



Sp. zn. 6543/2018/VOP/JHL
Č. j. KVOP-46252/2019
Datum 15. října 2019

Vážený pan
JUDr. Vladimír Kremlík
ministr
Ministerstvo dopravy
nábř. Ludvíka Svobody 1222/12
110 15 Praha 1

Vážený pane ministře,

obracím se na Vás v souvislosti se šetřením, které jsem zahájil na základě podnětu pan A., pana B., pana C., pana D., paní E. a spolku F. (dále také „stěžovatelé“), kteří jsou zastoupeni advokátkou Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou.

Záležitost, se kterou se na mě stěžovatelé obrátili, se týkala opakovaného projednávání žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. Y, p. č. X, st. p. č. W v k. ú. V, p. č. U, p. č. T, p. č. S, p. č. R v k. ú. Q, p. č. P, p. č. O, p. č. N v k. ú. V a p. č. M v k. ú. Q (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. X a st.parc.č. W v k.ú. V. 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 svým 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 krajský úřad pochybil, když opatřením proti nečinnosti včas nezareagoval na neschopnost Městského úřadu Vrchlabí řádně pokračovat ve správním řízení. Krajskému úřadu jsem vytkl, že 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 nerespektování jeho závazného právního názoru a z přístupu, s jakým se Městský úřad Vrchlabí stavěl k výkonu předběžného opatření. Vyjádřil jsem přesvědčení, že krajský úřad měl nejpozději v červnu 2018 celou věc atrakcí převzít a rozhodnout jako správní orgán prvního stupně, neboť delegace věci, stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí ani opakovaně vyslovený právní náhled krajského úřadu na věc nevedly k vydání věcně i procesně správného rozhodnutí.

Rovněž jsem krajskému úřadu vytkl, že posledně vydané prvostupňové správní rozhodnutí nemusel rušit a věc již podruhé delegovat k novému projednání na jiný správní orgán, ale mohl a měl toto rozhodnutí změnit a věc tak pravomocně ukončit.

Ředitelka krajského úřadu na moji zprávu odpověděla, že reagovat na nečinnost silničního správního úřadu atrakcí 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.

Uvedla také, že instanční posun má negativní dopady. Jednak ministerstvo se musí seznámit se spisem, který je velmi obsáhlý, a vůbec jej doposud nezná. Pokud by krajské úřady musely rozhodovat jako správní orgány prvního stupně, nezvládaly by vyřizovat svoji agendu, která jim je ze zákona svěřena. Naproti tomu by se velmi rychle začal na úrovni obcí s rozšířenou působností šířit názor, že stačí být dostatečně dlouho nečinný, nechat si třikrát zrušit rozhodnutí v odvolacím řízení, a tím se kauzy zbavit bez jakýchkoli negativních následků. Pro účastníky je proto výhodnější, aby krajský úřad věc nadále zastřešoval jako odvolací orgán, neboť je s danou kauzou i se situací na místě obeznámen.

Změnu rozhodnutí v odvolacím řízení ředitelka krajského úřadu odmítla a uvedla, že krajský úřad byl správními soudy v minulosti za změnu rozhodnutí kritizován. Závěry učiněné Nejvyšším správním soudem¹ v souvislosti s povinnostmi odvolacích správních orgánů preferovat změnu rozhodnutí také odmítla, neboť správní řád ani jiný právní předpis neobsahuje 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.

Protože krajský úřad neuznal pochybení a nepřijal žádné opatření k nápravě, vydal jsem dne 15. 7. 2019 v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv² závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě.

V závěrečném stanovisku jsem konstatoval, že respektování zásady rychlosti řízení ze strany správních orgánů je jejich základní povinností. Krajský úřad se proto měl při volbě jedné ze čtyř možných variant opatření proti nečinnosti řídit zásadně hlediskem rychlosti řízení, a nikoli otázkou složitosti projednávané věci. Umožňuje-li zákonodárce nečinnost úřadů řešit instančním posunem, jsou důvody ředitelky krajského úřadu pouhé spekulace.

Zároveň jsem ředitelku krajského úřadu upozornil, že závěry správních soudů zcela jednoznačně upřednostňují změnu rozhodnutí před jeho zrušením a vrácením věci k novému projednání za předpokladu, že odvolací správní orgán zachová účastníkům řízení

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

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

reálnou a efektivní možnost právně a skutkově argumentovat. Zákaz překvapivosti rozhodnutí správním orgánům neukládá ustanovení občanského soudního řádu, jak se mylně domnívá ředitelka krajského úřadu, ale zásady správního řízení vyplývající z principu právního státu deklarovaného v Ústavě České republiky.³ Tento princip zahrnuje zákaz libovůle, neodůvodněné nerovné zacházení, požadavek právní jistoty a předvídatelnost jednání orgánů veřejné moci při aplikaci práva.

Krajskému úřadu jsem navrhl, 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,⁴
- (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.

Vyhodnocení plnění opatření k nápravě

Ředitelka krajského úřadu v návaznosti na závěrečné stanovisko nejprve dne 30. 7. 2019 uvedla, že se nedomnívá, že by atrakce věci situaci vyřešila, neboť situace na Ministerstvu dopravy neumožňuje věc v odvolacím řízení rychle vyřídit. Atrakce má být výjimkou, nikoli běžným jevem. Dopisem ze dne 1. 10. 2019 mě však informovala, že pokud věc dospěje opět do odvolacího řízení a krajský úřad zruší rozhodnutí silničního správního úřadu, zváží v takovém případě atrakci věci.

Ke změně rozhodnutí v odvolacím řízení ředitelka krajského úřadu uvedla, že přístup správních soudů nepovažuje za ustálený a argumentačně přesvědčivý. Jednak existuje riziko, že správní soud rozhodnutí odvolacího správního orgánu zhruba po roce zruší a věc vrátí k novému projednání. Rovněž vyjadřování k žalobám a účast na jednáních představují významnou časovou zátěž pro úřední osoby. Krajský úřad proto bude i nadále při zjištění závažnějších pochybení preferovat zrušení rozhodnutí a vrácení věci zpět prvostupňovému správnímu orgánu.

Na závěr ředitelka krajského úřadu shrnula, že v předložené věci vidí selhání zejména na úrovni Městského úřadu Vrchlabí. Krajský úřad podřízenému správnímu orgánu poskytoval metodickou pomoc, zavazoval ho svým právním názorem, jaké skutkové okolnosti má objasnit a co z nich dovodit. Skutečnost, že se Městský úřad Vrchlabí názorem krajského úřadu neřídil, nemůže jít k tíži krajského úřadu, neboť jeho možnosti jsou omezené.

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

4 Stěžovatelé mě dne 9. 10. 2019 informovali o tom, že Městský úřad Dvůr Králové nad Labem vydal 1. 10. 2019 rozhodnutí o právní povaze cesty.

Závěr

Krajský úřad i nadále selhává ve své pozici nadřízeného správního orgánu, a tím se podílí na neodůvodněných průtazích, neboť odmítá využít těch právních institutů, které mu správní řád poskytuje pro řešení nastalé situace.

Krajský úřad v rozporu s principem, podle kterého je veřejná správa službou veřejnosti, volí takový postup, který má zohlednit pouze jeho vlastní zájmy. Účastníci tohoto správního řízení se tak opakovaně stávají nedobrovolnými rukojmími dvou správních instancí snažících se vzájemně přesvědčit o správnosti jimi zvoleného postupu. Pokud silniční správní úřad není schopen ochránit veřejný zájem, ať už veřejný zájem na nerušeném výkonu vlastnictví, či veřejný zájem na ochraně obecného užívání pozemní komunikace, měl by krajský úřad přijmout svoji roli nadřízeného správního orgánu a svůj právní názor vynutit změnou rozhodnutí, je-li možná, nebo atrakcí věci. Upozorňuji, že opakovaná delegace věci nevedla k nápravě.

Přestože mi krajský úřad sdělil, že zváží atrakci věci, i nadále odmítá provést ostatní navržená opatření k nápravě, a to zejména změnu rozhodnutí. Ta přitom může nejvíce přispět k urychlení správního řízení. Přistupuji proto podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv k vyrozumění Ministerstva dopravy jako nadřízeného úřadu a své šetření uzavírám. S ohledem na odmítavý postoj úřadů jsem se rozhodl o svých zjištěních v této věci informovat také veřejnost.

Vážený pane ministře, žádám Vás, abyste mě do **30 dnů** vyrozuměl o krocích, které v této věci Ministerstvo dopravy jako nadřízený úřad učiní.

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

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

Přílohy

- 1) Zpráva o šetření ze dne 6. 3. 2019
- 2) Závěrečné stanovisko ze dne 15. 7. 2019
- 3) Vyjádření krajského úřadu ze dne 2. 4. 2019
- 4) Vyjádření krajského úřadu ze dne 30. 7. 2019
- 5) Vyjádření krajského úřadu ze dne 1. 10. 2019