



Zpráva o šetření

správnosti postupu úřadů ve věci převozu hlušiny z bývalého dolu Paskov (odvalu D) přes město Paskov

Paní A., bytem xxx („stěžovatelka“), se na mě v říjnu 2022 obrátila se žádostí o pomoc v záležitosti převozu důlní hlušiny z Paskova do Frenštátu pod Radhoštěm. Jedná se o intenzivní odvoz, který má trvat několik měsíců, děje se těžkými a rozměrnými vozidly a dochází podle ní k nepřiměřené a enormní zátěži jednak místních mostů a jednak komunikací, které nejsou na takovou dopravu dimenzovány. S tím souvisejí obavy stěžovatelky o zdraví její i ostatních obyvatel kvůli nebezpečným dopravním situacím. Řidiči vozící hlušinu porušují zákaz tranzitu, který ve městě platí, nedodržují rychlost, po mostech přejíždějí jinak, než jak bylo v povolení stanoveno, samo povolení je podezřelé vzhledem k povolení násobně vyšší hmotnostní zátěže oproti běžnému stavu bez provedení statického posudku, využívání komunikací, podél kterých nejsou chodníky, provoz probíhá i v kopcovitém terénu, kde zatáčky neumožňují vyhnutí vozidel, navíc v ploše, kde hrozí sesuvy půdy.

Stěžovatelka se marně snažila dosáhnout nápravy skrze podání k úřadům. Oslovila město Paskov, Policii České republiky, Magistrát města Frýdek-Místek („magistrát“), Krajský úřad Moravskoslezského kraje („krajský úřad“).

A. Vymezení rozsahu šetření – časové a věcné hledisko

Případ je specifický tím, že se jedná o situaci, která se v čase vyvíjí, a ke dni vyhotovení této zprávy je mimo jiné díky aktivitě stěžovatelky situace jiná než v době, kdy jsem šetření zahajoval (konec roku 2022). K tomu viz níže část zprávy věnující se skutkovým zjištěním.

Šetření proto musím dát rámeček a přesně vymežit, co jeho předmětem je a co už není. Opírám se přitom o zákon o veřejném ochránci práv, který vymezuje moje poslání a způsoby práce. Veřejný ochránce práv není úřadem ani jinou institucí, která by mohla sama přijímat opatření a sama zjednávat nápravu v situacích, ve kterých to bude považovat za potřebné. Ochránci přísluší prošetřovat, zda úřady (tedy instituce, které na rozdíl od něj potřebné kompetence k přijímání opatření mají) konaly v souladu s právem a principy dobré správy. Svě závěry ochránce popisuje ve svých zprávách, které však na rozdíl od soudních rozsudků nebo rozhodnutí úřadů vyšších instancí nemají nařizovací charakter. Názory ochránce tak mají pouze doporučující charakter a vždy jsou zpětným zhodnocením práce šetřených úřadů.

A.1 Věcný rozsah šetření

Zákonem je mi svěřena kompetence kontrolovat činnost úřadů jako vykonavatelů státní správy, nikoli však již kompetence zasahovat do rozhodování vlastníků komunikací nebo rozhodování měst v pozici vykonavatelů samosprávy. Předmětem mého šetření proto nemůže být např. aktivita města Paskov jako samosprávy. Nemohu se zabývat tím, nakolik město bylo nebo nebylo aktivní při uplatňování svých zájmů v povolovacích procesech před úřady, při vyjednávání se státním podnikem, který hlušinu odváží apod. Stejně tak nemohu šetřit činnost Správy silnic Moravskoslezského kraje („správa silnic“),



kteřá v roli správce vykonává povinnosti vyplývající z vlastnictví krajských silnic (tj. silnic II. a III. třídy na území kraje). Mohu však tyto subjekty požádat o součinnost a jejich vyjádření, což jsem učinil.

Moje šetření a právní hodnocení se tedy týká výhradně činnosti úřadů, které v případě vykonávaly státní správu – povolovaly dopravní značení nebo se v rámci povolovacího procesu vyjadřovaly k bezpečnosti a plynulosti provozu. Jedná se o Magistrát města Frýdek-Místek a Policii České republiky. Doplnuji, že v případě policie mi nepřísluší rozporovat její odborné závěry, mohou pouze prověřit, zda se případu věnovala tak, jak okolnosti vyžadovaly (zda řešila konkrétní podněty, zda sama kontrolovala situaci na místě apod.)

A.2 Časový rozsah šetření

V průběhu šetření docházelo k vývoji situace, k vydávání dalších úředních písemností, kontrolám na místě nebo i ke změnám ve vydaných povoleních (viz níže). Námitky stěžovatelky se nejprve týkaly nedovoleného tranzitu přes město Paskov. Dále se přidaly námitky proti zatížení mostů, nebezpečným křižovatkám, stoupání z Paskova do Řepiště atd. K aktuálnímu vývoji případu se vyjádřím pouze na okraj (při úvahách o dalším vhodném postupu). Časově se moje šetření týká postupu úřadů při stanovení přechodného dopravního značení v roce 2022 – tedy umožnění užívat mosty v Paskově k průjezdu těžkých nákladních vozidel.

B. Shrnutí závěrů

- I. K porušení zákazu tranzitu, tj. nedovolenému průjezdu vozidel nad 12 tun přes město Paskov, nedochází. Zákaz tranzitu je totiž dopravním značením zakázán v širší oblasti než jen na území města Paskov a místo nakládky hlušiny se nachází uvnitř tohoto území. Vozidla, která hlušinu odvázejí, se proto nedopouštějí (nedovoleného) průjezdu, protože cíl (start) jejich jízdy je uvnitř území.
- II. Opatření obecné povahy, kterým byla stanovena přechodná úprava provozu umožněním vyššího hmotnostního zatížení mostů v Paskově, bylo pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné, a tedy nezákonné.

C. Skutková zjištění

Stěžovatelka v podnětu jako hlavní námitku uváděla porušování zákazu tranzitu ve městě Paskov a enormní zátěž místních mostů, jejichž poježdění vozidly odvázejícími hlušinu mohlo dojít jediné díky povolenému přechodného dopravního značení.

V listopadu 2022 jsem se obrátil na **Policii České republiky – Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje** a požádal o informace týkající se bezpečnosti a plynulosti provozu („BESIP“). Jak se policie převozem hlušiny zabývala, ať již předem, když se zvažovala transportní trasa, nebo později na základě stížností lidí, města Paskov nebo z vlastní úřední činnosti (kontroly na místě apod.).



Policie mě informovala,¹ že trasa nebyla nijak oficiálně povolována, proto se na jejím výběru nepodílela, nejedná se o zvláštní užívání komunikace (např. nadrozměrnými vozidly). Vzhledem k nedostatečné únosnosti mostů ale byla provedena zátěžová zkouška (žadatelem). Na základě ní byla zpracována studie a výsledkem byl požadavek na stanovení přechodné úpravy provozu. Policie k němu vydala kladné stanovisko. Do podnětu stěžovatelky policie neregistrovala žádné stížnosti lidí.

V lednu 2023 jsem oficiálně zahájil šetření. Jeho cílem bylo s ohledem na tehdejší tvrzení stěžovatelky **prověřit, zda nedochází k nedovolenému tranzitu**, protože přes Paskov je tranzit zakázán, a odval D, ze kterého se hlušina odváží, leží v samostatné obci Řepiště.

Obrátil jsem se jednak na magistrát, který je příslušný ke stanovení dopravního značení, a stanovil tedy i zákaz tranzitu. O součinnost jsem požádal správu silnic a město Paskov. Ptal jsem se, zda a jak uplatňovaly své zájmy, a jaký mají názor na vhodnost nebo nutnost převozu hlušiny přes Paskov. Policie jsem se dotazoval na její kladné stanovisko k přechodnému značení – zda by nebyla vhodnější jiná trasa, na které by nebylo zapotřebí navyšovat únosnost mostů. Také jsem ji seznámil s tvrzením stěžovatelky, že přepravní vozidla údajně přesahují povolené rozměry i hmotnosti.

Od správy silnic jsem obdržel odpověď, že s plánem převozu hlušiny z důvodu malé zatížitelnosti mostů na trase nesouhlasili. Státní podnik xxx však přislíbil zajistit nové statické posudky, což u autorizované osoby zajistil, a správa silnic proto vydala k přechodnému značení kladné stanovisko. Alternativní trasy správa silnic nijak neprověřovala a poznamenává k nim, že jsou vždy delší a vedou zastavěnými oblastmi s ještě větší hustotou zástavby. Používanou trasu proto považuje za vhodně zvolenou. Silnice jsou ze zákona určeny k užití silničními vozidly a výjimkou zákazu tranzitu nejsou na dotčených silnicích další omezení. Pokud jde o kopcovitý úsek v lese mezi Paskovem a Řepištěm, byl v roce 2015 opraven včetně neúnosných úseků, a ani zde není žádné omezení dopravy. Po dokončení převozu hlušiny bude provedena prohlídka silnic a podle výsledků bude správa silnic případně jednat se státním podnikem xxx podle § 39 zákona o pozemních komunikacích – úhrada nákladů na opravy zničených úseků silnic.

Tvrzení o porušování zákazu tranzitu považuje správa silnic za bezpředmětné, neboť lokalita, ze které se provádí vývoz, je uvnitř zóny se zákazem tranzitu, kterou stanovil magistrát.² Dopravní značení vymisťující tranzit se nachází na křižovatce silnic III/48411 a III/4794 v Paskově, ve Frýdku-Místku na silnici II/477 za odbočkou k podniku xxx a na křižovatce silnic II/477 a II/478 u čerpací stanice Shell ve Vratimově.

Policie České republiky (krajské ředitelství) mě informovala, že zákaz tranzitu schválený v roce 2018 reagoval na zvýšení provozu mezi překladištěm v katastru města Šenov a průmyslovou zónou Nošovice a souvisel s výrobou automobilů zn. Hyundai. Nejednalo se o stanovení zákazu tranzitu jen přes Paskov, ale přes širší oblast několika obcí. Úřady

1 Ze dne 7. prosince 2022, č. j. KRPT-268185-2/ČJ-2022-0700DP.

2 Č. j. MMFM 169984/2018, ze dne 19. 11. 2018.

vycházely z metodické příručky Ministerstva dopravy z roku 2016. Odval D se nachází uvnitř této oblasti.

Dále potvrdila, že k odvalu D vedou jiné přístupové cesty, ale přepravcem zvolená trasa je nejkratší spojnici mezi místem nakládky a nájezdem na dálnici D56. Na zvolené trase jsou komplikace spočívající v nevhodném stavebně-technickém stavu silnice v úseku silnice III/4794 mezi křižovatkou s II/477 a ulicí Národního odboje s nedostatečnou šířkou jízdních pruhů v dvojitě směřovém oblouku a v nepříznivém podélném sklonu. Část úseku je také bez chodníků pro chodce. Celková délka trasy je 4,6 km. Druhá trasa přes Vratimov vede středem obce s chodeckými přechody ke škole, k prodejnám, k radnici, přes železniční přejezd, je zde přednost zprava, kterou by musela přepravní vozidla dávat na dopravně zatíženém úseku. Délka této trasy je 6,5 km. Třetí trasa přes Frýdek-Místek o délce 10,7 km by vedla přes hustě osídlenou část města s chodeckými přechody, řízenými křižovatkami a dopravně silně zatíženými úseky.

Pokud jde o přechodné dopravní značení umožňující vyšší zatížení mostů, policie (dopravní inspektorát ve Frýdku-Místku) popsala závěry statického posudku a zopakovala, že na jeho základě dala k dopravnímu značení kladné stanovisko. Dále uvedla, že kromě povolení vyššího zatížení mostů schválil magistrát také umístění značení u výjezdu vozidel z odvalu D: Značka IP22 („změna organizace dopravy“) s textem „POZOR výjezd vozidel stavby“. Za realizaci značení je zodpovědný státní podnik xxx. Policie doplnila, že už před zahájením přepravy hlušiny byla daná trasa pojížděna autobusy a nákladními vozidly.

Na základě podnětu stěžovatelky policie (krajské ředitelství) provedla vlastní šetření a zjistila nedostatky v realizaci schváleného dopravního značení (chybějící značení na vyústění účelové komunikace od odvalu D, a naopak nadbytečné značení v jiném místě – které ovšem bylo takto schváleno). Nedostatky policie řešila s magistrátem i státním podnikem xxx. Dále policie upozornila správce komunikace na nedostatečnou šíři jízdních pruhů ve dvojitě směřovém oblouku s nepříznivým podélným sklonem silnice a požádala jej o provedení bezpečnostní inspekce. Jejím výsledkem by měla být identifikace všech dopravních deficitů včetně návrhu na jejich řešení.

Dále mě informovala, že podala ke krajskému úřadu podnět ke zrušení přechodného dopravního značení.³ V podnětu specifikovala zjištěné nedostatky a upozornila také na důvody zavedení zákazu tranzitu z roku 2018 – nevhodnost používání silnic III. třídy těžkými vozidly. Upozornila také na chybějící chodníky na trase a nedostatečný prostor pro míjení vozidel. Všechny popsání skutečnosti označila za ohrožující bezpečnost a plynulost provozu.

Doplnila, že případy zjištěného překročení povolené hmotnosti vozidel oznámila správnímu orgánu k řešení jako přestupků.

Město Paskov uvedlo, že s převozem hlušiny bojuje takřka rok na všech úrovních, nicméně neúspěšně. Proběhla pouze řada jednání i se státním podnikem xxx, kde se řešily dopady tranzitu, vzniklé škody na majetku, četnost přepravy, prašnost atd. Dne 23. 11. 2022 město

3 Č. j. KRPT-295534-11/ČJ-2022-0700DP, ze dne 31. ledna 2023.



požádalo o okamžité zastavení převozu (z důvodu, že trasa nebyla Ministerstvem životního prostředí oficiálně stanovena). Došlo také k poškození dešťové kanalizace.

Magistrát mě v únoru 2023 informoval, že povolovat převoz hlušiny ve zvláštním režimu nebylo nutné – jedná se o obecné užívání komunikací. Bylo však potřeba řešit problém s nedostatečnou únosností mostů v Paskově. Statik mosty posoudil a výsledky projednal se správcem silnic. Ten se stanovením přechodné úpravy provozu souhlasil. Kladné stanovisko vydala také Policie České republiky, dopravní inspektorát Frýdek-Místek. Pokud jde o tvrzené porušování zákazu tranzitu, ten porušen není, protože se odval D nachází uvnitř zóny.

Mimo rámec šetřeného případu magistrát zmínil, že po právní stránce není užívání dopravního značení zakazujícího tranzit dořešeno. Stanoví se zákazovými značkami s dodatkovou tabulkou „tranzit“, ale řidiči nemohou vědět, kde označený úsek končí – a jestli se tedy vůbec dopustí přestupku, jestliže do zákazu vjedou, pokud mají blízko cíl své cesty – nemohou vědět, zda leží uvnitř, nebo vně zákazu.

Na ředitele krajského úřadu jsem se ihned po obdržení informace od policie, že požádala krajský úřad o přezkum opatření obecné povahy, obrátil se žádostí, aby mi bezodkladně sdělil, **jak krajský úřad s podnětem policie naložil**. Upozornil jsem mimo jiné na to, že vydané opatření **postrádá jakékoli odůvodnění**, ze kterého by vyplývalo, jakými úvahami byl úřad veden, které varianty zvažoval. Přitom judikatura soudů požaduje řádné odůvodnění i v případě opatření obecné povahy, včetně schvalování přechodného dopravního značení. Bez vysvětlení úvah úředníků není jejich rozhodnutí (ani opatření obecné povahy) přezkoumatelné – obzvlášť proto, že v tomto typu správního procesu má úřad velkou svobodu pro rozhodování o nutnosti nebo vhodnosti regulace dopravy. Upozornil jsem i na lakonický souhlas správce silnic s přechodným značením, který nijak nevysvětlil, zda trasa je vhodná, nebo co jsou její úskalí. Dále jsem zmínil nejasný stav mostů, chybějící chodníky a krajnice, složitou situaci v křižovatkách a policií zjištěné přestupky – nedodržení váhových limitů i maximální rychlosti průjezdu řidiči přepravních firem.

Dne 13. března 2023 mě krajský úřad informoval o zrušení opatření obecné povahy dovolující vyšší zatížení mostů v Paskově. Ve zrušujícím rozhodnutí plně ve shodě s mými připomínkami uvedl, že „*odůvodnění vydaného opatření obecné povahy je natolik strohé, že neobsahuje žádné správní úvahy, kterými se úřad řídil při hodnocení podkladů, místních poměrů, možných dopadů úpravy provozu a při výkladu právních předpisů. Magistrát v odůvodnění pouze uvedl, že stanovil dopravní značení z důvodu zajištění bezpečnosti silničního provozu při provádění převozu materiálu z lokality odvalu D na lokalitu Frenštát pod Radhoštěm speciálními nákladními vozidly společnosti xxx, s. p. Z odůvodnění však nijak nevyplývá, jak byla tato bezpečnost provozu schváleným dopravním značením zajištěna. Umožnění průjezdu vozidel nadměrných váhových parametrů po mostních objektech v zastavěném území vzbuzuje spíše otázky o souladu s bezpečností provozu, natož s veřejným zájmem. Magistrát na svou roli správního orgánu rozhodujícího o zavedení přechodné úpravy provozu jen v nezbytném rozsahu zcela rezignoval. Při aplikaci kritéria proporcionality měl poměřovat kolizi práv a hodnot – právo navrhovatele využívat areál, ze kterého je odvážena důlní hlšina, k podnikatelské činnosti, zájem obce na zajištění dobrého technického stavu komunikací a mostů a zájem občanů na vyvedení nadměrné přepravy z území obce.*“



Dále krajský úřad uvedl, že policie se kladně vyjádřila pouze k pojezdu mostu ev.č. 4794-2, nikoli však k pojezdu dalších dvou mostů. Dále pak podle krajského úřadu zmatečně a neodůvodněně působí variantní stanovení přechodné úpravy na mostě ev.č. 4794-2 – bez světelného signalizačního zařízení a v případě zhoršení dopravně bezpečnostní situace se světelným signalizačním zařízením. Pojem „zhoršení dopravně bezpečnostní situace“ je vágní, a není ani jasné, kdo by měl posoudit, zda tato situace nastala.

D. Právní hodnocení

D.1 Obecně k povaze stanovení dopravního značení a k aktivní legitimaci stěžovatelky

V této části zprávy zhodnotím po právní stránce činnost dotčených úřadů. S tím souvisí otázka, nakolik stěžovatelka má, nebo nemá v rukou nástroj k rozpohybování orgánů státní správy. V právu se pro to používá pojem „aktivní legitimace“. Jedná se o to, zda podání konkrétní osoby je po úřad pouhým podnětem k činnosti, kterému může a nemusí vyhovět, nebo zda jde o podání, které samo o sobě (bez úvahy úřadu) nutí úřad konat.

V případě dopravního značení, provádění kontrol dodržování dopravních pravidel apod. se jedná o pouhé podněty. Jejich podatelé nemají nárok na to, aby úřad vyhověl jejich přáním (na konkrétní řešení), a dokonce nemají nárok ani na to, aby úřad vůbec nějak konal (třeba přijal řešení, které nebude úplně odpovídat jejich přáním, ale bude je alespoň trochu zohledňovat). Úřady zde mají široké pole pro vlastní správní úvahu, zda budou, nebo nebudou aktivní (např. zda zahájí řízení z moci úřední, zda vykonají státní dozor apod.). Podatelé podnětů mají nárok pouze na to, pokud o to požádají, aby byli informováni o tom, jak úřad s jejich podnětem naložil.⁴ Je tomu tak proto, že jednotlivci nejsou nositeli

4 Z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15 A 92/2013-33, ze dne 24. 3. 2014:

„Správní řád pak pamatuje i na situace, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a kdy fyzické nebo právnické osoby mohou dát k zahájení takového řízení pouze podnět. Postup správního orgánu v takovýchto případech je upraven v § 42 správního řádu, kdy i zde zákon stanoví lhůty k vyřízení a rovněž zde se lze při jejich nedodržení domáhat přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 a 3 správního řádu. Také pro tyto případy však platí, co bylo uvedeno již výše. Osoba, která dala podnět k zahájení řízení, se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě konal, nikoliv toho, jakým způsobem má být jeho podnět konkrétně vyřízen.

Řízení podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu – o stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, neboť ho může zahájit pouze příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností z moci úřední, jak vyplývá z autoritativně koncipovaných pravomocí příslušného silničního úřadu zakotvených v § 77 zákona o silničním provozu. Je tomu tak proto, že povaha silničního provozu v zásadě jeho účastníkům neumožňuje vést disputace mj. o platnosti té které dopravní značky. K tomu soud doplňuje, že z žádné platné právní úpravy nelze dovodit, že řízení podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu může být zahájeno jak příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností z moci úřední, tak i na návrh fyzické či právnické osoby.

Ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze **povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit.**“

Nebo z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 57 A 36/2020-105 ze dne 16. 4. 2021:

„Právním nástrojem omezení obecného užívání pozemních komunikací je stanovení dopravního značení – **místní úprava provozu na pozemních komunikacích dle § 77 zákona o silničním provozu. Stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci má formu opatření obecné povahy, k jehož přijetí slouží § 171 až 174 části 6 správního řádu a správní orgán postupuje z moci úřední, když žadatel přesněji podatel podnětu nemá právní nárok na realizaci svého návrhu. Nejedná se tedy o řízení o žádosti podatele podle části druhé správního řádu. Správní orgán tedy pochybil,**



veřejného zájmu (zde na bezpečnosti a plynulosti provozu), ale pouze zájmu soukromého; byť veřejný zájem vyvěrá z dílčích zájmů lidí obecně. Právo zde však ochranu veřejného zájmu nesvědčuje jednotlivcům.

To neznamena, že by úřady neměly obsahu obdržených podnětů věnovat pozornost; ba naopak. Obdržené podněty jsou zdrojem důležitých informací a mohou vést k úvaze úřadu o vhodnosti změny dopravního značení. V případě nadřízeného úřadu pak může podnět vést k zahájení přezkumného řízení, kterým bude zrušeno vydané opatření obecné povahy.

D.2 Zákaz tranzitu vozidel o hmotnosti vyšší než 12 tun přes město Paskov

Právní úprava umožňující zákaz tranzitu, tj. průjezdu nákladní dopravy převyšující hmotnost 12 tun, je upravena v § 24a zákona o pozemních komunikacích:

Omezení vjezdu některých vozidel

(1) Tranzitní nákladní dopravu prováděnou nákladním vozidlem nebo jízdní soupravou, jejichž největší povolená hmotnost činí 12 tun a více, lze na silnici II. a III. třídy zakázat nebo omezit stanovením místní úpravy provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu, jen je-li možné využít jinou vhodnou trasu včetně trasy vedoucí po pozemní komunikaci podléhající zpoplatnění.

(2) Za tranzitní nákladní dopravu se nepovažuje užití pozemní komunikace

a) nezbytné pro dosažení místa nakládky, vykládky, údržby nebo opravy vozidla, sídla, provozovny nebo bydliště dopravce nebo bydliště řidiče,

b) složkami integrovaného záchranného systému,

c) nezbytné pro plnění úkolů ozbrojených sil České republiky a ozbrojených sil jiného státu.

Zvláštním právním předpisem, na který § 24a odkazuje, je zákon o silničním provozu.⁵

Zákaz tranzitu se tedy stanoví podle zákona o silničním provozu, konkrétně podle jeho § 77 a 78, které upravují schvalování dopravního značení.

Zákaz tranzitu přes Paskov stanovil v listopadu 2018 magistrát a cílem této úpravy bylo vymést těžká nákladní vozidla na jiné, vhodnější trasy. Jednalo se o nákladní dopravu související s výrobou automobilů v Nošovicích. Oblast, ve které byl tento tranzit zakázán, je širší než jen území města Paskova a mám za prokázané, že nyní probíhající nákladní přeprava důlní hlušiny tento zákaz neporušuje. Místo nakládky se totiž nachází uvnitř oblasti, v níž je zakázán tranzit, a nejedná se tedy o pouhý průjezd vozidel. Nákladní vozidla vozící hlušinu zde mají svůj cíl.

jestliže považoval podání žalobce za žádost, s níž je spojeno zahájení správního řízení 45. V daném případě je nutno podání navrhovatele hodnotit pouze jako podnět k vydání opatření obecné povahy, neboť vydání opatření obecné povahy, které stanoví místní úpravu provozu dle zákona o silničním provozu, je řízením zahájeným pouze ex offio.“

⁵ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).



Zda byly dopravní značky v terénu umístěny správně, není předmětem mého hodnocení, protože s vymezením oblasti zákazu tranzitu to nesouvisí. Neumístění zákazové značky v terénu by bylo podstatné např. při posuzování přestupku řidiče, který neoprávněně projel zákazem tranzitu. O to v šetřeném případě nejde. Pro posuzování oprávněnosti vjezdu vozidel převážejících důlní hlušinu je podstatné, že zákaz tranzitu byl stanoven pro širší území a cíl jejich nakládky se nachází uvnitř něj.

Problematickostí vymezení zákazu tranzitu v terénu pomocí zákazových značek (jejichž platnost obecně končí nejbližší křižovatkou), kterou zmínil magistrát, se též nebudu zabývat. Pro šetřený případ není tato otázka podstatná. Je zejména na Ministerstvu dopravy jako garantovi této agendy, aby ve své metodice upravil vhodný postup. Jemu podřízené úřady mohou vznášet připomínky k vhodnosti, nebo nevhodnosti stávající praxe – např. požadovat vyměnit „obyčejné“ zákazové značky za značky „zónové“ apod.

D.3 Únosnost mostů – přechodné dopravní značení umožňující jejich dočasné vyšší zatížení

Na základě informací od policie i magistrátu považuji za prokázané, že převoz hlušiny se neděje ve zvláštním režimu užívání pozemních komunikací, ale v režimu obecného užívání. Je tomu tak proto, že vozidla, která hlušinu převážejí, nejsou takových rozměrů a hmotnosti, že by vyžadovala povolení zvláštního užívání. Případné nedodržení dovolené hmotnosti, které zjistila policie, by mělo být na základě oznámení policie předmětem přestupkových řízení.

Dále je nepochybné, že tato vozidla jsou však výrazně (až násobně) těžší, než dovoluje stálé dopravní značení umístěné na mostech v Paskově, po kterých vozidla jezdí. Otázkou k posouzení tak bylo, zda povolení přechodného dopravního značení opatřením obecné povahy vydané magistrátem bylo vydáno v souladu se zákonem.

Zákonný rámec pro vydávání opatření obecné povahy o dopravním značení je kusý. Je zakotven v § 77 a 78 zákona o silničním provozu. Podle těchto ustanovení jsou úřady povinny při stanovení dopravního značení postupovat tak, aby dopravní značení představovalo ucelený systém a aby bylo použito jen v případě, že to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.⁶ Stanovení dopravního značení se děje zpravidla opatřením obecné povahy a jeho návrh musejí úřady projednat s dotčeným orgánem (policíí).⁷

Opatření obecné povahy vydané magistrátem postrádalo řádné odůvodnění. Nebylo z něj vůbec patrné, z jakého důvodu úřad přistoupil ke změně dopravního značení. Důvodem přitom není obdržení žádosti státního podniku. Již výše jsem citoval judikaturu správních soudů, která potvrzuje, že schvalování dopravního značení se děje z moci úřední a podání

6 Ustanovení § 78 odst. 1: „Dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace musí tvořit ucelený systém.“

Ustanovení § 78 odst. 2: „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.“

7 Ustanovení § 77 zákona o silničním provozu.



příslušnému úřadu je tak třeba vnímat jako pouhý podnět. Důvody, které úřad vedly k aktivitě a změně dopravního značení, tak musejí být řádně vysvětleny v odůvodnění. Patří mezi ně porovnávání různých dotčených zájmů – zde zájem podnikatele⁸ oproti zájmu občanů města Paskov, zájmu kraje jako vlastníka dotčených silnic a mostů apod. Úřad musí povést test proporcionality.

Nutnost uvést v odůvodnění důvody přijaté úpravy (aby vůbec bylo možné hovořit o odůvodnění) zdůraznil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 10 As 163/2019-48, ze dne 10. 2. 2020.⁹ Soudem řešený případ se týkal skutkově jiné věci, ale závěry soudu o obsahových náležitostech odůvodnění jsou plně přenositelné. Úřad rozhodující o dopravním značení, které mění pravidla chování řidičů, musí vysvětlit, proč přijal řešení, které přijal, jaké byly jiné možnosti, které bral v úvahu, a proč zvolená varianta je podle něj nejlepší – nejšetrnější k dotčeným zájmům.

Oceňuji proto, že krajský úřad opatření obecné povahy zrušil. Tím došlo ke zrušení úředního oprávnění k pojíždění mostů vozidly těžšími, než dovoluje stálé dopravní značení. K možnému budoucímu vývoji viz níže část E.1 zprávy.

D.4 Námitka porušování pravidel provozu řidiči

Stěžovatelka namítá, že úřady přenášejí odpovědnost na řidiče, resp. že svá špatná rozhodnutí maskují tím, že jsou to řidiči, kdo porušují předpisy. Úřady nedostatky nevidí

8 Není přitom důležité, že se jedná o státní podnik.

9 V nynější věci neobsahovalo stanovení přechodné úpravy provozu „stručné“ odůvodnění, jak namítá stěžovatel. **Stručně byl popsán pouze cíl úpravy** (zabezpečení přiměřeného nočního provozu v ulici D. a jejím okolí), ale **nebyly ani krátce uvedeny důvody, proč byla zvolena právě tato varianta** (a proč nejsou výhrady vznesené policií podstatné). Není pravda, že by městský soud vyžadoval odůvodnění „jako u územního plánu“ – jen **očekával, že se dozví, proč (na základě jakých úvah) bylo napadené opatření přijato, aby mohl zkoumat, zda se tak stalo způsobem šetrným k dotčeným osobám**. Není zřejmé, proč by u přechodné úpravy provozu měly být zákonné podmínky vyvratitelnými domněnkami, jak stěžovatel navrhuje. Na orgány veřejné moci, které jsou k výkonu svých pravomocí vybaveny potřebnými prostředky (osobními i materiálními), jsou právem kladeny větší nároky než na jednotlivce. Je proto správné vyžadovat po veřejné moci, aby zdůvodnila své kroky v okamžiku, kdy je činí. Naopak by se neměl automaticky předpokládat soulad těchto kroků se zákonem a nemělo by se nechávat na soukromnících, aby jako první stavěli výslovné argumenty proti faktickým postupům veřejné moci, doprovázeným jen mlčením.

Analogie, které stěžovatel uvádí a v nichž se podle něj důvod přechodné úpravy překrývá s cílem (výkopové práce, čištění komunikace, konání maratonu), podle soudu nejsou vhodné. Buď jde o činnosti, které je třeba vykonat právě v daném místě, a nikde jinde (pokud by se ale někde dlouhodobě kopalo **a bylo by možných více objížděných tras, už není tak banální otázka, jakou trasu vybrat, protože zde mohou vstupovat do úvahy různé faktory a zvolená řešení mohou mít různý dopad na obyvatele**), nebo se dopravní opatření přijímají v souvislosti s velmi časově omezenou a dlouho plánovanou akcí celoměstského významu.

Různí obyvatelé jistě mají různé představy o tom, jak má být upraven provoz v ulicích, kde bydlí, a to právě třeba v souvislosti s velkými sportovními (či obecně veřejnými) událostmi, které mohou být vnímány i jako kontroverzní. Je možné **teoreticky spekulovat nad tím, jak pečlivě má být zdůvodňován výběr konkrétních ulic a míra dopravních omezení při takovýchto akcích**. To ale popravdě není úkolem soudu, určitě ne v této věci. Zde byla věc vlastně právně jasná a jednoduchá, protože **stěžovatel svůj postup nezdůvodnil nijak**, i když naplánoval omezení opakované (byť nedlouhé). Až v řízení před soudem stěžovatel zdůraznil, že šlo o testovací úpravu, která měla městu usnadnit další úvahy, jak naložit s dopravním provozem v turisticky nejpopulárnějších nočních ulicích Prahy. Tato užitečná **informace se ale měla promítnout již do vlastního opatření obecné povahy, ideálně spolu se stručným popisem toho, které varianty řešení ještě přicházely v úvahu a zda je stěžovatel plánuje vyzkoušet v další fázi testování**. Takové odůvodnění by bylo nejlepší prevencí proti soudním sporům.



v nastavení pravidel (povolení průjezdu vozidel), ale v jednání konkrétních osob (objíždění cyklistů, dávání přednosti, dodržování rychlosti apod.).

K tomuto tématu podotýkám, že reálná bezpečnost silničního provozu je vždy výsledkem kombinace nastavení dopravních pravidel a chování řidičů. Jestliže tedy úřady uvádějí, že nebezpečnost provozu způsobují řidiči, pokud nedodržují rychlost, nastavený způsob pojezdu mostů apod., pak v tom mají zčásti pravdu. Na druhou stranu však nelze při stanovení dopravního značení spoléhat jen na vzorné chování řidičů. Úřad musí brát v potaz i jejich rizikové chování. Pokud tedy v šetřeném případě magistrát díky navýšení hmotnostní únosnosti mostů v Paskově vpustil do tohoto území dopravu, která zde za normálních okolností není, a navíc se jedná o velmi intenzivní nákladní dopravu (cca 100–130 vozidel denně), pak měl s ohledem na místní poměry (chybějící chodníky, šíře vozovky, zatáčky, křižovatky apod.) např. trvat na monitoringu průjezdu kamerami nebo na regulaci dopravy semaforey apod. Nelze odhlédnout od toho, že ke změně dopravního značení došlo z důvodu soukromého podnikatelského záměru. Je proto zejména na žadateli, aby splnil přísné požadavky úřadů na bezpečnost dopravy tak, aby jeho záměr sice mohl být realizován, ale za co nejmenších dopadů na místní obyvatele, na bezpečnost účastníků provozu, na ničení majetku (silnic, mostů, domů podél komunikací atd.).

D.5 Jiná rizika (oblast zatáček v kopci na Řepiště)

Stěžovatelka do svých námitek zařadila i stížnost na umožnění průjezdu nákladních vozidel složitým terénem z Paskova do Řepiště. Doplnila fotografie převráceného nákladního vozidla, fotografie rozjetých krajnic, fotky kamionu, který prostor zablokoval, když nevyjel zatáčku, mapu aktivních oblastí, kde hrozí sesuvy půdy.

K tomuto tématu sděluji, že mám sice pochopení pro to, že stěžovatelka se snaží zjistit a uplatnit všechny důvody, pro které by přes Paskov neměla jezdit vozidla s důlní hlušinou, ale s předmětem mého šetření tato otázka nesouvisí. Na tomto úseku silnice není žádná stálá místní úprava provozu, která by omezovala obecné užívání (např. stanovením maximální hmotnosti vozidel atd.) a která by byla v souvislosti s převozem hlušiny změněna. Jezdit zde proto mohla a mohou všechna vozidla (s výjimkou zákazu tranzitu – pouhého průjezdu).

Doplňuji, že policie se i těmito námitkami stěžovatelky začala zabývat a správu silnic požádala o provedení bezpečnostní inspekce a případné navržení konkrétních opatření. Není proto vyloučeno, že i zde dojde k nějaké úpravě – k dopravnímu omezení nebo ke stavebním úpravám.

E. Informace o dalším postupu

E.1 Nové projednání navýšení únosnosti mostů

Opatření obecné povahy, kterým bylo umožněno přejíždět mosty v Paskově i vysokohmotnostními vozidly, bylo krajským úřadem zrušeno. Následkem by tak mělo být odstranění přechodného dopravního značení a ukončení tohoto provozu, protože dopravní značení ztratilo zákonný podklad ke svému umístění.



Pokud magistrát přistoupí k opětovnému vydání opatření obecné povahy, bude je muset tentokrát řádně odůvodnit – bude muset zmínit, na jakých úvahách své rozhodnutí vystavěl. Správa silnic by v procesu měla uplatňovat své zájmy – s úpravou souhlasit pouze za předpokladu, že bude mít jistotu, že mosty jsou z bezpečnostního hlediska schopny takovou dopravu unést. Stěžovatelka totiž namítá, že změna v únosnosti mostů byla provedena pouhým matematickým přepočtem, a nikoli na základě zjištění skutečného stavu mostů – byla to až ona, kdo vstoupil do koryta vodních toků, osekával rostliny a obnažil praskliny v mostních pilířích. Zůstává tak nevyjasněno, zda matematický přepočet je dostatečným podkladem. Pochybuji o tom již z toho důvodu, že na mostech byla již dříve stanovena omezující opatření (omezena hmotnost vozidel), a důvody tohoto omezení zřejmě nezmizely – jinak by došlo k úplnému odstranění omezujícího značení, a nikoli jen k jeho dočasné změně. Je zejména na správě silnic, aby u magistrátu hájila tyto zájmy – je její povinností zajistit bezpečnost mostů ve vlastnictví kraje. Je také na ní, ve spolupráci s policií, aby případně navrhla úpravy (dopravní značení) z důvodu nedostatečné šíře silnic, morfologie terénu mezi Paskovem a Řepištem apod.

Dojde-li k opětovnému projednávání opatření obecné povahy, bude na magistrátu, aby zhotovitele odborného posudku konfrontoval s otázkou, jak únosnost mostů posuzoval – zda vycházel z aktuální reálné situace a jak ji ověřil. Výsledky odborného posouzení jsou totiž odpovědností vyhotovitele posudku, ale správní orgán má právo ověřovat, ze kterých skutečností odborník vycházel. Má-li úřad pochybnosti, může využít možnost provedení důkazu znaleckým posudkem.

Dále doplňuji, že pokud magistrát znovu povolí změny v dopravním značení, které vpustí intenzivní nákladní dopravu do Paskova, měl by úpravy povolit tak, aby minimalizoval bezpečnostní rizika. Tento zájem pak v procesu schvalování opatření obecné povahy hájí zejména policie. Je i v jejím zájmu, aby riziková místa byla např. osazena semaforey nebo kamerami apod. Nahodilé, byť třeba i časté, kontroly policie na místě nemohou být dostatečně účinné. O probíhající kontrole policie se řidiči okamžitě navzájem informují a přizpůsobí tomu své jednání. Výsledky kontroly policie potom nemohou odpovídat realitě. Znovu připomínám, že úprava provozu v tomto případě není vyvolána veřejným zájmem nebo nějakou vyšší mocí (např. havárií na jiné trase), ale soukromým zájmem podnikatele.

Městu Paskov doporučuji, aby v případném novém projednávání aktivně hájilo své zájmy a využívalo znalost místních poměrů k uplatňování cílených odůvodněných připomínek. Díky tomu, že převoz hlušiny již několik měsíců probíhá, město dobře zná jeho dopady, a může tak uplatňovat zcela konkrétní a důkazně podložené námitky.

K procesní stránce případného opětovného povolení přechodné úpravy provozu doplňuji, že podle § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu „*projedná příslušný správní orgán návrh stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu s dotčenými orgány. Pouze **hrozí-li nebezpečí z prodlení**, může příslušný správní orgán stanovit přechodnou úpravu provozu bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy.*“

Pod pojem nebezpečí z prodlení není, podle mého názoru, možné podřadit zájem podnikatele na nepřerušeni odvozu hlušiny.



E.2 Další námitky stěžovatelky

Stěžovatelka mi do spisu pravidelně zasílá nová doplnění týkající se aktuálního vývoje (její současná podání na úřady, jejich reakce), ale i podání vztahující se k vymístění tranzitu v roce 2018 – zasazuje tehdejší názory úřadů do souvislostí se současnou situací. Například upozorňuje na rozpory ve vyjádření policie. V případě vymístění tranzitu v roce 2018 policie zdůrazňovala vhodnost přesunu těžké nákladní dopravy na silnice vyšších tříd, nyní se však policie vyjadřuje v tom směru, že je vhodné těžká vozidla přepravující hlušinu přesunout na silnice nižších tříd (navíc nacházející se na poddolovaném území). Námitky stěžovatelky vnímám jako opodstatněné, minimálně v tom smyslu, že vyžadují, aby se tomuto rozporu úřady (magistrát a policie jako garant BESIP) věnovaly a vysvětlily jej.

V případném novém povolení přechodné úpravy provozu bude muset magistrát vysvětlit, ze kterého důvodu považuje trasu přes Paskov za bezpečnější a šetrnější než trasy jiné. Policie již ve svém vyjádření naznačila vlastní úvahy – existenci přechodů pro chodce na alternativních trasách atd. Je na ní a na magistrátu, aby poměřily: (1) zda je nebezpečnější zajistit, aby vozidla převážející hlušinu dala přednost chodcům na značených přechodech, nebo aby jezdila trasou, kde přechody ani chodníky nejsou, kde je problematický kopcovitý úsek s nedostatečnou šíří vozovky apod., nebo (2) zda je vhodnější, aby jezdila po trase bez chodníků s hmotnostním omezením na mostech, protože alternativní trasa vede územím s větší hustotou obyvatel. Pokud k novému schválení přechodné úpravy na mostech v Paskově nedojde, vozidla vozící hlušinu mají možnost bez nutnosti vyžádat si nějaké další povolení používat takovou trasu, na které není omezení tonáže. Taková situace by zřejmě problém přenesla na území města Frýdek-Místek, ale jak úřady poznamenaly, jedná se o obecné užívání komunikací, a proto pro ně není zapotřebí zvláštního povolení.

F. Ukončení šetření

Zprávu zasílám primátorovi města Frýdek-Místek, řediteli Policie České republiky – Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, řediteli Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a stěžovateli. Protože zjištěné pochybení (nezákonnost vydaného opatření obecné povahy) bylo v průběhu mého šetření odstraněno, své šetření současně uzavírám.

Zprávu zasílám na vědomí rovněž starostovi města Paskov a Správě silnic Moravskoslezského kraje, které jsem v průběhu šetření žádal o poskytnutí součinnosti.

Doplňuji, že předmětem mého nového šetření může být navazující činnost úřadů, úřední řešení dopravních přestupků apod.

Brno 5. dubna 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)