13. 6. 2002

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Několik poznámek k novému zákonu o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech

Pod č. 139/2002 Sb. byl ve Sbírce zákonů publikován zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, který s účinností od 1.1.2003 nahradí stávající právní úpravu obsaženou v zákoně č. 284/1991 Sb. Návrh nové právní úpravy se při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně a Senátu celkem překvapivě nestal předmětem větší pozornosti a diskusí, ačkoliv obsahoval několik (nejen z hlediska obcí a krajů a probíhající druhé etapy reformy veřejné správy, ale především z hlediska ústavní ochrany vlastnického práva) velmi sporných bodů, z nichž některé by se v případě sporů mohly stát (a zřejmě i stanou) vhodným předmětem rozhodovací činnosti Ústavního soudu.

Pod č. 139/2002 Sb. byl ve Sbírce zákonů publikován zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, který s účinností od 1.1.2003 nahradí stávající právní úpravu obsaženou v zákoně č. 284/1991 Sb. Návrh nové právní úpravy se při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně a Senátu celkem překvapivě nestal předmětem větší pozornosti a diskusí, ačkoliv obsahoval několik (nejen z hlediska obcí a krajů a probíhající druhé etapy reformy veřejné správy, ale především z hlediska ústavní ochrany vlastnického práva) velmi sporných bodů, z nichž některé by se v případě sporů mohly stát (a zřejmě i stanou) vhodným předmětem rozhodovací činnosti Ústavního soudu. O co konkrétně jde?

Nový zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech ve svém § 19 předpokládá zřízení zvláštní soustavy pozemkových úřadů jako správních úřadů ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR. Působnost pozemkových úřadů vykonávají dnes věcně příslušné referáty okresních úřadů a v Praze, Brně, Plzni a Ostravě, kde okresní úřady nepůsobí, věcně příslušné odbory magistrátů těchto měst (viz § 11 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb.). V závěru loňského roku předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (sněmovní tisk 1160, senátní tisk 285), který v původní versi v části osmdesáté druhé předpokládal změnu zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Tato novela v souladu s obecnými principy reformy veřejné správy předpokládala přenos kompetencí stávajících pozemkových úřadů ze zanikajících okresních úřadů na orgány územních samosprávných celků, v daném případě na krajské úřady a nikoliv vytváření další soustavy specializovaných správních úřadů (pozemkových úřadů).

Svaz měst a obcí ČR vyjádřil v reakci na poslanecký návrh zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (sněmovní tisk 948, posléze senátní tisk 210) zásadní nesouhlas s vytvářením jakýchkoliv dalších soustav specializovaných správních úřadů pro budoucí výkon kompetencí svěřených dnes okresním úřadům a trval na tom, aby výkon této státní správy byl delegován do přenesené působnosti územních samosprávných celků, resp. v případě měst Prahy, Brna, Ostravy a Plzně ponechán jako výkon přenesené působnosti těchto měst. Toto stanovisko bylo vyvoláno především obavou, že by schválení zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech v navržené podobě mohlo vyvolat tlak na to, aby i další úseky státní správy vykonávané dnes věcně příslušnými referáty okresních úřadů byly ponechány v rukou státu. To by po zrušení okresních

úřadů k 31.12.2002 nemohlo vést k ničemu jinému než k vytváření dalších územně organizovaných soustav specializovaných správních úřadů podřízených věcně příslušným ministerstvům, což by mělo za následek jednak nárůst výdajů ze státního rozpočtu na zřizování a činnost takovýchto správních úřadů (budovy, vybavení atd.) a jednak stále větší nepřehlednost organizace územní veřejné správy. Takové řešení by bylo v neposlední řadě též v rozporu s deklarovanými cíly II. etapy reformy veřejné správy, což ve svém stanovisku ke zmíněnému poslaneckému návrhu zákona o pozemkových úřadech, o němž se proslýchalo, že pochází z legislativní dílny Ministerstva zemědělství, vyjádřila i vláda (viz stanovisko vlády obsažené v příloze k usnesení vlády ze dne 25. června 2001 č. 643).

Jak již bylo řečeno, podle stávající právní úpravy vykonávají v těch městech, kde okresní úřady nepůsobí, tzn. v Praze, Brně, Plzni a Ostravě, působnost pozemkových úřadů magistráty těchto měst, resp. věcně příslušné odbory těchto magistrátů. Nový zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech ale předpokládá, že specializované správní úřady - pozemkové úřady podle § 19 písm. a) a přílohy zákona č. 139/2002 Sb. budou zřízeny i v těchto městech a na tyto nově zřizované správní úřady přejde i působnost vykonávaná dnes magistráty zmíněných měst. Spolu s tím ale na stát jako právnickou osobu mají na základě zákona přejít i práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních vztahů zaměstnanců těchto měst, „jejichž činnost byla nezbytná pro pozemkové úřady“ (§ 25 odst. 2 zákona č. 139/2002 Sb.) a také movitý majetek, který je dnes ve vlastnictví hlavního města Prahy a měst Brna, Ostravy a Plzně a je potřebný pro činnost pozemkových úřadů (§ 26 odst. 2 č. 139/2002 Sb.).

Ustanovení § 26 odst. 2 zákona zcela zjevně odporuje čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Zákonné ustanovení o nuceném přechodu vlastnictví majetku z obcí na stát má povahu vyvlastnění, které je podle cit. ustanovení Listiny možné jen při splnění tří podmínek, a to veřejného zájmu, zákonného základu náhrady (čl. 11 odst. 4 chrání vlastnické právo všech vlastníků jak před vyvlastněním prováděním správním rozhodnutím, tak před vyvlastněním prováděným přímo zákonem, což odpovídá zásadě stejného zákonného obsahu a ochrany vlastnického práva všech vlastníků). V daném případě mohou být ale splněny nanejvýš pouze první dvě podmínky, neboť zákon nepředpokládá žádnou náhradu za tento vyvlastňovaný majetek (je též otázkou, zda je veřejným zájmem vytváření dalších úřadů a s tím související náklady z veřejných rozpočtů).

Zcela nepřípustným je pak z hlediska ústavní garance postavení územních samosprávných celků jeví i ustanovení o přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů ze zmíněných měst na Českou republiku, neboť jde o bezprecedentní zásah do působnosti těchto měst, který zatím nemá v našem zákonodárství obdoby a který znamená „vyvlastnění“ zaměstnanců územních samosprávných celků ve prospěch státu. Stanovení počtu zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu je podle § 102 odst. 2 písm. j) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích součástí vyhrazené působnosti rady obce a tudíž na základě § 35 odst. 2 tohoto zákona součástí samostatné působnosti obce, která je ústavním právem obce (čl. 8 a čl. čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR). Nechal-li by se takovýto krok jen tak v jednom, byť relativně omezeném, případě, není vyloučeno, aby se podobné pokusy opakovaly i v budoucnu, a to ať již jde nucený přechod majetku nebo „vyvlastňování“ zaměstnanců obcí ve prospěch státu.

Kromě těchto výhrad, které se týkají jednak obecných principů reformy veřejné správy a jednak bezprostředně právního postavení uvedených čtyř měst (a tedy též Svazu měst a obcí ČR), vykazuje ovšem zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech ještě další zarážející nedostatky spočívající ve značném znevýhodnění vlastníků pozemků a účastníků řízení o pozemkových úpravách ve vztahu k pozemkovému úřadu, která v některých případech s největší pravděpodobností zakládají rozpor dotčených ustanovení zákona s Ústavou ČR, resp. Listinou základních práv a svobod.

V § 5 odst. 5 se předpokládá, že vlastníci pozemků řešených v pozemkových úpravách si na dobu provádění pozemkových úprav zvolí sbor zástupců, který zastupuje vlastníky v rozsahu činností

uvedených v odstavci 8 téhož ustanovení (podle odst. 8 tento sbor spolupracuje při zpracování návrhu pozemkových úprav, posuzuje jeho jednotlivé varianty a navrhovaná opatření, vyjadřuje se k plánu společných zařízení, k podaným připomínkám v průběhu pozemkových úprav, k návrhu pozemkových úprav a spolupracuje při realizaci schválených pozemkových úprav), popřípadě jedná za vlastníky na základě a v rozsahu jejich zplnomocnění. Tento sbor se volí po zahájení řízení o pozemkových úpravách na úvodním jednání, a to nadpoloviční většinou přítomných (!) vlastníků. Na základě těchto ustanovení má tedy sbor postavení jakéhosi „kolektivního účastníka" správního řízení o pozemkových úpravách jednajícího ale za všechny (!) vlastníky pozemků, jichž se pozemkové úpravy týkají, a to bez ohledu na to, zda se na volbě tohoto sboru účastnili či nikoliv a bez ohledu na to, jaká je výměra pozemků, které vlastní. Je velmi sporné konstruovat sbor vlastníků jako povinně zřizovanou instituci, mělo by jít o dobrovolné procesní společenství, které by zastupovalo jen ty vlastníky, kteří se volby sboru účastní. Pokud bude sbor zastupovat všechny vlastníky (tedy i ty, kteří ho nevolili), půjde v jejich případě s největší pravděpodobností o rozpor s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo vyjádřit se v řízení (nejen soudním, ale též správním) ke všem prováděným důkazům. Tohoto práva budou ti, kdo se na volbě tohoto sboru neúčastnili, citovanými ustanoveními zákona zbaveni.

Podle § 6 odst. 7 zákona se na řízení o pozemkových úpravách a rozhodování v něm nevztahují lhůty pro rozhodování podle správního řádu. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) ovšem zná procesní prostředky, jimiž lze prodloužit procesní lhůty a nebylo nutné jakékoliv lhůty, v nichž by měl pozemkový úřad o pozemkových úpravách vydat rozhodnutí, úplně vylučovat. Takové vyloučení by mohlo potenciálně zakládat rozpor s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo, aby byla jeho věc (v soudním řízení, i v řízení správním) projednána mimo jiné „bez zbytečných průtahů".

Zřejmě nejhorší z celého zákona je ale ustanovení § 9 odst. 13 zákona, které předpokládá bezprecedentní zásah do vlastnického práva. Je v něm stanoveno, že o pozemky, jejichž vlastník není znám nebo o spoluvlastnické podíly k takovým pozemkům, lze zvýšit nárok státu (míní se nárok státu jako vlastníka na vypořádání v řízení o pozemkových úpravách) s tím, že přihlásí-li se pozemkovému úřadu do 3 let od právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv osoba, která prokáže, že byla k uvedenému dni (ke dni právní moci rozhodnutí) vlastníkem předmětného pozemku nebo spoluvlastnického podílu k němu, pozemkový úřad jí poskytne finanční náhradu v ceně podle zvláštního právního předpisu platného v době přechodu pozemku nebo spoluvlastnického podílu k tomuto pozemku na stát. Tímto ustanovením se nepřímo zavádí promlčení vlastnického práva ve prospěch státu (!) k tomu pozemku, jehož vlastník není pozemkovému úřadu znám, a to stanovením tříleté lhůty ode dne právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu. Po uplynutí této lhůty by již vlastník neměl nárok ani na finanční úhradu. To je v rozporu s obecným principem občanského práva, podle něhož se vlastnické právo nepromlčuje (§ 100 odst. 2 občanského zákoníku), ale především s ústavně garantovanou ochranou vlastnického práva. Podle čl. 11 odst. 1 druhá věta Listiny základních práv a svobod má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Citovaným ustanovením zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech je ale tato zásada narušena v neprospěch vlastníků, kteří nejsou tomu pozemkovému úřadu, který vede řízení o pozemkových úpravách, známi.

Podle § 10 odst. 1 zákona má pozemkový úřad navrhnout vlastníkům pozemků nové pozemky tak, aby odpovídaly jejich původním pozemkům přiměřeně cenou, výměrou, vzdáleností a dle možností i druhem pozemku s tím, že porovnání ceny, výměry a vzdálenosti navrhovaných pozemků s původními pozemky se provádí celkem za všechny pozemky vlastníka řešené v pozemkových úpravách. Porovnání ceny, výměry a vzdálenosti navrhovaných pozemků s původními pozemky by se ale mělo provádět vždy za každý jednotlivý pozemek, neboť bude-li se porovnání provádět za všechny pozemky celkem, může dojít ke směšování pozemků různé výměry a kvality, čímž by vlastníci mohli být ve

výsledku poškozeni.

Podle § 11 odst. 10 má pozemkový úřad oznamovat rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv při pozemkových úpravách a o určení výše úhrady za dotčené pozemky veřejnou vyhláškou a současně doručit toto rozhodnutí katastrálnímu úřadu a všem vlastníkům pozemků a osobám dotčeným zřízením nebo zrušením věcného břemene nebo změnou zástavního práva, kteří jsou pozemkovému úřadu známi. Toto rozhodnutí nabude právní moci posledním dnem 15 denní lhůty, která počne běžet dnem vyvěšení rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Obecnou zásadou správního řízení (§ 51 odst. 1 správního řádu) je, že se účastníkovi řízení každé rozhodnutí oznamuje doručením písemného vyhotovení s tím, že den doručení je dnem jeho oznámení. To má význam z hlediska podání odvolání, neboť podle § 54 odst. 2 správního řádu je odvolání třeba podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (nestanoví-li jinou lhůtu zvláštní právní předpis). Zákon o pozemkových úpravách tak výkon práva účastníka řízení podat odvolání značně ztěžuje, neboť je váže nikoliv na doručení rozhodnutí do vlastních rukou (§ 24 odst. 1 správního řádu), ale na doručení veřejnou vyhláškou, o čemž se účastník řízení nemusí vůbec dozvědět, ačkoliv může být rozhodnutím dotčeno jeho vlastnické právo.

V § 11 odst. 12 poslední věta je stanoveno, že po právní moci rozhodnutí o schválení pozemkových úprav nemůže vlastník jednotlivé pozemky, které byly předmětem pozemkových úprav, nebo jejich části zatížit nebo zcizit bez souhlasu pozemkového úřadu. Toto ustanovení znamená další citelné omezení vlastnického práva, a to bez opět jakékoliv náhrady. V ustanovení § 11 odst 13 se předpokládá, že předkupní právo s věcnými účinky, které vázne na pozemku zahrnutém do pozemkových úprav, schválením návrhu pozemkových úprav zaniká, nedojde-li mezi oprávněnou osobou z předkupního práva a vlastníkem pozemku zavázaného předkupním právem k jinému ujednání nebo nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Toto ustanovení nepřípustným způsobem zasahuje do práv nabytých v dobré víře a je tak v rozporu se zásadou právní jistoty a ochrany dobré víry (předkupní právo může mít podle § 603 odst. 2 občanského zákoníku charakter věcného práva zapisovaného do katastru nemovitostí).

Podle § 16 odst. 1 se právo náhradního užívání pozemku vzniklé podle dříve platných právních předpisů dnem účinnosti zákona změní na nájemní vztah mezi náhradním uživatelem a vlastníkem pozemku, k němuž bylo právo náhradního užívání zřízeno. Vlastník pozemku bude ale moci tento nájemní vztah vypovědět nájemci nebo jeho právnímu nástupci nejdříve po uplynutí 5 let ode dne účinnosti tohoto zákona, nedohodnou-li se účastníci jinak, nebo nezanikne-li náhradní užívání do této doby rozhodnutím o výměně vlastnických práv vydaným podle § 11 odst. 8 zákona. Nájemce bude mít dále po dobu nájmu k pozemku předkupní právo a výše ročního nájemného bude cenou regulovanou. Těmito omezeními návrh jednostranně znevýhodňuje vlastníka pozemku na úkor „zákonného nájemce“ a je v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť opět nepočítá s žádnou formou náhrady za omezení vlastnického práva.

Náklady na pozemkové úpravy hradí podle § 17 odst. 1 stát, ovšem zákon výslovně předpokládá, že se na úhradě nákladů mohou podílet i účastníci pozemkových úprav (!), popřípadě jiné fyzické a právnické osoby, mají-li na provedení pozemkových úprav zájem (!). Toto ustanovení není ničím jiným než institucionalizovanou korupcí, neboť jinými slovy říká, že má-li účastník řízení zájem na jeho rychlém průběhu a ukončení, má pozemkovému úřadu přispět finanční částkou.

Výše uvedené úvahy nastiňují jen některé problémy, které může aplikace zákona č. 139/2002 Sb. v praxi přinést. O pochybnostech o ústavnosti jeho obsahu může vyřknout konečné slovo jen Ústavní soud. Nelze si než přát, aby se tak stalo co nejdříve.

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.
legislativní oddělení Kanceláře Svazu měst a obcí ČR

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Kontrola systémů vytápění – často přehlížená povinnost od firem po SVJ
- Předběžné opatření jako nástroj ochrany vlastníka nemovitosti
- Povolení kamerového systému s identifikací osob na letišti
- Environmentální tvrzení společností v hledáčku EU: Jak se vyhnout greenwashingu a obstát v nové regulaci?
- Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích (1. díl)
- Rozvod? Už k němu nemusíte. Shrnutí podmínek, za jakých nebudete u soudu vyslýcháni, dokonce ani nebude nutná Vaše osobní účast
- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Byznys a paragrafy, díl 26.: Smírčí řízení jako alternativní nástroj řešení sporů mezi podnikateli
- Pozemkové úpravy aneb „malé“ vyvlastnění
- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů