

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci dopravní situace na silnici II/434 v Přerově, Kozlovicích

A - Závěry šetření

Dne 11. září 2013 jsem vydal zprávu o šetření, v níž jsem hodnotil postup Magistrátu města Přerova (dále jen „magistrát“) a Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) v rámci řešení tvrzeného přetížení silnice II/434 v Přerově - Kozlovicích nákladní dopravou.

Po procesní stránce jsem úřadům vytkl, že nesprávně chápou proces stanovení místní úpravy provozu jako řízení na žádost, když se jedná o „řízení“ nikoli podle části druhé správního řádu,¹ kterou je upraveno správní řízení, ale podle části šesté správního řádu, která upravuje proces schvalování opatření obecné povahy.

Po stránce věcné jsem konstatoval, že na základě kusé právní úpravy zakotvené v ustanovení § 78 odst. 2² zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, musejí správní orgány ve spolupráci s dopravními odborníky často vážit protichůdné zájmy a zvolit takové řešení, které představuje tzv. menší zlo. Pokud však jedna ze zvažovaných variant je bezpečná a druhá spíše nebezpečná, musí úřad zvolit variantu bezpečnou. V případě, že obě uvažované varianty jsou rizikové, je třeba důsledně vážit i další zájmy. Závěrem jsem vyslovil názor, že varianta předkládaná v šetřeném případě panem Jiřím Prchalem, členem osadního výboru Kozlovice, a současně též městem Přerov se mi jeví jako více obhajitelná, jelikož se snaží vymístit tranzitní dopravu tam, kam ze zákona patří, tedy na silnici I. třídy. Přestože zatížení silnic první třídy vedoucích centry měst je samozřejmě nežádoucí, nelze jejich roli suplovat užíváním silnic nižších tříd, zvláště pokud rovněž vedou rezidenčními čtvrtěmi měst a obcí. Je proto, podle mého názoru, třeba spíše postupovat cestou zvažování rizik a při srovnatelnosti bezpečnostních rizik upřednostnit vymístití dopravy na silnice první třídy.

B - Vyjádření úřadů

Tajemník magistrátu k mé zprávě uvedl, že statutární město Přerov zajistilo vypracování diagnostiky vozovky krajské silnice II/434. Diagnostika konstatuje havarijní stav vozovky s nutností opravy. Do jejího provedení je navrženo omezení

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

² „Dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se směji užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.“

vjezdu nákladních vozidel s okamžitou hmotností nad 7,5 t. Město z tohoto důvodu požádalo vlastníka komunikace (Olomoucký kraj), aby do doby odstranění havarijního stavu uzavřel danou komunikaci pro nákladní dopravu (na základě ustanovení § 24 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

K procesní stránce věci tajemník uvedl, že na magistrátu se v současné době nevede žádné řízení o omezení nákladní dopravy v místní části Přerova - Kozlovice. Dále sdělil, že magistrát se při stanovení místní úpravy provozu řídí částí šestou správního řádu a při zjištění nedostatků či závad v dopravním značení z úřední činnosti iniciuje jednání s vlastníkem komunikace, který následně dokládá podklady - zejména projekt - dopravního značení. Vymístění tranzitní dopravy na silnice první třídy považuje tajemník magistrátu za vhodné opatření v situaci, kdy je silniční síť schopná pojmout předpokládaný nárůst dopravy a zatížení, přičemž pochybnosti vznikají v průjezdných úsecích města Přerova. Závěrem mě upozorňuje, že i jiné okolní obce budou požadovat stejnou místní úpravu provozu, přičemž to z důvodu dopravního přetížení průjezdného města Přerova není možné.

Přílohou vyjádření tajemníka magistrátu jsou dvě stanoviska Policie ČR, dopravního inspektorátu Přerov ze dne 20. září a ze dne 24. října 2011. Podle nich by omezení nákladní dopravy na silnici II/434 zásadním způsobem ovlivnilo průjezd autobusů městské hromadné dopravy i příměstské dopravy v Přerově, a tím by znemožnilo dopravní obslužnost z Přerova do okolních obcí. S ohledem na uspořádání silniční sítě v lokalitě mezi silnicemi I/47 a II/434 je navržené omezení nevhodné a dopravní inspektorát je nedoporučil k realizaci.

Ředitel krajského úřadu mi sdělil, že na základě městem Přerov zpracované diagnostiky silnice II/434 v Kozlovicích bude Správa silnic Olomouckého kraje (dále jen „správa silnic“) provádět na této komunikaci ve zvýšené míře údržbu. Její celková rekonstrukce totiž může proběhnout až po výstavbě kanalizace, jejímž investorem je město Přerov. Dále ředitel přislíbil, že správa silnic nechá zpracovat dopravně - inženýrské řešení možného omezení provozu na silnici II/434 pro těžká nákladní vozidla, a to zejména z pohledu posouzení vlivu odkláněné dopravy na náhradní trasy.

C - Závěrečné hodnocení

C.1 Shrnutí námitek úřadů

Ze sdělení úřadů vyplývá, že stav vozovky na silnici II/434 je v havarijním stavu, ovšem v případě vymístění nákladní dopravy z této silnice na silnici I/47 vedoucí středem města Přerova by došlo k zásadnímu ovlivnění hromadné dopravy v rámci Přerova a okolních obcí. Informace o havarijním stavu vozovky vyplývá z vypracované odborné diagnostiky, informace o „zásadním ovlivnění hromadné dopravy“ od dopravního inspektorátu. Podrobnější informace o tom, zda dopravní inspektorát vychází z vlastních odhadů či z odborné studie a zda zmíněným „zásadním ovlivněním“ je třeba rozumět hrozící „úplný kolaps hromadné dopravy“ nebo „jen“ další zhoršení plynulé průjezdnosti centra města Přerova, nemám.

Krajský úřad dále k vymístění nákladní dopravy ze silnice II/434 vyslovuje námitku, že toto řešení není vhodné, jelikož zde neexistuje alternativní (náhradní trasa). Jisté potíže by při důsledném odklonu nákladní dopravy na silnici I/47 zřejmě vznikly v Lipníku nad Bečvou, jelikož tato silnice vede také středem města a nedaleko se nachází využívaný lom.

C.2 Ideální stav

Ve své praxi se stále častěji setkávám se stížnostmi na vedení tranzitní dopravy po silnicích nižších tříd a na nadměrné zatěžování komunikací, které na takovou zátěž nejsou připraveny. V šetřeném případě jde navíc nikoli o zátěž v důsledku zkracování cesty či vyhýbání se placenému úseku komunikace, ale doprava je ze silnice I. třídy na silnici II. třídy svedena dopravním značením. Důvodem je jistě ochrana průtahu města Přerov před nadměrnou dopravní zátěží.

Uvědomuji si obtížnost řešení nastalé situace, obzvláště když je zřejmé, že komplexní vyřešení stávajících problémů v centru Přerova může přinést až vybudování dalšího úseku dálnice D1, která momentálně končí na jih od Přerova u obce Říkovice. Přesto správní orgány i vlastníci stávajících komunikací musejí hledat řešení, která by co nejméně zatížila obyvatele sídel negativními vlivy dopravy, a to při znalosti plánů a časových harmonogramů investičních akcí vlastníků komunikací, sítí apod. Dále je, dle mého přesvědčení, třeba vycházet ze zásady, kterou jsem formuloval ve své zprávě, že pro tranzitní dopravu jsou primárně určeny silnice I. třídy a cílené odklonění tranzitní dopravy na silnice nižších tříd má být výjimkou, a může se tudíž uplatnit za podmínky, že přenesení dopravy na silnici nižší třídy nepřenesou závažná negativa i na okolí této komunikace. Jinak řečeno záměrné rozprostření tranzitní dopravy ze silnic I. tříd na silnice tříd nižších má být výjimkou a je možné jen tehdy, kdy to stavební stav silnice nižší třídy umožňuje. I když důsledné trvání na tomto pravidle povede k vyššímu zatížení silnic I. třídy a tím k většímu obtěžování jejich okolí, rozměňování negativních vlivů dopravy do okolí všech komunikací vede, dle mého přesvědčení, jak k nejistotě lidí, pokud jde o plánování bydlení či umísťování sídel firem, tak toto řešení komplikuje diagnostiku negativních dopadů dopravy na okolí. Pokud se totiž část tranzitní dopravy cíleně odkloní ze silnic I. třídy na jiné komunikace, může tímto postupem dojít ke zkreslení výsledků negativních externalit z dopravy. Důsledkem tak může být konstatování, že hluk či prach v okolí silnice I. třídy nedosahuje takové míry, že by bylo třeba provést ochranná opatření (protihlukové stěny, obchvat apod.). Z těchto důvodů by, dle mého názoru, úřady a vlastníci komunikací při organizování dopravy měli důsledně vycházet z toho, že dálková doprava patří na dálnice a silnice I. třídy a výjimky z tohoto pravidla mají být řádně podložené a pokud možno dočasné.

Proto, pokud nastanou tak závažné důvody, kvůli kterým je tranzitní nákladní doprava záměrně (dopravním značením) svedena z dálnice či silnice I. třídy na silnici nižší třídy, pak toto opatření může trvat jen po tu dobu, po kterou náhradní komunikace je schopná být alternativou. Pokud její stavební stav neumožňuje, aby nadále plnila pomocnou roli pro odvedení části dopravního zatížení z dálnice či silnice I. třídy, je úkolem správních orgánů přijmout opatření ke změně stávajícího (výjimečného) stavu. Ideální pak je, koordinovat postup státní správy a samosprávy, která vystupuje v roli investora staveb nových komunikací, oprav stávajících komunikací i výstavby či oprav sítí uložených pod komunikacemi či jejich bezprostředním okolí.

C.3 Silnice II/434

S ohledem na výše popsané jsem přesvědčen, že jestliže diagnostika stavebního stavu komunikace II/434, na kterou byla pomocí směrových tabulí odkloněna část dopravy ze silnice I/47 (směr Ostrava, Hranice), konstatuje havarijní stav této silnice II. třídy, přestává tato komunikace být vhodnou alternativou k odbřemenění silnice I. třídy. Je proto nanejvýš žádoucí z ní tranzitní dopravu odklonit. A to buď zcela, nebo částečně (např. těžkou nákladní apod.). Nemohu přisvědčit krajskému úřadu, podle kterého je toto řešení možné jen tehdy, najde-li se jiná alternativní trasa. S odkazem na předchozí část svého závěrečného hodnocení zdůrazňuji, že silnice II. třídy byla alternativou (pomocí) pro přetíženou silnici I/47 a jestliže již není schopná touto alternativou být, pak je třeba dopravu na ni zklidnit a usilovat o to, aby plnila svůj primární účel, a tím je býti komunikací spojující jednotlivé okresy.³ Dopravní značení v Přerově na kruhovém objezdu (křižovatce ulic Bří Hovůrkových, Želatovská, Dvořákova a tř. 7. listopadu) však směřuje na silnici II/434 nejen vozidla mířící do Hranic, ale i vozidla jedoucí do Ostravy.

Jsem si vědom toho, že zcela ideální a rychlé řešení v současné době neexistuje. Na jedné misce vah leží argumenty havarijního stavu silnice II/434 a obtěžování obyvatel Kozlovic, na druhé misce argumenty hovořící o komplikacích v průjezdnosti centra Přerova, a zřejmě také Lipníka nad Bečvou. Možností, jak situaci řešit, se nabízí několik, od nulového řešení (tedy ponechání stávajícího stavu), až po řešení spočívající v odstranění směrových tabulí odklánějících dopravu na silnici II/434 a omezení tonáže vozidel, které budou mít na komunikaci přístup. Mezi těmito dvěma póly se pak nacházejí nejrůznější kompromisní řešení. Jako příklady si dovoluji načrtnout následující:

- [1] Nulové řešení (pouze častější údržba silnice II/434)
- [2] Odstranění tabule navádějící na silnici II/434 dopravu mířící do Ostravy
- [3] Odstranění též tabule navádějící na silnici II/434 dopravu mířící do Hranic
- [4] Stanovení zákazu vjezdu vozidel nad určitou okamžitou hmotnost
- [5] Různé kombinace variant jmenovaných pod body 2 až 4
- [6] Uzavření silnice II/434 a koordinované provedení plánované stavby kanalizace a následné opravy tělesa komunikace. Poté navrácení dopravy na silnici buď plné, nebo omezené.

Podle sdělení úřadů je vozovka silnice II/434 v havarijním stavu, její komplexní rekonstrukce (tj. nikoli běžná údržba) však proběhne až po vybudování kanalizace. Silnice I/47 je podle dopravního inspektorátu přetížená a nákladní dopravu ze silnice II/434 nemůže převzít, aniž by nastaly závažné komplikace v centru města Přerova. Přesto to bylo samo město Přerov, které toto řešení navrhlo.

V této souvislosti se nutně musím ptát, jak úřady hodlají vykročit z popsaného kruhu. Jestliže je vedení nákladní dopravy po silnici II/434 nezbytné, zdá se, že není možné, aby na této komunikaci proběhla výstavba kanalizace a její kompletní

³ Ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

rekonstrukce. Bez vybudování kanalizace však nebude provedena komplexní rekonstrukce vozovky této silnice. Znamená to, že nákladní doprava bude po této silnici, která je v havarijním stavu, pokračovat až do dokončení obchvatu Přerova? Z vyjádření úřadů jsem vyrozuměl, že jiné řešení, než je zintenzivnění údržby silnice II/434, není aktuálně v plánu. Postrádám však zdůvodnění, v jakém směru by odklon nákladní tranzitní dopravy nad určitou hmotnost na silnici I. třídy konkrétně zkomplikovalo jak dopravu v centru Přerova, tak v Lipníku nad Bečvou, dále vysvětlení, zda přece jen není možné hrozící komplikace vyřešit, aby provoz po nevyhovující komunikace nezpůsobil další problémy, stejně tak jako sdělení, do kdy má trvat dočasné řešení spočívající v zintenzivnění údržby silnice II/434. Ředitel krajského úřadu mi sdělil, že kraj nechá zpracovat dopravně inženýrské řešení možného omezení provozu na silnici II/434 pro těžká nákladní vozidla, a to zejména z pohledu posouzení vlivu odkláněné dopravy na náhradní trasy.

D - Opatření k nápravě

Na základě uvedeného si dovoluji podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv žádat od zainteresovaných správních orgánů přijetí opatření k nápravě.

Magistrát města Přerov a Krajský úřad Olomouckého kraje jako správní orgány, které podle zákona o silničním provozu stanoví dopravní značení na silnicích I. a II. tříd, žádám o sdělení stanoviska (ideálně společného), v němž zhodnotí stávající situaci v centru Přerova, místní části Kozlovice a centru Lipníku nad Bečvou (příp. dalších místech) a uvedou, jakým konkrétním postupem plánují postupovat, když se nacházejí v situaci, kdy jednotlivá vhodná řešení se podle nich navzájem vylučují.

K poznámce tajemníka magistrátu, že i jiné okolní obce budou požadovat stejnou místní úpravu provozu jako v Kozlovicích, přičemž to z důvodu dopravního přetížení průjezdného města Přerova není možné, sděluji toto. Nezpochybňuji, že takové požadavky zazněly či zaznějí a nebudu hodnotit, nakolik legitimní mohou být. Pokud mají správní orgány signály, že obce v okolí Přerova takové požadavky vznesou, je to důvod pro to, aby při hodnocení celé záležitosti úřady vzaly v potaz širší okolí Přerova, nikoli jen trasu na Hranice. Nepochybně bude zapotřebí, aby jednotlivá řešení týkající se různých obcí (různých tras) vycházela ze shodných, obecně nastavených, kritérií (žebříčku priorit, pravidel o poměřování veřejných i soukromých zájmů apod.).

Závěrem svého stanoviska doplňuji, že lidé v Kozlovicích si stěžují na otřesy a praskání zdí jejich domů. Podle ustanovení § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích *„vlastník komunikace odpovídá podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích.“* Z uvedeného vyplývá, že vlastník komunikace neodpovídá za škody vzniklé např. v důsledku dopravní nehody, odpovídá však za škody způsobené přetížením komunikace - jejím užíváním v rozporu s jejím stavebním a technickým stavem. Je proto především na odpovědnosti vlastníka

komunikace, aby se snažil docílit takového jejího užívání, které nebude na okolních nemovitostech působit škodu. Vlastníci okolních nemovitostí mohou vlastníka komunikace žalovat o náhradu škody.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejného ochránce práv



U. [illegible]

... [illegible text]

... [illegible text]

... [illegible text]

... [illegible text]