



Krajské ředitelství policie
Moravskoslezského kraje
30. dubna 1682/24
702 00 Ostrava
ID datové schránky: n5hai7v

Odpověď k č. j. ze dne	Č. j./Sp. zn./Typ	Vyřizuje/E-mail/Telefon	Datum
KRPT-58525-5/ČJ-2023-0700DP, 5. 4. 2023	MD-17864/2023-160/4 MD/17864/2023/160	Mgr. Pavel Dubský pavel.dubsky@mdcr.cz +420 2251 31493	Praha 26.06.2023
PPR-18830-2/ČJ-2023-990440, 4. 5. 2023			

Věc: Stanovisko ve věci účelových komunikací v areálu Fakultní nemocnice Ostrava

Ministerstvu dopravy, odboru agend řidičů (dále jen „ministerstvo“), byla dne 5. 5. 2023 do datové schránky postoupena Policejním prezidiem, Ředitelstvím služby dopravní policie (dále jen „policejní prezidium“), **žádost Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odboru služby dopravní policie, o stanovisko ve věci účelových komunikací v areálu Fakultní nemocnice Ostrava** (dále jen „nemocnice“). Jinými slovy, policie žádá o vyjádření, zda se v areálu nemocnice jedná o veřejně přístupnou či neveřejně přístupnou účelovou komunikaci a zda se zákon 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.“), vztahuje na tuto a podobné pozemní komunikace. Důvodem podání žádosti je skutečnost, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor dopravy (dále jen „krajský úřad“), zastává právní názor, jenž je odlišný od právního názoru Policie České republiky a od běžně aplikované praxe v jiných krajích (viz rozhodnutí krajského úřadu, č. j. MSK 36663/2017, sp. zn. DSH/7746/2017/Blá, ze dne 12. 9. 2017, a jeho sdělení, č. j. MSK 39905/2023, sp. zn. DSH/6626/2023/Kys, ze dne 17. 3. 2023), resp. dle krajského úřadu se v areálu nemocnice jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci, tj. není zde aplikován institut obecného užívání ve smyslu § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zák. č. 13/1997 Sb.“), a proto ani není pozemní komunikací ve smyslu zák. č. 361/2000 Sb.

Ministerstvo si na základě výše postoupené žádosti vyžádalo vyjádření zdejšího odboru liniových staveb a silničního správního úřadu, přičemž ten upozornil, že Ministerstvo dopravy nemůže autoritativně vstupovat do problematiky deklaratorních řízení ve věci pozemních komunikací. Deklaratorní řízení vedené ve věci sporu o to, zda se jedná o veřejně či neveřejně přístupnou účelovou komunikaci je věcí místně příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností. V tomto ohledu je podstatné též vědět, v jakém režimu je zpoplatňování vjezdu do areálu nemocnice prováděno.

Tak či onak, ministerstvo se problematikou účelových komunikací a pravidel na nich vymáhaných již v minulosti obšírně zabývalo ve svém stanovisku zveřejněném na webových stránkách ministerstva [Šablona EssTer \(mdcr.cz\)](#), jež bylo doručeno také policejnímu prezidiu. Proto ministerstvo níže opětovně poznamenává, resp. **s ohledem na shora uvedené považuje za vhodné v prvé 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. k) 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, jenž 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 neveřejně přístupnou účelovou komunikaci (dále jen „NPÚK“).

Ke vzniku účelové komunikace postačuje naplnění pojmových znaků pozemní komunikace a současně pojmových znaků účelové pozemní komunikace, což dovodila 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.

K samotné otázce nastolené v žádosti ministerstvo uvádí následující.

Podle rozsudku Nejvyššího soudu, č. j. 21 Cdo 3797/2007, ze dne 21. 8. 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.), idoucí 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 – lhotejno z jakého důvodu – účastní silničního provozu, ...“

Z výše uvedeného rozsudku jednoznačně vyplývá, že vlastník NPÚK je oprávněn stanovit pravidla jdoucí nad rámec zák. č. 361/2000 Sb., tedy neznamená to, že by nebyl v modifikacích pravidel silničního provozu 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.

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, přičemž ten 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, 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 odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), č. j. 1 Ao 1/2005-98, ze dne 27. 9. 2005: „*Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonou 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 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. 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 NSS, č. j. 6 As 293/2017-26, ze dne 7. 3. 2018; 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).*

Je zřejmé, že v praxi dochází k úpravě provozních povinností 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 asi těžko bylo možné v takovém případě dovodit zavinění jako jeden ze základních formálních znaků skutkové podstaty přestupku.

S ohledem na uvedené ministerstvo poukazuje na rozsudek NSS, č. j. 6 As 289/2014-59, ze dne 2. 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 ne veřejné účelové komunikaci vyjádřil i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3797/2007...“

Ministerstvo 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 zvířeti jen jezdec starší 15 let...“).

Přes vše výše uvedené je vhodné doplnit, že předpokladem pro postižení protiprávního jednání na NPÚK je oznámení přestupku policii, popř. obecní policii. Z logiky věci, s ohledem na omezení vstupu, policie, popř. obecní policie, běžně nebude provádět dodržování pravidel provozu na NPÚK.

V neposlední řadě ministerstvo uvádí, že **pozemní komunikace uvnitř areálu, tedy i v areálu nemocnice, jsou účelovými komunikacemi ve smyslu zák. č. 13/1997 Sb.,** a na provoz na nich se vztahuje v plném rozsahu zák. č. 361/2000 Sb. 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, ze dne 12. 7. 2018). Tento názor podpírá i samotná právní úprava v zák. č. 13/1997 Sb., neboť sleduje veřejný zájem na existenci a fungování sítě pozemních komunikací (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/15).

Vzhledem ke všemu výše uvedenému tak ministerstvo dospělo k jednoznačnému závěru, že pravidla silničního provozu platí na všech kategoriích pozemních komunikací bez rozdílu a tato pravidla je každý účastník silničního provozu dodržovat pod hrozbou sankčního postihu, k němuž jsou oprávněny příslušné správní orgány, popř. další orgány veřejné moci. V souvislosti s tímto ministerstvo poznamenává, že o této skutečnosti byl v minulosti mimo jiné zpraven krajský úřad, když mu ministerstvo zrušilo ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí, č. j. MSK 3475/2020, sp. zn. DSH/1101/2020/Blá, ze dne 11. 2. 2020, a věc vrátilo, proto je překvapující, že krajský úřad i nadále lpí na svém očividně nejen dle názoru ministerstva nesprávném právním názoru a komplikuje tak běžnou praxi. **Z tohoto důvodu ministerstvo zasílá stanovisko na vědomí i krajskému úřadu.**

Mgr. Stanislav Dvořák

ředitel

Odbor agend řídičů

Na vědomí:

- 1) Policejní prezidium České republiky, Ředitelství služby dopravní policie, Strojnická 27, 170 89 Praha 7, ID datové schránky: gs9ai55
- 2) Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor dopravy, 28. října 117, 702 18 Ostrava, ID datové schránky: 8x6bxsx