

## Soukromé a veřejné právo v zeměměřictví

Petr Polák (petr.polak@geodeziepp.cz)

### 1. Účel

Následující text (nepoživá autorské ochrany) je určen budoucím absolventům Katedry geodézie a důlního měřictví Hornicko-geologické fakulty Vysoké školy báňské Technické univerzity Ostrava. Je určen výlučně zeměměřičům, tedy lidem s technickým vzděláním a uvažováním, proto je napsán na úkor „dokonalosti“ právního vyjadřování. Má budoucí inženýry seznámit se základními právními souvislostmi potřebnými k jejich odbornému uplatnění ve prospěch především vlastníků nemovitostí, účastníků výstavby, zaměstnanců územněsprávních úřadů, právníků, realitních makléřů a všech ostatních, kteří se ve své činnosti neobejdou bez spolehlivých geoinformací (geodat a metadat).

Předem musím zdůraznit zákonnou občanskoprávní zásadu, že *„kdo se veřejně nebo ve styku s jinou osobou přihlásí k odbornému výkonu jako příslušník určitého povolání nebo stavu, dává tím najevo, že je schopen jednat se znalostí a pečlivostí, která je s jeho povoláním nebo stavem spojena. Jedná-li bez této odborné péče, jde to k jeho tíži.“*

Význam většiny pojmů, slovních spojení a vět lze i s podrobným vysvětlením najít na internetu. Ten dlouhodobě poskytuje všem zájemcům mnoho informací, mj. i o právním prostředí republiky, které obklopují zeměměřičské činnosti a správu katastru nemovitostí. Podle okamžité potřeby lze vyhledat a pochopit význam těchto pojmů převážně ústavního a soukromého práva: *Právní řád ČR, uplatňování státní moci, meze zákona pro orgány státní moci, meze zákona pro osoby (každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen ...), zákonná omezení základních práv a svobod, ochrana vlastnictví majetku, záruka dědění, závazek vlastnictví a nezneužití vlastnictví, vyvlastnění nebo nucené omezení, právo nezávislého a nestranného soudu, náhrada škody, soukromé právo a jeho uplatňování, svépomoc, odborný výkon určitého povolání nebo stavu, veřejné právo, osoby fyzické a právnické, zastoupení, soukromá listina, veřejná listina, věc v právním smyslu, rozdělení věcí, hmotná věc, nehmotná věc, nemovité věci, movité věci, součást věci, příslušenství věci, právní jednání, zastírání právního jednání, projev vůle, vážnost projevu vůle, neurčitost a nesrozumitelnost projevu vůle, právní následky, právní skutečnosti, právní okolnosti, podmínky plnění při vzniku, změně nebo zániku práva, absolutní majetková práva, relativní majetková práva, zápis ve veřejném seznamu a jeho výmaz, neznalost zapsaného údaje, soulad zápisu se skutečným stavem, držba, výkon práva pro sebe, nabytí držby a řádná, poctivá a pravá držba, držba vlastnického práva, poctivý držitel, ochrana a uchování držby, vydržení, řádné a mimořádné vydržení, vydržecí doby, předmět a obsah vlastnického práva, právo stavby, rozhrady, nezbytná cesta, vyvlastnění a omezení vlastnického práva, převod vlastnického práva, odevzdání a převzetí při koupi, přechod vlastnického práva, darování, směna, koupě, výprosa, výpůjčka, nájem, pacht, věcná břemena, zástavní a zadržovací právo, služebnosti, právo cesty, právo stezky, právo inženýrské sítě, náhrada nemajetkové a majetkové újmy.*

Je také dobře vědět, že současné rychle se rozvíjející technologie dovolují změřit prostorovou polohu, tvar, rozměry a mnohé geometrické parametry přírodních nebo umělých pozemských objektů nejen zeměměřičům, ale i těm, kteří toto odborné vzdělání nemají, avšak velmi často pracují s nedokonalými kartografickými obrazy (nejčastěji katastrální mapy a mapy veřejné správy) ve slepé víře, že geodata jsou spolehlivá a nás už proto nepotřebují. Musíme tak svými znalostmi technicko-právních souvislostí čelit často vadným výsledkům činnosti laiků, jejichž následkem jsou pak vadná rozhodnutí v oblasti soukromého a veřejného (nejčastěji stavebního) práva a u dokončených staveb kratší než očekávaná životnost.

### 2. Právo soukromé a veřejné, hmotné a procesní, posloupnost zákonných pravidel

Právním řádem je v zásadě soubor pravidel zveřejněných především ve Sbírce zákonů a v dalších sbírkách předpisů územně-správních úřadů krajů, obcí. Důležitým pramenem informací je také na internetu dostupná judikatura Nejvyššího soudu ČR (v právu soukromém), Nejvyššího správního soudu ČR (v právu veřejném), anebo nálezy Ústavního soudu ČR (v právu ústavním).

Vnitřní předpisy jednotlivých resortů státní správy, například ministerstva dopravy, ministerstva vnitra, ministerstva zemědělství, ČÚZK apod. nejsou součástí právního řádu ČR, jsou však vymahatelné v mezích těmito předpisy vymezených a jsou jistě součástí odborné vzdělanosti zeměměřičů, kteří předmětné činnosti objednatelům poskytují.

Právní řád má svou významovou posloupnost zákonných pravidel. Působí zde cosi jako „právní gravitace“ pravidel padajících svou závazností od shora směrem dolů a nikoliv opačně (s jedinou výjimkou zápisu práv v katastru nemovitostí). Výše postavenému právnímu předpisu se nesmí přičítat byt' jediné ustanovení předpisu níže stojícímu.

Nejvýše stojí ústava, listina základních práv a svobod a ústavní zákony (např. o krajích, nebo o obcích). Z ustanovení 2. článku ústavy a listiny plyne dělení práva na právo soukromé (omezení jednání osob výlučně jen zákony) a veřejné (uplatňování státní moci jen v mezích zákonů a způsoby, které zákony stanoví). Listina základních práv a svobod pak mj. v 11. článku upravuje ochranu vlastnictví majetku, záruku jejího dědictví a také to, že vlastnictví osoby zavazuje a nesmí omezovat vlastnictví ostatních. Ustanovení 36. článku zmiňuje nárok na spravedlivý rozsudek.

Právo se formálně dělí na hmotné právo upravující, jaká práva a povinnosti osobám přísluší a jak se uplatňují, a procesní právo upravující postupy k uplatnění práva u příslušných orgánů veřejné moci, např. postupy v občanskoprávním řízení v mezích občanského soudního řádu ve sporech mezi osobami, anebo ve správním řízení v mezích soudního řádu správního ve sporech osob a orgánů veřejné moci, anebo v trestním řízení v mezích trestního řádu ve sporech státu proti obžalovaným z trestního činu.

Pod ústavou upravuje soukromé právo (zákonné vztahy, tj. práva a povinnosti mezi osobami) především občanský zákoník a veřejné právo (zákonné vztahy, tj. práva a povinnosti mezi osobami a státem) správní řád.

Pod soukromoprávním občanským zákoníkem a veřejnoprávním správním řádem upravuje veřejné právo především v nejobecnějším rozsahu stavební zákon (o územním plánování a stavebním řádu) a s ním související zvláštní zákony, např. zákony o ochraně přírody a krajiny, o ochraně zemědělského půdního fondu, lesní zákon, vodní zákon, horní zákon, zákon o pozemních komunikacích, zákon o drahách, energetický zákon, zákon o vodovodech a kanalizacích, zákon o elektronických komunikacích a obdobné.

A „úplně dole“, avšak právním významem stejně důležité, jsou pak upravena veřejnoprávní zákonná pravidla pro zeměměřictví a správu katastru nemovitostí. Katastrální zákon však upravuje, že katastrální úřady konstitutivně zapisují práva vkladem nebo záznamem, tedy práva mj. i pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné moci (soudů, správních úřadů atd.). Na tuto výlučnost, tedy jakousi výjimečnou nadřazenost katastrálních úřadů by neměli zeměměřiči nikdy zapomenout proto, aby svými vadnými výsledky zeměměřických činností, nejčastěji geometrickými plány, neuvodli správní úřady a soudy v omyl s fatálními následky na jejich rozhodnutí a i možnými sankcemi vůči zhotovitelům a úředně oprávněným zeměměřickým inženýrům.

### 3. Objekty a subjekty soukromého a veřejného práva

Občanský zákoník rozděluje náš svět především na lidi, zvířata a hmotné věci - ovladatelné části vnějšího světa, které mají povahu samostatného předmětu. Za „ovladatelností“ věcí je třeba hledat význam pojmů „držba, vlastnictví, nakládání, užívání, nájem, pacht“, zatímco slovo „část“ vnějšího světa navádí na pojem „ohraničení“, tj. prostorové oddělení jedné věci hranicemi od věcí ostatních.

Pro zeměměřiče jsou nejdůležitějšími částmi občanského zákoníku ustanovení o osobách, jejich právních jednáních, o věcech a věcných (absolutních majetkových) právech a právech relativních.

Nelze však opomenout i věci nehmotné. Neustále nás stále více elektronicky obklopuje svět zdánlivý, skrytý především v různě věrohodných až vadných digitálních dvourozměrných nebo třírozměrných modelech různých geoinformačních databází. Následkem toho se vytrácí historické poznání, že žádnou virtuální realitou nelze nahradit smyslové a rozumové vnímání hmotných věcí, v případě zeměměřičů především těch nemovitých.

Subjekty soukromého práva jsou podle občanského zákoníku osoby fyzické (občané) a osoby právnícké (jedna ČR, 14 krajů, téměř 6300 obcí, z toho 206 obcí III. typu - s rozšířenou působností, z toho necelých 400 obcí II. typu - s pověřenými stavebními a ostatními úřady, a nakonec ostatní obvykle menší obce I. typu, dále především 12 profesních komor, tisíce obchodních společností (podnikatelů), společenství vlastníků jednotek a mnohé zapsané spolky atd.). Vlastnosti osob upravuje podrobně občanský zákoník, především jejich vznik, zánik, veřejná evidence, statutární orgány a jejich způsob jednání, atd.

Subjekty veřejného práva jsou orgány veřejné moci (tj. zákonodárné, výkonné a nezávislé soudní), které ze zákona uplatňují státní moc. Ty ale na rozdíl od osob nemohou nic vlastnit, jak je patrné z výpisů z listů vlastnictví, kde vlastníkem jsou u mnoha pozemků uvedeny ČR, nebo, kraj, anebo obec (tzv. „veřejnoprávní korporace“). Opakuji: Žádné ministerstvo, anebo správní úřad kraje nebo obce (města) nemohou vlastnit nemovitosti. Zeměměřiči s nimi proto nemohou uzavírat smlouvy o dílo na provedení a poskytnutí výsledků zeměměřických činností. Takové smlouvy by totiž mohly být při placení dohodnuté ceny prohlášeny za neplatné od samého počátku a je sporné, jak by se zeměměřič mohl domoci peněz za odevzdaný výsledek své činnosti.

#### 4. Konstituce, deklarace a osvědčení práva orgánem veřejné moci

Základním obecným veřejnoprávním předpisem je správní řád. Působí však jen tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon zvláštní postup, například stavební zákon postup v územním řízení a stavebním řádu, zeměměřický zákon postup vykonávání zeměměřických činností a katastrální zákon postupy správy této pozemkové evidence.

Správní řád upravuje právní prostředí procesů správních řízení, dále procesů vyjádření osvědčení a sdělení (mezi ně patří například souhlas se záměrem stavby, kolaudační souhlas, anebo vyhlášení platnosti obnoveného katastrálního operátu), opatření obecné povahy (mezi nejvýznamnější patří územně plánovací dokumentace krajů a obcí) a podmínky stížností osob na činnost správního úřadu, není-li osoba účastníkem správního nebo jiného řízení.

Orgány veřejné moci konstituují (zakládají) veřejné právo, nebo právo deklarují (prohlašují za platné). V zeměměřické praxi půjde nejčastěji o úkony stavebních úřadů (například územní rozhodnutí, stavební povolení, povolení stavby k užívání, osvědčení existence stavby apod.) nebo katastrálních úřadů (například vklad věcného práva do katastru nemovitostí, záznam nebo poznámka).

Orgány veřejné moci uplatňují právo na základě ohledání na místě (přímým smyslovým a rozumovým vnímáním), dokazováním právních skutečností, posuzováním a hodnocením zjištěných faktů, a z toho odvozeným rozhodováním ve věci. Výsledkem procesu aplikace práva jsou akty, v nichž soudy, správní úřady a jiné orgány veřejné moci rozhodují o subjektivních právech a právních povinnostech fyzických a právnických osob. Výsledkem je výrok rozhodnutí, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. Právní moc nastane, když se rozhodnutí stane závazným a nezměnitelným, tedy vykonatelným, a třeba i donuceně.

Konstitutivní akt má procesní i hmotněprávní důsledky, spočívající ve vzniku, změně nebo zániku subjektivních práv a povinností, a v potvrzení jejich existence. Akt je v tomto smyslu právní skutečností a působí „ex nunc“, tedy od nyní.

Deklaratorní akt nestanoví nová subjektivní práva a povinnosti, pouze prohlašuje platnost jejich existence. Má pouze procesní důsledky a působí „ex tunc“, tedy od tehdy (od počátku).

Osvědčení není aktem aplikace práva, není výsledkem sporu o existenci právního vztahu. Má charakter veřejné listiny nikoliv povahu veřejnoprávních aktů. Vydávají je k tomu určené instituce.

#### 4. Příklady

Příkladem výše uvedeného jsou pro zeměměřiče a vlastníky nemovitostí způsoby zápisů vlastnictví a jiných věcných práv v katastru nemovitostí a zákonný způsob správy této pozemkové evidence. Přitom však zásadně platí, že o vzniku, existenci a způsobu užívání nemovitých věcí rozhodují stavební úřady v součinnosti s dotčenými správními úřady, zatímco katastrální úřady tyto nemovité věci zákonným způsobem parcelními čísly a jinak označují a věcná práva osob k nim evidují.

Ideálním stavem vždy bude, když předpisy stavebního práva jsou a budou srozumitelně propojeny s katastrálním zákonem natolik, aby nedocházelo ke kolizím v činnostech stavebních a katastrálních úřadů o tom, co přesně a jak přesně má být v katastrálních mapách zobrazeno. A je obecně známou skutečností, že katastrální mapy jsou v podobě parcel ne vždy věrohodným kartografickým obrazem hranic pozemků.

Každý zeměměřič by tedy měl vědět, že zákonné změny věcí jsou trojrozměrně vymezeny stavebním právem, a to v období před změnou územním řízením a rozhodnutím (o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, o změně vlivu užívání stavby na území, o dělení nebo scelování pozemků, o ochranném pásmu) a při uskutečnění a dokončení změny stavebním řádem a souvisejícími výše uvedenými

zákony o pravidlech využívání a správě území zemědělsky obdělávaných, lesních, vodních, urbanizovaných, dopravních, důlních atd. Žádné ověření úředně oprávněného zeměměřického inženýra „*náležitostmi a přesností odpovídá právním předpisům*“ se nemůže přičít podmínkám stavebního zákona a prováděcích předpisů.

#### 5. Závěrečná poznámka

Na tento text mnohem podrobněji a obsahově ve větší šíři navazuje „Sylabus ING 3“ určený studentům magisterského studia na Katedře speciální geodézie Fakulty stavební Českého vysokého učení technického. Vznikl však na základě dřívějšího podnětu doc. Ing. Josefa Nováka, CSc., vedoucího bývalého institutu geologie a důlního měřictví VŠB - TÚ Otrava. Právě jemu tak vděčím a opožděně do nebe děkuji za příležitost soustředit se na bližší poznání postavení zeměměřičů v právním řádu naší republiky.

Zmíněný sylabus k tomuto příspěvku přikládám. Vzhledem k překotným změnám především stavebního práva sice není zcela aktuálním, avšak to podstatné v něm čtenář najde, dojde-li k názoru, že stojí za přečtení alespoň některá jeho část.

*Petr Polák, 4. dubna 2020*