

**ČESKÝ ÚŘAD ZEMĚMĚŘICKÝ A KATASTRÁLNÍ**

# SAMOSTATNÉ ODDĚLENÍ KONTROLY A DOHLEDU

Pod sídlištěm 1800/9, Kobylisy, 182 11 Praha 8, poštovní přihrádka 21

telefon: 284 041 221, fax: 284 041 201, e-mail: cuzk@cuzk.cz, ID datové schránky: uuaaatg

Čj.: ČÚZK-10237/2018-21/R

V Praze dne 24. 10. 2018

Vypraveno dne 24. 10. 2018

## ROZHODNUTÍ

|  |  |
| --- | --- |
| Účastník řízení: | **X. Y.,** nar. X. XX. XXXX, Xxxxx XXXX/XX, XXX XX Xxxxx, právně zastoupen Mgr. J. Ú., advokátem, Xxxxx, XXX XX Xxxxx |

Český úřad zeměměřický a katastrální jako orgán věcně a místně příslušný podle ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), a podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. h) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, v platném znění, o odvolání ze dne 6. 8. 2018, podaném panem X. Y. proti rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Českých Budějovicích ze dne 16. 7. 2018, čj. ZKI CB-P-2/292/2018-11, kterým bylo rozhodnuto o tom, že se pan X. Y. uznává vinným ze spáchání přestupku podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, v platném znění (dále jako „zákon o zeměměřictví“), **rozhodl** podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu **takto:**

Rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Českých Budějovicích ze dne 16. 7. 2018, čj. ZKI CB-P-2/292/2018-11 se ruší a řízení se zastavuje.

Odůvodnění:

Dne 16. 7. 2018 vydal Zeměměřický a katastrální inspektorát v Českých Budějovicích (dále jen „inspektorát“) rozhodnutí čj. ZKI CB-P-2/292/2018-11. Ve výroku 1. je uvedeno, že se pan X. Y, (dále jen „obviněný“) uznává vinným z přestupku podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřictví, kterého se dle inspektorátu úmyslně dopustil tím, že na základě jeho výzvy čj. ZKI CB-D-20/220/2018-3 nepředložil do 7. 5. 2018 doklady o doručení písemné pozvánky k projednání vytyčené hranice všem vlastníkům pozemků, jejichž hranice byly dotčeny vytyčením č. zakázky XXX-XX/2017 v katastrálním území D. S., a tak nedodržel povinnosti stanovené zákonem o zeměměřictví. Ve výroku 2. uložil inspektorát obviněnému za tento přestupek podle § 17a odst. 2 zákona o zeměměřictví pokutu ve výši 62 500 Kč. Výrokem 3. uložil obviněnému povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč, v souladu s § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, v platném znění.

**I. Průběh řízení před orgánem 1. stupně**

Dne 18. 4. 2018 zahájil inspektorát v rámci své věcné působnosti vymezené v § 4 písm. b) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, v platném znění, dohled *„na ověřování výsledků zeměměřických činností, které jsou využívány pro katastr nemovitostí České republiky a státní mapové dílo“.* Stalo se tak postupem upraveným v zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném znění (dále jen „kontrolní řád“). Dohled byl veden pod sp. zn. ZKI CB-D-20/220/2018.Předmětem dohledu byl záznam podrobného měření změn a geometrický plán pro rozdělení pozemku č. zak. XXX-XX/2017, katastrální území D. S.. Kontrolovanou osobou byl Ing. J. N., fyzická osoba, které bylo uděleno úřední oprávnění pro ověřování výsledků zeměměřických činností. Ing. J. N. dne 20. 9. 2017 ověřil odbornou správnost výše zmíněných výsledků zeměměřických činností.

V průběhu vykonávání výše zmíněného dohledu inspektorát zaslal obviněnému přípis čj. ZKI CB-D-20/220/2018-3 ze dne 24. 4. 2018 nazvaný *„Výzva k předložení dokladu o doručení dokumentace o vytyčení hranic pozemků“*. V této výzvě obviněného vyzval mj. *„k předložení dokladu o doručení písemné pozvánky všem vlastníkům pozemků, jejichž hranice byly dotčeny vytyčením*“. Dle znění přípisu tak inspektorát učinil proto, že je obviněný uveden a) jako odborně způsobilá osoba provádějící vytyčení hranice pozemků dle § 89 odst. 1 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), v platném znění (dále jen „katastrální vyhláška“), a b) jako vytyčovatel v Protokolu o vytyčení hranice pozemku č. zak. XXX-XX/2017 pro katastrální území D. S.. V závěru přípisu obviněného upozornil na to, že nepředložením uvedených dokladů se dopustí přestupku na úseku zeměměřictví dle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřictví a že mu může být uložena pokuta.

V odpovědi na výše uvedenou výzvu ze dne 4. 5. 2018 obviněný uvedl, že *„požadované doklady byly odesílány od zahájení prací na zakázce XXX-XX/2017 k.ú. D. S. až po ukončení odesláním a doručením vytyčovacího náčrtu. Z vytyčovacího náčrtu je patrné kdo tyto doklady obdržel a výsledek jednání na místě samém.“*

Dne 11. 5. 2018 vyhotovil inspektorát protokol o dohledu čj. ZKI CB-20/220/2018-5. Závěr dohledu, tak jak je uvedený v protokolu, je následující: *„V terénu se nacházejí trvale označená rozhraní pozemků, která nebyla při provádění zeměměřických činností respektována. V důsledku toho je dokumentace zpracována naprosto neodborně a zcela chybně. Tímto je potvrzeno, že i GP pro rozdělení pozemků je zpracován chybně a nelze jej využít při správě a vedení KN.“*

Dne 24. 5. 2018 zaslal inspektorát obviněnému přípis čj. ZKI CB-P-2/292/2018-1 o zahájení řízení o přestupku z moci úřední podle § 78 zákona o odpovědnosti za přestupky a § 46 odst. 1 správního řádu. K  doručení tohoto přípisu obviněnému a k zahájení řízení o přestupku došlo dne 4. 6. 2018. Přestupek je zde vymezen jako jednání, kterým obviněný *„ztěžoval vykonání dohledu, sp. zn. ZKI CB-D-20/220/2018, když do 7. 5. 2018, a to na základě výzvy ZKI čj. ZKI CB-D-20/220/2018-3, nepředložil doklady o doručení písemné pozvánky k projednání vytyčené hranice všem vlastníkům pozemků, jejichž hranice byly dotčeny vytyčením, č. zakázky XXX-XX/2017, k. ú. D. S.“* V závěru přípisu inspektorát obviněného poučil o jeho procesních právech.

V reakci na tento přípis zaslal obviněný inspektorátu své vyjádření ze dne 11. 6. 2018 (doručeno dne 18. 6. 2018), ve kterém uvedl: *„ZKI mě vyzvalo k zaslání dokladů o doručení pozvánky k vytýčení a doručení vytyčovací dokumentace k ZPMZ XXX, k.ú. D. S. V odpovědi, kterou jsem vám zasílal 4. 5. 2018 jsem oznamoval, že doručení bylo v dané době provedeno a že došlo i k doručení vytyčovacího náčrtu. To, že tomu tak opravdu bylo jsem považoval dostačující, že postačí vytyčovací dokumentace k ZPMZ XXX, k.ú. D. S. V té je patrné, kdo se vytýčení zúčastnil. Jsou zde podpisy vlastníků a poznámka k ostatním dotčeným. Možná jsem vás nepochopil, ale domníval jsem se, že toto je postačující. Rozhodně popírám, že bych tímto jednáním ztěžoval a znemožňoval dohled pod č.j. ZKI CB-D-20/220/2018-3. Jsem i nadále připravený spolupracovat s orgány ZKI.“*

Dne 16. 7. 2018 vydal inspektorát rozhodnutí čj. ZKI CB-P-2/292/2018-11, kterým uznal obviněného vinným ze spáchání přestupku podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřictví.

V odůvodnění rozhodnutí inspektorát nejprve popisuje dosavadní průběh řízení i některé okolnosti, které provázely samotný dohled sp. zn. ZKI CB-D-20/220/2018. V celé věci považuje za důležitý § 89 odst. 1 katastrální vyhlášky, dle kterého odborně způsobilá osoba provádějící vytyčení hranice pozemku přizve písemnou pozvánkou všechny vlastníky pozemků, jejichž hranice má být vytyčena, nebo na jejichž hranici má být vytyčen alespoň jeden lomový bod. Obviněný byl vyzván, jakožto osoba uvedená v popisovém poli vytyčovacího náčrtu a v protokolu o vytyčení hranice pozemku jako vytyčovatel, k předložení dokladů splnění svých povinností. Inspektorát vyčítá obviněnému, že v odpovědi ze dne 4. 5. 2018 na výzvu k předložení dokladu pouze odkazuje na vytyčovací dokumentaci. Podle názoru inspektorátu z vytyčovací dokumentace nevyplývá, že by kdokoliv z vlastníků byl nejen pozván k seznámení s vytyčenou hranicí, ale ani že by vlastníci byli upozorněni na svá práva. Argumentuje přitom nedostatečným textem pozvánky k vytyčení zajištěné při dohlédací činnosti, chybným postupem při vlastním vytyčení a časovými nesrovnalostmi v pozvánce a protokolu. Inspektorát také zpochybňuje samotnou správnost protokolu o vytyčení: *„z protokolu o vytyčení je jednoznačně zřejmé, že vůbec nebyl podepisován na místě dne 21. 7. 2017.“* Uvádí, že: *„dosud není objasněno, zdali vůbec a jakým způsobem byl § 89 odst. 1 katastrální vyhlášky splněn.“* Tímto závěrem obhajuje požadavek na doložení splnění povinnosti podle § 89 odst. 1 katastrální vyhlášky v rámci řízení o dohledu jako legitimní.

Vlastní ztížení dohledu inspektorát odůvodňuje následovně: *„Z uvedených skutečností je jednoznačné, že obviněný tím, že odmítl ZKI předložit doklady prokazující splnění požadavku stanoveného § 89 odst. 1 katastrální vyhlášky se dopustil ztížení výkonu dohledu tím, že vlastní kontrolní řízení protáhl, když taková skutečnost vyplývá z protokolu o dohledu čj. ZKI CB-D-20/220/2018-5, neboť uvedeným posledním kontrolním úkonem datovaným 9. 5. 2018 je seznámení se s informacemi poskytnutými ZKI panem X. Y. na podkladě výzvy…. Dále dle ZKI částečně znemožnil vykonání dohledu, když oblast splnění povinnosti dle § 89 odst. 1 nemohla být následně předmětem dohledu.“*

Inspektorát se v odůvodnění vyjadřuje též k výše citovanému vyjádření obviněného ze dne 11. 6. 2018, když uvádí, že: *„ve svém vyjádření obviněný popírá svou vinu, přestože byl jednoznačně a srozumitelně vyzván k předložení konkrétních dokladů a tyto jednoznačně nedoložil. Byl upozorněn, že nedoložení dokladů může být posouzeno jako přestupek.“* Dále pak: *„Přestože obviněný je údajně i nadále připraven spolupracovat s „orgány ZKI“, stále nepředložil, oč byl žádán, ani nezmínil, jak ke splnění povinností došlo apod. Vyjádření obviněného podle ZKI nemá žádný vliv na zmírnění dopadů jeho skutku apod.“* Inspektorát se vzápětí věnuje otázce zavinění, uvádí doslova: *„Skutečnosti, zejména pak srozumitelnost výzvy k předložení dokladů, odborná způsobilost osoby (osoba se zeměměřickým vzděláním a živnostenským listem pro výkon zeměměřických činností) a zároveň možný prospěch ze ztěžování výkonu dohledu ZKI považuje za doklady úmyslného porušení zeměměřického zákona.“*

V odůvodnění se následně inspektorát věnuje otázce stanovení sankce. Dospěl k závěru, že obviněný spáchal přestupek jako podnikající fyzická osoba. Po těchto úvahách navazuje věta týkající se jednání obviněného: *„K vlastnímu naplnění skutkové podstaty přestupku (ztěžování dohledu) došlo tím, že obviněný nedodal požadované doklady. Na výzvu k jejich předložení reagoval dopisem (e-mail) ze dne 4. 5. 2018, kde sděluje odmítnutí požadavku ZKI.“* Následně se inspektorát věnuje otázce zavinění. V souladu s § 15 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je dle inspektorátu v daném případě *„zřejmé, že obviněný nepřípustně ztížil vykonání dohledu úmyslným způsobem, neboť věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, byl s tím srozuměn.“*

V odůvodnění rozhodnutí je následně umístěn následující odstavec: *„Z popsaného jednání vyplývá, že skutek je zvláště závažný, spáchaný úmyslně. Po obviněném bylo požadováno pouze, aby sdělil a doložil, jak vlastníky pozval. Požadované doklady nemusely být pouze doručenky či podací lístky či jiné doklady od poskytovatelů poštovních služeb. Obviněný mohl i jen sdělit, že pozvánku předal osobně, bez ohledu na to, zdali je takový postup přípustný, neboť za vlastní výsledek zeměměřické činnosti odpovídá ověřovatel díla, nikoliv obviněný.“*

Následně inspektorát uvádí hodnotící kritéria, kterými byl veden při stanovení výše sankce. Je jím zjištěný úmysl obviněného při spáchání přestupku, skutečnost, že s obviněným dosud nebylo vedeno správní řízení o přestupku, intenzita závažnosti skutku a rozsah ztěžování dohledu. K intenzitě závažnosti skutku uvádí, že jej nemůže uvést jako polehčující okolnost, neboť: *„skutek ZKI hodnotí jako velmi nebo zvlášť závažný, neboť útočí na samotné principy ochrany vlastnického práva v ČR. Katastr nemovitostí je zdrojem informací, které slouží mimo jiné k ochraně práv k nemovitostem (viz § 1 odst. 2 písm. a/ katastrálního zákona), proto výsledky zeměměřických činností podléhají kontrolní a dohlédací činnosti ZKI s účelem zajištění co největší jistoty a spolehlivosti v údajích katastru. Je třeba si uvědomit, že zde přestupek spáchal odborník na problematiku katastru nemovitostí, zjevně vědomě porušující práva vlastníků pozemků, když právě jejich práva musí šetřit a chránit, a to vše při své podnikatelské činnosti.“* K rozsahu ztěžování dohledu inspektorát vzápětí uvádí, že: *„Jako polehčující okolnost však ZKI uvádí rozsah ztěžování dohledu, resp. v jakém rozsahu byl dohled ztížen. Zde je jednoznačné, že dohled byl vykonán (dokončen), avšak nebyl vykonán v takovém rozsahu, jak je běžné. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že výsledkem dohledu bylo zjištění enormního množství závad dalších, případné nepozvání vlastníků k seznámení s vytyčenou hranicí se jeví jako jedna z běžných chyb. ZKI tak došel k dalšímu snížení sankce o polovinu na 62 500 Kč.“*

Následně inspektorát při stanovení výše sankce přihlédl k osobním a majetkovým poměrům obviněného. Konkrétním kritériem je množství vlastněných nemovitostí a kupní cena, za kterou je obviněný pořídil, dalším kritériem je množství předmětů podnikání zjištěných v živnostenském rejstříku. Na základě takto zjištěných údajů hodnotí inspektorát osobní a majetkové poměry obviněného jako nadprůměrné. Sankce ve výši 62 500 Kč nemůže mít podle inspektorátu jako dvojnásobek aktuální průměrné hrubé měsíční mzdy u osoby s nadprůměrnými příjmy likvidační charakter, její výši považuje inspektorát vzhledem k závažnosti provinění obviněného za přiměřenou.

Dne 6. 8. 2018 podal obviněný prostřednictvím svého právního zástupce Mgr. J. Ú., advokáta, proti výše popsanému rozhodnutí odvolání. Toto podání posoudil inspektorát jako blanketní. V odvolání bylo uvedeno, že bude blíže odůvodněno ve lhůtě do 24. 8. 2018. Inspektorát vyzval obviněného k doplnění odvolacích námitek, a to do 26. 8. 2018. Přípis ze dne 27. 8. 2018 s doplněním odvolání obdržela podatelna inspektorátu téhož dne.

Odvolání obviněného směřuje do všech výroků napadeného rozhodnutí. Obviněný s ním zásadně nesouhlasí a uvádí důvody, pro které je přesvědčen, že se předmětného přestupku nedopustil. Podle obviněného má jeho přestupek spočívat v nepředložení dokladů o doručení písemné pozvánky k projednání vytyčené hranice všem dotčeným vlastníkům. Ustanovení § 89 odst. 1 katastrální vyhlášky ale nestanoví způsob doručení této pozvánky (písemná forma může být zachována různými způsoby poštovní zásilky, osobním doručením, doručením elektronickým způsobem s dodržením náležitostí el. komunikace apod.). Z vytyčovacího protokolu je dle názoru obviněného zřejmé, že se jednalo o pět dotčených vlastníků. Uvádí, že jednomu z nich zasílal pozvánku obyčejnou poštovní zásilkou, když tato pozvánka je součástí spisu. Tvrdí, že zbylým vlastníkům pozvánku doručoval osobně, avšak od nikoho z nich si nenechal její doručení potvrdit. Dále obviněný uvádí: *„Za této situace, kdy jsem ve způsobu doručení neporušil zákon, vůbec nechápu, jak jsem nepředložením něčeho, co nemám a mít ze zákona ani nemusím (doklady o doručení), se mohl dopustit přestupku dle § 17a/1a zák. o zeměměřictví, tj. ztížit výkon dohledu ZKI. Takový závěr je zcela absurdní. Navíc je jasné, že tímto jsem ani objektivně nemohl výkon dohledu jakkoli ztížit, nehledě na to, že zde zcela absentuje znak protiprávnosti mého jednání jako základní zákonný znak přestupku.“* Obviněný v odvolání poukazuje také na to, že řešení formálních nedostatků pozvánky není předmětem tohoto řízení. Uvádí, že: *„Je tedy zcela zbytečné se zabývat různými nařčeními mé osoby, kterého se ZKI v napadeném rozhodnutí vůči mé osobě dopouští, mnohdy bohužel zcela spekulativním způsobem, který je ve správním rozhodování nepřípustný – viz. že jsem konal s úmyslem zastřít nedostatky mé činnosti, poškodit vlastníky apod.“* Obviněný zpochybňuje i závěry inspektorátu týkající se tvrzeného úmyslného zavinění, kdy: *„Nelze mi přičítat ani tvrzené úmyslné zavinění, protože pokud nedisponuji jinými doklady než jsem v řízení uváděl, nemohl jsem tedy vědomě mařit výkon dohledu. O úmyslné přestupkové jednání by se mohlo jednat pouze v případě, že bych požadované doklady měl k dispozici a tyto ZKI nepředložil s úmyslem jeho činnost mařit. O takovou situaci zde však vůbec nejde. ZKI vůbec nezkoumal skutečnosti rozhodné pro to, aby mne případně mohl uvedeným přestupkem uznat vinným, tj. nezkoumal a neprokázal, zda disponuji jinými doklady ohledně doručení pozvánky a zda jsem tedy tyto odmítl předložit, jak je mi vytýkáno. Závěry ZKI o formě zavinění jsou bez jakéhokoli opory ve spisu. Formu zavinění nelze ani odvozovat od srozumitelnosti nebo nesrozumitelnosti výzvy k předložení dokladů, mého postavení, resp. profese nebo od případných pochybení v profesní rovině v činnosti samotné.“* Obviněný též vnímá jako zjevně nepřiměřenou výši pokuty, když uvádí, že sankce má být vyměřena s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem každého případu. Odvozovat ji ze statistického údaje ohledně hrubé průměrné mzdy v ČR je podle obviněného zavádějící. Dle jeho názoru je též nepřípustné odvozování výše pokuty pouze z přehledu vlastnictví nemovitostí bez prokázání a uvedení faktického významu jeho případného protiprávního jednání. Navrhuje, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

Inspektorát poté, co mu bylo odvolání a jeho doplnění doručeno, postupoval v odvolacím řízení podle § 97 zákona o odpovědnosti za přestupky a § 86 až 88 správního řádu. Uvážil, že odvolání proti napadenému rozhodnutí je přípustné, bylo podáno oprávněnou osobou, u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, v zákonem stanovené lhůtě a neshledal důvody pro postup podle § 97 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky nebo § 37 odst. 3 správního řádu. Protože inspektorát neshledal podmínky pro postup podle § 87 správního řádu a o odvolání sám nerozhodl v rámci autoremedury, předal příslušný spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu, kterým je podle § 3 odst. 1 písm. h) zákona č. 359/1992 Sb. o zeměměřických a katastrálních orgánech, v platném znění, Český úřad zeměměřický a katastrální (dále jen „úřad“).

**II. Průběh odvolacího řízení před orgánem 2. stupně**

Úřadu byl správní spis s podaným odvoláním doručen dne 13. 9. 2018.

Úřad se nejprve zabýval tím, zda byly splněny základní podmínky pro provedení odvolacího řízení, tedy zda je podané odvolání přípustné, zda bylo podáno oprávněnou osobou a zda bylo podáno včas. V daném konkrétním případě byl inspektorátem projednáván přestupek, skutkově vymezený v § 17a odst. 1 zákona o zeměměřictví. Pro ten je v § 17a odst. 3 zákona o zeměměřictví stanoveno: *„Promlčecí doba u přestupku podle odstavce 1 činí 3 roky. Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.“* Z výroku 1. napadeného rozhodnutí vyplývá, že ke spáchání projednávaného přestupku obviněným dne 7. 5. 2018 a zákonem stanovená promlčecí doba tohoto přestupku ještě neuplynula. Úřad rovněž neshledal žádné důvody, které by v projednávané věci zakládaly hmotněprávní výluku z přestupkové odpovědnosti ve smyslu § 4 odst. 1, 2 nebo 5 zákona o odpovědnosti za přestupky. Úřad ani neshledal, že by před předáním spisu úřadu nastal některý z důvodů pro zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. f), h), i), j), k), m) nebo n) zákona o odpovědnosti za přestupky.

Podle § 96 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky *„Proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, se může odvolat a) obviněný v plném rozsahu“.* Z § 81 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 83 odst. 1 a § 86 odst. 1 správního řádu vyplývá, že proti rozhodnutí inspektorátu, tedy proti rozhodnutí prvostupňového orgánu, je odvolání přípustné, že se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, a že odvolací lhůta činí 15 dnů. V projednávané věci bylo napadené rozhodnutí obviněnému doručeno do vlastních rukou prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 24. 7. 2018 a jeho odvolání bylo inspektorátu doručeno dne 6. 8. 2018. Lze tedy uzavřít, že odvolání je v projednávané věci přípustné, bylo podáno oprávněnou osobou u věcně a místně příslušného správního orgánu a bylo podáno včas.

Úřad jako odvolací orgán dle § 89 odst. 1 a 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Napadené rozhodnutí o přestupku přezkoumal vzhledem ke znění § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky v plném rozsahu. Podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky: *„Odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.“* V důvodové zprávě k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, se k § 98 (mimo jiné) uvádí: *„Je stanoveno, že správní orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v plném rozsahu, tedy přezkoumává nejen zákonnost rozhodnutí, ale též jeho správnost. Současně zůstane zachováno pravidlo podle § 89 odst. 2 věta třetí správního řádu, tedy že k vadám, které nemohly mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí, se nepřihlíží.“*

Odvolání je důvodné.

Předmět správního řízení (zahájeného inspektorátem z moci úřední) je ve výrokové části napadeného rozhodnutí (výroku 1.) vymezen tak, že se jedná o řízení vedené ve věci přestupku vymezeného v § 17a odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřictví.

Přestupkem je podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky čin, který je protiprávní, společensky škodlivý, výslovně za přestupek označený, vykazující znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Orgán rozhodující o přestupku je v odůvodnění svého rozhodnutí povinen odůvodnit, jak v konkrétním případě byly naplněny znaky skutkové podstaty obsažené v zákoně. Okolnosti dané věci je při tom třeba přesně podřadit pod správní normu, a to takovým způsobem, který bude jasný, určitý a srozumitelný.

Ustanovení § 17a zákona o zeměměřictví je v tomto zákoně systematicky zařazeno v jeho části první (nazvané *„Zeměměřictví“*), oddílu šestém (nazvaném *„Přestupky“*) a skutková podstata konkrétně projednávaného přestupku (tj. předmětu řízení) je v § 17a odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřictví vymezena takto: *„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že* *neoprávněně znemožňuje nebo ztěžuje výkon zeměměřických činností, které mají být využívány pro katastr nemovitostí České republiky nebo základní státní mapové dílo, kontrolu zeměměřických činností nebo dohled na ověřování jejich výsledků.“*

Ustanovení § 4 písm. b) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, v platném znění, stanoví, že: *„Inspektoráty dohlížejí na ověřování výsledků zeměměřických činností, které jsou využívány pro katastr nemovitostí České republiky a státní mapové dílo.“*

Dohledem na ověřování výsledků zeměměřických činností se rozumí provedení kontroly podle kontrolního řádu. Kontrolovanou osobou je (a může jí být pouze) úředně oprávněný zeměměřický inženýr. Předmětem kontroly (resp. dohledu) je dodržování povinností stanovených právními předpisy úředně oprávněným zeměměřickým inženýrem při ověřování konkrétního výsledku zeměměřických činností využívaných pro katastr nemovitostí a státní mapové dílo.

Mezi obecné formální znaky přestupku náleží protiprávnost, trestnost, přestupková způsobilost a výslovné označení společensky škodlivého protiprávního činu za přestupek v zákoně. Mezi specifické (typové) znaky přestupku náleží objekt přestupku (zákonem chráněný zájem), objektivní stránka přestupku (porušení určité právní povinnosti vážící se ke konkrétně vymezenému objektu; jejími obligatorními znaky je jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi), subjekt přestupku (pachatel) a subjektivní stránka přestupku (zavinění, zkoumá se u přestupků, které spáchaly fyzické osoby).

Úřad se zabýval tím, zda je obviněný osobou deliktně způsobilou ke spáchání přestupku ve smyslu § 17a odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřictví, tedy zda je fyzickou, právnickou nebo podnikající fyzickou osobou. Dospěl obdobně jako inspektorát k závěru, že obviněného lze pro tento konkrétní případ klasifikovat jako podnikající fyzickou osobu, neboť inspektorát se na obviněného obrátil v souvislosti s činností, kterou vykonával v rámci podnikání nebo v přímé souvislosti s ním (viz § 22 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Inspektorát však pochybil, když ve výroku uvedl, že se obviněný přestupku dopustil úmyslně, i přestože inspektorát obviněného považuje za podnikající fyzickou osobu. V případě spáchání přestupku na úseku zeměměřictví podnikající fyzickou osobou totiž není zavinění pro konstatování viny relevantní, jedná se o odpovědnost objektivní.

Protiprávnost znamená, že jednání je v rozporu s právem a je jím porušována povinnost vyplývající ze zákona nebo uložená na jeho základě. Existence takto specifikované protiprávnosti není z odůvodnění rozhodnutí zřejmá. Inspektorát ve výzvě k předložení dokladu neuvedl, podle kterého konkrétního právního předpisu požaduje předložení dokladu. Dále nelze ani seznat, zda tato povinnost byla jednáním obviněného porušena. Dle inspektorátu došlo k vlastnímu naplnění skutkové podstaty přestupku tím, že obviněný na zmíněnou výzvu nedodal požadované doklady. V odůvodnění je také na několika místech výslovně uvedeno, že obviněný *„odmítl“* podklady dodat. Pro takové tvrzení ale nelze nalézt v spisovém materiálu dostatečnou oporu. Není zde zaznamenán žádný projev vůle, kterým by obviněný *„odmítal“* výzvu inspektorátu uposlechnout. Obviněný navíc na výzvu reagoval, a to odkazem na vytyčovací náčrt, ze kterého je dle jeho názoru patrné, kdo tyto doklady obdržel a výsledek jednání na místě samém. I přesto, že obviněný podklady o doručení nedodal, na výzvu reagoval neodmítavým tvrzením. Svou ochotu spolupracovat přitom deklaroval i v reakci na přípis s oznámením o zahájení přestupku. V případě nespokojenosti s reakcí obviněného měl inspektorát svou výzvu upřesnit, popř. využít další prostředky, které mu právní řád poskytuje a to tak, aby mohl objektivně zjistit takový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Takový přístup by byl též v souladu s principy dobré správy. Proč takto inspektorát nepostupoval, není z okolností případu zřejmé. V závěru výrokové části je zmíněno, že obviněný *„nepředložil doklady ... a tak nedodržel povinnosti stanovené zákonem o zeměměřictví“.* V kontextu pokynu uvedeném ve výzvě k předložení dokladu a s ohledem na čin, který má být přestupkem, není zcela zřejmé, jaké *„povinnosti stanovené zákonem o zeměměřictví“* obviněný nedodržel.

Dle názoru úřadu není dostatečně odůvodněn také následek jednání obviněného. Jeden z následků inspektorát popisuje jako „protáhnutí“ doby potřebné pro výkon dohledu. První kontrolní úkon byl učiněn dne 18. 4. 2018 a poslední kontrolní úkon byl učiněn dne 9. 5. 2018. V odůvodnění rozhodnutí není uvedeno, o kolik dní zmíněné prodloužení doby výkonu dohledu přesáhlo průměrnou dobu výkonu ostatních dohledů prováděných inspektorátem. Chybí také informace o tom, jak takto prodloužená doba mohla ohrozit nebo porušit chráněný zájem (objekt přestupku). Tím je zájem na řádném a bezproblémovém výkonu zeměměřické činnosti, resp. zájem na řádném a bezproblémovém provádění dohledu na ověřování výsledků zeměměřických činností využívaných pro katastr nemovitostí. Takové zhodnocení je důležité mj. i pro přiměřenost sankce. K prodloužené době je nutno přičíst i určitou „nečinnost“ inspektorátu poté, co obdržel reakci obviněného na výzvu. Z vyjádření obviněného bylo zřejmé, že věc odkazem na vytyčovací dokumentaci považuje za dostatečně objasněnou. Jak již bylo naznačeno výše, v zájmu řádného a bezproblémového průběhu dohledu bylo na místě na takové vyjádření reagovat a výzvu upřesnit.

Dalším tvrzeným následkem je částečné znemožnění dohledu tím, že nebylo možné přezkoumat splnění náležitostí § 89 odst. 1 katastrální vyhlášky. Podle tohoto ustanovení přizve odborně způsobilá osoba vykonávající vytyčení hranice pozemku k seznámení s vytyčenou hranicí písemnou pozvánkou všechny vlastníky pozemků, jejichž hranice má být vytyčena, nebo na jejichž hranici má být vytyčen alespoň jeden lomový bod. Dále je zde uvedeno, že pozvánka musí být doručena vlastníkům s předstihem 7 dnů a stanoveny jsou obsahové náležitosti pozvánky. Dle názoru úřadu z vyjádření obviněného v reakci na výzvu nelze bez dalšího učinit závěr o tom, že jeho jednání mělo za následek částečné znemožnění dohledu. Jako znemožnění dohledu je nutno chápat takovou situaci, ve které již nelze žádnými dalšími prostředky zjistit stav věci a dohled dokončit. V daném případě tomu tak však nebylo. Inspektorát nevyzval obviněného k upřesnění, ani nevyužil další prostředky, které mu právní předpisy k dostatečnému prošetření věci poskytují. Dohled jako kontrolní proces byl dokončen se závěrem, že geometrický plán pro rozdělení pozemků je zpracován chybně a nelze jej využít při správě a vedení katastru nemovitostí. Skutečnost nedodání dokladů ve vztahu k okolnostem doručení pozvánky navíc sám inspektorát v odůvodnění relativizuje, když uvádí: „*Avšak vzhledem ke skutečnosti, že výsledkem dohledu bylo zjištění enormního množství závad dalších, případné nepozvání vlastníků k seznámení s vytyčenou hranicí se jeví jako jedna z běžných chyb.“*

Prosté naplnění znaků skutkové podstaty přestupku nebude přestupkem tehdy, pokud v konkrétním případě nebude naplněna společenská škodlivost činu – ta bude dána, jestliže bude porušen nebo ohrožen nějaký společenský zájem. V případě provádění dohledu je tímto zájmem, jak bylo výše uvedeno, zájem na řádném a bezproblémovém výkonu zeměměřické činnosti, resp. zájem na řádném a bezproblémovém provádění dohledu na ověřování výsledků zeměměřických činností využívaných pro katastr nemovitostí. Z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, nakolik konkrétní jednání obviněného tento zájem porušuje či ohrožuje. Inspektorát v odůvodnění napadeného rozhodnutí svůj požadavek z výzvy o předložení dokladu ze dne 24. 4. 2018 formuluje odlišně, když konstatuje, že: *„po obviněném bylo požadováno pouze, aby sdělil a doložil, jak vlastníky pozval. Požadované doklady nemusely být pouze doručenky či podací lístky či jiné doklady od poskytovatelů poštovních služeb. Obviněný mohl i jen sdělit, že pozvánku předal osobně, bez ohledu na to, zdali je takový postup přípustný, neboť za vlastní výsledek zeměměřické činnosti odpovídá ověřovatel díla, nikoliv obviněný.“* Takové tvrzení podle názoru úřadu není podloženo spisovým materiálem. Jestliže inspektorátu mohly k řádnému provedení dohledu postačovat i jiné informace, jeví se nutně závěr inspektorátu o zvláště závažném narušení veřejného zájmujako pochybný. Citované tvrzení mělo být podle názoru úřadu součástí výzvy k předložení dokladu, popř. obsahem upřesňující reakce na prvotní vyjádření obviněného. Uvedená citace zpochybňuje do značné míry protiprávnost jednání obviněného ve spojení s jeho následkem, společenskou škodlivost činu i smysl vedení samotného přestupkového řízení. Pokud jsou navíc na protokolu o vytyčení uvedeny podpisy vlastníků, jejichž nemovitosti byly vytyčením dotčeny (z toho se jeden omluvil a druhý podle znění protokolu odmítl podepsat), je evidentní, že o vytyčení informováni byli. Inspektorát se s touto skutečností nevypořádal, v odůvodnění jen zpochybňuje místo a čas podpisu protokolu. Taková blíže neprokázaná tvrzení ale nelze používat k tíži obviněného. Předmětem tohoto přestupkového řízení je pouze reakce obviněného na výzvu inspektorátu k předložení dokladů o doručení pozvánek k vytyčení, nikoliv skutečnosti svědčící o splnění či nesplnění povinnosti stanovené v § 89 odst. 1 katastrální vyhlášky.

Úřad má za to, že napadené rozhodnutí není v souladu s právními předpisy. Inspektorát nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Výrok je neurčitý a není řádně odůvodněn ani dostatečně podložen. Některá tvrzení uvedená v odůvodnění nemají oporu ve spise a jsou částečně rozporná (§ 68 odst. 2 a 3 správního řádu). Inspektorát pouze v oznámení o zahájení správního řízení čj. ZKI CB-P-2/292/2018-3 poučil obviněného o jeho procesních právech včetně možnosti seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim, po doplnění spisu bezprostředně před vydáním rozhodnutí už tak však znovu neučinil.

Jednání, kterým se dle výroku odvoláním napadeného rozhodnutí měl obviněný dopustit přestupku, spočívalo v tom, že obviněný na výzvu k předložení dokladů do 7. 5. 2018 nedodal inspektorátu doklady o doručení písemné pozvánky k projednání vytyčené hranice všem vlastníkům pozemků, jejichž hranice byly dotčeny vytyčením. Dle názoru odvolacího orgánu lze jednání obviněného popsat pouze podle obsahu odpovědi ze dne 4. 5. 2018, kterou obviněný zaslal v reakci na citovanou výzvu inspektorátu. Touto odpovědí poskytl inspektorátu informaci o tom, že požadované doklady odeslal v průběhu práce na zakázce a odkázal na vytyčovací dokumentaci (viz str. 2 tohoto rozhodnutí). Interpretací tohoto vyjádření obviněného nelze dospět k závěru, že by obviněný odmítl předložit inspektorátem požadované doklady. Jednání obviněného lze objektivně popsat pouze jako poskytnutí nepřesných informací ohledně splnění povinnosti stanovené v § 89 odst. 1 katastrální vyhlášky. Takovéto jednání nelze považovat za rozporné s právními předpisy a už vůbec nemohlo způsobit následek předpokládaný ve skutkové podstatě přestupku ve smyslu § 17a odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřictví, tj. znemožnit nebo ztížit vykonání dohledu prováděného inspektorátem pod sp. zn. ZKI CB-D-20/220/2018. Jestliže se obviněný nedopustil takového protiprávního jednání, které by bylo způsobilé vyvolat odpovídající následek spočívající ve znemožnění nebo ztížení dohledu na ověřování výsledku zeměměřických činností využívaných pro katastr nemovitostí a státní mapové dílo, potom v daném případě nebyly naplněny všechny znaky skutkové podstaty, tedy obviněný se přestupku ve smyslu § 17a odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřictví nedopustil. Vzhledem k těmto skutečnostem odvolací orgán rozhodnutí napadené odvoláním zrušil a přistoupil přímo k zastavení řízení, neboť nelze hovořit o tom, že by obviněný spáchal správní delikt, za který byl inspektorátem uznán vinným.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí ve věci. To se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje. Úřad v odvolacím řízení rozhodnutí zrušil, řízení zastavil a odvolání obviněného tak v plném rozsahu vyhověl. S přihlédnutím k této skutečnosti proto úřad obviněného ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu nevyzýval, aby se s těmito podklady seznámil a vyjádřil se k nim.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu, nelze dále odvolat, resp. podat rozklad podle § 152 téhož zákona.

# JUDr. Iveta Bláhová

**vedoucí samostatného oddělení kontroly a dohledu**

|  |  |
| --- | --- |
| Oznamuje se  doručením: | Mgr. J. Ú., advokát, Xxxxx XX, XXX XX Xxxxx, DS: xxxxxxx |

|  |  |
| --- | --- |
| Na vědomí: | Zeměměřický a katastrální inspektorát v Českých Budějovicích, Lidická 124/11, 370 86 České Budějovice |