rozhodování v pochybnostech v oblasti vodního hospodářství. Některé otázky lze totiž řešit jako předběžné otázky v rámci jiných, dnes navazujících řízení, například rozhodování v pochybnostech o čištěných odpadních vodách pro výpočet poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Zvolit lze rovněž konstrukci, kdy zákon přímo pochybnosti předpokládá i odstraňuje, jak je tomu například v rakouském vodním zákoně. V úvahu připadá také zrušení některých institutů rozhodování v pochybnostech v této oblasti a nahrazení tak tohoto postupu postupem podle § 142 správního řádu, tj. řízením o určení právního vztahu, včetně důkazního břemene *a priori* na straně žadatele. Rozhodování o povinnostech dotčené osoby se jeví jako žádoucí řešit nikoli rozhodováním v pochybnostech s deklaratorními účinky, nýbrž věcným rozhodováním s konstitutivními účinky. Některé instituty rozhodování pochybností podle vodního zákona se naopak jeví jako žádoucí a nenahraditelné, například rozhodování pochybností o vodním díle nebo pochybností o povodni.

### **13. Rozhodování pochybností v rybářství**

Na oblast veřejné správy vodní hospodářství plynule navazuje oblast rybářství. Rozhodování v pochybnostech je obsaženo také v současném zákoně č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rybářství“). Jedná se o § 4 odst. 1 zákona o rybářství, který zní: „Rybářský revír vyhláší na vodním toku, na rybníce nebo na uzavřené vodě svým rozhodnutím příslušný rybářský orgán; ten je oprávněn vyhlásit rybářský revír pouze v obvodu své územní působnosti. V případě pochybnosti, zda se jedná o uzavřenou vodu, rozhodne příslušný rybářský orgán.“

Z historického pohledu se rozhodování pochybností v oblasti rybářství vyvíjelo následovně. Zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů, v § 6 odst. 3 stanovil: „V pochybnostech mezi hranicemi revírů a hranicemi mezi revírem a do revíru nezařazenou vodní plochou rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností.“ Původní znění tohoto ustanovení do dne 31. 12. 2000 bylo: „V pochybnostech, zda jde o tekoucí vody nebo o rybník, rozhoduje okresní národní výbor.“ Stejná právní norma byla obsažena v § 2 odst. 3 zákona č. 62/1952 Sb., o rybářství. V různém období se tedy předpokládaly jiné pochybnosti, o nichž mělo být rozhodováno.

Nyní se pochybnosti, jak bylo uvedeno, rozhodují jen o uzavřené vodě. Ta je definována v § 2 písm. g) zákona o rybářství jako „vodní útvar povrchových vod, který není volně spojen s přítokem nebo odtokem, zejména mrtvé nebo odstavené rameno vodního toku, propadlina, zatopená umělá prohlubeň terénu, zbytková jáma po těžbě nerostů; za uzavřenou vodu se nepovažuje vodní útvar nebo jeho část, ve kterém je prováděna hornická činnost nebo činnost prováděná hornickým způsobem“.

„Příslušný rybářský orgán“ je legislativní zkratka podle § 3 odst. 4 zákona o rybářství a jde o příslušný orgán státní správy rybářství podle § 19 až 24 téhož zákona. V těchto ustanoveních je výslovně upravena kompetence k vyhlášení, měnění a zrušování rybářských revírů následovně. Podle § 21 odst. 1 „krajský úřad vyhláší, mění a zrušuje rybářský revír, který se nachází v obvodu jeho působnosti (§ 4 odst. 1, 6 a 7), s výjimkou rybářského revíru vyhlášeného podle § 22 odst. 2, § 23 odst. 1 a § 24 odst. 2“. Podle § 22 odst. 2 zákona o rybářství Ministerstvo zemědělství „vyhláší, mění a zrušuje rybářský revír v případě, že se rybářský revír nachází na území více krajů, na území, v nichž se nacházejí hraniční vody, a to i na území národních parků a vojenských újezdů a pro potřeby státních

podniků na jimi spravovaném území“. Podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o rybářství „ústředním orgánem státní správy rybářství na území národních parků je Ministerstvo životního prostředí, které vyhláší, mění a zruší rybářské revíry (§ 4 odst. 1, 6 a 7)“. A podle § 24 odst. 2 zákona o rybářství „Ministerstvo obrany vyhláší, mění a zruší rybářské revíry na území vojenských újezdů (§ 4 odst. 1, 6 a 7)“.

Všechna citovaná ustanovení zákona o rybářství jsou vnímána tak, že rozhodování v pochybnostech o uzavřené vodě souvisí s vyhlášením rybářského revíru a příslušný rybářský orgán k rozhodnutí pochybností je ten, který vyhláší rybářský revír. Ostatně ani v rámci dále uvedené judikatury správních soudů nebylo toto zpochybňováno, když bylo přezkoumáváno rozhodnutí krajského úřadu, a to byť bylo rozhodnutí v takových pochybnostech označeno za samostatně soudně přezkoumatelné, tj. nikoli předběžné povahy pro vyhlášení rybářského revíru.

Pokud však vyjdeme z již popsaného, že zákonné zmocnění správního orgánu musí být výslovné, nenajdeme v zákoně o rybářství žádné takové k rozhodování pochybností. Tento zákon neobsahuje ani tzv. zbytkovou působnost, podle které by bylo možné příslušný správní orgán určit. Podle kompetenčního zákona, jak o něm již bylo pojednáno v předchozí kapitole, by pak příslušnost k předmětnému rozhodování byla určena podle jeho § 15 odst. 1, podle kterého je Ministerstvo zemědělství ústředním orgánem státní správy také pro rybářství, s výjimkou území národních parků, a podle jeho § 19 odst. 2, podle kterého je Ministerstvo životního prostředí ústředním orgánem státní správy také pro rybářství v národních parcích.

Účastníkem řízení v pochybnostech o uzavřené vodě je vlastník pozemku, na němž se uzavřená voda nachází. Vychází se přitom z toho, že rybářský revír se podle § 4 odst. 3 zákona o rybářství vyhláší mimo jiné na žádost vlastníka pozemku, na němž se nachází uzavřená voda, nebo z vlastního podnětu příslušného rybářského orgánu na uzavřené vodě. Je-li vlastníků nebo spoluvlastníků více, vede se řízení se všemi, neboť zákon o rybářství výslovně předpokládá k vyhlášení rybářského revíru zainteresovanost všech těchto osob. Účastníkem řízení může být také nájemce pozemku, pokud „písemně uzavřel nájemní vztah za účelem výkonu rybářského práva k uvedeným nemovitostem s vlastníkem nebo všemi vlastníky anebo všemi spoluvlastníky uvedených nemovitostí“.

Zmíněné soudní rozhodnutí, v rámci něhož se soud zabýval také samostatnou přezkoumatelností rozhodnutí v pochybnostech o uzavřené vodě, je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, č. j. 2 As 54/2011-63. Právní věta na základě tohoto rozsudku zveřejněná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 8/2012 pod číslem rozhodnutí 2640 zní: „Rozhodnutí v pochybnostech, zda se v konkrétním případě

jedná o uzavřenou vodu, či nikoliv (§ 4 odst. 1 věta druhá zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů), není vyňato z přezkumu ve správním soudnictví.“

Jako správní orgán v první instanci rozhodoval Krajský úřad Jihomoravského kraje, který s odkazem na § 4 odst. 1 zákona o rybníkářství prohlásil blíže specifikované vodní plochy za uzavřenou vodu. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl mimo jiné následující.

Odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, o němž již bylo v této práci pojednáno, a dále doplnil: „Nejvyšší správní soud má i v nyní posuzované věci za to, že rozhodnutí vydávané dle § 4 odst. 1 zákona o rybníkářství má, materiálně vzato, stejnou povahu jako rozhodnutí, k jejichž povaze se vyslovil rozšířený senát (taktéž se jím autoritativně odstraňují pochybnosti o povaze určitých nemovitostí z pohledu jejich možného využití dle zvláštních předpisů), přičemž i toto rozhodnutí je výsledkem vedení správního řízení (§ 33 zákona o rybníkářství); v obou případech jde o řešení předběžné otázky [z pohledu recentní úpravy správního řízení dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu, v případě řešeném rozšířeným senátem, respektive § 57 odst. 4 správního řádu, v případě nyní posuzovaném].“

„Podle § 9 odst. 1 zákona o rybníkářství pak platí, že v případě, že o výkon rybářského práva v rybářském revíru, vyhlášeném na žádost vlastníka pozemku, na němž se nachází uzavřená voda, požádá tento vlastník, příslušný rybářský orgán výkon rybářského práva této osobě *povolí*. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že rybářský orgán nedisponuje žádným diskrečním oprávněním, pokud žádost podá vlastník pozemku, na kterém se nachází uzavřená voda; v takovém případě výkon rybářského práva *povolí*, bez ohledu na případný nesouhlas osoby, která zde až dosud rybářské právo vykonávala...“

Lze tak uzavřít, že řízení o prohlášení vodního útvaru za uzavřenou vodu se týkalo území, které bylo zahrnuto do rybářského revíru ..., ve kterém vykonával rybářské právo stěžovatel. Tímto rozhodnutím pak byl vytvořen předpoklad nejprve pro vytvoření nového rybářského revíru (na úkor stávajícího revíru stěžovatele) a následně pak pro povolení výkonu rybářského práva v dotčené oblasti jiným subjektům. Je tedy zřejmé, že se napadené rozhodnutí právního postavení stěžovatele muselo dotýkat, neboť fakticky determinuje budoucí rozsah výkonu rybářského práva stěžovatele, který mimo existující rybářský revír, k němuž mu bylo rybářské právo přiznáno, toto právo vykonávat nemůže (§ 6 odst. 1 a 2 zákona o rybníkářství). Shora vyslovené závěry rozšířeného senátu k nemožnosti aplikovat ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. na tyto typy správních rozhodnutí, tak lze vztáhnout i na daný případ. K tomuto závěru

Nejvyšší správní soud dospěl i při vědomí jisté rozdílnosti, pokud jde o důsledky plynoucí z prohlášení nemovitosti za součást zemědělského původního fondu (kde vlastníku takové nemovitosti vznikají nové povinnosti bez dalšího – srov. zejména bod 22. usnesení rozšířeného senátu) a důsledky spojené s prohlášením vodního útvaru za uzavřenou vodu (zde stávajícímu držiteli rybářského práva dojde k zásahu do tohoto práva sice nevyhnutelně, nicméně až zprostředkovaně). Nejvyšší správní soud ovšem nemůže přehlédnout fakt, že v případě, kdy by rozhodnutí vydané dle § 4 odst. 1 *in fine* zákona o rybářství bylo negativní (bylo by deklarováno, že se o uzavřenou vodu nejedná), představovalo by pro žadatele o vyhlášení rybářského revíru [§ 3 písm. b) cit. zákona] zásah do jeho práv bez jakýchkoli pochybností. Bylo by jím totiž najisto postaveno, že žadateli nesvědčí esenciální hmotně právní podmínka pro jeho žádost o vyhlášení rybářského revíru; taková žádost by musela být nutně zamítnuta. Nelze přitom nalézt racionální důvody pro názor, že i za této situace by žadatel byl nucen dále vést řízení o vyhlášení rybářského revíru, včetně doložení všech legislativou předpokládaných dokladů a potvrzení, které vyhlášení rybářského revíru podmiňují, a to při vědomí, že rozhodnutí o jeho žádosti bude v obou stupních negativní (analogický postup, jako v případě negativního závazného stanoviska, dle § 149 odst. 3 správního řádu je pojmově vyloučen). Připuštění soudní kontroly již ve fázi vydání ‚rozhodnutí v pochybnostech‘ tedy představuje bezprostřední a efektivní ochranu práv takového žadatele. Vzhledem k tomu, že při úvaze o (ne)připuštění individuálního správního aktu soudní kontrole nelze rozlišovat, zda jde v konkrétním případě o rozhodnutí pozitivní či negativní, nelze než konstatovat, že (z důvodů výše uvedených) rozhodnutí vydané dle ustanovení § 4 odst. 1 *in fine* zákona o rybářství není z důvodů plynoucích z ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno...

V posuzované věci bylo rozhodnutí v pochybnostech podle § 4 odst. 1, věty druhé rybářského zákona vydáno jako rozhodnutí o předběžné otázce pro účely řízení podle § 4 odst. 1, věty první před středníkem, zahájeného dle § 4 odst. 3 písm. b) tohoto zákona (tj. pro řízení o vyhlášení rybářského revíru). Toto rozhodnutí řešilo výlučně předběžnou otázku charakteru dotčených vodních ploch (o čemž panovaly pochybnosti), přičemž tato otázka v něm byla vyřešena definitivním způsobem. Tímto rozhodnutím byly již správní orgány v dalším řízení vázány... Správní soud při přezkumu navazujícího rozhodnutí (o vyhlášení rybářského revíru a povolení výkonu rybářského práva) by nebyl nadán pravomocí zrušit správní rozhodnutí, kterým byla vyřešena předběžná otázka o uzavřenosti vody. I kdyby soud teoreticky dospěl k opačnému závěru než příslušný rybářský orgán, nemělo by to žádný vliv na existenci ani právní moc rozhodnutí v pochybnostech. Stěžovateli

lze tedy přisvědčit v tom, že v navazujícím řízení již nemohl nikterak zpochybňovat otázku uzavřenosti vody. Stěžovatel nemůže žádným jiným postupem, s výjimkou řádných a mimořádných opravných prostředků podle správního řádu a žaloby ve správním soudnictví, zvrátit účinky rozhodnutí v pochybnostech. Z toho je nutno učinit závěr, že nebude-li připuštěn soudní přezkum rozhodnutí v pochybnostech, budou tím zkrácena základní práva stěžovatele na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“

Nejvyšší správní soud při hodnocení věci vyšel z usnesení svého rozšířeného senátu ohledně soudního přezkoumávání rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku a svůj závěr opřel i o potřebu ústavně konformního výkladu ve smyslu nebránit přístupu k soudu. Soudní přezkoumatelnost rozhodnutí v pochybnostech o uzavřené vodě byla shledána, přestože jde o zodpovězení předběžné otázky pro vyhlášení rybářského revíru. Nebyla však shledána předběžná povaha takového rozhodnutí.

Přímo pochybnostmi o uzavřené vodě se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 21. 6. 2018, č. j. 1 As 38/2018-33. Své závěry shrnul právní větou zveřejněnou ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 10/2018 pod číslem rozhodnutí 3783 takto: „Volné spojení ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, je třeba vykládat v kontextu pojmu ‚rybářský revír‘ tak, že jde o spojení vodního útvaru s přítokem nebo odtokem, který umožňuje běžnou volnou migraci ryb.“

Opět se jednalo o správní rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje a soud v odůvodnění rozsudku uvedl mimo jiné následující.

„Pro posouzení věci je klíčové, jestli existuje ‚volné spojení‘ mezi posuzovaným vodním útvarem s přítokem nebo odtokem. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu a správních orgánů, že z účelu zákona o rybářství je nutno dovodit, že pojem ‚uzavřená voda‘ se účelově vztahuje k pojmu ‚rybářský revír‘. Rybářský revír by přitom měl být oddělen od ostatních rybářských revírů, tedy neměl by být možný volný pohyb ryb mezi jednotlivými revíry. Z toho lze dovodit zásadu stanovení jejich hranic v takových místech, která zabraňují, resp. v podstatné míře omezují migraci ryb. Za volné spojení je tak nutno považovat takové spojení, které umožňuje běžnou migraci ryb...“

Nejvyšší správní soud ze spisové dokumentace ověřil, že shromážděné podklady skutečně svědčí o závěru, že posuzovaný vodní útvar je uzavřenou vodou. Neztotožnil se tak s tvrzením stěžovatele, že odběrné (propustné) zařízení (které tvoří hranici v horní části posuzovaného vodního útvaru), jímž je veden přítok z řeky ..., umožňuje migraci ryb. Tuto skutečnost sice připustila ve svém znaleckém posudku znalkyně ..., která zmínila teoretickou možnost stržení potěru či rybího plůdku při průtoku 0,5 m<sup>3</sup> (tedy při maximálním průtoku),



zdůraznila však, že se jedná pouze o akademickou možnost. S krajským soudem i správními orgány je nutno se ztotožnit v tom, že tato teoretická (tedy reálně velmi nepravděpodobná) možnost nemůže vést k závěru, že předmětné propustné zařízení běžně umožňuje migraci ryb, a proto nemůže svědčit ani o tom, že se jedná o volné spojení posuzovaného vodního útvaru s přítokem řeky Jihlavy. Nemožnost migrace ryb je v tomto ohledu třeba považovat za obecné pravidlo, které je nutno vztáhnout k běžným podmínkám a nelze vyvracet jeho platnost s ohledem na všechny eventuality, které může teoreticky život přinést. Ze správního spisu dále vyplývá, že ani druhá hranice posuzovaného vodního útvaru – stupeň pod obcí ... nacházející se v dolní části vodní plochy - nepředstavuje ‚volné spojení‘. Podle posudku ... toto spojení sice umožňuje poproudovou migraci ryb, zabraňuje však migraci protiproudé (s výjimkou úhoře říčního, který však v této oblasti není vysazován). Je tak zřejmé, že jde o spojení v zásadě znemožňující volnou migraci ryb.“

Správní soud tak opět pomáhá s výkladem stručného ustanovení o rozhodování pochybností o uzavřené vodě, kdy s ohledem na právní úpravu rybářství přichází s kritérii, podle nichž lze tyto pochybnosti rozhodnout. V tomto vypovídají závěry soudu samy za sebe.

*De lege ferenda* je žádoucí k rozhodování pochybností o uzavřené vodě výslovně v zákoně o rybářství uvést kompetenci rybářského orgánu, který vyhláší rybářský revír. Eventuálně lze od samostatného rozhodování takových pochybností upustit a otázku uzavřené vody ponechat na vyhodnocení rybářského orgánu v rámci vyhlášení rybářského revíru. Takové řešení lze ostatně považovat za efektivní, když je rychlejší a méně zatěžuje účastníky řízení i veřejnou správu samotnou.

## 14. Rozhodování pochybností v myslivosti

Na oblast veřejné správy rybářství lze plynule navázat oblastí myslivosti. Obě tyto oblasti jsou součástí úseku zemědělství, mají podobnou strukturu organizace státní správy a jsou na nižších stupních této organizace, tj. státní správy rybářství a státní správy myslivosti na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností a na krajských úřadech, zpravidla vykonávány stejnými úředními osobami.

Oblast myslivosti je právně upravena zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“). Ten v § 54 odst. 1 upravuje neuhrazované škody způsobené zvěří takto: „Nehradí se škody způsobené zvěří na pozemcích nehonebních, na vinné révě neošetřené proti škodám působeným zvěří, na neoplocených květinových školkách nebo zahradách ovocných a zelinářských, na stromořadích a stromech jednotlivě rostoucích, jakož i na vysokocenných plodinách. O tom, která plodina je vysokocenná, rozhoduje v pochybnostech orgán státní správy myslivosti. Nehradí se rovněž škody způsobené zvěří na zemědělských plodinách nesklizených v agrotechnických lhůtách a dále škody na zemědělských plodinách uskladněných na honebních pozemcích, pokud osoba, která plodiny uskladnila, neprovedla zároveň opatření za účelem účinné ochrany proti škodám působeným zvěří.“ Rozhodovány jsou tedy pochybnosti o vysokocenné plodině, když škody na ní způsobené zvěří se nehradí.

Jedná se o právní úpravu převzatou z předchozího zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů. Ten v § 34 odst. 5 obsahoval podobné ustanovení a rozhodování pochybností svěřoval okresnímu úřadu, respektive předtím okresnímu národnímu výboru. Ještě starší zákon č. 225/1947 Sb., o myslivosti, měl v § 41 odst. 5 shodnou právní úpravu, přičemž okresní národní výbor rozhodoval „po slyšení Jednotného svazu zemědělců a Československé myslivecké jednoty“. Navíc tento posledně uvedený zákon znal v § 5 odst. 4 také rozhodování pochybností o souvislosti pozemků; souvislost honebních pozemků byla a je předpokladem pro vytvoření myslivecké honitby.

Podle již zmíněné současné právní úpravy škody způsobené zvěří hradí uživatel honitby, tj. zpravidla (nikoli však výlučně) myslivecký spolek, poškozenému, kterým může být vlastník, popřípadě nájemce honebního pozemku, zpravidla tedy zemědělský podnikatel. Tyto osoby proto připadají v úvahu jako účastníci řízení v pochybnostech o vysokocenné plodině. Půjde o správní řízení. Aplikaci správního řádu na rozhodování podle zákona o myslivosti v případech, nestanoví-li jinak, potvrzuje ustanovení § 65 zákona o myslivosti, přičemž zákon o myslivosti ve vztahu k rozhodování v pochybnostech jinak nestanoví.

Rozhodovat bude jako orgán státní správy myslivosti obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 60 zákona o myslivosti, tj. v tzv. zbytkové působnosti, neboť nejde o kompetenci jiného orgánu státní správy myslivosti. Místní příslušnost bude určena podle § 11 správního řádu, přičemž jde o plodinu pěstovanou na honebním pozemku, na kterém je vykonáváno právo myslivosti. Místní příslušnost tak bude určena shodně jak podle činnosti účastníků řízení, tak podle polohy nemovitosti.

Podle komentářové literatury: „Pokud se jedná o vysokocenné plodiny, určí je obvykle znalec ustanovený ve správním řízení orgánem státní správy myslivosti. ... Dosud vydaná rozhodnutí se týkala těchto plodin (rostlin): chmel, vinná réva, tabák, kořeninová paprika, bobuloviny – ovoce, léčivé a aromatické rostliny, semena kulturních rostlin a květiny, šlechtitelský materiál všech druhů květin, zelenin a jahod a topolové plantáže pro energetické využití.“<sup>132</sup>

Otázkou je, proč právě orgánu státní správy myslivosti je svěřeno rozhodnutí, zda plodina, přičemž půjde převážně o zemědělské plodiny, je vysokocenná. Jak se podává i z citovaného komentáře, tento správní orgán své rozhodnutí zpravidla opírá o posudek znalce. Přitom toto rozhodnutí v pochybnostech představuje předběžnou otázku pro rozhodnutí o náhradě škody způsobené zvěří na posuzované plodině. O této náhradě škody se rozhoduje v případě sporu občanskoprávní cestou. Pro budoucí právní úpravu lze tedy uvážit zrušení tohoto institutu rozhodování pochybností. Posouzení otázky vysokocennosti plodiny by zůstalo na civilním soudu v rámci sporu o náhradě škody. I když by zodpovězení této otázky stále bylo závislé na posudku znalce, odpadlo by předchozí správní řízení a vše by se mohlo rychleji řešit přímo u soudu.

Správnému rozhodování pochybností o vysokocenné plodině mohou napomoci poznatky získané prostřednictvím judikatury správních soudů. Také k rozhodování pochybností o vysokocenné plodině existuje rozhodnutí správního soudu, a to rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 7 As 86/2016-29. Přezkoumáváno bylo, pokud jde o první instanci, rozhodnutí Magistrátu města Přerova z roku 2014 v pochybnostech, kdy byla prohlášena vysokocennou plodinou kedlubna na území společenstevní honitby Troubky.

Právní věta, kterou Nejvyšší správní soud k tomuto rozsudku zveřejnil na svých webových stránkách, zní: „Vysokocennou plodinou ve smyslu § 54 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je zpravidla plodina, která má z důvodu své výjimečnosti,

---

<sup>132</sup> PETR, Bohuslav a kol. *Zákon o myslivosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 300 s. ISBN 978-80-7478-781-2, s. 218.

výjimečného způsobu pěstování, výjimečného účelu pěstování či výjimečné lokality pěstování výrazně vyšší cenu.“

Z odůvodnění uvedeného rozsudku lze zjistit rovněž následující. „...Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pojem vysokocenná plodina je neurčitým právním pojmem. Jeho interpretace ze strany správního orgánu tedy nespadá do správního uvážení, jak tvrdí žalovaný, nýbrž podléhá plnému přezkumu ze strany správních soudů. ...je patrná snaha zákonodárce rozdělit náklady na eliminaci škod způsobených na plodinách zvěří mezi uživatele honitby, vlastníka (resp. nájemce) pozemku a stát. Obecně za škodu způsobenou zvěří na plodinách odpovídá uživatel honitby (ust. § 52 odst. 1 zákona o myslivosti). Vychází se zde zjevně z premisy, že je to uživatel honitby, komu svědčí právo myslivosti, v rámci něhož je povinen například provozovat krmelce, zvěř přikrmovat či regulovat stav zvěře. Touto činností se tedy může podílet na snižování rizika vzniku škod na pěstovaných plodinách. Navíc je oprávněn přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stádia a shozy a k tomu užívat honebních pozemků (viz zejména ust. § 2 písm. h) a § 11 zákona o myslivosti). Uživateli honitby tedy z práva myslivosti plynou také určité benefity, jež jsou vyvažovány povinnostmi, včetně odpovědnosti za škodu způsobenou zvěří na pěstovaných plodinách. To ostatně potvrzuje ust. § 54 odst. 3 zákona o myslivosti, které uživatele honitby odpovědnosti zbavuje v situaci, kdy je části pravomocí a benefitů zbaven.“ Podle posledně zmiňovaného ustanovení zákona o myslivosti „škody způsobené zvěří, jejíž početní stavy nemohou být lovem snižovány, hradí stát“.

Z odůvodnění rozsudku se dále podává: „Na druhou stranu vlastník (resp. nájemce) pozemku je povinen taktéž učinit preventivní opatření k zabránění vzniku škod (ust. § 53 zákona o myslivosti). Míra plnění této povinnosti se logicky musí promítat do posouzení, zda není vzniklá škoda zčásti či zcela přičitatelná právě vlastníku (nájemci) pozemku. Navíc zákonodárce u řady plodin shledal z různých důvodů potřebu úplného vynětí z obecné odpovědnosti za škodu (ust. § 54 odst. 1 a 2 zákona o myslivosti). Širší skupinu výjimek přitom tvoří případy, u nichž je zjevně oním důvodem určité jednání či opomenutí (zejména neoplocení, neošetření proti škodám) vlastníka (nájemce) pozemku, a to natolik nevhodné, že si vlastník (nájemce) musí případnou škodu nést zcela sám. Nelze však souhlasit s krajským soudem, že by pro všechny výjimky uvedené v ust. § 54 odst. 1 a 2 zákona o myslivosti bylo charakteristické, že jde o plodiny atraktivní pro zvěř, pro pěstitele a současně nechráněné (či neochranitelné). Například u plodin nesklizených v agrotechnických lhůtách či jednotlivých stromech a stromořadích nelze dovodit žádnou atraktivitu pro zvěř či pro pěstitele ani nepřítomnost či nemožnost ochrany před volně žijící zvěří. Tam, kde zákonodárce u výjimek

zmiňuje neprovedení ochranného opatření, zmiňuje je výslovně, a to zpravidla v souvislosti s konkrétním typem plodiny (např. květinová školka, ovocná či zelinářská zahrada).“

Soud tedy předmětnou věc posoudil velmi široce, respektive ve všech souvislostech k náhradě škody způsobených zvěří. K posouzení vysokocenné plodiny pak uvedl následující. „Pro účely interpretace pojmu vysokocenná plodina lze již na základě výše uvedených východisek právní úpravy poukázat na dvě skutečnosti, které vyvracejí tezi krajského soudu, že by pro posouzení, zda je plodina vysokocenná, mělo hrát roli, jakým způsobem vlastník (nájemce) pozemku chrání plodiny před poškozením. Předně v případě poškození vysokocenných plodin zvěří žádná odpovědnost za škodu nevzniká (ani uživateli honitby ani státu), a dostatečnost ochrany dle ust. § 53 zákona o myslivosti je tak lhostejná. Vedle toho je patrné, že je zde vlastník (nájemce) pozemku znevýhodňován pouze a jen z důvodu, že pěstuje právě vysokocennou plodinu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu jde tedy o případ, kdy zákonodárce v jednání vlastníka (nájemce) pozemku spatřuje vážné pochybení, a to v tom, že vysokocennou plodinu pěstuje na honebním pozemku. ... Jinými slovy, vysokocenné plodiny jsou podle zákonodárce natolik výjimečné, že lze po pěstiteli spravedlivě žádat, aby je nepěstoval na honebních pozemcích. Vzácnost plodiny totiž může činit její cenu natolik vysokou a pro uživatele honitby zpravidla natolik nepředvídatelnou, že by nebylo legitimní žádat, aby ji v případě vzniku škody hradil.

Jako klíčová kritéria pro posuzování, zda se jedná o vysokocennou plodinu, proto Nejvyšší správní soud považuje zmiňovanou výjimečnost (vzácnost) a také samotnou vysokou cenu, jak se nabízí již ze samotného označení ‚vysokocenná‘. Ve skutečnosti se jedná o kritéria vzájemně spojená, neboť vysoká cena může být právě indikátorem vzácnosti plodiny. Jelikož však tomu tak nemusí být vždy, nelze ekonomickou charakteristiku plodiny (vysokou cenu) považovat za jediný určující atribut vysokocenné plodiny. Je nutno vždy zjišťovat příčiny vysoké ceny.

Při posuzování, zda je cena plodiny vysoká, však vyvstává otázka, co se onou vysokou cenou rozumí. Prvním problematickým bodem je samotný pojem cena. ... Nejvyšší správní soud proto považuje za nutné nejprve zdůraznit, že cenou zde musí být rozuměna obvyklá cena, tj. cena celková, zahrnující jak náklady, tak ušlý zisk při zohlednění výtěžnosti. Právě tato celková cena je totiž obecně onou škodou, která by měla být hrazena. Má-li být východiskem institutu vysokocenné plodiny skutečnost, že náhrada škody by byla příliš vysoká a nepředvídatelná, musí zde být výše ceny posuzována jako ekvivalent výše možné náhrady škody. Nelze tudíž poměřovat toliko výnos plodin (zisk), nýbrž je nutno vzít v úvahu

také náklady na její vypěstování. Není přitom rozhodné, jakou část ceny tvoří náklady a jakou zisk.

Druhým problematickým bodem je posouzení, kdy je již cena vysoká a kdy ještě nikoliv. S ohledem na důsledky (vyloučení odpovědnosti za škodu) je podle názoru Nejvyššího správního soudu možné tento institut aplikovat pouze na případy, kdy je cena plodiny z důvodu výjimečných okolností výrazně vyšší, než za okolností běžných. Ony výjimečné okolnosti jsou pak určující také pro vymezení, s čím by měla být cena posuzované plodiny poměřována. Spočívají-li například v samotné specifičnosti dané plodiny, je nutno její cenu poměřovat s cenou jiných, zejména svými vlastnostmi a účelem obdobných plodin. Je-li však výjimečnou okolností specifický způsob pěstování, je nutno poměřovat cenu plodiny pěstované takto specificky a cenu těže plodiny pěstované běžně. Není-li rozdíl v ceně zásadní, nelze okolnosti pěstování považovat za natolik výjimečné, aby mohla být plodina považovaná za vysokocennou.

Výjimečné okolnosti, které se mohou promítat do vysoké ceny plodiny, mohou spočívat především ve výjimečnosti samotné plodiny, ale také ve výjimečnosti způsobu, účelu či lokalitě jejího pěstování. ... Jelikož posouzení, zda se jedná o vysokocennou plodinu, vždy závisí na konkrétních okolnostech případu a výjimečnost plodiny či okolnosti jejího pěstování se navíc mohou v čase měnit, nelze učinit obecný výčet vysokocenných plodin. Příkladem plodin, které Nejvyšší správní soud ve světle výše uvedeného chápe jako vysokocenné, by nicméně mohly být za určitých okolností například některé léčivé plodiny, šlechtitelský materiál, plodiny pro výzkumné účely, ohrožené druhy plodin či některé okrasné plodiny.

Za kritérium pro hodnocení, zda je plodina vysokocennou, Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu nepovažuje atraktivitu plodiny pro zvěř.“

Soud dále dodal ke znaleckým posudkům pořízeným v posuzované věci, že: „Pokud jde o podklady pro toto posouzení, je nutno poukázat na skutečnost, že oba posudky, které byly v této věci zpracovávány, vycházely z nesprávného zadání. Znalec nemůže být dotazován na otázku právní, nýbrž toliko na otázku skutkovou – odbornou. Správně mělo být tedy předmětem odborného zkoumání naplnění jednotlivých kritérií vysokocenné plodiny, nikoliv to, zda je daná plodina vysokocenná. Interpretace tohoto pojmu je otázkou právní.“

Přímo k posuzované plodině Nejvyšší správní soud uzavřel své úvahy takto: „Na základě těchto zjištění lze učinit závěr, že kedluben pěstovaný stěžovatelkou na daném místě v rámci integrovaného systému produkce zeleniny, není sám jako takový ani v důsledku způsobu jeho pěstování nikterak výjimečný a jeho cena není vyšší než cena běžně pěstovaného kedlubnu. Jelikož se jedná o plodinu běžně pěstovanou, není na místě poměřovat cenu kedlubnu s cenou

jiných plodin. Posuzovaný kedluben tedy nenaplnuje znaky vysokocenné plodiny ve smyslu ust. § 54 odst. 1 zákona o myslivosti.“

Vším uvedeným soud poskytl obsáhlý návod, jak při rozhodování v pochybnostech o vysokocenné plodině postupovat. Byť jde o jeden judikát správního soudu, lze jeho závěry obstojně srovnat s ucelenou judikaturou k rozhodování pochybností o charakteru pozemku.

## 15. Rozhodování pochybností o zbraních a střelivu

Na problematiku myslivosti lze plynule navázat problematikou zbraní a střeliva. Jedná se o dva zákony, které rovněž upravují rozhodování správních orgánů v pochybnostech. Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zbraních“), a zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní a střeliva, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ověřování zbraní“).

Zákon o zbraních v § 3 odst. 3 stanoví: „V pochybnostech o zařazení typu zbraně nebo střeliva do kategorie podle odstavce 1 rozhoduje Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva (§ 74 odst. 6). Postup Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva při zařazování typu zbraně nebo střeliva do kategorie podle odstavce 1 stanoví prováděcí právní předpis.“

Stejný zákon v § 70a odst. 3 stanoví: „V pochybnostech, zda je výrobek určitého typu municí, rozhoduje ministerstvo na žádost držitele obecné muniční licence nebo z moci úřední na základě vyjádření Ministerstva obrany, Českého báňského úřadu, Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva a policie. V pochybnostech, zda se výrobek určitého typu považuje za zakázanou munici podle odstavce 2, rozhoduje na žádost držitele obecné muniční licence nebo z moci úřední ústřední správní úřad, který podle zvláštního zákona vykonává státní správu nebo kontrolu na úseku zakázané munice podle příslušné mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu. Informace o rozhodnutí podle věty první a druhé se zveřejní na internetových stránkách ústředního správního úřadu, který rozhodnutí vydal.“

§ 74 odst. 3 písm. f) zákona o zbraních stanoví, že Ministerstvo vnitra „rozhoduje v pochybnostech, zda je výrobek určitého typu municí“.

Podle § 74 odst. 7 téhož zákona „Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva rozhoduje v pochybnostech o zařazení typu zbraně nebo střeliva do kategorie zbraní A až D a na žádost držitele zbrojní licence a obecné muniční licence přiděluje kontrolní znehodnocovací značku podle vzoru stanoveného prováděcím právním předpisem“.

Zákon o zbraních tak zná hned několik institutů rozhodování v pochybnostech a svěřuje toto rozhodování vícero orgánům vykonávajícím „státní správu ve věcech zbraní, střeliva, munice a pyrotechnického průzkumu“.<sup>133</sup> Rozhodováno bude ve správním řízení, neboť zákon o zbraních nestanoví jinak.

Pokud jde o zbraně a střelivo, nerozhoduje se v pochybnostech, zda se jedná o zbraň či střelivo, nýbrž v pochybnostech o zařazení typu zbraně či střeliva do kategorie. Rozdělení zbraní a střeliva je obsaženo v již zmíněném § 3 zákona o zbraních, a to v odstavcích 1 a 2

---

<sup>133</sup> Označení dle § 74 odst. 1 zákona o zbraních.



takto: „(1) Zbraně a střelivo se pro účely tohoto zákona rozdělují na a) zakázané zbraně, zakázané střelivo nebo zakázané doplňky zbraní – kategorie A (dále jen ‚zbraně kategorie A‘), b) zbraně podléhající povolení – kategorie B (dále jen ‚zbraně kategorie B‘), c) zbraně podléhající ohlášení – kategorie C (dále jen ‚zbraně kategorie C‘) a d) ostatní zbraně – kategorie D (dále jen ‚zbraně kategorie D‘), e) střelivo do zbraní kategorií A až D, které není zakázané (dále jen ‚střelivo‘). (2) Zbraněmi zařazenými do kategorií A až D se rozumí též hlavní části zbraní, kterých jsou nebo mají být jejich součásti.“ Bližší vymezení, jaké zbraně a střelivo patří do které kategorie, je obsaženo v § 4 až 7 zákona o zbraních.

K jednotlivým kategoriím zbraní a střeliva se váží různá práva a povinnosti. Jako účastník řízení v pochybnostech o kategorii zbraní a střeliva přichází v úvahu osoba s nimi nakládající. Odkaz v § 3 odst. 3 zákona o zbraních na § 74 odst. 6 téhož zákona není aktuální, neboť o takových pochybnostech rozhoduje Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva podle § 74 odst. 7 tohoto zákona. Toto ustanovení nestanoví výslovně, zda je rozhodováno na žádost i z moci úřední, což je obdobná právní úprava jako i u rozhodování jiných pochybností.

Podobně je tomu i u rozhodování pochybností o municí nebo zakázané municí. Stanoveno však je výslovně a řádně co do dodržení zásady zákonnosti, že se rozhoduje na žádost držitele obecné muniční licence nebo z moci úřední. Navíc u těchto rozhodnutí platí publikační povinnost na internetových stránkách ústředního správního úřadu, který rozhodnutí vydal. Pochybnosti o municí rozhoduje Ministerstvo vnitra podle již citovaného ustanovení § 74 odst. 3 písm. f) zákona o zbraních. Pochybnosti o zakázané municí rozhoduje Ministerstvo obrany, neboť ono podle § 74 odst. 4 zákona o zbraních kontroluje zakázanou municí, na kterou se vztahuje mezinárodní smlouva, jak předpokládá již citované ustanovení § 70a odst. 3 zákona o zbraních, respektive neboť ono vykonává státní správu podle zákona č. 213/2011 Sb., o zákazu použití, vývoje, výroby, skladování a převodu kazetové munice a o jejím zničení (zákon o zákazu kazetové munice), ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

Předchozí právní úprava daná zákonem č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění pozdějších předpisů, rozhodování v pochybnostech ještě neznala.

Podle § 19a odst. 5 zákona o ověřování zbraní „v pochybnostech rozhodne o platnosti zkušební značky úřad. Anonymizované rozhodnutí úřadu o platnosti zkušební značky zveřejní úřad způsobem umožňujícím dálkový přístup“. Úřadem se podle § 2 odst. 3 písm. c) téhož zákona rozumí Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva.

Podle § 17 odst. 3 písm. e) zákona o ověřování zbraní tento úřad „rozhoduje o zařazení zbraně nebo střeliva do kategorie zbraní A až D, obdrží-li stanovenou střelnou zbraň nebo stanovené střelivo k ověření, nebo na žádost“. Je zde vzájemná vazba posílená odkazy na zákon o zbraních. Do dne 30. 6. 2010 však toto ustanovení znělo tak, že úřad „rozhoduje v pochybnostech o zařazení typu zbraně nebo střeliva do kategorie zbraní A až D“.

Současná právní úprava daná zákonem o ověřování zbraní tak předpokládá rozhodování pochybností pouze o platnosti zkušební značky. Podle § 2 odst. 2 tohoto zákona „zkušební značkou se rozumí značka, která osvědčuje, že kontrolovaný výrobek byl ověřen v souladu s tímto zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána, a splňuje stanovené technické požadavky...“.

Správní řízení v pochybnostech bude vedeno s osobou, která nakládá s výrobkem, jenž musí být označen platnou zkušební značkou, tedy s výrobcem, dovozcem a vývozcem, distributorem nebo držitelem zbraně.

U rozhodování pochybností v této oblasti veřejné správy lze závěrem zvážit *de lege ferenda*, zda se v této souvislosti nevrátit k předchozí právní úpravě, která takové rozhodování pochybností neznala. Fakticky by toto rozhodování bylo nahrazeno vypořádáním souvisejících otázek v rámci jiných postupů, a to především řízení povolovacích či trestajících, jak byla tato úvaha v této práci předestřena i u některých jiných případů rozhodování v pochybnostech, například u rozhodování v pochybnostech o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami.

## 16. Rozhodování pochybností v horním právu

S ohledem na věcné laické souvislosti munice a výbušnin lze navázat na předchozí kapitolu rozhodováním v pochybnostech, které lze najít v zákonech regulujících horní právo. Jedná se o zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“), zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“), a zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o geologických pracích“).

Nejen právní úprava horního práva, ale v rámci ní i právní úprava rozhodování pochybností má historické kořeny. Opakovaně bylo v této práci upozorněno na právní úpravu z 19. století, pročež je na tomto místě nezbytné zmínit císařský patent č. 146/1854 ř. z., Obecný horní zákon.<sup>134</sup> Ten předpokládal v § 255 rozhodování o pochybnostech takto: „Vzniknou-li při odnětí pochybnosti o druhu a množství potřebného příslušenství, rozhodne o tom báňský úřad po předběžném šetření na místě samém, přibрав potřebné znalce.“ Dělo se tak v rámci zániku propůjčky dolových a povrchových měř<sup>135</sup> jejich odnětím, a to pomocí exekučního odhadu a dražby.

### 16.1. Rozhodování pochybností podle horního zákona

Zmíněný císařský patent nahradil zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon). Ten v § 3 odst. 3 stanovil: „Vzniknou-li pochybnosti, zda některý nerost je nerostem vyhrazeným nebo nevyhrazeným, rozhodne o tom ústřední orgán geologický.“ Dále bylo v § 37 odst. 2 stanoveno: „V pochybnostech, zda jde o takovou organizaci nebo její složku, rozhodne ústřední hospodářský orgán, do jehož působnosti organizace náleží, v dohodě s ústředním báňským úřadem.“ Šlo o „organizace státního socialistického sektoru, výrobní družstva, podniky družstevních organizací a jednotná zemědělská družstva, pokud vyhledávají a prozkoumávají ložiska nebo dobývají výhradní ložiska, po případě v souvislosti s dobýváním vydobyté nerosty upravují nebo zušlechťují, a organizace, které výhradně zřizují, provádějí nebo likvidují důlní díla“. A v § 54 odst. 1 bylo stanoveno: „Ložiska těch nerostů, které se podle tohoto zákona stávají vyhrazenými nerosty, jakož i ta ložiska nevyhrazených nerostů, o kterých bylo před počátkem účinnosti tohoto zákona rozhodnuto, že se hodí k průmyslovému dobývání nebo která byla dobývána průmyslovým způsobem, jsou ode dne

<sup>134</sup> Ve znění ke dni 1. 1. 1930, dostupném z <https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=27&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

<sup>135</sup> Dolová míra obsahovala určitou plochu ve vodorovné rovině bodu zarážky, a to v podobě pravoúhelníka o 45.116 m<sup>2</sup>, a sahala zpravidla do věcné výšky a hloubky (do nekonečna). Povrchová míra se propůjčovala až do plošného obsahu 115.000 m<sup>2</sup> a sahala do hloubky zpravidla jen až k přirozené pevné hornině.

počátku účinnosti tohoto zákona výhradním národním majetkem (§ 5 odst. 1). V případě pochybností, zda ložisko nevyhrazeného nerostu bylo dobýváno průmyslovým způsobem, rozhodne příslušný ústřední hospodářský orgán.“ Jednalo se o přechodné ustanovení, byť s významnými majetkovými dopady takového rozhodování. Tato právní úprava byla poplatná tehdejší době a je na ni patrné, jak i negativně významné tzv. rozhodování v pochybnostech by mohlo být, pokud by sledovalo jiný účel, například legalizaci změny vlastnictví, a nikoli skutečně jen odstranění pochybností.

Současný horní zákon v § 3 odst. 3 stanoví, že „v pochybnostech, zda některý nerost je nerostem vyhrazeným nebo nevyhrazeným, rozhodne Ministerstvo průmyslu a obchodu v dohodě s ministerstvem životního prostředí České republiky“. Jedná se tedy o institut odstraňování pochybností, který obsahoval již předchozí zákon. Podle § 41 horního zákona se na toto rozhodování nevztahují obecné předpisy o správním řízení, tj. správní řád. Komentářová literatura<sup>136</sup> rozvádí, že přesto se některá ustanovení správního řádu na toto rozhodování použijí, a to základní zásady činnosti správních orgánů, a rozhodnutí o odstranění pochybností je vydáváno podle části čtvrté správního řádu. Rozhodnutí o nerostu jako vyhrazeném pak představuje související povinnosti pro organizace, tj. právnické a podnikající fyzické osoby ve smyslu § 5a horního zákona. Zmíněný komentář k tomuto zákonu předpokládá možnost zahájit procesní postupy jak na žádost, tak z moci úřední. Otázka je, nakolik je stále důvodná výjimka pro toto rozhodování ze správního řízení, když v rámci následného soudního přezkumu by takové rozhodnutí zřejmě bylo považováno za rozhodnutí pro postupy u správního soudu.

V § 3 odst. 1 horního zákona je vyjmenováno, které nerosty jsou vyhrazené, a to takto: „a) radioaktivní nerosty, b) všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu (uhlovodíky), všechny druhy uhlí a bituminosní horniny, c) nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, d) magnezit, e) nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět fosfor, síru a fluór nebo jejich sloučeniny, f) kamenná sůl, draselné, borové, bromové a jodové soli, g) tuha, baryt, azbest, slída, mastek, diatomit, sklářský a slévárenský písek, minerální barviva, bentonit, h) nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů, i) granit, granodiorit, diorit, gabro, diabas, hadec, dolomit a vápenec, pokud jsou blokově dobytelné a lešitelné, a travertin, j) technicky využitelné krystaly nerostů a drahé kameny, k) halloyzit, kaolin, keramické a žáruvzdorné jíly a jílovce, sádrovec, anhydrit, živce, perlit a zeolit, l) křemen, křemenec, vápenec, dolomit, slín, čedič, znělec, trachyt, pokud tyto

---

<sup>136</sup> VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 992 s. ISBN 978-80-7552-557-4, s. 16.

nerosty jsou vhodné k chemicko-technologickému zpracování nebo zpracování tavením, m) mineralizované vody, z nichž se mohou průmyslově získávat vyhrazené nerosty, n) technicky využitelné přírodní plyny, pokud nepatří mezi plyny uvedené pod písmenem b).“ Podle § 3 odst. 2 téhož zákona jsou ostatní nerosty nevyhrazené.

Na první pohled vyvstává otázka, proč vlastně rozhodovat takové pochybnosti, když výčet vyhrazených nerostů je obsáhlý a je jasně stanoveno, že ostatní nerosty jsou nevyhrazené. Již na druhý pohled je ovšem zřejmé, že vymezení některých nerostů jako vyhrazených je odvislé od naplnění stanovených předpokladů, kdy z nich lze něco vyrábět nebo jsou vhodné k určitému využití. Výčet vyhrazených nerostů tedy není taxativně určitý.

Přesto při úvahách *de lege ferenda* zůstává otázka, zda je stále potřebný samostatný procesní postup pro odstraňování takových pochybností. Mohl by být nahrazen zodpovídáním otázky (ne)vyhrazenosti nerostu v rámci procesů, které jsou nyní následovné. Shodně, jak o tom již bylo pojednáno i u jiných případů rozhodování v pochybnostech. Participace na těchto postupech ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu nebo Ministerstva životního prostředí, když nebudou rozhodovat věc sami, může být zachována, přičemž dostačující by mohla být forma závazného stanoviska.

## **16.2. Rozhodování pochybností podle zákona o hornické činnosti**

Zákon o hornické činnosti, jelikož upravuje také státní báňskou správu, nahradil předchozí zákon č. 24/1972 Sb., o organizaci a o rozšíření dozoru státní báňské správy. Ten také obsahoval institut rozhodování v pochybnostech, když v § 12 odst. 1 stanovil následující.

„Vznikne-li pochybnost, zda jde o organizaci provádějící práce uvedené v § 3 a 4, rozhodne Český báňský úřad v dohodě s Českým úřadem bezpečnosti práce a po projednání s příslušným ústředním orgánem, jemuž organizace podléhá, nebo s příslušným krajským národním výborem, jde-li o organizaci řízenou národním výborem.“ Ve zmíněných § 3 a 4 bylo upraveno rozšíření dozoru státní báňské správy nad prováděním vyjmenovaných prací. Například nad bezpečností práce a provozu, jakož i nad dodržováním stanovených pracovních podmínek v organizacích, pokud provádějí podzemní práce hornickým způsobem, atd.

Současný zákon o hornické činnosti stanoví v § 4, že „v pochybnostech, zda jde o hornickou činnost a nebo zda jde o činnost prováděnou hornickým způsobem, rozhodne Český báňský úřad po projednání s dotčenými ústředními orgány státní správy“, v § 21 odst. 2, že „v pochybnostech, zda jde o trhací práce, rozhoduje Český báňský úřad. V pochybnostech, zda jde o výbušninu, rozhoduje Český báňský úřad, který si k tomu též vyžádá zejména vyjádření Ministerstva vnitra, Ministerstva obrany a Českého úřadu

pro zkoušení zbraní a střeliva“, a v § 39 odst. 3, že „v pochybnostech, zda vrchní dozor podle odstavce 1 náleží do působnosti orgánů státní báňské správy, rozhodne Český báňský úřad v dohodě s jiným dotčeným orgánem státního odborného nebo obdobného dozoru“. Stejná komentářová literatura jako k hornímu zákonu mimo jiné opět upozorňuje na skutečnost, že rozhodnutí o pochybnostech má následný vliv na povinnosti organizací, tj. právnické a podnikající fyzické osoby ve smyslu § 3a zákona o hornické činnosti. Zákon o hornické činnosti nevyklučuje plné použití při rozhodování ustanovení správního řádu, tj. i ustanovení části druhé a třetí o správním řízení.

Pozoruhodné je, a to při srovnání s jinými případy rozhodování pochybností, že pro rozhodování o těchto pochybnostech se předpokládá součinnost více správních orgánů. Tato součinnost má probíhat dohodou či projednáním a formálně se bude projevovat stanoviskem, respektive vyjádřením dotčeného orgánu, tedy úkony podle části čtvrté správního řádu. Zvláště pak ministerstva mají zajištěn přímý vliv na tuto oblast veřejné správy v rámci rozhodování pochybností.

Co se rozumí hornickou činností podle tohoto zákona, upravuje jeho § 2 tímto výčtem: „a) vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů (dále jen ‚výhradní ložiska‘), b) otvírka, příprava a dobývání výhradních ložisek, c) zřizování, zajišťování a likvidace důlních děl a lomů, d) úprava a zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním, e) zřizování a provozování odvalů, výsypek a odkališť při činnostech uvedených v písmenech a) až d), f) zvláštní zásahy do zemské kůry, g) zajišťování a likvidace starých důlních děl, h) báňská záchranná služba, i) důlně měřická činnost.“

Činností prováděnou hornickým způsobem se podle § 3 tohoto zákona rozumí: „a) dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, včetně úpravy a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, a vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů prováděné k tomu účelu, b) těžba písků v korytech vodních toků a štěrkopísků plovoucími stroji, včetně úpravy a zušlechťování těchto surovin prováděných v souvislosti s jejich těžbou, s výjimkou odstraňování nánosů při údržbě vodních toků, c) práce k zajištění stability podzemních prostorů (podzemní sanační práce), d) práce na zpřístupňování jeskyní a práce na jejich udržování v bezpečném stavu, e) zemní práce prováděné za použití strojů a výbušnin, pokud se na jedné lokalitě přemísťuje více než 100 000 m krychlových horniny, s výjimkou zakládání staveb, f) vrtání vrtů s délkou nad 30 m pro jiné účely než k činnostem uvedeným v § 2 a 3, g) jímání přírodních léčivých a stolních minerálních vod v důlním díle v podzemí, h) práce na zpřístupnění starých důlních děl nebo trvale opuštěných důlních děl a práce na jejich udržování v bezpečném stavu,

i) podzemní práce spočívající v hloubení důlních jam a studní, v ražení štol a tunelů, jakož i ve vytváření podzemních prostorů o objemu větším než 300 m krychlových horniny.“

Jak je z obou výčtů patrné, rozhodování pochybností o těchto činnostech bude spočívat v určení, zda jde o takovou činnost v rámci vymezení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem. Vzájemná konkurence mezi těmito dvěma vymezeními, pokud jde o výhradní ložiska nebo ložiska nevyhrazených nerostů, bude řešena spíše rozhodováním pochybností podle horního zákona o (ne)vyhrazenosti nerostu.

Při rozhodování pochybností o trhacích pracích je třeba vyjít z ustanovení § 21 odst. 1 písm. d) zákona o hornické činnosti, které trhací práce definuje jako „takové používání výbušnin, při kterém se využívá energie chemické výbuchové přeměny výbušnin a které zahrnují soubor pracovních postupů, zejména nabíjení trhavin, přípravu a nabíjení roznětných náložek, zhotovování roznětné sítě, odpálení náloží (odpal) a výbuch náloží (odstřel)“.

Obdobně je tomu při rozhodování pochybností o výbušnině, kterou § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona definuje takto: „Pro účely tohoto zákona se rozumí výbušninou látka a předměty, které jsou uvedeny v Příloze A Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR) zařazené do třídy 1 těchto látek, pokud nejde o střelivo, munici a pyrotechnické výrobky.“

Při rozhodování pochybností o vrchním dozoru orgánů státní báňské správy lze vyjít z ustanovení § 39 odst. 1 zákona o hornické činnosti, podle kterého: „Orgány státní báňské správy vykonávají vrchní dozor a) nad dodržováním horního zákona, tohoto zákona a předpisů vydaných na jejich základě, pokud upravují ochranu a využívání ložisek nerostů, bezpečnost provozu, zajištění chráněných objektů a zájmů před účinky hornické činnosti a nakládáním s výbušninami, b) nad dodržováním horního zákona, tohoto zákona a předpisů vydaných na jejich základě a jiných obecně závazných právních předpisů, které upravují bezpečnost a ochranu zdraví při práci, bezpečnost technických zařízení, požární ochranu v podzemí a pracovní podmínky v organizacích, pokud vykonávají hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem a při nakládání s výbušninami, c) nad zajišťováním bezpečného stavu podzemních objektů.“

Rozhodování pochybností o působnosti orgánu státní správy tímto orgánem je poměrně kuriozní situací. Zcela zřejmě neodpovídá ústavní zásadě zákonnosti, jak o ní bylo již pojednáno. Kompetence správního orgánu by měly být zákonem stanoveny zcela zřetelně, a to jak pro příslušný orgán, tak pro adresáty veřejné správy. Právě v tomto směru je žádoucí *de lege ferenda* zákon o hornické činnosti změnit, respektive nastavit novou jednotnou právní úpravu horního práva.

### 16.3. Rozhodování pochybností podle zákona o geologických pracích

Zákon o geologických pracích v § 2 odst. 6 stanoví: „V pochybnostech ministerstvo rozhodne, zda některá činnost je geologickou prací, popřípadě zda jde o geologický výzkum nebo geologický průzkum a jakou jeho etapu.“ Ministerstvem se ve smyslu § 2 odst. 5 téhož zákona rozumí Ministerstvo životního prostředí.

Při rozhodování těchto pochybností je nutné vyjít z legislativního ukotvení geologických prací v § 2 odst. 1 zákona o geologických pracích, podle kterého: „Geologickými pracemi se podle tohoto zákona rozumí geologický výzkum a geologický průzkum na území České republiky, který zahrnuje a) zkoumání, hodnocení, dokumentování a zobrazování vývoje a složení geologické stavby území a jejích zákonitostí, b) vyhledávání a průzkum ložisek nerostů, ověřování jejich zásob a zpracovávání geologických podkladů pro jejich využívání a ochranu, c) vyhledávání a průzkum zdrojů podzemních vod včetně přírodních vod léčivých, stolních minerálních a termálních, ověřování jejich využitelných zásob, zkoumání negativních vlivů na jejich jakost a množství, jakož i zpracovávání geologických podkladů pro jejich využívání a ochranu, d) zjišťování a ověřování inženýrskogeologických a hydrogeologických poměrů území, zejména pro účely územního plánování, dokumentace a provádění staveb včetně stabilizace sesuvných území, e) zjišťování a ověřování geologických podmínek pro zřizování, provoz a likvidaci zařízení k uskladňování plynů, kapalin a odpadů v horninovém prostředí a podzemních prostorech, pro průmyslové využívání tepelné energie zemské kůry a pro zajišťování a likvidaci starých důlních děl, f) zjišťování a hodnocení geologických činitelů ovlivňujících životní prostředí, g) zjišťování a odstraňování antropogenního znečištění v horninovém prostředí, h) zjišťování a ověřování geologických a hydrogeologických podmínek pro zřizování, provoz a likvidaci zařízení pro ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur.“ V odstavcích 2 a 3 tohoto paragrafu je definován geologický výzkum a geologický průzkum takto: „Geologický výzkum zahrnuje soubor prací, jimiž se zkoumá vznik a působení geologických procesů, zkoumá, hodnotí a dokumentuje geologická stavba území, její prvky a zákonitosti. Geologický výzkum se na další etapy nečlení.“ „Geologický průzkum zahrnuje účelově zaměřené geologické práce, jimiž se zkoumá území v podrobnostech přesahujících geologický výzkum. Geologický průzkum se podle účelu prací člení na ložiskový, průzkum pro zvláštní zásahy do zemské kůry, hydrogeologický, inženýrskogeologický a průzkum geologických činitelů ovlivňujících životní prostředí.“



Rozhodnutí v pochybnostech o geologických pracích je významné pro osobu, která se takovým pracím hodlá věnovat nebo je již vykonává. Tedy opět, obdobně jako i u jiných obdobných pochybností, je významné právně závazné zjištění, zda jde o takovou činnost potřebující povolení, potažmo zda může být dána deliktní odpovědnost za vykonávání této činnosti bez potřebného povolení. Účastníkem řízení tedy bude taková dotčená osoba. Ta může být žadatelem o rozhodnutí takových pochybností. Byť není v zákoně napsáno výslovně, že ministerstvo může pochybnosti odstranit i z moci úřední, tento způsob zahájení řízení zpochybňován není. Dovozuje se z dikce citované právní normy, která mu svěřuje rozhodování těchto pochybností.

Pro budoucí právní úpravu lze zvážit, obdobně jako bylo již uvedeno u jiných podobných pochybností, zrušení institutu rozhodování pochybností o geologických pracích. Ten by byl nahrazen zodpovídáním této otázky v rámci povolovacího procesu, eventuálně v rámci řízení o přestupku.

## 17. Rozhodování pochybností při ochraně přírody a krajiny

Také zákon o ochraně přírody a krajiny zná problematiku rozhodování správních orgánů v pochybnostech. Ohledně prokázání původu chráněné rostliny nebo živočicha ve smyslu ustanovení § 54 tento zákon stanoví v odstavci 10: „Ten, kdo drží živočicha odchovaného v lidské péči, pro kterého bylo vydáno osvědčení, je povinen na požádání orgánu ochrany přírody předložit osvědčení ke kontrole a umožnit prohlídku označení živočicha odchovaného v lidské péči. Je-li důvodná pochybnost o zákonném původu jedince, je jeho vlastník nebo držitel povinen umožnit orgánu ochrany přírody, s poskytnutím aktivní součinnosti, jeho ověření, včetně provedení testu paternity. V případě potvrzení nezákonného původu uhradí náklady na ověření původu vlastník nebo držitel živočicha odchovaného v lidské péči; vyšší nákladů stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody. V opačném případě uhradí náklady na ověření původu živočicha odchovaného v lidské péči orgán ochrany přírody.“ V § 56 odst. 1 onen zákon u výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů je stanoveno, že „v pochybnostech o škodlivosti zamýšleného zásahu lze požádat o poskytnutí předběžné informace podle správního řádu“. V § 67 odst. 1 týž zákon u povinností investorů, pokud zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout některých zájmů chráněných tímto zákonem, je stanoveno, že „v případě pochybností o závažnosti zásahu a jeho rozsahu z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem může ten, kdo jej zamýšlí uskutečnit, požádat o stanovisko příslušný orgán ochrany přírody“.

Pokud jde o příslušnost orgánů ochrany přírody, v zásadě se v těchto otázkách dělí mezi obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady podle dalších kritérií (zda se jedná o ptáka chráněného podle § 5a tohoto zákona). I když rozdělení kompetencí mezi správní orgány v oblasti ochrany přírody a krajiny je značně složité a pro běžného občana zřejmě naprosto nepřehledné. Proto nelze učinit o příslušnosti správních orgánů jen tento obecný závěr, ale je nutno upozornit i na členění příslušnosti podle toho, zda se jedná o zvláště chráněné území a které. Pak připadá v úvahu příslušnost jiných orgánů ochrany přírody, zejména Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky či správy národních parků.

§ 54 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že „orgány ochrany přírody vydávají rozhodnutí o tom, že se jedná o živočicha odchovaného v lidské péči (dále jen ‚osvědčení‘)“. K citovanému ustanovení komentářová literatura<sup>137</sup> uvádí, že byt' toto ustanovení zmiňuje rozhodnutí orgánů ochrany přírody, ve skutečnosti se vydává osvědčení

<sup>137</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 532 s. ISBN 978-80-7552-229-0, s. 309.

a využijí se přitom méně formální postupy podle části čtvrté správního řádu. Pochybnost o zákonném původu jedince se tedy řeší v rámci tohoto méně formálního postupu.

Pochybnosti předpokládané v § 56 odst. 1 a § 67 odst. 1 téhož zákona představují poměrně novou právní úpravu, je účinná v § 56 ode dne 1. 6. 2017 a v § 67 ode dne 1. 1. 2018. Již ze samotného znění § 56 je zcela zřejmé, že výstupem bude forma předběžné informace podle § 139 správního řádu. Ustanovení § 67 hovoří o stanovisku orgánu ochrany přírody, takže lze rovněž dovodit postup a formu ve smyslu části čtvrté správního řádu.

Adresáti oněch správních úkonů jsou vlastně zřejmí již z popsání. Ve vztahu k § 54 posuzovaného zákona půjde o vlastníka nebo držitele chráněného živočicha. V případě § 56 téhož zákona půjde o toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah. A § 67 se týká tzv. investora, tedy toho, „kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle částí druhé, třetí a páté“ zákona o ochraně přírody a krajiny.

Pro úplnost lze z pohledu historie a vývoje práva v oblasti ochrany přírody a krajiny uvést, že předchozí zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ve znění pozdějších předpisů, institut rozhodování pochybností neobsahoval.

Rozhodování v pochybnostech, chápáno v širším smyslu pojmu rozhodování, není v oblasti ochrany přírody a krajiny tak významný institut, jako je tomu v jiných oblastech veřejné správy, o kterých již bylo pojednáno. Popsat tuto právní úpravu v rámci této práce je ovšem nezbytné. Je z ní totiž patrné, že odstraňování pochybností lze řešit rovněž jinými instituty než rozhodováním ve správním řízení, dokonce například „jen“ formou poskytnutí předběžné informace. Případnému následnému přezkumu u vyšší instance či u soudu budou podrobeny až navazující správní úkony.

## **18. Rozhodování pochybností při nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty**

Na oblast ochrany přírody a krajiny lze věcně plynule navázat pojednáním o rozhodování pochybností při nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty. Právní úprava je dána zákonem č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.

V této oblasti se rozhodují pochybnosti, zda jde o výjimku z působnosti tohoto zákona. Zdrojem jsou ustanovení § 1 odst. 1 až 3 zmíněného zákona. Tato ustanovení vymezují předmět zákona a znějí:

„(1) Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie, zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy Evropské unie a upravuje práva a povinnosti osob a působnost správních orgánů při nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

(2) Tento zákon se nevztahuje na

a) nakládání s organismy získanými technikou mutagenese nebo technikou buněčné fúze či fúze protoplastů rostlinných buněk organismů, u nichž může být výměny genetického materiálu dosaženo tradičními šlechtitelskými metodami, pokud tyto techniky současně nezahrnují technické postupy podle bodu 1 přílohy č. 1 k tomuto zákonu nebo použití geneticky modifikovaných organismů těmito postupy vzniklých,

b) uzavřené nakládání s geneticky modifikovanými organismy týkající se výlučně geneticky modifikovaných mikroorganismů, které splňují kritéria bezpečnosti pro zdraví lidí, zdraví zvířat, složky životního prostředí a biologickou rozmanitost stanovená v příloze č. 2 k tomuto zákonu,

c) uzavřené nakládání s geneticky modifikovanými organismy týkající se výlučně geneticky modifikovaných mikroorganismů vzniklých buněčnou fúzí nebo fúzí protoplastů buněk prokaryontních druhů, jež si vyměňují genetický materiál známými fyziologickými procesy, pokud tato fúze současně nezahrnuje technické postupy podle bodu 1 přílohy č. 1 k tomuto zákonu nebo použití geneticky modifikovaných organismů těmito postupy vzniklých,

d) uzavřené nakládání s geneticky modifikovanými organismy týkající se výlučně geneticky modifikovaných mikroorganismů vzniklých buněčnou fúzí nebo fúzí protoplastů buněk eukaryontních druhů, včetně tvorby hybridomů, pokud tato fúze současně nezahrnuje

technické postupy podle bodu 1 přílohy č. 1 k tomuto zákonu nebo použití geneticky modifikovaných organismů těmito postupy vzniklých.

(3) V pochybnostech, zda jde o výjimku z působnosti tohoto zákona podle odstavce 2, rozhoduje Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“).“

Je to tedy ustanovení § 1 odst. 3 citovaného zákona, které upravuje rozhodování v pochybnostech. Činí tak přitom způsobem obvyklým u jiných rozhodování správních orgánů v pochybnostech, tj. stručně a bez výslovného rozlišování, zda na žádost nebo z moci úřední.

Toto rozhodování probíhá ve správním řízení a účastníkem řízení je osoba nakládající s geneticky modifikovanými organismy. Tedy respektive osoba, která s geneticky modifikovanými organismy hodlá nakládat v budoucnu a zjišťuje, zda půjde o nakládání nepodřazené citovanému zákonu, nebo osoba, která se onoho nakládání dopouští, aniž skutečně jde o nakládání nepodřazené onomu zákonu, protože jí hrozí uložení nápravného opatření či postih za přešůpek. Odstranit pochybnost nelze bez zohlednění celé právní úpravy dané problematiky, jak toto již bylo zmíněno i u jiných případů rozhodování v pochybnostech.

Předchozí právní úprava daná zákonem č. 153/2000 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty a o změně některých souvisejících zákonů, rozhodování v pochybnostech neznala.

*De lege ferenda* lze i u této právní úpravy, shodně jako i u jiných již uvedených, zvážít zrušení institutu samostatného rozhodování v pochybnostech. Fakticky by bylo nahrazeno zodpovězení otázky působnosti daného zákona v rámci povolovacího řízení či postupů vztahujících se k přešůpku.

## 19. Nerozhodování pochybností v oblasti ochrany ovzduší

Dosud bylo v této práci převážně pojednáno o rozhodování pochybností na úseku životního prostředí či zemědělství, kde je výskyt tohoto institutu velmi častý. Na úseku životního prostředí je třeba ještě zůstat, neboť zde lze nalézt také příklad zrušení rozhodování v pochybnostech. Samotný zákonodárce s tímto institutem pracuje podle potřeby a někdy od něj upustí. Příkladem může být oblast ochrany ovzduší.

Současná právní úprava ochrany ovzduší daná zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, neobsahuje rozhodování v pochybnostech. Avšak předchozí zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, znal dokonce dva instituty rozhodování v pochybnostech.

Podle jeho § 4 odst. 10 platilo toto: „Provozovatel je povinen zařadit stacionární zdroj do příslušné kategorie v souladu s tímto zákonem a předpisy vydanými k jeho provedení. V pochybnostech, zda jde o stacionární zdroj a o jeho zařazení do příslušné kategorie stacionárních zdrojů, rozhoduje Česká inspekce životního prostředí (dále jen ‚inspekce‘), a to na návrh provozovatele nebo z vlastního podnětu nebo z podnětu jiného orgánu ochrany ovzduší.“ Tato kompetence České inspekce životního prostředí byla zopakována rovněž v § 46 odst. 1 písm. d).

A podle jeho § 9 odst. 1 platilo toto: „Emise znečišťujících látek ze zvláště velkých, velkých nebo středních stacionárních zdrojů zjišťují provozovatelé především měřením a v případech stanovených v prováděcím právním předpisu výpočtem. V pochybnostech rozhodne na návrh provozovatele krajský úřad.“ Tato kompetence krajských úřadů byla zopakována rovněž v § 48 odst. 1 písm. v).

Ve smyslu ustanovení § 53 odst. 1 téhož zákona probíhalo rozhodování pochybností ve správním řízení. Stanovování v pochybnostech způsobu zjišťování emisí znečišťujících látek podle § 9 odst. 1 se dělo dokonce pouze na žádost provozovatele.

V současné právní úpravě zákonodárce upustil od předchozí kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší a přijal jiný způsob rozlišování těchto zdrojů. Zároveň je v § 6 odst. 2 stanoveno, za jakých předpokladů rozhodne krajský úřad na žádost provozovatele, že pro zjištění úrovně znečišťování se namísto měření použije výpočet. Upuštěno tedy bylo od předpokládání pochybností a rozhodování v pochybnostech.

Tento popsaný vývoj právní úpravy je pro účely této práce velmi významný. Svědčí o možnosti realizace úvah pro budoucí právní úpravu předestřených u některých jiných

institutů rozhodování pochybností. Tedy v situaci, kdy lze právní úpravu nastavit přehledněji bez nutnosti samostatného rozhodování pochybností, jak tomu bylo v konkrétním případě u kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší. Nebo v případě, že jde o jakési nepravé rozhodování v pochybnostech, které lze nahradit výslovnou kompetencí správního orgánu rozhodnout o právech a povinnostech dotčené osoby, jak tomu bylo ve sledovaném konkrétním případě u žádosti provozovatele o možnost zjišťovat úroveň znečišťování výpočtem namísto měření.

Popsaný vývoj právní úpravy ochrany ovzduší tedy svědčí o možnosti odstranit nadužívání institutu rozhodování pochybností, respektive nahradit jej přehlednější právní úpravou či jiným příhodnějším právním institutem, potažmo konstitutivním rozhodnutím.

## 20. Rozhodování pochybností v oblasti integrované prevence

Výčet příkladů rozhodování v pochybnostech na úseku životního prostředí lze vhodně uzavřít pojednáním o rozhodování v pochybnostech v oblasti integrované prevence.

Jedná se o právní úpravu danou zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“). Podle jeho § 29 písm. l) Ministerstvo životního prostředí „v pochybnostech vydává stanoviska k zařazování činností do působnosti tohoto zákona“.

Nejedná se o příklad rozhodování v pochybnostech, jak o tom bylo dosud v této práci pojednáno. Tato kompetence je v praxi provedena jako metodická činnost tohoto ministerstva napomáhající orgánům integrované prevence. Může sloužit jako vodítko také pro provozovatele zařízení při posouzení, zda dané zařízení podléhá režimu integrované prevence.

Ve vztahu k této problematice existuje judikatura správních soudů, přičemž se soudy blíže zabývaly účelem zákona i výkladem souvisejícího práva Evropské unie. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 8 As 40/2012-73, se věcně jednalo o pokutu za provozování zařízení bez platného integrovaného povolení. Posuzována přitom byla především otázka, zda pro dané zařízení takové povolení skutečně muselo být.

Právní věta, která podle tohoto rozsudku byla zveřejněna ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 6/2014, pod číslem rozhodnutí 3040, zní: „Při úvaze, zda je provozovatel povinen při výrobě automobilových volantů potažením základní kovové kostry výrobku polyuretanovou pěnou požádat o vydání integrovaného povolení podle § 2 písm. g) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování, je třeba mimo jiné provést srovnávací jazykový výklad unijního práva – směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezení znečištění. Tak lze určit obsah pojmu ‚základní plastické hmoty‘ užitý v této směrnici a v kategorii 4.1 h) přílohy č. 1 citovaného zákona.“

Z odůvodnění tohoto rozsudku se dále podává: „Soud předesílá, že otázka, zda určitá činnost podléhá nebo naopak nepodléhá integrovanému povolení, je otázkou právní, založenou především na výkladu zákona o integrované prevenci. K jejímu posouzení je povolán správní orgán specializovaný v oblasti integrované prevence a žalovaný coby ústřední orgán státní správy, zajišťující odbornou podporu výkonu státní správy v této oblasti (viz § 5 zákona o integrované prevenci a § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev



a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). ... Výklad zákona o integrované prevenci je ... nutno provádět eurokonformním způsobem, tj. v souladu s textem a účelem uvedené směrnice (viz čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 4 odst. 3 a čl. 288 Smlouvy o Evropské unii).“ Soud se v odůvodnění rozsudku dále zabýval platností přijímaného výkladu i ve vztahu k nové směrnici a výkladem daného práva Evropské unie se zohledněním odlišností v různých jeho jazykových zněních.

Pro zařazování činností do působnosti zákona o integrované prevenci jsou relevantní zejména následující závěry z tohoto rozsudku. „... účel zákona i směrnice je vymezen široce a proto musí být v tomto smyslu i takto vykládány. Naopak je nelze vykládat restriktivně. Směrnice umožňuje různost hodnocení v závislosti na technické charakteristice zařízení, jeho umístění a stavu životního prostředí v místě, kde se nachází. Je proto přirozené, že zákon ani směrnice neobsahují konečný výčet všech konkrétních činností, pro které je vyžadováno integrované povolení. To by s ohledem na jejich nepřeborné množství, neustálý vývoj a veškeré varianty výroby jednotlivých látek (co se týče chemického zpracování, produkovaných chemických látek nebo skupin látek, typu a umístění), které mohou mít negativní vliv na životní prostředí v konkrétním místě, bylo obtížně možné. Ve vztahu k ochraně životního prostředí by to dokonce bylo kontraproduktivní. Proto je podle Nejvyššího správního soudu vždy na příslušném správním orgánu, aby rozhodl a rovněž náležitě odůvodnil, zda určité zařízení spadá pod rozsah zákona o integrované prevenci vzhledem ke všem zjištěným konkrétním okolnostem případu.“

Pro účely této práce je citovaný rozsudek zajímavý také proto, že v tomto případě byla uplatněna námitka, že v pochybnostech má být rozhodováno ve prospěch účastníka. A to v kontextu zařazování posuzované činnosti pod režim integrované prevence. Podstatné ovšem je, že případ se týkal správního trestání, kde taková námitka je relevantní. Neuplatní se pro samotné odstraňování pochybností o zařazení zařízení do režimu integrované prevence. Soud se v této souvislosti vyjádřil následovně: „Důvodnou pak není ani námitka, že se soud ani žalovaný nezabývali tím, že v pochybnostech má být rozhodováno ve prospěch účastníka. Jak bylo v tomto rozsudku potvrzeno, výroba volantů v zařízení stěžovatele spadá pod režim zákona o integrované prevenci.“ Pokutovaný odkazoval na jiné rozhodnutí ministra v přezkumném řízení v obdobné věci, a proto se soud vyjádřil i k této argumentaci. „Za této situace ministr citovaným rozhodnutím v pořadí druhém zkráceném přezkumném řízení poukázal na zásadu, že v pochybnostech nelze rozhodovat k tíži účastníka řízení. Proto zrušil rozhodnutí o odvolání proti uložení pokuty a řízení zastavil. ... právní názor ministra nebyl komplexním posouzením podmínek pro vydání či nevydání integrovaného povolení

pro zařízení na výrobu polyuretanově pěny, ale procesním vyústěním komplikovaného správního řízení o uložení pokutě v konkrétní věci. Ministr setrval na tom, že pojem základní chemická látka není definován právními předpisy a vyjádřil pochybnost, že je jí polyuretanová pěna. Soudy však interpretaci tohoto pojmu provedly a dospěly k jinému závěru.”

*De lege ferenda* lze také u právní úpravy integrované prevence zvážit provedení změny ve smyslu vynětí stanovisek k zařazování činností „z režimu pochybností“. To, zda zařízení skutečně podléhá zákonu o integrované prevenci, se ostatně posuzuje závazně v samostatném řízení, a to ať již povolovacím nebo postihujícím. O tom svědčí i předestřené soudní rozhodnutí. Eventuálně není vyloučeno, aby ministerstvo vydávalo metodická doporučení, jak postupovat při zařazování určitých činností do působnosti zákona o integrované prevenci, aniž toto bude označováno za postup v pochybnostech.

## 21. Rozhodování pochybností v oblasti léčiv

Na oblasti úseků životního prostředí a zemědělství lze vhodně navázat problematikou léčiv, včetně veterinárních. Právní úprava je daná zákonem č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o léčivech“).

Podle jeho § 13 odst. 2 písm. h) Státní ústav pro kontrolu léčiv se sídlem v Praze (dále jen „Ústav“) „v oblasti humánních léčiv rozhoduje v případech pochybností, zda jde o léčivý přípravek nebo o léčivou látku nebo o léčivý přípravek podléhající registraci nebo o jiný výrobek, popřípadě zda jde o homeopatický přípravek, a to na žádost nebo z vlastního podnětu“.

Podle § 16 odst. 2 písm. f) téhož zákona Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv se sídlem v Brně (dále jen „Veterinární ústav“) „v oblasti veterinárních léčiv rozhoduje v případech pochybností podle § 13 odst. 2 písm. h) obdobně“.

Jedná se tedy o dva případy rozhodování pochybností, pokud budou rozlišovány podle různých rozhodujících orgánů a oblastí humánních či veterinárních léčiv. Při rozlišování, zda budou odstraňovány pochybnosti o přípravku, látce či jiném výrobku, lze dojít k závěru, že v oblasti léčiv představuje rozhodování v pochybnostech multiinstitut.

Citovaná právní úprava striktně ctí zásadu zákonnosti, když výslovně uvádí, že rozhodovat v těchto případech je možné jak na základě žádosti, tak z moci úřední. Pro podobnost rozhodování v pochybnostech je zvolena pragmatická konstrukce, kdy u oblasti veterinárních léčiv je odkázáno na postup při rozhodování v pochybnostech v oblasti humánních léčiv.

Oblast léčiv představuje výjimku z pravidla, že právní úprava rozhodování v pochybnostech bývá strohá. Řízení v případech pochybností, zda jde o léčivý přípravek nebo o jiný výrobek, je věnován celý § 24a o čtyřech odstavcích. Znějí následovně:

„(1) Žádost o vydání rozhodnutí podle § 13 odst. 2 písm. h) nebo podle § 16 odst. 2 písm. f) kromě obecných náležitostí žádosti obsahuje a) uvedení názvu výrobku, formy výrobku a velikosti balení, b) kvalitativní a kvantitativní složení výrobku; v případě rostlin se uvedou názvy přednostně latinsky s uvedením rodového i druhového názvu, dále se uvede použitá část rostliny a forma, ve které je rostlina ve výrobku obsažena; u extraktu se uvede i poměr extraktu a surové drogy; u chemických látek se uvede běžný název, c) účel použití výrobku, d) mechanismus účinku výrobku, e) uvedení homeopatického výrobního postupu, jde-li o homeopaticky ředěný výrobek, f) text na obalu a další písemné informace

distribuované s výrobkem, g) údaje o klasifikaci výrobku v jiných zemích, h) v případě, že výrobek je uváděn na trh v České republice, dokumentaci, na jejímž základě byl předmětný výrobek na trh uveden.

(2) K prověření podnětů, které by mohly být důvodem k zahájení řízení o vydání rozhodnutí podle § 13 odst. 2 písm. h) nebo podle § 16 odst. 2 písm. f) z moci úřední, jsou osoby, které mají k dispozici údaje podle odstavce 1, povinny na požádání tyto údaje poskytnout Ústavu nebo Veterinárnímu ústavu, a to ve lhůtě jimi stanovené.

(3) Součástí výrokové části rozhodnutí podle § 13 odst. 2 písm. h) nebo podle § 16 odst. 2 písm. f) jsou rovněž údaje podle odstavce 1 písm. a), b), c) a f).

(4) Nelze-li po posouzení všech vlastností výrobku jednoznačně určit, zda je léčivým přípravkem nebo jiným výrobkem, platí, že se jedná o léčivý přípravek.“ Oním jiným výrobkem ve smyslu § 24a odst. 4 zákona o léčivech se podle odkazu v poznámce pod čarou rozumí například doplněk stravy, kosmetický přípravek atd.

Nedodržení povinnosti poskytnutí údajů založené citovaným § 24a odst. 2 zákona o léčivech je přestupkem právnické nebo podnikající fyzické osoby podle § 103 odst. 1 písm. f) téhož zákona. Za tento přestupek lze uložit podle § 107 odst. 1 písm. b) zákona o léčivech pokutu do výše 300.000 Kč.

Z citovaných ustanovení zákona o léčivech je zřejmé, že se jedná o propracovanou právní úpravu rozhodování v pochybnostech, která při srovnání s ostatními takovými právními úpravami uvedenými v této práci nemá obdoby.

Ona bližší právní úprava rozhodování v pochybnostech byla do zákona o léčivech vložena s účinností ode dne 2. 4. 2013, byť rozhodování v pochybnostech znal tento zákon i předtím, jakož rovněž takový zákon předchodí.<sup>138</sup> Z důvodové zprávy k příslušné novele<sup>139</sup> se podává následující. „V tomto novelizačním bodu se napravuje nedostatek stávající právní úpravy, která dosud nemá stanovena žádná pravidla pro řízení v případech pochybností, zda jde o léčivý přípravek nebo o jiný výrobek, zda jde o léčivou látku nebo o léčivý přípravek podléhající registraci nebo o homeopatický přípravek, podle § 13 odst. 2 písm. h) a § 16 odst. 2 písm. f) zákona. V zájmu právní jistoty se výslovně stanoví taxativní výčet zvláštních náležitostí žádosti. Aby k řízení mohly být shromážděny veškeré relevantní údaje, zakládá se oprávnění příslušného správního orgánu tyto údaje na každém, kdo jimi disponuje, požadovat.

---

<sup>138</sup> Zákon č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>139</sup> Důvodová zpráva (volební období 2010 - 2013) - 783/0 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů. (Zákon č. 70/2013 Sb.)

V odstavci 4 je obsažena transpozice čl. 2 odst. 2 směrnice 2001/83/ES, která stanovuje právní domněnku uplatnitelnou při řízení podle § 13 odst. 2 písm. h), při posuzování zda se jedná o humánní léčivý přípravek nebo jiný výrobek kupříkladu doplněk stravy, zdravotnický prostředek nebo kosmetický prostředek. Účelem daného ustanovení je zajistit směrnici požadovanou vysokou ochranu veřejného zdraví, když pro případ pochybnosti stanoví domněnku svědčící pro přísnější regulaci.“

Z této důvodové zprávy lze tedy zjistit také, proč zákon o léčivech předpokládá, že k odstranění pochybností v rámci řízení by dokonce nemuselo dojít. Řešením je pak domněnka, že se jedná o léčivý přípravek. Prakticky se tento předpoklad vyjeví v rámci rozhodnutí v pochybnostech s tím, že odůvodnění takového rozhodnutí bude vystavěno právě na oné domněnce.

*De lege ferenda* lze tuto propracovanou právní úpravu rozhodování v pochybnostech zohlednit jako inspirační zdroj pro jiné právní úpravy rozhodování v pochybnostech. Například ohledně specifikace náležitostí žádosti, pokud jde o údaje, které rozhodující správní orgán jinak nemá k dispozici. Potažmo ohledně povinnosti součinnosti účastníka řízení k dodání takových údajů, neboť je obecně uznáváno, že odstranění pochybností je ve veřejném zájmu. V předmětném případě jde o zmíněnou ochranu veřejného zdraví, ale i jiné oblasti veřejné správy reflektují chráněné veřejné zájmy.

## **22. Rozhodování pochybností ve stavebním právu**

Na oblasti úseků životního prostředí a zemědělství lze vhodně navázat také problematikou stavebního práva, když například při umisťování a povolování staveb dochází k vzájemné interakci těchto právních úprav. Právní úprava je daná stavebním zákonem, jak již byl v této práci zmíněn. Stavební zákon zná několik institutů rozhodování v pochybnostech. Převážně jde o rozhodování v širším slova smyslu.

Předchozí právní úprava daná zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, znala podle § 134 odst. 4 rozhodování stavebního úřadu při pochybnostech o rozsahu oprávnění vstupu na cizí pozemky a stavby v jednotlivých případech. Toto ustanovení problematické s ohledem na zásadu zákonnosti současná právní úprava do ustanovení § 172 stavebního zákona o vstupech na pozemky a do staveb nepřevzala, přičemž umožnění vstupu lze v případě bránění mu nařídit. Podle § 139b odst. 14 uvedeného předchozího zákona bylo určující vyjádření Státního úřadu pro jadernou bezpečnost v pochybnostech, zda jde o jaderné zařízení, respektive stavbu jaderného zařízení. Jednalo se o období současného ustanovení § 16 odst. 5 stavebního zákona. Právě současné právní úpravě odstraňování pochybností ve stavebním právu je věnován následující výklad.

### **22.1. Odstraňování pochybností o stavbě či zařízení**

Podle § 3 odst. 2 stavebního zákona: „Zařízením se pro účely tohoto zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m<sup>2</sup> se považuje za stavbu pro reklamu.“

Jelikož se jedná o odstraňování pochybností mezi zařízením a stavbou, je žádoucí zohlednit také definici stavby v § 2 odst. 3 stavebního zákona. „Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.“

Komentář<sup>140</sup> ke stavebnímu zákonu problematiku odstraňování pochybností neponechává stranou. Podává se z něj, že při odstraňování těchto pochybností jde o poměrování stavby pro reklamu a informačního nebo reklamního zařízení, přičemž: „V těchto případech musí příslušný stavební úřad nejprve posoudit, zda se v konkrétním případě vůbec jedná buď o stavbu ve smyslu charakteristiky obsažené v § 2 odst. 3 zákona, nebo o zařízení (panel, tabuli, desku či jinou konstrukci nebo zařízení) ve smyslu § 3 odst. 2 zákona, a nikoliv např. jen o různé tkaniny (látky) z jakéhokoliv materiálu upevněné nejčastěji na štítových zdech domů nebo na lešeních tzv. horolezeckým nebo jiným obdobně jednoduchým způsobem. V těchto posledně uvedených případech nemůže stavební úřad jejich umístění (provedení) nijak regulovat, tj. ani nařizovat jejich zřizovateli jakékoliv úpravy nebo odstranění, neboť nejde ani o stavbu, ani o zařízení... V případech, kdy zařazení do jedné nebo druhé kategorie nebude jednoznačné, musí stavební úřad při posuzování vždy vycházet ze stavebně technického charakteru stavby, resp. zařízení.“

Komentář opomíjí procesní stránku tohoto posuzování. Fakticky půjde o odstranění pochybností podle rozhodnutí stavebního úřadu, a to rozhodnutí v širším smyslu, tj. méně formálním úkonem. Dokonce půjde zpravidla o stanovisko projevené stavebním úřadem v rámci jiné a hlavní procesní situace, například v rámci řízení o nařízení odstranění stavby pro reklamu. Byť stavební zákon označuje stanovisko stavebního úřadu za určující, jinak vyjádřeno rozhodné, nemůže jít o svévoli stavebního úřadu, ale stanovisko musí být přezkoumatelně odůvodněno například kritérii, jak je předestírá citovaný komentář.

Při úvahách o budoucí právní úpravě lze zvážit vypuštění této právní úpravy odstraňování pochybností, neboť se jeví zcela nadbytečná. Otázka, zda jde o stavbu, nebo zařízení bude stejně vždy řešena v rámci samostatného procesního postupu a stejně bude rozhodující posouzení stavebním úřadem. Právní úprava výslovně předpokládající uvážení správního orgánu je zbytečná. Jinak by tomu bylo jen v situaci, kdy by se jednalo o rozhodnutí či závazné stanovisko stavebního úřadu relevantní pro řízení u jiného správního orgánu, a šlo by tedy pro jiný správní orgán o předběžnou otázku, kompetence k jejímuž zodpovězení se svěřuje stavebnímu úřadu.

## **22.2. Odstraňování pochybností v souvislosti s rozlišováním stavebních úřadů**

Podle stavebního zákona se dále odstraňují pochybnosti související s rozlišováním stavebních úřadů na obecné, speciální, vojenské a jiné, respektive pochybnosti, zda se jedná

---

<sup>140</sup> MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon. Komentář. 2.*, aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s. ISBN 978-80-7357-985-2. S. 27.

o stavbu v působnosti toho kterého stavebního úřadu. Ve vztahu ke speciálním stavebním úřadům je v § 15 odst. 3 stavebního zákona stanoveno, že „v pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu podle odstavce 1, nebo o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu, platí stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu“. V § 16 odst. 5 téhož zákona je pak ve vztahu k vojenským a jiným stavebním úřadům stanoveno, že „v pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu podle odstavce 2 nebo 3, nebo o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu, platí stanovisko příslušného jiného stavebního úřadu“.

Z komentáře<sup>141</sup> ke stavebnímu zákonu se k § 15 odst. 3 podává následující: „Právní úprava platná do 31. 12. 2016 toto ustanovení neobsahovala. Stanoví příslušnost k rozhodnutí, jestliže v konkrétním případě vzniknou pochybnosti, zda se jedná o stavbu speciální, či nikoliv, jinak řečeno, zda k jejímu povolování bude příslušný speciální či obecný stavební úřad. V takových případech je rozhodující stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu. Totožné ustanovení obsahuje § 55 odst. 4 vodního zákona, pokud jde o vodní díla...“ O rozhodování pochybností o vodních dílech již bylo v této práci pojednáno, v citovaném komentáři je toto zmíněno ve smyslu dopadů též na příslušnost stavebního úřadu.

Z komentáře<sup>142</sup> ke stavebnímu zákonu se k § 16 odst. 5 podává toto: „Toto ustanovení je obdobou § 15 odst. 3 zákona. Jde o stanovení příslušnosti k rozhodnutí o charakteru stavby, tj. o posouzení, zda stavba je v působnosti některého ze správních orgánů uvedených v § 16 odst. 2 a 3 zákona (jiných stavebních úřadů nebo obvodního báňského úřadu) nebo obecného stavebního úřadu. V těchto případech platí stanovisko příslušného ústředního správního úřadu, jehož působnosti se stavba týká, tzn. že v pochybnostech bude vždy rozhodovat některé ze čtyř shora uvedených ministerstev.“ Jedná se o Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Jak patrně, nejedná se o „pravé“ odstraňování pochybností, jako například v případě pochybností o charakteru pozemku. Nebude v tomto případě vedeno samostatné správní řízení. Spíše jde o řešení kompetenčního sporu o příslušnost k určité stavbě. Zákon jednoznačně stanoví, že rozhodující je posouzení speciálního, vojenského nebo jiného stavebního úřadu, nikoli tedy obecného stavebního úřadu.

---

<sup>141</sup> MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon. Komentář. 2.*, aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s. ISBN 978-80-7357-985-2. S. 59.

<sup>142</sup> MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon. Komentář. 2.*, aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s. ISBN 978-80-7357-985-2. S. 64.



### 22.3. Rozhodování pochybností o zástupci veřejnosti

Dalším příkladem odstraňování pochybností podle stavebního zákona je rozhodování o tom, zda zástupce veřejnosti při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace splňuje předepsané podmínky podle § 23 stavebního zákona. Tento paragraf nadepsaný „zástupce veřejnosti“ zní:

„(1) Veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.

(2) Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

(3) Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle tohoto zákona, a prohlášením zástupce veřejnosti. Toto prohlášení obsahuje jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a podpis, že toto zmocnění přijímá.

(4) O tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.“

K těmto ustanovením citovaný komentář ke stavebnímu zákonu mlčí. Je zjevné, že zákonodárce zde dává správnímu orgánu při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace významnou kompetenci rozhodnout, zda určitá osoba je zástupcem veřejnosti. Předpokladem pro takové rozhodování je existence pochybností o splnění podmínek předepsaných pro takové zmocnění. Forma usnesení je zvolena s ohledem na procesní charakter tohoto rozhodování, ostatně pořizování návrhu územně plánovací dokumentace nemá formálně podobu správního řízení. Nelze si nevšimnout určité podoby s rozhodováním

pochybností o účastenství podle § 28 správního řádu, jak již o tom bylo pojednáno. V usnesení je s ohledem na uvedené nezbytné zmínit existenci pochybností, z čeho plynou, a tyto odstranit prověřením splnění předepsaných podmínek pro zmocnění zástupce veřejnosti.

Forma usnesení vyvolává otázku ohledně možnosti přezkumu před správním soudem. Tuto otázku i mnohé další lze považovat za zodpovězené rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 10. 2015, č. j. 57 A 73/2014-47. Přezkoumáváno bylo usnesení Městského úřadu Přeštice podle § 23 odst. 4 stavebního zákona o tom, že určitá osoba „není zástupcem veřejnosti ve věci uplatnění věcně shodné připomínky k návrhu územního plánu Nebílovy“. Citováno je z uvedeného rozsudku, na webových stránkách Nejvyššího správního soudu je k tomuto rozsudku zveřejněna tato právní věta: „Zástupce veřejnosti může v procesu přípravy územního plánu zastupovat veřejnost, jen jsou-li kumulativně splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona z roku 2006.“ Pro uchopení tohoto institutu rozhodování v pochybnostech jsou významné také dále citované závěry z odůvodnění tohoto rozsudku.

„Žalovaný navrhoval odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. s odůvodněním, že se jedná o nepřijatelný návrh podle § 70 písm. c) s.ř.s., když je napadáno rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. ... Soud však dospěl k závěru, že žalobu proti napadenému rozhodnutí nelze odmítnout... Stavební zákon ... výslovně stanoví, že je o splnění podmínek § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona rozhodováno usnesením. To však neznamená, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 70 písm. c) s.ř.s., jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Usnesením vydaným podle § 23 odst. 4 stavebního zákona je správním orgánem prvního stupně v případě pochybností rozhodnuto, že nejsou v konkrétním případě splněny podmínky pro zmocnění zástupce veřejnosti stanovené v § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona. Uvedené usnesení je proto ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Na základě právní moci uvedeného usnesení bylo pro nesplnění podmínek stanovených v § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona zrušeno právo žalobce na to, aby jednal se správním orgánem jako zmocněný zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona. Uvedené usnesení se podle § 23 odst. 4 stavebního zákona vydává v případě pochybností, jak tomu bylo v daném případě. Právo bránit se proti takovému postupu správního orgánu pak vychází v ústavní rovině z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod... A v zákonné rovině z ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. ... V daném případě je žalobce, kterému bylo usnesení doručeno (správní

orgán rozhodne usnesením, které se oznamuje pouze této osobě) aktivně legitimován k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí...“

Toto citované odůvodnění rozsudku je přesvědčivé a samo poskytuje odpovědi na otázky spojené s přezkumem onoho usnesení před správním soudem. Dále se soud zabýval výkladem citovaných ustanovení stavebního zákona, přičemž vyjádřil následující závěry.

„Musí se tedy jednat v procesu pořizování návrhu územního plánu o stádium, kdy je již zpracován návrh nového územního plánu, vůči němuž uplatňuje určitý počet občanů shodnou připomínku. ... Text zmocnění nevychází ze zcela konkrétní a shodné připomínky všech podepsaných obyvatel obce Nebílovy směřující vůči návrhu územního plánu Nebílovy a žalobce jím není zmocněn k podání námítky na základě této věcně shodné připomínky a k jejímu projednání se stavebním úřadem. Podmínka stanovená v § 23 odst. 3 stavebního zákona tak nebyla splněna. ... Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. ... Teprve v tomto stádiu procesu přípravy nového územního plánu je zde prostor pro zástupce veřejnosti, který může podat námítky, pokud jsou splněny výše uvedené podmínky ustanovení § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona.“

Co soud považoval za nedostatečné pro uznání posuzovaného zastoupení, je zjevné. Konkrétní námítka proti návrhu územního plánu musí být obsažena již ve zmocnění a uplatněna postupem podle § 52 odst. 2 stavebního zákona, nikoli dříve.

Zkoumané ustanovení § 23 odst. 4 stavebního zákona se jeví jako potřebné, jedná se nyní o rozhodování pochybností v užším slova smyslu, možný je též soudní přezkum. Nicméně se nejedná o rozhodování pochybností ve smyslu objektivně existujících pochybností, jako je tomu například u rozhodování pochybností o charakteru pozemku nebo věci jako odpadu, kdy věc není na první pohled jasná ani správnímu orgánu. Citovaný rozsudek, respektive konkrétní případ je toho důkazem. Pokulhává v tomto aspektu i zmíněné srovnání s ustanovením § 28 správního řádu, když tento je koncipován obecně na pestrou paletu neuzavřených praktických možností, co vše je třeba naplnit pro účastenství v řízení, kdežto § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona obsahují jednoznačně předepsané předpoklady pro zástupce veřejnosti. Výsledkem postupu podle § 23 odst. 4 téhož zákona je „pouhé“ autoritativní ověření splnění předpokladů předepsaných pro zmocnění zástupce veřejnosti. Když je po zkontrolování předložených podkladů zjištěno, že ony předpoklady nebyly splněny, je zjevné, že nejde o zástupce veřejnosti. Není případné o tom rozhodovat jako o pochybnostech. Žádné k rozhodnutí tu ani nejsou. Jedná se o jiný případ, a to když dotčená osoba má dle zákona správnímu orgánu něco předepsaného doložit a tím něco prokázat.

V tomto smyslu je proto žádoucí u tohoto institutu rozhodování „v pochybnostech“ vést úvahy *de lege ferenda*.

## **22.4. Odstraňování pochybností o stavebním úřadu pro neukončená řízení podle přechodných ustanovení**

Posledním případem rozhodování v pochybnostech podle stavebního zákona je jeho přechodné ustanovení v § 190 odst. 4, podle něhož „v případě pochybnosti příslušný krajský úřad stanoví, který stavební úřad povede neukončená řízení“.

Podle již zmiňovaného komentáře<sup>143</sup> ke stavebnímu zákonu: „Toto ustanovení pamatovalo na případy, kdy vznikne pochybnost (popřípadě spor) o tom, který z věcně příslušných (věcná příslušnost – viz § 10 spr. ř.) stavebních úřadů má od 1. 1. 2007 vést příslušné řízení, tj. o místní příslušnost. V takových případech musí rozhodnout příslušný krajský úřad (krajský úřad, na jehož území se nacházejí obvody stavebních úřadů, mezi nimiž pochybnost o příslušnosti k vedení řízení vznikla). Pokud by šlo o případ, kdy by se správní obvody příslušných stavebních úřadů nacházely na území více krajů, bylo by možno postupovat podle § 11 odst. 2 poslední věta spr. ř., a to, že místní příslušnost určí ten ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc patří (v současné době je tímto orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj podle § 14 odst. 1 kompet. zák.).“

S plynutím času ztratilo toto přechodné ustanovení na významu. Opět šlo, spíše než o objektivní pochybnosti k rozhodování, o případný spor o příslušnost a jeho řešení právní úpravou speciální k obecné právní úpravě dané správním řádem.

Obdobné ustanovení, a to jako jediné rozhodování v pochybnostech, obsahuje návrh nového stavebního zákona.<sup>144</sup> Podle jeho § 168 odst. 3, tj. přechodného ustanovení ke stavebnímu řádu, by mělo platit následující: „Řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí stavební úřad, který se stal příslušným k vedení řízení nebo provedení postupu v dané věci podle tohoto zákona. V případě pochybnosti Úřad stanoví, který stavební úřad dokončí neukončená řízení a postupy.“ „Úřadem“ se myslí Nejvyšší stavební úřad, jak jeho zřízení předpokládá ustanovení § 9 odst. 1 tohoto návrhu zákona.

---

<sup>143</sup> MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon. Komentář. 2.*, aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s. ISBN 978-80-7357-985-2. S. 699.

<sup>144</sup> Návrh stavebního zákona, který byl předložen Ministerstvem pro místní rozvoj do meziresortního připomínkového řízení v listopadu 2019, dostupný z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>.

## 23. Rozhodování pochybností v živnostenském podnikání

Také v právní úpravě živnostenského podnikání se lze setkat s rozhodováním správních orgánů v pochybnostech. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), obsahuje hned dva takové instituty.

§ 28 živnostenského zákona o rozsahu živnostenského oprávnění stanoví: „(1) Rozsah živnostenského oprávnění (dále jen ‚rozsah oprávnění‘) se posuzuje podle předmětu podnikání uvedeného ve výpisu s přihlédnutím k ustanovením této části. Živnostenské oprávnění k výkonu živnosti volně opravňuje k výkonu činností uvedených v příloze č. 4 k tomuto zákonu. (2) Je-li provozování živnosti podle příloh č. 2 a 3 vázáno na doklad vydaný zvláštním orgánem podle zvláštního právního předpisu, je rozsah živnostenského oprávnění vymezen uvedeným dokladem. (3) V pochybnostech o rozsahu oprávnění rozhodne na žádost podnikatele živnostenský úřad.“

Jedná se tedy o institut rozhodování v pochybnostech o rozsahu živnostenského oprávnění. Výslovně je v tomto případě uvedeno, že je rozhodováno pouze na žádost podnikatele. Míjí se tím podnikatel, jemuž svědčí živnostenské oprávnění, pochybnosti o jehož rozsahu mají být odstraněny. Nikoli tedy například jiný podnikatel v závazkovém vztahu s podnikatelem, o rozsahu jehož živnostenského oprávnění by namítal pochybnosti.

Řízení v pochybnostech na žádost je v tomto aspektu blízké řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, jak již bylo popsáno. Kdyby však toto řízení v pochybnostech neexistovalo jako samostatný institut, je spíše otázkou, zda by se podnikatel úspěšně domohl deklarování rozsahu živnostenského oprávnění podle § 142 správního řádu. Překážkou by totiž mohlo být ustanovení § 142 odst. 2 správního řádu, podle kterého se v řízení o určení právního vztahu nerozhoduje, „jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení“. Přitom podnikateli přeci vzniklo živnostenské oprávnění, což je podle § 10 odst. 1 živnostenského zákona legislativní zkratka pro oprávnění provozovat živnost, postupem podle živnostenského zákona. Tedy živnostenské oprávnění již bylo uděleno oněmi jinými postupy. Případná otázka rozsahu živnostenského oprávnění by v případě nepoužívání institutu rozhodování v pochybnostech musela být řešena například až v rámci řízení o přestupku.

Pokud jde o živnosti podle příloh č. 2 a 3 živnostenského zákona, tj. živnosti vázané a živnosti koncesované, bude rozhodování v pochybnostech o rozsahu živnostenského

oprávnění spjata s posouzením dokladu, na který je vázáno provozování živnosti a který byl vydán zvláštním orgánem podle zvláštního právního předpisu. Rozsah živnostenského oprávnění by totiž měl být vymezen tímto dokladem. Protože v pochybnostech rozhoduje živnostenský úřad, není vyloučeno, že v rámci zásady součinnosti správních orgánů podle § 8 odst. 2 správního řádu<sup>145</sup> bude živnostenský úřad při svém rozhodování spolupracovat s oním zvláštním orgánem.

Tento institut rozhodování v pochybnostech je v živnostenském zákoně od začátku jeho platnosti a původně ustanovení § 28 odst. 2 znělo: „V pochybnostech rozhodne živnostenský úřad po vyjádření příslušné hospodářské komory a živnostenského společenstva, jsou-li zřízeny.“ V tomto § 28 byl stále právně upraven rozsah živnostenského oprávnění, tedy se jednalo o pochybnosti o rozsahu živnostenského oprávnění, byť to přímo z textu citované právní normy nebylo patrné.

Druhý institut rozhodování v pochybnostech lze v živnostenském zákoně nalézt v přechodných a závěrečných ustanoveních v § 74 o zachování dosavadních oprávnění. V odstavci 5 je stanoveno: „Jestliže osoby uvedené v odstavcích 3 a 4 živnostenskému úřadu doklady nepředloží nebo jimi neprokáží splnění podmínek pro provozování živnosti, živnostenské oprávnění jim nevznikne. V pochybnostech rozhodne o tom, zda podmínky provozování živnosti splněny jsou, živnostenský úřad.“ Pro zmíněné předkládání dokladů byla stanovena lhůta 9 měsíců od účinnosti živnostenského zákona, které nabyl dne 1. 1. 1992. U tohoto přechodného ustanovení lze konstatovat, že s plynutím času ztratilo na významu.

---

<sup>145</sup> Podle tohoto ustanovení: „Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“

## 24. Rozhodování pochybností v puncovníctví

Institut rozhodování v pochybnostech se nachází také v právní úpravě puncovníctví. Ustanovení § 27 odst. 4 zákona č. 539/1992 Sb., o puncovníctví a zkoušení drahých kovů (puncovní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „puncovní zákon“), říká, že „v pochybnostech, zda zboží podléhá puncovní kontrole, rozhodne Puncovní úřad“.

Ustanovení § 27 puncovního zákona stanoví výjimky z puncovní kontroly. Podle § 8 téhož zákona: „Puncovní kontrola spočívá ve zjištění a ověření ryzosti a předepsaného stavu zboží, které jsou stanoveny tímto zákonem. Výsledkem puncovní kontroly je úřední označení zboží puncovní značkou příslušné zákonné ryzosti (dále jen ‚puncovní značka‘) nebo jiným způsobem stanoveným tímto zákonem nebo jeho rozbití (§ 22 odst. 1).“

Podle § 27 odst. 1 až 3 puncovního zákona platí: „(1) Povinné puncovní kontrole nepodléhá a) zboží 1. smaltem úplně potažené, 2. u kterého má hmotnost drahého kovu vzhledem k hmotnosti ostatních použitých materiálů podřadný význam (např. pouhé uzávěry nebo obruby a úchyty kamenů, ouška), 3. o velmi nízké hmotnosti nepřevyšující limit uvedený v prováděcím předpise, b) cizí zboží propuštěné v celním řízení do celního režimu tranzitu, c) tuzemské zboží určené k propuštění do celního režimu vývozu, d) staré zboží uvedené v prováděcím předpise. (2) Zboží uvedené v odstavci 1 písm. c) může být předloženo k puncovní kontrole; má-li být takové zboží úředně označeno, musí vyhovovat podmínkám stanoveným tímto zákonem. (3) Puncovní kontrole nepodléhají české a zahraniční mince, a to ani tehdy, jsou-li součástí zboží, které této kontrole podléhá a jsou s ním volně spojeny.“

S ohledem na citovaná ustanovení puncovního zákona, respektive systematické zařazení rozhodování v pochybnostech o podléhání zboží puncovní kontrole, bude při tomto rozhodování posuzováno, zda dané zboží splňuje některou z uvedených výjimek z puncovní kontroly. Právní normu § 27 odst. 4 puncovního zákona nelze vnímat jako možnost Puncovního úřadu rozhodnout o tom, že zboží puncovní kontrole nepodléhá, aniž je splněna některá z výjimek podle § 27 odst. 1 až 3 puncovního zákona.

Rozhoduje Puncovní úřad. Ten je zřízen zákonem č. 19/1993 Sb., o orgánech státní správy České republiky v oblasti puncovníctví a zkoušení drahých kovů, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 53 puncovního zákona „pro řízení podle tohoto zákona platí obecné předpisy o správním řízení s odchylkami uvedenými v tomto zákoně“. Řízení je vedeno s právníčkou či fyzickou osobou, která vyrábí, prodává nebo jinak uvádí na trh výrobky z drahých kovů. S ohledem na standardně stručné znění předmětného ustanovení o rozhodování v pochybnostech, kdy není výslovně stanoveno, zda se rozhoduje na žádost či

z moci úřední, přicházejí v úvahu obě tyto možnosti. Již u jiných institutů rozhodování v pochybnostech bylo v této práci konstatováno, že není zpochybňována možnost úřadu rozhodnout pochybnosti také z moci úřední, když zákon kompetenci rozhodovat pochybnosti úřadu svěřuje a na jejich odstranění je veřejný zájem. Veřejný zájem je chráněn rovněž zákonem o puncovníctví, přičemž puncovní kontrola, jak byla její definice citována, je žádoucí a nezbytná pro řádné fungování nastaveného systému vztahujícího se k drahým kovům.



## 25. Rozhodování pochybností v metrologii

Na právní úpravu puncovníctví lze navázat právní úpravou metrologie, která rovněž využívá institut rozhodování v pochybnostech. V § 3 zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o metrologii“), který je nadepsaný „Měřidla“, je v odstavci 6 stanoveno: „V pochybnostech určí případné zařazení měřidla do některé z uvedených kategorií měřidel Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále jen ‚Úřad‘), v případě měřidel určených nebo používaných pro měření ionizujícího záření a radioaktivních látek v dohodě se Státním úřadem pro jadernou bezpečnost.“

Byť je v citovaném ustanovení hovořeno o kategorizaci měřidel, v odkazovaných předchozích odstavcích § 3 zákona o metrologii se hovoří o členění měřidel, a to následovně.

„(1) Měřidla slouží k určení hodnoty měřené veličiny. Spolu s nezbytnými pomocnými měřicími zařízeními se pro účely tohoto zákona člení na: a) etalony; b) pracovní měřidla stanovená (dále jen ‚stanovená měřidla‘); c) pracovní měřidla nestanovená (dále jen ‚pracovní měřidla‘); d) certifikované referenční materiály a ostatní referenční materiály, pokud jsou určeny k funkci etalonu nebo stanoveného nebo pracovního měřidla.

(2) Etalon měřicí jednotky anebo stupnice určité veličiny je měřidlo sloužící k realizaci a uchování této jednotky nebo stupnice a k jejímu přenosu na měřidla nižší přesnosti. Uchováváním etalonu se rozumí všechny úkony potřebné k zachování metrologických charakteristik etalonu ve stanovených mezích.

(3) Stanovená měřidla jsou měřidla, která Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen ‚ministerstvo‘) stanoví vyhláškou k povinnému ověřování s ohledem na jejich význam a) v závazkových vztazích, například při prodeji, nájmu nebo darování věci, při poskytování služeb nebo při určení výše náhrady škody, popřípadě jiné majetkové újmy, b) pro stanovení sankcí, poplatků, tarifů a daní, c) pro ochranu zdraví, d) pro ochranu životního prostředí, e) pro bezpečnost při práci, nebo f) při ochraně jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy.

(4) Pracovní měřidla jsou měřidla, která nejsou etalonem ani stanoveným měřidlem.

(5) Certifikované referenční materiály a ostatní referenční materiály jsou materiály nebo látky přesně stanoveného složení nebo vlastností, používané zejména pro ověřování nebo kalibraci přístrojů, vyhodnocování měřících metod a kvantitativní určování vlastností materiálů.“

Odstraňovány jsou tedy pochybnosti o zařazení měřidla podle popsaného členění. Podle § 24 odst. 1 věty první zákona o metrologii platí, že „na rozhodování podle tohoto zákona se vztahují obecné předpisy o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak“. A tento zákon nestanoví jinak, pokud jde o určení zařazení měřidla do kategorie v případě pochybností zmíněným Úřadem.

Jako dotčená osoba, respektive účastník řízení, přichází v úvahu výrobce, dovozce či uživatel měřidla. Ani v tomto zkoumaném případě rozhodování v pochybnostech není stanoveno, zda tak Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví činí z moci úřední nebo na žádost. Nicméně kompetence odstranit pochybnosti mu svěřena výslovně je, pročez, a to jak již bylo obdobně uvedeno u jiných oblastí veřejné správy, není případné vylučovat obě možnosti zahájení řízení.

V případě měřidel určených nebo používaných pro měření ionizujícího záření a radioaktivních látek je určeno, že odstraňování pochybností činí zmíněný Úřad v dohodě se Státním úřadem pro jadernou bezpečnost. Pro tuto dohodu není předepsaná forma. Není nezbytné vnímat ono ustanovení zákona jako povinnost uzavírat smlouvu, dostačující by měla být jakákoli forma součinnosti těchto správních orgánů při odstraňování pochybností, například vyjádření Státního úřadu pro jadernou bezpečnost pro potřeby rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví. Každopádně se jedná o projev součinnosti správních orgánů při odstraňování pochybností, jak se s tím lze setkat také u některých jiných oblastí veřejné správy, o nichž již bylo v této práci pojednáno.

Úvahy *de lege ferenda* pro rozhodování v pochybnostech o kategorizaci měřidla má autor této práce jen ve vztahu k oné předpokládané dohodě správních orgánů participujících na zařazení měřidla podle stanoveného členění. Současné právní úpravě dané správním řádem by více odpovídalo a efektivitě správního řízení včetně jeho rychlosti prospělo, kdyby bylo stanoveno, že Státní úřad pro jadernou bezpečnost vydává pro ony účely závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu.

## 26. Rozhodování pochybností v zeměměřictví

Také v oblasti zeměměřictví se lze setkat s právní úpravou rozhodování v pochybnostech.

Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zeměměřictví“), „v případě pochybností, zda jde o zeměměřickou činnost, rozhoduje Český úřad zeměměřický a katastrální (dále jen ‚Úřad‘)“. Toto ustanovení je provázáno s ustanovením § 3 odst. 1 písm. f) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zeměměřických a katastrálních orgánech“), podle něhož „Úřad rozhoduje v případě pochybností, zda jde o výkon zeměměřických činností“.

Úřadem se podle § 1 odst. 1 zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech rovněž rozumí Český úřad zeměměřický a katastrální. Ve vztahu k rozhodování pochybností o zeměměřické činnosti tento zákon v § 6 stanoví, že obecné předpisy o správním řízení se vztahují mimo jiné na rozhodování tohoto úřadu i ve věcech podle § 3 písm. f) téhož zákona. Podle § 3 odst. 2 zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech platí, že „Ministerstvo obrany při výkonu zeměměřických činností pro potřeby obrany státu plní obdobné úkoly jako Úřad“. Více se k rozhodování pochybností o zeměměřické činnosti z tohoto zákona nepodává a je třeba vycházet z obsahu zákona o zeměměřictví.

Hmotnou právní úpravu, pokud jde o zeměměřickou činnost, k nimž se může vázat rozhodování v pochybnostech, obsahuje právě zákon o zeměměřictví. Podle § 2 písm. a) tohoto zákona se rozumí „zeměměřictvím souhrn geodetických, fotogrammetrických a kartografických činností včetně technických činností v katastru nemovitostí“ a podle § 3 odst. 1 téhož zákona jsou zeměměřickými činnostmi „činnosti při budování, obnově a údržbě bodových polí, podrobné měření hranic územněsprávních celků a nemovitostí a dalších předmětů obsahu kartografických děl, vyhotovování geometrických plánů a vytyčování hranic pozemků, vyměřování státních hranic, tvorba, obnova a vydávání kartografických děl, standardizace geografického názvosloví, určení prostorových vztahů metodami inženýrské geodézie a dálkového průzkumu Země, vedení dat v informačních systémech zeměměřictví včetně dokumentace a archivace výsledků zeměměřických činností“.

Podle § 3 odst. 3 a 4 zákona o zeměměřictví jsou zeměměřické činnosti „oprávněny vykonávat pouze odborně způsobilé osoby“ a „za odborně způsobilou osobu k výkonu zeměměřických činností se považuje fyzická osoba s ukončeným středoškolským nebo vysokoškolským vzděláním zeměměřického směru“.

Ustanovení § 4 dále vymezuje zeměměřické činnosti ve veřejném zájmu, například budování, obnovu a údržbu bodových polí nebo vyhotovení nového souboru geodetických informací katastru nemovitostí a četné další. Zeměměřické činnosti ve veřejném zájmu, které vyžadují použití měřidel, mohou být vykonávány pouze s použitím měřidel splňujících požadavky podle zákona o metrologii. Proto se jeví jako vhodné v rámci této práce systematicky pojednat o rozhodování pochybností v zeměměřictví v návaznosti na takové pojednání ve vztahu k metrologii. Pro rozhodování pochybností o zeměměřické činnosti ovšem není relevantní skutečnost, zda jde o zeměměřickou činnost ve veřejném zájmu. Rozhodování v pochybnostech se vztahuje k zeměměřickým činnostem obecně. Vyplyvá to jak z citovaného znění ustanovení § 3 odst. 2 zákona o zeměměřictví, tedy prostého jazykového výkladu, tak ze systematického řazení onoho zákona, kdy § 3 se vztahuje k zeměměřickým činnostem obecně, § 4 jen k takovým činnostem ve veřejném zájmu a v § 5 jsou dále upraveny zeměměřické činnosti pro vlastní potřebu fyzických osob, právnických osob a orgánů státní správy.

S výkonem zeměměřických činností se pojí práva a povinnosti, například vstupu na nemovitosti podle § 7 zákona o zeměměřictví a další. Vykonávání zeměměřické činnosti bez odborné způsobilosti je přestupkem ve smyslu § 17a odst. 1 písm. e) zákona o zeměměřictví.

Rovněž podle § 19 zákona o zeměměřictví se obecné předpisy o správním řízení vztahují též na řízení podle § 3 odst. 2 téhož zákona, tj. na rozhodování v pochybnostech o zeměměřické činnosti.

S ohledem na vše uvedené je zcela zřejmé, že rozhodování v pochybnostech o zeměměřické činnosti probíhá v rámci správního řízení. To se vede před Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním, a to s odkazem na oba citované zákony. Jako účastník řízení přichází do úvahy osoba, která hodlá vykonávat nebo již vykonává činnost, o které jako zeměměřické jsou pochybnosti. Při budoucím vykonávání takové činnosti může jít o předběžnou otázku pro získání živnostenského oprávnění k vázané živnosti „Výkon zeměměřických činností“ podle přílohy č. 2 živnostenského zákona. Určení již vykonávané činnosti jako zeměměřické může být významné pro projednání již zmíněného přestupku.

Není výslovně stanoven způsob zahájení řízení v pochybnostech o zeměměřické činnosti, ale zjevně není vyloučena ani jedna z obou možností. Tedy na základě žádosti, typicky v případě, když dotčená osoba bude chtít takovou činnost vykonávat, nebo z moci úřední, typicky za účelem zodpovězení předběžné otázky relevantní pro řízení o přestupku.

Kritéria pro rozhodnutí takových pochybností nejsou ani v tomto případě zákonem výslovně dána. Absentuje relevantní judikatura, která by provedla výklad zákona v tomto směru a pomohla stanovit, z čeho vycházet při takové rozhodování. Český úřad zeměměřický a katastrální proto bude při odstraňování pochybností o zeměměřické činnosti vycházet především z definic zeměměřictví a zeměměřické činnosti, jak byly citovány.

*De lege ferenda* pro rozhodování v pochybnostech o zeměměřické činnosti je žádoucí výslovné uvedení možnosti Českého úřadu zeměměřického a katastrálního zahájit řízení také z moci úřední.

## 27. Rozhodování pochybností o poštovních službách

Právní úprava rozhodování v pochybnostech je dána rovněž zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poštovních službách“).

Podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách Český telekomunikační úřad „v pochybnostech rozhoduje, zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu, a to na žádost nebo z vlastního podnětu“.

Citované ustanovení lépe vyhovuje ústavně garantované zásadě zákonnosti, když zahájení řízení z moci úřední výslovně připouští. Rozhodováno je ve správním řízení a účastníkem řízení je provozovatel poskytující poštovní služby, respektive služby, o kterých jako poštovních existují pochybnosti. Ve vztahu k dané problematice existuje několik soudních rozhodnutí, jejichž závěry mohou pomoci se správnou aplikací citovaného ustanovení, jak následují.

Jedná se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016-71. V řešeném případě šlo o rozhodnutí podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách, kdy bylo žádáno posouzení, zda žadatelkou poskytované služby jsou službami poštovními, přičemž bylo navrhováno rozhodnutí, že se o poštovní služby nejedná. Český telekomunikační úřad stanovil, že služby nabízené žadatelkou jako zasílatelské služby v základním režimu, v režimu „Garantované doručení“, v režimu „Doručení do 12 hodin“ a v režimu „B2C“ podle všeobecných podmínek s platností od 1. 9. 2012 jsou poštovními službami.

Soud vycházel rovněž z práva Evropské unie, respektive z transpozice poštovní směrnice, a vyjádřil se následovně. „... zákon o poštovních službách dopadá pouze na poštovní služby (zahrnující zpravidla poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky), které jsou poskytovány na základě poštovní smlouvy, přičemž uzavření takové smlouvy musí být umožněno v zásadě každému, kdo o to projeví zájem.“

Dále soud mimo jiné konstatoval: „Zákon o poštovních službách vedle základních služeb dopadá také na další, konkrétně nevymezené poštovní služby. S ohledem na to, že i ty musí být dle § 1 odst. 2, § 4 a § 5 téhož zákona poskytnuty každému, může být jejich poskytovatelem opět jen tzv. určený poskytovatel všeobecných služeb, jímž je pouze Česká pošta, neboť nikomu jinému odpovídající licence (podle § 21 zákona o poštovních službách) udělena nebyla. Za současného stavu tak nelze zákon o poštovních službách uplatňovat vůči jinému subjektu působícímu na trhu s poštovními službami než České poště. ... Zatímco

s účinností do 30. 6. 2000 byl trh s poštovními službami výhradním odvětvím a pouze stát měl právo na něm působit (srov. právní úpravu dle zákona č. 222/1946 Sb., o poště), dnes již státu toto výhradní postavení nepřísluší. Na trh s poštovními službami a specificky pak na trh s balíkovými službami mohou vstoupit další subjekty a konkurovat České poště.“

Soud popsal také následky zpravidla spojené s rozhodováním v pochybnostech. „Pokud by na služby poskytované žalobkyni dopadal zákon o poštovních službách, plynula by žalobkyni z tohoto zákona řada povinností. Vedle povinnosti mít veřejně přístupné provozovny a způsobem umožňujícím dálkový přístup dostupné obchodní podmínky či povinnosti uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo o to v mezích obchodních podmínek projeví zájem, by žalobkyně musela respektovat další zákonné požadavky dle § 5 až § 16 a dle § 32a a násl. tohoto zákona. Musela by také splňovat podmínky podnikání v poštovním odvětví upravené v § 17 a násl. zákona o poštovních službách.“ S obdobnou argumentací soudu se lze setkat také při posuzování rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku, jak již byla popsána. Tedy se zdůrazněním, že je rozhodováno, zda na účastníka řízení dopadá příslušná právní úprava.

Tento citovaný rozsudek zamítnutím kasační stížností potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č.j. 11 A 197/2013-96. Právní věta zveřejněná podle tohoto rozsudku městského soudu na webových stránkách Nejvyššího správního soudu zní: „Nezbytným k uzavření poštovní smlouvy je projev vůle poskytovatele poskytnout služby každému (bez ohledu na jeho právní subjektivitu, právní formu či způsobilost) formou předpokládanou zákonem (zveřejněním poštovních podmínek v každému přístupné provozovně, pracovníky přijímajícími zásilky či zařízením, v němž jsou zásilky přijímány bez přímé součinnosti poskytovatele) a přijetí této nabídky kýmkoliv z neurčitého a nijak nespecifikovaného počtu osob (vůči nim jsou účinné poštovní podmínky), kdo se do provozovny (či k jinému zařízení) dostaví a podáním zásilky vyjádří vůli poštovní smlouvu uzavřít a splnit závazek za poskytnutí poštovní služby zaplatit dohodnutou cenu. Bez takového projevu vůle poskytovatele nelze hovořit o nabídce k uzavření poštovní smlouvy (pojmenovaný smluvní typ), tedy ani o její věcné náplni spočívající zpravidla (nikoliv výlučně) v podání, třídění přepravě poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání zásilky příjemci. Pouze z § 5 odst. 1 věta druhá bez společného výkladu s § 1 a § 4 nelze definici poštovní smlouvy dovodit. Ustanovení § 5 odst. 1 věta druhá právě a jen potvrzuje, že v případě kdy je způsobem uvedeným v § 4 odst. 1 a 2 deklarována poskytovatelem vůle přijmout poštovní podání, roztřídit je a dopravit prostřednictvím poštovní sítě adresátovi, může se jednat o poštovní smlouvu.“

V odůvodnění zmíněného rozsudku městského soudu se také uvádí: „Zasílatelství (živnost volná) tedy není provozováním poštovních služeb, tyto dva instituty je nutné nadále rozlišovat. V současné době zasílatelskou smlouvu upravuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).“

Předestřenou argumentaci soudů při výkladu ustanovení o rozhodování v pochybnostech o poštovní službě, kterou lze využít pro správnou aplikaci tohoto ustanovení, lze dále doplnit o závěry z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 21/2017-107. Jednalo se o rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru regulace komunikačních činností a poštovních služeb, z roku 2016, ve věci posouzení, zda služby, které žalobce poskytuje, jsou poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách, přičemž bylo rozhodnuto tak, že služby nabízené žalobcem pod názvem „GO! Europe“ a „GO! Worldwide“ jsou poštovními službami.

Tento rozsudek vychází rovněž z definice poštovní služby podle zákona o poštovních službách. „[38] Podle ustanovení § 1 odst. 2 téhož zákona je poštovní službou činnost prováděná podle poštovní smlouvy a za podmínek stanovených tímto zákonem. Poštovní služba zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Za poštovní službu se považuje i dodání poukázané peněžní částky.

[39] Podle ustanovení § 4 odst. 1 až 4 téhož zákona je provozovatel povinen zpřístupnit v každé své provozovně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup poštovní podmínky. Tímto zpřístupněním nabízí každému uzavření poštovní smlouvy. Provozovatel je povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje. Provozovateli nevzniká povinnost uzavřít poštovní smlouvu, jestliže jejím obsahem mají být také odchylky od práv a povinností, které se mají stát obsahem právního vztahu vzniklého z poštovní smlouvy, nebo jejich doplnění. Takovou poštovní smlouvu může provozovatel uzavřít, pokud je na takovou možnost v poštovních podmínkách upozorněno a pokud se těmito odchylkami a doplňky nezmění povaha nabízené poštovní služby. Provozovatel je oprávněn při uzavírání poštovní smlouvy požadovat, aby odesílatel prokázal, že poštovní zásilka a její úprava odpovídají poštovním podmínkám; není však povinen to zjišťovat.

[40] Podle ustanovení § 5 odst. 1, 2 téhož zákona se provozovatel poštovní smlouvou zavazuje odesílateli, že dodá poštovní zásilku nebo peněžní částku z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese, a odesílatel se zavazuje, není-li sjednáno jinak, uhradit provozovateli dohodnutou cenu. Za poštovní smlouvu se považuje



jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby. Provozovatel neodpovídá za nesplnění povinností podle poštovní smlouvy z příčin na straně příjemce nebo v důsledku plnění povinnosti uložené provozovateli tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem.“

Dále je v odůvodnění citovaného rozsudku městského soudu uvedeno rovněž následující. „Prvním momentem, od kterého se odvíjí podnikání v oblasti poštovních služeb, je poštovní smlouva. Provozovatel, jako osoba, která se rozhodla poskytovat poštovní služby, je povinen zpřístupnit v každé své provozovně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup poštovní podmínky. Tímto zpřístupněním poštovních podmínek nabízí každému uzavření poštovní smlouvy, je pak také povinen s touto osobou, tj. každým, poštovní smlouvu uzavřít. Provozovatel se poštovní smlouvou zavazuje dodat sjednaným způsobem zásilku adresátovi, odesílatel je povinen za to provozovateli uhradit dohodnutou cenu. Zpřístupněním provozovny každému deklaruje provozovatel vůli uzavřít právě poštovní smlouvu, tedy poskytnout poštovní službu komukoliv, kdo o její poskytnutí požádá.“ Nelze pouze z ustanovení § 5 odst. 1 věta druhá „bez společného výkladu s ustanovením § 1 a ustanovením § 4 definici poštovní smlouvy dovodit.“ „... žalobce uzavíral s příkazci smlouvy zasílatelské podle ustanovení § 601 obchodního zákoníku. ... zcela zjevně šlo o smlouvu zasílatelskou, nikoliv o smlouvu poštovní.“

„Výčet náležitostí uvedených v ustanovení § 1 odst. 2 věta druhá zákona je pouze demonstrativní (fakticky může být konstatováno, že poštovní službou je jakákoliv služba, která jeden nebo více rysů vůbec nevykazuje), na jeho základě nelze jednoznačně definovat obsah poštovní služby. Zásadní je proto ustanovení § 1 odst. 2, kde je jednoznačně uvedeno, že poštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy v návaznosti na ustanovení § 5 odst. 1 věta první zákona, kde jsou závazně uvedeny náležitosti poštovní smlouvy. Je-li v ustanovení § 5 odst. 1 věta druhá, uvedeno, že poštovní smlouva je jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby, je nutné opět přistoupit k definici poštovní služby, která je zásadně poskytována na základě poštovní smlouvy, tedy hodnotit zejména, zda se v konkrétním případě jedná o faktické poštovní služby nabízené provozovatelem ve smyslu zákona o poštovních službách a je nabízeno uzavření poštovní smlouvy způsobem upraveným zákonem o poštovních službách. ... Směrnice jednoznačně deklaruje nezbytnost liberalizace poštovních služeb v rámci řízeného otvírání poštovního trhu hospodářské soutěži. Poštovní trh má být tedy otevřen konkurenci, tedy osobám, které výslovně chtějí v odvětví poštovních služeb podnikat. Má-li být trh otevřen, pak výlučně těm, kdo konkurovat na poštovním trhu chtějí. Ze směrnice rozhodně nevyplývá, že by měla být násilně vnucena povinnost konkurovat dosavadním monopolním provozovatelům poštovních služeb

subjektům, které poštovní služby poskytovat nechtějí a podnikají v jiných oblastech, resp. využívají jiných zákonem aprobovaných smluvních typů.“

„... soud shrnuje, že v daném případě z obou předmětných rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá, že definice poštovní služby v zákoně o poštovních službách je nejednoznačná, resp. jedná se o definici kruhem. Pokud tedy služby, které poskytuje žalobce a další poskytovatelé obdobných služeb na trhu, mají být považovány za služby poštovní, tak je dle názoru soudu nutné a potřebné, aby zákon o poštovních službách tuto skutečnost stanovil zcela jednoznačně, což za dané právní situace není. Rovněž také nelze odhlédnout od toho, že stále v českém právním řádu existuje živnost zasílatelská, z čehož vyplývá, že stát tuto živnost uznává, a z toho důvodu nelze automaticky živnost zasílatelskou považovat za poštovní službu, když se dle názoru soudu jedná o dva různé instituty.“

V obou předestřených konkrétních případech tedy bylo v pochybnostech rozhodnuto, že se jedná o poštovní služby, avšak v rámci soudního přezkumu tato rozhodnutí neobstála. Z citovaných závěrů soudů vyplývá, k čemu všemu je třeba při rozhodování obdobných případů přihlídnout.

*De lege ferenda* stojí za úvahu zrušení tohoto institutu rozhodování v pochybnostech, neboť jej lze nahradit posouzením otázky, zda se jedná o poštovní službu, například v rámci řízení o přestupku. Ostatně správní orgán by v takových případech zůstal shodný, neboť Český telekomunikační úřad je příslušný podle § 37b odst. 1 zákona o poštovních službách projednávat přestupky.

## **28. Rozhodování pochybností v oblasti elektronických komunikací**

Působnost Českého telekomunikačního úřadu rozhodovat pochybnosti je dána rovněž právní úpravou elektronických komunikací. Jedná se o zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“).

Podle § 11 tohoto zákona nadepsaného „Zvláštní povinnosti“ platí toto: „(1) Zvláštními povinnostmi se rozumí a) povinnosti spojené s poskytováním univerzální služby podle dílu 6 této hlavy, b) povinnosti uvedené v § 51 odst. 5 až 7, 11 a 12, c) povinnosti týkající se přístupu k síti podle § 79 a 84, d) povinnosti týkající se systému podmíněného přístupu (§ 83), e) povinnosti uvedené v § 69a a v § 69b.

(2) Úřad je oprávněn uložit zvláštní povinnost podle odstavce 1 za podmínek stanovených zákonem odděleně od podmínek uvedených ve všeobecném oprávnění a po konzultaci podle § 130 a popřípadě i podle § 131. Pokud Úřad zvláštní povinnost uložil, přechází tato povinnost na právního nástupce povinné osoby. V případě pochybností o tom, zda a v jakém rozsahu přešla zvláštní povinnost na právního nástupce, rozhodne o těchto skutečnostech Úřad.

(3) Informace o uložení zvláštních povinností Úřad uveřejní.“ Označení „Úřad“ je legislativní zkratka právě pro Český telekomunikační úřad podle § 3 odst. 1 citovaného zákona.

Jedná se tedy o rozhodování v pochybnostech o přechodu oné zvláštní povinnosti na právního nástupce povinné osoby. Nikoli například o rozsahu zvláštní povinnosti povinné osoby, jak by k tomu celé znění § 11 zkoumaného zákona mohlo svádět, a to i při srovnání s jinými již citovanými zákonnými ustanoveními o rozhodování v pochybnostech, kdy je posuzována právě povinnost a její rozsah. Zde je tomu pouze ve vztahu k právnímu nástupci. Jde tedy o specifické rozhodování o pochybnostech v tom, že řeší povinnosti právního nástupce.

Že je rozhodováno ve správním řízení, vyplývá z vlastního textu citovaného ustanovení a ustanovení § 122 zákona o elektronických komunikacích o vztahu ke správnímu řádu nestanoví jinak. Účastníkem řízení bude onen právní nástupce, v případě existence „právního předchůdce“ není vyloučeno ani jeho dotčení na právech a povinnostech, potažmo jeho účast v řízení.

Zmíněné zvláštní povinnosti souvisejí například s univerzální službou podle dílu 6 hlavy III části první zákona o elektronických komunikacích nebo s podniky s významnou tržní silou, respektive například v těchto souvislostech jsou zvláštní povinnosti ukládány. Pro rozhodnutí pochybností je tedy nezbytné zohlednit rovněž tuto hmotnou právní úpravu, materii elektronických komunikací podobně, jak tomu bylo i u ostatních již uvedených příkladů rozhodování v pochybnostech. Relevantnost je dána potřebou posouzení, zda právní nástupce povinné osoby splňuje předpoklady být právním nástupcem i v rozsahu zvláštních povinností.

Předchozí právní úprava v této oblasti neznala rozhodování v pochybnostech. *De lege ferenda* lze považovat za žádoucí, aby bylo s ohledem na zásadu zákonnosti stanoveno výslovně, že ony pochybnosti lze odstraňovat jak na žádost, tak z moci úřední.

## 29. Rozhodování pochybností v oblasti nouzových zásob

S rozhodováním správního orgánu v pochybnostech se lze setkat také v oblasti nouzových zásob, a to ropy a ropných produktů. Právní úprava je dána zákonem č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů.

V § 3 odst. 3 tohoto zákona je ke skladování nouzových zásob stanoveno následující. „Skladovací zařízení, produktovody a ropovody jsou k zajištění jejich bezpečného a spolehlivého provozu, k ochraně života, zdraví a majetku osob a k zamezení nebo zmírnění účinků jejich případných havárií chráněny ochrannými pásmy. Ochranné pásmo tvoří prostor, jehož hranice jsou vymezeny svislými plochami vedenými ve vodorovné vzdálenosti 150 m na všechny strany od půdorysu těchto zařízení. Ochranné pásmo vzniká dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby nebo společného povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje anebo vydáním územního souhlasu s umístěním stavby, pokud není podle stavebního zákona vyžadován ani jeden z těchto dokladů, potom dnem uvedení těchto zařízení do provozu. Ochranné pásmo skladovacího zařízení, produktovodu a ropovodu zaniká jeho trvalým vyřazením z provozu nebo odstraněním stavby; v pochybnostech o tom, zda ochranné pásmo zaniklo, rozhoduje na žádost vlastníka pozemku nebo stavby dotčené ochranným pásmem Správa.“

„Správa“ je legislativní zkratka podle § 2 odst. 2 citovaného zákona pro Správu státních hmotných rezerv.

Rozhodování pochybností v této oblasti bylo do citovaného ustanovení zákona vloženo s účinností teprve ode dne 1. 1. 2016, a to v souvislosti s doplněním ustanovení ohledně zániku ochranného pásma. Rozhodovány jsou pouze pochybnosti ohledně zániku ochranného pásma. Posuzováno bude především, zda došlo k trvalému vyřazení z provozu skladovacího zařízení, produktovodu nebo ropovodu, respektive zda jako stavby byly odstraněny.

Rozhodováno je ve správním řízení, které je zahajováno pouze na žádost. Žádost mohou podat vlastník pozemku nebo vlastník stavby dotčení ochranným pásmem. Dále jako účastník řízení přichází z důvodu dotčení na svých právech v úvahu provozovatel skladovacího zařízení, produktovodu a ropovodu, kterážto zařízení měla být údajně zaniklým ochranným pásmem chráněna.

Jakkoli lze hodnotit jako žádoucí doplnění právní úpravy oblasti nouzových zásob o ustanovení ohledně zániku ochranného pásma, otázkou je, zda je nezbytné ustanovení

o rozhodování v pochybnostech o tomto zániku. Současná právní úprava předpokládá zahájení takového řízení toliko na žádost, protože je blízka řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, jak o něm již bylo pojednáno. Nepochybně by vlastník pozemku či stavby dotčené ochranným pásmem mohl tohoto institutu správního řádu využít, kdyby neexistovala speciální právní úprava rozhodování v pochybnostech. Avšak kdyby taková speciální právní úprava nebyla, nebyla by z ostatních ustanovení citovaného zákona jednoznačná příslušnost Správy státních hmotných rezerv tuto otázku rozhodnout. S ohledem na popsání se jeví posuzovaná právní úprava rozhodování v pochybnostech ohledně zániku ochranného pásma jako nezbytná.

### **30. Rozhodování pochybností v rámci vysokého školství**

Také zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), zná problematiku rozhodování správních orgánů v pochybnostech.

Jedná se o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, kdy § 89 zákona o vysokých školách stanoví:

„(1) Na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice: a) ministerstvo, jestliže je Česká republika vázána mezinárodní smlouvou se zemí, kde je zahraniční vysoká škola zřízena a uznána, a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno, b) v ostatních případech veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program.

(2) V pochybnostech určí příslušnost veřejné vysoké školy ministerstvo nebo rozhodne o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části samo.

(3) Veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací.

(4) Ustanovení odstavců 1 až 3 platí obdobně pro jednotlivou zkoušku vykonanou na vysoké škole v zahraničí, nejde-li o společný studijní program s vysokou školou podle tohoto zákona.“

Pod označením „ministerstvo“ „se skrývá“ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, jak vyplývá z legislativní zkratky v § 15 odst. 6 zákona o vysokých školách.

Ke správnému pochopení a aplikaci citovaného ustanovení může pomoci existující judikatura správních soudů vztahující se k dané problematice. Uvést lze závěry zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 3 As 227/2017-53.

Šlo o rozhodnutí Ostravské univerzity v Ostravě z roku 2014, kterým tímto správním orgánem prvního stupně byla zamítnuta žádost žadatelky o uznání zahraničního (běloruského) vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. O uznání bylo žádáno za účelem výkonu zaměstnání v České republice jako lékař-hygienik, epidemiolog. Univerzita Karlova usnesením podle § 12 správního řádu postoupila žádost Ostravské univerzitě v Ostravě s odůvodněním, že není správním orgánem věcně příslušným k řízení, neboť neuskutečňuje žádný magisterský studijní program v oblasti zdravotní prevence a hygieny, naopak Ostravská univerzita má nyní studijní programy zaměřené na ochranu veřejného zdraví.

Nejvyšší správní soud přijal v rámci odůvodnění rozsudku následující závěry. „... klíčovým pro posouzení sporné otázky věcné příslušnosti veřejné vysoké školy je výklad § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, jenž je chápán jako ustanovení kompetenční, a jeho vztah k § 90 odst. 5 tohoto zákona, jenž slouží k vydání rozhodnutí ve věci samé.“

Postup ministerstva jako žalovaného soud přitom posoudil i s ohledem na citované ustanovení rozhodování v pochybnostech podle § 89 odst. 2 zákona o vysokých školách a vyhodnotil takto: „... sám věcnou podstatu sporu velmi obsáhle a podrobně posoudil a v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlil, proč nelze zahraniční vysokoškolské vzdělání dosažené stěžovatelkou uznat. V obecné rovině stojí rozhodnutí žalovaného na tezi, že mezi studijním oborem ‚Všeobecné lékařství‘ na lékařské fakultě Ostravské univerzity v Ostravě a studijním oborem ‚Zdravotní prevence‘ absolvovaným žalobkyní na Běloruské státní lékařské univerzitě v Minsku existují podstatné rozdíly v obsahu i rozsahu studijních programů, přičemž státní závěrečné zkoušky z klinických předmětů a všechny praxe z nestátnicových předmětů, které stěžovatelka neabsolvovala, jsou významnou součástí porovnávaného studijního oboru jak Ostravské univerzity v Ostravě, tak i Univerzity Karlovy v Praze.“

Jak je zcela zřejmé, soud neposuzoval výsledek postupu odstraňování pochybností podle § 89 odst. 2 zákona o vysokých školách, byť toto ustanovení výslovně zohlednil, nýbrž rozhodnutí ve smyslu postupu podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Nešlo tedy o správní úkon, kterým by ministerstvo v pochybnostech určilo veřejnou vysokou školu příslušnou k uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Právě toto určení příslušnosti veřejné vysoké školy by bylo pravým rozhodnutím pochybností, jak je o nich pojednáno v této práci.

Pozoruhodné je, že zákonodárce zde výslovně předpokládá také možnost, že pochybnosti odstraňovány nebudou a ministerstvo pak rozhodne samo. *De facto* tak určí svou příslušnost a rozhodne za stavu pochybností. V tomto se toto odstraňování pochybností odlišuje od ostatních případů rozhodování v pochybnostech, jak byly v této práci popsány.



## **31. Celkové vyhodnocení případů rozhodování správních orgánů v pochybnostech**

Na základě v této práci popsaných obecných poznatků o rozhodování správních orgánů v pochybnostech a na to navazující vyhodnocení jednotlivých případů takového rozhodování v různých oblastech veřejné správy lze provést celkové vyhodnocení, jak následuje.

Předně lze konstatovat, že nemůže být sporu o významnosti rozhodování v pochybnostech. Jedná se o desítky případů výskytu tohoto institutu, jehož aplikace představuje citelné zásahy do sféry dotčených osob, respektive vliv na jejich práva a povinnosti. Rozhodnutí ve svém důsledku závazně deklaruje, jaká práva a povinnosti dopadají anebo nedopadají na dotčenou osobu.

Rozhodování v pochybnostech má historické kořeny. Právo na území dnešní České republiky zná takové autoritativní odstraňování pochybností již od druhé poloviny devatenáctého století. Nejedná se ovšem pouze o právní institut český. Zná jej rovněž zahraniční právní úprava.

Rozhodování v pochybnostech představuje svébytný institut správního práva. Je nezbytné jej odlišovat od jiných institutů, byť jde o takové, které do určité míry představují i možnost nahrazení rozhodování v pochybnostech, jako je institut rozhodování o určení prvního vztahu. Rovněž je nutné nezaměňování s instituty, jakým například je v lesním zákoně vedle rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku (s deklaratorními účinky) rozhodování o prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa (s konstitutivními účinky).

Rozhodování v pochybnostech není komplexně upraveno v jednom zákoně, například jako je tomu ve správním řádu u zmíněného rozhodování o určení právního vztahu. Je obsaženo v jednotlivých zvláštních zákonech regulujících oblasti veřejné správy, kde zákonodárce shledal nezbytnost použití tohoto institutu, a lze jej nalézt i ve správním řádu například ohledně rozhodování pochybností o účastenství v řízení.

Z obecného pohledu lze identifikovat společné prvky pro tento institut. Jedná se o institut, jehož ukotvení lze provést v rámci obecné části správního práva, byť se vyskytuje ve zvláštních částech správního práva. Nejčastěji v právu životního prostředí, ale i ve stavebním právu, živnostenském právu atd.

Jak potvrzuje rovněž judikatura správních soudů, je rozhodování v pochybnostech nezbytné i ve veřejném zájmu. Pochybnosti je třeba odstranit a nastolit právní jistotu. Možnost rozhodnout v pochybnostech není také proto zpochybňována ani v případech, kdy

zákon sice svěřuje správnímu orgánu kompetenci pochybnosti odstranit, nestanoví však výslovně, že se tak může stát jak na žádost, tak i z moci úřední, ale správní orgán přitom sám koná.

S odkazem na ústavněprávní souvislosti takového rozhodování, zejména pak na zásadu zákonnosti, lze jednoznačně doporučit, aby zákonodárce svěřoval zákonem správním orgánům možnost rozhodovat v pochybnostech i z moci úřední explicitně, nikoli jen implicitně. Inspirovat se přitom lze také v zahraniční právní úpravě, například zmíněná ustanovení z rakouské právní úpravy výslovně uvádějí, že rozhodováno může být na žádost i z moci úřední.

Rovněž s odkazem na ústavněprávní souvislosti, a to že každý může činit, co zákon nezakazuje, nelze dotčené osobě bránit v iniciaci řízení o odstranění pochybností. V žádné ze zkoumaných oblastí veřejné správy není zakázáno takovou žádost podat. Spíše výjimečně je rozhodování v pochybnostech koncipováno jako pouze na žádost, a to při posuzování vlivů na životní prostředí, v oblasti živnostenského podnikání a v oblasti nouzových zásob. Možnost podat žádost o takové rozhodnutí nelze dotčené osobě upřít. A to ani v situaci, jaká je v oblasti vodního hospodářství, kde je ustanovení zákona tradičně vykládáno tak, že v pochybnostech podle vodního zákona se rozhoduje „pouze“ z moci úřední.

O rozhodování v pochybnostech je v této práci pojednáno, jak již bylo uvedeno, v širším slova významu rozhodování, tedy ať má výsledný správní úkon jakoukoli formu. Ve většině případů ovšem převažuje rozhodování ve správním řízení, kdy výsledkem je správní akt v podobě správního rozhodnutí. Mezi výjimky patří například posuzování vlivů na životní prostředí, kdy se vydává vyjádření. Výsledná forma správního rozhodnutí s možným navázáním soudního přezkumu je pro takové rozhodování velmi žádoucí, ba dokonce jediná správná, neboť závazně deklaruje, jaká práva a povinnosti na dotčenou osobu dopadají. Důsledky rozhodnutí v pochybnostech mohou být značné a projevovat se i v jiných oblastech práva, respektive oblastech života dotčené osoby. Zmínit lze například rozhodnutí v pochybnostech o charakteru pozemku a jeho dopady i do daňové sféry.

Institut rozhodování v pochybnostech je nenahraditelný. Byť lze pochybnosti odstranit rovněž v řízení o určení právního vztahu, kdy existence pochybností může být jedním z důvodů, pro které by bylo v onom řízení nezbytné rozhodnout, může se to týkat pouze rozsahu případů, kdy o odstranění pochybností dotčená osoba žádá. Výjimkou jsou jen případy, kdy je rozhodování o určení právního vztahu vyloučeno, neboť lze věc řešit vydáním osvědčení či v rámci jiného správního řízení, jak o tom bylo pojednáno například při rozhodování pochybností v živnostenském podnikání. Pochybnosti je ovšem třeba

odstraňovat i ve veřejném zájmu a z moci úřední. To řízení o určení právního vztahu neumožňuje. Ostatně nelze podobné obecné ustanovení o možnostech správních orgánů rozhodovat v pochybnostech i z moci úřední ani doporučit. Zásahy státu je žádoucí směřovat jen tam, kde je to důvodné, aby nemohlo dojít k nežádoucím či nepřiměřeným zásahům do práv dotčených osob. Proto je rozhodování v pochybnostech obsaženo v jednotlivých zákonech, kde se výskyt takové potřeby předpokládá, přičemž je zde připuštěna i možnost zásahu státu z jeho vlastní iniciativy.

Předpokladem rozhodování v pochybnostech by měla být pochybnost ve smyslu její objektivní existence. Tedy pochybnost existující nezávisle na vnímání dotčené osoby, nýbrž vnímané rovněž rozhodující úřední osobou, jakož ostatně i dalšími osobami. Například pochybnosti o charakteru pozemku, kdy faktický stav neodpovídá stavu evidenčnímu (katastrálnímu), nebo pochybnosti o věci jako odpadu, byť zde se existence odpadu presumuje.

V recentní právní úpravě, jak byla zkoumána, tomu tak ovšem ne vždy je. Tedy ne vždy je řešena skutečná objektivní pochybnost. Například v nové právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí se předpokládá vnímání pochybností pouze na straně žadatele a příslušný úřad ji už mít nemá a má se autoritativně vyjádřit k zařazení záměru pro účely posuzování. V jiných případech má být výsledkem rozhodování v pochybnostech rozhodnutí o povinnosti dotčené osoby, respektive stanovení povinnosti, ale pro takové rozhodování se jeví jako krajně nevhodné použití institutu deklaratorního rozhodování v pochybnostech, když by mělo být rozhodováno s konstitutivními účinky. U těchto jednotlivých případů toto v této práci bylo uvedeno i s doporučením pro budoucí právní úpravu.

Lze taktéž konstatovat, že institut rozhodování v pochybnostech je v některých případech nadužíván nebo není pro situaci, kterou má právně ošetřit, vhodný. Například v případě pochybností, které je nezbytné odstranit pro účely řízení o žádosti o povolení určité činnosti nebo pro řízení o přestupku, je efektivnější odstranění těchto pochybností přímo v tomto řízení, nikoli vedení samostatného řízení, zpravidla s výsledkem rozhodnutí předběžné povahy. K tomu ovšem musí být splněn předpoklad, že příslušný k rozhodnutí v pochybnostech i k onomu povolovacímu či přestupkovému řízení bude stejný správní orgán, který pak pochybnosti vypořádá jako předběžnou otázku v rámci odůvodnění konečného rozhodnutí ve věci. Jelikož jde vždy o stejnou oblast veřejné správy a i na různých správních orgánech v rámci této oblasti veřejné správy lze předpokládat odborně způsobilé úřední osoby pro taková rozhodnutí, jde pouze o nastavení fungování veřejné správy v té které oblasti veřejné správy zákonodárcem. Jinak vyjádřeno, je zde prostor pro zefektivnění fungování

veřejné správy, pokud by pro jeden správní orgán existovalo zákonné zmocnění pochybnosti odstranit současně v řízení o povolení činnosti či v řízení o přestupku.

Dosavadní poznatky o rozhodování v pochybnostech by měly být významné také pro tvůrce právních předpisů, a to ať již při úpravě právních předpisů stávajících, tak při přípravě právních předpisů nových. Autor práce se domnívá, že právě postupně se vyvinuvší judikatura správních soudů k případům rozhodování v pochybnostech, jakož i navazující podané ústavní stížnosti, mohou být dostatečným impulsem pro zákonodárce k reakci v podobě přehodnocení využívání institutu rozhodování o pochybnostech v případech, kde to není zcela vhodné či je to nadbytečné.

Pro budoucí právní úpravu je každopádně žádoucí, aby byly zohledněny závěry správních soudů, které s precedenčními účinky vykládají dosavadní strohou právní úpravu. Strohost je institutu rozhodování v pochybnostech vlastní, a to nejen v české právní úpravě, ale i v zahraničí. V české právní úpravě je výjimkou ze zvyklosti takto právně upravovat rozhodování v pochybnostech pouze právní úprava v oblasti léčiv.

Beze změny právní úpravy, která by reflektovala závěry správních soudů, je nezbytné, a to zejména při rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku, ale i v jiných oblastech veřejné správy, využívat judikáty správních soudů, které se vztahují k dané problematice, pracovat s nimi. Bez oněch zobecnitelných závěrů není správné uchopení institutu rozhodování v pochybnostech již možné. Protože adresáty právních norem nejsou jen právně erudované osoby, měla by právní úprava v plném rozsahu vyplývat přímo z příslušného právního předpisu a na základě této idey jsou v této práci formulovány závěry stran úvah *de lege ferenda*. Nejde přitom o návrhy příliš podrobné právní úpravy, ale například takové základní pravidlo, že při rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku se vychází z jeho skutečného stavu, by mělo vyplývat přímo ze zákona (jak je tomu například v rakouské právní úpravě), nenasvědčují-li jiné skutečnosti opakem.

## Závěr

V úvodu této práce předestřené výchozí myšlenky a otázky byly v rámci této práce vyhodnoceny a zodpovězeny. Je tak učiněno nejprve obecně, a to včetně zohlednění historických souvislostí této právní úpravy a odpovídající právní úpravy v zahraniční a včetně formálně procesních souvislostí této problematiky, vlivu judikatury správních soudů a existujících rozhodnutí Ústavního soudu k této problematice, jakož i ústavněprávní konformity a případných návrhů na změnu právní úpravy. Následně jsou v této práci identifikovány konkrétní případy rozhodování v pochybnostech v rámci právní úpravy České republiky, přičemž tyto jsou vyhodnoceny pomocí poznatků získaných v již popsanych souvislostech a v obdobné struktuře jako u obecného vyhodnocení této problematiky. Pozornost je přitom věnována také tomu, zda je volba institutu rozhodování v pochybnostech provedená pro ten který případ zákonodárcem vhodná pro řešení dané situace, popřípadě který jiný institut správního práva než rozhodování v pochybnostech by byl pro předpokládanou situaci vhodnější, eventuálně zda je vůbec důvodná potřeba samostatného rozhodování pochybností.

Obecné vyhodnocení problematiky rozhodování v pochybnostech je provedeno především na případu rozhodování pochybností o charakteru pozemku. K tomuto rozhodování v pochybnostech existuje nejvíce pramenů, respektive poměrně četná a postupným vývojem propracovaná judikatura správních soudů s precedenčními výkladovými pravidly.

Bylo potvrzeno, že rozhodování v pochybnostech má historické kořeny a jde o svébytný institut správního práva, který lze odlišit od jiných. Rozhodování v pochybnostech má velmi četný výskyt v rámci jednotlivých zákonů České republiky a zná jej také zahraniční právní úprava. Přestože jde o problematiku právní vědou dosud spíše opomíjenou, jedná se o materii zajímavou a významnou pro právní vědu i pro právní praxi. Jedná se o problematiku stále aktuální, prakticky uplatňovanou.

Právní úprava rozhodování pochybností je zpravidla velmi stručná. Kusou právní normu provádí až správní praxe, respektive pravidla rozhodování pochybností dotváří judikatura správních soudů.

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 zvláštních zákonech a vést rovněž k ústavně konformnímu výsledku ve věci.

Pokud jde o dosavadní procesní instituty související s rozhodováním pochybností, jeví se jako dostatečné. Avšak při rozhodování pochybností vyvstávají mnohé otázky při použití některých procesních institutů. V této práci bylo blíže pojednáno zejména o potřebě rozlišovat situace, kdy řízení o pochybnostech je zahajováno na žádost a kdy z moci úřední, a to podle osoby podatele a jeho vztahu k předmětu řízení. Potažmo bylo pojednáno o vymezení účastníků řízení o rozhodování v pochybnostech.

Rozhodování v pochybnostech by mohlo představovat riziko zneužívání práva a obcházení zákona. Například u rozhodování pochybností o charakteru pozemku na toto upozornila a reagovala i judikatura správních soudů. Pochybnosti je proto třeba rozhodovat na základě pečlivě shromážděných podkladů a zjištění provedených v rámci dokazování, a to jak o stavu věci současném, tak i minulém. Tato práce shrnula dosavadní poznatky o této problematice, na základě nichž byl stanoven postup rozhodování správních orgánů o pochybnostech, který je souladný s právní úpravou a eliminuje související případné riziko zneužívání práva a obcházení zákona.

Zjištění obsažena v této práci potvrdila úvodní předpoklad a požadavek o využitelnosti této práce pro teoretické poznání zkoumané právní úpravy i pro praxi. Užitečné jsou závěry této práce nejen pro správní orgány, potažmo i správní soudy, ale i pro fyzické osoby a právnické osoby, jichž se zkoumaná problematika týká. Například tedy pro vlastníky pozemků z pohledu rozhodování pochybností o charakteru pozemku, pro vlastníky movitých věcí z pohledu rozhodování pochybností o věci jako odpadu atd. Výsledky práce lze využít také pro zákonodárnou činnost, zejména pokud jde o návrhy budoucí právní úpravy.

Například ve vztahu k právní úpravě rozhodování pochybností o charakteru pozemku je žádoucí do budoucna zvážit změnu zákona spočívající v zohlednění závěrů dosavadních soudních rozhodnutí. 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, i když 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.

Takto konkrétně soudy dotvořená pravidla rozhodování pochybností je žádoucí zohlednit *de lege ferenda*, tj. změnit v tomto smyslu zákon, který by tím neztratil nic na své abstraktnosti a obecnosti, obsahoval by však pravidla, která nyní působí jen silou precedentů. Takto jsou dnes tato pravidla 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.

Při tvorbě doplnění stávající právní úpravy se lze inspirovat i zahraniční právní úpravou. Například rakouskou, kdy moc zákonodárná zákonnou úpravou dává bližší pravidla pro postup správních orgánů a jejich úvahu ve věci, potažmo pro úvahu moci soudní, a to tím, že přímo stanoví relevantnost skutečného stavu „lesního“ pozemku.

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.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

- 1) DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon - Komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 304 s. ISBN 978-80-7357-425-3.
- 2) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- 3) HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon*. III. vydání s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Praha: SONDY, s.r.o., 2015. 319 s. ISBN 978-80-86846-57-6.
- 4) HOŘENOVSKÝ, Jan. Doktrína soudcovského rozhodování *judicial restraint*. *Správní právo. Legislativní příloha*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník XI, č. II/2019, s. XLII - LIV. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).
- 5) JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Právní vztahy k dřevinám – praktický průvodce*. Vydání první. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2016. 168 s. ISBN 978-80-271-0112-2.
- 6) JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád - Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 616 s. ISBN 978-80-7179-784-5.
- 7) JIRÁSKOVÁ, Ivana, SOBOTKA, Michal. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. 482 s. ISBN 80-7201-561-3.
- 8) KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 428 s. ISBN 978-80-7552-331-0.
- 9) KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8.
- 10) MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon. Komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s. ISBN 978-80-7357-985-2.
- 11) MATES, Pavel. Dokazování podle nového správního řádu. *Moderní obec*. Praha: Profi Press s.r.o., 2/2005. ISSN 1214-9764. Dostupné z <https://moderniobec.cz/dokazovani-podle-noveho-spravniho-radu/>.
- 12) PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 368 s. ISBN 978-80-7502-053-6.
- 13) PETR, Bohuslav a kol. *Zákon o myslivosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 300 s. ISBN 978-80-7478-781-2.



- 14) PETRMICHL, Václav. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. In *Jurisprudence*, číslo 2/2018, str. 3-13. ISSN 1802-3843.
- 15) PRŮCHOVÁ, Ivana. Rozhodování „v pochybnostech“ jako nástroj právní jistoty na příkladu pozemků zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa. In *Pocta Karlu Schellemu k 60. narozeninám*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing, 2012. 1248 s. ISBN 978-80-7418-144-3.
- 16) SCHANTL, Gertrud. Die Dissertation Die beitragspflichtige bzw. beitragsfreie Verwendung von Baurestmassen, Erdaushub und Bodenaushubmaterial im Hinblick auf die Bestimmungen des Altlastensanierungsgesetzes (AISAG). Graz: KARL-FRANZENS-UNIVERSITÄT GRAZ, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Oktober 2008. 227 s.
- 17) SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s. ISBN 978-80-7380-688-0.
- 18) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- 19) SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1320 s. ISBN 978-80-7400-590.
- 20) SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9.
- 21) SOVA, Aleš. Institut správního práva rozhodování pochybností ve vztahu ke globalizované společnosti. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 43 – 48. ISBN 978-80-88266-32-7. Dostupné z <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2018/>.
- 22) SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku podle judikatury správních soudů. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 1/2019, s. 19 – 28. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).
- 23) SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 4/2019, s. 236 – 248. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).
- 24) SOVA, Aleš. Rozhodování správních orgánů o pochybnostech může vést k obcházení zákona a zneužívání práva. *Kanketsu*. 1. 12. 2017. Dostupné z [https://www.kanketsu.cz/clanek/rozhodovani-spravnich-organu-o-pochybnostech-muze-vest-k-obchazeni-zakona-a-zneuzivani-prava\\_171201231757.htm](https://www.kanketsu.cz/clanek/rozhodovani-spravnich-organu-o-pochybnostech-muze-vest-k-obchazeni-zakona-a-zneuzivani-prava_171201231757.htm).

- 25) SOVA, Aleš. Shrnutí pravidel rozhodování pochybností o PUPFL podle judikatury. *Lesnická práce. Časopis pro lesnicko-dřevařskou vědu a praxi*. Kostelec nad Černými lesy: Lesnická práce s.r.o., ročník 98, únor 2019, s. 32 – 34. ISSN 0322-9254. Dostupné z [www.lesprace.cz](http://www.lesprace.cz).
- 26) SOVA, Aleš. Ústavněprávní souvislosti rozhodování správních orgánů v pochybnostech. *Soutěžní práce soutěže ve studentské vědecké a odborné činnosti*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019.
- 27) SOVA, Aleš. Ústavněprávní souvislosti rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LIII, č. 1/2020, s. 34 – 50. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).
- 28) SOVA, Aleš. Výzvy demokracie pro rozhodování správních orgánů o pochybnostech. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 24 – 30. ISBN 978-80-88266-32-7. Dostupné z <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2019/>.
- 29) STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 532 s. ISBN 978-80-7552-229-0.
- 30) TUREČEK, Karel a kol. *Zákon o vodách*. 2. vydání se změnami reformou veřejné správy. Praha: SONDY, s.r.o., 2003. 611 s. ISBN 80-903134-3-4.
- 31) VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- 32) VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 992 s. ISBN 978-80-7552-557-4.
- 33) WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2012. 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

### **Právní informační systémy**

- 1) BECK-ONLINE. *Právní informační systém Beck-online*. [cit. 29. 2. 2020]. Dostupné z <https://www.beck-online.cz/>.
- 2) CODEXIS. *Právní informační systém Codexis*. [cit. 10. 8. 2019]. Dostupné z <https://www.codexisonline.cz/>.
- 3) ZÁKONY PRO LIDI. *Sbírka zákonů*. [cit. 29. 2. 2020]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/>.

## Právní předpisy

- 1) 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).
- 2) 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.
- 3) Císařský patent č. 146/1854 ř. z., Obecný horní zákon, ve znění ke dni 1. 1. 1930, dostupný z <https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=27&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- 4) Císařský patent č. 250/1852 ř. z., jímž se vydává lesní zákon.
- 5) Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie - Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) - Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) - Protokoly - Přílohy - Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007 - Srovnávací tabulky. 2012/C 326/01. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 0001 – 0390, dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
- 6) Land Registry Act 1862, Anglie, dostupný z <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/25-26/53/contents>.
- 7) Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění pozdějších sdělení.
- 8) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.
- 9) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění.
- 10) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění.
- 11) Vládní nařízení č. 55/1951 Sb., o rozšíření plochy orné půdy a zajištění půdy pro zemědělskou výrobu.

- 12) Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.
- 13) Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.
- 14) 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.
- 15) Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt, vom 21. April 1998. (GVBl. LSA 1998 S. 186, 1999 S. 120; 2000 S. 203, 526; 2001 S. 132; 27.08.2002 S. 372 02; 16.07.2003 S. 158 03; 22.12.2004 S. 852 04; 15.04.2005 S. 208 05). Gl.-Nr.: 753.4.
- 16) Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG. 1959. StF: BGBl. Nr. 215/1959 (WV). Znění ke dni 10. 6. 2019, dostupné z <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010290>.
- 17) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 18) Zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství.
- 19) Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- 20) Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- 21) Zákon č. 19/1993 Sb., o orgánech státní správy České republiky v oblasti punčovnictví a zkoušení drahých kovů, ve znění pozdějších předpisů.
- 22) Zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.
- 23) Zákon č. 24/1972 Sb., o organizaci a o rozšíření dozoru státní báňské správy.
- 24) Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů.
- 25) Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ve znění pozdějších předpisů.
- 26) Zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon).
- 27) Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 28) Zákon č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.
- 29) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 30) Zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.
- 31) Zákon č. 61/1977 Sb., o lesích.

- 32) Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.
- 33) Zákon č. 62/1952 Sb., o rybářství.
- 34) Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.
- 35) Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.
- 36) Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.
- 37) Zákon č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 38) Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.
- 39) Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů.
- 40) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 41) Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.
- 42) Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.
- 43) Zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.
- 44) Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.
- 45) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- 46) Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech.
- 47) Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.
- 48) Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 49) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- 50) Zákon č. 153/2000 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty a o změně některých souvisejících zákonů.
- 51) Zákon č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství (lesní zákon).

- 52) Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- 53) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 54) Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 55) Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů.
- 56) Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.
- 57) Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.
- 58) Zákon č. 213/2011 Sb., o zákazu použití, vývoje, výroby, skladování a převodu kazetové munice a o jejím zničení (zákon o zákazu kazetové munice), ve znění zákona č. 183/2017 Sb.
- 59) Zákon č. 225/1947 Sb., o myslivosti.
- 60) Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.
- 61) Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech.
- 62) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 63) Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
- 64) Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 65) Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.
- 66) Zákon č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění pozdějších předpisů.
- 67) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 68) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 69) Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

- 70) Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů.
- 71) Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.
- 72) Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.
- 73) Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 74) Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.
- 75) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 76) Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů.
- 77) Zákon č. 539/1992 Sb., o puncovníctví a zkoušení drahých kovů (puncovní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

## **Judikatura**

- 1) Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, dostupný z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).
- 2) Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II.ÚS 268/06, dostupný z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).
- 3) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 10. 2015, č. j. 57 A 73/2014-47, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 4) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2015, č. j. 30 A 139/2014-241, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 5) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 90/2017-89, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 6) Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 12. 2018, č. j. 57 A 106/2017-67, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 7) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2017, č. j. 45 A 66/2015-37, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 8) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 9) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 1. 2017, č. j. 15 A 86/2014-73, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 10/2018, číslo rozhodnutí 3789, ISSN 2533-7416.

- 10) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 11. 2017, č. j. 15 A 108/2017-62, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 11) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 1/2010, číslo rozhodnutí 1968, ISSN 2533-7416.
- 12) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2014, č. j. 9 A 242/2010-57, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 13) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 14) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2017, č. j. 3 A 167/2015-37, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 15) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 21/2017-107, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 16) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1244/2007, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004-53, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 18) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2007, č. j. 5 As 57/2006-50, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 19) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 3/2008, číslo rozhodnutí 1486, ISSN 2533-7416.
- 20) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008-39, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 9/2008, číslo rozhodnutí 1657, ISSN 2533-7416.
- 21) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2008, č. j. 6 As 14/2008-35, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 22) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2009, č. j. 6 As 68/2007-74, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 23) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 3/2010, číslo rozhodnutí 2012, ISSN 2533-7416.



- 24) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 4/2010, číslo rozhodnutí 2032, ISSN 2533-7416.
- 25) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010-97, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 26) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011-63, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 27) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 9/2011, číslo rozhodnutí 2370, ISSN 2533-7416.
- 28) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, č. j. 2 As 54/2011-63, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 8/2012, číslo rozhodnutí 2640, ISSN 2533-7416.
- 29) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 112/2012-44, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 30) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 8 As 40/2012-73, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 6/2014, číslo rozhodnutí 3040, ISSN 2533-7416.
- 31) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2014, č. j. 9 Ans 13/2013-32, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 32) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 36/2014-30, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 33) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 5 As 63/2013-51, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 34) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 35) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 202/2014-66, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 36) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 11/2015, číslo rozhodnutí 3288, ISSN 2533-7416.
- 37) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 105/2015-40, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

- 38) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 230/2015-34, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 39) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 40) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 7 As 86/2016-29, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 41) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 1/2017, číslo rozhodnutí 3501, ISSN 2533-7416.
- 42) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 43) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 44) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016-71, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 45) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, č. j. 2 As 325/2017-39, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 46) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 38/2017-195, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 47) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 1 As 38/2018-33, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 10/2018, číslo rozhodnutí 3783, ISSN 2533-7416.
- 48) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 2 As 78/2018-28, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 49) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 8 As 22/2018-52, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 50) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 2 As 436/2017-37, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 51) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 3 As 227/2017-53, dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 52) Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, č. j. 6 A 905/94.
- 53) Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 5 A 162/2017-35, dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

- 54) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002-54, dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 4/2004, číslo rozhodnutí 162, ISSN 2533-7416.
- 55) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Též in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 3/2010, číslo rozhodnutí 1999, ISSN 2533-7416.
- 56) Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. I.ÚS 1966/08, dostupné z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).
- 57) Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I.ÚS 2673/17, dostupné z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).
- 58) Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. III.ÚS 3223/17, dostupné z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).
- 59) Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I.ÚS 75/18, dostupné z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).
- 60) Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1995, č. j. 7 A 120/95-17.

## **Ostatní**

- 1) Důvodová zpráva (volební období 2002 - 2006) - 358/0 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech).
- 2) Důvodová zpráva (volební období 2006 - 2010) - 895/0 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Důvodová zpráva (volební období 2010 - 2013) - 783/0 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.
- 4) Návrh stavebního zákona, který byl předložen Ministerstvem pro místní rozvoj do meziresortního připomínkového řízení v listopadu 2019, dostupný z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>.
- 5) Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který byl předložen Ministerstvem zemědělství do meziresortního připomínkového řízení v listopadu 2018, dostupný z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN5ZDUQCE>.

- 6) Návrh zákona o odpadech, který byl předložen Ministerstvem životního prostředí do meziresortního připomínkového řízení v dubnu 2019, dostupný z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBB3C7RKS>.
- 7) Plánování, vyhodnocování a koordinace kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst, schválené usnesením vlády České republiky ze dne 11. 9. 2013 č. 689.
- 8) Portál evropské e-justice. *Katastry nemovitostí na evropské úrovni*. [cit. 25. 5. 2018]. Dostupné z [https://e-justice.europa.eu/content\\_land\\_registers\\_at\\_european\\_level-108-cs.do](https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_at_european_level-108-cs.do).

## **Abstrakt**

Disertační práce pojednává o rozhodování správních orgánů v pochybnostech. Správní orgány rozhodují například pochybnosti, zda pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nebo součástí zemědělského půdního fondu, zda věc je odpadem atd. Právní úprava je velmi stručná. Pravidla rozhodování dotváří judikatura správních soudů. Nezohlední-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. Tato práce představuje problematiku rozhodování pochybností správními orgány, zabývá se historickými souvislostmi, zahraniční právní úpravou, procesními specifiky i otázkou, nakolik stávající právní úprava může obstát v ústavněprávních souvislostech.

## **Abstract**

This thesis deals with the decision-making of the administrative authorities on the doubts. The administrative authorities decide for example 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, or whether a thing is a waste etc. The legislation is very short. The case law of the administrative courts complements decision-making rules. 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. This piece of work presents issue the decision-making of the administrative authorities, it pursues historical continuities, foreign legislations, specifics of the procedural law as well as question what extent the current legislation can stack up to the constitutional connection.

## **Seznam klíčových slov**

Odpad; pochybnost; pozemek určený k plnění funkcí lesa; rozhodování; správní orgán; zemědělský půdní fond.

## **Keywords list**

Waste; doubt; land intended for the fulfilment of the functions of a forest; decision-making; administrative body; agricultural land fund.



Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Aleš Sova

Rozhodování správních orgánů o pochybnostech

Disertační práce

Autoreferát

Olomouc 2020

## Ucelené pojednání o práci

Disertační práce se věnuje problematice rozhodování pochybností správními orgány. Jde dosud spíše o opomíjenou problematiku, které není věnována taková pozornost, jakou by si pro svůj význam zasloužila. Snahou této práce je tento stav alespoň částečně napravit, neboť lze tuto materii shledat zajímavou a významnou pro právní vědu i pro praxi. Vždyť rozhodnutí pochybností ve svém důsledku závazně deklaruje, zda se na dotčenou osobu vztahují určitá práva a povinnosti.

Zkoumány byly situace, kdy text zákona zpravidla používá slovní spojení, že „v pochybnostech“ rozhodne správní orgán. Významově jde o rozhodování „o pochybnostech“. Nejedná se o meritorní rozhodování jiné věci za stavu pochybností, nýbrž přímo o meritorní rozhodnutí pochybností. Práce se týká rozhodování pochybností v případech, kdy zákon rozhodování v pochybnostech výslovně upravuje. Slovo „rozhodování“ je přitom použito v širším smyslu, tedy jako postup správních orgánů vedoucí k odstranění pochybností, ať již tak bude učiněno jakoukoli procesní cestou či výslednou formou.

Pochybnost představuje nejistotu nebo nedůvěru ohledně stavu věci. Relevantní je pochybnost objektivní, tj. taková pochybnost o stavu věci, kdy na první pohled není zřejmý správný stav věci, a to ani posuzujícím správnímu orgánu. Institut rozhodování v pochybnostech je důležitý a potřebný pro opětovné nastolení žádoucí právní jistoty. Odstranění pochybností je tak ve veřejném zájmu.

Práce identifikuje jednotlivé zákony v různých oblastech veřejné správy, které tuto problematiku obsahují. Jedná se o problematiku zpravidla s kusou právní úpravou, ale častým výskytem. Zkoumány byly projevy a důsledky přílišné strohosti zvoleného legislativního řešení, které vyvolává otázky při aplikaci právní úpravy.

Těmito otázkami spojenými s odstraňováním pochybností se práce zabývá nejprve obecně, a to z pohledu projevů právní úpravy sledované problematiky, včetně zohlednění historických souvislostí této právní úpravy až do druhé poloviny devatenáctého století a odpovídající právní úpravy v zahraniční a v rámci práva Evropské unie a včetně formálně procesních souvislostí této problematiky, vlivu judikatury správních soudů a existujících rozhodnutí Ústavního soudu k této problematice, jakož i ústavněprávní konformity a případných návrhů na změnu právní úpravy. Následně jsou v práci identifikovány konkrétní případy rozhodování v pochybnostech v rámci právní úpravy České republiky, přičemž tyto

jsou vyhodnoceny pomocí poznatků získaných v již popsaných souvislostech a v obdobné struktuře jako u obecného vyhodnocení této problematiky.

Obecné vyhodnocení problematiky rozhodování v pochybnostech je provedeno především na případu rozhodování pochybností o charakteru pozemku. Na tomto příkladu rozhodování v pochybnostech lze nejlépe vyhodnotit předestřené projevy takového rozhodování, neboť k němu existuje nejvíce pramenů, zejména pak ve vztahu k rozhodování pochybností poměrně četná a postupným vývojem propracovaná judikatura správních soudů s precedenčními výkladovými pravidly.

Pochybnosti o charakteru pozemku jsou odstraňovány například v situaci, kdy na pozemku, který je podle katastrální evidence součástí zemědělského půdního fondu coby trvalý travní porost, jsou různé vzrostlé dřeviny, ať už náletové nebo uměle vysázené, a stav na pozemku vypadá jako les. Ze zběžného pohledu bez znalosti konkrétních souvislostí vyvolává tato situace objektivní pochybnost a otázku, co je tedy správně.

Ve vztahu k právní úpravě rozhodování pochybností o charakteru pozemku je žádoucí *de lege ferenda* zvážit změnu zákona spočívající v zohlednění závěrů dosavadních soudních rozhodnutí. Ze souvisejících rozhodnutí správních soudů lze vysledovat jednoznačnou preferenci rozhodnutí podle skutečného stavu věci, ale je třeba zkoumat všechny souvislosti, jak ke skutečnému stavu pozemku došlo, například historickou dokumentaci. Výsledkem každého rozhodnutí v pochybnostech má být deklarace správného stavu, nikoli konstitutivní legalizace stavu nezákonného. Například nesmí docházet k obcházení pravidel pro odnětí pozemku jeho účelovému určení s vyhnutím se platby jako ekonomického nástroje ochrany původního způsobu využití pozemku.

Práce vychází nejen z teoretických poznatků, které autor práce získal, nýbrž také z praktických zkušeností a poznatků autora, kterému je profesně blízká problematika práva na úsecích životní prostředí a zemědělství z pohledu veřejné správy. Problematika rozhodování v pochybnostech ovšem překračuje tyto úseky veřejné správy a celkově byla zjištěna v desítkách případů. Například také v oblastech stavební právo, živnostenské podnikání, léčiva či metrologie atd.

Zjištění práce jsou taková, že je možné rozlišení institutu rozhodování v pochybnostech od jiných institutů, jako je například rozhodování o určení právního vztahu. Žádoucí je nahrazení tohoto institutu v některých případech přímým rozhodováním v rámci řízení o přestupku či řízení o žádosti o povolení činnosti, a to jako o předběžné otázce zodpovězené v odůvodnění rozhodnutí v takových věcech. V tomto lze spatřovat prostor pro zefektivnění fungování veřejné správy, pokud by pro jeden správní orgán existovalo zákonné zmocnění

pochybnosti odstranit současně v řízení o povolení činnosti či v řízení o přestupku. Zákonné zmocnění správního orgán rozhodovat v pochybnostech by vždy mělo být jednoznačné a výslovné v tom směru, zda řízení lze zahájit na žádost i z moci úřední.

Závěry této práce jsou využitelné pro teoretické poznání zkoumané právní úpravy, ale současně jsou získané poznatky využitelné i v praxi. Užitečné jsou přitom nejen pro správní orgány, potažmo i správní soudy, ale i pro fyzické osoby a právnické osoby, jichž se zkoumaná problematika týká. Například tedy pro vlastníky pozemků z pohledu rozhodování pochybností o charakteru pozemku, případně i pro vlastníky sousedních pozemků, či pro vlastníky movitých věcí z pohledu rozhodování pochybností o věci jako odpadu. Výsledky práce lze využít také pro zákonodárnou činnost, pokud jde o návrhy budoucí právní úpravy.

## **Bližší rozbor závěrů práce**

### **Odlišení rozhodování v pochybnostech od řízení o určení právního vztahu**

Institut rozhodování v pochybnostech lze odlišit od jiných institutů správního práva, především od rozhodování o určení právního vztahu. To je podstatné pro uvědomění si, že při rozhodování v pochybnostech je vyloučena aplikace ustanovení § 142 správního řádu z roku 2004 o řízení o určení právního vztahu.

Lze přitom vyjít ze samotného znění § 142 odst. 2 správního řádu, podle něhož se v rámci řízení o určení právního vztahu nepostupuje, pokud lze onu otázku řešit v jiném správním řízení. Tímto jiným správním řízením je právě řízení v pochybnostech, k jehož vedení jsou zmocněny různé správní orgány ustanoveními jednotlivých zákonů přijatých pro právní regulaci různých oblastí veřejné správy. Například zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu nebo lesním zákonem a dalšími.

Rozdíl je rovněž v tom, že řízení o určení právního vztahu je řízením zahajovaným pouze na žádost, ale řízení v pochybnostech je zásadně řízením zahajovaným buď na žádost, nebo i z moci úřední. Možnost zahájit takové řízení z moci úřední není zpochybňována ani správními soudy, byť tato možnost není vždy uvedena v zákoně výslovně, a to právě s ohledem na existenci veřejného zájmu na odstranění pochybnosti a obnovení právní jistoty.

S ohledem na uvedené se nemůže použít ani ustanovení § 142 odst. 3 správního řádu ve vztahu k dokazování, neboť v řízení o pochybnostech se plně uplatní zásada materiální pravdy. Správní orgán postupuje tak, aby zjistil správný stav věci a pochybnost odstranil.

Bylo by nepřesné označovat řízení o určení právního vztahu jako řízení o rozhodování pochybností. Být i řízení o určení právního vztahu může být vyvoláno existencí pochybností.

Existence pochybnosti není podmínkou řízení o určení právního vztahu, a to na rozdíl od řízení v pochybnostech. Pro řízení o určení právního vztahu je podstatné, že žadatel nezbytně potřebuje osvědčit právní vztah autoritativním rozhodnutím, byť o tomto vztahu nemusí být objektivní pochybnost.

V předmětné práci je toto blíže rozebráno nejen v rámci pojednání o procesních souvislostech rozhodování v pochybnostech, ale zejména pak v samostatné kapitole na příkladu veřejně přístupných účelových komunikací.

Pokud by neexistovalo rozhodování v pochybnostech, aplikovala by se na jejich odstraňování ustanovení o řízení o určení právního vztahu. V něm ovšem nemá správní orgán možnost zahájit řízení z moci úřední, a ochrana veřejných zájmů, která je dána jednotlivými zákony obsahujícími rozhodování v pochybnostech, by se tak redukovala. Například ochrana zemědělského půdního fondu, pozemků určených k plnění funkcí lesa, životního prostředí před odpady nebo zdraví lidí i zvířat v případě léčiv.

### **Možnost zrušit samostatné rozhodování v pochybnostech jako rozhodování o předběžné otázce**

V některých případech je žádoucí *de lege ferenda* nahrazení rozhodování v pochybnostech přímým rozhodováním v rámci řízení, pro které je odstranění pochybnosti předběžnou otázkou. Vedlo by to k zefektivnění fungování veřejné správy, respektive ke zrychlení správních postupů a dřívějšímu dosažení konečného rozhodnutí a k menšímu zatěžování dotčených osob, když by bylo vedeno jen jedno správní řízení. Jedná se typicky o případy řízení o povolení činnosti či řízení o přestupku. Předpokladem ovšem je, aby rozhodoval stejný správní orgán.

Například rozhodnutí v pochybnostech o věci jako odpadu může souviset s řízením o přestupku podle zákona o odpadech. Přitom by bylo možné onu předběžnou otázku zodpovědět v odůvodnění rozhodnutí o přestupku. Nyní to ovšem možné není, protože v pochybnostech o věci jako odpadu rozhodují pouze krajské úřady, ale o přestupcích v oblasti odpadového hospodářství rozhodují převážně jiné správní orgány, zejména Česká inspekce životního prostředí.

Pokud jde o případ povolování činnosti, například již v rámci řízení o povolování geologické práce podle zákona o geologických pracích by se současně fakticky rozhodovalo o tom, zda se o geologickou práci vůbec jedná. Eventuálně, opět ve vztahu k řízení o přestupku, by se v rámci něj taková otázka zodpověděla, pokud by bylo podezření, že někdo prováděl geologické práce bez potřebného povolení.

Ne ve všech zkoumaných případech rozhodování v pochybnostech se jeví jako vhodné trvat na zachování tohoto způsobu rozhodování. Předmětná práce obsahuje doporučení pro budoucí právní úpravu tímto směrem u jednotlivých příkladů rozhodování v pochybnostech, kde tato možnost byla zjištěna.

Naopak, například u rozhodování pochybností o charakteru pozemku, které je konečné a jehož možnost náhrady nebyla zjištěna, je zachování takové možnosti meritorního rozhodování nezbytné.

### **Doporučení pro výslovné zákonné zmocnění k rozhodování v pochybnostech**

Zákonné zmocnění správního orgánu rozhodovat v pochybnostech by vždy mělo být jednoznačné a výslovné v tom směru, zda řízení lze zahájit na žádost nebo i z moci úřední. Byť, jak již bylo předestřeno, nebylo zjištěno, že by dosud bylo zpochybnováno rozhodnutí v pochybnostech přijaté v řízení zahájeném z moci úřední, i když zákon takovou možnost výslovně neuvádí. Nejvyšší správní soud se takovým případem u pochybností o charakteru pozemku zabýval a napadené rozhodnutí nezpochybnil.

Ústavně je garantována zásada zákonnosti, kdy státní moc lze uplatňovat pouze tehdy, pokud to zákon stanoví, a pouze tak, jak stanoví. Rozhodnutí v pochybnostech závazně deklaruje, zda na dotčenou osobu dopadají povinnosti podle souvisejícího zákona, pročež jeho význam není zanedbatelný. Například, že na vlastníka pozemku, který byl deklarován jako pozemek určený k plnění funkcí lesa, dopadají povinnosti podle lesního zákona.

Zkoumané zákony, které upravují rozhodování v pochybnostech, se v tomto různí. Některé pouze stanoví, že správní orgán rozhoduje v pochybnostech, přičemž nestanoví, že na základě žádosti nebo z moci úřední, například lesní zákon. Jiné toto naopak výslovně stanoví, například zákon o léčivech. V zahraniční právní úpravě toto výslovné zmocnění bývá pravidlem, například rakouský lesní zákon.

Je žádoucí, aby zákonné zmocnění zahájit řízení v pochybnostech z moci úřední bylo výslovné, nezpochybnitelné a aby na to bylo dbáno při tvorbě zákonů.

### **Doporučení pro zohlednění závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu v rámci zákonodárné činnosti**

V případech, jakým je rozhodování pochybností o charakteru pozemku, Nejvyšší správní soud dovedl prostřednictvím odůvodnění vícero svých rozhodnutí v těchto věcech kritéria, podle kterých takové pochybnosti rozhodnout. Jde o upřednostnění skutečného stavu pozemku a podpůrné použití ostatních skutečností, jako jsou katastrální evidence nebo

historický vývoj v území. Zohledněním těchto ostatních skutečností má být zabráněno zneužívání rozhodování v pochybnostech k obcházení zákona, kdy by došlo ke změně využívání pozemku bez potřebného rozhodnutí správního orgánu, včetně bez souvisejícího zaplacení poplatku či odvodu jako ekonomického nástroje ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa či zemědělské půdy.

Žádné z těchto pravidel, jak pochybnost o charakteru pozemku odstranit, není obsaženo přímo v zákoně. Přitom lze dosavadní judikaturu správních soudů k rozhodování pochybností o charakteru pozemku považovat za ustálenou a propracovanou. Je žádoucí, a to jak pro dotčené osoby, tak i pro rozhodující úřední osoby, aby zákonodárce na tento stav reagoval a pravidla pro takové rozhodování upravil přímo v zákoně. Toto by usnadnilo orientaci v právu, která je ztížena praktickou nezbytností zohledňovat precedenční rozhodnutí soudu v obdobných věcech.

*De lege ferenda* samozřejmě nemusí být důsledně převzata pravidla dovozena Nejvyšším správním soudem. Jako inspirace může zákonodárci sloužit například rakouská právní úprava ve vztahu k lesům, kdy je relevantní skutečný stav pozemku trvající po stanovenou dobu. Každopádně současný stav, kdy právní úprava je příliš strohá, pro rozhodování v pochybnostech pouze podle znění zákona nestačí.

## Seznam publikovaných prací autora k tématu práce

- 1) SOVA, Aleš. Institut správního práva rozhodování pochybností ve vztahu ke globalizované společnosti. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 43 – 48. ISBN 978-80-88266-32-7. Dostupné z <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2018/>.
- 2) SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku podle judikatury správních soudů. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 1/2019, s. 19 – 28. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).
- 3) SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 4/2019, s. 236 – 248. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).
- 4) SOVA, Aleš. Rozhodování správních orgánů o pochybnostech může vést k obcházení zákona a zneužívání práva. *Kanketsu*. 1. 12. 2017. Dostupné z [https://www.kanketsu.cz/clanek/rozhodovani-spravnich-organu-o-pochybnostech-muze-vest-k-obchazeni-zakona-a-zneuzivani-prava\\_171201231757.htm](https://www.kanketsu.cz/clanek/rozhodovani-spravnich-organu-o-pochybnostech-muze-vest-k-obchazeni-zakona-a-zneuzivani-prava_171201231757.htm).
- 5) SOVA, Aleš. Shrnutí pravidel rozhodování pochybností o PUPFL podle judikatury. *Lesnická práce. Časopis pro lesnicko-dřevařskou vědu a praxi*. Kostelec nad Černými lesy: Lesnická práce s.r.o., ročník 98, únor 2019, s. 32 – 34. ISSN 0322-9254. Dostupné z [www.lesprace.cz](http://www.lesprace.cz).
- 6) SOVA, Aleš. Ústavněprávní souvislosti rozhodování správních orgánů v pochybnostech. *Soutěžní práce soutěže ve studentské vědecké a odborné činnosti*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019.
- 7) SOVA, Aleš. Ústavněprávní souvislosti rozhodování v pochybnostech o charakteru pozemku. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LIII, č. 1/2020, s. 34 – 50. ISSN 0139-6005. Dostupné z [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).
- 8) SOVA, Aleš. Výzvy demokracie pro rozhodování správních orgánů o pochybnostech. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 24 – 30. ISBN 978-80-88266-32-7. Dostupné z <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2019/>.



## **Abstract - Administrative decision making on doubts**

This thesis deals with the decision-making of the administrative authorities on the doubts. The administrative authorities decide for example 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, or whether a thing is a waste etc. The legislation is very short. The case law of the administrative courts complement decision-making rules. 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. This piece of work presents issue the decision-making of the administrative authorities, it pursues historical continuities, foreign legislations, specifics of the procedural law as well as question what extent the current legislation can stack up to the constitutional connection.

Doubt constitutes uncertainty or distrust about the state of the matter. An objective doubt is relevant, i.e. such a doubt as to the state of the matter, where at first glance the correct state of the matter is not apparent, even to the assessing administrative authority. The institute of the decision-making on doubts is important and needed to re-establish the desired legal certainty. Removing doubts is in the public interest.

The findings of this thesis are that it is possible to distinguish a decision-making institute in doubt from other institutes, such as decision-making to determine a legal relationship. It is desirable to replace this institute in some cases by direct decision-making in the context of a misdemeanour procedure or an application for authorisation of an activity, as a preliminary question answered in the grounds for a decision in such cases. The statutory authority for the administrative authority to decide on the doubts should always be explicit in that regard as to whether proceedings can be initiated on request and *ex officio*.

The conclusions of this piece of work are usable for theoretical knowledge of the legislation under examination, but at the same time the lessons learned are also usable in practice. In doing so, they are useful not only for the administrative authorities, and hence for the administrative courts, but also for the natural persons and legal persons concerned by the issue under consideration. Thus, for example, for landowners from the point of view of deciding doubts about the nature of the land, possibly even for owners of neighbouring land, or for owners of movable property from the point of view of deciding doubts about things like waste. The results of this thesis can also be used for legislative action, particularly as regards proposals for future legislation.