

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### I.

#### Obecná část

#### A) Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

##### 1. Důvod předložení a cíle

###### 1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

###### 1.2 Definice problému

Předkládaný návrh řeší zejména výstupy a úkoly vzešlé z usnesení vlády ČR č. 634 ze dne 24. srpna 2011, kterým vláda vzala na vědomí doporučení Veřejného ochránce práv ve věci změn zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Návrh rovněž reaguje na usnesení vlády č. 949 ze dne 21. prosince 2011 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Prostřednictvím tohoto usnesení byl ministru dopravy (vedle dalších v usnesení zmíněných ministrů) stanoven úkol zpracovat a vládě do 30. listopadu 2012 předložit návrhy změn příslušných právních předpisů upravujících podmínky připojování ke stavbám veřejné infrastruktury a podmínky zřizování staveb v ochranných pásmech veřejné infrastruktury.

Dále byla identifikována nutnost reagovat na požadavky aplikační praxe v některých dílčích oblastech.

Návrh tak řeší zejména následující okruhy zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“):

- Ochrana veřejně přístupných účelových komunikací
- Nakládání s odtaženými motorovými vozidly, resp. jejich vraky
- Křížení pozemních komunikací s dráhami
- Pravomoci obecních úřadů na úseku státní správy podle zákona o pozemních komunikacích
- Změny v pojetí a tomu odpovídajícího vymezení kategorií a tříd dálnic a silnic

Součástí návrhu je rovněž dílčí novela zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), která navazuje na změny provedené v zákoně o pozemních komunikacích v oblasti kategorizace dálnic a silnic.

###### 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

###### 1.3.1 Popis stávající právní úpravy v oblasti ochrany veřejně přístupných účelových komunikací

Zákon o pozemních komunikacích obsahuje řadu ustanovení směřujících k ochraně samotných pozemních komunikací a jejich technického stavu. K zajištění tohoto cíle upravuje v § 19 pravidla chování a činnosti na pozemních komunikacích při jejich obecném užívání. Porušení stanovených povinností je pak sankcionováno podle skutkových podstat přestupků fyzických osob a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob upravených v § 42a a § 42b. Do tohoto režimu ochrany však nejsou zahrnuty účelové komunikace, a to ani veřejně přístupné. Zejména tedy jejich znečištění či poškození, resp. úplné zničení, není možné podle současné právní úpravy zákona o pozemních komunikacích postihnout.

### **1.3.2 Popis stávající právní úpravy nakládání s odtaženými motorovými vozidly resp. jejich vraky**

Tato oblast úpravy se zaměřuje na dva problematické instituty stávajícího znění § 19 zákona o pozemních komunikacích. V první řadě jde o porušení povinnosti stanovené v § 19 odst. 2 písm. g) zákona o pozemních komunikacích, tzn. zákaz odstavovat na pozemních komunikacích silniční vozidlo, které je trvale technicky nezpůsobilé k provozu a není opatřeno státní poznávací značkou, nebo které je zjevně trvale technicky nezpůsobilé k provozu (dále jen „vrak“). V takovém případě vlastník pozemní komunikace vyzve vlastníka vraku k jeho odstranění, a neučiní-li tak ve lhůtě dvou měsíců, odstraní a zlikviduje vrak vlastník komunikace na náklady vlastníka vraku, případně na své náklady nelze-li vlastníka vraku zjistit.

Druhým institutem je způsob realizace dočasného zákazu stání vozidel na pozemní komunikaci nebo její části z důvodu veřejného zájmu, k čemuž je oprávněn silniční správní úřad. Tyto situace jsou jak plánované (zejména tzv. blokové čištění), tak neplánované či plánované jen ve velice krátkém předstihu (havárie plynu, státní návštěvy, atd.). V případě neuposlechnutí tohoto zákazu je pak vlastník příslušné komunikace oprávněn odstranit silniční vozidlo na náklady jeho provozovatele, pokud provozovatel silničního vozidla neprokáže závažné důvody, které mu znemožnily, aby silniční vozidlo odstranil včas sám.

Právní úprava těchto situací se v praxi jeví jako mezerovitá a nedostatečná, zejména co do nakládání s odtaženými vozidly. Úpravě je vytýkána zejména nemožnost odtažená vozidla v některých případech prodat a výtěžek použít na úhradu vzniklých nákladů. Judikatura ze strohé úpravy dále dovozuje, že po uplynutí veřejného zájmu na dočasném zákazu stání vozidel je vlastník pozemní komunikace mj. povinen případná mezitím odtažená vozidla opět vrátit na původní místo. Takový přístup je zejména ve větších městech prakticky nerealizovatelný nebo spojený s příliš vysokými náklady.

### **1.3.3 Popis stávající právní úpravy křížení pozemních komunikací s drahami**

Tuto otázku upravuje § 37 zákona o pozemních komunikacích, a to opět poměrně kusým způsobem. Preferovaným řešením je mimoúrovňové křížení pozemních komunikací s drahami, úrovňové křížení lze zřídit jen v některých případech, a to na dráhách malého dopravního významu na základě povolení silničního správního úřadu se souhlasem drážního správního úřadu a příslušného orgánu Policie České republiky. Toto ustanovení se vztahuje na úpravu pouze v souvislosti s úrovňovým křížením silnice a místní komunikace s dráhou, ostatní kategorie pozemních komunikací nejsou v tomto ustanovení explicitně uvedeny, což přináší v praxi mnohé potíže zejména v případech křížení dráhy s veřejně přístupnou účelovou komunikací. Dostatečně není popsán ani samotný proces povolování takovýchto přejezdů, podmínky povolení směřující zejména k zajištění bezpečnosti provozu na těchto přejezdech, atd. Problémy pak vyvstávají i v souvislosti s právním režimem zániku úrovňových křížení účelové komunikace s dráhou. V úvahu přichází aplikace obecných předpisů o stavebním

řízení, kdy ovšem v praxi může docházet k nejasnostem v příslušnosti správních orgánů a kompetenčním konfliktům.

#### **1.3.4 Popis stávající právní úpravy pravomoci obecních úřadů na úseku státní správy podle zákona o pozemních komunikacích**

Podle § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích přísluší obcím několik pravomocí, z nichž nejnáročnější se jeví pravomoc podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona, tedy působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací. Tato působnost zahrnuje rozličnou škálu činností, mj. se jedná o rozhodování o připojování či naopak zrušení těchto komunikací, rozhodování o omezení obecného užívání či povolení zvláštního užívání, vydávání povolení ke zřízení reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu daných komunikací, apod. Podle doporučení Veřejného ochránce práv se výkon této působnosti jeví mnohdy jako složitý a náročný, nepřiměřený k povaze obcí tzv. jedničkového typu. Svě závěry dokládá stovkami podnětů a zkušeností se správním řízením v těchto otázkách.

Nejpalčivěji se projevuje deficit stávající právní úpravy u obcí tzv. jedničkového typu ve výkonu pravomocí vyplývajících právě z postavení silničního správního úřadu. Předně lze poukázat již na případy rozhodování o samotné existenci účelové komunikaci, kdy ze zákona o pozemních komunikacích přísluší takovéto rozhodnutí, resp. vedení řízení o něm právě („jedničkovým“) obcím. Vzhledem k tomu, že se jedná o relativně dosti náročnou právní otázku, je pak rozhodování či již vedení samotného správního řízení v dané věci pro představitele obcí ve většině případů fakticky nepřekonatelným problémem. Z toho pak následně vyplývají věcné i právní chyby, které je případně nutné složitým způsobem zhojovat.

Na první pohled je pak možno spatřovat ve svěření určitých pravomocí obecním úřadům jedničkových obcí snahu o přiblížení státní správy co nejbližší občanovi. Ve světle stávající úpravy však paradoxně dochází k situacím spíše opačným, a to zejména z – již výše zmíněného – důvodu faktického nezvládnutí výkonu dané agendy na těchto úřadech. Určitá rozhodnutí obecních úřadů vyplývajících z postavení silničního správního úřadu jsou spojena s vydáním navazujícího rozhodnutí (např. osazení veřejně přístupné či místní komunikaci ve správním obvodu odpovídajícím dopravním značením), které však vydává obecní úřad obce „trojkové“. Ani z pohledu občana – žadatele tedy není možné shledávat stávající právní úpravu jako úpravu založenou na principu co nejširší centralizace, resp. koncentrace agendy na jednom typu úřadu.

Aplikační praxe však signalizuje, že ani výkon zákonem založené působnosti obcí ve věcech místních komunikací nelze hodnotit uspokojivě. Ve většině případů jsou místní komunikace ve vlastnictví daných obcí, což je především důvodem, proč se zdá být situace oproti veřejně přístupným komunikacím méně problematická. Obce totiž mnohá správní řízení ohledně uzavírek, objízdek apod. prakticky vůbec nevedou a danou věc řeší pouze „fakticky“ z pozice vlastníka místní komunikace, popř. pouze s pomocí institutů místních poplatků.

#### **1.3.5 Popis stávajícího pojetí dálnic a silnic podle zákona o pozemních komunikacích**

V České republice existují v současnosti dva typy pozemních komunikací, které jsou určeny pro rychlou dálkovou dopravu, na nichž je nejvyšší dovolená rychlost zpravidla 130 km/h a které jsou laickou veřejností vnímány jako komunikace tvořící dálniční síť. Z pohledu zákona o pozemních komunikacích se jedná o dálnice a rychlostní silnice. Toto rozdělení klade důraz spíše na stavebně technické parametry daných pozemních komunikací. K tomu však přistupuje i úprava zakotvená v zákoně o silničním provozu, která – jak vyplývá ze samotného názvu zákona – zohledňuje především otázku bezpečnosti a plynulosti provozu na daných

pozemních komunikacích. Zákon o silničním provozu užívá do jisté míry odlišnou terminologii než zákon o pozemních komunikacích. Z pohledu označování pozemních komunikací se zvláštní obecnou úpravou provozu rozlišuje zákon o silničním provozu dopravní značky „dálnice“ a „silnice pro motorová vozidla“ s tím, že obě dopravní značky znamenají z hlediska platných právních předpisů pro provoz na pozemní komunikaci to samé. Jako nejproblematictější bod stávající právní úpravy je předkladatelem novely vnímán pojem „rychlostní silnice“. Z hlediska systematiky třídění pozemních komunikací se nejedná ani o samostatnou kategorii, a dokonce ani o samostatnou třídu pozemní komunikace. Platné znění výslovně stanoví, že rychlostní silnicí se rozumí „silnice I. třídy vystavěná jako rychlostní“ s tím, že takováto silnice má obdobné stavebně technické vybavení jako dálnice, je určena pro rychlou dopravu a je přístupná pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší dovolená rychlost není nižší, než stanoví zvláštní právní předpis. De facto se tedy jedná o obdobu dálnice, což v praxi podpořilo i znění navazujících podzákoných a technických předpisů. Na roveň dálnice staví rychlostní silnici zákon prakticky ve všech ustanoveních, a to i z pohledu příslušnosti správních úřadů.

V praxi činí největší obtíže dvě skutečnosti: Absence jakéhokoliv správního rozhodnutí o změně zatřídění silnice I. třídy na rychlostní silnici a faktická a dle mnoha názorů nežádoucí provázanost stavebního pojmu rychlostní silnice s provozním pojmem silnice pro motorová vozidla, neboť toto označení je prakticky jedinou možností jak viditelně odlišit rychlostní silnici od jiné silnice I. třídy. V posledních letech významně přibývá počet úseků silnic I. třídy, které jsou vybudovány jako čtyřpruhové se směrově oddělenými jízdními pásy a je technicky možné na nich umožnit jízdu rychlostí vyšší než 90 km/h, není však žádoucí je zařadit do sítě rychlostních silnic, a tím změnit vybrané právní aspekty těchto komunikací, mezi něž patří příslušnost silničního správního úřadu, speciálního stavebního úřadu a úřadu stanovujícího dopravního značení nebo šířka ochranného pásma komunikace a další. Dle platných předpisů tedy neexistuje praktická možnost, jak plně využít potenciál již realizovaných, ale také mnoha k výstavbě připravovaných komunikací, aniž by zároveň došlo k výraznému zásahu do právního postavení jak úřadů, tak vlastníků nemovitostí v okolí těchto komunikací.

### **1.3.6 Popis stávající právní úpravy nejvyšších dovolených rychlostí na dálnicích a silnicích**

Zákon o pozemních komunikacích ve svém § 4 odst. 2 vymezuje přístup na dálnici tak, že dálnice je přístupná pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší dovolená rychlost není nižší, než stanoví zvláštní předpis. Obdobné vymezení provádí v § 5 odst. 3, kde je řečeno, že silnice I. třídy vystavěná jako rychlostní silnice je určena pro rychlou dopravu a je přístupná pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší dovolená rychlost není nižší, než stanoví zvláštní předpis. Tímto zvláštním právním předpisem se postupným legislativním vývojem stal (bez adekvátní úpravy znění příslušné poznámky pod čarou) zákon o silničním provozu. Ten stanoví nejvyšších dovolených rychlostí obsahuje ve svém § 18. Předně je zde řečeno, že řidič motorového vozidla o maximální přípustné hmotnosti nepřevyšující 3500 kg a autobusu smí jet mimo obec rychlostí nejvýše 90 km/h; na dálnici a silnici pro motorová vozidla rychlostí nejvýše 130 km/h. V tomto směru tedy zákonná úprava nečiní rozdíl mezi dálnicí a silnicí pro motorová vozidla.

### **1.4 Identifikace dotčených subjektů**

Dotčenými subjekty navrhované právní úpravy (pro účely hodnocení dopadů regulace) jsou zejména příslušné správní orgány v oblasti pozemních komunikací, tj. silniční správní

úřady, a dále uživatelé pozemních komunikací a do určité míry také vlastníci nemovitostí v ochranném pásmu pozemních komunikací.

### **1.5 Popis cílového stavu**

Cíle navrhované úpravy lze obecně shrnout jako odstranění nedostatků a zejména mezer v současné právní úpravě a zjednodušení a zefektivnění výkonu státní správy v oblasti pozemních komunikací. V jednotlivých otázkách lze pak cíle vymezit následovně:

#### **Ochrana veřejně přístupných účelových komunikací**

Cílem navrhované právní úpravy je odstranění neodůvodněné absence ochrany veřejně přístupných pozemních komunikací, zejména proti jejich znečišťování a poškozování. Je nutné stanovit pravidla užívání těchto pozemních komunikací a možnost sankcionování jejich porušení.

#### **Nakládání s odtaženými motorovými vozidly resp. jejich vraky**

Je nutné podrobněji stanovit postup při odstraňování vozidel či jejich vraků v nezbytných případech a zároveň jejich dalšího nakládání v případě, že se nepodaří zjistit vlastník vozidla nebo se o vozidlo nezajímá. Výsledný postup by měl být co nejjednodušší a neměl by znamenat výrazné náklady, které by pak musely být vymáhány nebo kryty z veřejných rozpočtů. Nezbytné je ovšem zachovat dostatečnou ochranu práv vlastníka, resp. provozovatele vozidla.

#### **Křížení pozemních komunikací s drahami**

Cílem navrhované právní úpravy je doplnění mezer v právní úpravě zejména co do vymezení pozemních komunikací, na které se má právní úprava vztahovat. Dále je nutné doplnit a zpřehlednit pravomoci v povolování úrovnových přejezdů a podmínky jejich povolování.

#### **Pravomoci obecních úřadů na úseku státní správy podle zákona o pozemních komunikacích**

V této oblasti je nezbytné důsledně vyhodnotit, jakým způsobem do budoucna vyřešit stávající neuspokojivý stav v oblasti výkonu zákonem svěřených pravomocí obcím, resp. obecním úřadům „jedničkových“ obcí. V tomto směru je zapotřebí zvážit, zda a případně v jakém rozsahu přenést stávající pravomoci na obce vyššího typu. Zároveň je však zapotřebí přistupovat obezřetně k právu územních samosprávných celků na správu vlastních záležitostí.

#### **Změny v kategorizaci dálnic a silnic a navazující úprava nejvyšších dovolených rychlostí v zákoně o silničním provozu**

Současné pojetí dálnic a rychlostních silnic oprávněně vzbuzuje mnohé otázky a nejasnosti, a to zejména u uživatelů pozemních komunikací, pro něž především jsou tyto komunikace budovány. Rychlostní silnice jsou dnes laickou veřejností vnímány jako dálnice. Platí zde obdobná pravidla provozu a rychlostní silnice není v zásadě na první pohled od dálnice rozeznatelná. Rozdíl mezi dálnicí a rychlostní silnicí prakticky neexistuje ani z pohledu výkonu státní správy a je minimální také z hlediska platných předpisů určujících technické parametry těchto pozemních komunikací.

Cílový stav spočívá v úpravě systematiky řazení pozemních komunikací v České republice, a to jak z hlediska dělby kompetencí jednotlivých správních úřadů, tak z hlediska kategorizace a zařídění jednotlivých tahů pozemních komunikací. Hlavním přínosem má být dosažení úspory při výstavbě dálnic a silnic I. třídy, přičemž novelizace bude promítnuta následně do navazujících podzákoných předpisů a technických norem. Předkládaná novela navrhuje sjednocení dálnic a rychlostních silnic v jedné kategorii pozemních komunikací, s využitím dělení kategorie dálnice na dvě třídy. Zároveň se předpokládá vyřazení některých tahů již existujících či plánovaných rychlostních silnic a jejich ponechání v kategorii silnice I. třídy s tím, že bude umožněno díky související novelizaci zákona o silničním provozu lépe využít jejich stavebně technický stav, aniž by muselo dojít k zásadní změně právního postavení správních úřadů či vlastníků nemovitostí v okolí těchto silnic.

U dálnic II. třídy je výslovně zaváděna možnost jejich etapové výstavby v polovičním profilu, tzn. že v první etapě dojde pouze k výstavbě a zprovoznění jednoho jízdního pásu ve dvoupruhovém popř. třípruhovém uspořádání v souladu s příslušnými ustanoveními technických norem s tím, že k dostavbě druhého jízdního pásu dojde až v závislosti na naplnění dopravní kapacity polovičního profilu. Z hlediska zařídění se však již bude jednat o dálnici a to včetně příslušnosti orgánů státní správy či šířky ochranného pásma dálnice, neboť je předpokládáno, že tyto skutečnosti by měly být dány primárně dopravním významem komunikace a jeho zařazením do transevropských sítí, a nikoliv pouze stavebně technickým uspořádáním.

V návaznosti na navrhované změny v kategorizaci pozemních komunikací a ponechání části stávajících rychlostních silnic v kategorii silnice I. třídy je navrhována změna ve stávající praxe osazování silnic značkami silnice pro motorová vozidla. Cílem je uvolnění dopravní značky silnice pro motorová vozidla pro pozemní komunikace, na kterých je žádoucí omezit nemotorový provoz a v návaznosti na tuto skutečnost upravit nejvyšší dovolenou rychlost bez nutnosti přestavět tyto komunikace ve finančně náročných dálničních parametrech. Nová právní úprava mění obecnou úpravu nejvyšší dovolené rychlosti na silnicích pro motorová vozidla na 110 km/h u směrově dělených komunikací, že u vyhovujících úseků silnic pro motorová vozidla bude možné místní úpravou provozu navýšit nejvyšší dovolenou rychlost až na 130 km/h (u směrově nedělených komunikací by maximální rychlost byla snížena prostřednictvím dopravního značení na 90 km/h). Tohoto kroku by mělo být využíváno převážně na úsecích, kde stavebně technické řešení dovoluje bezpečně touto rychlostí jezdit.

Pojem silnice pro motorová vozidla byl oficiálně poprvé použit v roce 1975 v rámci vydání vyhlášky federálního ministerstva vnitra, která umožnila označit vybrané silniční tahy dopravní značkou „Silnice pro motorová vozidla“. V roce 1978 byl zpracován Ústavem silničního hospodářství „Návrh rozsahu silnic pro motorová vozidla v ČSR“. Do sítě silnic pro motorová vozidla mohly být zařazeny silnice splňující tyto podmínky:

- Silnice je významným dopravním tahem propojujícím jádrová města regionálních sídelních aglomerací v ČSR, případně zabezpečujících jejich spojení se sousedními státy ve směru hlavních evropských silnic nebo s význačnými rekreačními oblastmi.
- Je možno zabezpečit vyhrazení silnice jen pro motorová vozidla s nejnižší konstrukční rychlostí 50 km/h.
- Není možné připustit dopravní obsluhu přilehlých pozemků či zástavby.
- Pro výhled je zařazení možné jen v uceleném úseku začínajícím nebo končícím vazbou na rychlostní komunikaci města nebo v dopravně významné křižovatce dálniční nebo silniční sítě, kde se podstatně mění charakter dopravy.

- Zařazena může být i silnice plnící funkci dálničního přivaděče.

Postupem času ovšem došlo k deformaci výše uvedených podmínek a nově budované rychlostní silnice se stále více začaly přibližovat charakterově dálnicím, a to jak stavebně technických uspořádáním, tak i nejvyšší dovolenou rychlostí. Na dálnicích a silnicích pro motorová vozidla platila až do roku 1997 nejvyšší dovolená rychlost 110 km/h. Zatímco tehdejší parametry dálnic byly nastaveny pro umožnění rychlosti vyšší (návrhová rychlost ve většině případů 120 km/h), návrhové parametry „silnic pro motorová vozidla“ byly v naprosté většině nastaveny na návrhovou rychlost 100 km/h. Ačkoliv návrhová rychlost a rychlost nejvyšší dovolená nemusí být nutně shodné, dochází v praxi (v návaznosti na české státní normy) k nastavení nejvyšší dovolené rychlosti zpravidla ve výši návrhové rychlosti + 10 km/h.

S příchodem legislativních změn v souvislosti se zavedením zpoplatnění sítě nadřazených komunikací v roce 1994 a úpravou nejvyšší dovolené rychlosti na dálnicích i silnicích pro motorová vozidla na 130 km/h v roce 1997 (vyhláška č. 223/1997 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška Federálního ministerstva vnitřní č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích (pravidla silničního provozu)) již bohužel nedošlo k důslednému vyhodnocení dopadů tohoto opatření a dopravně-bezpečnostní rizika byla dle názorů některých odborníků díky politickému rozhodnutí přehlížena.

Ačkoliv byly legislativní a stavebně technické rozdíly mezi dálnicemi a rychlostními silnicemi při tvorbě nových předpisů stále více stírány, stavebně technické uspořádání stávajících komunikací bylo upravováno pouze velmi pomalu a k adekvátnímu přizpůsobení stavebně technických parametrů došlo postupem času pouze u nově budovaných rychlostních silnic a k nápravě nedostatečného stavu stávajících rychlostních silnic dodnes i po patnácti letech existence limitu 130 km/h nebylo dosud přistoupeno. V kontrastu ke starším úsekům rychlostních silnic jsou současné minimální požadavky na nově budované rychlostní silnice na úrovni, která běžně odpovídá ve valné části Evropy základním požadavkům, jež jsou kladeny na nové dálnice, což je v současné ekonomické situaci již nadále neudržitelné. Předkládaný návrh tak představuje z velké části návrat k dřívějšímu pojetí silnic pro motorová vozidla tak, jak bylo představeno již v 70. letech 20. století. V tomto duchu došlo také k výstavbě značné části úseků rychlostních silnic, u nichž se nově převedení do dálniční sítě nepředpokládá.

Česká republika v minulosti investovala nemalé finanční prostředky do výstavby směrově dělených komunikací, které však usnesením vlády ani rozhodnutím ministerstva mezi rychlostními silnicemi zahrnuté nejsou. Po provedení doporučeného dopravně-inženýrského posouzení je velmi pravděpodobné, že mnohé z těchto komunikací po (ve srovnání s přestavbou na dálniční parametry) finančně nenáročných úpravách umožní bezpečnou jízdu i vyšší než obecně dovolenou rychlostí 90 km/h. Využití možnosti umístit na tyto komunikace značku „silnice pro motorová vozidla“ tu přispěje jak k efektivnějšímu využití realizované investice, tak ke zvýšení bezpečnosti provozu vyloučením nemotorové a pomalé dopravy a v neposlední řadě i k vyššímu komfortu běžných uživatelů pozemních komunikací. V rámci prosazování změny tohoto pojetí byl přijat obecný konsensus, že tyto silnice by měly být koncipovány jako určitý mezistupeň mezi běžnou dvoupruhovou silnicí I. třídy a dálnicí, a to obecnou úpravou nejvyšší dovolené rychlosti na výši 110 km/h za podmínky, že jsou tyto komunikace vybudovány bez úrovnových křížení s ostatními stavbami veřejné infrastruktury a s omezením připojení sousedních nemovitostí.

Následující tabulky zachycují v přehledné formě současný stav podle stávající právní úpravy (tabulka 1) a jeho srovnání s novým pojetím, jak je nyní navrhováno (tabulka 2).

<b>Tabulka 1 Současné pojetí</b>	<b>dálnice</b>	<b>rychlostní silnice</b>	<b>ostatní silnice I. třídy</b>	<b>místní rychlostní komunikace</b>
označení dopravní značkou	"dálnice"	"silnice pro motorová vozidla"	bez zvláštního označení	"silnice pro motorová vozidla"
nejvyšší dovolená rychlost mimo obec (v km/h)	130	130	90	130
nejvyšší dovolená rychlost v obci (v km/h)	obecně 80 <i>(Ize zvýšit až o 30)</i>	obecně 80 <i>(Ize zvýšit až o 30)</i>	obecně 50 <i>(Ize zvýšit až o 30)</i>	obecně 80 <i>(Ize zvýšit až o 30)</i>
systém údržby	střediska správy a údržby (SSÚD)	zajištěno smluvně, výjimečně SSÚD	zajištěno smluvně (krajské SÚS)	řeší obce samostatně
vybavení informačním systémem (SOS hlásky apod.)	ano	na nových stavbách ano	výjimečně	ve vybraných úsecích
zařízení pro provozní informace (proměnné textové značky)	ano	výjimečně	výjimečně	ve vybraných úsecích
příslušný správní úřad	Ministerstvo dopravy a Ministerstvo vnitra	Ministerstvo dopravy a Ministerstvo vnitra	Krajské úřady a příslušná krajská ředitelství Policie ČR	Obecní úřady obcí s rozš. působností, MHMP a Policie ČR
odhad počtu km - stávající / výhledový	750 / 1022	452 / 1148	5795 / cca 4800	–

<b>Tabulka 2 Nové pojetí</b>	<b>dálnice</b>	<b>silnice I. třídy označené DZ SPMV</b>	<b>ostatní silnice I. třídy</b>	<b>MK I. třídy označené DZ SPMV</b>
označení dopravní značkou	"dálnice"	"silnice pro motorová vozidla"	bez zvláštního označení	"silnice pro motorová vozidla"
nejvyšší dovolená rychlost mimo obec (v km/h)	130	obecně 110 <i>(Ize zvýšit až o 20)</i>	90	obecně 110 <i>(Ize zvýšit až o 20)</i>
nejvyšší dovolená rychlost v obci (v km/h)	obecně 80 <i>(Ize zvýšit až o 30)</i>	obecně 80 <i>(Ize zvýšit až o 30)</i>	obecně 50 <i>(Ize zvýšit až o 30)</i>	obecně 80 <i>(Ize zvýšit až o 30)</i>
systém údržby	SSÚD	smluvně dle nové soutěže	smluvně dle nové soutěže	řeší obce samostatně
vybavení informačním systémem (SOS hlásky apod.)	ano	ve vybraných úsecích	ne	ve vybraných úsecích
zařízení pro provozní informace (proměnné textové značky)	ano	ve vybraných úsecích	výjimečně	ve vybraných úsecích
příslušný správní úřad	Ministerstvo dopravy a Ministerstvo vnitra	Krajské úřady a příslušná krajská ředitelství Policie ČR	Krajské úřady a příslušná krajská ředitelství Policie ČR	Obecní úřady obcí s rozš. působností, MHMP a Policie ČR
odhad počtu km - k roku 2014 / výhledový	1034 / cca 1634	cca 300 / 800-900	cca 5640 / cca 4500	–

## **2. Návrh variant řešení**

### **2.1 Návrh variant v oblasti ochrany veřejně přístupných účelových komunikací**

#### **Varianta A – nulová**

Při zachování současného stavu nebude ani nadále zakotvena právní ochrana veřejně přístupných účelových komunikací a jejich znečištění či poškození nebude moci být postihováno.

#### **Varianta B – rozšíření ochrany pozemních komunikací a zákazu vykonávat zákonem stanovené činnosti i na veřejně přístupné účelové komunikace**

Tato varianta předpokládá nejen rozšíření obecného zákazu znečišťování a poškozování pozemních komunikací i na veřejně přístupné účelové komunikace, ale zároveň by na veřejně přístupných účelových komunikacích bylo zakázáno vykonávat i všechny další zákonem předpokládané činnosti.

#### **Varianta C – rozšíření ochrany pozemních komunikací a zákazu vykonávat pouze některé zákonem stanovené činnosti i na veřejně přístupné účelové komunikace**

Varianta C rovněž předpokládá rozšíření obecného zákazu znečišťování a poškozování pozemních komunikací i na veřejně přístupné účelové komunikace. Oproti předchozí variantě jsou však vytipovány pouze určité činnosti, které by bylo nově zakázáno provádět i na veřejně přístupných účelových komunikacích.

### **2.2 Návrh variant v oblasti nakládání s odtáženými motorovými vozidly resp. jejich vraky**

#### **Varianta A – nulová**

Při zachování současného stavu se bude i nadále současná praxe potýkat s nedostatečně upravenými postupy zejména v případě, že vlastník vozidla či vraku není znám, nebo se správními orgány nespolupracuje.

#### **Varianta B – zakotvení povinnosti vlastníka pozemní komunikace vrátit vozidlo na místo, ze kterého bylo odtáženo**

Stávající právní úprava jednoznačně neřeší, jakým způsobem má vlastník pozemní komunikace, na které bylo z důvodu veřejného zájmu zakázáno stání vozidel, postupovat po odpadnutí tohoto veřejného zájmu, resp. do skončení dočasného zákazu stání. Jedná se především o úpravu nakládání s vozidly, která byla na dané komunikaci umístěna v rozporu s tímto zákonem a vlastníkem této komunikace odtážena. V určitém směru nalézá odpověď na tuto otázku stávající judikatura (srov. zejm. rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 21 Cdo 4546/2009 ze dne 19. 12. 2010), kdy je dovozována povinnost vlastníka pozemní komunikace odtážené vozidlo vrátit zpět na místo, ze kterého bylo odtáženo. V návaznosti na to pak varianta B v sobě zahrnuje řešení, které explicitně zakotvuje do zákona o pozemních komunikacích tuto povinnost.

#### **Varianta C – dopracování podrobnější právní úpravy pro nakládání odtáženými vozidly nebo vraky**

Na základě poznatků z praxe předjímá tato varianta komplexnější pojetí úpravy nakládání s vozidly, které by umožnilo za splnění stanovených podmínek odtážená (a jejich provozovateli nevyzvednutá) vozidla po určité době prodat, resp. v případě autovraků

zlikvidovat. Tento návrh reaguje především na případy, kdy ani při dostatečné informovanosti provozovatele odtaženého vozidla či vřaku není zajištěna součinnost.

### **2.3 Návrh variant v oblasti křížení pozemních komunikací s drahami**

#### **Varianta A – nulová**

Značné množství již v současnosti existujících přejezdů bude v podstatě ponecháno mimo právní úpravu. Nebudou dostatečně určeny podmínky jejich zajištění ani úprava případného rušení.

#### **Varianta B – zahrnutí všech pozemních komunikací do režimu zřizování úrovnových přejezdů**

Stanovení jednotného režimu a podmínek povolování úrovnových křížení pozemních komunikací s drahami na všech typech pozemních komunikací.

### **2.4 Návrh variant v otázce pravomocí obecních úřadů na úseku státní správy podle zákona o pozemních komunikacích**

#### **Varianta A – nulová**

Při zachování současné právní úpravy budou obce tzv. prvního typu i nadále čelit nápadům složité agendy, k jejichž efektivnímu řešení nejsou uzpůsobeny a reálně v praxi nevládají vyřizovat.

#### **Varianta B – přenesení celé působnosti silničního správního úřadu na obce vyššího typu**

V daném případě by došlo ke kompletnímu přenesení vykonávané agendy z obcí jedničkového typu na obce vyššího typu. Zde je možné uvažovat dvě podvarianty – přenesení působnosti na obecní úřady pověřených („dvojkových“) obcí nebo na obecní úřady („trojkových“) obcí s rozšířenou působností.

#### **Varianta C – přenesení části působnosti silničního správního úřadu na obce vyššího typu**

Obdobně jako u varianty B zde dochází k přesunu pravomocí vykonávaných obcemi jedničkovými, na obce vyššího typu, nikoliv však v celkovém rozsahu, nýbrž pouze v části. Ostatní nepřesunutá agenda by pak nadále zůstala na těchto jedničkových obcích. Rovněž zde přichází v úvahu dvě podvarianty přenesení působnosti, a to na obecní úřady pověřených („dvojkových“) obcí nebo na obecní úřady („trojkových“) obcí s rozšířenou působností.

### **2.5 Návrh variant v otázce změny kategorizace dálnic a silnic**

#### **Varianta A – nulová**

Nulová varianta představuje ponechání stávajícího vymezení dálnic a silnic v zákoně o pozemních komunikacích a pro další postup předpokládá využití platných ustanovení zákona o pozemních komunikacích a zákona o silničním provozu ve spojení se zásadní změnou technických předpisů a metodiky.

#### **Varianta B – rozdělení kategorie dálnice do dvou tříd**

Tato varianta předpokládá zrušení pojmu rychlostní silnice a související úpravy. Rychlostní silnice budou převedeny do nově vzniklé II. třídy dálnic s tím, že nevyhovující úseky budou rozhodnutím Ministerstva dopravy ponechány v kategorii silnice I. třídy označené značkou silnice pro motorová vozidla. V praxi pak dojde ke sjednocení výkonu státní správy u silničních správních úřadů, speciálních stavebních úřadů a úřadů stanovujících dopravní značení podle kategorií a tříd (dálnice – ministerstvo, silnice I. třídy – krajský úřad, silnice II.

a III. třídy, místní a účelové komunikace – obecní úřad obce s rozšířenou působností) s tím, že bude zavedena povinnost rozhodovat ve správním řízení také o změně třídy komunikace.

### **3. Vyhodnocení nákladů a přínosů**

#### **3.1 Identifikace nákladů a přínosů v oblasti ochrany veřejně přístupných účelových komunikací**

##### Varianta A – nulová

Zachování současného stavu neodstraní nedostatky současné právní úpravy, tedy chybějící ochranu veřejně přístupných účelových komunikací. Náklady na odstranění případného znečištění či poškození těchto komunikací i nadále v plném rozsahu ponese jejich vlastník.

##### Varianta B – rozšíření ochrany pozemních komunikací a zákazu vykonávat pouze některé zákonem stanovené činnosti i na veřejně přístupné účelové komunikace

Tato varianta adekvátním způsobem odstraňuje nedostatek současné právní úpravy, tj. absenci ochrany veřejně přístupných účelových komunikací před jejich poškozováním a znečišťováním. Zároveň pak poskytuje tuto ochranu v nejširší možné míře tím, že obdobně jako u ostatních kategorií pozemních komunikací zakazuje i na veřejně přístupných účelových komunikacích vykonávat i další, zákonem stanovené, činnosti. S tím jsou spojeny zvýšené nároky především na samotné vlastníky těchto účelových komunikací, neboť jím tímto krokem vyvstávají nové povinnosti, které doposud nebylo nutné na dané kategorii komunikace dodržovat.

##### Varianta C – stanovení povinností při užívání veřejně přístupných účelových komunikací

Obdobně variantě B představuje tento návrh krok k zákonnému stanovení ochrany veřejně přístupných účelových komunikací. Rovněž tato varianta povede k vyššímu zatížení uživatelů veřejně přístupných účelových komunikací uložením nových povinností. Stanoveny však budou pouze povinnosti směřující zejména k ochraně technického stavu a sjízdnosti těchto komunikací, a k zabránění jejich poškození či znečištění. Bude se jednat o povinnosti, které již existují na jiných typech pozemních komunikací. Lze očekávat, že pro vlastníky veřejně přístupných účelových komunikací tato varianta přinese úspory v podobě snížených nákladů na opravu poškozených či znečištěných komunikací. Pro správní úřady může tato varianta přinést dopady v podobě zvýšené agendy – nových přestupkových řízení a řízení o správních deliktech. Nárůst agendy by měl být kompenzován příjmy z pokut.

#### **3.2 Identifikace nákladů a přínosů v oblasti nakládání s odtaženými motorovými vozidly resp. jejich vraky**

##### Varianta A – nulová

Zachování současného stavu představuje spolu s aplikační praxí výraznou komplikaci pro možnost provádět blokové čištění, popř. jej připouští za cenu zvýšených nákladů spojených se skladováním odtažených vozidel. Jsou sice chráněna vlastnická práva vlastníků odtažených vozidel, nicméně není umožněno s těmito vozidly dále nakládat, popř. je následně prodat a nahradit tak účelně vynaložené náklady z jejich výtěžku. Zároveň není řešena situace, kdy vlastník neví o odtažené vozidlo zájem.

##### Varianta B – zakotvení povinnosti vlastníka pozemní komunikace vrátit vozidlo na místo, ze kterého bylo odtaženo

Zakotvení povinnosti vlastníka pozemní komunikace vrátit vozidlo zpět na místo, odkud bylo odtaženo, by bylo v praxi spojeno se značnými (ne-li nepřekonatelnými) obtížemi pro vlastníka této pozemní komunikace. Místa, odkud byla vozidla odtažena, jsou prakticky ihned po odstranění zákazových dopravních značek obsazena, tudíž ve většině případů není vůbec možné tuto případnou povinnost prakticky splnit.

Varianta C – dopracování podrobnější právní úpravy pro nakládání s odtaženými vozidly nebo vraky

Právní úprava zakládající možnost po uplynutí přesně stanovené lhůty vozidla povede jednak k nižším celkovým nákladům za uskladnění vozidel, jednak k možnosti jejich pokrytí výtěžkem z prodeje vozidel.

### **3.3 Identifikace nákladů a přínosů v oblasti křížení pozemních komunikací s drahami**

Varianta A – nulová

Tato varianta sice nepřináší nové náklady dotčeným subjektům, zároveň ale nezaručí dostatečný podklad pro zabezpečení přejezdů, neboť nestanovuje dostatečné podmínky.

Varianta B – zahrnutí všech pozemních komunikací do režimu zřizování úrovnových přejezdů

Může se jednat o nárůst agendy, ovšem v minimální míře – ke zřizování nových přejezdů dochází sporadicky. Naopak dává lepší podklad pro zajištění bezpečnosti na těchto přejezdech.

### **3.4 Identifikace nákladů a přínosů v otázce pravomocí obecních úřadů na úseku státní správy podle zákona o pozemních komunikacích**

Varianta A – nulová

Tato varianta znamená ponechání stávajícího neuspokojivého a značně kritice podrobeného stavu, kdy obce prvního typu budou nadále zatěžovány nemalým nápadem agendy, kterou nejsou v mnoha ohledech schopny zvládat a uspokojivě vyřizovat. Tento nevyhovující stav pak bude nadále dopadat především na účastníky předmětných správních řízení.

Varianta B – přenesení celé působnosti silničního správního úřadu na obce vyššího typu

Přenos veškeré působnosti silničního správního úřadu na obce vyššího typu by neměl představovat v zásadě žádný problém, neboť tyto obce jsou mnohem lépe věcně i personálně vybaveny. Zároveň by se nejednalo o agendu, se kterou by již tyto obce neměly zkušenosti, neboť se jedná o prakticky shodné pravomoci, které již dnes vykonávají jakožto silniční správní úřady u silnic II. a III. třídy. Na četných příkladech z praxe lze uvést, že obce vyššího typu jsou již dnes často (ať již metodicky či jiným způsobem) jedničkovým obcím nápomocny ve vedení správních řízení či následném rozhodování. Nejen z tohoto důvodu jsou tudíž dostatečně obeznámeny se situací u obcí v jejich správním obvodu.

Obecním úřadům „jedničkových“ obcí by byla výrazně odlehčena jimi vykonávaná agenda, s tím je spojen samozřejmý nápad této agendy na obecní úřady obcí „vyššího typu“. Zároveň by tato varianta odňala možnost obecních úřadů přímo rozhodovat o některých záležitostech, které je bezprostředně ovlivňují. Zejména v problematice místních komunikací však obce vystupují ve správním řízení z pozice vlastníka komunikace a navíc je možné dovést jejich postavení jako dotčeného orgánu z pozice odpovědnosti za tvorbu dopravní koncepce na území obce. S ohledem na možné výkladové problémy se však jako nejvhodnější jeví do zákona zahrnout výslovné ustanovení, které by postavení obcí v tomto směru zakotvovalo.

Přesun veškeré agendy na obecní úřady vyššího typu je spojen se zvýšenými finančními nároky u těchto obcí. Z povahy věci pak vyplývá, že u obecních úřadů jedničkových obcí dojde k úbytku jimi vykonávané agendy a tím i k poklesu finanční nároků s tím spojených. Z tohoto důvodu se jako optimální jeví řešení spočívající ve zvýšení objemu finančních prostředků na výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací u obecních úřadů vyššího stupně. Toto zvýšení je kompenzováno odpovídajícím snížením finančních prostředků určených pro jedničkové obce, z nichž byla daná agenda přesunuta.

Přesné vyčíslení prostředků nutných k bezproblémovému zajištění přechodu agendy na obce vyššího typu není jednoduché jednoznačným způsobem určit. Problém činí především neexistence údajů, které by přesnějším způsobem odrážely faktický výkon svěřené agendy u obecních úřadů ve smyslu počtu vedených řízení, počtu vydaných rozhodnutí apod. Tato data jsou často zkrácena již jednou zmíněným reálným „nevykonáváním“ dané agendy.

Ministerstvo dopravy při stanovení částky, která by byla nutná pro zajištění převodu dané agendy, vycházelo především z dostupných údajů Ministerstva vnitra, krajů, resp. údajů poskytnutých Svazem měst a obcí ČR, a dále z průzkumu provedeného vybranými krajskými úřady u obcí v rámci jejich působnosti. Ze získaných údajů vyplývá, že pokrytí nově vzniklé agendy u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností by vyžadovalo přijetí jednoho nového zaměstnance. Existují ovšem i případy obcí, kde je dle průzkumu možné pokrýt nárůst agendy stávajícími personálními kapacitami.

Z provedeného průzkumu vyplývá, že by si kompletní přesun agendy vyžádal finanční nároky odpovídající v průměru zhruba 0,7 úvazku na každý obecní úřad obce s rozšířenou působností, což představuje dle Metodiky stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy Ministerstva vnitra částku cca 70–72 mil. Kč. Tato částka by pak měla být zajištěna přesunem prostředků určených jedničkovým obcím, a to právě z důvodu odejmutí a přenesení jimi nyní vykonávané agendy.

#### Varianta C – přenesení části působnosti silničního správního úřadu na obce vyššího typu

Princip přenesení působnosti silničního správního úřadu je zakotven i ve variantě C, nicméně zde dochází k přesunu pouze několika činností, jež jsou obsahem dané působnosti. V tomto případě je nutné důsledně vytipovat okruh agend, které lze na obecních úřadech jedničkových obcí ponechat, a to tak, aby byl důsledně zajištěn jejich bezproblémový výkon. Ostatní agendu, která byla shledána pro obce natolik obtížná, je nezbytné přesunout na obecní úřady obcí „vyššího typu“. Přijetí této varianty představuje pozitivní přínos pro kvalitu výkonu správní agendy a zároveň umožňuje zachovat rozhodování obecních úřadů „jedničkových“ obcí v případech, které v praxi nečiní obtíže.

Přijetí této varianty s sebou nese značné obtíže spojené s finančním vyčíslením daného kroku. Oproti celkovému přesunu je totiž situace komplikována navíc nutností oddělit a samostatně kvantifikovat pouze vybrané druhy pravomocí, u nichž je uvažováno o přenesení. Kupříkladu by se jednalo o vynětí a přesun pouze dílčích pravomocí spadajících do celkové činnosti silničního správního úřadu. V tomto směru však neexistují prakticky žádná data, o která by bylo možné se při stanovování finančních nákladů hodnověrně opřít. Navíc tento krok představuje další nadbytečné dělení výkonu státní správy mezi správní úřady různých stupňů a je tak v rozporu se snižováním administrativní zátěže žadatelů.

Znovu lze uvést, že u variant B i C lze pak uvažovat o přesunu, ať již částečném či plném, na obecní úřady („dvojkových“) obcí s pověřeným obecním úřadem či na obecní úřady („trojkových“) obcí s rozšířenou působností.

Přesun pravomocí vykonávaných dnes obecními úřady jedničkových obcí na úřady obcí trojkových povede ke sjednocení agendy ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikací u jediného úřadu (viz blíže kapitola 1.3.4).

Oproti tomu přesun „pouze“ na stupeň dvojkových obcí představuje variantu, která se v několika ohledech jeví jako problematická. Již samotný fakt zařazení dvojkových obcí do výčtu silničních správních úřadů je značně neobvyklý, neboť zákon o pozemních komunikacích (obdobně však i řada jiných právních předpisů) s přiznáním pravomocí právě těmto typům obecních úřadů nepočítá. Došlo by tak v jistém smyslu k umělému rozšiřování výčtu správních orgánů, kde by byly dvojkovým obcím svěřeny opět jen omezené pravomoci. Tím nedojde k odstranění stávajícího neuspokojivého stavu, spíše by byl naopak prohlouben. V této souvislosti by pak nadále přetrvával stav jisté dekoncentrace rozhodování.

### **3.5 Identifikace nákladů úpravy kategorizace dálnic a silnic**

#### Varianta A – nulová

Zachování stávajícího stavu nepřináší žádné dodatečné náklady, nevede však k dosažení stanovených cílů a neumožňuje efektivněji využívat již vybudovanou dopravní infrastrukturu bez dalších významných finančních a administrativních nároků

#### Varianta B – změny v kategorizaci dálnic a silnic

Navržené změny v kategorizaci silnic a dálnic jsou v první fázi spojené s okamžitými nároky na úpravu dopravního značení, které jsou specifikovány níže v bodě 3.6. Přímé náklady první fáze byly Ředitelstvím silnic a dálnic ČR odhadnuty na 3–4 mil. Kč. Ostatní nepřímé náklady spojené s dopravním značením jsou zahrnuty v rámci běžné generační obměny dopravního značení a netvoří přímé náklady související se změnou. Další náklady lze identifikovat při posuzování a realizaci opatření vedoucích k úpravě nejvyšší dovolené rychlosti na vybraných silnicích I. třídy; tyto náklady se různí případ od případu, jsou tvořeny především doplněním bezpečnostních prvků, které mnohdy chybí i ve stávajícím stavu, a pohybují se v řádu statisíců až milionů Kč na úsek. Veškeré výše uvedené náklady mají být několikanásobně vykompenzovány související změnou v pojetí výstavby nových silnic a dálnic, tj. úpravou technických parametrů a požadovaných kategorií výstavby a také etapizací výstavby vybraných úseků. Tato úspora dosahuje u vybraných úseků až desítky procent původně předpokládaných nákladů na výstavbu. S ohledem na velkou finanční náročnost těchto typů staveb se tak předpokládaná úspora pohybuje v řádu stovek milionů až miliard Kč. Přesnější kvantifikace úspor bude provedena v rámci jednotlivých projektů staveb nadřazené silniční infrastruktury.

### **3.6 Identifikace nákladů v rámci úpravy nejvyšších dovolených rychlostí v zákoně o silničním provozu**

#### Varianta A – nulová

Nulová varianta zachovává stávající stav a nepřináší žádné dodatečné náklady.

#### Varianta B – úprava nejvyšší dovolené rychlosti na silnicích pro motorová vozidla

Úprava nejvyšší dovolené rychlosti vyžaduje určité finanční nároky spojené s výměnou stávajícího dopravního značení. Tato změna musí nutně proběhnout v krátkém horizontu především u dopravních značek, které mají příkazový a zákazový charakter (zejména značky „Dálnice“ a „Silnice pro motorová vozidla“, značky označující zpoplatnění či nejvyšší dovolenou rychlost atp.), u orientačního dopravního značení (velkoplošných značek) se celková výměna (při změně základní Ministerstvo dopravy barvy značek) předpokládá v

rámci běžného cyklu životnosti značek a drobné změny např. v číslování komunikací budou řešeny úpravou stávajícího značení. Nezbytné náklady na zajištění přeznačení vybraných rychlostních silnic na dálnice byly Ředitelstvím silnic a dálnic odhadnuty zhruba na 3,5 mil. Kč.

#### **4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

##### **4.1 Ochrana veřejně přístupných účelových komunikací**

Varianta A nepovede k dosažení cíle, navíc představuje i další náklady. Varianta B se rovněž nejeví jako optimální, neboť spolu se zakotvením ochrany veřejně přístupných účelových komunikací zároveň stanovuje pro jejich vlastníky řadu dalších povinností. Varianta C klade důraz pouze na stanovení jen některých povinností, které by měly být adekvátní k charakteru pozemních komunikací, o které se jedná, tj. veřejně přístupných účelových komunikací.

Doporučuje se přijetí varianty C.

##### **4.2 Nakládání s odtaženými motorovými vozidly resp. jejich vraky**

Varianta A nepovede k dosažení cíle, navíc představuje i další náklady. Varianta B by v praxi mohla představovat značné problémy spojené s vrácením vozidel na místo, odkud byla odtažena. Vhodnější se jeví řešení představované variantou C, která je nalezením proporcionality mezi vymahatelností právní úpravy, a ochranou vlastnického práva.

Doporučuje se přijetí varianty C.

##### **4.3 Křížení pozemních komunikací s drahami**

Ani zde varianta A nepovede k dosažení cíle, kterým je odstranění mezer v právní úpravě. Velké množství přejezdů zůstane mimo režim právní úpravy, obtíže budou při rušení starých i stavbě nových. Varianta B je vhodnější a zásadní náklady nepřináší.

Doporučuje se přijetí varianty B.

##### **4.4 Pravomoci obecních úřadů na úseku státní správy podle zákona o pozemních komunikacích**

Ani zde varianta A nepovede k dosažení cíle.

Přijetí varianty C představuje přesun vybraného okruhu agend na úřad vyššího typu. S tímto krokem jsou spojena některá významná úskalí, především v mnoha případech nelze striktně oddělit některé pravomoci od sebe, neboť jsou úzce svázané. Nejkontroverznější, zároveň však i dost častý, problém představuje rozhodování o tom, zda se v daném případě vůbec jedná o účelovou komunikaci či nikoliv ve smyslu § 142 správního řádu. Především v případě této pravomoci není nadále udržitelná, aby byla svěřena obcím a ty nadále takováto řízení vedly.

Vzhledem k provázanosti agend a s opětovným poukazem na nedostatečné personální a odborné zabezpečení se jako nejvhodnější jeví přijetí řešení prezentované variantou B.

Došlo by tak k odstranění dnešního faktického „nevykonávání“ státní správy na nejnižší obecní úrovni (ať již k tomu dochází vlivem jakkoliv pochopitelných důvodů). Zároveň by byl odbourán i stávající neobvyklý a nedůvodný právní stav představovaný rozmělněnou působností pro výkon „obecní“ agendy mezi obce jedničkové a obce trojkové. V této souvislosti by pak řešení nepřineslo přenesení působnosti z obcí jedničkových na obce

dvojkové. Naopak by byl tento dichotomický stav nadále zachován, byť v poněkud modifikovanější podobě.

Doporučuje se přijetí varianty B – podvarianta přesunu na obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

#### **4.5 Úprava kategorizace dálnic a silnic**

Varianta A zachovává stávající stav rozdělení pozemních komunikací mimo jiné na dálnice a silnice, v rámci nichž lze u vybraných silnic I. třídy za určitých podmínek hovořit jako o rychlostních silnicích. K této úpravě pak zároveň přistupuje zákon o silničním provozu, který rozlišuje osazování pozemních komunikací značkami dálnice a silnice pro motorová vozidla. Cílem předložené varianty B je tento do jisté míry matoucí stávající stav odstranit a upravit příslušnost úřadů pro výkon státní správy na pozemních komunikacích.

Doporučuje se přijetí varianty B.

#### **4.6 Úprava nejvyšších dovolených rychlostí v zákoně o silničním provozu**

Nulová varianta zachovává stávající stav a nepřináší žádné dodatečné náklady. Varianta B spočívající ve změně rychlostních limitů na silnicích pro motorová vozidla klade nárok na změnu odpovídajícího dopravního značení. Tato změna však přináší pouze náklady v řádu několika miliónů korun. Významným přínosem této varianty je jednoznačný pozitivní vliv na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích na nově označených silnicích pro motorová vozidla.

Doporučuje se přijetí varianty B.

### **5. Implementace doporučené varianty a vynucování**

Účinnost zákona je stanovena s ohledem na délku legislativního procesu. Návrh rovněž formuluje přechodná ustanovení vztahující se k nedokončeným správním řízením a dalším postupům zasaženým novelou tak, aby byl zajištěn co možná hladký přechod na novou právní úpravu. Na zakotvení nových povinností navrhuje rovněž úprava nových sankcí.

### **6. Přezkum účinnosti**

Přezkum účinnosti bude provádět Ministerstvo dopravy a příslušné správní úřady ve své gesci.

### **7. Konzultace a zdroje dat**

Jelikož obsah novely je zaměřen zejména dovnitř státní správy na úseku pozemních komunikací, představují zdroje dat zejména údaje poskytnuté Ministerstvem vnitra a Svazem měst a obcí. Dále bylo při přípravě návrhu čerpáno z doporučení Veřejného ochránce práv, poznatků vlastní správní praxe a praxe dalších správních orgánů – zejména krajských a obecních úřadů.

Konzultace proběhly s Magistrátem hlavního města Prahy (zejména úprava odtahování vraků a dočasného zákazu parkování ve veřejném zájmu), Ředitelstvím silnic a dálnic (koncepte dálniční sítě a dílčí úpravy v oblasti užívání pozemních komunikací), Správou železniční dopravní cesty, s.o. (železniční přejezdy) a rovněž Celní správou (úprava blokových pokut při přestupech v úseku užívání zpoplatněných pozemních komunikací).

Všechny získané poznatky byly při přípravě návrhu brány v potaz a sloužily zejména k výběru nejuhodnějších variant řešení.

V rámci meziresortního připomínkového řízení rovněž proběhlo široké projednání výběru nejhodnější varianty u organizace výkonu státní správy na nejnižším stupni. Toto jednání proběhlo dne 22. 11. 2012 za účasti zástupců krajů, Svazu měst a obcí, Veřejného ochránce práv a Ministerstva vnitra. S výjimkou Svazu měst a obcí všichni přítomní podpořili variantu kompletního přenosu výkonu státní správy na prvním stupni na obecní úřady obcí s rozšířenou působností a s ohledem na dosavadní zkušenosti s nedostatečným a v zásadě nahodilým výkonem státní správy na úrovni obcí a s tím souvisejícím zatížením krajských úřadů popř. i úřadů obcí s rozšířenou působností. Zároveň zástupci krajů a Veřejného ochránce práv poukázali na skutečnost, že již dnes se některé úkony související s rozhodováním obcí provádějí na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností (např. umístování dopravního značení) a navržený krok by tedy sjednotil a zpřehlednil výkon státní správy. Rovněž standardně je prvním stupněm při výkonu státní správy právě obecní úřad obce s rozšířenou působností, který disponuje i dostatečným personálním zázemím pro výkon těchto činností. Přesun pouze části agendy by v podstatě zachoval stávající nevhodný stav.

Proti tomuto závěru se postavil zástupce Svazu měst a obcí s tím, že preferuje přenesení pouze části agendy, a to nikoliv na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, ale na obce „dvojkové“, z důvodu zachování výkonu státní správy co nejbližší občanovi.

Další jednání k vyčíslení finančních dopadů jednotlivých variant s Ministerstvem vnitra a Svazem měst a obcí proběhlo dne 27. 11. 2012.

## **8. Kontakt na zpracovatele RIA**

Osoby, které zpracovaly závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace:

JUDr. Zbyněk Gřešek, tel. 225 131 626, [zbynek.gresek@mcr.cz](mailto:zbynek.gresek@mcr.cz)

Mgr. Ján Skovajsa, tel. 225 131 432, [jan.skovajsa@mcr.cz](mailto:jan.skovajsa@mcr.cz)

Mgr. Šárka Homfray, tel. 225 131 092, [sarka.homfray@mcr.cz](mailto:sarka.homfray@mcr.cz)

## **B) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky**

Předkládaný návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

## **C) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Navrhovaná úprava se nedotýká mezinárodních smluv v oblasti výstavby, rozvoje a správy pozemních komunikací.

Problematika provozu na pozemních komunikacích je obsažena především v Úmluvě o silničním provozu z roku 1949 (Ženeva) a Úmluvě o silničním provozu z roku 1968 (Vídeň). Navržené změny se právní úpravy obsažené v těchto mezinárodních smlouvách z oblasti silničního provozu rovněž bezprostředně nedotýkají.

Z pohledu ochrany lidských práv navrhované změny nikterak negativně nezasahují do této oblasti a návrh je v tomto směru plně slučitelný se závazky a požadavky, které vyplývají především z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i jejich dodatkových protokolů.

## **D) Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie**

Na právní úpravu obsaženou v předloženém návrhu se právní předpisy Evropské unie nevztahují. Směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly sice v čl. 2 vymezuje pojem „dálnice“ prostřednictvím technických parametrů, nicméně dále už s tímto pojmem nepracuje. Tento pojem byl relevantní v situaci, kdy směrnice 1999/62/ES umožňovala zpoplatnění pouze dálnic nebo víceproudých silnic. Po přijetí směrnice 2006/38/ES, která odstranila limity zpoplatňování, pozbylo vymezení tohoto pojmu praktického významu.

## **E) Zhodnocení předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí**

### **Hospodářský a finanční dopad**

S přijetím navrhované právní úpravy není spojeno zvýšení nákladů státního rozpočtu.

Přesun působnosti a výkonu správní agendy z obcí na obecní úřady s rozšířenou působností bude z finančního hlediska zabezpečen přesunem odpovídající částky z kapitoly Ministerstva vnitra (cca 75 mil. Kč) určené na výkon dané agendy z obcí (které již tuto agendu nebudou vykonávat) na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kterým tímto krokem vznikne nárůst agendy a tím i potřeba tento nárůst finančně pokrýt.

V případě dalších změn obsažených v tomto návrhu zákona je očekáván dopad na státní, resp. veřejné rozpočty spíše pozitivní. Především se jedná o nově navrhovanou úpravu dočasného zákazu stání na pozemních komunikacích, kdy bude moci být za určitých zákonem stanovených podmínek vozidlo tento zákaz porušující prodáno ve veřejné dražbě a výtěžek z prodeje bude moci být využit na uhrazení nákladů spojených s odtahem a odstavením vozidla. Spolu s doplněním absentující a zpřesněním stávající úpravy správních deliktů se očekává rovněž určitý přísun finančních prostředků vzešlých z pokut za (nejen nově zakotvené) správní delikty v dané oblasti.

### **Dopad na životní prostředí**

Z pohledu dopadů na životní prostředí je záměrem předkladatele přinést určité zlepšení stávající situace v podobě zákonného nástroje pro usměrnění především těžké nákladní dopravy. Předložený návrh doplňuje do stávajícího § 5 nový odstavce 4, v němž je obsažena možnost pro stanovení zákazu vjezdu výše zmíněných vozidel na silnice nižších tříd, pokud jejichž užití není zcela nezbytné a cíle lze dosáhnout po jiné vhodné komunikaci, zpravidla vyšší třídy. Představa předkladatele spočívá v zakotvení účinného nástroje pro zamezení užívání silnic nižších tříd těžkými kamiony, jež je ve značné míře motivováno pouze snahou o vyhnutí se zpoplatněným úsekům silnic vyšších tříd. V konečném výsledku by pak mělo toto opatření přinést i zlepšení životního prostředí především pro obyvatele obcí na silnicích nižších tříd, které jsou dnes kamionovou dopravou využívány jako objízdné trasy zpoplatněných pozemních komunikací.

### **Dopad na podnikatelské prostředí**

Zásadní dopady na oblast podnikatelského prostředí se v souvislosti s touto úpravou nepředpokládají.

## **Dopady na specifické skupiny obyvatel**

V ostatních hodnocených oblastech se žádné dopady rovněž nepředpokládají, neboť tento návrh nepřináší změny, které by se dotýkaly pouze úzce vymezených skupin obyvatel.

## **F) Zhodnocení dopadů ve vztahu k zákazu diskriminace**

Změny obsažené v předmětném návrhu zákona nezakotvují žádné rozdíly, které by ve svém důsledku bylo možné vnímat jako diskriminační z pohledu specifických a úzce vymezených skupin obyvatelstva.

## **G) Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Předložený návrh v této oblasti stávající úpravu nikterak nemění, tudíž se dopady na problematiku ochrany soukromí a osobních dopadů nepředpokládají.

## **H) Zhodnocení korupčních rizik**

Při hodnocení korupčních rizik vychází předkladatel z toho, že s korupčními riziky je spojen zejména vrchnostenský zásah správního orgánu do regulovaných společenských vztahů, typicky prostřednictvím určitého typu správního řízení. Riziko korupce, tedy snahy zúčastněných stran ovlivnit prostřednictvím nezákonných prostředků rozhodování správního orgánu ve svůj prospěch, pak zvyšuje zejména (1) absence jasných procesních pravidel pro postup při řízení a rozhodování a (2) absence jasných materiálních podmínek pro rozhodování, tedy příliš široké až bezbřehé správní uvážení při rozhodování. Obě tyto skutečnosti snižují právní jistotu, předvídatelnost a jednotnost výkonu veřejné správy a nepřímou tak vytvářejí prostor pro korupční jednání. Obdobný efekt může mít i excesivní možnost udílení výjimek, zejména je-li kombinována s absencí pravidel uvedených výše. Prostor pro korupční jednání může vytvářet rovněž svěřený výkon určité správní agendy orgánu, který není dostatečně materiálně nebo personálně vybaven pro její výkon.

S ohledem na výše uvedená kritéria identifikoval předkladatel v návrhu dvě místa pro posouzení míry korupčního rizika, a sice (1) zákaz nebo omezení vjezdu těžkých nákladních vozidel (nový § 5 odst. 4 zákona) a (2) dočasný zákaz nebo omezení parkování z důvodu veřejného zájmu (nový § 19a zákona).

1. Zákaz nebo omezení vjezdu těžkých nákladních vozidel: zákaz nebo omezení vjezdu vozidel se dle stávající úpravy provádí prostřednictvím místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, tj. prostřednictvím umístění dopravních značek v režimu zákona č. 361/2000 Sb., §§ 76 – 78. Tato úprava je obecná pro všechny typy značení a nemá tedy speciální pravidla pro umístění značení, zejm. materiální povahy. Navrhovaná právní úprava stanoví v návaznosti na tuto obecnou úpravu některá zvláštní doplňková pravidla procesní i materiální podmínky pro umístění značení. Z tohoto hlediska tedy dochází ke konkretizaci pravidel pro postup správních orgánů, který by měl podpořit předvídatelnost a jednotnost při výkonu veřejné správy a tím pádem přispět i ke snížení korupčního rizika v této oblasti.

2. Dočasný zákaz nebo omezení parkování z důvodu veřejného zájmu: stávající úprava § 19 zákona o pozemních komunikacích v této oblasti neobsahuje jasná pravidla pro rozhodování v této oblasti, zejm. chybí úprava procesního postupu (vyloučení správního řádu bez náhrady) a chybí jakákoliv úprava nakládání s odtahovým vozidlem. Prostor pro nejednotnost a libovůli při úředním postupu je tedy značný (byť v poslední době omezený judikaturou). Navrhovaná

právní úprava naopak zavádí jak procesní pravidla pro postup úřadu (využití institutu opatření obecné povahy), tak úpravu nakládání s vozidlem v jednotlivých případech. I v této oblasti tedy navrhovaná právní úprava korupčního rizika snižuje, a to dokonce zásadnějším způsobem než v oblasti ad 1.

Ke snižování korupčního rizika v obecné rovině by dle názoru předkladatele mělo přispět i přesunutí správní agendy z obecních úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které jsou z hlediska materiálního a personálního lépe vybaveny pro výkon této agendy.

**Celkově lze tedy říci, že předkladatel předpokládá pozitivní působení navrhované právní úpravy ve směru snížení korupčního rizika v oblastech, kterých se novelizace zákona o pozemních komunikacích dotýká.**

## **II. Zvláštní část**

**K Čl. I:**

**K bodům 1 až 3:**

Zakotvení možnosti silničních správních úřadu rozhodovat o zařazování pozemních komunikací do tříd, nejen tedy (podle stávající úpravy) do kategorií.

**K bodům 4, 5, 7, 8, 10 a 25:**

Navržené změny jsou promítnutím nového pojetí kategorizace dálnic a silnic. Zrušuje se stávající pojem rychlostní silnice a dochází k rozřídění dálnic z hlediska určení a dopravního významu na dálnice I. a dálnice II. třídy. Návrh umožňuje silnice I. třídy, resp. místní komunikace I. třídy za určitých podmínek osadit ve smyslu zákona o silničním provozu dopravní značkou silnice pro motorová vozidla, což pro uživatele těchto komunikací znamená zejména s tím spojené zvýšení nejvyšší dovolené rychlosti a vyloučení nemotorového a pomalého provozu tam, kde je to s ohledem na charakter pozemní komunikace žádoucí.

**K bodu 6:**

Cílem navržené změny je zamezit průjezdům těžké nákladní dopravy po komunikacích, které nejsou ani ze stavebně technického ani z bezpečnostního hlediska pro takovýto provoz určeny. Vložení nového odstavce 4 do § 5 tak představuje změnu dopravního určení silnic nižších tříd, neboť na silnice II. a III. třídy bude možné zakázat nebo omezit vjezd těžkých nákladních vozidel. Takovýto případný zákaz bude stanoven podle obecných pravidel pro stanovení místní úpravy provozu, avšak bude podmíněn vydáním souhlasného stanoviska příslušného orgánu Policie ČR.

Návrh zároveň stanovuje výjimky, které odůvodňují možnost užití dané silnice i přes stanovený zákaz. Jedná se především o případy, kdy je místo vykládky či nakládky dosažitelné jedině po dané pozemní komunikaci. V případě, že by tomu tak nebylo, je řidič daného vozidla povinen využít jinou vhodnou trasu, a to i v případě, že povede po zpoplatněné pozemní komunikaci.

Navrhovanou úpravu je třeba chápat jako lex specialis k obecné úpravě umístování dopravního značení podle zákona č. 361/2000 Sb., a to pouze pro případ umístování zákazových dopravních značek v případě těžké nákladní dopravy; cílem navrhovaného doplnění zákona o pozemních komunikacích není komplexní úprava umístování zákazového dopravního značení.

### **K bodu 9:**

Návrh vypouští odstavce 2 a 3 pro jejich faktickou obsolenci. V spojitosti s předmětnými ustanoveními lze zároveň vznést oprávněnou pochybnost nad jejich slučitelností i s právními předpisy EU, a to jak z hlediska úpravy veřejných zakázek, tak z hlediska veřejné podpory. Otázkou rovněž zůstává soulad s principem volného pohybu služeb.

Znění rušených odstavců pak ani příliš nekoresponduje se současnou úpravou předpisů z oblasti zadávání veřejných zakázek, zejména samotného zákona o veřejných zakázkách a dále též koncesního zákona. Byť je možno tato ustanovení (především v odstavci 3) vnímat ve vztahu speciality k uvedeným právním předpisům, je otázkou, do jaké míry jsou v současné době vůbec aplikovatelná. Zejména pak vyvstává otázka, zda je vůbec nezbytné, aby předmětná ustanovení tohoto znění byla v zákoně o pozemních komunikacích výslovně zakotvena. Ve své podstatě se zejména v případě odstavce 3 jedná o jistá deklaratorní ustanovení (*cena sjednaná v souladu s cenovými předpisy a s platná způsobem sjednaným ve smlouvě*), která postrádají s ohledem na výše uvedené hlubšího smyslu. Pokud by se navíc mělo jednat o eventuální zákonný rámec pro možnost státu, jakožto vlastníka, převést výkon některých svých práv v souvislosti s výstavbou dálnice, ten je upraven podrobně v části čtvrté zákona.

### **K bodu 11:**

Ustanovení § 10 odst. 4 zakotvuje úpravu připojování pozemních komunikací navzájem (v písmeni a)) a připojování sousedních nemovitostí k pozemním komunikacím (písmeno b)). Nově se navrhuje doplnit stávající úpravu, neboť ta nyní neumožňuje připojení veřejně přístupné účelové komunikace k jiné pozemní komunikaci, resp. dvě takovéto účelové komunikace navzájem. Tato úprava byla zvažována i v souvislosti s úkolem, jenž vyplynul z usnesení vlády č. 949 ze dne 21. prosince 2011 k návrhu stavebního zákona. V tomto směru byla identifikována jistá neodůvodněná mezerovitost právní úpravy připojování pozemních komunikací. Ve snaze o přiblížení a ujednacení právní úpravy došlo k doplnění ustanovení § 10 odst. 4 písm. a).

### **K bodům 12, 20, 21, 23, 24, 26 až 28, 36 a 38**

Legislativně technická změna spočívající ve vypuštění všech odkazů na pojem rychlostní silnice v rámci zákona o pozemních komunikacích.

### **K bodu 13:**

K formulační úpravě § 16 věty druhé bylo přistoupeno z důvodu snahy o jednoznačné vyjádření skutečnosti, že Ministerstvo vnitra, resp. orgány Policie ČR ve stavebním řízení, jedná-li se o stavbu pozemních komunikací, mají postavení dotčeného správního orgánu. Stávající právní úprava v tomto směru vzbuzovala spory a působila výkladové problémy.

### **K bodu 14:**

Legislativně technická změna vyvolaná vypuštěním odstavců 2 a 3 v § 9.

### **K bodu 15:**

V reakci na Doporučení Veřejného ochránce práv ve věci změn zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, dochází k rozšíření obecného zákazu znečišťování nebo poškozování i na veřejně přístupné účelové komunikace. V návaznosti na tuto úpravu pak návrh novely zákona obsahuje i doprovodné změny právní úpravy správního trestání v oblasti poškozování či zničení pozemních komunikací (viz novelizační body 45 až 47 a 54 až 56).

### **K bodu 16:**

Drobná formulační změna v definici vraku. Současné znění zákona hovoří o trvale technicky nezpůsobilém vozidle, resp. zjevně trvale technicky nezpůsobilém vozidle. Z povahy věci však „trvalost“ nastává až definitivním skončením životnosti daného vozidla. Do této úplné definitivy lze ve většině případů hovořit o (alespoň teoretické) možnosti uvedení vozidla do provozuschopného stavu. Z tohoto důvodu by kritérium trvalosti mělo být v definici vraku nahrazeno přiléhavěji, a to ve spojitosti s dlouhodobostí.

### **K bodu 17:**

V § 19 odst. 2 jsou vedle obecného zákazu znečišťovat či poškozovat pozemní komunikace dále podrobněji popsány činnosti, které je zakázáno provozovat či vykonávat na dálnicích, silnicích a místních komunikacích. Doplněním nového odstavce 3 je pro určité druhy těchto činností rozšířen zákaz jejich provádění i na veřejně přístupné účelové komunikace.

Dílčích změn doznala i právní úprava odstraňování vraků z pozemních komunikací. Předně je rozšířen okruh pozemních komunikací, na kterých je vraky zakázáno odstavovat, o veřejně přístupné účelové komunikace. Povinnost vlastníka vraku jej z dané pozemní komunikace odstranit je nově navázána nejen na doručení výzvy vlastníka pozemní komunikace, ale případně i na zveřejnění výzvy v místě obvyklém, pokud není možné vlastníka vraku zjistit. Běžný způsob představuje vylepení výzvy přímo na předmětné vozidlo, mnohé obce však postupují i jiným způsobem, kupř. vyvěšením na úřední desce, v místním periodiku apod. Důvodem byly právě praktické obtíže spojené s nemožností obeslat konkrétního vlastníka vraku, pokud nebyl znám. Po uplynutí dvouměsíční lhůty od doručení lhůty, resp. od zveřejnění výzvy pak vlastník dané pozemní komunikace předá vrak na náklady jeho vlastníka subjektu, který je podle zákona o odpadech oprávněn provést jeho likvidaci.

### **K bodu 18:**

Legislativně technická úprava související se změnami § 19.

### **K bodu 19:**

Pro přehlednost byla právní úprava obsažená ve stávajícím § 19 rozdělena, kdy do nového § 19a byla přesunuta úprava zákazu stání na pozemních komunikacích z důvodu veřejného zájmu. Tato problematika je však v zákoně o pozemních komunikacích upravena spíše kusým způsobem a v praxi naráží na značné problémy. S ohledem na tuto skutečnost pak byla tato úprava podrobněji rozvinuta s důrazem na odstranění problematických míst, které byly v praxi identifikovány. Navržené změny vycházejí i ze znalosti existující judikatury k dané problematice (zejm. rozsudek NS publ. pod č.j. 21 Cdo 4546/2009).

Platná právní úprava neřeší dostatečným způsobem procesní stránku postupu silničního správního úřadu a výslovně vylučuje použití správní řádu bez stanovení alternativní úpravy. Vzhledem k tomu, že účinky zákazu nebo omezení stání popř. zastavení na pozemní komunikaci jsou typově obdobné opatření obecné povahy (působí proti obecně, nikoliv konkrétně vymezené skupině adresátů), zvolil návrhovatelský tým jako základní procesní postup přijetí opatření obecné povahy. Aby byla zachována operativnost a účelnost postupu silničního správního úřadu, je navrhováno (1) omezení okruhu subjektů, které k návrhu opatření mohou podávat námítky nebo připomínky (vlastník pozemní komunikace, osoba, která podala podnět k přijetí opatření obecné povahy) a (2) možnost nabytí účinnosti opatření obecné povahy i bez projednání v případě časové tísně. Tyto výjimky oproti správnímu řádu jsou obvyklé i v jiných zákonech a bez jejich stanovení by nebylo možné omezení parkování

z důvodu veřejného zájmu racionálně využít. V případě, že opatření obecné povahy je přijímáno na základě vnějšího podnětu, navrhuje se uložit tomu, kdo podnět podal, určité povinnosti (osazení dopravního značení, subsidiární nesení nákladů při odtažení vozidla), ale rovněž i práva (projednání návrhu opatření obecné povahy). Tento postup považuje navrhovatel za odůvodněný, ostatně i správní řád přiznává tomu, kdo podal podnět, určité zvláštní postavení (§ 42 správního řádu).

Doplněním možnosti, aby bylo patřičné dopravní značení umístěno na pozemní komunikaci i ve lhůtě kratší než obvyklých 7 dní, je pamatováno na mimořádné situace, kdy není fakticky možné sedmidenní lhůtu dodržet (zahraniční návštěvy, havárie). V těchto situacích je rovněž vlastník pozemní komunikace oprávněn vozidlo odstranit, nikoliv však na náklady provozovatele vozidla.

Po odpadnutí důvodu, pro který bylo ve veřejném zájmu zakázáno stání či zastavení vozidel na pozemní komunikaci, je primárně povinen vlastník pozemní komunikace vrátit vozidla na místo, ze kterých byla dříve odtažena. Je zjevné, že z praktických důvodů nebude často možné, především z důvodu obsazenosti, vozidlo vrátit na původní místo. Na druhou stranu se jeví jako vhodné umožnit vrácení vozidla i na jiné místo, které by však mělo být v bezprostřední blízkosti místa původního. Poměrování vhodnosti zvoleného místa musí být voleno ve vztahu k vlastníku, resp. provozovateli vozidla, tj. k otázce, s jakými obtížemi by se mohl setkat, pokud by vozidlo bylo na takovéto místo postaveno. Nejedná se o kritérium vhodnosti směřované ve prospěch vlastníka pozemní komunikace (potažmo provozovatele odtahové služby), tj. kde by pro něj bylo nejvhodnější (a nejsnazší) vozidlo umístit. Obecně lze říci, že na jiné místo lze vozidlo umístit tehdy, kdy lze rozumě předpokládat, že jej jeho řidič najde, tedy zejm. je-li viditelně z místa, kde bylo původně zaparkováno.

Pokud by se i tato varianta ukázala jako prakticky nemožná, počítá návrh zákona s alternativou, kdy by vlastník pozemní komunikace doručil provozovateli výzvu včetně údajů o místě a způsobu vyzvednutí samotného vozidla. Vzhledem k právní jistotě je nutné toto oznámení stran vlastníka pozemní komunikace doručit provozovateli vozidla výhradně do vlastních rukou.

Často však nejsou vozidla z odstavných parkovišť jejich provozovateli vyzvedávána, a to zejména z důvodu jejich špatného technického stavu. Tím pak vznikají neodůvodněné náklady pro vlastníka pozemní komunikace (nejčastěji města) spojené s úschovou takového vozidla, neboť stávající právní úprava nedává vlastníkům pozemních komunikací možnosti, jak s takovými vozidly dále naložit. V reakci na tento fakt je navrhována možnost vozidlo prodat cestou veřejné dražby. Primárně tedy návrh počítá s možností prodeje, vozidlo se však v rámci dražby může ukázat jako neprodejné (zejména s ohledem na svůj technický stav). V případě takovéhoho nezájmu o dané vozidlo je pak v návrhu předjímana možnost jeho následného předání k likvidaci v souladu se zákonem o odpadech.

Podmínkou pro postup podle výše popsání ustanovení zákona je uplynutí lhůty 6 měsíců od doručení oznámení o možnosti vyzvednutí vozidla. Tato lhůta byla zvolena v návaznosti na § 135 občanského zákoníku (zák. 40/1964 Sb.), který konstruuje stejně dlouhou lhůtu v (obdobném) případě věci opuštěné. S ohledem na skutečnost, že pro doručení se nepoužijí ustanovení správního řádu (zejm. fikce doručení), navrhuje se v případě, že se nepodaří doručit do vlastních rukou, alternativní způsob doručení způsobem v místě obvyklým (viz. Výše úprava vraků).

Pokud proběhla dražba úspěšně, je vlastník pozemní komunikace povinen po odečtení účelně vynaložených nákladů zbylou část kupní ceny zaslat provozovateli vozidla. Za tímto účelem provozovatele vozidla vyzve (podmínkou je doručení do vlastních rukou) ke sdělení

údajů o jeho bankovním účtu. V případě, že tak provozovatel vozidla do jednoho roku neučiní, kupní cena propadá.

#### **K bodu 22:**

Spolu s propadnutím kauce je nově zavedena zákonná možnost propadnutí i částky předplaceného mýtného, která je stále evidována na elektronickém zařízení, byť již uběhla jednorozční lhůta od poslední mýtné transakce.

#### **K bodům 29 až 35:**

Navržené změny obsažené v těchto novelizačních bodech se dotýkají problematiky styku pozemních komunikací s dráhami. Stávající právní úprava je jeví v mnoha ohledech již nedostatečnou. Především se jedná o problematiku zřizování úrovnového křížení (přejezdů) s pozemními komunikacemi. Zákon ve své současné podobě upravuje explicitně případy křížení dráhy pouze s některými kategoriemi pozemních komunikací, což v praxi přináší významné problémy. Nejmarkantněji se tyto problémy projevují v případě účelových komunikací, kdy na sebe naráží absence zákonné úpravy zřizování přejezdů na těchto komunikacích na straně jedné a skutečný stav věci, tj. počet fakticky existujících přejezdů na účelových komunikacích. Ze statistik Správy železniční dopravní cesty vyplývá, že téměř polovina všech zřízených přejezdů leží právě na účelových komunikacích. Právní úprava styku s dráhami tak bude nově vztažena na všechny druhy pozemních komunikací (samozřejmě s působením pro futuro).

Zároveň došlo k určitým dílčím, spíše formulačním, úpravám a doplněním právní úpravy povolování zřizování přejezdů, a to zejména ve snaze o větší přehlednost a srozumitelnost dané úpravy.

#### **K bodům 37, 39 a 40:**

Formulační úpravy jednotlivých ustanovení, jež reagující na navrhovaný přenos pravomocí z obecních úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

#### **K bodu 41:**

Úprava působnosti obecních úřadů v oblasti výkonu státní správy. Ministerstvo dopravy přistoupilo k navržené změně na základě dlouhodobých zkušeností, kdy nejsou především malé obce schopny výkon značné části pravomocí vyplývajících ze zákona fakticky zabezpečit. Z tohoto důvodu dochází k přesunu veškeré agendy na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které tak budou vykonávat působnost silničního správního úřadu i ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikací.

Výslovné stanovení pravomoci újezdních úřadů vykonávat působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací na území vojenského újezdu. V návaznosti na vložení tohoto ustanovení byl doplněn výčet silničních správních úřadů v § 40 odst. 1 právě o újezdní úřad (novelizační bod 37).

#### **K bodům 42 a 51:**

Legislativně technická úprava odrážející změny provedené v § 19.

#### **K bodům 43 až 46 a 52 až 55:**

Ve svém Doporučení ke změnám zákona o pozemních komunikacích upozorňoval Veřejný ochránce práv na nedostatečnou úpravu správního trestání ve vztahu k poškozování veřejně přístupných účelových komunikací. Podle zákona o pozemních komunikacích fakticky neexistuje nástroj, jak zničení této kategorie pozemní komunikace postihnout veřejnoprávními prostředky. Doposud správní orgány postupovaly cestou uložení pokuty za

správní delikt dle § 42b odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích - neoprávněné uzavření veřejně přístupné účelové komunikace.

V rámci soudního přezkumu však Nejvyšší správní soud dospěl k názoru (viz rozsudek ze dne 17. prosince 2009, sp. zn. 9 As 39/2009), že uložení pokuty dle citované skutkové podstaty je nezákonné. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí konstatoval, že faktické poškození či zničení komunikace nelze zaměňovat s jejím „administrativním uzavřením“ ve smyslu § 24 zákona o pozemních komunikacích (např. pro opravy komunikace apod.).

Vzhledem k výše uvedenému tudíž návrh rozšiřuje úpravu obecného užívání spočívající v zákazu znečišťovat či poškozovat pozemní komunikace i na veřejně přístupné účelové komunikace (viz novelizační bod 15). Prostřednictvím změn obsažených v těchto novelizačních bodech pak dále návrh zpřesňuje a doplňuje absentující úpravu správního trestání. Nově bude postiženo jako přestupek, resp. správní delikt jednání, při kterém dojde k poškození veřejně přístupné účelové komunikace bez vozovky takovým způsobem, že je znemožněno její další užívání.

Povaha některých účelových komunikací bývá často různorodá, zvláště pak v případě lesních či polních cest, které prakticky nemají zpevněný povrch (či pouze ryze jednoduše zpevněný např. šterkem). S vědomím této skutečnosti pak bylo konstruováno i navržené znění skutkové podstaty daného deliktu. Na zřetel byla vzata především situace, kdy by trestání prostého poškození nezpevněné účelové komunikace nebylo účelné a přiměřené, neboť k němu může dojít velmi snadno (např. na podmáčené půdě pouhým vyjetím kolejí zemědělským či lesním strojem).

U účelových komunikací se zpevněným povrchem, tedy vozovkou, je na místě (obdobně jako u ostatních kategorií pozemních komunikací) zvolit přístup, který sankcionuje poškození i znečištění takovéto komunikace.

#### **K bodu 47:**

Jedná se o legislativně technickou opravu chybného odkazu.

#### **K bodům 48 až 50 a 58 až 63:**

Jedná se převážně o legislativně technické úpravy vyvolané změnami ve skutkových podstatách správních deliktů.

Nově zakotvená skutková podstata přestupku, resp. správního deliktu spočívající v poškození veřejně přístupné účelové komunikace bez vozovky takovým způsobem, že znemožní její užívání, byla zařazena do kategorie, v níž lze uložit pokutu až do výše 200 000 Kč.

#### **K bodu 56:**

Jedná se o vypuštění nadbytečné závorky odkazující na ustanovení, k jehož porušení skutková podstata správního deliktu zakotvená v § 42b odst. 4 směřuje. Takovýto odkaz neobsahuje ani věcně shodná skutková podstata přestupku obsažená v § 42a odst. 5.

#### **K bodu 57:**

Navrhuje se sjednocení se standardní úpravou ukládání pokut u správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, tj. při spáchání správního deliktu nebude uložena pokuta ponechána na úvaze silničního správního úřadu, ale uložena pokuta bude obligatorní. Jedná se spíše o posílení právní jistoty, neboť ve správní praxi jsou pokuty standardně ukládány.

#### **K bodu 64:**

Současné znění zákona umožňuje uložení blokové pokuty v případě spáchání přestupku v oblasti systému elektronického mýtného pouze v jediném případě - kdy řidič užije zpoplatněnou pozemní komunikaci vozidlem, které nebylo zaevidováno u provozovatele systému elektronického mýtného (§ 42a odst. 3 písm. b)). Nejeví se však jako důvodné, aby tato možnost nebyla dána i pro případy spáchání typově obdobných přestupků. Z tohoto důvodu je navrhováno rozšíření okruhu přestupků, za které lze ze strany orgánů Celní správy a Policie ČR uložit blokovou pokutu. Zároveň dochází k úpravě odkazu na dnes již zrušené písmeno f) v § 42a odst. 4.

#### **K bodu 65:**

V současné době je poněkud složitým způsobem dovozována možnost obecní policie řešit přestupky podle zákona o pozemních komunikacích v blokovém řízení, jakožto orgánu obce, která je silničním správním úřadem (§ 40 odst. 1 věta druhá). Vzhledem k navrhovanému přesunu působnosti silničního správního úřadu z obcí na obecní úřady obcí s rozšířenou působností je pak na místě, aby oprávnění obecní policie projednávat vybrané přestupky v blokovém řízení bylo explicitně zakotveno.

#### **K bodům 66 a 67:**

Legislativně technická úprava vyvolaná změnami ve skutkových podstatách správních deliktů. Dále se jedná pouze o formulační změnu zákonné dikce tak, aby z textu zákona explicitně vyplynulo, že náhrady nákladů spojených s vážením jsou příjmem kraje, pokud vážení za zákonem definovaných podmínek provádí. Tento postup je za stávajícího znění zákona dovozován výkladem příslušných ustanovení, pro posílení právní jistoty se navrhuje i jeho explicitní zakotvení.

#### **K bodu 68:**

Zákon č. 18/2012 Sb. ve své části obsahující novelu zákona o pozemních komunikacích ruší ke dni své účinnosti (1. leden 2013) možnost ukládání kaucí v případě uložení blokové pokuty za spáchaný přestupek (§ 43a odst. 1 písm. b)). S ohledem na tuto skutečnost se stává ustanovení § 43b odst. 4 irrelevantním a je tak navrhováno jeho zrušení.

#### **K bodu 69:**

Výslovné zakotvení toho, že působnost stanovená obecním, resp. krajským úřadům je výkonem přenesené působnosti, již postrádá smysl, neboť tato skutečnost vyplývá z obecných právních předpisů. Zároveň se však jeví jako vhodné výslovně stanovit, že v řízeních vedených ohledně veřejně přístupných účelových komunikací nacházející se na území obcí, mají tyto obce postavení dotčeného orgánu. Vzhledem k přesunu pravomocí z obcí na obecní úřady obcí s rozšířenou působností ztrácejí obce pravomoc pro vedení takovýchto řízení, tudíž je žádoucí jim přiznat postavení dotčeného orgánu, neboť by v případě veřejně přístupných účelových komunikací vlastněných jinými subjekty nemohly být v daném řízení vůbec účastny. V případě místních komunikací budou moci vystupovat z pozice vlastníka těchto komunikací.

#### **K Čl. II:**

V reakci na změny v pojmosloví a kategorizaci pozemních komunikací návrh obsahuje přechodná ustanovení, která vyjasňují vztah mezi pojmy stávající právní úpravy a nově navrhované úpravy.

Vzhledem k tomu, že dochází i ke změně působnosti správních orgánů, obsahuje tento návrh i standardní přechodné ustanovení pamatující na řízení zahájená ještě v době účinnosti stávající právní úpravy.

### **K Čl. III:**

Změna zákona o silničním provozu spočívá v obecném snížení nejvyšší dovolené rychlosti na silnici pro motorová vozidla na 110 km/h za současného připuštění možnosti na určitých úsecích, které splňují zejména podmínky bezpečnosti provozu, tuto rychlost zvýšit až na 130 km/h. V této souvislosti předkladatel upozorňuje na skutečnost, že převážná část stávajících silnic pro motorová vozidla bude zařazena do kategorie dálnice (viz výše) a bude na nich tedy zachována nejvyšší dovolená rychlost 130 km/h. Snížení nejvyšší dovolené rychlosti na pozemních komunikacích označených dopravní značkou „silnice pro motorová vozidla“ o 20 km/h vychází z předpokladu, že tyto silnice sice budou mít kvalitnější a bezpečnější parametry než silnice I. třídy, zároveň ovšem nikoliv na úrovni dálnice.

Návrh rovněž výslovně pamatuje na situace, kdy dálnice či silnice pro motorová vozidla (tak jak bude podle zákona o pozemních komunikacích nově umožněno) nemá směrově oddělené jízdní pásy. S ohledem na nutnost zachování bezpečného silničního provozu na takovýchto komunikacích je zavedena zákonná povinnost pro úřady stanovující dopravní značení upravit na těchto typech komunikací rychlost místní úpravou nejvýše na 90 km/h. Tuto variantu (osazení konkrétních úseků dopravními značkami) považuje předkladatel za vhodnější a přehlednější – a z hlediska provozu i bezpečnější – než stanovení další zákonné hranice pro maximální dovolenou rychlost.

### **K Čl. IV:**

Účinnost je navržena k počátku roku 2014. Důvodem je především změna působnosti v oblasti výkonu státní správy u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, s čímž je spojena především nutnost zapracování finančních nákladů s tímto přesunem spojených do návrhu zákona o státním rozpočtu. Vzhledem k harmonogramu přípravy státního rozpočtu je zapotřebí, aby Ministerstvo vnitra zapracovalo potřebné údaje nejpozději do konce měsíce května předcházejícího roku, na který je státní rozpočet připravován. Účinnost je tedy nastavena tak, aby bylo možné bez zásadních potíží dostát výše uvedeným požadavkům.