



## **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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> 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 navrhu 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 nečinností<sup>3</sup> totiž na rozdíl od zákonné úpravy změn příslušnosti<sup>4</sup> nevyžaduje naplnění podmínek stanovených pro převzetí věci, z nichž jednou je právě okolnost, že věc je mimořádně obtížná.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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](http://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,<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> 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](http://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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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 náhled 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,*<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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](http://www.nalus.cz).

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 6 As 286/2018, dostupný na [www.nssoud.cz](http://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 svobod<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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 vznesla, 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 vrácení věcí 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](http://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)