



Zpráva o šetření úředního ping-pongu ve správním řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace

Pan A., bytem [adresa bydliště] (stěžovatel), mě požádal o pomoc s dlouhotrvajícím správním řízením.

Před Magistrátem města Zlína jako silničním správním úřadem prvního stupně a Krajským úřadem Zlínského kraje jako odvolacím orgánem probíhá od roku 2016 řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

Dochází k opakovanému rušení rozhodnutí a vracení věci k novému projednání. Průtahy jsou také mezi jednotlivými úkony úřadů.

Ve zprávě se věnuji délce správního řízení (prodlevám v rozhodování a odůvodněnosti opakovaného vracení případu odvolacím orgánem k novému projednání) a kompetenci obecných soudů a silničních správních úřadů rozhodovat spory o přístupových cestách.

A. Shrnutí závěrů

- I. Průtahů při rozhodování se dopustily magistrát i krajský úřad. Úřady nedostály povinnosti rozhodovat bez zbytečných odkladů a rozhodnutí často vydaly až po roce.
- II. Krajský úřad nepochybil, když opakovaně vracel případ k novému projednání magistrátu. Magistrát pochybil, když opakovaně nerespektoval závazný právní názor krajského úřadu, jak v řízení postupovat.
- III. Magistrát přikládá rozsudku okresního soudu o nezřízení služebnosti cesty účinky, které nemá. Existenci pozemní komunikace mohou závazně posoudit jedině silniční správní úřady. Názor obecného soudu na tuto otázku pro ně není závazný.

B. Skutková zjištění

Jádrem sporu je existence komunikace (veřejně přístupné účelové komunikace) na soukromém pozemku. Vlastník pozemku nesouhlasí s tím, aby jeho pozemek lidé užívali jako cestu, a dne 12. 10. 2015 podal u místního městského úřadu žádost o určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace. Z důvodu podjatosti městského úřadu delegoval krajský úřad případ v říjnu 2016 na magistrát. Řízení dosud neskončilo.

Magistrát vydal čtyři rozhodnutí, třikrát je krajský úřad zrušil a věc vrátil k novému projednání. Poslední rozhodnutí magistrát vydal dne 5. 8. 2024 a krajský úřad o podaném odvolání ještě nerozhodl.

V případě hraje důležitou roli i rozsudek Okresního soudu ve Zlíně,¹ kterým soud zamítl žalobu o zřízení služebnosti práva nezbytné cesty z důvodu existence účelové komunikace.

1 Sp. zn. 6 C 48/2014.



B.1 Chronologie případu

Krajský úřad opakovaně magistrátu vytkl nepřezkoumatelnost rozhodnutí z důvodu nesouladu závěrů s obsahem spisu, nedostatečného zjištění skutkového stavu, nevypořádání námitek účastníků řízení a jejich návrhů na provedení důkazů.

Dne 8. 11. 2017 vydal magistrát rozhodnutí, kterým nařídil odstranění pevné překážky – příčné strouhy – z veřejně přístupné účelové komunikace.² Krajský úřad rozhodnutí dne **9. 7. 2018 zrušil a věc vrátil** k novému projednání.³ Magistrátu přikázal řízení o odstranění pevné překážky zastavit, protože strouha v terénu není pevnou překážkou.⁴ V novém řízení měl magistrát důsledně hodnotit všechny znaky komunikace a vypořádat se s připomínkami účastníků řízení.

Magistrát řízení o odstranění pevné překážky z pokynu krajského úřadu zastavil a dále se věcí nezabýval – nepokračoval v řízení o existenci komunikace. Krajský úřad mu vytkl nečinnost. Nato si magistrát vyžádal spis Okresního soudu ve Zlíně, který se sporem zabýval na základě žaloby o zřízení práva nezbytné cesty.⁵ Magistrát vyšel z obsahu soudního spisu. **Rozhodnutí vydal dne 5. 8. 2020.** Dospěl k závěru, že existence účelové komunikace byla prokázána. Ze čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace⁶ označil za nejvíce sporný znak souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním. Krajský úřad jeho rozhodnutí **dne 13. 10. 2021 opět zrušil**⁷ a vytkl mu, že se sice věnoval všem znakům účelové komunikace, ale jeho zjištění nemají oporu v dokazování.

Další rozhodnutí **magistrát vydal dne 8. 3. 2022.** I toto rozhodnutí krajský úřad **zrušil (dne 4. 4. 2023).** Vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo místní šetření dne 14. 1. 2022. Krajský úřad vytkl magistrátu, že se závazným názorem odvolacího orgánu, jak má v řízení postupovat, řídil jen částečně. Podle krajského úřadu magistrát rozhodnutí téměř celé opsal z předchozího rozhodnutí, aniž vypořádal důkazní návrhy účastníků řízení, odstranil rozpory mezi důkazy nebo se s nimi nějak vypořádal. U třech znaků komunikace krajský úřad magistrátu vytkl dílčí pochybení, ale znaky považoval za prokázané.⁸ Sporným zůstal znak souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním. Krajský úřad popsal postup, který musí magistrát při novém projednání věci dodržet:

- Zjistit, kdo a jak cestu využíval a z jakého důvodu.
- Zjistit, odkud a kam cesta vedla.

2 Č. j. MMZL 128008/2017/OSaDŘ/KOL.

3 Rozhodnutí č. j. KUZL-21298/2018.

4 Pokud magistrát dospěje k závěru o existenci pozemní komunikace, měl by podle krajského úřadu postupovat podle § 42a zákona o pozemních komunikacích (jednání vlastníka pozemku bude trestat jako přestupek).

5 Rozsudek č. j. 6 C 48/2014-132.

6 Viz níže část C.2.

7 Rozhodnutí č. j. KUZL 67940/2021.

8 Znak patrnosti v terénu viz str. 15 nahoře, znak zákonného účelu viz str. 16, znak nutné komunikační potřeby viz str. 18.



- Zjistit, zda cesta sloužila svému účelu i po zbudování terénního zlomu v roce 1957.
- Pokud cesta sloužila veřejnosti, tak odkdy a jak. Souhlas, nebo nesouhlas vlastníka pozemku se totiž váže k užívání cesty veřejností.
- V pochybnostech rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku.
- Pokusit se odstranit rozpory v důkazech. Teprve poté důkazy vyhodnotit. Jestliže některé rozpory zůstanou, vysvětlit, proč zůstaly a proč se magistrát kloní na jednu ze stran.
- Pokud magistrát odmítne některé důkazy navržené účastníky, vysvětlí proč.
- Protože cesta nevede po celém pozemku, magistrát průběh komunikace ve výroku přesně popíše a zakreslí v mapovém podkladu nebo geometrickém plánu.
- Ve výroku magistrát popíše způsob (rozsah) užívání komunikace.
- Magistrát vypořádá námitky účastníků.

Poslední rozhodnutí ve věci **magistrát vydal dne 5. 8. 2024**. Proti rozhodnutí podali dva účastníci řízení odvolání, které krajský úřad obdržel dne 21. 10. 2024. Podle informace od krajského úřadu lze z důvodu vysoké spisové zátěže očekávat jeho rozhodnutí až ke konci 1. čtvrtletí roku 2025.

B.2 Vyjádření úřadů k délce řízení a podstatě sporu

Vedoucí představitele obou úřadů jsem požádal o sdělení důvodů, proč magistrát nerespektuje ani opatření k odstranění nečinnosti od krajského úřadu a co je podstatou sporu – na čem se úřady neshodnou a proč.

Magistrát je podle svého vyjádření bezradný z důvodu nesrozumitelných námitek krajského úřadu. Odvolává se též na rozsudek Okresního soudu ve Zlíně, podle kterého vede přes sporný pozemek účelová komunikace (a není proto nutné věcné břemeno). Podle magistrátu je tak nepochybné, že pozemní komunikace se zde nachází a postup krajského úřadu hraničí s procesní přepjatostí.

Krajský úřad mě informoval, že přikazuje-li nečinnému úřadu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,⁹ vyžaduje současně po úřadu, aby jej informoval o splnění příkazu. Podřízené úřady zpravidla výzvu respektují. Pokud ne, krajský úřad postupuje individuálně dle svých časových možností. Doplnil, že až do 1. 5. 2024 vyřizovala agendu deklaratorních řízení a řízení o odstranění pevné překážky z komunikace (a to nejen tyto agendy) jediná úřední osoba. Krajský úřad přiznává svůj podíl na průtazích s tím, že hlavní podíl na délce řízení má fakt, že magistrát nerespektuje jeho závazný právní názor. Krajský úřad mu několikrát nabízel metodickou pomoc, ale bez jakékoli odezvy. Účinný nástroj, jak přimět magistrát respektovat jeho názor, krajský úřad nemá. Delegovat případ na jiný úřad se krajskému úřadu jeví jako nevhodné, neboť magistrát by měl být schopen při respektování názoru krajského úřadu řízení dokončit.

9 Ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.



Atrakce případu na krajský úřad s jeho personálním podstavem a nutností zaškolovat nového nezkušeného pracovníka se taktéž jeví jako časově neefektivní.

C. Právní hodnocení

Povinnost úřadů rozhodovat v přiměřených lhůtách a povinnost odvolacích orgánů pokud možno potvrzovat, nebo měnit prvostupňová řízení směřují k tomu, aby správní řízení byla v rozumných lhůtách pravomocně ukončena. Nesplnění těchto požadavků vede k právní nejistotě účastníků řízení a jejich nadměrnému zatěžování.

C.1 Oba úřady se dopustily průtahů

Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ (§ 71 správního řádu).

Magistrát ani krajský úřad nedostály povinnosti rozhodovat bez zbytečného odkladu.

Magistrát vydal první rozhodnutí více než rok poté, co byl pověřen vedením řízení. Druhé rozhodnutí vydal dva roky po vrácení případu k novému projednání (a rok po vydání opatření proti nečinnosti – nařízení pokračování v řízení). Třetí rozhodnutí vydal čtyři měsíce po vrácení k projednání¹⁰ a čtvrté opět po více než jednom roce od vrácení.

Čtyři roky z celkové délky řízení tak jdou na vrub magistrátu.

Jedině v případě třetího rozhodnutí považuji aktivitu magistrátu za přiměřenou okolnostem. Magistrát zvládl svolat místní šetření spojené s ústním jednáním a vydat další rozhodnutí ve lhůtě čtyř měsíců od zrušení svého předchozího rozhodnutí. Ani v tomto případě magistrát sice nedodržel přísnou lhůtu upravenou v § 71 správního řádu (30 dnů + 30 dnů v případě složitějšího případu a nařízeného ústního jednání), ale s ohledem na složitost věci, velký počet účastníků řízení, nutnost svolat místní šetření a povinnost úřadu vykonávat i další běžnou agendu považuji jeho aktivitu za adekvátní.

Krajský úřad vydal první zrušující rozhodnutí osm měsíců od vydání prvostupňového rozhodnutí. Nemám však podrobné informace o tom, kdy obdržel spisový materiál. Druhé rozhodnutí vydal rok poté, co obdržel odvolání.¹¹ Třetí rozhodnutí vydal opět až po roce.

Asi tři roky prodlení leží na bedrech krajského úřadu.

Pokud mají oba úřady dlouhotrvající problém vydávat rozhodnutí v přiměřených lhůtách, je na vedení obou úřadů, aby zajistilo personální posílení nebo zorganizovalo práci úředníků tak, aby byli více zastupitelní.

¹⁰ Magistrát obdržel vrácený spis dne 9. 11. 2021.

¹¹ Spisový materiál obdržel dne 6. 10. 2020.



Roční prodlevy v rozhodování krajského úřadu nevytýkám konkrétní úřední osobě, protože jestliže byla až do května tohoto roku jediným člověkem, který měl na starosti agendu deklarací účelových komunikací, nelze se výsledku divit. Očekávám od krajského úřadu, že bude situaci průběžně vyhodnocovat a v případě, že se ani po zaškolení nového zaměstnance rychlost rozhodování nezlepší, provede další opatření.

V případě magistrátu se na prodlevách zřejmě podílela frustrace z opakovaného vrácení případu k novému projednání. Magistrát je přesvědčen, že otázku existence komunikace vyřešil již okresní soud, když zamítl žalobu na zřízení služebnosti cesty s tím, že k pozemku žalobkyně vede pozemní komunikace.

Přesvědčení magistrátu o správnosti vlastního hodnocení a postupu nemůže být důvodem k tomu, aby nerespektoval závazný právní názor odvolacího orgánu. Účastník správního řízení nemůže být rukojmím ve sporu mezi správními orgány dvou stupňů o výklad práva. Odpovědným za výsledek správního řízení je krajský úřad. Ten bude muset výsledek řízení obhajovat, podá-li někdo proti konečnému rozhodnutí správní žalobu. Magistrát je povinen postupovat v řízení tak, jak mu krajský úřad přikázal. To se nestalo (podrobněji v části C.2). Magistrát se navíc mylí, pokud má otázku existence komunikace za vyřešenou (podrobněji v části C.3).

C.2 Krajský úřad měl důvody k opakovanému rušení rozhodnutí magistrátu

Je-li to možné, odvolací orgán musí prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení potvrdit, nebo změnit. Zrušení rozhodnutí a vrácení případu k novému projednání je až poslední možnost.¹² Zkoumal jsem, jak se krajský úřad zhostil této povinnosti.

Dospěl jsem k závěru, že v případě nebyly splněny podmínky pro to, aby krajský úřad sám doplnil dokazování a rozhodl namísto magistrátu, nebo aby vyšel z jím zjištěného skutkového stavu. S výtkami krajského úřadu směrem k magistrátu souhlasím. V každém svém rozhodnutí se krajský úřad zabýval případem komplexně a snažil se magistrát vést. U jednotlivých definičních znaků komunikace se krajský úřad snažil vyhodnotit, zda je již shromážděno tolik podkladů, aby úřady mohly znaky po právní stránce vyhodnotit. V posledním ze svých rozhodnutí krajský úřad uvedl, že tři znaky jsou již postaveny najisto a zbývá vypořádat se jen se znakem čtvrtým. K tomu je ale zapotřebí doplnit dokazování a pokusit se odstranit rozpory v důkazech. Dokazování se přitom týká většího počtu osob a velkého časového úseku v minulosti. Nejde tedy o drobné doplnění, které by měl provádět odvolací orgán.

12 „Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možnost, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé.“ Právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34.



Krajský úřad proto nepochybil, když dosud vydaná rozhodnutí magistrátu zrušil.

Při vyřizování aktuálního odvolání bude krajský úřad muset vyhodnotit, nakolik magistrát postupoval podle jeho pokynů, doplnil spis o důkazy a odstranil rozpory mezi nimi.

Z faktu, že magistrát byl rok nečinný a až na základě příkazu krajského úřadu oznámil účastníkům pokračování v řízení, dal jim možnost se vyjádřit a hned poté vydal rozhodnutí, dovozují, že zřejmě pokyny nerespektoval.¹³ Krajský úřad by se měl případem co nejrychleji znovu zabývat.

C.3 Kompetence obecných soudů a silničních správních úřadů ve sporech o přístupové cesty

Rozhodování sporů o existenci pozemní komunikace patří do působnosti silničních správních úřadů.¹⁴ Proto pokud se někdo domnívá, že mu z důvodu dlouhodobě tolerovaného **veřejného užívání** svědčí právo užívat cizí pozemek jako cestu, musí se obrátit na silniční správní úřad. Pokud se obrátí na obecný soud a žalobu podpoří tvrzením o veřejném užívání, soud jí nevyhoví – odkáže jej na silniční správní úřad.¹⁵

Obecné soudy rozhodují spory týkající se přístupnosti nemovitostí, pokud v nich **není prvek veřejnosti**. Zřizují např. právo cesty k pozemkům, k nimž žádná veřejná komunikace nevede. Aby soud mohl rozhodnout, musí jako předběžnou otázku posoudit, zda přístup k nemovitosti nezajišťuje veřejná komunikace. **Takové předběžné hodnocení (ne)existence veřejné komunikace obecným soudem není ale pro silniční správní úřad závazné.**

Magistrát se proto mýlí, když považuje existenci komunikace za potvrzenou, protože okresní soud s tímto odůvodněním zamítl žalobu na zřízení služebnosti. **Silniční správní úřad musí vyhodnotit znaky komunikace nezávisle na názoru soudu.**

Pokud silniční správní úřady spor uzavřou se závěrem, že sporná cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací, budou se moci vlastníci nepřístupných pozemků obrátit znovu na obecný soud. Soud v takovém případě bude mít nyní postaveno najisto, že veřejná cesta k pozemkům nevede, a bude se zabývat možnostmi zřízení služebnosti.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám primátorovi města Zlína a ředitelce krajského úřadu a žádám je, aby se ve lhůtě 45 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a vyrozuměli mě o přijatých opatřeních k nápravě.¹⁶ Pokud neodpoví, nepřijmou opatření k nápravě nebo

13 Vycházím z textu rozhodnutí magistrátu ze dne 5. 8. 2024, kde magistrát na druhé straně popisuje své kroky po vrácení případu k novému projednání. O místním šetření, ústním jednání nebo jiném dokazování se nezmiňuje.

14 Ustanovení § 3, 7 a 40 zákona o pozemních komunikacích.

15 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2011, č. j. 22 Cdo 3158/2009, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204.

16 Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.



provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, vydám závěrečné stanovisko, v němž navrhnou opatření k nápravě.¹⁷

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 11. prosince 2024

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

¹⁷ Podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.