



Sp. zn. 6543/2018/VOP/JHL
Č. j. KVOP-48278/2018
Datum 7. listopadu 2018

Vážená paní
JUDr. Ivana Křečková
ředitelka
Krajský úřad Královéhradeckého kraje
Pivovarské náměstí 1245
500 03 Hradec Králové

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás informovat o tom, že se na ochránkyni Mgr. Annu Šabatovou, Ph.D., obrátili

a Sportovní klub RAPID Praha (dále jen „stěžovatelé“), v právním zastoupení Mgr. Lucie Tycové Rambouskové.

Stěžují si na postup Městského úřadu Vrchlabí, který jako silniční správní úřad rozhoduje o jejich žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí po pozemcích parc. č. 94, parc. č. 93/1, st. parc. č. 10 v k. ú. Labská, parc. č. 2831, parc. č. 2830, parc. č. 2829, parc. č. 2807/1 v k. ú. Hořejší Vrchlabí, parc. č. 18/1, parc. č. 18/2, parc. č. 12 v k. ú. Labská, parc. č. 2817/1 v k. ú. Hořejší Vrchlabí, napojující se na pozemky parc. č. 862 a 871/1 v k. ú. Labská.

Stěžovatelé upozorňují, že ačkoli řízení bylo zahájeno již v roce 2015 u Městského úřadu Špindlerův Mlýn a v roce 2016 delegováno na Městský úřad Vrchlabí (dále jen „silniční správní úřad“), nebylo o jejich žádosti doposud pravomocně rozhodnuto. Upozorňují rovněž na pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o předběžném opatření, které silniční správní úřad odmítá vykonat.

Stěžovatelé dále namítají, že silniční správní úřad svojí nečinností, obstrukčním jednáním a nerespektováním závazného právního názoru Vašeho úřadu neúměrně prodlužuje správní řízení.

Z podnětu a jeho příloh¹ vyplynulo, že Městský úřad Vrchlabí zcela zjevně ignoruje pokyny nadřízeného správního orgánu, když jednak nerozhoduje ve stanovených lhůtách a jednak nerespektuje jeho vyslovený závazný právní názor.

Ve věci postupu silničního správního úřadu a krajského úřadu proto **zahájil zástupce ochránkyně JUDr. Stanislav Křeček šetření** podle § 14 zákona o veřejném ochráníci práv,² aby prověřil, zda není v rozporu s právní úpravou stanovenou ve správním řádu.³

1 Zejména z dopisu Krajského úřadu Královéhradeckého kraje „Reakce k vyjádření tajemníka MÚ Vrchlabí – opakovaná nečinnost MÚ Vrchlabí“ ze dne 18. 10. 2018, č. j. KUKHK-12634/DS/2018-13Ma.

2 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochráníci práv, ve znění pozdějších předpisů.

3 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 téhož zákona si **Vás dovoluji požádat o vyjádření, zda v předložené věci nebyly splněny podmínky pro změnu rozhodnutí v odvolacím řízení – tedy zda krajský úřad vzhledem k okolnostem a zjištěnému skutkovému stavu nemohl sám provést dílčí dokazování, které by umožnilo rozhodnutí změnit, příp. potvrdit a doplnit pouze odůvodnění, a věc tak pravomocně ukončit.**

Na vysvětlenou si dovoluji připomenout, že cílem odvolacího řízení není opakované přesvědčování druhého správního orgánu o správnosti svého postupu, ale účinná ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků řízení. Základním předpokladem poskytnutí efektivní správní ochrany je přitom takový postup správních orgánů, a to na obou stupních, který umožní věc v přiměřené době pravomocně ukončit.

Výkon přenesené působnosti je výkonem státní správy, kterou obcím svěřuje Ústava České republiky.⁴ Obce při výkonu státní správy pomáhají státním orgánům ve výkonu jejich pravomoci a působnosti, a proto se musí řídit jejich pokyny. **V této souvislosti si Vás dovoluji požádat i o vyjádření, zda okolnosti případu neodůvodňovaly provést u Městského úřadu Vrchlabí kontrolu výkonu přenesené působnosti, která by v případě zjištěných nedostatků umožnila uložit městskému úřadu nápravná opatření, za jejichž provedení by odpovídal tajemník městského úřadu.**⁵

Vaše vyjádření a kopii spisové dokumentace včetně soupisu všech součástí spisu prosím pošlete ke shora uvedené spisové značce ve **lhůtě 14 dnů**. V případě potřeby další součinnosti se můžete obrátit na Mgr. Janu Holčákovou (tel. č. 542 542 320, jana.holcakova@ochrance.cz), která byla pověřena vyřizováním podnětu.

S pozdravem

JUDr. Veronika Gabrišová v. r.
vedoucí odboru veřejného pořádku a místní správy
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

4 Čl. 105 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů.

5 Ustanovení § 67 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 129b zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.



115268/2018/KHK



KUKHK-33775/OP/2018

Krajský úřad Královéhradeckého kraje
JUDr. Ivana Křečková
ředitelka

VÁŠ DOPIS ZN.: 6543/2018/VOP/JHL, čj. KVOP-48278/2018
ZE DNE: 07.11.2018
NAŠE ZNAČKA (č. j.): KUKHK-33775/OP/2018

VYŘIZUJE: Bc. Jana Macháčková
ODBOR | ODDĚLENÍ: organizační a právní/stížností a dozoru obcí
LINKA | MOBIL: 495 817 126
E-MAIL: jmachackova@kr-kralovehradecky.cz

Vážená paní
JUDr. Veronika Gabrišová
vedoucí odboru veřejného
pořádku a místní správy
Údolní 39
602 00 Brno

DATUM: 19.11.2018

Počet listů: 3
Počet příloh: 1 / listů: 0
Počet svazků: 0
Sp. znak, sk. režim: 52.2, V/5

Sdělení ve věci šetření podnětu

a sportovního klubu RAPID Praha

Vážená paní doktorko,

dopisem ze dne 07.11.2018 jste se na mne obrátila ve věci podnětu

a Sportovního klubu RAPID Praha, zastoupených Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou. Obsahem podnětu je stížnost na postup Městského úřadu Vrchlabí, který jako silniční správní úřad rozhoduje o jejich žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí na pozemcích v k. ú. Labská a k.ú. Hořejší Vrchlabí.

Sdělujete, že zástupce veřejné ochránkyně práv JUDr. Stanislav Křeček zahájil ve věci dle ust. § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, šetření. Žádáte o vyjádření k věci a kopii spisové dokumentace.

Váš dopis byl předán k vyjádření odboru dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“), který sdělil následující informace.

K dané kauze prvotně sdělujeme, že se ztotožňujeme s Vaším hodnocením tak, jak jej popsali stěžovatelé ve svém podání a jak je patrné z příloh jejich podání – nejsou

Pivovarské náměstí 1245 | 500 03 | Hradec Králové
tel.: 495 817 280 |
e-mail: ikreckova@kr-kralovehradecky.cz
www.kr-kralovehradecky.cz

Vstřícný, rychlý a profesionální úřad
– spokojený občan.

respektovány jak závazné právní názory opakovaně vyslovené krajským úřadem v rozhodnutích o odvolání a rovněž dochází k významnému překračování lhůt pro vydání rozhodnutí. Možnosti krajského úřadu tuto situaci řešit jsou však striktně limitovány legislativou i tím, že některá opatření by mohla být zcela neefektivní.

Shodujeme se s Vámi obecně v tom, že úkolem odvolacího správního řízení není opakované přesvědčování podřízeného správního orgánu „o své pravdě“ ze strany orgánu nadřízeného, když úkolem vrchnostenské veřejné správy jako celku je efektivní ochrana veřejných zájmů vč. práv dotčených osob. Jestliže v této souvislosti zmiňujete možnost změny odvoláním napadených rozhodnutí v rámci rozhodnutí o odvolání, pak jsou samozřejmě tyto varianty v tom kterém řízení zvažovány, nicméně v dané kauze bylo jejich využití vyloučeno, a to z následujících důvodů. Odvolací orgán je oprávněn (povinen) změnit odvoláním napadené rozhodnutí při dodržení podmínek ust. § 90 odst. 3) správního řádu: *„Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“* a dále ust. § 90 odst. 1) písm. c) správního řádu: *„Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“*

Krajskému úřadu je známo, že správní soudy vykládají sousloví „ukládána povinnost“ extenzivně tak, že se např. vztahuje i na situaci, kdy za uložení povinnosti považují situaci, kdy správní orgány rozhodnou o tom, že cesta na nemovitosti účastníka řízení je cestou veřejnou – veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť vlastnictví takovéto cesty přináší pro vlastníka celou řadu omezení - povinností. Správní soudy dokonce za nezákonný postup a rozhodnutí označili situaci, kdy krajský úřad změnil v odvolacím řízení o odstranění nepovolené pevné překážky nikoli výrok, ale pouze odůvodnění, kde korigoval názor správního orgánu prvního stupně na právní povahu cesty, na níž byla překážka umístěna – přestože krajský úřad proti závěrům Krajského soudu v Hradci Králové brojil kasační stížností, nebyl úspěšný (rozsudek NSS čj. 1 As 91/2015 – 47 ze dne 20. 08. 2015).

Dle našeho názoru tedy problém primárně pramení nikoli z toho, že krajský úřad neprovedl změnu rozhodnutí v odvolacím řízení, ale v tom, že MÚ Vrchlabí opakovaně porušuje v dané kauze zákon (je poněkud zvláštní již to, že správní orgán prvního stupně, který původně řízení vedl – MÚ Špindlerův Mlýn, byl přesvědčen, že předmětná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací a MÚ Vrchlabí naproti tomu [bez ohledu na názory KÚ KHK] posuzuje jednotlivé dílčí otázky zcela opačně tak, aby mohl dospět k závěru, že jde o cestu užívanou toliko na základě soukromého práva). Úkolem odvolacího orgánu (pakliže ruší odvoláním napadené rozhodnutí a vrací věc k dalšímu projednání) je vyslovit závazný právní názor – je tomu tak bezpochyby proto, aby byl dán správnímu orgánu prvního stupně určitý návod, jak v řízení pokračovat, rovněž jde o možnost dotčených osob dozvědět se, jakým směrem se úvahy správních orgánů budou ubírat. Dovolujeme si přitom připomenout, že krajský úřad rovněž poskytl MÚ Vrchlabí na jeho vyžádání metodickou pomoc a to v řádu dnů, stejně tak je třeba vnímat, že v dané kauze krajský úřad vždy rozhodoval v zákonných lhůtách. Rovněž se pracovník krajského úřadu rozhodující danou věc seznámil s faktickým stavem na místě samém. Dovolujeme si tedy uzavřít, že v dané kauze neshledáváme pochybení ze strany krajského úřadu.

Pokud uvádíte, že krajský úřad má možnost provést kontrolu výkonu státní správy u MÚ Vrchlabí, pak uvádíme, že tato možnost samozřejmě existuje, ale provedení takové kontroly se za daného stavu nejeví jako efektivní. Jak je Vám známo a je patrné z přiloženého scanu spisu, krajský úřad oslovil tajemníka MÚ Vrchlabí, aby dohlédl na dodržování zákona v dané

kauze. Ten uvedl, že krom pochybení s dodržováním lhůt neshledal žádné pochybení a postup jeho podřízené má jeho plnou podporu. Na uvedené reagoval krajský úřad sdělením, že se s tímto hodnocením neztotožňuje.

Pokud by nyní krajský úřad věnoval čas na provedení kontroly na MÚ Vrchlabí, bezpochyby by v protokolu uvedl ty samé závěry, které již tajemníkovi MÚ Vrchlabí sdělil a ten by bezpochyby uvedl v příp. námitkách rovněž identickou argumentaci a tím by prakticky celá věc skončila. Jinak vyjádřeno – takové řešení je zcela neefektivní - problémem je již samotné nastavení smíšeného modelu výkonu st. správy a samosprávy, kdy krajský úřad není nadřízeným úředních osob zařazených do obecních či městských úřadů, z pohledu pracovního práva atd. V obecné rovině tedy konstatujeme, že pokud vedení městského či obecního úřadu „zavírá oči“ nad tím, že je ze strany úřadu, v jehož čele stojí porušován zákon, nic na situaci nezmění ani provedení kontrol ze strany nadřízeného správního orgánu. Určitým „strašákem“ snad může být za dané situace (krom příp. odpovědnosti na úseku trestního práva) princip regresivní úhrady dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve zn. pozd. předpisů.

K Vašemu požadavku na poskytnutí kopie spisové dokumentace sdělujeme, že je obsáhlá a částečně se překrývá s obsahem spisu vedeného ve věci MÚ Vrchlabí. Proto je přílohou tohoto dopisu aktuální spis vedený krajským úřadem k nečinnosti; v případě Vašeho požadavku na doplnění dalších podkladů se obraťte přímo na vyřizujícího referenta krajského úřadu, Mgr. Bc. Davida Mazánka, tel.: 495 817 635, který Vám vyžádané kopie poskytne.

S pozdravem

JUDr. Ivana Křečková v. r.

Příloha:
kopie spisu čj.: KUKHK-21634/DS/2018



ombudsman
veřejný ochránce práv

Vaše značka KUKHK-33775/OP/2018
Sp. zn. 6543/2018/VOP/JHL
Č. j. KVOP-11164/2019
Datum 6. března 2019

Vážená paní
JUDr. Ivana Křečková
ředitelka
Krajský úřad Královéhradeckého kraje
Pivovarské náměstí 1245
500 003 Hradec Králové

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás informovat o závěrech svého šetření týkajícího se postupu Krajského úřadu Královéhradeckého kraje a Městského úřadu Vrchlabí při vyřizování žádosti

a Sportovního klubu RAPID Praha o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí po pozemcích parc. č. 94, parc. č. 93/1, st. parc. č. 10 v k. ú. Labská, parc. č. 2831, parc. č. 2830, parc. č. 2829, parc. č. 2807/1 v k. ú. Hořejší Vrchlabí, parc. č. 18/1, parc. č. 18/2, parc. č. 12 v k. ú. Labská a parc. č. 2817/1 v k. ú. Hořejší Vrchlabí.

Městský úřad Vrchlabí pochybil, když nerespektoval závazný právní názor odvolacího správního orgánu a při novém projednání věci opakovatelně nedostatků, které vedly ke zrušení předchozích rozhodnutí.

Krajský úřad pochybil, když opatřením proti nečinnosti včas nezareagoval na neschopnost Městského úřadu Vrchlabí řádně pokračovat ve správním řízení.

Krajský úřad rovněž pochybil, když rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí ze dne 10. 11. 2018 zrušil a věc delegoval k novému projednání na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, ačkoliv zjištěný skutkový stav mu umožňoval rozhodnutí změnit, a řízení tak pravomocně ukončit. V podrobnostech odkazuji na zprávu o šetření.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv Vás žádám, abyste se do 30 dnů ke zprávě vyjádřila a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Příloha
Zpráva o šetření



Zpráva o šetření ve věci opakovaného projednávání žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace

Dne 9. října 2018 se na mě obrátili

_____ a Sportovní klub RAPID Praha (dále jen „stěžovatelé“), právně zastoupeni advokátkou Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou.

Stěžují si na postup Městského úřadu Vrchlabí, odboru rozvoje města a územního plánování (dále také jako „městský úřad“), a Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) při rozhodování o jejich žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. 94, p. č. 93/1, st. p. č. 10 v k. ú. Labská, p. č. 2831, p. č. 2830, p. č. 2829, p. č. 2807/1 v k. ú. Hořejší Vrchlabí, p. č. 18/1, p. č. 18/2, p. č. 12 v k. ú. Labská a p. č. 2817/1 v k. ú. Hořejší Vrchlabí (dále jen „cesta“). Nelíbí se jim, že ačkoli o určení požádali již v roce 2014, úřady o jejich žádosti doposud pravomocně nerozhodly.

A. Shrnutí závěrů

Městský úřad Vrchlabí pochybil, když nerespektoval závazný právní názor odvolacího správního orgánu a při novém projednání věci opakoval stejné nedostatky, které vedly ke zrušení předchozích rozhodnutí.

Krajský úřad pochybil, když opatřením proti nečinnosti včas nezareagoval na neschopnost Městského úřadu Vrchlabí řádně pokračovat ve správním řízení.

Krajský úřad rovněž pochybil, když rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí ze dne 10. 11. 2018 zrušil a věc delegoval k novému projednání na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, ačkoliv zjištěný skutkový stav mu umožňoval rozhodnutí změnit, a řízení tak pravomocně ukončit.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelé v roce 2014 požádali Městský úřad Špindlerův Mlýn o určení, zda je cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací. Jelikož sporná cesta zasahuje územní obvod dvou silničních správních úřadů - Městského úřadu Špindlerův Mlýn a Městského úřadu Vrchlabí, musel o tom, který z úřadů věc projedná, rozhodnout krajský úřad. Projednáním pověřil Městský úřad Špindlerův Mlýn. Ten ve věci vydal předběžné opatření, které krajský úřad částečně změnil. Městský úřad Špindlerův Mlýn předběžným opatřením přikázal vlastníkům sporného úseku cesty jednak povinnost zdržet se všech činností znemožňujících průjezd po sporném úseku cesty a jednak povinnost odstranit veškeré terénní úpravy a pevné překážky. Ve věci samé rozhodl dvakrát a určil, že sporná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Jeho rozhodnutí zrušil krajský úřad a věc vrátil k novému projednání.

Opatřením proti nečinnosti krajský úřad věc koncem roku 2016 delegoval na Městský úřad Vrchlabí. Ten správní spis obdržel v únoru 2017. Pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o předběžném opatření odmítl navzdory příkazu krajského úřadu vykonat a třikrát se jej neúspěšně pokusil rozhodnutím zrušit. Ve věci samé vydal tři rozhodnutí. Poprvé určil, že



sporná cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací, podruhé deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace pouze na části cesty s tím, že na sporném úseku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, a potřetí rozhodl, že na sporném úseku cesty se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. I tato rozhodnutí krajský úřad zrušil a věc vrátil k novému projednání.

V lednu 2019 krajský úřad věc delegoval na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem.

Krajský úřad ve věci pětkrát učinil opatření proti nečinnosti – prvním věc delegoval z Městského úřadu Špindlerův Mlýn na Městský úřad Vrchlabí, třemi dalšími postupně Městskému úřadu Vrchlabí přikazoval rozhodnout o žádosti v jím stanovené lhůtě a pátým věc delegoval na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem.

Krajský úřad tak v předložené věci celkem pětkrát zrušil rozhodnutí podřízeného správního orgánu, pětkrát přijmul opatření proti nečinnosti, z toho dvakrát věc delegoval na jiný podřízený správní orgán.

C. Právní hodnocení

Ačkoli délka správního řízení napovídá, že ve věci dochází k průtahům, nebudu se jimi zabývat, neboť hlavní příčinou nepřiměřené délky správního řízení je opakované projednávání věci.

Posoudím proto, co bylo příčinou opakovaného projednávání a zda se mu mohly úřady vyhnout. Vyjdu přitom ze zásady rychlosti řízení zakotvené ve správním řádu, podle které **správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.**¹

Tato zásada je jedním z pilířů práva na spravedlivý proces, proto se promítá i v dalších ustanoveních správního řádu, zejména v ustanoveních, která upravují obecné lhůty pro vydání rozhodnutí a opatření proti nečinnosti.² Správní řád ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí bezodkladně. Pokud správní orgán nemůže vydat rozhodnutí bezodkladně, musí ho vydat do 30 dnů, ke kterým se ve stanovených případech připočítá dalších 30 dnů navíc, příp. doba nutná k dožádání, provedení znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Nejde-li o tyto případy, musí správní orgán vydat rozhodnutí nejpozději ve lhůtě 60 dnů. To platí jak pro prvostupňový správní orgán, tak i pro odvolací správní orgán.³ Dozví-li se nadřízený správní orgán, že je podřízený správní orgán nečinný, musí bezodkladně a z úřední povinnosti přijmout patřičné opatření.

Z uvedené zásady rychlosti správního řízení tedy vyplývá povinnost veřejné správy jako celku věc projednat a vyřídit v přiměřeném časovém horizontu. Správní orgány jsou proto povinny počínat si v řízeních tak, aby mohly jimi vedená správní řízení v přiměřené lhůtě uzavřít.

Aby odvolací řízení celý správní proces zbytečně neprodlužovalo, umožňuje správní řád odvolacímu orgánu nesprávné nebo nezákonné rozhodnutí změnit, pokud jsou k tomu

1 Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2 Ustanovení § 71 a § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

3 Ustanovení § 90 odst. 6 zákona 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



splněny podmínky.⁴ V opačném případě, pokud podmínky splněny nejsou a odvolací orgán musí rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, přiznává správní řád jeho právnímu názoru závaznost⁵ a podřízený správní orgán se od něj může odchýlit pouze tehdy, pokud ke stejnému závěru dospěje na základě nových skutečností. Nesmí však opakovat stejné nedostatky, které vedly nadřízený správní orgán ke zrušení předchozího rozhodnutí.⁶

Pravomocné ukončení věci v přiměřené době tak mohou správní orgány zajistit pouze tehdy, pokud budou uvedené postupy důsledně dodržovat – odvolací orgán bude preferovat změnu rozhodnutí před jeho zrušením a vrácením věci, a prvostupňový správní orgán bude při případném novém projednání věci svědomitě respektovat právní názor odvolacího správního orgánu.

Pokud závazný právní názor vyslovený v prvním rozhodnutí odvolacího orgánu nevede podřízený správní orgán k vydání procesně i věcně správného rozhodnutí, měl by odvolací orgán nejpozději v této fázi řízení poskytnout podřízenému správnímu orgánu kvalifikovanou metodickou pomoc, např. formou individuální konzultace a detailnějšího vysvětlení jednotlivých důvodů, které odvolací orgán vedly ke zrušení rozhodnutí.⁷

Není-li ani metodická pomoc nadřízeného orgánu účinná, měla by být neschopnost prvostupňového správního orgánu vydat správné rozhodnutí pro nadřízený orgán signálem k provedení kontroly výkonu přenesené působnosti, jejímž výsledkem může být i odebrání svěřeného výkonu státní správy včetně odebrání příspěvku na výkon přenesené působnosti.⁸ Nadřízený správní orgán by měl rovněž zvážit, zda je účelnější věc ještě jednou vrátit, nebo zda je vhodnější již přistoupit k delegaci či atrakci věci.⁹

Krajský úřad v předložené věci celkem pětkrát zrušil rozhodnutí podřízeného správního orgánu – z toho třikrát Městskému úřadu Vrchlabí, pětkrát přijmul opatření proti nečinnosti, z toho dvakrát věc delegoval na jiný podřízený správní orgán. Řízení bylo zahájeno v roce 2014, přesto se správním orgánům nepodařilo doposud o žádosti pravomocně rozhodnout. Již jen z tohoto sledu událostí je zřejmé, že úřady nepostupovaly v řízení tak, jak jim ukládá zákon.

Nesouhlasím s tajemníkem Městského úřadu Vrchlabí, že postup jeho úřadu byl pečlivý a odpovědný a že se vždy snažil respektovat právní názor krajského úřadu. Jeho názor považuji za absurdní, když uvážím, kolikrát musel krajský úřad zasahovat proti jeho nečinnosti, kolikrát vyřizoval stížnosti na jeho postup a kolikrát mu vytýkal právě skutečnost, že nerespektuje jeho závazný právní názor. Městský úřad Vrchlabí nebyl

4 Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

5 Ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

6 Srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 37/03 ze dne 11. 1. 2005, dostupný na www.nalus.cz.

7 Ustanovení § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

8 Ustanovení § 2 odst. 2, § 65 odst. 1 a § 129 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

9 Ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) a c) a ustanovení § 131 odst. 1, 2 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



schopný za dva roky rozhodnout o žádosti stěžovatelů, přestože právní názor nadřízeného správního orgánu a shromážděné podklady takové rozhodnutí umožňovaly.

Při zrušení prvního rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí uložil krajský úřad městskému úřadu povinnost posoudit, zda sporná cesta není cestou existující tzv. od nepaměti s tím, že otázkou, zda cestu užívala veřejnost, se bude zabývat pouze tehdy, když nedovodí užívání od nepaměti. Městský úřad však místo toho, aby tuto otázku sám posoudil, v následujícím rozhodnutí pouze jednou větou a bez jakéhokoli opodstatnění zkonstatoval, že vychází z názoru krajského úřadu, že cesta je užívána od nepaměti. Dodávám, že tuto otázku neposoudil ani ve svém třetím rozhodnutí.

Nesprávně městský úřad postupoval i v případě alternativních cest, které v rozporu s právním názorem krajského úřadu shledával dostatečnými pro přístup i příjezd k nemovitostem stěžovatelů. Tyto cesty označil za dostatečnou alternativu, přestože Správa Krkonošského národního parku jako organizace příslušná hospodařit s majetkem státu opakovaně městskému úřadu sdělila, že ani jedna z alternativních cest vedoucích po pozemcích státu není vhodná pro jízdu motorovými vozidly. Ve svém třetím a posledním rozhodnutí odůvodnil schopnost obou cest umožnit nejen přístup ale i příjezd novelou zákona o ochraně přírody a krajiny¹⁰, na základě které mohou nově vlastníci a nájemci nemovitých věcí nacházejících se v národních parcích vjíždět a setrvávat na území národního parku mimo silnice a místní komunikace v souvislosti s užíváním svých nemovitostí. K tomuto závěru dospěl i přesto, že před vydáním rozhodnutí požádal krajský úřad o metodickou pomoc, jejímž obsahem bylo sdělení krajského úřadu, že tato výjimka ze zákazu neznamena, že vlastníci či nájemci mohou na území národního parku zvolit k jízdě motorovým vozidlem jakoukoli trasu a že musí k příjezdu ke svým nemovitostem používat pouze funkčně určené již existující cesty. Není možné k jízdě motorovým vozidlem užít turistickou stezku pro pěší či cyklostezku. Městský úřad proto musel vědět, jaký je právní náhled krajské úřadu na vliv uvedené novely, resp. že ani po novelizaci nemohou stěžovatelé pro příjezd motorovými vozidly tyto cesty použít. Přesto je označil za dostačující alternativu a žádost stěžovatelů zamítl.

Městský úřad proto nesplnil požadavek nadřízeného správního orgánu na to, jak má v řízení pokračovat a co má při novém projednání zkoumat, aby vydal procesně i věcně správné rozhodnutí.

Městský úřad Vrchlabí pochybil, když nerespektoval závazný právní názor odvolacího správního orgánu a při novém projednání věci opakoval stejné nedostatky, které vedly ke zrušení předchozích rozhodnutí.

Nemohu však souhlasit ani s názorem ředitelky krajského úřadu, že krajský úřad neměl žádné efektivní prostředky, jak tuto situaci řešit. Ačkoli souhlasím, že první dvě rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí nemohl krajský úřad v odvolacím řízení změnit, neboť první rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a před vydáním druhého rozhodnutí správní orgán neoznámil účastníkům řízení skončení dokazování a neupozornil je na možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, měl krajský úřad možnost efektivně

¹⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.



reagovat na nesprávný úřední postup městského úřadu. A to ještě před vydáním jeho třetího rozhodnutí.

Jak jsem uvedl výše, zásada rychlosti správního řízení není provedena pouze zákonným ustanovením upravujícím lhůty pro vydání rozhodnutí, ale i ustanovením upravujícím ochranu před nečinností. Nadřízený správní orgán má podle tohoto ustanovení povinnost učinit opatření proti nečinnosti nejen tehdy, jakmile se o nečinnosti dozví, ale i tehdy, je-li z okolností a průběhu správního řízení zjevné, že podřízený správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí či nebude schopen v řízení řádně pokračovat.¹¹

Neschopnost Městského úřadu Vrchlabí napravit svá předešlá pochybení byla evidentní a krajskému úřadu musela být zřejmá jak z řady přijatých opatření proti nečinnosti, tak i z přístupu, s jakým se městský úřad stavěl k výkonu předběžného opatření, a v neposlední řadě i z odvolacích řízení, kdy krajský úřad opakovaně Městskému úřadu Vrchlabí vytýkal nerespektování jeho právního názoru. Domnívám se proto, že z okolností případu bylo zřejmé, že Městský úřad Vrchlabí nebude v řízení řádně pokračovat.

Krajský úřad proto měl zvolit takové opatření, které by efektivně vedlo k ochraně práv účastníků. Delegation věci, stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí, ani opakovaně vyslovený právní náhled krajského úřadu na řešenou problematiku nevedly k nápravě (k vydání věcně i procesně správného rozhodnutí). Domnívám se proto, že krajský úřad měl přijmout svůj díl odpovědnosti a nejpozději v červnu 2018, kdy se dozvěděl o pokračující nečinnosti Městského úřadu Vrchlabí při výkonu předběžného opatření, celou věc atrakcí převzít a rozhodnout jako správní orgán prvního stupně nejen o předběžném opatření, ale i o otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace. Lhůty následně stanovené pro vydání rozhodnutí považuji v tomto případě za zcela nedostatečné.

Krajský úřad proto pochybil, když opatřením proti nečinnosti včas nezareagoval na neschopnost Městského úřadu Vrchlabí řádně pokračovat ve správním řízení.

Jsem rovněž přesvědčen o tom, že pochybil i v řízení o odvolání proti třetímu rozhodnutí městského úřadu. Krajský úřad nemusel toto rozhodnutí rušit a věc delegovat k novému projednání na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, naopak mohl a měl toto rozhodnutí změnit a věc pravomocně ukončit. Ředitelka krajského úřadu vysvětlila zvolený postup tak, že pokud v minulosti krajský úřad přistoupil ke změně rozhodnutí, byl za to správním soudem kritizován a neuspěl ani u Nejvyššího správního soudu.¹²

Podrobně jsem se seznámil se závěry Nejvyššího správního soudu přijatými v uvedené věci a důvodem, proč Nejvyšší správní soud považoval rozhodnutí krajského úřadu za nezákonné, bylo porušení zákazu překvapivosti rozhodnutí a nikoli samotná změna. Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Stěžovatel, pokud chtěl v rámci odvolacího řízení zaujmout zcela odlišný právní názor, měl žalobkyni (a dalším účastníkům řízení) umožnit se k tomuto vyjádřit, případně dát možnost navrhnout další důkazy, které by účastníkům řízení např. umožnily zaměřit dokazování právě ke specifickým skutkovým otázkám spojeným se zamýšlenou odlišnou právní kvalifikací (viz např. rozsudek Nejvyššího*

11 Ustanovení § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

12 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. 1 As 91/2015, dostupný na www.nssoud.cz.



správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 7 As 59/2008-85, publ. Pod č. 2480/2012 Sb. NSS).“

Ačkoli tedy krajský úřad v uvedeném případě u správních soudů neuspěl, nebyl kritizován za změnu rozhodnutí, ale za překvapivost, s jakou k ní došlo. Dlouhodobě apeluji na krajské úřady, aby se nebály měnit rozhodnutí v odvolacím řízení¹³ a pomohly věc pravomocně rozhodnout. Na podzim loňského roku jsem na toto téma diskutoval se zástupci krajských úřadů u kulatého stolu. Jsem proto rád, že se Nejvyšší správní soud k povinnosti odvolacích orgánů preferovat změnu rozhodnutí před jeho zrušením vyjádřil již i v agendě pozemních komunikací a v rozsudku ze dne 10. 12. 2018¹⁴ poskytl odvolacím orgánům podrobné vodítko, kdy a jak lze prvostupňové rozhodnutí zákonným způsobem změnit:

„Zrušení rozhodnutí by mělo představovat krajní prostředek, jen když nelze jinak, např. když rozhodnutí nelze přezkoumat pro jeho nesrozumitelnost, ze spisového materiálu jsou zřejmé takové nedostatky při zjišťování stavu věci, jež by vedly k rozsáhlému dokazování před odvolacím správním orgánem, prvostupňové řízení vedla podjatá oprávněná úřední osoba, nebo když změně rozhodnutí brání zákonné důvody (srov. Jemelka, L. Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 502-512).“

„Odvolací orgán však při tom musí postupovat tak, aby účastníku řízení zachoval reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat [nálezn sp. zn. III. ÚS 257/98 ze dne 21. ledna 1999 (N 10/13 SbNU 65)]. Konkrétně to znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak, pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci [nálezn sp. zn. IV. ÚS 544/98 ze dne 4. srpna 1999 (N 109/15 SbNU 75)]. Překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námítky účastníků [nálezn sp. zn. I. ÚS 654/03 ze dne 24. 2. 2004 (N 27/32 SBNU 255)].“

„V deklaratorním řízení vedeném podle § 142 správního řádu se ve skutečnosti neukládá povinnost žádnému z účastníků řízení, neboť to z povahy věci ani nelze učinit. Deklaratorní rozhodnutí pouze prohlašuje, a staví tak na jisto, že určitá práva nebo povinnosti v minulosti vznikly, že trvají nebo že zanikly. Nebyla tak naplněna díkce zákona, který vylučuje změnu rozhodnutí v odvolacím řízení tehdy, pokud by tím vznikla v důsledku ztráty možnosti odvolání újma účastníkovi, jemuž se ukládá povinnost. Nelze než uzavřít, že nic nebránilo změně výroku rozhodnutí a žalovaný tento postup správně upřednostnil před jeho zrušením, jež by bylo spojeno s již druhým vrácením věci k novému projednání.“

Aplikují-li tyto závěry Nejvyššího správního soudu na předloženou věc, nemohu souhlasit s názorem krajského úřadu, že je nutné věc znovu projednat a posoudit, o jakou vzdálenost je trasa alternativní cesty delší, jak se z této cesty lze dostat k chalupám účastníků řízení,

13 Srov. závěrečné stanovisko ze dne 26. 11. 2014, sp. zn. 4748/2013/VOP/MBČ, závěrečné stanovisko ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. 2853/2014/VOP/MBČ, obě dostupné na <https://eso.ochrance.cz>.

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 6 As 286/2018, dostupný na www.nssoud.cz.



a že je nutné se rovněž vypořádat s námitkou Správy Krkonošského národního parku ohledně zákazu plynoucího ze zákona o lesích.¹⁵

Ze spisového materiálu lze zjistit, kdy sporná cesta vznikla a jaká je její trasa, zda cesta slouží k zákonným účelům, zda byl okruh uživatelů omezený či neomezený a zda je pro některou z napojovaných nemovitostí nutnou komunikační potřebou. Městský úřad Vrchlabí obě zvažované alternativní cesty obhlédl na místním šetření konaném za účasti účastníků řízení dne 7. 6. 2017 a pořídil fotodokumentaci. V protokolu o ústním jednání ze dne 7. 6. 2017 je uvedeno, že zástupce Správy Krkonošského národního parku nepovažuje napojení na tzv. Velbloudí cestu přes lesní pozemky motorovými vozidly za možné a že vlastník pozemků k němu nikdy nedá souhlas. Městský úřad Vrchlabí provedl místní ohledání i dne 6. 12. 2017, ke kterému se vyjádřila Správa Krkonošského národního parku, že se jedná pouze o turistický chodník pro pěší a že užívání motorovými vozidly není možné.

S ohledem na takto zjištěný skutkový stav jsem přesvědčen, že nebyl důvod, aby krajský úřad věc vrátil k novému projednání za účelem podrobnějšího zjištění skutkového stavu. Krajský úřad mohl zopakovat provedené dokazování, následně přijmout vlastní právní závěry, třeba i odlišné, a definitivně věc rozhodnout.

Změně rozhodnutí nebránila ani skutečnost, že se městský úřad nevypořádal s omezením plynoucím z ustanovení lesního zákona. Prvostupňové správní řízení a odvolací řízení tvoří jeden celek. Odvolací orgán proto může odstranit drobné vady prvostupňového řízení, aniž by tím porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení. Vypořádání této námítky nevyžaduje žádné rozsáhlé dokazování, jde pouze o aplikaci daného zákonného ustanovení na již zjištěný skutkový stav. Jedná se proto o drobnou vadu, kterou mohl krajský úřad napravit v odvolacím řízení.

Krajský úřad proto pochybil, když rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí ze dne 10. 11. 2018 zrušil a věc delegoval k novému projednání na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, ačkoli zjištěný skutkový stav mu umožňoval rozhodnutí změnit, a řízení tak pravomocně ukončit.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce krajského úřadu a starostovi města Vrchlabí a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 6. března 2019

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

¹⁵ Ustanovení § 20 odst. 1) písm. g) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.



35829/2019/KHK



KUKHK-33775/OP/2018

Krajský úřad Královéhradeckého kraje

JUDr. Ivana Křečková
ředitelka

VÁŠ DOPIS ZN.: 6543/2018/VOP/JHL
ZE DNE: 06.03.2019
NAŠE ZNAČKA (č. j. nebo sp. zn.): KUKHK-33775/OP/2018

VYŘÍZUJE: Mgr. Alena Koukalová
ODBOR | ODDĚLENÍ: organizační a právní / stížností a dozoru obcí
LINKA | MOBIL: 495 817 309
E-MAIL: akoukalova@kr-kralovehradecky.cz

Vážený pan
JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránčyně práv
Kancelář veřejného ochránce práv
Údolní 39
602 00 Brno

DATUM: 02.04.2019

Počet listů: 5
Počet příloh: 0 / listů: 0
Počet svazků: 0
Sp. znak, sk. režim: 52.2, V/5

Sdělení ve věci šetření podnětu a Sportovního klubu RAPID Praha - **právně zastoupených advokátkou Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou**

Vážený pane doktore,

dopisem ze dne 06.03.2019 jste se na mne obrátil ve věci podnětu

a Sportovního klubu RAPID Praha - zastoupených advokátkou Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou ve věci určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích v k. ú. Hořejší Vrchlabí a k. ú. Labská.

V obsahu dopisu shrnujete pochybení Městského úřadu Vrchlabí i Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ve věci sporu o právní povahu cesty mezi obcemi Vrchlabí a Špindlerův Mlýn a v příloze předkládáte „Zprávu o šetření ve věci opakovaného projednávání žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace“ ze dne 06.03.2019 (dále jen „Zpráva o šetření“), ke které žádáte, abych se vyjádřila a informovala Vás o přijatých opatřeních.

Krajský úřad je přesvědčen, že snahou krajského úřadu i veřejné ochránčyně práv (dále jen „VOP“) bylo zajistit efektivní průběh správního řízení, avšak existují rozdílné názory, jaké reálné možnosti měl krajský úřad a zda jich využil či nikoli. Proto se dále krajský úřad vyjadřuje ke dvěma okolnostem, v nichž veřejný ochránce práv spatřuje pochybení krajského úřadu.

Pivovarské náměstí 1245 | 500 03 | Hradec Králové
tel.: 495 817 280 | fax: 495 817 336
e-mail: ikreckova@kr-kralovehradecky.cz
www.kr-kralovehradecky.cz

Vstřícný, rychlý a profesionální úřad
– spokojený občan.

1/ Krajský úřad proto měl zvolit takové opatření, které by efektivně vedlo k ochraně práv účastníků. Delegace věci, stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí, ani opakovaně vyslovený právní názor krajského úřadu na řešenou problematiku nevedly k nápravě (k vydání věcné i procesně správného rozhodnutí). Domnívám se proto, že krajský úřad měl přijmout svůj díl odpovědnosti a nejpozději v červnu 2018, kdy se dozvěděl o pokračující nečinnosti Městského úřadu Vrchlabí při výkonu předběžného opatření, celou věc atrakcí převzít a rozhodnout jako správní orgán prvního stupně nejen o předběžném opatření, ale i o otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace. Lhůty následně stanovené pro vydání rozhodnutí považuji v tomto případě za zcela nedostatečné.

Krajský úřad k tvrzené možnosti využití atrakce uvádí, že považuje za absurdní, aby se tímto objektivně marginálním sporem chalupářů postupně zabývaly dva obecní úřady, krajský úřad a poté i Ministerstvo dopravy coby odvolací orgán. Je nutné si uvědomit, že v rámci ČR je bohužel zcela běžné, že se tyto kauzy táhnou řadu let – tato v tomto ohledu není výjimečná. **Pokud VOP je názoru, že by měly krajské úřady tyto (z hlediska délky řízení identické) kauzy pro nečinnost aтраhovat, pak by nejen došlo k zahlcení Ministerstva dopravy (coby odvolacího orgánu) těmito sousedskými spory z celé České republiky,** kdy by buď Ministerstvo dopravy bylo s ohledem na své personální kapacity coby nadřízený (odvolací) orgán nečinné, nebo by tyto kauzy řešilo na úkor své objektivně důležitější primární činnosti, kterou má jako ústřední orgán státní správy vykonávat.

Dále je třeba vnímat, že atrakcí dochází k obecně k nežádoucímu instančnímu posunu, Ministerstvo dopravy se seznamuje se spisem, který je velmi obsáhlý a vůbec jej doposud nezná, vzdálenost Ministerstva dopravy coby odvolacího orgánu k dotčeným osobám i místu samému je další negativní okolností.

Za třetí lze uvést, že krajské úřady by nezvládaly vyřizovat svoji agendu, která jim je ze zákona svěřena a naproti tomu by se velmi rychle začalo na úrovni obce s rozšířenou působností (dále jen „ORP“) šířit přesvědčení, že postačuje být dostatečně dlouho nečinný, nechat si zrušit 3x rozhodnutí v odvolacím řízení a tím se ORP kauzy zbaví, a to bez jakýchkoli praktických negativních následků (o praktických dopadech případné kontroly výkonu státní správy, kterou by krajský úřad provedl na úrovni ORP vizte předchozí dopis v této věci). Krajský úřad proto v dané věci shledal, že je i pro účastníky řízení výhodnější, aby věc nadále coby nadřízený orgán „zastřešoval“ krajský úřad neboť je s danou kauzou včetně situace na místě obeznámen.

Pro vaši představu nicméně uvádím, že krajský úřad se v určitých mimořádných situacích převzetí věci nebrání - např. na sklonku roku 2018 v jiném sporu o právní povahu cesty (existenci účelové komunikace) věc pro nečinnost aтраhoval, avšak jednalo se o mimořádný případ, kde se nejednalo „jen“ o roky trvající správní řízení, ale i o to, že se věci zabývaly postupně 2 ORP a 2 krajské úřady (spis má aktuálně cca 1000 stran...) – aktuálně bylo proti rozhodnutí krajského úřadu podáno odvolání a věc řeší Ministerstvo dopravy.

2/ K tvrzenému pochybení krajského úřadu, který měl dle Zprávy o šetření na nezákonný postup Městského úřadu Vrchlabí reagovat tím, že provede změnu rozhodnutí v odvolacím řízení, krajský úřad uvádí následující.

Ve Zprávě o šetření v reakci na předchozí dopis krajského úřadu v této věci, kde je uvedeno, že krajský úřad byl se snahou změnit podobnou věc v odvolacím řízení neúspěšný, je uvedeno že: „Ačkoli tedy krajský úřad v uvedeném případě u správních soudů neuspěl, nebyl kritizován za změnu rozhodnutí, ale za překvapivost, s jakou k ní došlo. Dlouhodobě apelují na krajské úřady, aby se nebály měnit rozhodnutí v odvolacím řízení a pomohly věc pravomocně rozhodnout. Na podzim loňského roku jsem na toto téma diskutoval se zástupci krajských úřadů u kulatého stolu.“

Krajský úřad si dovoluje Vaše tvrzení rozporovat, neboť krajský úřad byl správními soudy kritizován za změnu rozhodnutí, nikoli (pouze) jeho překvapivost – vizte tuto část z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30.03.2015, sp. zn. 30A 53/2013: „Z výroku žalovaného rozhodnutí je zřejmé, že jím nebylo změněno právní ustanovení, podle něhož prvoinstanční správní orgán rozhodl (§ 51 odst. 3 správního řádu) a o něž se výrok jeho rozhodnutí opírá a že změny rozhodnutí spočívaly v podstatě v nahrazení východiska prvoinstančního správního orgánu, že parcela č. 627/3 v kat. území Bělý je veřejně přístupnou komunikací, závěrem žalovaného, že jde o pouhou cestu, na kterou nedopadá režim zákona o pozemních komunikacích.

Z hlediska povahy pozemku parc. č. 627/3 v kat. území Bělý tedy žalovaný zastal zcela opačný názor oproti prvoinstančnímu správnímu orgánu, přičemž výrok materiálně nezměnil. Žalované rozhodnutí je tak výsledkem nesprávného procesního postupu, neboť rozhodnutím o odvolání nelze změnit bez dalšího jen odůvodnění napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Pokud odvolací orgán napadené rozhodnutí ruší nebo mění na základě § 90 odst. 1 písm. a) nebo písm. c) správního řádu jen zčásti, ve zbytku je potvrdí, pak v té části, ve které ponechá rozhodnutí nedotčeno, odvolání zamítne (viz str. 544 nahoře publikace Správní řád, Komentář, JUDr. Josef Vedral, Ph.D., BOVA POLYGON, Praha 2006). Odůvodnění napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze tak rozhodnutím o odvolání změnit pouze spolu se zamítnutím odvolání a potvrzením výroku (§ 90 odst. 1 písm. c/ část věty mezi třetím a čtvrtým středníkem ve spojení s § 90 odst. 5 správního řádu). V opačném případě by tu byla značná nejistota, jak vlastně odvolací správní orgán o podaném odvolání rozhodl, neboť právní moci nabývá jenom výrok rozhodnutí správního orgánu. V daném případě však žalovaný odvolání žalobkyně nezamítl. Tato vada výroku má za následek zmatečnost napadeného rozhodnutí o odvolání a v tomto rozsahu je založena i jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost (§ 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s.). Jde o závažné pochybení, vadu takového rázu, k níž soud přihlíží dokonce i nad rámec žalobních bodů.“

Jak je známo, s kasační stížností proti tomuto rozsudku nebyl krajský úřad u Nejvyššího správního soudu úspěšný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. 1 As 91/2015); nicméně pro Vaši informovanost je vhodné doplnit některé pasáže z kasační stížnosti reagující na citovanou část rozsudku:

„Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu spočívajícím v tom, že v odvolacím řízení není možné změnit jen odůvodnění rozhodnutí. Tento názor soudu nemá oporu v právních předpisech, když příslušná ustanovení § 90 správního řádu pojednávají o možnosti změnit rozhodnutí, resp. jeho část. Částí rozhodnutí pak je nepochybně i odůvodnění.

Jestliže odvolací orgán nezmění materiálně výrok přezkoumávaného rozhodnutí (jak sám soud uvádí), pak je otázkou, zda se takovýto postup vůbec nějakým způsobem může negativně projevit v rovině práv žalobce. Stěžovatel je přesvědčen, že nikoli.

...

Stěžovatel uvádí, že rozhodoval v odvolacím řízení podle ust. § 90 odst. 1) písm. c) správního řádu. Odvoláním napadené rozhodnutí změnil jak ve výrokové části, tak v odůvodnění. Podle ust. § 90 odst. 5) správního řádu pak: „Neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen z části, ve zbytku je potvrdí.“ Přesně podle tohoto ustanovení postupoval i stěžovatel. Shledal důvod pro postup podle odstavce 1, již jen z tohoto důvodu nemohl odvolání zamítnout, neboť tak může učinit dle citovaného ustanovení jen v případě, kdy nepostupuje podle odstavce 1. Stěžovatel tak aplikoval větu druhou ust. § 90 odst. 5) správního řádu, když z části změnil odvoláním napadené rozhodnutí, a ve zbytku jej potvrdil. Nic dalšího nemá dle názoru stěžovatele ve výroku místo, neboť stěžovatel je povinen postupovat podle příslušné právní úpravy, k jejíž interpretaci v případě uvedených ustanovení plně postačuje jazykový výklad.

Pokud tedy stěžovatel postupoval zcela v souladu s danou právní úpravou, stěžít může být žalobou napadené rozhodnutí označeno ze soudem uváděných důvodů za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Pokud je o tvrzenou právní nejistotu za situace, kdy stěžovatel postupoval podle příslušných ustanovení správního řádu, pak je krom uvedeného třeba upozornit právě na to, co uvádí sám soud v rozsudku, tj. že stěžovatel výrok prvostupňového orgánu materiálně nezměnil. Za této situace je zcela evidentní, že z materiálního hlediska odvolatelce vyhověno nebylo, když tato iniciovala dané správní řízení proto, aby došlo k odstranění pevných překážek z cesty. Prvostupňovým rozhodnutím došlo k zamítnutí její žádosti a na tomto ničeho nezměnilo ani odvolací řízení.“

Z uvedeného plyne, že správní soudy označily za těžkou procesní vadu situaci, kdy v rámci odvolacího řízení došlo jen k takové změně, která nikterak materiálně nezměnila výrok odvoláním napadeného rozhodnutí. Při takovémto nazírání správních soudů na danou problematiku není těžké odhadnout, jak by bylo nazíráno na situaci, kdy v odvolacím řízení dojde ke změně výroku odvoláním napadeného rozhodnutí (tzv. „o 180 stupňů“), přičemž je třeba vzít v potaz i další okolnosti, o nichž je ve Zprávě o šetření zmínka a k nimž se krajský úřad vyjadřuje v dalším textu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2018, sp. zn. 6 As 286/2018, na nějž VOP odkazuje a uvádí, že dokládá praktickou možnost změny rozhodnutí v odvolacím řízení, uvádí: „Zrušení rozhodnutí by mělo představovat krajní prostředek, jen když nelze jinak, např. když rozhodnutí nelze přezkoumat pro jeho nesrozumitelnost, ze spisového materiálu jsou zřejmé takové nedostatky při zjišťování stavu věci, jež by vedly k rozsáhlému dokazování před odvolacím správním orgánem, prvostupňové řízení vedla podjatá oprávněná úřední osoba, nebo když změně rozhodnutí brání zákonné důvody (srov. Jemelka, L. Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář. 5. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 502-512*).“

Ve Zprávě o šetření je uvedeno, že nevypořádání námítky vznesené účastníkem řízení před vydáním prvostupňového rozhodnutí považuje VOP v posuzované věci „za drobnou vadu“, kterou měl krajský úřad vypořádat v odvolacím řízení. Krajský úřad uvádí, že takové pochybení za drobnou vadu nepovažuje, když posouzení daného právního předpisu na daný skutkový stav je zcela zásadní pro rozhodnutí dané kauzy, neboť samozřejmě ovlivňuje to, kterou cestu lze případně použít jako cestu alternativní, resp. jestli předmětná posuzovaná cesta plní otázku nutné komunikační potřeby. Krajský úřad pro tento důvod uzavřel, že je rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí nepřezkoumatelné a dále uvedl, že je nepřezkoumatelné i z důvodu, že (cit. z rozhodnutí krajského úřadu o odvolání): „KÚ KHK obecně uvádí, že při jakémkoli posuzování komunikačních alternativ k cestě, která je posuzována, musí dojít k zjištění, popisu a hodnocení právní možnosti jejího užívání i užívání faktického. V odvolání napadeném rozhodnutí chybí zohlednění těchto faktických dílčích znaků, není například posouzeno, o jakou vzdálenost je trasa navýšena při použití této alternativy – přitom KÚ KHK upozorňuje, že pokud je zvažovaná alternativa významně delší, pak o ni již jako o alternativě nelze uvažovat. Z těchto důvodů je odvoláním napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.“ Pokud ve Zprávě o šetření za tohoto stavu VOP trvá na svém názoru spočívající v možnosti takové rozhodnutí v odvolacím řízení změnit, pak se nabízí otázka, kde vůbec vidět onu hranici mezi možností (povinností) správního orgánu věc změnit a vrátit věc k projednání správnímu orgánu prvního stupně. **Opravdu je v obecné rovině možné, aby prvostupňový správní orgán řádně nezjistil a nehodnotil skutkový stav, nevypořádal námítky vznesené před vydáním rozhodnutí a při takovém stavu věc rozhodl s tím, že vše vyřeší odvolací řízení, v němž nadřazený správní orgán prvostupňové rozhodnutí změní (a tedy aby správní orgány připravily účastníka řízení o možnost na takové vypořádání reagovat odvoláním, kdy navíc se tato možnost bere i dalším účastníkům)? V kontextu předchozích argumentů jsem přesvědčena, že taková možnost postupu v odvolacím řízení neexistuje.**

Další významnou a relativně samostatnou okolností je, že zmíněný rozsudek NSS z roku 2018, na nějž VOP odkazuje, uvádí představu Nejvyššího správního soudu o možnosti změny v odvolacím řízení, avšak tvrzení soudu o tom, že: „Konkrétně to znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak, pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci [nález sp. zn. IV. ÚS 544/98 ze dne 4. srpna 1999 (N 109/15 SbNU 75)].“ nemá oporu v zákonné úpravě.

Správní řád (který podrobně upravuje podmínky změny rozhodnutí v odvolacím řízení) ani jiný předpis takové povinnosti odvolacího správního orgánu nestanovuje; aniž by krajský úřad chtěl na tomto místě uvádět podrobnou právní argumentaci, uvádí, že NSS zmiňovaný náleží Ústavního soudu nelze v dané věci použít, neboť se vztahoval k řízení vedenému nikoli správními orgány, ale soudy. A to je samozřejmě zcela zásadní rozdíl, neboť občanský soudní řád je procesní předpis s jiným obsahem (a to i na první pohled příbuzných institutů) než správní řád - vizte cit. relevantní části nálezu (podtržení provedl KÚ KHK): „Ústavní soud sdílí názor stěžovatelky, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení jejích ústavně zaručených práv na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Ačkoli totiž stěžovatelka, vyslechnuta jako účastnice řízení před soudem prvního stupně, přesně a podrobně uvedla všechny skutečnosti, jež ji vedly k reklamaci vady způsobené čištěním jejích kalhot a nabídla v tomto směru i výslech svědkyně JUDr. Jany Dudové, krajský soud, ponechav skutková zjištění okresního soudu i právní závěry z nich vyvozené zcela stranou, vydal se ve svém uvažování cestou, znemožňující stěžovatelce jakékoli vyjádření, když "zčista jasna" poukázal na, do této doby nikým ani vůbec uvažované neunesení důkazního břemene stěžovatelkou stran výchozího stavu, tj. stavu kalhot před jejich vyčištěním, a aniž by, jak mu to přikazovalo ustanovení § 213 odst. 2 o. s. ř. dokazování opakovat nebo je doplnil, dospěl k závěru, že vznik škody stěžovatelce nebyl prokázán. Jak je konstatováno v rozsáhlé judikatuře obecných soudů, stejně jako v právní teorii (viz rovněž občanský soudní řád. Komentář. 2. vydání. 1996 str. 577) je zásadně nepřijatelné, aby odvolací soud, jestliže se chce odchýlit od hodnocení důkazů soudem prvního stupně, tyto důkazy hodnotil jinak, aniž by je sám opakovat nebo doplnil.“

Předmětné ustanovení o.s.ř. zní takto:

Odvolací soud může zopakovat dokazování, na základě kterého soud prvního stupně zjistil skutkový stav věci; dosud provedené důkazy zopakuje vždy, má-li za to, že je z nich možné dospět k jinému skutkovému zjištění, než které učinil soud prvního stupně.

Žádné takové nebo obdobné pravidlo však správní řád neobsahuje a proto nelze bez dalšího užít závěry z nálezu na postupy správních orgánů, jak učinil Nejvyšší správní soud..

Závěrem krajský úřad shrnuje, že je přesvědčen, že při existenci závažných důvodných pochybností o všech zmíněných otázkách, které jsou rozhodné pro to, zda je případná změna provedená v odvolacím řízení zákonná či nikoli a s ohledem na dosavadní neúspěšné snahy krajského úřadu obhájit daleko méně významné změny v odvolacím řízení by bylo neúměrným rizikem vystavovat účastníky řízení možnosti, že by správní soudy takového rozhodnutí pro odlišné posouzení uvedených otázek po cca 1 roce zrušily a správní řízení opět „obživlo“. Jestliže tedy namísto tohoto rizikového postupu krajský úřad zvolil variantu možná konzervativní, ale procesně bezpečnou, kdy věc může být rozhodnuta (a to definitivně) prakticky stejně rychle, resp. i rychleji, než kdyby krajský úřad přistoupil buď k atrakci věci, nebo ke změně v odvolacím řízení, nelze spatřovat v postupu krajského úřadu v dané věci žádné pochybení, a proto nebude přijato ani žádné opatření k nápravě.

S pozdravem

JUDr. Ivana Křečková v. r.



ombudsman

veřejný ochránce práv

Vaše značka KUKHK-33775/OP/2018
Sp. zn. 6543/2018/VOP/JHL
Č. j. KVOP-32604/2019
Datum 15. července 2019

Vážená paní
JUDr. Ivana Křečková
ředitelka
Krajský úřad Královéhradeckého kraje
Pivovarské náměstí 1245
500 03 Hradec Králové

Vážená paní ředitelko,

dovoluji si Vás informovat o tom, že Vaše vyjádření ke zprávě o šetření mě nepřesvědčilo o správnosti postupu krajského úřadu při rozhodování žádosti
a Sportovního klubu RAPID Praha o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace.

Jsem i nadále přesvědčen, že krajský úřad pochybil, když opatřením proti nečinnosti včas nezareagoval na neschopnost Městského úřadu Vrchlabí řádně pokračovat ve správním řízení. Trvám i na tom, že krajský úřad pochybil, když rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí ze dne 10. 11. 2018 zrušil a věc delegoval k novému projednání na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, ačkoliv zjištěný skutkový stav mu umožňoval rozhodnutí změnit, a řízení tak pravomocně ukončit.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vydávám své závěrečné stanovisko, v němž hodnotím postup silničního správního úřadu i krajského úřadu. Součástí závěrečného stanoviska je i návrh na opatření k nápravě.

Žádám Vás, abyste mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹ sdělila, zda krajský úřad provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také starostovi města Vrchlabí a stěžovatelům.

Pokud nepřijmete navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad. O svých zjištěních mohu rovněž informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem těchto úřadů.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Příloha
Závěrečné stanovisko

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci opakovaného projednávání žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace

A. Závěry šetření

Ve zprávě o šetření ze dne 6. 3. 2019 jsem konstatoval, že Městský úřad Vrchlabí (dále jen „silniční správní úřad“) pochybil, když nerespektoval závazný právní názor odvolacího správního orgánu a při novém projednání věci opakoval stejné nedostatky, které vedly ke zrušení předchozích rozhodnutí.

Konstatoval jsem rovněž i pochybení Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“), který opatřením proti nečinnosti včas nezareagoval na neschopnost silničního správního úřadu řádně pokračovat ve správním řízení. Krajský úřad pochybil i tím, že rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 11. 2018 zrušil a věc delegoval k novému projednání na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, ačkoliv zjištěný skutkový stav mu umožňoval rozhodnutí změnit, a řízení tak pravomocně ukončit.

Jelikož silniční správní úřad ani krajský úřad nepřijal žádné opatření k nápravě a vyjádření ředitelky krajského úřadu mě nepřesvědčilo o správnosti postupu jejího úřadu, vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.¹ Součástí mého stanoviska je i návrh opatření k nápravě.

B. Vyjádření úřadů

Ředitelka krajského úřadu vyjádřila přesvědčení, že snahou krajského úřadu bylo zajistit efektivní průběh správního řízení. Reagovat na nečinnost silničního správního úřadu atrakcí však považuje za absurdní, neboť posuzované správní řízení je pouze marginálním sporem chalupářů. Nevidí proto důvod, proč by se jím měly zabývat dva obecní úřady, krajský úřad a poté i Ministerstvo dopravy coby odvolací orgán. V rámci České republiky je běžné, že tyto kauzy trvají řadu let, proto tato není v tomto ohledu výjimečná.

Instanční posun má také podle ředitelky krajského úřadu negativní dopady.

Jednak ministerstvo se musí seznámit se spisem, který je velmi obsáhlý a vůbec jej doposud nezná. Nežádoucí roli hraje i jeho vzdálenost coby odvolacího orgánu k dotčeným osobám i místu samému. Krajské úřady by nezvládaly vyřizovat svoji agendu, která jim je ze zákona svěřena. Naproti tomu by se velmi rychle začal na úrovni obce s rozšířenou působností šířit názor, že stačí být dostatečně dlouho nečinný, nechat si třikrát zrušit rozhodnutí v odvolacím řízení, a tím se úřad kauzy zbaví bez jakýchkoli praktických negativních následků. Pro účastníky řízení bylo proto výhodnější, aby krajský úřad věc nadále zastřešoval, neboť je s danou kauzou i se situací na místě obeznámen.

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



Ke změně rozhodnutí v odvolacím řízení ředitelka krajského úřadu uvedla, že krajský úřad byl správními soudy kritizován za změnu rozhodnutí, a nikoli pouze za překvapivost této změny.

Ředitelka krajského úřadu také odmítá závěry učiněné Nejvyšším správním soudem,² neboť správní řád ani jiný právní předpis nemá žádné pravidlo, podle kterého musí odvolací správní orgán opakovat nebo doplnit provedené dokazování a účastníkovi dát možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit a umožnit mu, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci.

Na závěr shrnula, že její úřad zvolil sice konzervativní ale procesně bezpečnou variantu, neboť nevystavil účastníky řízení riziku, že by správní soudy cca po roce změnu rozhodnutí v odvolacím řízení zrušily, a správní řízení by tak znovu „obživlo“. Úřady naopak mohou věc definitivně rozhodnout stejně rychle, resp. i rychleji, než kdyby krajský úřad věc převzal nebo v odvolacím řízení prvostupňové rozhodnutí změnil.

Starosta města Vrchlabí se k závěrům mého šetření nevyjádřil a ani mi nesdělil, zda provedl opatření k nápravě. V závěrečném hodnocení tak budu reagovat pouze na vyjádření ředitelky krajského úřadu. Opatření k nápravě však navrhnu i silničnímu správnímu úřadu.

C. Závěrečné hodnocení

Vyjádření ředitelky krajského úřadu mě nepřesvědčilo o tom, že by se krajský úřad nedopustil uvedených pochybení. Respektování zásady rychlosti ze strany správních orgánů je jejich základní povinností. Krajský úřad by se proto měl při volbě jedné ze čtyř možných variant opatření proti nečinnosti řídit zásadně hlediskem rychlosti řízení, a nikoli otázkou složitosti projednávané věci.

Převzetí věci podle ustanovení ochrany před nečinností³ totiž na rozdíl od zákonné úpravy změn příslušnosti⁴ nevyžaduje naplnění podmínek stanovených pro převzetí věci, z nichž jednou je právě okolnost, že věc je mimořádně obtížná.⁵

Pokud je podřízený správní orgán nečinný, nebo je-li z okolností zřejmé, že podřízený správní orgán nevydá rozhodnutí ve stanovené lhůtě, nezahájí řízení z moci úřední nebo nebude v řízení řádně pokračovat, je nadřízený správní orgán oprávněn věc bez dalšího usnesením převzít a rozhodnout namísto podřízeného správního orgánu.⁶

Skutečnost, že krajský úřad považuje dané správní řízení za marginální, je proto v posuzovaném případě bez právního významu. Jestliže se v daném případě delegace věci již jednou ukázala jako neefektivní a krajský úřad, jak ředitelka sama ve svém vyjádření poukazuje, je s případem i se situací na místě obeznámen, nevěřím, že druhá delegace

2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 6 As 286/2018, dostupný na www.nssoud.cz.

3 Ustanovení § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

4 Ustanovení § 131 a n. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

5 Ustanovení § 131 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

6 Ustanovení § 80 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



povede rychleji k pravomocnému ukončení věci, než kdyby v prvním stupni rozhodl krajský úřad.

Domnívám se totiž, že krajský úřad se jako nadřízený správní orgán dokáže při svém rozhodování daleko lépe vyvarovat chyb, které by zapříčinily zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení. Je proto pravděpodobnější, že jeho rozhodnutí odvolací správní orgán potvrdí, a nikoli zruší. Krajský úřad se také nemusí seznamovat se správním spisem, neboť ten z řady odvolacích řízení již zná. Převzetí věci tak v tomto konkrétním případě skýtá daleko vyšší míru pravděpodobnosti, že věc bude rychleji pravomocně ukončena, než její delegace.

Umožňuje-li zákonodárce nečinnost úřadů řešit instančním posunem, jsou důvody, které ředitelka krajského úřadu ve vyjádření uvedla, pouhé spekulace. Instanční posun nemůže zapříčinit zahlcení úřadů, neboť žádný správní stupeň není předem z posuzování věci vyloučen. Jestliže se krajský úřad bude věcí zabývat jako prvostupňový správní orgán, pak věc nebude posuzovat jako odvolací správní orgán. Jestliže Ministerstvo dopravy bude odvolacím správním orgánem, pak nebude přezkumným správním orgánem. Instanční posun v této věci ani nemůže více zatížit účastníky řízení, neboť většina z nich má bydliště ve stejném městě, ve kterém sídlí Ministerstvo dopravy coby případný odvolací správní orgán.

Odmítám proto tvrzení, že by převzetím věci za daných okolností došlo k zahlcení krajských úřadů a že by prvostupňové správní orgány čistě z vypočítavosti zůstávaly nečinné jen proto, aby se svých věcí zbavily. Krajský úřad by učinil lépe, kdyby namísto hledání spekulativních důvodů, proč nastudovanou věc od prvostupňového správního orgánu nepřevzít, postupoval striktně podle účelu zákona a vyřídil věc v přiměřeném časovém horizontu.

I nadále se proto domnívám, že krajský úřad opatřením proti nečinnosti včas nezareagoval na zjevnou neschopnost Městského úřadu Vrchlabí řádně pokračovat ve správním řízení. Jsem také přesvědčen, že nejpozději v červnu 2018 měl celou věc převzít a rozhodnout jako správní orgán prvního stupně jak o předběžném opatření, tak i otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace.

Ředitelka krajského úřadu trvá také na tom, že změna rozhodnutí nebyla v odvolacím řízení možná. Argumentuje tím, že správní soudy považují za těžkou procesní vadu situaci, kdy v rámci odvolacího řízení dojde ke změně, která nikterak materiálně nezmění výrok napadeného rozhodnutí. Domnívá se proto, že by za procesní vadu soudy označily i situaci, kdy v odvolacím řízení dojde ke změně výroku rozhodnutí.

Případ, na který se ředitelka odvolává,⁷ se procesně liší od nyní posuzované věci. Prvostupňový správní orgán zamítl žádost o odstranění pevných překážek z veřejně přístupné účelové komunikace, které neumožňovaly průjezd motorovými vozidly. Odkázal na nesouhlasné stanovisko Správy CHKO Broumovsko s tímto typem užívání cesty. Ačkoli Správa CHKO Broumovsko spornou cestu nevlastní, považoval prvostupňový správní orgán

⁷ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2015, sp. zn. 30A 53/2013, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. 1 As 91/2015, oba dostupné na www.nssoud.cz.



její stanovisko za skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Z odůvodnění jeho rozhodnutí však vyplynulo, že cestu považuje za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Krajský úřad toto rozhodnutí částečně změnil a ve zbytku je potvrdil, když výrok rozhodnutí ponechal beze změny a změnil pouze odůvodnění. Důvodem pro zamítnutí žádosti nebylo nesouhlasné stanovisko Správy CHKO Broumovsko, ale skutečnost, že cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Správní soudy krajskému úřadu v uvedené věci vytkly především to, že ke změně odůvodnění může přistoupit pouze tehdy, pokud výrok rozhodnutí je věcně správný a odůvodnění obsahuje pouze určité rozpory. V uvedeném případě však výrok rozhodnutí nebyl věcně správný, neboť krajský úřad nesouhlasil s právním posouzením věci. Věcnou správností se přitom rozumí správnost skutkových zjištění a správnost právního posouzení.⁸ Pokud tedy chtěl krajský úřad v rámci odvolacího řízení zaujmout odlišný právní názor, měl účastníkům řízení umožnit se vůči nově nastolenému meritu věci skutkově i právně vymezit.

Ředitelka krajského úřadu dále odmítá aplikaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle které je změna rozhodnutí v odvolacím řízení možná, avšak za předpokladu, že odvolací správní orgán zachová účastníkům řízení reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat.⁹ Nesouhlasí totiž s jeho závěry, že odvolací správní orgán je povinen, pokud se chce odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit, a pokud se navíc hodlá odchýlit i od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí odvolací správní orgán účastníkovi rovněž umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci.

Svůj právní názor ředitelka krajského úřadu vysvětluje tím, že nález Ústavního soudu, na který toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odkazuje, se vztahuje pouze na občanské soudní řízení. Nelze ho proto aplikovat i na správní řízení. Zatímco občanský soudní řád obsahuje pravidlo, podle kterého *odvolací soud může zopakovat dokazování, na jehož základě soud prvního stupně zjistil skutkový stav věci; dosud provedené důkazy zopakuje vždy, má-li za to, že je z nich možné dospět k jinému skutkovému zjištění, než které učinil soud prvního stupně,*¹⁰ správní řád žádné takové pravidlo neobsahuje.

Zákaz překvapivosti rozhodnutí však správním orgánům neukládá ustanovení občanského soudního řádu, ale zásady správního řízení vyplývající z principu právního státu deklarovaného v Ústavě České republiky.¹¹ Tento princip zahrnuje zákaz libovůle, neodůvodněné nerovné zacházení, požadavek právní jistoty a předvídatelnost jednání orgánů veřejné moci při aplikaci práva.

8 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 9. 1998, sp. zn. III. ÚS 139/98, dostupný na www.nalus.cz.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 6 As 286/2018, dostupný na www.nssoud.cz.

10 Ustanovení § 213 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

11 Čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.



Přestože Listina základních práv a svobod¹² ani žádná mezinárodní smlouva negarantuje základní právo na dvojinstanční správní řízení, dovodily správní soudy, že tam, kde právní řád zakotvuje možnost podat opravný prostředek, musí odvolací správní orgán dbát na to, aby změna rozhodnutí v odvolacím řízení fakticky neznamenala odnětí jedné správní instance. K tomu by došlo tehdy, pokud by se účastník řízení o relevantních důvodech rozhodnutí dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího správního orgánu.¹³ Právě tak tomu bylo i v případě, na který krajský úřad poukazoval. Odvolatelka se až z rozhodnutí odvolacího správního orgánu dozvěděla, že důvodem pro zamítnutí její žádosti je neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, a nikoli nesouhlasné stanovisko Správy CHKO Broumovsko.

Shrnuji tedy, že závěry doktríny i správních soudů zcela jednoznačně upřednostňují změnu rozhodnutí před jeho zrušením a vrácením věci k novému projednání. Důvody, které ředitelka ve svém vyjádření vnesla, nejsou ani přesvědčivé, ani natolik závažné, aby ospravedlnily zvolený postup krajského úřadu. Krajský úřad mohl a měl změnit rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 10. 11. 2018, neboť zjištěný skutkový stav tuto změnu umožňoval.

D. Opatření k nápravě

Starostovi města Vrchlabí navrhuji, aby s mými závěry seznámil všechny odpovědné osoby, zajistil jejich proškolení v této oblasti práva a v budoucí praxi se vyvaroval obdobnému nerespektování závazného právního názoru odvolacího správního orgánu.

Krajskému úřadu navrhuji, aby:

- (1) provedl opatření vedoucí ke snížení počtu opakovaného rušení rozhodnutí a vracení věci k novému projednání v těch případech, kde zákonné podmínky umožňují změnu rozhodnutí a pravomocné ukončení věci,
- (2) v šetřené věci aktivně uplatnil opatření proti nečinnosti, které efektivně povede k řádnému průběhu správního řízení, neboť ani sedm měsíců po druhé delegaci věci správní orgán o žádosti ani o výkonu předběžného opatření nerozhodl,
- (3) v odvolacím řízení změnil rozhodnutí silničního správního úřadu a věc pravomocně ukončil, budou-li k tomu splněny zákonné předpoklady,
- (4) nebude-li změna rozhodnutí možná, věc od silničního správního úřadu převzal a rozhodl jako správní orgán prvního stupně.

Závěrečné stanovisko zasílám ředitelce krajského úřadu a starostovi města Vrchlabí a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

12 Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

13 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2016, sp. zn. 6 As 293/2015, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, sp. zn. 4 As 10/2012, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 7 As 59/2008, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 46 A 57/2014, dostupné na www.nssoud.cz.



Pokud čelní představitelé šetřených úřadů nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem těchto úřadů.

Brno 15. července 2019

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)



80400/2019/KHK



KUKHK-33775/OP/2018

Krajský úřad Královéhradeckého kraje

JUDr. Ivana Křečková

ředitelka

VÁŠ DOPIS ZN.: 6543/2018/VOP/JHL, čj. KVOP-32604/2019

ZE DNE: 15.07.2019

NAŠE ZNAČKA (č. j. nebo sp. zn.): KUKHK-33775/OP/2018

VYŘIZUJE: Bc. Jana Macháčková

ODBOR | ODDĚLENÍ: organizační a právní/stížností a dozoru obcí

LINKA | MOBIL: 495 817 126

E-MAIL: jmachackova@kr-kralovehradecky.cz

Vážený pan

JUDr. Stanislav Křeček

zástupce veřejné ochránkyně práv

Údolní 39

602 00 Brno

DATUM: 30.07.2019

Počet listů: 3

Počet příloh: 0 / listů: 0

Počet svazků: 0

Sp. znak, sk. režim: 52.2, V/5

Sdělení ve věci šetření podnětu

vyjádření k závěrečnému stanovisku

.....
a Sportovního klubu RAPID Praha –

Vážený pane doktore,

dopisem ze dne 15.07.2019 jste se na mě obrátil ve věci podnětu

a Sportovního klubu RAPID Praha, zastoupených Mgr. Lucíí Tycovou Rambouskovou. Podnět se týká žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí na pozemcích v k. ú. Labská a k.ú. Hořejší Vrchlabí.

Informujete mě, že mé vyjádření ke zprávě o šetření Vás nepřesvědčilo o správnosti postupu krajského úřadu při rozhodování žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Jste i nadále přesvědčen, že krajský úřad pochybil, když opatřením proti nečinnosti včas nezareagoval na neschopnost Městského úřadu Vrchlabí řádně pokračovat ve správním řízení. Trváte i na tom, že krajský úřad pochybil, když rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí ze dne 10.11.2018 zrušil a věc delegoval k novému projednání na Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, ačkoliv zjištěný skutkový stav mu umožňoval rozhodnutí změnit a řízení tak pravomocně ukončit.

Vydal jste své závěrečné stanovisko, v němž hodnotíte postup silničního správního úřadu i krajského úřadu. Součástí závěrečného stanoviska je i návrh na opatření k nápravě. Žádáte o sdělení, zda krajský úřad provedl navržená opatření k nápravě.

Po seznámení se s Vaším závěrečným stanoviskem uvádí krajský úřad následující. V části „C. Závěrečné hodnocení“ obecně uvádíte, že je povinností nadřízeného orgánu přijmout v případě zjištěné nečinnosti efektivní řešení vedoucí k rychlému rozhodnutí věci, a to bez ohledu na složitost té které kauzy. S tím v podstatě souhlasíme. Lišíme se ovšem v pohledu na to, zda by převzetí daného správního řízení krajským úřadem situaci skutečně vyřešilo a odblokovalo. Jednak uvádíme, že krajskému úřadu je známa reálná situace na Ministerstvu dopravy (o níž se ovšem závěrečná zpráva nezmiňuje), kdy např. v obdobné kauze (poté, co věc krajský úřad atrahoval) je nyní tímto řešeno odvolání cca 6 měsíců a není o něm stále rozhodnuto. Proto nesdílíme Váš názor na to, že pokud by bylo Ministerstvo dopravy odvolacím orgánem pro dané správní řízení, bude vše v pořádku a rychle vyřízeno. Dále uvádíme, že jsme přesvědčeni, že úředníci obecních úřadů obcí s rozšířenou působností mají mít dostatečnou kvalifikaci na řešení těchto kauz. Případná atrakce věci má být ojedinělou výjimkou, nikoli prakticky běžným jevem, jenž se vyskytuje ve velkém množství případů. Pokud by mělo k atrakci věci docházet vždy, když krajský úřad zjistí závažnou nečinnost (např. překročení zákonných lhůt pro rozhodnutí věci o troj a více násobek) podřízeného správního orgánu, pak uvádíme, že je takový názor nutné odmítnout pro jeho praktickou nerealizovatelnost, byť pro osoby, které nejsou s reálnou situací fungování veřejné zprávy obeznámeny, může působit líbivě. Pouze příkladem uvádíme, že situace na Magistrátu města Hradec Králové je ve stavebních věcech (staveb pozemních komunikací) taková, že ani bezvadný návrh není vyřízen v maximální zákonné lhůtě – tento stav přitom trvá několik let (https://www.idnes.cz/hradec-kralove/zpravy/stavebni-urad-dlouhe-lhuty-magistrat-hradec-kralove.A180305_387036_hradec-zpravy_the a dále https://www.idnes.cz/hradec-kralove/zpravy/stavebni-urad-doprava-hradec.A180124_378344_hradec-zpravy_pos). Tato situace je Královéhradeckému kraji známa i z pozice adresáta působení veřejné moci, neboť mu komplikuje realizaci vlastních dopravních staveb. Jestliže je tedy krajskému úřadu známo, že je Magistrát města Hradec Králové nečinný a významně překračuje lhůty pro vydání rozhodnutí, má si všechny tyto správní řízení převzít? Pokud by tak učinil, nebude schopen (krom dalších negativ instančního posunu) v zákonných lhůtách vyřizovat svou primární agendu, ke které je dle zákona povolán (stejně tak by vznikl problém na Ministerstvu dopravy, pokud by takový přístup provedly všechny krajské úřady). A to jsme zmínili jen situaci na Magistrátu města Hradce Králové. Situace na dalších 14 ORP v kraji není o mnoho lepší. Zajisté se shodneme, že toto není řešení. A řešením není přebírat si pouze ty kauzy, ve kterých se účastníci obrátí tu na Veřejného ochránce práv, tu na média nebo Ministerstvo dopravy. Takový přístup by byl popřením zásady rovnosti dotčených osob. **Jediné řešení těchto systémových problémů (samozřejmě krom kvalitní legislativy a kvalitního rozhodování soudů) vidíme právě na úrovni ORP – je jejich primární povinností zajistit dostatek kvalifikovaných pracovníků pro výkon daných agend a tyto agendy rozhodovat zákonným způsobem – pokud se tak neděje, nemůže za tento stav nést odpovědnost krajský úřad;** krajský úřad samozřejmě nikterak nemůže vstupovat do personálních záležitostí podřízených správních orgánů. To, co jsme uvedli, však neznamená, že krajský úřad atrakci věcí absolutně vylučuje - v relativně nedávné době ji provedl jak v problematice účelové komunikace, tak i v oblasti speciálního stavebního úřadu. Bohužel ve zprávě sám krajskému úřadu vyčítáte údajné spekulace (které však vycházejí ze znalosti fungování veřejné správy); avšak sám se jich dopouštíte – např. formulacemi typu „...míra pravděpodobnosti...“, „...je pravděpodobnější...“ apod. Toliko k otázce případného převzetí věci krajským úřadem.

K problematice možnosti změny rozhodnutí v odvolacím řízení uvádíte, že případ, na který jsme odkázali, se liší od nyní projednávané věci. Ano liší. Za zásadní však považujeme to, že samotné soudy uvedly, že krajský úřad výrok rozhodnutí materiálně nezměnil, přesto označily jeho postup za těžkou procesní vadu krátcí účastníky řízení na právech. Tážeme se – jaká těžká procesní vada mohla nastat, když nebyl výrok změněn a krajský úřad ani nedoplňoval podklady pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení? Uvádíte, že „*Správní soudy krajskému úřadu v uvedené věci vytkly především to, že ke změně odůvodnění může přistoupit pouze tehdy, pokud výrok rozhodnutí je věcně správný a odůvodnění obsahuje pouze určité rozpory. V uvedeném případě však výrok rozhodnutí nebyl věcně správný,*

neboť krajský úřad nesouhlasil s právním posouzením věci. Věcnou správností se přitom rozumí správnost skutkových zjištění a správnost právního posouzení. Pokud tedy chtěl krajský úřad v rámci odvolacího řízení zaujmout odlišný právní názor, měl účastníkům řízení umožnit se vůči nově nastolenému meritu věci skutkově i právně vymezit.“ Uvádíme, že byť byl samozřejmě rozsudek Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové pro krajský úřad závazný v dané kauze, obecně se s ním neztotožňuje (např. nebylo reagováno ani na všechny argumenty, které krajský úřad v kasační stížnosti uvedl). Kdy a za jakých procesních podmínek a v jakém rozsahu je možná změna rozhodnutí v odvolacím řízení upravuje výlučně správní řád. Krajský úřad postupoval přesně dle těchto ustanovení, a přesto byl jeho postup označen za nezákonný, neboť soudy v daném případě evidentně dotvářely právo – kde je například v právním řádu ČR uvedeno pravidlo, že *„že ke změně odůvodnění může přistoupit pouze tehdy, pokud výrok rozhodnutí je věcně správný a odůvodnění obsahuje pouze určité rozpory.“*? A jestliže tedy soudy nepřipouštějí možnost změny výroku (která ani není jeho materiální změnou – tj. prvostupňový orgán žádost zamítl a odvolací orgán toto zamítnutí v podstatě potvrdil), opravdu připouštějí soudy v odvolacím řízení např. otočit názor (tj. výrok a to v materiálním smyslu slova) veřejné správy o „180 stupňů“ pouze při naplnění podmínky, že odvolací správní orgán zašle účastníkům přepis o tom, že na věc hodlá nahlížet jinak než prvostupňový orgán?

Přístup správních soudů v problematice změn rozhodnutí v odvolacích řízeních nepovažujeme za ustálený a argumentačně přesvědčivý. Každá změna v odvolacím řízení představuje zvýšené riziko správní žaloby a možnosti, že cca po 1 roce bude věc zrušena a vrácena k projednání s tím, že vyjadřování k žalobám, účast na jednáních apod. jsou významnou časovou zátěží pro úřední osoby. Ze všech uvedených důvodů preferujeme (a troufáme si tvrdit, že další krajské úřady rovněž), aby byla v případě zjištěných závažnějších pochybení v odvolání napadeném rozhodnutí a postupu, který mu předcházel, věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí – takový postup může být reálně rychlejší, než popsané riziko spojené se změnou rozhodnutí v odvolacím řízení.

Jsme tedy nuceni shrnout, že v dané kauze vidíme jednoznačné selhání zejména na úrovni ORP Městského úřadu Vrchlabí, tedy správního orgánu, který je primárně k řešení a vyřešení těchto kauz povolán. Ze strany krajského úřadu mu byla poskytnuta obratem metodika, byl mu dán (opakovaně) závazný a jednoznačný právní názor, jaké skutkové okolnosti objasnit a co z nich ev. dovodit. To, že se tímto Městský úřad Vrchlabí neřídil a navíc nedodržel lhůty pro vydání rozhodnutí, skutečně nemůže jít k tíži krajského úřadu, jehož možnosti jsou, jako pouze jednoho z prvků veřejné správy, omezené. Krajský úřad činil vždy taková opatření, která s ohledem na celkovou situaci ve veřejné správě ČR mohla přispět efektivnímu řešení věci, a to při zohlednění nutnosti přistupovat ke všem dotčeným osobám (správním řízením) identicky.

S pozdravem

JUDr. Ivana Křečková v. r.



Sp. zn.	6543/2018/VOP/JHL	Vážená paní
Č. j.	KVOP-46254/2019	JUDr. Ivana Křečková
Datum	15. října 2019	ředitelka
		Krajský úřad Královéhradeckého kraje
		Pivovarské nám. 1245
		500 02 Hradec Králové

Vážená paní ředitelko,

obracím se na Vás opět v souvislosti se šetřením, které jsem zahájil na základě podnětu

zastoupení a Sportovního klubu RAPID PRAHA (dále také „stěžovatelé“), kteří jsou zastoupeni advokátkou Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou.

Dovoluji si připomenout, že předložená záležitost se týkala opakovaného projednávání žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc.č. 94, parc.č. 93/1, st.parc.č. 10 v k.ú. Labská, parc.č. 2831, parc.č. 2830, parc.č. 2829, parc.č. 2807/1 v k.ú. Hořejší Vrchlabí, parc.č. 18/1, parc.č. 18/2, parc.č. 12 v k.ú. Labská a parc.č. 2817/1 v k.ú. Hořejší Vrchlabí (dále také „cesta“) a výkonu předběžného opatření.

Stěžovatelé namítali, že ačkoli o deklaratorní rozhodnutí požádali již v roce 2014, úřady o jejich žádosti doposud pravomocně nerozhodly. Rovněž upozornili, že silniční správní úřad odmítá vykonat pravomocné rozhodnutí o předběžném opatření z roku 2015, přestože ho k tomu krajský úřad opatřením proti nečinnosti opakovaně vyzývá.

Shrnutí dosavadního průběhu šetření a navržená opatření k nápravě

Stěžovatelé vlastní rekreační objekty na pozemcích, ke kterým vede sporná cesta. Vlastníci pozemků parc.č. 93/1 a st.parc.č. 10 v k.ú. Labská provedli na cestě vedoucí přes jejich pozemky takové terénní úpravy, že cesta přestala být sjízdná k rekreačním objektům stěžovatelů.

Řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace běží již 5 let. Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále také „krajský úřad“) opakovaně ruší rozhodnutí silničního správního úřadu a věc mu vrací k projednání. Na opakující se nečinnost silničního správního úřadu bezúspěšně reaguje stanovením lhůt pro vydání rozhodnutí či výkon předběžného opatření.

Projednávanou věc také již dvakrát delegoval jinému podřízenému správnímu orgánu ve svém správním obvodu – o žádosti nejdříve rozhodoval Městský úřad Špindlerův Mlýn, následně Městský úřad Vrchlabí a nyní věc projednává Městský úřad Dvůr Králové nad Labem.

Stěžovatelé ani po 5 letech nemají zajištěný přístup ke svému nemovitostem. Každý silniční správní úřad se v době, kdy věc projednával, dopouštěl neodůvodněných průtahů. Současně pověřený silniční správní úřad věc obdržel v lednu 2019, přesto ve věci do dnešního dne nerozhodl ani nenařídil výkon předběžného opatření.

Dne 6. března 2019 jsem vydal zprávu o šetření, v níž jsem dospěl k závěru, že Městský úřad Vrchlabí pochybil, když nerespektoval závazný právní názor odvolacího správního

orgánu a při novém projednání věci opakoval stejné nedostatky, které vedly ke zrušení předchozích rozhodnutí.

Starosta Vrchlabí na moji zprávu o šetření neodpověděl ani mi nesdělil, zda provedl opatření k nápravě.

Vydal jsem proto dne 15. 7. 2019 v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv¹ závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě. Městskému úřadu jsem navrhl, aby s mými závěry seznámil všechny odpovědné osoby, zajistil jejich proškolení v této oblasti práva a v budoucí praxi se vyvaroval obdobného nerespektování závazného právního názoru odvolacího správního orgánu.

Starosta města však ani na závěrečné stanovisko nereagoval a nesdělil, zda navržené opatření k nápravě přijal.

Závěr

Městský úřad Vrchlabí jako silniční správní úřad zcela rezignoval na svoji zákonnou povinnost rozhodnout o žádosti v přiměřeném časovém horizontu. Vzhledem k tomu, že krajský úřad šetřenému úřadu předloženou věc odejmul a delegoval na jiný silniční správní úřad, nemohl jsem městský úřad žádat o nápravu v konkrétní kauze. Navrhl jsem proto preventivní opatření k nápravě, aby v budoucnu již k podobnému pochybení nedošlo.

Protože mi Městský úřad Vrchlabí neodpověděl, zda navržené opatření k nápravě přijal, přistupuji podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv k vyrozumění krajského úřadu jako nadřízeného správního orgánu.

Svého oprávnění podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv však musím využít i vůči Vašemu úřadu, neboť i jeho postup jsem šetřil. Jelikož jste ve svém vyjádření připustila pouze možnost zvážit v případném odvolacím řízení, vyústí-li ke zrušení rozhodnutí, atrakci věci a ostatní navržená opatření odmítla, vyrozumívám o pochybení Vašeho úřadu ministra dopravy.

S ohledem na odmítavý postoj úřadů jsem se rozhodl o svých zjištěních informovat také veřejnost.²

Vážená paní ředitelko, žádám Vás, abyste mě do **30 dnů** vyrozuměla o krocích, které v této věci krajský úřad jako nadřízený správní orgán vůči Městskému úřadu Vrchlabí učiní.

Případ současně formálně uzavírám, o čemž informuji starostu města Vrchlabí i stěžovatele.

Děkuji za spolupráci.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Ustanovení § 20 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



113939/2019/KHK



KUKHK-33775/OP/2018

Krajský úřad Královéhradeckého kraje

JUDr. Ivana Křečková
ředitelka

VÁŠ DOPIS ZN.: 6543/2018/VOP/JHL, čj. KVOP-46254/2019
ZE DNE: 15.10.2019
NAŠE ZNAČKA (č. j. nebo sp. zn.): KUKHK-33775/OP/2018

Vážený pan
JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv
Údolní 39
602 00 Brno

VYŘIZUJE: Mgr. Alena Koukalová
ODBOR | ODDĚLENÍ: organizační a právní/stížností a dozoru obcí
LINKA | MOBIL: 495 817 309
E-MAIL: akoukalova@kr-kralovehradecky.cz

DATUM: 08.11.2019

Počet listů: 2
Počet příloh: 0 / listů: 0
Počet svazků: 0
Sp. znak, sk. režim: 52.2, V/5

Sdělení ve věci šetření podnětu

a Sportovního klubu RAPID Praha.

Vážený pane doktore,

dne 16.10.2019 jsem obdržela Vaše sdělení ve věci šetření podnětu

a Sportovního klubu RAPID Praha, zastoupených Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou, který se týká žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí na pozemcích v k. ú. Labská a k.ú. Hořejší Vrchlabí.

Ve sdělení shrnujete dosavadní průběh šetření a sdělujete, že jste neobdržel z Městského úřadu Vrchlabí sdělení ke zprávě o šetření ani úřad nereagoval na závěrečné stanovisko a nesdělil, zda přijal navrhovaná opatření k nápravě. Přistupujete proto dle ust. § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv k vyrozumění krajského úřadu jako nadřízeného správního orgánu.

Žádáte mě, abych Vás vyrozuměla o krocích, které krajský úřad jako nadřízený správní orgán vůči Městskému úřadu Vrchlabí učiní.

K Vaší žádosti sděluji, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství provedl v roce 2019 u Městského úřadu Vrchlabí kontrolu výkonu státní správy – výkonu přenesené působnosti, a to mj. na úseku silničního hospodářství. Součástí kontrolního protokolu byl

Pivovarské náměstí 1245 | 500 03 | Hradec Králové
tel.: 495 817 280 |
e-mail: ikreckova@kr-kralovehradecky.cz
www.kr-kralovehradecky.cz

Vstřícný, rychlý a profesionální úřad
– spokojený občan.

i spis v předmětné věci, kdy bylo poukázáno na zásadní pochybení – zejména nerespektování názorů nadřízeného správního orgánu a nečinnost.

Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství rovněž cca před rokem o věci vyznamenal tajemníka Městského úřadu Vrchlabí a reagoval na jeho reakci na toto oslovení (viz příloha). Krajský úřad připomíná, že úředníci Městského úřadu Vrchlabí (i Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem) jsou profesionálními úředníky se zkouškou odborné způsobilosti pro výkon agend na úseku silničního hospodářství, kdy navíc krajský úřad poskytuje vůči obcím s rozšířenou působností pravidelnou metodickou pomoc.

Jiná opatření (kromě příkazů v rámci opatření proti nečinnosti a delegace věci) ve věci činěna nebyla, neboť, ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů ani ze zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, neplyne žádná možnost krajského úřadu jiným způsobem „sankcionovat“ podřízený městský úřad či dokonce zaměstnance města zařazené do městského úřadu.

S pozdravem

JUDr. Ivana Křečková v.r.
ředitelka

Příloha:
Dopis tajemníkovi Městského úřadu Vrchlabí ze dne 18.10.2018