



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **J. B.**, zastoupená Mgr. Jiřím Pospíšilem, advokátem se sídlem Dominikánské nám. 4/5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství - Pozemkový úřad Prostějov**, se sídlem Aloise Krále 4, Prostějov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2008, č. j. 30 Ca 31/2008 - 20,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Žalobkyně se podáním ze dne 7. 12. 2006 domáhala vydání rozhodnutí žalovaného dle § 14 odst. 9 zákona č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému

zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), o přechodu vlastnického práva k pozemkům parc. č. 2080/1 a 2080/5 v k. ú. Kostelec na Hané, které jsou v současné době ve vlastnictví třetí osoby.

Žalovaný dopisem ze dne 13. 12. 2007, č. j. PÚ 470/93-Bc, žalobkyni odpověděl, že vydání rozhodnutí podle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách musí předcházet zahájení řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelovacím řízením vedeného v režimu § 14 téhož zákona; jinými slovy, že zahájení řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelovacím řízením je nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí podle § 14 odst. 9 zákona. Žalovaný posoudil podmínky pro zahájení řízení o pozemkových úpravách dle kritérií zakotvených v § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách a sdělil žalobkyni, že na základě dostupných podkladů řízení o pozemkových úpravách vedené v režimu § 14 zákona o pozemkových úpravách ve vztahu k pozemkům parc. č. 2080/1 a 2080/5 v k. ú. Kostelec na Hané zahájeno nebude.

Proti tomuto přípisu brojila žalobkyně žalobou ke Krajskému soudu v Brně. V žalobě ze dne 8. 2. 2008 uváděla žalobkyně dva žalobní body: (1) že dopis ze dne 13. 12. 2007 je z materiálního hlediska rozhodnutím správního orgánu, které ovšem postrádá náležitosti stanovené v 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) a že toto rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné a 2) že žalovaný nesprávně kvalifikoval její žádost ze dne 7. 12. 2006 jako „požadavek na zahájení pozemkové úpravy“, kdežto žalobkyně považuje své podání za žádost o „určení vlastnictví“ (pozn. NSS: ve skutečnosti se ovšem v případě rozhodnutí správního orgánu dle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách nejedná o „určení vlastnictví“, tj. o deklaratorní rozhodnutí, ale naopak o rozhodnutí konstitutivní, jímž dochází k přechodu vlastnického práva z dosavadního vlastníka pozemků, které byly dotčeny nedokončeným scelovacím řízením, na uživatele těchto pozemků). Žalobkyně měla za to, že touto žádostí bylo v souladu s § 44 správního řádu zahájeno správní řízení. Jinými slovy, žalobkyně považuje rozhodnutí podle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách za nezávislé na případném zahájení řízení o pozemkových úpravách podle § 6 odst. 1 téhož zákona (k němuž dochází pouze *ex officio*), přičemž samotné řízení o vydání rozhodnutí dle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách je dle názoru žalobkyně naopak zahájeno již doručením této žádosti správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu) a na toto rozhodnutí o přechodu vlastnického práva má žadatel při splnění podmínek uvedených v hypotéze § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách právní nárok.

Krajský soud žalobu usnesením ze dne 20. 2. 2008, č. j. 30 Ca 31/2008 - 20, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že řízení o pozemkových úpravách podle § 6 odst. 1 a 2 zákona o pozemkových úpravách lze zahájit pouze z úřední povinnosti, žalobkyně tedy podala pouhý podnět k zahájení tohoto řízení, přičemž pozemkový úřad je dle § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách oprávněn zkoumat opodstatněnost požadavků na zahájení pozemkových úprav. Žalobkyně tedy podle krajského soudu není nositelkou veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí o věci samé. Z tohoto důvodu nemůže být písemné sdělení žalovaného ze dne 13. 12. 2007 považováno za rozhodnutí, kterým by mohla být žalobkyně ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zkrácena na svých právech. Aplikace § 44 správního řádu pak podle krajského soudu nepřipadá v úvahu vzhledem k § 1 odst. 2 správního řádu a ke specifické

úpravě obsažené v zákoně o pozemkových úpravách. Písemné sdělení žalovaného ze dne 13. 12. 2007 tak bylo pouze úkonem správního orgánu a nikoliv rozhodnutím, jež by mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu.

II.

Shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Žalobkyně („stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu ze dne 20. 2. 2008, č. j. 30 Ca 31/2008 - 20, včasnou kasační stížností, v níž uváděla důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítala nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka v kasační stížnosti rozvádí argumentaci uvedenou již v žalobě následujícím způsobem: (1) § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách je ustanovením speciálním vůči § 6 téhož zákona a tudíž řízení podle § 14 odst. 9 tohoto zákona je nutné vést samostatně; (2) žádost stěžovatelky žalovaný nesprávně kvalifikoval jako podnět k zahájení řízení podle § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách; (3) v řízení podle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách nepřísluší žalovanému přezkoumávat důvody, naléhavost a účelnost žádosti o přechod vlastnictví; (4) stěžovatelka má za splnění podmínek daných v § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách bez dalšího na přechod vlastnictví právní nárok, a tudíž byla přípisem žalovaného zkrácena na svých právech, jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu ve smyslu § 65 s. ř. s.; (5) správní řád je na řízení o pozemkových úpravách v plném rozsahu použitelný, pouze s výjimkou uplatňování lhůt stanovených správním řádem pro vydání rozhodnutí (§ 6 odst. 7 zákona o pozemkových úpravách), předmětné rozhodnutí tedy musí mít náležitosti dle § 44 správního řádu (pozn. NSS: míněno patrně ustanovení § 68 správního řádu) (6) výklad žalovaného a krajského soudu je v rozporu nejen s úmyslem zákonodárce, ale i s čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s argumentací krajského soudu a uvedl, že jeho dopis ze dne 13. 12. 2007 byl vyjádřením k požadavkům na zahájení pozemkových úprav, nikoliv správním rozhodnutím. Ze strany stěžovatelky se podle žalovaného jednalo pouze o podnět k zahájení řízení a aplikace správního řádu je v daném případě bezpředmětná.

III.

Právní hodnocení věci

Nejvyšší správní soud vyšel při svém rozhodnutí z následujících ustanovení zákona o pozemkových úpravách, správního řádu, Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“).

Relevantní ustanovení zákona o pozemkových úpravách stanoví, že:

§ 2

Pozemkové úpravy

Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako nezbytný podklad pro územní plánování.

§ 6

Zahájení řízení

(1) Pozemkový úřad posuzuje podané požadavky na zahájení pozemkových úprav. K těmto požadavkům se vyjádří v písemném sdělení do 30 dnů. Shledá-li důvody, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav za opodstatněné, zahájí řízení o pozemkových úpravách. Pozemkový úřad může v odůvodněných případech zahájit řízení i bez podaných požadavků.

(2) Řízení o pozemkových úpravách se považuje vždy za řízení zahájené z podnětu pozemkového úřadu.

(3) Pozemkový úřad zahájí řízení o pozemkových úpravách vždy, pokud se pro to vysloví vlastníci pozemků nadpoloviční výměry zemědělské půdy v dotčeném katastrálním území.

§ 11

Rozhodnutí o pozemkových úpravách

...

(4) Pozemkový úřad rozhodne o schválení návrhu pozemkových úprav tehdy, pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň tří čtvrtin výměry půdy pozemků, které jsou řešeny ve smyslu ustanovení § 2 v pozemkových úpravách....“

§ 14

Pozemkové úpravy v územích s nedokončeným scelovacím řízením

(1) Předmětem pozemkových úprav v katastrálních územích s nedokončeným scelovacím řízením jsou všechny pozemky nacházející se v katastrálním území, ve kterém nebylo dokončeno scelovací řízení podle dříve platných zvláštních právních předpisů... (dále jen "scelování"), bez ohledu na dosavadní způsob jejich využití a existující vlastnické a užívací vztahy k nim.

...

(3) Po projednání s katastrálním úřadem může pozemkový úřad vyloučit z pozemkových úprav pozemky, které nejsou třeba pro dosažení účelu pozemkových úprav, a stanoví obvod pozemkových úprav.

...

(5) Pokud z údajů scelovacího operátu, který je založen u katastrálního úřadu, vyplývá, že některý účastník scelování neobdržel náhradu za své pozemky pojaté do scelování, může pozemkový úřad po projednání s katastrálním úřadem tomuto účastníkovi, popřípadě jeho

dědici stanovit nárok na pozemky ve výměře odpovídající neposkytnuté náhradě, je-li potřebná výměra pozemků v obvodu pozemkových úprav k dispozici.

...

(9) Pokud účastník scelování převzal podle návrhu scelovacího plánu do užívání za pozemky, s nimiž vstoupil do scelování a které doposud vlastní, pozemky náhradní ve vlastnictví jiných vlastníků a tyto pozemky sám nebo jeho právní nástupce dosud užívá a vlastní stavbu umístěnou na některém z těchto pozemků, nebo jde o pozemek s trvalým porostem (sad, vinice aj.), popřípadě zahradu, pozemkový úřad rozhodne o přechodu vlastnického práva předmětného pozemku na jeho uživatele. Dosavadní vlastník obdrží náhradu v jiném pozemku podle druhu před zahájením scelování.

...

(11) Pro schválení návrhu v území, ve kterém nebylo dokončeno scelování, se nevyžaduje souhlas vlastníků půdy dotčené pozemkovou úpravou.

...

(16) Pokud není stanoveno jinak, postupuje se v řízení o pozemkových úpravách v území s nedokončeným scelováním podle ostatních ustanovení tohoto zákona.

Ustanovení správního řádu zní následovně:

§ 1

...

(2) Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

§ 42

Přijímání podnětů k zahájení řízení

Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.

§ 44

Zahájení řízení o žádosti

(1) Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

(2) 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.

§ 46

Zahájení řízení z moci úřední

(1) Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

(2) Jestliže je v řízení z moci úřední více účastníků uvedených v § 27 odst. 1, má pro zahájení řízení význam oznámení o zahájení řízení prvním z nich. Těm, kterým se nepodařilo zahájení řízení oznámit, ustanoví správní orgán opatrovníka; usnesení o ustanovení opatrovníka se doručuje veřejnou vyhláškou.

(3) Oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení.

Článek 11 Listiny základních práv a svobod uvádí, že:

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

...

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Konečně čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě stanoví, že:

Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

III. a)

Pro zodpovězení otázky, zda je žalobou napadený přípis žalovaného rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., či nikoliv, musel Nejvyšší správní soud nejprve posoudit povahu § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách, a to zejména otázku, zda je § 14 odst. 9 ustanovením speciálním vůči § 6 téhož zákona a zda je možné řízení podle § 14 odst. 9 zákona vést samostatně, tj. bez toho, aby bylo před ním nejprve zahájeno řízení o pozemkových úpravách podle § 6 zákona o pozemkových úpravách.

Stěžovatelka svou kladnou odpověď na výše položené otázky dovozuje ze znění samotného ustanovení § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách. Podle stěžovatelky, pokud je splněna hypotéza § 14 odst. 9 zákona, „pozemkový úřad rozhodne o přechodu vlastnického práva předmětného pozemku na jeho uživatele“. Na podporu svého názoru

odkazuje stěžovatelka na důvodovou zprávu k zákonu o pozemkových úpravách, jejíž relevantní část k § 14 zní následovně:

„Přibližně ve 450 katastrálních územích, zejména na Moravě, započaté scelování nebylo zcela dokončeno a kolem r. 1950 došlo k celkovému útlumu prací. Příčiny nedokončeného scelovacího řízení spočívaly hlavně ve změně poměrů ve společnosti a postupné socializaci na vesnici, mající výraz ve sdružování pozemků, což souviselo s potlačováním vlastnického práva k půdě.

Prevažná část scelovacích prací skončila v etapě hlavního řízení předáním pozemků do zatímního užívání, bez provedení závěrečných prací. Vznikla tak situace, že skutečná držba v přírodě nesouhlasila se stavem pozemkové knihy a pozemkového katastru. Protože nové vztahy v držbě po provedeném scelování nebyly právně konstituovány v pozemkové knize, nebyly ani později k dispozici žádné podklady, podle nichž by bylo možno právní vztah po scelení zapsat do evidence nemovitostí zakládáné od r. 1964. Pozemkové knihy byly využitelné jen u pozemků nepojatých do scelení.

*...
Z takto zapsaných vlastníků někteří dosud užívají náhradní pozemky převzaté ze scelování (jde zejména o zastavěné pozemky, zahrady). Tam, kde v minulosti státní orgány považovaly nesprávně uživatele za vlastníka a stanovily, že na právního nástupce takového uživatele přechází vlastnické právo, nebo, že uživatel nabyl vlastnictví vydržením, svědčí nabývací titul též ve prospěch vlastnictví těchto osob. Tak vznikl stav, že v řadě případů uplatňuje vlastnické právo k témuž pozemku nebo jeho části současně více osob. Podle platného právního řádu by mohl rozhodnout o tom, kdo z osob zapsaných v katastru je skutečným vlastníkem pozemku, pouze soud.*

Zmíněný stav byl zcela neřešitelný, zejména při uplatňování vlastnických práv k pozemkům, protože v dotčených katastrálních územích již nelze obnovit vlastnický stav platný před scelováním, ani dokončit scelovací řízení, neboť již neplatí předpisy, podle kterých bylo prováděno, ale převážně nejsou dochovány ani úplné listinné doklady - scelovací operáty. V důsledku všech provedených změn v daných územích (dědění, převody, investiční výstavba apod.) by obnova jakéhokoli stavu vedla ještě k většímu právnímu chaosu ve sledované oblasti, než je nyní.

Protože obecné řešení, které by uspokojilo nároky všech dotčených osob, nebylo nalezeno, bylo jako nejracionalnější řešení, kterým by se předešlo dalším průtahům a nekonečným soudním sporům ve věci, přijato to, které vycházelo z doplnění zákona o pozemkových úpravách a které by realizovaly pozemkové úřady.

Podstatným východiskem bylo, že se zákonem uznávalo vlastnictví k pozemkům podle stavu nedokončeného scelování, je-li zapsáno v katastru nemovitostí.

Stanovení nároku je jednou z nejspornějších otázek, neboť se týká změn pozemků zemědělských na pozemky stavební, popřípadě zahrady či jiné pozemky s trvalými porosty. Proto otázka, zda má být upřednostněno oceňování pozemků s ohledem na jeho druh (kulturu) podle současného stavu nebo podle stavu před scelováním se ponechalo v souladu s požadavkem Ministerstva financí na posouzení pozemkovým úřadem podle konkrétních podmínek.

...

Dalším problémovým okruhem je řešení případu, kdy osoba užívá náhradní pozemek ze scelování za svůj pozemek vložený do scelování, který je dosud v jeho vlastnictví a na užívaném pozemku má umístěnou vlastní stavbu nebo jde o pozemek s trvalým porostem, ale v katastru nemovitostí je stále vlastnický evidována osoba, jíž svědčilo vlastnické právo před scelováním. V odstavci 9 se upřednostňuje ochrana zájmu osob, které nepřetržitě užívají náhradní pozemek ze scelování.“ (důraz doplněn soudem).

Lze tedy přisvědčit stěžovateli, že řízení podle § 14 zákona o pozemkových úpravách je specifické svým účelem, kterým není jen harmonizace uspořádání pozemků a právních vztahů k nim (což je hlavním účelem zákona o pozemkových úpravách; viz § 2 tohoto zákona), ale i náprava minulých křivd a nepořádků, k nimž došlo v období totalitního režimu (ke specifickým pozemkovým úprav v územích s nedokončeným scelovacím řízením srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2008, č. j. 3 As 16/2008 - 85, dostupný na www.nssoud.cz). Nicméně z tohoto závěru *ipso facto* neplyne, že by řízení o vydání rozhodnutí podle § 14 odst. 9 zákona bylo nezávislé na zahájení řízení o pozemkových úpravách a tudíž mohlo být vydáno samostatně. Právě naopak.

Ze systematiky samotného § 14 cit. zákona vyplývá, že rozhodnutí o přechodu vlastnického práva podle § 14 odst. 9 nelze učinit mimo řízení o pozemkových úpravách, a to z následujících důvodů. Za prvé, § 14 odst. 9 je součástí § 14 a toto ustanovení musí být vykládáno jako celek. V rámci § 14 je pak důležitá souslednost jednotlivých odstavců (srov. MELZER, F.: *Metodologie nalézání práva*, Knihovnička, Tribun EU, Brno, 2008, str. 105-106). Ustanovení § 14 odst. 1 explicitně uvádí, že „[p]ředmětem pozemkových úprav v katastrálních územích s nedokončeným scelovacím řízením jsou...“, a tudíž presumuje, že i náprava minulých křivd a nepořádků, tj. uznání vlastnictví k pozemkům podle stavu nedokončeného scelování, musí proběhnout v rámci řízení o pozemkových úpravách. I z ostatních odstavců § 14 vyplývá, že se jedná o úkony v rámci řízení o pozemkových úpravách. Tento výklad podporuje i tzv. *argumentum a rubrica* (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, č. j. 5 A 102/2002 - 43, publ. pod č. 1133/2007 Sb. NSS; ze dne 19. 12. 2006, č. j. 2 As 57/2005-71, publ. pod č. 1124/2007 Sb. NSS; ze dne 12. 10. 2006, č. j. 7 Afs 72/2005 - 81, dostupný na www.nssoud.cz či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2005, sp. zn. 29 Odo 908/2003, R 35/2006), který vychází z předpokladu, že nadpis je integrální součástí právního předpisu, kterým zákonodárce vyjadřuje, že se určitá ustanovení vztahují k určité věci a že spolu obsahově souvisejí. Tímto Nejvyšší správní soud nezpochybňuje platnost obecné právní zásady, podle níž platí, že „rubrica legis non est lex“, a netvrdí proto, že ze samotného nadpisu § 14 lze bez dalšího dovodit, že vůle zákonodárce byla začlenit řízení o přechodu vlastnického práva podle § 14 odst. 9 zákona do řízení o pozemkových úpravách, a nikoliv jej z řízení o pozemkových úpravách vyčlenit. V tomto konkrétním případě je nicméně právě taková vůle zákonodárce jasně seznatelná. Nadpis § 14 zní „Pozemkové úpravy v územích s nedokončeným scelovacím řízením“ a není sporu, že tento nadpis se vztahuje i na § 14 odst. 9. Kdyby zákonodárce zamýšlel, aby řízení podle § 14 odst. 9 zákona nemuselo probíhat v rámci pozemkových úprav, ale samostatně, nepochybně by rozhodování o přechodu vlastnických práv nyní upravené v § 14 vložil do samostatného paragrafu. Lze tedy uzavřít,

že systematický výklad § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách právnímu názoru stěžovatelky nesvědčí.

Argumentaci stěžovatelky však nesvědčí ani teleologický výklad § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách. Hlavním účelem řízení podle § 14 bylo totiž zabránit často obtížně řešitelným soudním sporům a upravit problémy vzniklé nedokončeným scelovacím řízením komplexně a jednou provždy. Komplexní přístup pak z povahy věci vylučuje rozhodování o jednotlivých návrzích mimo řízení o pozemkových úpravách. To ostatně plyne z důvodové zprávy citované výše, jejíž relevantní část zní: *„Protože obecné řešení, které by uspokojilo nároky všech dotčených osob, nebylo nalezeno, bylo jako nejracionalnější řešení, kterým by se předešlo dalším průtahům a nekonečným soudním sporům ve věci, přijato to, které vycházelo z doplnění zákona o pozemkových úpravách a které by realizovaly pozemkové úřady.“* I ze samotného § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách vyplývá, že rozhodnutím o přechodu vlastnického práva předmětného pozemku na jeho uživatele (tj. v projednávaném případě na stěžovatelku) jsou dotčeny další osoby, konkrétně dosavadní vlastní, kterému je pozemkový úřad podle věty druhé § 14 odst. 9 zákona povinen přiznat náhradu v jiném pozemku podle druhu před zahájením scelování. Z logiky fungování samotného § 14 odst. 9 zákona tedy rovněž plyne, že rozhodnutí podle tohoto ustanovení musí být přijato v rámci řízení o pozemkových úpravách. V opačném případě by byl zmařen účel zákona, neboť by došlo k dalšímu znepráhlednění vlastnických práv, k dalším soudním sporům a s velkou pravděpodobností i k napáchání dalších křivd, jež by potenciálně mohly dosáhnout i intenzity postačující k porušení práva na pokojné užívání majetku svědčícího současným vlastníkům pozemků, o něž stěžovatelka usiluje (srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *P. a P. proti České republice* ze dne 5. 11. 2002, stížnost č. 36548/97, body 42 - 64; či ve věci *Z. a Z. proti České republice* ze dne 12. 11. 2002, stížnost č. 46129/99, body 63 - 74).

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že rozhodnutí o přechodu vlastnických práv nelze vydat bez předchozího zahájení řízení o pozemkových úpravách. Jestliže pozemkový úřad řízení o pozemkových úpravách ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 zákona o pozemkových úpravách nezahájil a nevydal tudíž ani rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav (viz § 11 odst. 4 a 8 ve spojení s § 14 odst. 16 zákona o pozemkových úpravách), není oprávněn vydat samostatné rozhodnutí o přechodu vlastnického práva podle § 14 odst. 9 téhož zákona. Zároveň není z díkce § 6 odst. 2 cit. zákona pochyb o tom, že řízení o pozemkových úprav lze zahájit pouze z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu, nejde tedy o řízení zahajované doručením žádosti dle § 44 správního řádu.

Těchto skutečností si byl žalovaný dobře vědom, proto jeho přípis ze dne 13. 12. 2007 nelze považovat za správní rozhodnutí dle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách, a to nejen ve formálním, ale ani – což je z hlediska možnosti soudního přezkoumání rozhodující – v materiálním smyslu, neboť žalovaný neposuzoval, zda stěžovatelka splňuje podmínky § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách pro přechod vlastnického práva k předmětným pozemkům, ale pouze stěžovatelce sdělil, že nehodlá zahajovat řízení, v jehož rámci by tyto otázky teprve posuzovat mohl.

Krajský soud tedy nepochybil tím, že žalobou napadený přípis posoudil jako úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ale pouhým

sdělením dle § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách a § 42 správního řádu o tom, že žalovaný obdržel podnět stěžovatelky k zahájení řízení z moci úřední, že však neshledal důvody k tomu takové řízení zahajovat. Takový úkon správního orgánu je tedy skutečně na základě § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučen a žaloba proti němu je dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná a musí být tudíž dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta. Kasační důvody stěžovatelky podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy nejsou důvodné.

III. b)

Nad rámec výše uvedeného ovšem Nejvyšší správní soud dodává, že se nemůže ztotožnit ani s tím, jak ustanovení § 6 odst. 1 a 2 ve spojení s § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách vykládá žalovaný. Závěr, podle něhož má žalovaný v případě zvažování podnětu k zahájení řízení o pozemkových úpravách v území s nedokončeným scelovacím řízením, který navíc podala osoba uplatňující nárok dle § 14 odst. 9 cit. zákona, stejnou míru správního uvážení, jako ve všech ostatních případech, totiž v ústavněprávní ani mezinárodněprávní rovině nemůže obstát.

V prvé řadě je totiž třeba zkoumat, zda stěžovatelce svědčí právo zakotvené v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Oba zmíněné instrumenty vyžadují existenci majetku. Pojem „majetek“ použitý v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě má však autonomní obsah, který není omezen na konstituované vlastnictví hmotného jmění a není závislý na formální kvalifikaci vnitrostátního práva, což opakovaně judikoval i Ústavní soud [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 353/04, publ. pod č. 124/2005 Sb. ÚS; či nález sp. zn. IV. ÚS 1133/07 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>)], v němž se Ústavní soud věnoval pojmu „majetek“ nejpodrobněji: *„Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva... "majetkem" ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě může být buď "existující majetek" nebo majetkové hodnoty, včetně pohledávek, o nichž stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším "legitimní naději", že budou konkretizovány (viz např. rozhodnutí velkého senátu ESLP o přijatelnosti ve věci G.a G. proti České republice, ze dne 10. 7. 2002, stížnost č. 39794/98; či rozhodnutí velkého senátu ESLP o přijatelnosti ve věci P. a P. proti České republice, z téhož dne, stížnost č. 38645/97; neoficiální překlad dostupný v časopise Soudní judikatura - Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 4/2002, str. 165 a násl.). Naproti tomu za "majetek" ve smyslu citovaných článků nelze považovat naději, že bude uznáno přežití bývalého vlastnického práva, které dávno již zaniklo, ani podmíněnou pohledávku, jež zanikla z důvodu nesplnění podmínky. "Legitimní naděje", resp. "legitimní očekávání", není součástí ani příslušenstvím majetkových práv; týká se způsobu, jakým bude s právem kvalifikovaným jako "majetková hodnota" zacházeno ve vnitrostátním právu a zejména předpokladů, za nichž bude ustálená judikatura vnitrostátních soudů nadále aplikována ve vztahu k tvrzenému zásahu do majetku. Legitimní očekávání není tam, kde nemohlo být řečeno, že stěžovatelka měla vymahatelnou pohledávku, která byla rozumně podložená“ (bod 25).*

Z výše uvedeného vyplývá, že „legitimní očekávání ve smyslu výše citovaného ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě je nejen podle judikatury Ústavního soudu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 32, nález č.

35, str. 331; vyhlášen pod č. 278/2004 Sb.), nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 31, nález č. 131, str. 173) nebo nález sp. zn. I. ÚS 185/04 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 34, nález č. 94, str. 19)], ale i judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozhodnutí ve věcech B. proti Itálii ze dne 5. 1. 2000, Z. proti Polsku ze dne 16. 6. 2001) integrální součástí ochrany majetkových práv“ [nález sp. zn. I. ÚS 353/04, publ. pod č. 124/2005 Sb. ÚS; srov. rovněž nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 publ. pod č. 257/2008 Sb., bod 47 písm. e) a zejména bod 61; a nález sp. zn. II. ÚS 458/06, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>]. Z toho plyne povinnost ústavněkonformního výkladu, tzn. že „je třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na legitimní očekávání. Opačný aplikační či interpretační postup znamená porušení čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“ (nález sp. zn. II. ÚS 458/06, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>; srov. rovněž nález sp. zn. I. ÚS 353/04, publ. pod č. 124/2005 Sb. ÚS).

K výše uvedené judikatuře Ústavního soudu Nejvyšší správní soud dodává, že v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (srov. zejm. věc K. proti Slovensku, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. 9. 2004, stížnost č. 44912/98, body 45 - 52) je třeba rozlišovat dva aspekty pojmu „legitimní očekávání“: (1) posouzení, zda stěžovatelům svědčí legitimní očekávání spočívající ve spoléhání se na to, že právní předpis, na základě něhož vznikly jejich finanční závazky, nebude retroaktivně zrušen v jejich neprospěch [linie judikatury *Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku* (rozsudek ESLP ze dne 29. 11. 1991, stížnost č. 12742/87) a *Stretch proti Spojenému království* (rozsudek ESLP ze dne 24. 6. 2003, stížnost č. 44277/98)]; a (2) posouzení, zda-li nárok stěžovatelů je „aktivem“ ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě [linie judikatury *Pressos Compania Naviera S. A.* (rozsudek ESLP ze dne 20. 11. 1995, stížnost č. 17849/91)].

V první řadě je totiž třeba zkoumat, zda stěžovatelce svědčí právo zakotvené v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Oba zmíněné instrumenty vyžadují existenci majetku. Pojem „majetek“ použitý v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě má však autonomní obsah, který není omezen na konstituované vlastnictví hmotného jmění a není závislý na formální kvalifikaci vnitrostátního práva, což opakovaně judikoval i Ústavní soud [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 353/04, publ. pod č. 124/2005 Sb. ÚS; či nález sp. zn. IV. ÚS 1133/07 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>)], v němž se Ústavní soud věnoval pojmu „majetek“ nejpodrobněji: „Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva... „majetkem“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě může být buď „existující majetek“ nebo majetkové hodnoty, včetně pohledávek, o nichž stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní naději“, že budou konkretizovány (viz např. rozhodnutí velkého senátu ESLP o přijatelnosti ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, ze dne 10. 7. 2002, stížnost č. 39794/98; či rozhodnutí velkého senátu ESLP o přijatelnosti ve věci *Poláček a Poláčková proti České republice*, z téhož dne, stížnost č. 38645/97; neoficiální překlad dostupný v časopise Soudní judikatura - Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 4/2002, str. 165 a násl.). Naproti tomu za „majetek“ ve smyslu citovaných článků nelze považovat naději, že bude uznáno přežití bývalého vlastnického práva, které dávno již zaniklo, ani podmíněnou pohledávku, jež zanikla z důvodu

nesplnění podmínky. "Legitimní naděje", resp. "legitimní očekávání", není součástí ani příslušenstvím majetkových práv; týká se způsobu, jakým bude s právem kvalifikovaným jako "majetková hodnota" zacházeno ve vnitrostátním právu a zejména předpokladů, za nichž bude ustálená judikatura vnitrostátních soudů nadále aplikována ve vztahu k tvrzenému zásahu do majetku. Legitimní očekávání není tam, kde nemohlo být řečeno, že stěžovatelka měla vymahatelnou pohledávku, která byla rozumně podložená" (bod 25).

Žalovaný jako orgán státní moci je tedy povinen šetřit smysl a podstatu základního práva stěžovatelky. Pod bodem III. a) bylo konstatováno, že vzhledem k provázanosti „aktiva“ stěžovatelky s úpravou vlastnických vztahů dalších dotčených subjektů není možné rozhodnout o jí uplatňovaném nároku samostatně. Nic však žalovanému nebránilo zahájit řízení o pozemkových úpravách a v rámci něj vlastnické vztahy negativně dotčené nedokončeným scelováním komplexně uspořádat. Jen tak bylo totiž možno dostát povinnosti šetřit smysl a podstatu základního práva stěžovatelky. Žalovaný však v dopise ze dne 4. 1. 2007 (nesprávně označeném ze dne 4. 1. 2006) konstatoval, že na zahájení pozemkových úprav nemá dostatečné finanční prostředky. V písemném sdělení ze dne 13. 12. 2007 pak žalovaný stěžovatelce oznámil, že na základě jemu dostupných podkladů řízení o pozemkových úpravách nezahájí, čímž bez bližšího odůvodnění dal najevo, že neuznal důvody, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách za opodstatněné.

Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem neztotožňuje. Podle § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách pozemkový úřad zkoumá, zda je provedení pozemkových úprav důvodné, naléhavé a účelné a pokud shledá důvody, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav za opodstatněné, zahájí řízení o pozemkových úpravách. Ačkoliv při posouzení důvodů, naléhavosti a účelnosti žalovaný disponuje v běžných případech pozemkových úprav správním uvážením, v případě území negativně dotčeného nedokončeným scelovacím řízením musí být vzat v úvahu výše uvedený imperativ ústavněkonformního výkladu a výkladu v souladu s mezinárodními závazky České republiky (srov. Jana Nevrlková, Pavel Molek: *Problém konformity při interpretaci právních norem*, Právní rozhledy č. 2/2006, str. 47 - 55). Naléhavost a účelnost zahájení pozemkových úprav za účelem dokončení scelovacího řízení vyplývá jednoznačně z důvodové zprávy k zákonu o pozemkových úpravách (napravení křivd a nepořádků spáchaných minulým režimem a narovnání vlastnických vztahů dotčených násilnou kolektivizací) a z trvajících zásahu do „aktiva“ stěžovatelky, jež ponechává stěžovatelku a osoby v obdobné situaci ve stavu nejistoty znásobené nemožností s majetkem, jež těmto osobám potenciálně náleží, plnohodnotně nakládat (zcizovat, zastavovat atd.). Argument žalovaného, že nemá dostatečné peněžní prostředky, v tomto směru neobstojí, neboť v projednávaném případě může být dotčeno základní právo stěžovatelky spočívající v legitimním očekávání přechodu majetku do jejího vlastnictví ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Pokud jde o důvodnost zahájení pozemkových úprav, postačí, aby stěžovatelka prokázala, že je přiměřeně pravděpodobné, že jí svědčí právo zakotvené v § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách.

Je tedy nutno vyvodit závěr, že pokud osoba podávající podnět k zahájení řízení o pozemkových úpravách prokáže, že je přiměřeně pravděpodobné, že jí svědčí právo

zakotvené v § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách, je pozemkový úřad povinen řízení o pozemkových úpravách zahájit, neboť vzhledem k úmyslu zákonodárce při tvorbě zákona o pozemkových úpravách, čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, je nutno důvody, naléhavost a účelnost zahájení řízení o pozemkových úpravách v takovém případě třeba vždy považovat ve smyslu § 6 odst. 1 cit. zákona za opodstatněné. Jen tak lze dostát zásadě, že ochrana základních práv musí být účelná a efektivní, a nikoliv teoretická či iluzorní [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/07 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>), bod 29; rozsudek ESLP ve věci *Airey proti Irsku* (ze dne 9. 10. 1979, stížnost č. 6289/73, bod 24) či rozsudky velkého senátu ESLP ve věcech *Broniowski proti Polsku* (ze dne 22. 6. 2004, stížnost č. 31442/96, bod 185), *Öcalan proti Turecku* (ze dne 12. 5. 2005, stížnost č. 46221/99, bod 135)].

Je tedy nasnadě otázka, zda žalovaný nezkrátil stěžovatelku na jejích veřejných subjektivních právech nikoli tím, že by o jím uplatňovaném nároku vydal zamítavé rozhodnutí, neboť, jak již bylo řečeno, žalovaný oprávněnost tohoto tvrzeného nároku meritorně neposuzoval, ale tím, že o něm naopak rozhodnout odmítl, že je tudíž v dané věci nečinný. Pokud má tedy stěžovatelka za to, že v předmětné věci prokázala přiměřenou pravděpodobnost, že jí svědčí právo zakotvené v § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách, a žalovaný byl tudíž povinen řízení o pozemkových úpravách zahájit a o tomto tvrzeném nároku posléze meritorně rozhodnout, má možnost po vyčerpání právních prostředků ochrany proti nečinnosti ve správním řízení (žádost k nadřízenému správnímu orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu), podat v zákonem stanovené lhůtě žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s.

K tomu je ještě třeba dodat, že Nejvyšší správní soud sice konstatoval ve své předešlé judikatuře [viz např. rozsudek ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59; rozsudek ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162; či rozsudek ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 Ans 2/2007 - 64 (všechny dostupné na adrese www.nssoud.cz)], že „žalobou podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti“. Nicméně všechny tři výše uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu se od projednávané věci zásadně liší. V rozsudcích č. j. 4 Ans 10/2006 - 59 (stěžovatel namítal, že Magistrát hl. m. Prahy měl povinnost vydat rozhodnutí o ochranném pásmu nemovité kulturní památky) a č. j. 3 Ans 2/2007 - 64 (stěžovatel namítal, že Ministerstvo kultury mělo povinnost odejmout oprávnění k výkonu kolektivní správy OOA-S v rozsahu kolektivní správy práv k dílům výtvarného oboru obrazové složky audiovizuálních děl) stěžovatelům nesvědčilo žádné veřejné subjektivní právo, o něž by se v takovém řízení mělo jednat, natož základní právo podle Listiny základních práv a svobod nebo právo zakotvené v mezinárodních smlouvách o lidských právech. V těchto dvou rozsudcích šlo o pouhý „reflex“ právní normy, jejímž cílem je zajistit všeobecný prospěch při aplikaci, aniž by tato norma vyjádřila subjektivní právo určitých osob [srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V.,

Šolín, M. *Správní řád soudní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 187]. V rozsudku č. j. 4 Ans 6/2006 - 162 pak sice stěžovatelé mohli tvrdit, že se podnětem stavebnímu úřadu k zahájení řízení o odstranění stavby postavené dle jejich názoru neoprávněně na jejich pozemku, domáhají ochrany práva na pokojné užívání svého majetku, ale této ochrany se mohli stěžovatelé účinně domáhat především právními prostředky soukromého práva, konkrétně žalobou na odstranění stavby (neoprávněně postavené na cizím pozemku) podle § 135c občanského zákoníku. V projednávaném případě však stěžovatelka uplatňovala veřejné subjektivní právo, o něž by se v takovém řízení mělo jednat a které je zároveň navíc základním právem dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě; a zároveň se stěžovatelka nemůže domáhat svého nároku jinými právními prostředky. Výše zmíněná rozhodnutí a rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci tedy vedle sebe obtojí.

Lze tedy uzavřít, že ačkoliv stěžovatelka postrádá aktivní legitimaci k zahájení řízení o pozemkových úpravách podle § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách, uplatňuje veřejné subjektivní právo zakotvené v § 14 odst. 9 téhož zákona, jež musí být vykládáno souladně s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Žalovaný je tedy povinen posoudit, zda stěžovatelka prokázala přiměřenou pravděpodobnost, že jí svědčí právo na přechod vlastnictví k předmětným pozemkům zakotvené v § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách. Pokud dospěje ke kladnému závěru, bude povinen dle § 6 odst. 1 a 2 ve spojení s § 14 zákona o pozemkových úpravách řízení o pozemkových úpravách v daném území s nedokončeným scelovacím řízením zahájit a posléze v rámci tohoto řízení při dodržení zákonem stanoveného postupu vydat rovněž rozhodnutí podle § 14 odst. 9 tohoto zákona. Pokud tak žalovaný neučiní, má stěžovatelka možnost domáhat se po bezvýsledném vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. toho, aby soud nařídil žalovanému vydat ve stanovené lhůtě (jejíž délka samozřejmě musí odpovídat zvláštní povaze a komplexnosti řízení o pozemkových úpravách, které musí *ipso facto* předcházet) rozhodnutí o věci samé, tedy rozhodnutí o uplatněném nároku podle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách.

K ustanovení § 6 odst. 7 zákona o pozemkových úpravách, podle něhož se „*na řízení o pozemkových úpravách a rozhodování v něm nevztahují lhůty pro rozhodování podle správního řádu*“, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že toto ustanovení samozřejmě nezabavuje správní orgán obecné povinnosti rozhodnout o uplatněném nároku v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Závěrem je nutné upozornit, že výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu nikterak nepředjímají, zda-li stěžovatelka skutečně splňuje podmínky dle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách pro přechod vlastnického práva k předmětným pozemkům. O tom bude muset v rámci řízení o pozemkových úpravách rozhodnout žalovaný. Zahájení pozemkových úprav je však nezbytným předpokladem, aby bylo vůbec možné ve věci přechodu vlastnického práva k předmětným pozemkům rozhodnout.

IV. Shrnutí

Nárok uplatňovaný stěžovatelkou zakotvený v § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách představuje „aktivum“ ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, tak jak jej interpretuje Evropský soud pro lidská práva. Rozhodnutí o přechodu vlastnického práva podle § 14 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách však nelze vydat v samostatném řízení, nýbrž v rámci řízení o pozemkových úpravách; nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí o přechodu vlastnického práva podle § 14 odst. 9 tohoto zákona je tedy vedení řízení o pozemkových úpravách, které však může zahájit pouze pozemkový úřad z moci úřední. Přípis o tom, že žalovaný obdržel podnět stěžovatelky k zahájení řízení z moci úřední, že však neshledal důvody k tomu takové řízení zahajovat, tedy není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a krajský soud žalobu směřující proti takovému přípisu po právu odmítl.

Pokud však stěžovatelka podávající podnět k zahájení řízení o pozemkových úpravách ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách prokáže, že je přiměřeně pravděpodobné, že jí svědčí právo zakotvené v § 14 odst. 9 téhož zákona, je žalovaný povinen řízení o pozemkových úpravách zahájit, neboť vzhledem k úmyslu zákonodárce, čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, je třeba důvody, naléhavost a účelnost zahájení řízení o pozemkových úpravách v takovém případě považovat ve smyslu § 6 odst. 1 cit. zákona za opodstatněné. Pokud tak žalovaný neučiní a rozhodnutí o uplatněném nároku stěžovatelky tudíž následně nevydá, může se stěžovatelka v takovém případě po bezvýsledném vyčerpání právních prostředků ochrany proti nečinnosti ve správním řízení domáhat této ochrany u správního soudu, nikoli však žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., ale právě žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

Z uvedeného vyplývá, že uplatněné kasační námitky směřující proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí předmětné žaloby nejsou důvodné, nad rámec stížních bodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal ani jiné vady, k nimž by musel dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

V.

Rozhodnutí o nákladech řízení

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. srpna 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu