

KRAJSKÝ ÚŘAD PLZEŇSKÉHO KRAJE
ODBOR DOPRAVY A SILNIČNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ
 Škroupova 18, 306 13 Plzeň

Vaše č. j.: 523/2019-160-OST/2
 Naše č. j.: PK-DSH/12885/19
 Spis. zn.: ZN/1873/DSH/19
 Počet listů: 3
 Počet příloh: 2
 Vyřizuje: Bc. Martina Gulová
 E-mail: martina.gulova@plzensky-kraj.cz
 Datum: 14.11.2019

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

Stanovisko k podnětu Policejního prezidia ČR

Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „zdejší správní orgán“), obdržel od Ministerstva dopravy, odboru agend řídičů (dále jen „ministerstvo“), žádost o stanovisko ve věci podnětu Policejního prezidia České republiky, Ředitelství služby dopravní policie (dále jen „policie“), v kterém 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 „zákon o silničním provozu“), ve věci rozhodnutí zdejšího správního orgánu č. j.: PK-DSH/7997/19, sp. zn. ZN/1873/DSH/19, ze dne 23. 8. 2019

Zdejší správní orgán rozhodoval ve věci přestupku, kterého se měl dopustit řidič tím, že řídil pod vlivem alkoholu jízdní soupravu v uzavřeném areálu [REDAKCE] (dále jen „areál“). Ve věci rozhodoval v I. stupni Magistrát města Plzně – Odbor správních činností, oddělení dopravních přestupků.

Ministerstvo žádá zdejší správní orgán o konkretizaci druhu pozemní komunikace v areálu [REDAKCE] a na ní stanovených pravidel chování.

Zdejší správní orgán při rozhodování ve věci vycházel z Vyjádření Úřadu městského obvodu Plzeň 3, Odboru dopravy a životního prostředí, silničního správního úřadu, č.j. ÚMO3/16305/19VT, ze dne 18. 4. 2019, (viz příloha č. 1), v kterém uvádí, že v areálu [REDAKCE] v Plzni v ulici Folmavská 1152/37, „se jedná o účelovou pozemní komunikaci 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.“ Zdejší správní orgán dále vycházel i z fotografické dokumentace, která byla součástí spisu, z které je zřejmé, že areál [REDAKCE] je zcela ohrazen a vjezd do areálu je osazen bránou. Svědek [REDAKCE] který pracuje ve [REDAKCE] jako vedoucí směny do úředního záznamu před policejním orgánem uvedl, že „nákladní vozidla přijíždí do firmy bránou a vrátný zapisuje RZ vozidel, řidiči poté zaparkují a jdou se zaregistrovat“. Výše uvedená zjištění vedou k jedinému závěru, že areál [REDAKCE] je uzavřený prostor a slouží k potřebě vlastníka nebo provozovatele.

Z výše uvedeného plyne, že areál [REDAKCE] je fyzicky uzavřený prostor, v němž účelová pozemní komunikace slouží potřebě vlastníka, a tato skutečnost je potvrzena i příslušným silničním správním úřadem. Není pochyb, že uvedený areál je

úcelovou komunikací ve smyslu ust. § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon „o pozemních komunikacích“), - „úcelovou komunikací je 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. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad“.

Zdejší správním orgánem proto byla řešena otázka, zda na neveřejné účelové pozemní komunikaci platí pravidla provozu na pozemních komunikacích bez omezení v rozsahu stanoveném zákonem a dodržování těchto pravidel je vymahatelné orgány veřejné moci. Na veřejně přístupné účelové komunikaci, bez ohledu na to, zda je majetkem soukromým či veřejným, platí pravidla provozu na pozemních komunikacích bez omezení v rozsahu stanoveném zákonem a dodržování těchto pravidel je vymahatelné orgány veřejné moci. Porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích na veřejné účelové komunikaci je přestupkem. Jinak je tomu dle názoru zdejšího správního orgánu v případě veřejně nepřístupné účelové komunikace. I na neveřejné účelové pozemní komunikaci platí pravidla silničního provozu. Vlastník však stanoví rozsah a způsob, jejího užití. Jak vyložil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j.: 21 Cdo 3797/2007, „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.)“.

Zdejší správní orgán trvá na svém stanovisku uvedeném v rozhodnutí č. j.: PK-DSH/7997/19, že správní orgán nemůže ukládat veřejnoprávní sankce za porušení pravidel silničního provozu v místech, kde může obecná pravidla silničního provozu modifikovat vlastník účelové komunikace bez schválení veřejné moci. Zdejší správní orgán má proto za to, že řidiči jsou na veřejně nepřístupné účelové komunikaci povinni dodržovat pravidla provozu na pozemních komunikacích (v podobě obecných pravidel silničního provozu, případně modifikovaných interním předpisem vlastníka či provozovatele komunikace či areálu), za jejich porušení však nelze ukládat veřejnoprávní tresty dle § 125c zákona o silničním provozu. Vlastník neveřejné účelové komunikace totiž není ve svých modifikacích obecných pravidel silničního provozu nijak omezen, může tedy kupříkladu stanovit v uzavřeném areálu podstatně vyšší rychlost, než je dle obecné úpravy nejvyšší dovolená, může stanovit nejnižší dovolenou rychlost, či dokonce stanovit odchylně od obecné úpravy, že v areálu se bude jezdit vlevo, při levém okraji vozovky, třeba proto, že se bude jednat o areál fanoušků anglických vozů. Dohlížela by tedy i v takových případech Policie ČR na to, zda řidiči kupříkladu na

závodním okruhu, který je neveřejnou účelovou komunikací, dodržují nejnižší dovolenou rychlost 100 km/hod., zda v uzavřeném areálu té či oné firmy jezdí vlevo apod.? Bylo by takovéto jednání kvalifikováno jako přestupek dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu? Dle mínění zdejšího správního orgánu by byl takovýto závěr absurdní, a proto je třeba jej odmítnout.

Poukázat lze rovněž na skutečnost, že řidič se dopouští přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu mj. tehdy, pokud se v rozporu s § 4 písm. c) neřídí příslušnou dopravní značkou. S ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozhodnutích ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98, a ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008 – 100 a judikatuře navazující, je dopravní značka, upravující pravidla provozu na pozemních komunikacích odchylně od úpravy obecné (typicky značky zákazové a příkazové), opatřením obecné povahy, jelikož naplňuje jeho materiální znaky. Právě z této povahy dopravních značek vyplývá jejich závaznost pro řidiče ve smyslu veřejnoprávním. Takovouto povahu mají veškeré dopravní značky osazené na všech kategoriích **veřejných** pozemních komunikací, které stanoví místní úpravu odchylně od úpravy obecné. Dopravní značky na takovýchto komunikacích nemohou být výsledkem libovůle správce komunikace, nýbrž musí být výsledkem zákonného formalizovaného procesu. V případě uzavřených areálů však osazení neveřejné účelové komunikace dopravní značkou nepředchází žádný formalizovaný proces před orgány veřejné správy, tudíž ani nemohou mít rovnocennou povahu jako dopravní značky osazené na veřejných pozemních komunikacích. Opatření obecné povahy (byť ve smyslu materiálním) totiž může vydávat pouze orgán veřejné moci, jemuž je tato pravomoc svěřena zákonem, nikoliv soukromý správce areálu. Lze proto dospět k závěru, že porušení dopravní značky v soukromém uzavřeném areálu nezakládá odpovědnost za přestupek dle § 125c zákona o provozu na pozemních komunikacích, nýbrž soukromoprávní odpovědnost vůči provozovateli veřejně nepřístupné pozemní komunikace, či poškozenému, je-li následkem protiprávního jednání vznik škody. I na podkladě této úvahy proto zdejší správní orgán vyvozuje obecný závěr, že porušení pravidel silničního provozu na veřejně nepřístupné účelové komunikaci v uzavřeném areálu nelze kvalifikovat jako přestupek dle § 125c zákona o silničním provozu. To nicméně nevylučuje, aby kupř. řidič, vykonávající trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel, byl za jízdu v uzavřeném veřejně nepřístupném areálu postižen pro trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí, neboť skutkovou podstatu uvedeného trestného činu lze naplnit i vykonáváním zakázané činnosti mimo pozemní komunikace, např. řízením traktoru na poli.

V tomto kontextu zdejší správní orgán dodává, že silniční správní úřad vykonává svoji působnost pouze v případě dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikacích, na neveřejné účelové komunikace jeho pravomoc nedosahuje (srov. § 16 odst. 1 a 2; § 40 odst. 1 a § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu). Úprava způsobu a rozsahu využití neveřejné účelové komunikace nepodléhá schvalovacím procesům silničního správního úřadu. V ust. § 124 odst. 5 písm. j) zákona o silničním provozu je stanovena působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností pro projednávání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu. Ust. § 1 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona stanoví, že zákon o silničním provozu mj. upravuje práva a povinnosti účastníků

provozu na pozemních komunikacích. Ohledně definice pozemních komunikací pak skrze poznámku pod čarou odkazuje právě na zákon o pozemních komunikacích. Zdejší správní orgán má za to, že pokud zákon o pozemních komunikacích nejmeneje veřejně nepřístupné účelové komunikace v působnosti státní správy (byť se to týká silničních správních úřadů), je třeba k tomu přihlídnout i při posuzování působnosti státní správy při projednávání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, neboť zákon o silničním provozu na zákon o pozemních komunikacích v tomto směru odkazuje. I na základě těchto skutečností má, zdejší správní orgán za to, že nemůže ukládat veřejnoprávní sankce za porušení pravidel silničního provozu v místech, kde může obecná pravidla silničního provozu modifikovat vlastník účelové komunikace bez schválení veřejné moci.

Zdejší správní orgán má za to, že jeho výše předestřené závěry jsou rovněž souladné s mediálně prezentovaným názorem ministerstva (viz příloha č. 2) na serveru Novinky.cz: *„Neveřejně přístupné účelové komunikace se nacházejí v uzavřeném prostoru nebo objektu – autobusové nádraží, nemocnice, zemědělské družstvo, sportoviště. Tyto objekty slouží k potřebě vlastníka. Uzavřenost takového areálu musí být zjevná – oplocení, závory, nebo také právní – dopravní značka zákaz vjezdu. Řidič se na takovém pozemku musí chovat v souladu se silničními pravidly a to i v případě, kdy nebyl nijak informován, že se nachází na soukromém pozemku. V případě způsobené dopravní nehody by pak otázka zavinění byla posuzována v souladu s pravidly provozu na pozemních komunikacích. **Ve svém důsledku by se však nejednalo o dopravní nehodu, ale o škodní událost, která spočívá v tom, že v případě oznámených nehod (škodních událostí) je šetřena Policií ČR v souladu s pravidly provozu na pozemních komunikacích, ale bez toho, že by řidiči - viníci byla uložena sankce.** Policie tudíž pouze zjistí viníka události pro účely určení velikosti způsobené škody a tuto škodu předloží viníkovi k úhradě poškozenému.“* [zdroj on line: <https://www.novinky.cz/vase-zpravy/clanek/pokuty-za-dopravni-prestupky-hrozi-i-na-ucelovych-komunikacich-40123244>]. Zdejší správní orgán má přitom za to, že pakliže není na místě řešit v přestupkovém řízení protiprávní jednání spáchané na veřejně nepřístupné účelové komunikaci, jehož následkem je dopravní nehoda, tím spíše nelze řidiče postihnout za protiprávní jednání, jehož následkem nehoda není (argument „od většího k menšímu“).

Citovaný právní názor ministerstva je pak běžně přejímán i odbornými weby pro motoristy: *„Pro jednoduchost pamatujte, že pravidla platí i za závorou nebo bránou! Zákon o silničním provozu totiž nerozlišuje, zda je účelová komunikace veřejně přístupná, nebo nikoliv. V tom je mimochodem rozdíl proti povinnému ručení, které je vyžadováno jen při provozu na veřejně přístupných pozemních komunikacích. Teprve z hlediska sankčního je ale podstatné, zda je prostor veřejně přístupný, nebo oplocený, a tedy nepřístupný. I v takových případech tam sice pravidla platí (vždyť i v továrních areálech najdete dopravní značky, aby se účastníci místního provozu vzájemně nepozabíjeli), ale rozdíl je ve vyžadování respektování pravidel. Na veřejně nepřístupných účelových komunikacích, jako je vnitřní provoz nebo dvůr, proto policie ani přestupky nepostihuje.“* [zdroj on line: <https://www.auto.cz/kde-plati-pravidla-silnicniho-provozu-vsude-temer-108770>]

Zdejší správní orgán proto setrvává na svém stanovisku, že nedodržení pravidel silničního provozu na účelové pozemní komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu, nelze posuzovat jako přestupek a trestat na základě zákona o silničním provozu, mimo výjimky, pokud by takováto událost měla svůj počátek na veřejné pozemní komunikaci (např. situace, kdy vozidlo dostane na pozemní komunikaci smyk, prorazí plot uzavřeného areálu a poškodí v něm zaparkovaná vozidla apod.). Z logiky věci by mohly nastat absurdní situace, kdy by řidiči byli postihováni za přestupky např. při závodech motorových vozidel na uzavřeném okruhu nebo v areálech kurzů bezpečné jízdy, ač navozování situací rozporných s pravidly silničního provozu a jejich zvládnání je nezřídká předpokladem provedení těchto kurzů.

Odkazuje-li policejní orgán na skutečnost, že Krajský úřad Královehradeckého kraje ve věci vedené pod sp. zn. KUKHK-25735/DS/2016 dospěl k opačnému závěru, než zdejší správní orgán, nutno zdůraznit, že se jednalo o věc po skutkové i právní stránce zcela odlišnou. V posuzované věci vůbec nebyla řešena otázka provozu na veřejně nepřístupné účelové komunikaci, nýbrž otázka zda dálniční odpočívka u BČS je součástí dálnice, nebo se jedná o místo ležící mimo pozemní komunikaci. Krajský úřad Královehradeckého kraje pak napravil pochybení správního orgánu I. stupně, který na základě nedostatečného dokazování dospěl k závěru, že dálniční odpočívka je místo ležící mimo pozemní komunikaci, ač to bylo evidováno jako součást dálnice. Dálniční odpočívka je ostatně dle § 12 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích stavebně a provozně vymezená plocha dálnice 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. Je tedy očividné, že se, na rozdíl od případu posuzovaného zdejším správním orgánem, o veřejně nepřístupné místo nejednalo.

V kontextu výše uvedeného zdejší správní orgán zdůrazňuje, že nezpochybňuje, že porušení pravidel silničního provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci je třeba řešit jako přestupek. Stejně tak nezpochybňuje, že na veřejně nepřístupné účelové komunikaci platí pravidla silničního provozu (v podobě obecné nebo vlastníkem modifikované). Dle mínění zdejšího správního orgánu však nelze porušení pravidel silničního provozu na veřejně nepřístupné účelové komunikaci v uzavřeném areálu, kam je přístup širší veřejnosti znemožněn, stíhat jako přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Na základě výše uvedeného má zdejší správní orgán za to, že podnětem napadené rozhodnutí zdejšího správního orgánu bylo vydáno v souladu se zákonem.

S pozdravem

KRAJSKÝ ÚŘAD
Plzeňského kraje
odbor dopravy a silničního hospodářství

Mgr. Dušan Pakandl
vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství
elektronicky podepsáno