

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve správním řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace

Pan A., [adresa bydliště] (stěžovatel), mě požádal o pomoc s dlouhotrvajícím správním řízením. Zabýval jsem se proto postupem Magistrátu města Zlína i postupem Krajského úřadu Zlínského kraje jako odvolacího orgánu.

Ve zprávě o šetření ze dne 11. 12. 2024 jsem uvedl, že oba úřady se dopustily průtahů v řízení. Magistrát dále pochybil tím, že nerespektoval závazný právní názor odvolacího orgánu.

Vyzval jsem proto primátora města i ředitelku krajského úřadu, aby se ke zprávě vyjádřili a seznámili mě s opatřeními k nápravě, která přijali.

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

Oba úřady přijaly závěr, že se dopustily průtahů v řízení a usilují o personální posílení.

Primátor města Zlína neuznal, že magistrát pochybil tím, že nerespektoval právní názor krajského úřadu, a dále že rozsudku okresního soudu přiznal účinky, které nemá. Vydávám proto závěrečné stanovisko.¹

(A) Vítám snahu o systémové řešení průtahů na obou úřadech. Doplnuji je o konkrétní opatření směřující k urychlenému ukončení řízení vedeného od roku 2015:

- Úřady vydají každé další rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů, případně 60 dnů, pokud pro to budou splněny podmínky dané správním řádem.
- Dokud nebude případ pravomocně skončen, budou mi zasílat svá rozhodnutí s doplněním informace, kdy obdržely spisový materiál.

(B) Magistrát v novém řízení provede úkony, které po něm požaduje nadřízený orgán. O ohledání místa předem uvědomí účastníky řízení.

(C) Hodnocení existence komunikace provede magistrát výhradně na podkladě vlastních zjištění bez ohledu na závěry okresního soudu.

B. Odůvodnění

Postupně shrnu jednotlivé závěry ze zprávy o šetření, pak obsah vyjádření úřadů a nakonec připojím své závěrečné hodnocení.

B.1 Průtahy v řízení

B.1.1 Závěr šetření

Dospěl jsem k závěru, že magistrát ani krajský úřad nedostály povinnosti rozhodovat bez zbytečného odkladu a nedodržely lhůty stanovené správním řádem. Oba úřady se v řízení dopustily průtahů, neboť jednotlivá rozhodnutí vydávaly po mnoha měsících (až roku) od postoupení spisu.

¹ Podle § 18 odst. 2 a § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.

Řešení tohoto problému je na vedení úřadu. Je na něm, aby zjistilo příčiny a buď úřad personálně posílilo, nebo zorganizovalo práci tak, že úředníci budou více zastupitelní.

B.1.2 Vyjádření úřadů

Ředitelka krajského úřadu akceptovala můj závěr, že krajský úřad nedodržel v řízení lhůtu pro vydání rozhodnutí. Přislíbila průběžné vyhodnocování již dříve přijatého opatření k nápravě – přijetí nového zaměstnance.

Primátor města Zlína uvedl, že magistrát zpravidla vyřizuje žádosti ve lhůtách stanovených procesními předpisy, ale že v tomto ojedinělém případě souhlasí s tím, že k dodržení lhůt nedošlo a že celkově je třeba zajistit jeho rychlejší rozhodování. Proto také magistrát neustále vypisuje výběrová řízení a láká absolventy i zkušené profesionály. Magistrát a krajský úřad si na trhu práce konkurují a krajský úřad má z hlediska platových tarifů lepší pozici. Přesto se magistrátu podařilo podstavit na odboru stavebních a dopravních řízení vloni zlepšit (ze čtyř chybějících zaměstnanců chybí teď tři).

B.1.3 Závěrečné hodnocení

Oba úřady souhlasí s tím, že se v řízení dopustily průtahů. Také uvedly, že se snaží problém řešit přijetím nových zaměstnanců. Vítám, že problém řeší.

Považuji však za vnitřně rozporné vyjádření primátora, který na jednu stranu považuje případ za výjimečný, a na druhou stranu sděluje, že odbor, který jej vyřizuje, má dlouhodobý personální podstav 3 až 4 zaměstnance. Pokud by případ byl výjimečný a magistrátu se dařilo případy skutečně vyřizovat v zákonných lhůtách, ukazovalo by to, že personální zajištění je dostatečné. Případ navíc nepovažuji za výjimečný, protože se v něm neobjevil ojedinělý průtah, ale průtahy jsou v něm pravidlem (viz chronologii popsanou ve zprávě o šetření).

Jako opatření k nápravě proto požaduji, aby v šetřeném případě již nedocházelo ani u jednoho z úřadů k překročení lhůt stanovených v § 71 správního řádu. **Úřady vydají každé další rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů, případně 60 dnů, pokud pro to budou splněny podmínky dané správním řádem** (ústní jednání, místní šetření, problematické doručování).

Dokud nebude případ pravomocně skončen, žádám, aby mi úřady zasílaly svá rozhodnutí s doplněním informace, kdy obdržely spisový materiál – od kdy jim běžela lhůta pro vydání rozhodnutí. Případ uzavřu poté, co správní řízení skončí.

B.2 Odůvodněnost opakovaného rušení rozhodnutí v odvolacím řízení

B.2.1 Závěr šetření

V řízení dochází k opakovanému rušení prvostupňového rozhodnutí a vracení případu k novému projednání, pro což se vžil označení „úřednický ping-pong“. Ten může být důsledkem vadného postupu správního orgánu I. stupně, který není schopen napravit vady, které mu vytkl odvolací orgán, nebo vadného postupu odvolacího orgánu, který by mohl na základě provedeného dokazování vydat konečné rozhodnutí, ale z nějakého důvodu tak nekoná.

Ve zprávě o šetření jsem uvedl, že krajský úřad nepochybil, když dosud vydaná rozhodnutí magistrátu zrušil. Magistrát pochybil tím, že nerespektoval právní názor krajského úřadu, jak v řízení postupovat. Tato vada souvisí s dalším pochybením magistrátu (viz část B.3)

B.2.2 Vyjádření úřadů

Ředitelka krajského úřadu mě informovala, že magistrát neodstranil vytýkané vady řízení, a naopak se dopustil nových pochybení. Krajský úřad proto opět jeho rozhodnutí zrušil.²

Primátor města Zlína se ohradil proti tomu, abych šetřený případ označoval za úřednický ping-pong, jelikož jde o ojedinělý případ. Tento výraz proto považuje za expresivní, nevhodný a nedůvodný. Dále uvedl, že některá moje skutková zjištění nejsou úplná. Např. po třetím zrušení svého rozhodnutí provedl magistrát v květnu 2024 obhlídku místa a pořídil z ní fotodokumentaci. Také vyhledal historické letecké snímky a založil do spisu rozsudek předložený účastníkem řízení. Tyto chybějící informace mohly mít vliv na moje hodnocení věci.

B.2.3 Závěrečné hodnocení

K námitce primátora, že jsem ve zprávě nezohlednil kroky magistrátu provedené po posledním zrušení jeho rozhodnutí krajským úřadem, sděluji, že obhlídka místa provedená úřední osobou dne 29. 5. 2024 bez uvědomění účastníků řízení není úkonem v řízení. Zmínka o pořizovaných leteckých snímcích je v rozhodnutí magistrátu lakonická, bez data pořízení. Není z ní vůbec jasné, ve které fázi řízení magistrát snímky pořídil a založil do spisu. Rozsudek civilního soudu nebyl v řízení pro magistrát závazný (viz část B.3).

Ve zprávě o šetření jsem se věnoval pouze vadě spočívající v nesprávném vnímání rozsudku okresního soudu. Její odstranění je totiž zásadní. Ostatní vady jsem ve zprávě nepopisoval, neboť případ byl opět ve fázi odvolacího řízení a bylo na krajském úřadu, aby provedl podrobné přezkoumání prvostupňového rozhodnutí. Nesprávný postup magistrátu krajský úřad popsal v aktuálním rozhodnutí ze dne 27. 1. 2025.

S hodnocením krajského úřadu souhlasím a doplňuji je o odkazy na rozsudky správních soudů, které potvrzují nutnost provádění místního šetření za účasti (uvědomění) účastníků řízení.³ **Žádám proto magistrát, aby přestal kroky krajského úřadu vnímat jako přepjaté formalistické a provedl úkony, které po něm krajský úřad požaduje.**

B.3 Nezávaznost názoru obecného soudu o existenci komunikace

B.3.1 Závěr šetření

Ve zprávě o šetření jsem uvedl, že magistrát pochybil tím, že přikládá rozsudku okresního soudu o nezřízení služebnosti cesty účinky, které nemá. Existenci pozemní komunikace mohou závazně posoudit jedině silniční správní úřady.

B.3.2 Vyjádření magistrátu

Primátor nesouhlasí s mojí kritikou, že magistrát má vlastní přesvědčení, a proto nerespektuje právní názor krajského úřadu.

B.3.3 Závěrečné hodnocení

V rozhodnutí ze dne 5. 8. 2024 magistrát na str. 12 zvýrazněným (tučným) písmem uvádí: „Současně je potřeba uvést, že bývalý vlastník tohoto pozemku – paní B. vedla u Okresního

² Rozhodnutí krajského úřadu ze dne 27. 1. 2025, č. j. KUZL 5265/2025.

³ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 10. 2024, č. j. 55 A 11/2024-70 (zejména body 39, 40 a 53), a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2024, č. j. 51 A 26/2023-62 (bod 35).

soudu ve Zlíně spor o zřízení věcného břemene chůze a jízdy skrz pozemek xxx/x ve prospěch pozemku yyy/y sp. zn. 6 C 48/2014, když její návrh byl zamítnut právě pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 zákona o pozemních komunikacích s odůvodněním nemožnosti zřídit věcné břemeno tam, kde existuje veřejný přístup (viz NS 22 Cdo 576/2009). Nelze-li ve prospěch pozemku zřídit soukromoprávní věcné břemeno z důvodu existence veřejné cesty, lze a contrario dovodit jedinou skutečnost, že veřejná cesta na pozemku xxx/x existuje a existovala.“ Magistrát zjevně použil rozsudek okresního soudu na podporu svých závěrů, přestože závěry je povinen si činit sám na základě vlastních zjištění. Pokud by magistrát z rozsudku okresního soudu nedovožoval, že na sporném pozemku existuje účelová komunikace, postrádala by citovaná pasáž v jeho rozhodnutí smysl.

Navzdory textu nyní již zrušeného rozhodnutí magistrátu mě primátor ujišťuje, že magistrát v řízení neuplatňuje vlastní přesvědčení vyplývající z rozsudku okresního soudu, že účelová komunikace na pozemku existuje.

Vyjádření primátora, přestože je formuloval jako námitku k mým závěrům, vnímám jako ujištění, že **při dalším rozhodování bude magistrát právní hodnocení provádět výhradně na základě vlastního dokazování a vlastního hodnocení důkazů, nikoli s odkazem na rozsudek okresního soudu.**

C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám stěžovateli, ředitelce krajského úřadu a primátorovi města Zlína.

Představitelé úřadů žádám, aby mi do 30 dnů od jeho doručení sdělili, zda provedou navržená opatření k nápravě.⁴

Pokud nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, vyrozumím nadřízený úřad.⁵ Také mohu případ zveřejnit (včetně jmen osob oprávněných jednat jménem magistrátu a krajského úřadu).⁶

Brno 25. března 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

⁴ Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

⁵ Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

⁶ Podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.