

- I. **Zákon o advokacii ve spojení s odvětvovými právními předpisy zakotvujícími výkon státní správy nepřipouští, aby státní správu vykonávali advokáti. Správní akty úřadů tak vždy musejí být vydávány příslušnými úřady (pod jejich hlavičkou, s podpisem oprávněné osoby). Pokud úřad využije v procesu přípravy správního aktu služeb advokáta, jeho ingerence se musí omezit na obecné právní poradenství. Je nepřipustné, aby správní rozhodnutí úřadu bylo „vydáno“ pod hlavičkou advokátní kanceláře s podpisem advokáta. Taková listina je paaktem, adresáty nezavazuje a není veřejnou listinou ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu.**
- II. **Považuje-li příslušný úřad s ohledem na složitost věci či z jiných důvodů za vhodné, aby za něj rozhodnutí činil někdo jiný, je namíste postupovat podle § 160 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a uzavřít veřejnoprávní smlouvu. O změně příslušnosti může rozhodnout i nadřízený orgán postupem podle § 131 správního řádu.**

V Brně dne 30. listopadu 2012
Sp. zn.: 3302/2012/VOP/MBČ

Průběžná zpráva

veřejného ochránce práv o šetření ve věci podnětu pana J.K.

A - Obsah podnětu

Dne 22. května 2012 se na mě obrátil pan J.K. se svým podnětem, směřovaným proti Krajskému úřadu Pardubického kraje (dále také „krajský úřad“) jakožto silničnímu správnímu úřadu druhé instance. Z podkladů, které byly stěžovatelem ochránci předloženy, vyplynulo následující.

Krajský úřad Pardubického kraje odňal z důvodu nečinnosti Obecnímu úřadu Hluboká řízení o určení existence veřejné účelové komunikace vedoucí mimo jiné po pozemku stěžovatele a přikázal je Obecnímu úřadu Luže. Ignoroval přitom ale skutečnost, že řízení již tou dobou bylo pravomocně zastaveno. Dále dle vyjádření stěžovatele krajský úřad nepravdivě tvrdil, že se v době před odnětím věci podrobně seznámil se spisovým materiálem, což je však v rozporu s vyjádřením Obecního úřadu Hluboká, který uvedl, že spisový materiál nebyl krajským úřadem nikdy vyžádán, a Obecní úřad Hluboká ani nikdo z krajského úřadu nenavštívil. Stěžovatel dále dodává, že krajský úřad setrvale opomíjí jeho manželku jako účastníka řízení (ta však účastnicí je, a to z titulu toho, že pozemky, o které v řízení jde, se nacházejí ve společném jmění manželů).

B - Skutková zjištění

Na základě námitek stěžovatele jsem se rozhodl zahájit v této věci šetření ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“).

V rámci šetření jsem požádal Krajský úřad Pardubického kraje o vyjádření k námitkám stěžovatele. Odpověď krajského úřadu jsem obdržel dne 22. srpna 2012. Na jejím základě jakož i na základě dokumentů, které mi byly poskytnuty jak krajským úřadem, tak stěžovatelem, lze skutkový stav věci shrnout následovně.

Řízení o určení existence veřejné účelové komunikace bylo zahájeno podáním návrhu Obecnímu úřadu Hluboká (dále také „silniční správní úřad“) dne 18. dubna 2010. Navrhovatel, kterým byla osoba odlišná od stěžovatele, se domáhal vyslovení existence veřejné účelové komunikace. Stěžovatel (spolu s manželkou) byl účastníkem tohoto řízení.

Po obdržení návrhu na zahájení řízení však zůstal silniční správní úřad nečinný. Na žádost navrhovatele proto krajský úřad přijal opatření proti nečinnosti a dne 9. června 2010 silničnímu správnímu úřadu přikázal, aby v řízení pokračoval a meritorně rozhodl.

Nečinnost silničního správního úřadu však pokračovala i nadále, neboť dne 23. července 2010 mu byl krajským úřadem adresován další příkaz k odstranění nečinnosti, tentokrát doplněný o schematický návod, jak v řízení postupovat.

Jak vyplývá z přípisu navrhovatele adresovaného silničnímu správnímu úřadu, byl navrhovatel dne 22. září 2010 úřadem vyzván k doplnění svého návrhu, což dne 21. října 2010 také učinil.

Dne 2. prosince 2010 pak advokát JUDr. F.H.¹ adresoval navrhovateli sdělení, že převzal zastupování obce Hluboká. JUDr. H. zároveň vyzval navrhovatele k doplnění jeho žádosti. Na tomto místě podotýkám, že veškeré další dokumenty, byť se zjevně vztahují k předmětnému řízení, nesou hlavičku Sdružení advokátů. Je tedy zjevné, že pod převzetím zastupování obce Hluboká JUDr. H. je třeba si představit taktéž výkon přenesené působnosti obce.

Ačkoliv doplnění své žádosti navrhovatel učinil dne 27. prosince 2010, bylo řízení dne 18. ledna 2011 přerušeno s odůvodněním poukazujícím na nedostatečnost doplněných podkladů a na nemožnost provést místní šetření kvůli vysoké sněhové pokrývce. Ačkoliv bylo řízení přerušeno jen do 27. února 2011, bylo jeho pokračování oznámeno až dne 14. března 2011.

V pokračujícím řízení však silniční správní úřad, resp. advokát, neučinil žádný úkon a dne 27. května 2011 bylo řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace silničním správním úřadem zastaveno. Dle odůvodnění tohoto správního aktu se tak stalo pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti a neodstranění jejích vad. Proti předmětnému usnesení se žádný z účastníků řízení neodvolal. Následně, dne 30. května 2011, vydal silniční správní úřad osvědčení o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace.

Dne 6. září 2011 se navrhovatel obrátil na krajský úřad s žádostí o přezkoumání činnosti silničního správního úřadu v předmětném řízení. V přípisu ze dne 17. října 2011 navrhovatele krajský úřad informuje, že jeho přípis vyhodnotil

¹ Jde o advokáta Sdružení advokátů, Hlinsko.

jako žádost o přijetí opatření proti nečinnosti, a vydá proto příslušné usnesení. Takové usnesení vydal dne 18. října 2011, řízení jím Obecnímu úřadu Hluboká odňal a jeho vedením pověřil Městský úřad Luže.

V souvislosti s vydaným opatřením informoval silniční správní úřad Krajský úřad Pardubického kraje, že předmětné řízení je podle jeho názoru ukončené, a nelze proto jeho vedením pověřit Městský úřad Luže. Silniční správní úřad v tomto ohledu poukazoval zejména na jím vydané osvědčení (dopis ze dne 7. listopadu 2011) a následně i na usnesení o zastavení řízení (dopis ze dne 13. ledna 2012).

V této souvislosti krajský úřad poukazuje na skutečnost, že zahájení řízení nebylo nikdy oznámeno, jak to silničnímu správnímu úřadu ukládá ustanovení § 47 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“). Vzhledem k této skutečnosti a k dalším procesním vadám tak dle krajského úřadu nebylo možné řízení zastavit (usnesení o zastavení řízení považuje za nicotné).

C - Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v namítané věci z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy. Především, že předmětem mého hodnocení nebude meritum věci (existence či neexistence veřejné účelové komunikace), ale toliko procesní stránka věci na úrovni jak obecního, tak krajského úřadu.

Obecní úřad Hluboká

Ačkoliv podnět stěžovatele směřuje proti Krajskému úřadu Pardubického kraje, nelze se vyhnout ani hodnocení postupu Obecního úřadu Hluboká. Činnost krajského úřadu coby orgánu druhé instance na ni totiž navazuje, a je jí tedy do určité míry předurčena.

Na základě dostupných podkladů lze konstatovat, že od podání návrhu, což je okamžik, jímž je podle ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno řízení, je pro postup silničního správního úřadu charakteristická především nečinnost. Lhůta pro vydání správního rozhodnutí² byla silničním správním úřadem překračována několikanásobně.

Nečinnost úřadu pokračovala i poté, co návrh uposlechl jeho výzvu a svůj návrh doplnil, stejně jako poté, co „zastupování obce Hluboká převzal“ JUDr. F.H. U tohoto bodu se musím nezbytně zastavit, a to navzdory tomu, že nebyl předmětem námitek stěžovatele. Jedná se však o závažnou otázku, ke které se jakožto ombudsman nemohu nevyjádřit, neboť jedním z cílů mé činnosti je také přispívat k celkové kultivaci veřejné správy.

² Viz ustanovení § 71 správního řádu.

K výkonu přenesené působnosti (státní správy) jsou obce v obecné rovině zmocněny ustanovením § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o obcích“), a dále pak speciálními (resortními) předpisy. Takovým předpisem je v daném případě zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o pozemních komunikacích“), jehož ustanovení § 40 odst. 5 písm. c) stanoví, že výkon státní správy na úseku veřejných účelových komunikací vykonávají obce. Z ustanovení § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích dále vyplývá, že přenesenou působnost vykonávají obce skrze své orgány. Typickým orgánem obce, skrze který je přenesená působnost vykonávána, je obecní úřad. V případech malých (tzv. jedničkových obcí) se však obecní úřad může „smrsknout“ toliko na osobu starosty³ - tehdy tedy přenesenou působnost vykonává přímo starosta.

Úskalím shora popsaného smíšeného modelu státní správy je to, že zejména obce s malým obecním úřadem nebo ty, kde je úřad tvořen pouze starostou, na výkon státní správy nestačí. Za tím účelem však zákon o obcích upravuje možnost žádat krajský úřad jakožto nadřízený orgán o metodickou pomoc⁴ nebo uzavřít tzv. veřejnoprávní smlouvu ve smyslu ustanovení § 63 odst. 1 zákona o obcích,⁵ na základě které může státní správu za „malou“ obec vykonávat úřad obce s rozšířenou působností, u něhož je předpoklad lepší personální i odborné vybavenosti.

Právní řád ovšem na žádném místě nepředpokládá možnost uzavřít smlouvu obdobného předmětu se soukromou osobou (ať už fyzickou nebo právnickou). Výkon státní správy je realizací veřejného práva. Uplatňuje se při něm proto metoda veřejnoprávní regulace, jež říká, že ten, kdo realizuje veřejnou moc, může činit jen to, co mu zákon dovoluje. A contrario lze tedy dojít k závěru, že nelze smlouvou přenést výkon státní správy na soukromou osobu, v konkrétním případě advokáta. Tento tedy může obec zastupovat jakožto územní samosprávný celek v záležitostech spadajících do její samostatné působnosti. Akceptovat by snad bylo možné i jakousi formu poradenství při výkonu státní správy ve formě konzultací. V žádném případě však nelze komercializovat výkon státní správy shora popsaným způsobem, kdy správní akty jsou vydávány na hlavičkovém papíře advokátní kanceláře, absentuje na nich otisk úředního razítka,⁶ nesou toliko podpis advokáta a jsou zcela zjevně pouze jeho dílem bez toho, že by se na nich příslušný orgán obce jakkoliv podílel. Předmětný akt advokáta tedy nelze, podle mého přesvědčení, vůbec považovat za akt orgánu veřejné moci - za správní rozhodnutí.

Vyhnout se nemohu ani hodnocení kvality shora popsaným způsobem vykonávané správní činnosti. Pozornost budu věnovat především usnesení, jímž bylo

³ Obecně je dle ustanovení § 109 odst. 1 zákona o obcích obecní úřad tvořen starostou, místostarostou, tajemníkem, a případně dalšími zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu. V jeho čele však vždy stojí starosta.

⁴ Viz ustanovení § 61 odst. 3 zákona o obcích.

⁵ *Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.*

⁶ K této a dalším formálním náležitostem správního rozhodnutí srov. ustanovení § 67 odst. 2 správního řádu.

předmětné řízení zastaveno, neboť se jedná o moment významný pro hodnocení následné činnosti krajského úřadu. Za klíčovou přitom považuji skutečnost, že i pokud by usnesení vydal správní orgán (advokát by fungoval jako poradce, avšak usnesení by vydal starosta obce ve správné formě, tj. pod hlavičkou obecního úřadu, se svým podpisem a razítkem), je vnitřně natolik rozporné, že by naplnilo parametry nicotného správního aktu, jak jej definuje ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu. Pro své tvrzení mám přitom následující argumenty.

V části usnesení nadepsané jako „věc“ (tu je však možno již považovat za součást výrokové části usnesení) je uvedeno, že řízení se zastavuje podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Jednat by se tedy mělo o zastavení řízení z důvodu, že žádost se stala zjevně bezpředmětnou. Dále se ve výroku usnesení však uvádí, že řízení je zastavováno pro zjevnou právní nepřípustnost a pro neodstranění vad žádosti. Odůvodnění usnesení pak pro změnu hovoří o tom, že na základě předložených podkladů nebyla prokázána nezbytná komunikační potřeba, neboť bylo zjištěno, že navrhovatel má ke svým nemovitostem zajištěn alternativní přístup.

V této souvislosti jsem proto nucen poznamenat následující. Právně nepřípustná [ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu] je taková žádost, jíž je požadováno něco, co není právně či fakticky možné. Podle soudní judikatury je možno za zjevně právně nepřípustnou považovat pouze takovou žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. To především znamená, že tato nepřípustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Zastavení řízení z důvodu neodstranění vad žádosti [ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu] je možné pouze, jedná-li se o vady podstatné, jakými jsou například neuvedení toho, které věci se žádost týká, resp. co se jí navrhuje, jasná identifikace žadatele apod. Neuvedení určitého dílčího údaje, který nebrání v řízení pokračovat, důvodem pro zastavení řízení není. Za zjevně bezpředmětnou [ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu] je pak považována žádost v situaci, kdy dojde k radikální změně okolností (např. zatopení pozemků, na nichž se má cesta nacházet, vodou v důsledku stavby přehrady).⁷ S ohledem na výše uvedené lze tedy říci, že nicotnost „usnesení“ spočívá i v tom, že z jeho výroku jednak není vůbec zřejmé, z jakého důvodu je vlastně řízení zastavováno, a odůvodnění pak naprosto nekoresponduje s výrokovou částí.

Krajský úřad Pardubického kraje

Krajský úřad předmětné řízení odejmul Obecnímu úřadu Hluboká a pověřil jeho vedením Městský úřad Luže. S tímto postupem souhlasím, správní řád takový postup v rámci ochrany proti nečinnosti aprobuje v ustanovení § 80. Nemohu však přijmout argument krajského úřadu, který uvádí ve svém vyjádření, že řízení nemohlo být zastaveno, když nebylo podle ustanovení § 47 správního řádu oznámeno. Ačkoliv citované ustanovení zakotvuje povinnost oznámit známým účastníkům zahájení řízení, mám za to, že je nelze považovat za nepřekročitelnou maximu. Řízení je zahájeno okamžikem podání návrhu, nikoliv jeho oznámením účastníkům. Neoznámením zahájení řízení správní orgán neoddiskutovatelně riskuje, že dojde k opomenutí některého z účastníků, což může mít posléze zásadní dopady na právní

⁷ K v tomto odstavci podanému výkladu srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 258 - 264.

moc případného rozhodnutí, a tím samozřejmě i na právní jistotu účastníků řízení. Pouhá skutečnost, že zahájení řízení nebylo řádně oznámeno, ale netvoří překážku jeho dalšímu vedení,⁸ tj. v jeho rámci mohou být činěny úkony a řízení může být ukončeno některým z právem předpokládaných způsobů.

Ani další nedostatky, na které krajský úřad poukazuje (a naprosto souhlasím s tím, že řízení bylo provázeno celou řadou zásadních pochybení), netvoří překážku toho, aby bylo řízení zastaveno (ponechávám teď stranou, jakým způsobem k samotnému zastavení došlo).

Závažné kritice však musím podrobit postup krajského úřadu v tom směru, že se ve svých písemnostech⁹ zmiňuje o hrubých pochybeních na straně Obecního úřadu Hluboká, konkrétně o delegování výkonu státní správy, aniž by z tohoto „delegování“ vyvodil důsledky. Jak jsem již uvedl, státní správu není oprávněn provádět soukromoprávní subjekt a vydávání správních aktů advokátem na základě plné moci starosty je naprosto nepřijatelné. Krajský úřad tuto rovinnu problému včas neřešil a nezaujal k ní jednoznačné stanovisko. Z jednání krajského úřadu pak nutně musím vyvodit závěr, že se buď vůbec fyzicky neseznámil s „produkty Obecního úřadu Hluboká“, tj. s písemnostmi vyhotovenými advokátem JUDr. F.H., anebo ani tváří v tvář něčemu, co se vydávalo za správní písemnosti, ačkoli neslo hlavičku i podpis advokáta, krajský úřad nezasáhl a tyto paakty rezolutně neoznačil za nicotné.

Deklarace nicotnosti paaktů advokáta JUDr. F.H. měla přitom být nosným obsahem usnesení, jímž se provádí opatření proti nečinnosti.

Městský úřad Luže

Městský úřad Luže bez svého zavinění stojí před nelehkým úkolem, jak nastalou situaci procesně uchopit. Jak jsem již shora podrobně popsal, akty Obecního úřadu Hluboká, resp. advokáta JUDr. F.H., jsou nicotné, a nejsou tedy schopny vyvolávat jakékoli účinky. Je proto třeba na ně hledět jako na neexistující. Městskému úřadu Luže tak, podle mého názoru, nic nebrání případ řešit, jako kdyby uvedené paakty nikdy nebyly vydány. Nevylučuji však cestu, že by z procesní opatrnosti Městský úřad Luže požádal Krajský úřad Pardubického kraje o zaujetí postoje, jasné deklarování nicotnosti uvedených aktů, a teprve poté byl v případě činný.

D - Závěr

Jak jsem podrobně rozebral výše, dopustily se Obecní úřad Hluboká i Krajský úřad Pardubického kraje v namítané věci závažných pochybení.

Obecnímu úřadu Hluboká vytýkám zejména nepřípustnou komercionalizaci státní správy spočívající v přenesení jejího výkonu soukromoprávní smlouvou na advokáta (tedy subjekt stojící zcela mimo jakoukoliv strukturu státní správy).

⁸ Podle logiky krajského úřadu by ostatně neoznámení zahájení řízení znamenalo také to, že je nelze odejmout jednomu úřadu a pověřit jeho vedením úřad jiný.

⁹ Např. v dopisu ze dne 17. 10. 2011, čj. ODSHI-76998/2011-Li.

Ostatní mnou vytýkaná pochybení vztahující se k činnosti silničního správního úřadu se sice de facto týkají kroků advokáta JUDr. F.H., avšak jako veřejný ochránce práv nemohu vůči němu jakkoli vystupovat. Moje působnost je vztahována výlučně na orgány státní správy. Takovým orgánem advokát není. Je na obci Hluboká, zda bude po JUDr. H. jako osobě znalé práva požadovat vrácení peněz za prokázané „služby“. Není věci ochránce tuto rovinu případu dále sledovat a hodnotit.

Krajskému úřadu Pardubického kraje vytýkám, že se neseznámil dostatečně pečlivě s procesním stavem věci, anebo sice seznámil, ale nepochopitelně neoznačil advokátem vydané akty za nicotné. Svým jednáním tak krajský nejenže namítanou věc značně procesně zkomplikoval, ale výrazně také oslabil důvěru, kterou v něj jakožto nadřízený, metodicky vedoucí a také odvolací, orgán chovají jak podřízené orgány, tak adresáti správního působení. Je na Krajském úřadu Pardubického kraje, aby nyní spolupracoval s Městským úřadem Luže a pomohl věc procesně uchopit.

Své poznatky ze šetření zahájeného ve věci podnětu pana J.K. shrnuji v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv v této zprávě. Zprávu zasílám Obecnímu úřadu Hluboká a Krajskému úřadu Pardubického kraje, které žádám, aby se k jejím závěrům v zákonné 30denní lhůtě vyjádřily. Na vědomí zprávu zasílám rovněž stěžovateli a také Městskému úřadu Luže.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Ředitel krajského úřadu následně uvedl, že zatímco ochránce akty advokáta JUDr. H. (činěné na základě právního zastoupení obecního úřadu Hluboká) označil za nicotné, krajský úřad o nich vůbec jako o aktech orgánu státní správy neuvažoval, proto je výslovně za nicotné neoznačil.

Navzdory rozdílné argumentaci je zjevné, že názor ochránce a názor krajského úřadu je, pokud jde o podstatu problému, stejný - akty advokáta JUDr. H. nelze považovat za akty správního orgánu, a proto jím ukončené správní řízení o deklaraci pozemní komunikace de iure ukončeno nebylo. Delegování věci na Městský úřad Luže tak bylo plně na místě.

Bylo tedy postaveno najisto, že Městský úřad Luže může vést správní řízení o deklaraci komunikace, jelikož toto řízení nebylo Obecním úřadem Hluboká ukončeno.

Závěrem ochránce apeluje na úředníky krajského úřadu v tom smyslu, že pokud se v budoucnu setkají s obdobným případem a budou jako v této kauze o jednotlivých krocích advokáta (obce) průběžně informováni, byť pouze e-mailem, bude jejich prvním krokem navázání komunikace s chybným úřadem a upozornění na nepřijatelnost vyhotovování správních aktů pod hlavičkou advokátní kanceláře. Teprve jako druhý krok by mělo následovat odejmutí věci chybnému úřadu.