

Analýza ve věci uzavěrky Jiráskovy ulice v Hranicích

1) Zadání

Obrátil se na mne spolek Živé Hranické náměstí s žádostí o právní analýzu ve věci uzavěrky Jiráskovy ulice na náměstí ve městě Hranice.

Spolek mi předal následující podklady:

- usnesení ze 7. schůze Rady města Hranice, dne 12.3.2019
- návrh spolku spolu s peticí ze dne 6.5.2019
- žádosti o informaci společnosti Řeznictví Kunovský s.r.o. ze dne 17.5.2019 směřující na MÚ Hranice odbor správy majetku a odbor stavební úřad, životního prostředí a dopravy a na Město Hranice
- Poskytnutí informace ze strany Města Hranice odboru správy majetku ze dne 31.5.2019
- Poskytnutí informace ze strany Městského úřadu Hranice, odboru stavební úřad, životního prostředí a dopravy ze dne 30.5.2019
- Podnět k zjištění přestupkového jednání ze strany Města Hranice ze dne 14.6.2019 podaný společností Řeznictví Kunovský s.r.o.
- Stanovisko Policie ČR k návrhu přechodné úpravy dopravního značení v historickém jádru města ze dne 19.6.2019
- Podnět Dopravnímu inspektorátu k odstranění protiprávního stavu ze dne 20.6.2019 podaný spolkem
- Informace Městského úřadu Hranice o předání podnětu ze dne 25.6.2019
- Opatření obecné povahy o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 25.6.2019, vydané MÚ Hranice, odbor stavební úřad, životního prostředí a dopravy
- Podnět odboru dopravy Krajského úřadu Olomouckého kraje k odstranění protiprávního stavu ze dne 26.6.2019 podaný spolkem, doplnění podnětu ze dne 3.7.2019
- Postoupení podnětu výše krajským úřadem Městskému úřadu Hranice ze dne 3.7.2019
- Usnesení Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 4.7.2019 o pověření stavebního úřadu Městského úřadu Lipník nad Bečvou projednáním věci – řízení o přestupku Města Hranice

2) Řešení

Z předaných podkladů vyplývá, že **město Hranice jako vlastník pozemní komunikace rozhodlo o uzavření ulice Jiráskova ode dne 19.4.2019**. Právě uzavření dané komunikace, která ztěžuje dopravní obslužnost náměstí v Hranicích, je předmětem sporů mezi městem a spolkem a předmětem této analýzy.

Samotný záměr byl poprvé diskutován dne 12.3.2019 na zasedání rady města Hranice, jako návrh 1. etapy zklidňování dopravy v městské památkové zóně, tento návrh byl radou schválen a bylo uloženo odboru správy majetku zažádat do 25.6.2019 o vydání povolení příslušných orgánů k osazení dopravního značení, dále bylo uloženo místostarostovi PhDr. Juračkovi, aby zajistil seznámení veřejnosti s plánovanou 1. etapou, a to do 14.5.2019.

Následně dne 18.3.2019 bylo skutečně ze strany města podána k Městskému úřadu Hranice, odbor stavební úřad, životního prostředí a dopravy, žádost o vydání stanovení přechodné úpravy provozu na místních

komunikacích, dané řízení však bylo pro nedostatky žádosti dne 15.4.2019 přerušeno a město bylo vyzváno k odstranění nedostatku tohoto podání.

Přesto však bylo náměstí dne 19.4.2019 osazeno značkami a ulice Jiráskova byla uzavřena, na dotazy, dle jakého právního předpisu bylo postupováno, bylo pak městem sděleno, že město rozhodlo o uzavření ulice s odvoláním se na ustanovení § 24 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb. bez jakéhokoliv nároku na náhradu ztrát vzniklých z objížďky.

Dle ust. § 24 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích: *Provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížďka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížďky.*

Dle ust. § 24 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích: *V případě nebezpečí z prodlení (živelní pohromy, dopravní nehody, zřícení nebo poškození objektů) musí příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a označit alespoň provizorním způsobem její vlastník nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. V případě havárie inženýrské sítě nebo jiného vedení je povinen příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a alespoň provizorně označit vlastník této inženýrské sítě nebo tohoto vedení a věc neprodleně oznámit vlastníkovi pozemní komunikace nebo správci, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. Tím není dotčeno ustanovení § 36 odst. 6. Vlastník pozemní komunikace nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, oznámí uzavření a označení její části správnímu úřadu příslušnému ke stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích neprodleně poté, co uzavření a označení provedl nebo se o něm dozvěděl.*

Z výše uvedeného vyplývá, že vlastník nebo správce pozemní komunikace je skutečně oprávněn uzavřít komunikaci, nicméně může tak učinit pouze v případě nebezpečí z prodlení, tedy, jak zákon předesílá v případě živelných pohrom, dopravních nehod, zřícení nebo poškození objektů, tedy v případě mimořádných a nepředvídatelných událostí. Z výše uvedeného je však zřejmé, že se jedná o uzavěru plánovanou, žádné mimořádné události v dané lokalitě nevznikly, **a tedy uzavěra byla provedena v rozporu s daným ustanovením.** Ani žádné jiné ustanovení tohoto zákona či zákona o provozu na pozemních komunikacích přitom neumožňují vlastníku veřejné pozemní komunikaci samostatně rozhodovat o jejím uzavření. Tento závěr ostatně potvrzuje i stanovisko PČR ze dne 19.6.2019.

Město v tomto případě pak nejednalo jako správní orgán, nejedná se o výkon veřejné správy, ale jako vlastník pozemní komunikace. **Na odpovědnost za škodu se v tomto případě uplatní obecné právní předpisy,** tj. občanský zákoník, konkrétně ust. § 2894 a násl.

Konkrétně lze uplatnit ust. § 2910 obč.z.: Škůdce, který vlastním zaviněním poruší povinnost stanovenou zákonem a zasáhne tak do absolutního práva poškozeného, nahradí poškozenému, co tím způsobil. Povinnost k náhradě vznikne i škůdci, který zasáhne do jiného práva poškozeného zaviněným porušením zákonné povinnosti stanovené na ochranu takového práva.

Z výše uvedeného lze dovést, že bylo porušeno vlastnické právo osob podnikajících v dané lokalitě, které nemohly se svým majetkem nakládat způsobem, kterým chtěly, tj. zejména byl zamezen přístup zákazníků k jejich provozovně, a tedy snížila se ziskovost jejich provozu.

Z předaných podkladů se přitom nepovedlo zjistit, zda o uzavírce rozhodla Rada města či zastupitelstvo (a jakým poměrem hlasů, resp. kdo konkrétně a jak hlasoval), či jediná osoba, nicméně z informací poskytnutých městem by se dalo dovést, že odpovědnou osobou je přímo PhDr. Juračka. Náhradu škody tedy doporučuji primárně žádat po městu, které následně může uhrazenou částku vymáhat přímo po odpovědné osobě, pokud tato svým samostatným jednáním porušila pokyn města či právní předpis.

Druhou rovinou je pak odpovědnost města za **přestupek**, jak je naznačeno i ve stanovisku Policie ČR, když dle ustanovení § 19 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích je zakázáno neoprávněně osazovat na silnicích dopravní značky a dopravní zařízení, a je zjevné, že samotné osazení bylo v rozporu s ust. § 24 tohoto zákona. Město se tak dopustilo přestupku dle ust. § 42b odst. 1 písm. a), i) zákona o pozemních komunikacích, za který je možno uložit pokutu až 500.000,- Kč. V přestupkovém řízení bude věc projednávat Městský úřad Lipník nad Bečvou.

Přitom o dané situaci, tedy osazení dopravních značek neoprávněně, byl Městský úřad informován nejpozději žádostí o informace podanou ze strany společnosti Řeznictví Kunovský s.r.o. dne 17.5.2019. Následně **byl městský úřad povinen provést státní dozor a nařídit odstranění nedostatků**. Pokud takto městský úřad neučinil, lze jeho nečinnost považovat za **nesprávný úřední postup**. Pokud takovým postupem vznikla škoda, lze se jí domáhat po státu, neboť městský úřad při státním dozoru jedná v přenesené působnosti. (viz níže).

V současné době je **uzavírka provedena dle opatření obecné povahy ze dne 25.6.2019**, a to jako přechodná úprava provozu s platností od 30.6.2019 do 31.10.2019. K vydání opatření obecné povahy a stanovené místní a přechodné úpravy provozu na silnicích a místních komunikacích umožňuje ust. § 77 zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích, v daném případě byl užit § 77 odst. 5, který stanoví:

Místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.

Městský úřad Hranice pak jednal v rámci své příslušnosti dané mu ust. § 77 odst. 1 písm. c) daného zákona, současně byla úprava projednána s policií jako dotčeným orgánem. Potud z procesního hlediska městský úřad ust. § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích neporušil.

V závěru opatření obecné povahy však MÚ uvádí: Podle ustanovení §173 odst. 1 správního řádu musí být opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce po dobu 5 dnů a zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pátý den po vyvěšení je dnem nabytí účinnosti opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy bude vyvěšeno na úřední desce a zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Jak však vyplývá z důvodové zprávy zákona č. 268/2015 Sb., který toto znění zákona o provozu na pozemních komunikacích zakotvil, sice není nutné návrh opatření projednat s dotčenými osobami a je umožněno dřívější nabytí účinnosti opatření, ovšem návrh opatření nebo samotné opatření je třeba zveřejnit, pokud se stanoví přechodné úpravy provozu vztahuje k zastavěnému území obce. Důvodová zpráva považuje za účelné, aby se v takových případech mohli občané s návrhem seznámit předem.

V daném případě však návrh opatření zveřejněn nebyl, ačkoliv se zastavěného území jednoznačně týká, když bylo zveřejněno toliko samotné opatření, a to pouze v době od 26.6.2019 do 30.6.2019. Městský úřad Hranice tedy pochybil, pokud návrh opatření nezveřejnil, tj. nevyvěsil jej dle ust. § 172 odst. 1 na úřední desce nejméně po dobu 15 dnů.

K tomu lze dále namítnout, že i taková doba vyvěšení je nedostatečná, když opatření obecné povahy se dle ust. § 173 oznamuje veřejnou vyhláškou, přičemž ačkoliv je zákonem o pozemních komunikacích zkrácena doba, za kterou nabývá opatření účinnosti, není zkrácena doba, po kterou je třeba opatření vyvěsit na úřední desce, aby tak mohlo dojít k řádnému oznámení – doručení veřejnou vyhláškou. Z ust. § 25 odst. 2 je pak zřejmé, že až 15. dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenu, přičemž po stejnou dobu musí být písemnost i na elektronické úřední desce. Z toho vyplývá, že **opatření obecné povahy nebylo řádně oznámeno**, a je otázkou, zda tato krátká doba vyvěšení neměla za účel zamezit dotčeným osobám se s opatřením seznámit. Současně nedostatečné oznámení opatření může mít vliv na jeho účinnost.

Dále pak je třeba konstatovat, že co do účinnosti opatření je tato stanovena nesprávně, neboť dle zákona je opatření účinné pátým dnem po vyvěšení. **Opatření bylo přitom vyvěšeno dne 26.6.2019, pátý den po vyvěšení je 1.7.2019 nikoliv 30.6.2019, od kterého má přechodná úprava provozu platit.**

Z procesního hlediska tak městský úřad ust. § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích v několika ohledech porušil. I kdyby se tak nestalo, a procesní předpisy nebyly porušeny, neznamenalo by to, že dané opatření je vhodné, účelné a že jim nebyla nepřiměřeně omezena práva jiných osob.

Obyvatelé dané lokality a provozovatelé podniků zde umístěných mohou **požádat městský úřad o výjimku z přechodné úpravy**, když je třeba prokázat vážný zájem a nesmí dojít k ohrožení bezpečnosti nebo plynulosti provozu.

Zákonnost opatření obecné povahy lze v souladu s ust. § 174 odst. 2 správního řádu posoudit v přezkumném řízení, návrh musí být podán do 3 let od účinnosti opatření. K zahájení přezkumného řízení lze dát podnět Krajskému úřadu pro Olomoucký kraj, v návrhu je třeba vymezit důvody, pro které je opatření v rozporu s právními předpisy. O podnětu je následně rozhodováno ve lhůtě 30 dnů, kdy se KUOK rozhodne, zda přezkumné řízení zahájí či nikoliv.

Další možností, jak brojit proti opatření obecné povahy je podání správní žaloby, zde je i širší možnost pro právní argumentaci. Návrh na zrušení opatření obecné povahy podává ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením zkrácen. Návrh lze podat do tří let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy. Soud je povinen o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodnout do 90 dnů poté, co u návrh byl doručen.

V případě, že bude opatření obecné povahy zrušeno, nastupuje odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a to vzhledem k tomu, že městský úřad v dané věci rozhodoval v přenesené působnosti. Opatření obecné povahy je pak podřazeno pod pojem nezákonné rozhodnutí. Pro uplatnění nároku běží tříletá promlčecí doba, která počíná běžet ode dne doručení zrušujícího rozhodnutí.

Nahradí-li stát škodu způsobenou nezákonným opatřením, může požadovat regresní úhradu na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily, územní celky pak může požadovat regres po konkrétní úřední osobě, výše je omezena zákoníkem práce. V tomto případě je úřední osobou Bc. Zuzana Hiklová.

3) Závěr

Uzavření ulice Jiráskova ode dne 19.4.2019 do 29.6.2019 bylo v rozporu s právními předpisy. Město Hranice odpovídá za škodu, která porušením zákona vznikla, současně byl daným jednáním ze strany města spáchán přestupek. Městský úřad Hranice byl povinen provést ve věci státní dozor a uložit opatření k nápravě, jeho nečinnost lze považovat za nesprávný úřední postup.

Uzavření ulice Jiráskova v období od 1.7.2019 do 31.10.2019 je odůvodněno opatřením obecné povahy vydaným Městským úřadem Hranice. Při přijímání opatření obecné povahy došlo k procesním vadám. Lze se domáhat zrušení tohoto opatření v přezkumném řízení dle správního řádu, nebo návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle soudního řádu správního. Na zrušené opatření se pak pohlíží jako na nezákonné rozhodnutí, a je možné žádat po státu náhradu škody vzniklé tímto nezákonným rozhodnutím.

V Olomouci dne 9.7.2019

JUDr. Tomáš Vymazal
advokát