

Zpráva o šetření

ve věci postupu Městského úřadu v Říčanech při řešení dopravní situace v křižovatce silnic III/1015 a II/107 v obci Strančice

Na veřejného ochránce práv se dne 31. 3. 2013 obrátil Ing. Pavel Soukup s žádostí o prošetření postupu Městského úřadu v Říčanech při řešení dopravní situace v křižovatce silnic III/1015 a II/107 v obci Strančice, část obce Všechromy.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujal já, neboť veřejný ochránce práv využil své možnosti dané mu zákonem o veřejném ochránci práv¹ přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblast pozemních komunikací.

A - Předmět šetření

Stěžovatel se ve svém podnětu ochránci a v předchozích podnětech městskému úřadu domáhal stanovení místní úpravy provozu (dopravního značení), které mělo dle jeho názoru zvýšit bezpečnost křižovatky silnic III/1015 a II/107. Městský úřad v Říčanech tyto požadavky odmítl. Stěžovatel v podnětu ochránci poukazuje na rozpor v jednotlivých sděleních úřadu, když tento tvrdil, že v prostoru křižovatky nejsou evidovány žádné dopravní nehody, a poté co stěžovatel doložil opak, nijak nevysvětlil, proč navzdory této nové skutečnosti není stanovení požadovaného značení nutné, či vhodné.

Městský úřad v Říčanech jsem proto požádal o doložení jeho postupu, kterým v minulosti prověřoval bezpečnost a plynulost provozu v předmětné křižovatce, aby byl schopen ve smyslu zákona o silničním provozu² posoudit, zda je potřeba stanovit jinou místní úpravu provozu, než aktuálně existující, a zda v této záležitosti komunikoval s Policií České republiky. Cílem mého šetření bylo prověřit, zda se úřad problémem zabýval a zda jeho hodnocení okolností případu nebylo zjevně excesivní.

Již nyní je třeba poukázat na skutečnost, že úkolem veřejného ochránce práv je posuzovat zákonnost úředních postupů (včetně přezkoumávání úředních výkladů neurčitých právních pojmů obsažených v zákonech) a rovněž jejich souladnost s principy dobré správy. Stanovení, či nestanovení místní úpravy provozu (určitého dopravního značení) lze však málokdy hodnotit na základě ryze právních úvah v linii zákonná – nezákonná úprava provozu, neboť vzhledem k velmi obecné dikci zákona (viz níže) se většinou jedná o neprávní odborné úvahy z oblasti dopravního inženýrství. V rámci tohoto typu kauz tak mohu jako právník a z hlediska dopravního

¹ Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

inženýrství pouhý laik posoudit pouze to, zda přijaté řešení (jímž je v tomto konkrétním případě neučinění žádných opatření) není zjevně nerozumné, je podepřeno smysluplným vysvětlením, je výsledkem zapojení příslušných orgánů apod.

Při vědomí těchto omezení jsem ve věci zahájil šetření³ a požádal Městský úřad v Říčanech (dále jen „městský úřad“) o stanovisko. Dne 11. 7. 2013 jsem obdržel jeho vyjádření včetně kopie příslušné dokumentace. O součinnost jsem požádal rovněž Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, Územní odbor Praha venkov – JIH, dopravní inspektorát sídlící v Mnichovicích (dále jen „policie“), a konečně rovněž obec Strančice, na jejímž území se křižovatka nachází. Vyjádření policie jsem obdržel dne 4. 7. 2013, obec Strančice se nevyjádřila.

B - Skutková zjištění

Stěžovatel je předsedou osadního výboru⁴ části obce Strančice, která nese název Všechnomy. Tento výbor inicioval u Zastupitelstva obce Strančice postup, na jehož základě došlo ke vznesení požadavku obce Strančice na stanovení dopravního značení na předmětnou křižovatku dvou krajských silnic, a to v podobě:

- doplnění vodorovného značení V4 „vodící čára“ (přerušovaná krajnice),
- retroreflexivní zvýraznění již existující svislé dopravní značky P4 „dej přednost v jízdě“ a její zvýraznění na vozovce,
- doplnění svislé dopravní značky A 22 „jiné nebezpečí“ s upozorněním na „místo častých dopravních nehod“.

Na tento požadavek reagoval městský úřad sdělením obci Strančice ze dne 28. 6. 2012, v němž uvedl, že v několika posledních letech policie neevidovala v této křižovatce žádnou dopravní nehodu, a proto není žádná změna místní úpravy nutná.

Obec Strančice s městským úřadem dále již nekomunikovala a v komunikaci pokračoval pouze stěžovatel. V další korespondenci se stěžovatelem úřad setrval na svém stanovisku, přestože stěžovatel uváděl, že nehody jsou v místě křižovatky dle zkušenosti místních obyvatel běžné a předložil vyjádření policie vyvracející závěr městského úřadu o neexistenci dopravních nehod v křižovatce.

Ve sdělení policie ze dne 18. 9. 2012, které stěžovatel obstaral a městskému úřadu předložil, je uvedeno, že policie od roku 2009 statisticky nesleduje dopravní nehody, u nichž nevznikne zákonná oznamovací povinnost, a to i tehdy je-li přesto na místo přivolána hlídka. V dalším sdělení policie ze dne 3. 11. 2012 je pak citována veřejně dostupná statistika nehodovosti, z níž vyplývá, že v křižovatce došlo v letech 2007 – 2012 k 18 nehodám (při nichž byly celkem 4 osoby lehce zraněny).

³ Ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Iniciativní a kontrolní orgán Zastupitelstva obce Strančice (zřízený dle ustanovení § 120 – 121 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů).

Posledním dopisem ze dne 29. 3. 2013, reagujícím na stěžovatelem předložená sdělení policie, sdělil městský úřad stěžovateli, že nebyly předloženy žádné nové podklady, a z tohoto důvodu setrvává na svém stanovisku.

Z vyjádření policie ochránci ze dne 2. 7. 2013 jsem zjistil, že policie opakovaně upozorňovala správce komunikace spíše na špatný a technicky nevyhovující povrch silnice III/1015, než na nevhodné, či nedostatečné dopravní značení. K obnově povrchu došlo v květnu tohoto roku. Policie rovněž potvrdila, že městský úřad se bezpečnostní situací na křižovatce zabýval a s policií věc konzultoval. Policie doporučuje pouze realizaci vodorovného dopravního značení V4 „vodící čáry“ a V5 „příčná čára souvislá“, která vymezení hranice křižovatky. To však dosud nebylo provedeno.

Městský úřad ve svém vyjádření ochránci ze dne 11. 7. 2013 nejprve poukázal na dřívější vývoj ohledně právního režimu křižovatky a upozornil, že od roku 2009 panují v místě nové podmínky, neboť byl přemístěn začátek označení obce tak, že se nyní křižovatka nalézá v obvodu obce. Namísto nejvyšší povolené rychlosti 90 km/h došlo tímto opatřením ke snížení nejvyšší povolené rychlosti na 50 km/h.

Uvedl, že podnět obce Strančice ke stanovení výše popsaného dopravního značení byl projednán s policií a správcem komunikace, přičemž všechny dotčené subjekty se shodly, že není třeba dopravní značení na křižovatce zvýrazňovat. Vycházely přitom rovněž z toho, že v letech 2010 – 2011 neevidovala policie žádnou dopravní nehodu. V tomto duchu pak úřad vyrozuměl obec Strančice. Informace o absenci evidovaných dopravních nehod v tomto vyrozumění se vztahovala právě k období 2010 – 2011 (byť to v něm není výslovně napsáno).

Městský úřad ověřoval nehodovost rovněž na internetových stránkách www.jdvm.cz, které jsou aktualizovány ve spolupráci s policií. Zde uvedené informace se skutečně shodují s informacemi poskytnutými stěžovatelem. V rozmezí let 2007 – 2012 se na křižovatce odehrálo 18 dopravních nehod. Údaje o počtu nehod tedy nejsou v rozporu, neboť každý údaj se vztahuje k jinému období, a úřad tyto jednotlivé údaje samy o sobě nerozporuje.

Za zásadní argument ovšem městský úřad považuje skutečnost, že od roku 2009, kdy došlo k výše popsanému snížení nejvyšší povolené rychlosti v křižovatce, se v místě odehrály pouze dvě policií evidované dopravní nehody, přičemž pouze jedna z nich měla za příčinu nedání přednosti v jízdě. Křižovatkou přitom projede denně více než 7,5 tisíce vozidel. Z toho úřad usuzuje, že v dané lokalitě nedochází k velkému množství dopravních nehod.

K vodorovnému značení vodících čar městský úřad sdělil, že k obnově povrchu správcem došlo teprve v květnu tohoto roku a značení bude doplněno po nezbytně nutné době potřebné ke kvalitnímu vyznačení.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránce

Právní úprava je v tomto případě obsažena zejména v zákoně o silničním provozu,⁵ přičemž stanovování dopravního značení se materiálně věnuje pouze jeho § 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.“*

Citované ustanovení obsahuje jednak neurčitý právní pojem „bezpečnost a plynulost provozu“, s nímž celý zákon opakovaně pracuje, a dále pak navíc slovo „nezbytně“, které dává správním úřadům poměrně široké pole správního uvážení. Právě pro podřazení určité konkrétní situace pod pojem „bezpečného a plynulého provozu“ a ke zvažování nezbytnosti konkrétního dopravního značení je povětšinou třeba odborné znalosti z oboru dopravního inženýrství.

Tyto odborné znalosti by měly být dostupné právě úřadům stanovujícím dopravní značení a policii (dopravním inspektorátům), přičemž ve složitějších případech je možné zapojení externích odborných subjektů.

V šetřeném případě se všechny subjekty shodly, že požadované dopravní značení v podobě retroreflexivního zvýraznění existující svíslé dopravní značky P4 „dej přednost v jízdě“, její zvýraznění na vozovce a doplnění svíslé dopravní značky A 22 „jiné nebezpečí“ s upozorněním na „místo častých dopravních nehod“ není nezbytné. Úřad stanovující dopravní značení (Městský úřad v Říčanech) nesoucí za stanovování dopravního značení konečnou odpovědnost pak dle mého názoru přijatelně vysvětlil, že k tomuto závěru ho vedl zejména pokles nehodovosti a vyjasnil skutkové rozpory ohledně počtu nehod.⁶

JUDr. Pavel Varvařovský stejně jako jeho předchůdce JUDr. Otakar Motejl vždy zastávali spíše restriktivnější přístup k množství stanoveného a osazeného dopravního značení. K tomuto pojetí se obecně rovněž přikláním, neboť přemíra dopravního značení má spíše opačný dopad než ten očekávaný, když nadužíváním značení dochází k devalvaci významu dopravního značení.

Z dosud shromážděných a mně dostupných informací nelze konstatovat, že by předmětná křižovatka byla nebezpečnější než stovky jiných podobných křižovatek v rámci celé republiky. Osobně se domnívám, že užití značky upozorňující na místo častých dopravních nehod by mělo být skutečně výjimečné a má své místo v lokalitách nehod se závažnými následky (obvykle smrtelnými), případně v lokalitách statisticky velmi velkého počtu nehod. Samotné zvýraznění značek přednosti v jízdě pak technické podmínky TP 65 doporučují pouze v odůvodněných případech, aby nedocházelo k nadměrnému užívání a snižování jeho vážnosti a účinků (čl. 3.4.5),

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

⁶ Přestože počet nehod není díky stávající zákoné úpravě, která neukládá v lehčích případech povinnost přivolat policii, přesně zjistitelný, lze patrně vycházet z počtů policíí evidovaných závažnějších dopravních nehod doplněných o údaje veřejně dostupné statistiky (www.idvm.cz).

tedy opět v duchu výše popsaných zásad. Jen obtížně proto mohu považovat jednání městského úřadu v daném případě za nezákonné, či jsoucí v rozporu s principy dobré správy.

Konečně lze rovněž poukázat na otázku financování dopravního značení, které obvykle zabezpečuje vlastník komunikace. Obecně se domnívám, že sice existují situace, v nichž by úřad stanovující značení mohl vlastníku stanovit (a implicitně tak uložit financovat) osazení určité místní úpravy provozu i proti jeho vůli, nicméně to jistě není tento případ, v němž jde o spor o pouhé zvýraznění určitého již existujícího pravidla provozu a případné upozornění na možnou dopravní nehodu v prostoru, v němž lze o jeho nezbytnosti pochybovat.

D - Závěry

Tato zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky a právní závěry, k nimž jsem v průběhu šetření došel.

Své šetření končím závěrem,⁷ že jsem v postupu Městského úřadu v Říčanech nezjistil porušení právních předpisů či jiná pochybení.

Podle zákona o veřejném ochránci práv vyrozumívám úřad, policii a stěžovatele o ukončení šetření. Závěrem bych rád podotkl, že očekávám, že vodorovné dopravní značení vodících čar bude na místě zhotoveno v dohledné době, přičemž věřím, že městský úřad tuto dílčí otázku sám úspěšně dořeší.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

⁷ Ustanovení § 17 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.