



Ministerstvo dopravy

nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12
PO BOX 9, 110 15 Praha 1

Krajský úřad Plzeňského kraje
Odbor dopravy a silničního hospodářství
Škroupova 18
306 13 Plzeň
ID datové schránky: zzjbr3p

Váš dopis značky / ze dne PK-DSH/12885/19 / 14.11.2019	Naše značka 523/2019-160-OST/6	Vyřizuje / linka Dubský Pavel, Mgr. / +420 225131 493	Praha 17.02.2020
--	--	---	----------------------------

Věc: Sdělení k podnětu k výkonu dozoru ve smyslu § 82 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Ministerstvo dopravy, odbor agend řídiců (dále jen „Ministerstvo dopravy“), **obdrželo dne 11. 10. 2019 podnět Policejního prezidia České republiky, Ředitelství služby dopravní policie (dále jen „prezidium“), k výkonu dozoru ve smyslu § 82 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.** Prezidium ve svém podnětu upozorňuje na nesprávný výklad zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zák. č. 361/2000 Sb.“). V příloze k podnětu prezidium předložilo vyjádření Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „krajský úřad“), č. j.: PK-DSH/11905/18, sp. zn.: ZN/90/DSH/18, ze dne 17. 10. 2018, k parkovacímu domu Plaza, rozhodnutí krajského úřadu, č. j.: PK-DSH/7997/19, sp. zn.: ZN/1873/DSH/19, ze dne 23. 08. 2019, týkající se areálu společnosti JTEKT Automotive Czech Plzen s.r.o., v rámci něhož krajský úřad zastavil řízení o přestupku dle § 125c odst. 1 písm. b) zák. č. 361/2000 Sb. z toho důvodu, že se skutek stal na neveřejně přístupné účelové komunikaci (dále jen „NPÚK“), a v neposlední řadě pro ilustraci případ z roku 2016 z Královéhradeckého kraje.

Na základě výše uvedeného Ministerstvo dopravy požádalo krajský úřad o stanovisko k předmětnému podnětu.

Dne 15. 11. 2019 obdrželo Ministerstvo dopravy stanovisko krajského úřadu k podnětu prezidia, který dospěl k závěrům, že areál JTEKT Automotive Czech Plzen s.r.o. je fyzicky uzavřený prostor, v němž účelová komunikace slouží potřebě vlastníka, tedy se jedná o NPÚK. Dle názoru krajského úřadu na této pozemní komunikaci platí pravidla silničního provozu, avšak správní orgán nemůže za porušení těchto pravidel ukládat veřejnoprávní sankce, neboť vlastník NPÚK může tato pravidla modifikovat bez jakéhokoli omezení, resp. bez schválení veřejné moci. Je tedy oprávněn například stanovit podstatně vyšší rychlost, než je dle obecné úpravy nejvyšší dovolená, nejnižší dovolenou rychlost, či dokonce stanovit odchýlně od obecné úpravy, že se v areálu bude jezdit vlevo, při levém okraji vozovky apod. Krajský úřad se dále dopouští i spekulací, zda by Policie ČR dohlížela i na dodržování nejnižší dovolené rychlosti na závodním okruhu.

Své závěry krajský úřad opírá i o skutečnost, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) je dopravní značka opatřením obecné povahy, z čehož právě vyplývá její závaznost pro řidiče ve veřejnoprávním smyslu. Krajský úřad doplňuje, že osazení NPÚK dopravní



značkou nepředchází žádný formalizovaný proces před orgány veřejné správy, tudíž ani nemohou mít stejný dopad jako dopravní značky osazené na veřejně přístupných pozemních komunikacích.

Tento názor však nemá vylučovat možnost postižení řidiče pro trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázaní spočívající v řízení vozidla v době zákazu řízení motorových vozidel, neboť skutkovou podstatu trestného činu lze naplnit i vykonáváním zakázané činnosti mimo pozemní komunikace, např. řízení traktoru na poli.

V tomto kontextu krajský úřad dále uvádí, že silniční správní úřad vykonává působnost pouze v případě dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací. Na NPÚK jeho pravomoc nedosahuje. I z tohoto pak dovozuje nemožnost projednávat přestupky dle zák. č. 361/2000 Sb., neboť zák. č. 13/1997 Sb. nejmenuje NPÚK v působnosti státní správy.

Ministerstvo dopravy po obdržení vyžádaných stanovisek, s ohledem na shora uvedené, považuje za vhodné v první řadě poukázat na dotčené právní předpisy.

Zák. č. 361/2000 Sb. upravuje mimo jiné práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích a pravidla provozu na pozemních komunikacích jako taková (srov. § 1 uvedeného zákona). Dle § 124 odst. 5 písm. j) zák. č. 361/2000 Sb. obecní úřad obce s rozšířenou působností projednává přestupky dle tohoto zákona. V § 125c téhož zákona jsou upraveny přestupky, přičemž v odst. 1 jsou uvozeny tak, že *„fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích...“*

Zák. č. 361/2000 Sb. odkazuje na zák. č. 13/1997 Sb., který upravuje kategorizaci pozemních komunikací, jejich stavbu, podmínky užívání a jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů a výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady.

Dle § 2 odst. 1 zák. č. 13/1997 Sb. je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Jednou ze čtyř kategorií pozemních komunikací je i účelová komunikace. Podle § 7 odst. 1 zák. č. 13/1997 Sb. je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, jež se běžně označuje jako veřejně přístupná účelová komunikace, přičemž podle § 7 odst. 2 téhož zákona je účelovou komunikací i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. Jedná se tak o NPÚK.

Ke vzniku veřejné účelové komunikace postačuje naplnění pojmových znaků pozemní komunikace a současně pojmových znaků účelové pozemní komunikace, což dovedla i dnes již ustálená soudní judikatura, tj. stálost a patrnost dopravní cesty v terénu, účel vymezený v zákoně, souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty a naplňování nutné komunikační potřeby. Jakmile jsou tyto čtyři podmínky kumulativně splněny, vzniká veřejně přístupná účelová komunikace. Jestliže není splněna byť i jen jedna z nich, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se nejedná, může se však jednat o NPÚK. Ve sporných případech vydává silniční správní úřad deklaratorní správní rozhodnutí o existenci či neexistenci účelové komunikace anebo dle § 7 odst. 2 zák. č. 13/1997 Sb. o tom, zda se jedná o uzavřený prostor či objekt.

K samotné otázce nastolené v podnětu prezidia a stanovisku krajského úřadu Ministerstvo dopravy uvádí následující.

Podle rozsudku Nejvyššího soudu, č. j.: 21 Cdo 3797/2007, ze dne 21. 08. 2008: *„Povinnost spolujezdce být řádně připoután bezpečnostním pásem se vztahovala na jízdu po všech kategoriích*

pozemních komunikací – dálnicích, silnicích, místních komunikacích a účelových komunikacích (srov. § 1 vyhlášky č. 99/1989 Sb., § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, nyní obdobně § 1 zákona č. 361/2000 Sb.). Porušení této povinnosti bylo - tak jako je i v současné době – považováno za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, za který lze uložit pokutu do 2.000,- Kč...

...zpřístupnění účelové komunikace „v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu“, neznamená omezení pravidel provozu na této komunikaci pouze na pravidla, která jsou výslovně uvedena v individuálním aktu vlastníka (provozovatele) uzavřeného prostoru (objektu), případně "je použit odkaz na výslovně určené části vyhlášky č. 99/1989 Sb.“. Smyslem této úpravy naopak je umožnit vlastníku (provozovateli) uzavřeného prostoru (objektu), aby podle svého uvážení stanovil s ohledem na využití a účel tohoto prostoru další (speciální) pravidla (např. provozní dobu areálu, místa vjezdu, výjezdu či parkování, maximální povolenou rychlost apod.), jdoucí nad rámec obecně závazných pravidel provozu na pozemních komunikacích stanovených vyhláškou č. 99/1989 Sb. (nyní zákonem č. 361/2000 Sb.).

...Protože vyžadování a kontrola znalostí a dodržování pravidel silničního provozu je ve vztahu ke všem účastníkům silničního provozu svěřeno Policii České republiky, není třeba zkoumat ani kontrolu znalostí a dodržování těchto předpisů zaměstnavatelem. ...povinnost dodržovat pravidla silničního provozu mají (pod hrozbou peněžité sankce, k jejímuž uložení jsou oprávněny orgány Policie ČR) všechny osoby, které se – lhostejno z jakého důvodu – účastní silničního provozu, ...“

Z výše uvedeného rozsudku jednoznačně vyplývá, že ačkoliv je vlastník NPÚK oprávněn modifikovat pravidla stanovená zák. č. 361/2000 Sb., neznamená to, že by nebyl v tomto oprávnění nijak omezen. **Vlastník NPÚK je oprávněn obecná pravidla provozu na pozemních komunikacích upravit, přičemž jediným způsobem takové modifikace je umístění místní nebo přechodné úpravy provozu, popř. zařízení pro provozní informace.**

V tomto směru je pak vhodné vyjádřit se k umístování místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, neboť krajský úřad konstatuje, že osazení NPÚK dopravní značkou nepředchází žádný formalizovaný proces před orgány veřejné správy, tudíž ani nemohou mít stejnou povahu a dopad jako dopravní značky osazené na veřejně přístupných pozemních komunikacích.

Dle § 77a zák. č. 361/2000 Sb. je vlastník pozemní komunikace povinen oznámit umístění místní nebo přechodné úpravy provozu nebo zařízení pro provozní informace do 5 pracovních dnů obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Ten pak v případě, že není splněna podmínka bezpečnosti (viz § 78 odst. 2 uvedeného zákona „Dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.“), což posoudí Policie ČR, je povinen nařídit odstranění takové úpravy provozu. **Tudíž nejenže je vlastník NÚPK omezen v možnostech úpravy pravidel provozu na pozemních komunikacích jako takových, ale také umístování dopravního značení dle jeho uvážení je pod kontrolou veřejné moci.**

Ministerstvo dopravy, s ohledem na to, že krajský úřad dovozuje, že dopravní značení umístěné vlastníkem NPÚK nemá stejnou povahu jako dopravní značení stanovené opatřením obecné povahy, odkazuje na rozsudek NSS č. j.: 1 As 1/2005 – 98, na něhož sám krajský úřad poukazuje: „Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“ Jak vyplývá i z důvodové zprávy k zák. č. 268/2015 Sb., kterým došlo k novelizaci zák. č. 13/1997 Sb., zákonodárce nepovažoval za vhodné a účelné přenášet na vlastníka NÚPK v tomto smyslu výkon veřejné moci a požadovat po něm postup podle zák. č. 500/2004 Sb. Z toho důvodu byl zvolen

postup, který však umožňuje obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností reagovat na nevhodně umístěnou místní, resp. přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích, a to i z důvodu snížení administrativních nákladů s tím spojených. „*Tento postup byl i terminologicky odlišen (stanovení x umístění) a odpovídá skutečnosti, že vlastník zde nekoná z pozice správního orgánu, zároveň ale existuje veřejný zájem na tom, aby umístování dopravního značení nebylo zcela na libovůli vlastníka a existovala alespoň následná správní kontrola.*“ K tomu lze doplnit, že účastník silničního provozu není oprávněn rozhodovat, zda je dopravní značení umístěné a stanovené v souladu se zákonem, naopak je povinen jej respektovat. Přivolení možnosti řidičem na místě posoudit zákonnost dopravního značení by vedlo k anarchizaci silničního provozu a zvýšení jeho nebezpečnosti (srov. rozsudek č. j.: NSS 6 As 293/2017 – 27; pozn. *zpracovatel si je vědom, že se rozsudek zabývá dopravním značením stanoveným formou opatření obecné povahy, nicméně tento závěr lze využít i na dopad dopravního značení umístěného vlastníkem NPÚK*). V některých případech nemusí být dokonce pro účastníky provozu snadné posoudit, zda se účastní provozu v uzavřeném areálu či nikoliv. Ostatně proto je silniční správní úřad příslušný k řízení o posouzení existence uzavřeného areálu nebo objektu dle § 7 odst. 2 zák. č. 13/1997 Sb. ve správním řízení. Respektování povinností plynoucích z dopravních značek nemůže být z důvodu ochrany života a zdraví osob, majetku atd. ponecháno výlučně na domněnce účastníka provozu na pozemních komunikacích.

Je zřejmé, že v praxi dochází k úpravě provozních povinností v areálu obecně i provozním řádem. To však neznamená, že by vlastník NPÚK byl oprávněn stanovit pravidla silničního provozu v rozporu s obecnou úpravou provozu na pozemních komunikacích danou zákonem. Nicméně v případě např. dopravní nehody by nebylo možné odpovědného řidiče projednávat před správním orgánem v rámci přestupku dle § 125c zák. č. 361/2000 Sb., avšak nikoli proto, že by nebylo možné na NPÚK vymáhat pravidla silničního provozu, nýbrž proto, že by stěží bylo možné v takovém případě dovést zavinění jako jeden ze základních formálních znaků skutkové podstaty přestupku.

S ohledem na uvedené Ministerstvo dopravy poukazuje na rozsudek NSS č. j.: 6 As 289/2014 – 59 ze dne 02. 12. 2015, cit.: „*Dle § 118b odst. 2 zákona o silničním provozu nesmí držitel řidičského oprávnění po dobu zadržení řidičského průkazu řídit motorové vozidlo. Je třeba vycházet z toho, že zákon o silničním provozu určuje práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. **Povinnost stěžovatele dodržet zákaz řídit motorová vozidla proto nemůže přesáhnout mimo pozemní komunikace.** Stěžovatel přitom sám souhlasil s krajským soudem, že středisko bezpečné jízdy Libros Ostrava je účelovou pozemní komunikací. Domnívá se však, že vlastník této neveřejné komunikace je oprávněn stanovit, jakým způsobem a za jakých podmínek bude užívána. ... Provozní řád totiž platí v celém areálu. **Především však vlastník (či provozovatel) účelové komunikace, byť neveřejné, není oprávněn umožnit porušování zákona a nechat zde řídit motorové vozidlo i osoby, kterým to zákon o silničním provozu výslovně zakazuje.** Obdobně se již k otázce určení pravidel na neveřejné účelové komunikaci vyjádřil i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3797/2007...“*

K tomu, že krajský úřad svoji tezi dále opírá o skutečnost, že NPÚK nespádají do působnosti státní správy, Ministerstvo dopravy konstatuje, že zák. č. 13/1997 Sb. upravuje výkon státní správy v oblasti ochrany samotných pozemních komunikací a jejich technického stavu. Zák. č. 361/2000 Sb. odkazuje na zák. č. 13/1997 Sb. pouze co do rozlišení kategorií pozemních komunikací, nelze tak tento odkaz vykládat v extenzivním smyslu. I z toho důvodu pak zák. č. 361/2000 Sb. určitá pravidla silničního provozu vyjímá z některých kategorií pozemních komunikací, viz např. § 58 odst. 2 („*Dítě mladší 10 let smí na silnici, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci...*“) nebo § 60 odst. 5 („*Na silnici, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci smí jet na zvěřeti jen jezdec starší 15 let...*“). K argumentu krajského úřadu k absenci působnosti silničního správního úřadu na NPÚK lze ale dodat, že je důležité si uvědomit, že tyto pozemní komunikace nepodléhají obecnému užívání. Předpokládá se tedy, že jejich ochranu a ochranu silničního provozu na nich bude zajišťovat především sám jejich

vlastník, a to s ohledem na povahu uzavřeného areálu či objektu a stavebně technického provedení NPÚK. Vlastník by měl dbát o to, aby činnostmi, které jsou na veřejně přístupných účelových komunikacích a na pozemních komunikacích zbylých kategorií nebo v jejich blízkosti zakázané anebo možné pouze na základě povolení silničního správního úřadu (srov. např. § 19 – 19a, § 31 – 33 zák. č. 13/1997 Sb.), nedocházelo k ohrožení NPÚK a provozu na nich.

Přes vše výše uvedené je vhodné doplnit, že předpokladem pro postižení protiprávního jednání na NPÚK je oznámení přestupku Policii ČR. Z logiky věci, s ohledem na omezení vstupu a zejména povahu a intenzitu silničního provozu v uzavřených areálech, se Policie ČR běžně zaměřuje především na dohled nad dodržováním pravidel provozu na veřejně přístupných pozemních komunikacích.

V neposlední řadě Ministerstvo dopravy uvádí, jelikož se krajský úřad ve svém stanovisku vyjádřil i k závodním okruhům, že **pozemní komunikace uvnitř areálu, kromě samotné závodní dráhy, jsou účelovými komunikacemi ve smyslu zák. č. 13/1997 Sb.** a na provoz na nich se vztahuje zák. č. 361/2000 Sb. **Samotná závodní dráha však dle názoru Ministerstva dopravy není pozemní komunikací, neboť zde absentuje jeden ze základních pojmových znaků pozemní komunikace vůbec.** I NPÚK musí být dopravní cestou, která slouží k zákonnému účelu (mj. spojení nemovitostí mezi sebou nebo s ostatními pozemními komunikacemi (viz např. rozsudek NSS č. j.: 10 As 193/2016 – 34), což závodní okruh zcela jistě není. Tento názor podpírá i samotná právní úprava v zák. č. 13/1997 Sb., neboť sleduje veřejný zájem na existenci a fungování sítě pozemních komunikací, pod což z logiky věci zcela zřejmě nelze podřadit i samotnou závodní dráhu (srov. nález Ústavního soudu sp. zn.: Pl. ÚS 25/15).

Vzhledem ke všemu výše uvedenému tak Ministerstvo dopravy dospělo k jednoznačnému závěru, že pravidla silničního provozu platí na všech kategoriích pozemních komunikací bez rozdílu a tato pravidla je každý účastník silničního provozu povinen dodržovat pod hrozbou sankčního postihu, k němuž jsou oprávněny příslušné správní orgány, popř. další orgány veřejné moci.

Závěrem se Ministerstvo dopravy vyjádří ke stanovisku krajského úřadu k parkovacímu domu Plaza v Plzni a k prezidiem uvedenému případu z roku 2016 z Královéhradeckého kraje.

K prvnímu uvedenému požádalo o stanovisko Odbor pozemních komunikací Ministerstva dopravy, cit.: *„Parkovací domy jsou svou podstatou určeny k užívání dopravními prostředky a provoz v nich se řídí pravidly silničního provozu. Jedná se nesporně o dopravní cestu splňující definiční znaky pozemní komunikace dle § 2 zák. č. 13/1997 Sb. Jelikož se z pravidla jedná o komunikace v uzavřeném prostoru, které nejsou veřejně přístupné, jedná se v případech parkovacích objektů zpravidla o neveřejné účelové komunikace. Z Vámi předloženého vyjádření krajského úřadu vyplývá, že stavba „Parkovacího domu Plaza“ byla povolena stavebním povolením vydaným Magistrátem města Plzně, Odborem stavebně správním, jako obecním stavebním úřadem, kterým byla provedena i kolaudace stavby, přičemž se jedná o stavbu parkovacího objektu, tedy objektu účelem a technicky určeného k užívání dopravními prostředky. Vzhledem k uvedenému je Odbor pozemních komunikací názoru, že takový objekt lze považovat za neveřejnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, a na provoz na této pozemní komunikaci se vztahují pravidla upravená zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.“*

K druhému případu Ministerstvo dopravy uzavírá, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje odstranil nesprávný postup podřízeného správního orgánu a upozornil na § 12 odst. 5 zák. č. 13/1997 Sb., cit.: *„Odpočívka je stavebně a provozně vymezená plocha dálnice, silnice nebo místní komunikace určená k bezúplatnému stání silničního motorového vozidla na dobu*

potřebnou pro zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a k odpočinku uživatelů, popřípadě k jejich občerstvení a k doplnění pohonných hmot.“ S ohledem na to tak není odkaz na tento případ k dané věci příslušným.

Mgr. Stanislav Dvořák

ředitel

Odbor agend řídičů

Na vědomí:

Policejní prezidium České republiky, Ředitelství služby dopravní policie,
Strojnická 27, 170 89 Praha 7, ID datové schránky: gs9ai55