



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci provádění zimní údržby na méně frekventovaných místních komunikacích

Na základě poznatků z podnětů občanů, které se týkaly zimní údržby obecních komunikací, jsem se rozhodl zahájit šetření z vlastní iniciativy. Daná problematika se nachází na pomezí práva veřejného (zákon o pozemních komunikacích)¹ a soukromého (občanského zákoníku)² a v praxi činí výkladové obtíže. Zamýšlel jsem zmapovat situaci napříč Českou republikou a zjistit:

- podle jakých kritérií města rozhodují o vyřazení konkrétní komunikace ze zimní údržby pro její malý dopravní význam,
- zda a jak krajské úřady v rámci dozoru nad vydanými nařízeními obcí posuzují, že vyřazená komunikace nebo její úsek je málo dopravně významný,
- nakolik se obcím daří dostát zákonné povinnosti označit neudržovaný úsek v terénu dopravním značením.

Ve zprávě mapuji také judikaturu z oblasti soukromého práva – odpovědnosti vlastníka komunikace za škody, které vznikly jejím uživatelům. Jsou to totiž nakonec civilní soudy, jež aplikují úpravu odpovědnosti obsaženou v zákoně o pozemních komunikacích. O tom, že to není snadný úkol, svědčí judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu z poslední doby.

Zjistil jsem, že:

- **Města při vyřazování místních komunikací nebo jejich úseků ze zimní údržby pro malý dopravní význam postupují diametrálně odlišně.** Zatímco některá téměř žádné komunikace nevylučují, jiná vylučují např. koncové chodníky k bytovým domům na sídlišti. Důvody bývají technického charakteru – nemožnost úklidu slepých chodníků vozidly údržby.
- Zda město vyřadilo ze zimní údržby některou komunikaci nebo její úsek v souladu se zákonem (tedy platně), zjistí až v případném civilním sporu s uživatelem o náhradu škody za úraz na komunikaci. **Krajské úřady nařízení obcí přezkoumávají pouze po formální stránce.** Materiálně tak posouzení činí až obecný soud při rozhodování o žalobě.
- **Značení neudržovaných komunikací nebo jejich úseků v terénu se děje napříč českými městy nejrůznějším způsobem.** Od důsledného umístění dopravního značení nebo cedule, až po žádné upozornění v terénu, protože nařízení obce i jeho mapové přílohy visí na webu města nebo městské části.

1 Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



A. Zákonné pojmy

Zákon o pozemních komunikacích (dále též jen „zákon“) je právním předpisem, který definuje, co jsou pozemní komunikace, a rozděluje je do jednotlivých kategorií.³ Pozemní komunikace (tedy cesty upravené právem veřejným) jsou však jen jedním z typů dopravních cest a existují i cesty jiné, zákonem o pozemních komunikacích neupravené.

Z hlediska právní systematiky proto **považuji za důležité na tomto místě zdůraznit, že cesty a chodníky** (v jejich obecně vnímaném významu jakékoli pozemní trasy, která chodce či vozidlo dovede z bodu A do bodu B⁴) **nemusí vždy být pozemní komunikací**. Zákon o pozemních komunikacích je veřejnoprávním předpisem, který určuje, které dopravní cesty a za jakých podmínek se stávají cestami veřejnými – určenými k užívání neuzavřeným okruhem osob. Dále pak zákon ve vztahu k nim upravuje povinnosti jejich vlastníků a orgánům státní správy dává nástroje k tomu, aby mohly efektivně dohlížet na dodržování těchto povinností.

Vztahy, které nepokrývá zákon o pozemních komunikacích, však nemohou viset v právním vzduchoprázdnu, a tento prostor musí obsadit právo soukromé. Kterou právní materii zákonodárce svěřil orgánům státu (a kam tedy soukromé právo nedosahuje), má vyplývat ze zákona o pozemních komunikacích. Bohužel, jak nastíním dále, jednoznačné vymezení v zákoně nenajdeme.

A.1 Chodník

Zákon rozlišuje čtyři kategorie pozemních komunikací, a sice dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Vlastníkem dálnice může být pouze stát, vlastníkem silnice stát nebo kraj, vlastníkem místní komunikace obec a vlastníkem účelové komunikace může být kdokoli – stát, kraj, obec, fyzická i právnická osoba.⁵ **V případě dálnic, silnic a místních komunikací zákon spojuje s jejich vlastnictvím povinnost údržby za účelem**

3 Ustanovení § 2 zákona:

(1) Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

(2) Pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie:

- a) dálnice,
- b) silnice,
- c) místní komunikace,
- d) účelová komunikace.

4 [Chodník – Wikipedie \(wikipedia.org\)](https://cs.wikipedia.org/wiki/Chodník)

5 Ustanovení § 9 odst. 1 zákona: Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba. Stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.



jejich bezpečného užívání; naopak vlastníků účelových komunikací povinnost údržby neukládá (srov. § 9⁶ a 26⁷ a 27⁸ zákona).

S pojmem chodník pracuje zákon v § 12 odst. 4, podle kterého „*pokud nejsou samostatnými místními komunikacemi, jsou součástími místních komunikací též přilehlé chodníky, chodníky pod podloubími...*“ Z popsaného vyplývá, že chodníky by ideálně měly být místními komunikacemi.

Aby však konkrétní pozemní komunikace skutečně byla místní komunikací, musí být splněny dvě podmínky – musí být ve vlastnictví obce a musí být do kategorie místních komunikací zařazena správním rozhodnutím⁹ (viz § 3 a 9 zákona)¹⁰.

V praxi proto mohou nastat situace, kdy konkrétní chodník (v obecném významu jakékoli cesty pro pěší) bude buď komunikací místní, nebo komunikací účelovou. Nebo dokonce nemusí být vůbec žádnou pozemní komunikací. Pokud totiž daný chodník není místní komunikací a nesplňuje ani čtyři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, vůbec se nebude jednat o pozemní komunikaci, která by podléhala režimu zákona o pozemních komunikacích. Půjde jen o soukromou cestu.

Navzdory chybějící definici chodníku zákon v § 27 s jeho vlastnictvím spojuje odpovědnost jeho vlastníka za škody způsobené uživatelům.¹¹

6 Ustanovení § 9 odst. 3 zákona: „Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace je povinen vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy...“

7 Ustanovení § 26 odst. 1 zákona: „Dálnice, silnice a místní komunikace jsou sjízdné, jestliže umožňují bezpečný pohyb silničních a jiných vozidel přizpůsobený stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto pozemních komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům.“

8 Ustanovení § 27 odst. 7 zákona: „Prováděcí předpis blíže vymezí rozsah, způsob a časové lhůty pro odstraňování závad ve sjízdnosti dálnice, silnice a místní komunikace. Obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic.“

9 Výjimku představují některé místní komunikace vzniklé za účinnosti předchozího zákona o pozemních komunikacích. U nich se někdy rozhodnutí o zařazení nevyžaduje a jsou uznány za místní komunikace i podle aktuální právní úpravy. V podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012-27, č. 3028/2014 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz.

10 Ustanovení § 3 zákona:

(1) O zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace a jejich tříd rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.

(2) Dojde-li ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad o změně kategorie nebo třídy.

(3) V případě, kdy změna kategorie nebo třídy pozemní komunikace vyžaduje změnu vlastnických vztahů k pozemní komunikaci, může příslušný silniční správní úřad vydat rozhodnutí o změně kategorie pouze na základě smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci uzavřené mezi stávajícím vlastníkem a budoucím vlastníkem. Do doby převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci vykonává všechna práva a povinnosti k této pozemní komunikaci její dosavadní vlastník.

11 Ustanovení § 27 zákona:

(1) Uživatelé **dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku** nemají nárok na náhradu škody, která jim vznikla ze stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto pozemních komunikací.

(2) Vlastník **dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku** je povinen nahradit škody vzniklé uživatelům těchto pozemních komunikací, jejichž příčinou byla závada ve sjízdnosti, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností



Text ustanovení § 27 vyjmenovává chodníky vedle dálnic, silnic a místních komunikací, jako by se jednalo o další kategorii pozemní komunikace. V rámci zákona o pozemních komunikacích jde o ojedinělou věc. Zákon jinak vždy pracuje s pojmy „dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupná účelová komunikace“, tedy s definovanými kategoriemi pozemních komunikací. Ve vztahu k nim jako celku, nebo jen k některým z nich, formuluje v jednotlivých ustanoveních práva a povinnosti zainteresovaných osob (vlastníků, uživatelů, správních orgánů).

Ze zvláštního pojetí § 27 tak není jasné, co bylo záměrem zákonodárce. Z textu lze logicky dovodit, že nějaký význam by výslovné zmínění chodníků mít mělo, protože i bez zmínky o nich by se jich dané ustanovení týkalo v případě, že by byly místními komunikacemi, jak zákon v § 12 předpokládá. Co tedy bylo úmyslem zákonodárce? Mělo být cílem zakotvení odpovědnosti i vlastníků účelových komunikací, které jsou užívány jako chodníky?¹² Nebo bylo cílem rozšířit odpovědnost státu, krajů a obcí (čili vlastníků prvních tří kategorií komunikací, kteří mají ze zákona povinnost údržby) i na jejich nezařazené chodníky – čili na cesty, které veřejnost užívá jako chodník, ale které nebyly úředně zařazeny mezi místní komunikace?¹³ Anebo zmínka o chodnících nemá hlubší význam a je jen nezamýšleným produktem novelizace zákona v roce 2009?¹⁴ V roce 2009 totiž došlo k přenesení odpovědnosti za škody na chodnících z vlastníků přilehlých nemovitostí na vlastníky

tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.

(3) Vlastník **místní komunikace nebo chodníku** je povinen nahradit škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti chodníku, místní komunikace nebo průjezdního úseku silnice, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.

(4) Vlastník **dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku** je povinen nahradit vlastníkům sousedních nemovitostí škody, které jim vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; není však povinen nahradit vzniklé škody vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích.

(5) Úseky **silnic, místních komunikací a chodníků**, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, je vlastník nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, povinen označit podle zvláštního právního předpisu nebo prováděcího právního předpisu. Vymezení takových úseků silnic stanoví příslušný kraj svým nařízením a vymezení úseků místních komunikací a chodníků stanoví příslušná obec svým nařízením.

(6) Je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, nahradit škodu podle odstavců 2 až 4 je povinen namísto vlastníka pozemní komunikace správce. Vlastník pozemní komunikace v takovém případě ručí za splnění povinnosti k náhradě škody.

(7) Prováděcí předpis blíže vymezí rozsah, způsob a časové lhůty pro odstraňování závad ve **sjízdnosti dálnice, silnice a místní komunikace**. Obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve **schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdních úseků silnic**.

12 Tedy i fyzických a právnických osob, nejen obcí?

13 Ať již proto, že jejich vlastníkem není obec, na jejímž území se nachází, a proto si je obec ani zařadit nemůže, nebo je sice obec vlastní, ale nechce je zařadit do kategorie místních komunikací.

14 Novela č. 97/2009 Sb.



chodníků.¹⁵ Konkrétně došlo ke sloučení dvou odstavců zákona do jednoho¹⁶ a z textu zákona vypadlo, že by se mělo jednat o chodníky „přilehlé“ k místní komunikaci, což je označení, se kterým pracuje již výše zmíněný § 12 odst. 4 zákona. Tato úvaha by pak směřovala k závěru, že se má jednat jen o chodníky, které jsou místními komunikacemi.

A.2 Sjízdnost a schůdnost komunikací a závady ve sjízdnosti a schůdnosti

Podle § 26 odst. 1 zákona „*dálnice, silnice a místní komunikace jsou **sjízdné**, jestliže umožňují bezpečný pohyb silničních a jiných vozidel přizpůsobený stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto pozemních komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům*“.

Podle § 26 odst. 2 zákona „*v zastavěném území jsou místní komunikace a průjezdní úsek silnice **schůdné**, jestliže umožňují bezpečný pohyb chodců, kterým je pohyb přizpůsobený stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům*“.

Popsanými definicemi zákon jasně charakterizuje, co považuje za **stav sjízdnosti a stav schůdnosti** – je to stručně řečeno stav, za kterého je **pohyb po komunikacích bezpečný**, pokud se uživatel chová přiměřeně k stavebnímu a dopravně technickému stavu komunikace. K dosažení stavu, kdy je pohyb po komunikacích bezpečný, ostatně směřuje celá právní úprava pozemních komunikací, to je jejím smyslem a jejím jádrem.

Pro opačné situace, kdy je pohyb po komunikacích v důsledku povětrnostních situací naopak celkově nebezpečný, zákon označení nemá. V § 26 odst. 5 pouze popisuje povětrnostní situace a jejich důsledky, které mohou podstatně **zhoršit nebo přerušit sjízdnost**, a považuje za ně vánici, intenzivní dlouhodobé sněžení, vznik souvislé námrazy, mlhy, oblevy, mrznoucí déšť, vichřice, povodně a přívalové vody a jiné obdobné situace.

Co zákon naopak definuje, jsou tzv. závady ve sjízdnosti a schůdnosti:

15 Z důvodové zprávy se dozvídáme pouze tolik, že je absurdní, aby vlastník nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo místní komunikací, odpovídal za škody vzniklé na přilehlém chodníku, který není jeho. Cílem novely je tedy přenést odpovědnost za schůdnost chodníku na jeho vlastníka.

16 Původní znění dotčené části § 27 zákona:

(3) **Vlastník místní komunikace odpovídá s výjimkou případů uvedených v odstavci 4** za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti místní komunikace nebo průjezdního úseku silnice, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit ani na ni předepsaným způsobem upozornit.

(4) **Vlastník nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo s místní komunikací, odpovídá za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém chodníku**, která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit; u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.

Novelizované znění zákona:

(3) **Vlastník místní komunikace nebo chodníku** odpovídá za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti chodníku, místní komunikace nebo průjezdního úseku silnice, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.



Závadou ve sjízdnosti se podle § 26 odst. 6 zákona rozumí „*taková změna ve sjízdnosti dálnice, silnice nebo místní komunikace, kterou **nemůže řidič vozidla předvídat** při pohybu vozidla přizpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto pozemních komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům*“.

Závadou ve schůdnosti se pak podle § 26 odst. 7 zákona rozumí „*taková změna ve schůdnosti pozemní komunikace, kterou **nemůže chodec předvídat** při pohybu přizpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům*“.

Z popsaných definic pojmů „závada ve sjízdnosti“ a „závada ve schůdnosti“ je zřejmé, že zákon těmto běžně používaným pojmům dává užší význam. Zatímco laik přirozeně pojem „závada ve sjízdnosti/schůdnosti“ vnímá jako jakoukoli závadu, která narušuje bezpečnost pohybu po komunikaci, **zákon za závadu považuje pouze závadu nepředvídatelnou**.

A.3 Údržba komunikací

O údržbě pozemních komunikací se zákon poprvé zmiňuje v § 9, který v odst. 3 stanoví, že vlastník dálnice, silnice a místní komunikace je povinen vykonávat její **správu zahrnující** zejména její pravidelné a mimořádné **prohlídky, údržbu a opravy**. Podrobnosti má stanovit prováděcí předpis.¹⁷ V § 27 odst. 7 zákon vymezuje zákonné zmocnění pro ministerstvo a obce vydat k tématu odstraňování závad ve sjízdnosti a schůdnosti podzákonné předpisy.¹⁸ V § 27 odst. 5 zákon zakotvuje možnost krajů a obcí vydat nařízení, kterým z důvodu malého dopravního významu některou komunikaci nebo její úsek ze zimní údržby vyjmou.¹⁹

Co je údržba pozemní komunikace, zákon nikde ani rámcově nedefinuje.

Prováděcí vyhláška²⁰ upravuje obecně údržbu komunikací v § 9: „**Cílem údržby a oprav je odstranit závady ve sjízdnosti, opotřebení nebo poškození komunikace, jejích součástí a příslušenství. Rozsah a způsob provedení závisí na vyhodnocení výsledků prohlídek, popř. na doporučeních systému hospodaření s vozovkou.**“²¹ Součástí údržby mají být také opatření, která neprodleně po zjištění závady zajišťují usměrnění dopravy na závadných

17 Ustanovení § 9 odst. 6 zákona: Prováděcí právní předpis stanoví členění, rozsah, obsah, četnost a způsob provádění prohlídek dálnic, silnic a místních komunikací, členění, rozsah, obsah a způsob provádění údržby a opravy dálnic, silnic a místních komunikací a obsah, rozsah, formu a způsob vedení evidence dálnic, silnic a místních komunikací.

18 Prováděcí předpis blíže vymezí rozsah, způsob a časové lhůty pro **odstraňování závad ve sjízdnosti dálnice, silnice a místní komunikace**. Obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty **odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic**.

19 „*Úseky silnic, místních komunikací a chodníků, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, je vlastník nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, povinen označit podle zvláštního právního předpisu nebo prováděcího právního předpisu. Vymezení takových úseků silnic stanoví příslušný kraj svým nařízením a vymezení úseků místních komunikací a chodníků stanoví příslušná obec svým nařízením.*“

20 Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

21 Viz § 9 odst. 1 vyhlášky.



úsecích komunikací – např. uzavírka závadného (včetně zavátého) úseku.²² Rozsah a způsob údržby a oprav komunikací upravuje příloha č. 5.²³ Nahlédnutím do ní zjistíme, že se věnuje pouze běžné, a nikoli i zimní údržbě.

Zimní údržbě se vyhláška věnuje v části osmé nazvané „rozsah, způsob a časové lhůty pro odstraňování závad ve sjízdnosti“. Podle § 41 vyhlášky se zimní údržbou zmírňují závady vznikající povětrnostními vlivy a podmínkami za zimních situací ve sjízdnosti komunikací a ve schůdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic; zimní údržba se provádí podle plánu zimní údržby.

V § 42 se pak vyhláška věnuje plánu zimní údržby tak, že v odst. 1 rozděluje silnice podle pořadí důležitosti, v odst. 2 stanoví, že o zpracování plánu zimní údržby pro místní komunikace rozhodují obce podle své velikosti a dopravního významu místních komunikací. Pokud obce rozhodnou o zpracování plánu zajištění sjízdnosti místních komunikací I. až III. třídy, mají přihlédnout k pořadí důležitosti upravenému v odst. 1. Ve vztahu k neudržovaným místním komunikacím (podle § 27 odst. 5 zákona) vyhláška stanoví, že se jedná o „*místní komunikace, na nichž není třeba vykonávat zimní údržbu z důvodu dopravní bezvýznamnosti (na tuto skutečnost obec upozorní uživatele způsobem v místě obvyklým)*“.

V § 45 vyhláška upravuje lhůty pro zmírňování závad ve sjízdnosti dálnic a silnic, v § 46 lhůty pro zmírňování závad ve sjízdnosti místních komunikací.

Jak vidno, citovaná právní úprava vztahující se k zimní údržbě komunikací používá pojem „odstraňování závad“ (vyhláška ve vztahu ke sjízdnosti dálnic, silnic a místních komunikací a nařízení obce ve vztahu ke schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic). Výše jsem však popsal, že pojem „závada ve sjízdnosti a schůdnosti“ je pojmem, který zákon v § 26 konkrétně definuje, a má se jednat jen o ojedinělé, nepředvídatelné závady; nikoli tedy o celkově zasněžené nebo zledovatělé komunikace. Ovšem prováděcí vyhláška a také § 27 zákona tento pojem používají zjevně v jeho obecném významu jakékoli závady způsobující nebezpečí při pohybu po komunikaci – prováděcí vyhláška i zmocňující ustanovení § 27 odst. 7 zákona totiž míří obecně na zimní úklid komunikací.

A.4 Odpovědnost vlastníka komunikace za škody vzniklé jejímu uživateli

Zákon v § 27 zakotvuje odpovědnost vlastníků komunikací vůči uživatelům následovně:

*(1) Uživatelé dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku **nemají nárok** na náhradu škody, která jim vznikla ze **stavebního stavu nebo dopravně technického stavu** těchto pozemních komunikací.*

*(2) Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku **je povinen nahradit škody** vzniklé uživatelům těchto pozemních komunikací, jejichž **příčinou byla závada ve sjízdnosti**, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závad*

²² Viz § 9 odst. 2 písm. a) vyhlášky.

²³ Viz § 9 odst. 7 vyhlášky.



způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.

*(3) Vlastník místní komunikace nebo chodníku je **povinen nahradit škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti** chodníku, místní komunikace nebo průjezdního úseku silnice, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.*

Z citovaného textu zákona vyplývá, že uživatelé komunikací nemají nárok na náhradu škody, která jim vznikla ze stavebního stavu a dopravně technického stavu komunikací, neboť těmto dvěma stavům mají za povinnost se při pohybu na komunikaci přizpůsobit.²⁴ Dále text zákona naznačuje, že uživatelé mají v jeho režimu²⁵ nárok jen na náhradu škody, která byla způsobena závadami ve schůdnosti/sjízdnosti, tj. stavy nepředvídatelnými; a tedy (argumentem a contrario) **nemají nárok na náhradu škody, která byla způsobena celkovou špatnou sjízdností/schůdností komunikací v důsledku ledovky, zasněžení apod., neboť tyto stavy nejsou nepředvídatelné a jsou v terénu patrné.** Ke vztahu vlastní (zvláštní) právní úpravy vůči úpravě obsažené v občanském zákoníku se zákon o pozemních komunikacích nevyjadřuje a výklad významu zvláštní právní úpravy a jejího celkového zasazení do právního systému odpovědnosti leží na obecných soudech.

B. Judikatura Nejvyššího soudu a její korekce ze strany Ústavního soudu

B.1 Přehled judikatury k tématu odpovědnosti za škodu

Úprava § 27 odst. 2 a 3 představuje podle Nejvyššího soudu zakotvení objektivní odpovědnosti vlastníka pozemní komunikace za škody vzniklé uživatelům komunikace v důsledku závady ve sjízdnosti/schůdnosti, tedy za nepředvídatelné změny v kvalitě komunikace. Na otázku, zda se kromě této objektivní odpovědnosti má uplatnit ještě i odpovědnost subjektivní, nedávala donedávna civilní judikatura Nejvyššího soudu jednoznačnou odpověď.

Do jejího vývoje proto zasáhl významným způsobem **Ústavní soud** svým nálezem **sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016**. Řešil případ člověka, který upadl na zledovatělém neposypaném chodníku a utrpěl zranění. U obecných soudů se domáhal náhrady škody a nemajetkové újmy.

Soud I. stupně zjistil, že se jednalo o chodník, který se v zimě neudrhuje, označen však takto nebyl. Zraněný zvolil z možných cest tu nejschůdnější a měl i vhodnou obuv. Prvostupňový soud stav chodníku označil za závadu ve schůdnosti podle § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích a dále uvedl, že město jako vlastník neprokázalo, že by nemohlo závadu zmírnit ani na ni předepsaným způsobem upozornit. Podle soudu navíc město za újmu žalobce odpovídalo i z hlediska obecné odpovědnosti podle § 420 občanského zákoníku z roku 1964, protože speciální úprava odpovědnosti za závadu ve schůdnosti dle zákona o pozemních komunikacích nevylučuje uplatnění obecné odpovědnosti za zaviněné

²⁴ Viz § 19 odst. 1 věta druhá zákona.

²⁵ Zákon o pozemních komunikacích ke svému vztahu s občanským zákoníkem mlčí.



porušení právní povinnosti – generální prevenční povinnosti stanovené v § 415 občanského zákoníku z roku 1964.

Odvolací soud však výrok změnil tak, že se žaloba zamítá. Uvedl, že závada ve schůdnosti je podle zákona o pozemních komunikacích nepředvídatelnou změnou ve schůdnosti. Objektivní odpovědnost za závady je pak podle zákona o pozemních komunikacích dána, pokud je taková závada jedinou, popřípadě hlavní příčinou vzniklé újmy. Podle odvolacího soudu se na chodníku v rozhodné době žádná závada ve schůdnosti nevyskytovala. Žalobce totiž v řízení tvrdil, že chodník byl zledovatělý a neposypaný, přičemž mu bylo známo, že se v zimě neudrží. Dále odvolací soud uvedl, že není důvodná argumentace žalobce, že jeho nárok by měl soud posoudit i z hlediska odpovědnosti za porušení obecné prevenční povinnosti podle § 420 občanského zákoníku z roku 1964. Odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1713/2008 ze dne 25. 8. 2010, podle kterého „aplikace tohoto ustanovení přichází v úvahu tam, kde neexistuje konkrétní právní úprava vztahující se na jednání, jehož protiprávnost se posuzuje“. Odvolací soud konečně doplnil, že předmětný chodník byl vyhláškou města vyloučen ze zimní údržby, a přestože nebyl takto označen, žalobce bydlel blízko a o neošetřování chodníku věděl.

Nejvyšší soud dovolání žalobce zamítl. Uvedl, že zákon o pozemních komunikacích má povahu speciálního právního předpisu, ale nevylučuje aplikaci obecných ustanovení o náhradě škody včetně odpovědnosti za škodu vzniklou porušením obecné prevenční povinnosti.

Ústavní soud konstatoval roztržičnost judikatury Nejvyššího soudu a přistoupil k vlastní interpretaci zákonné úpravy: Zdůraznil, že právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích sleduje veřejný zájem na existenci a fungování sítě pozemních komunikací, a ostatně i proto je vlastnictví místních komunikací, silnic a dálnic zákonem vyhrazeno pro obce a kraje a stát. **Cílem právní regulace je pak možnost každého (bezpečně) užívat pozemní komunikace: Na jedné straně je zde povinnost chodců přizpůsobit se stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu chodníku, na druhé straně je zde povinnost obcí zajistit, aby chodníky umožňovaly bezpečný pohyb chodců.** Soudy musí ve vztahu ke všem okolnostem případu posoudit, nakolik tuto povinnost obec dodržela. Pokud obec svým nařízením vyloučila určitou komunikaci ze zimní údržby, a tím překročila zmocnění vyloučit ze zimní údržby jen komunikace s malým dopravním významem, obecný soud pak musí takovýto exces zhodnotit prizmatem své povinnosti posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem. Obdobně to platí u nařízení, kterým obec stanovuje rozsah, způsob a lhůty pro odstraňování závad ve schůdnosti, u kterých soudy musí zkoumat, zda obec nepřiměřeně neomezila svou povinnost zajistit, aby chodníky umožňovaly bezpečný pohyb [bod 97 nálezu].

K pojmu „závada ve schůdnosti“ upraveném v § 26 odst. 7 zákona Ústavní soud poznamenal, že nemá žádný zvláštní obsah nad rámec toho, že má zajistit spravedlivé posouzení věci a rovnováhu mezi právy a povinnostmi vlastníků komunikací a jejich uživatelů. Přičemž posouzení lze provést na základě úpravy odpovědnosti za závadu ve schůdnosti podle zákona o pozemních komunikacích a aplikace obecných ustanovení o odpovědnosti je v těchto případech nadbytečná [bod 100 nálezu].



Na nález Ústavního soudu reagoval Nejvyšší soud vydáním **rozsudku velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia sp. zn. 31 Cdo 1621/2020 ze dne 9. 12. 2020**. Skutkově se jednalo o případ chodkyně, která upadla na celkově namrzlém chodníku. Obec na chodníku prováděla pravidelnou údržbu, sníh byl z chodníku odstraněn, ale v místě pádu (u kontejnerů na odpad) se na něm nacházely viditelné sněhové zmrázky.

Okresní soud dospěl k závěru, že stav chodníku nenaplňoval definiční znaky závady ve schůdnosti, neboť kluzká byla v danou chvíli celá ulice, a námraza tudíž nepředstavovala takový nedostatek komunikace, jehož výskyt chodec nemohl předpokládat. Soud se pak zabýval tím, do jaké míry se žalobkyně chovala tak, aby svému úrazu předešla, a nakolik obec v pozici vlastníka dodržela povinnost zajistit, aby komunikace umožňovala bezpečný pohyb chodců. Dospěl k závěru, že žalobkyně nezvolila nejbezpečnější cestu (přecházela šikmo a mimo přechod, a navíc v místě, kde úklidu bránily kontejnery na odpad). Za daného stavu soud uzavřel, že za vzniklou újmu na zdraví obec neodpovídá, neboť si ji žalobkyně způsobila především sama vlastním neopatrným jednáním.

Ani u soudu vyšší instance žalobkyně neuspěla, a proto se obrátila s dovoláním na Nejvyšší soud.

Nejvyšší soud v rozsudku nejprve přehledně shrnul závěry Ústavního soudu o ústavní nekonformitě obou svých judikatorních linií [bod 14 rozsudku]. Poté popsal zakotvení objektivní odpovědnosti vlastníka komunikace – ve vazbě na pojem „závada ve schůdnosti/sjízdnosti“ – jako naplnění obecného evropského i světového trendu ochrany slabší strany²⁶ [bod 22 rozsudku] a deklaroval, že **závada ve schůdnosti/sjízdnosti může obecně nastat i na rozbité či jinak nevyhovující komunikaci, jejímuž stavu se uživatelé musí přizpůsobit** [bod 23]. Podle Nejvyššího soudu zákon o pozemních komunikacích jako speciální předpis k občanskému zákoníku zakládá objektivní odpovědnost, a v případech, kdy objektivní odpovědnost dána není, se může uplatnit obecná odpovědnost podle občanského zákoníku. Tento svůj závěr považuje Nejvyšší soud za věcně správný a výslovně konstatuje, že opačné pojetí (vylučující využití občanského zákoníku) nevede ke spravedlivým řešením, neboť odpírá poškozeným chodcům právo na náhradu újem vzešlých z předvídatelných závad komunikací, aniž současně zohledňuje počínání jejich vlastníků při plnění povinnosti zajistit, aby chodníky umožňovaly bezpečný pohyb chodců [bod 29]. Nejvyšší soud zdůraznil, že (jinak) neshledal důvody pro přehodnocení svého dosavadního ustáleného výkladu příslušných ustanovení zákona o pozemních komunikacích (zejména pojmu závady ve schůdnosti a jeho právních důsledků). Blíže se kumulaci, resp. postupnému zkoumání objektivní a subjektivní odpovědnosti, soud věnuje v bodech 31–35 rozsudku.

V návaznosti na právě popsaný rozsudek Nejvyššího soudu stojí za zmínku také další jeho **rozsudek sp. zn. 25 Cdo 1481/2017 ze dne 26. 9. 2018**, který je jedním z těch, v nichž Nejvyšší soud aplikoval judikatorní směr opírající se o zmíněnou kumulaci odpovědnosti objektivní a subjektivní. Soudy se nejprve zabývaly tím, zda příčinou pádu chodce byla závada ve schůdnosti ve významu nepředvídatelné závady, a vzhledem k tomu, že dospěly k závěru, že příčinou pádu nebyla závada ve schůdnosti, dále řešily, zda vlastník komunikace

²⁶ Tzv. strict liability.



neodpovídá za újmu chodce v režimu odpovědnosti subjektivní. Protože se jednalo o komunikaci vyřazenou ze zimní údržby, dospěly soudy k závěru, že ani subjektivní odpovědnost vlastníka komunikace zde není dána.

Nejvyšší soud však na základě dovolání vrátil věc k novému projednání. Zdůraznil, že vynětím konkrétní komunikace z plánu zimní údržby nejsou obecné soudy vázány a mají si učinit závěr o tom, zda toto vynětí ze zimní údržby bylo provedeno v souladu se zákonným předpokladem malé dopravní významnosti komunikace. Nejvyšší soud zdůraznil, že **vlastník nemá za povinnost udržovat všechny své místní komunikace sjízdné a schůdné, k výjimkám ovšem musí mít opodstatněný důvod**. Ten mu dává zákon o pozemních komunikacích tím, že umožňuje v zájmu řádné údržby skutečně potřebných míst vyřadit z této povinnosti komunikace **dopravně druhořadé, tedy zejména takové, které se nacházejí v místech zřídka používaných či jinak nevýznamných**. V souzeném případě se jednalo o pražskou ulici Na Perštýně, která ústí do křižovatky ulic Národní a Spálená v centru hlavního města. Taková ulice, přestože je krátká a dá se obejít, těžko bude moci být platně vyřazena ze zimní údržby pro svůj malý dopravní význam. Uprostřed frekventovaných ulic by tak nečekaně vznikl úsek nepodléhající zimní údržbě.

Také v **rozsudku sp. zn. 25 Cdo 574/2020 ze dne 28. 1. 2021** Nejvyšší soud potvrdil svou názorovou linii o nutnosti nejprve se zabývat otázkou objektivní odpovědnosti vlastníka komunikace za závalu ve schůdnosti, a pokud ta není dána, přistoupit ke zjišťování, zda vlastník neodpovídá v režimu subjektivní odpovědnosti. Zdůraznil, že v obou případech pak **soud musí zjišťovat i možné spoluzavinění poškozeného chodce**: V souzené věci vstoupil v listopadu chodec z krytého místa na zledovatělý chodník. Nejvyšší soud situaci vyhodnotil tak, že se nejednalo o závalu ve schůdnosti, tedy o nepředvídatelnou situaci, protože byl listopad a mrholilo a námraza chodníku byla logickým důsledkem vlivu počasí. Podle Nejvyššího soudu tedy soudy nižších instancí postupovaly chybně, když založily odpovědnost vlastníka komunikace na objektivní odpovědnosti. Měly však dále zjišťovat, **zda vlastník komunikace nezodpovídá za vzniklou újmu podle obecné úpravy v občanském zákoníku, zejména zda neporušil povinnost řádné péče o stav chodníku tak, aby umožňoval bezpečný pohyb chodců**.

Ústavní soud se tématu věnoval dále např. v **nálezu sp. zn. IV. ÚS 2378/21 ze dne 16. 11. 2021**. Skutkově šlo o řešení odpovědnosti obce za úraz na neošetřeném chodníku. Chodník byl ošetřen v den předcházející úrazu a z důvodu trvajících sněžení nebyl ještě započat jeho opětovný úklid.

Ústavní soud připomněl své závěry z nálezu sp. zn. I. ÚS 2315/15 a zmínil se i o rozsudku velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1621/2020. V posuzované věci ústavní stížnost odmítl, neboť přestože obecné soudy opět (špatně) rozlišovaly mezi objektivní a subjektivní odpovědností obce, reálně se zabývaly všemi okolnostmi, které Ústavní soud považuje ve svých nálezech za podstatné – zejména mírou péče obce o chodníky, aby byla zajištěna jejich schůdnost. Vzhledem k tomu, že se obecné soudy zabývaly harmonogramem zimní údržby a jeho dostatečností, Ústavní soud dospěl k závěru, že případ se nedotýká ústavních kautel.

Ústavní soud posuzoval také výše zmíněný rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu (v nálezu sp. zn. II. ÚS 887/21 ze dne 1. 12. 2021).



Do hodnocení závěrů Nejvyššího soudu se však v tomhle nálezu blíže nepustil a jen stručně odkázal na jiný svůj nálezn (z téhož dne – viz níže). Poznamenal pouze, že přestože „*nesdílí ve všech ohledech názor Nejvyššího soudu, z ústavně právního hlediska je podstatné, zda stěžovatelce nebyla upřena náhrada újmy jen proto, že mohla stav komunikace předvídat. Není přitom podstatné, v jakém odpovědnostním režimu z hlediska podústavního práva posouzení věci proběhne... Pro konečný procesní neúspěch stěžovatelky bylo klíčové, že vlastníkem komunikace byla prováděna údržba komunikace, kterou obecné soudy vyhodnotily v okolnostech věci jako dostatečnou, zatímco stěžovatelka nezvolila bezpečnější cestu, a nepočínala si tak dostatečně opatrně.*“ [bod 11 nálezu]

Jak jsem již avizoval, Ústavní soud se právním názorům Nejvyššího soudu (setrvání na jedné z judikatorních linií) podrobně věnoval v nálezu **sp. z. II. ÚS 1991/20**. Zdůrazňuje v něm, že už v době před tzv. chodníkovou novelou²⁷ platilo, že „*vlastník nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo s místní komunikací, odpovídá za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém chodníku, která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit; u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit*“. Ústavní soud z této právní úpravy opakovaně dovodil, že vlastníci nemovitostí mají povinnost přilehlé chodníky ošetřovat v případě náledí či sněhu a odstraňovat z nich nečistoty a obce jsou oprávněny tyto povinnosti specifikovat v nařízeních.²⁸ Nejednalo se přitom o povinnost odstraňovat pouze „nepředvídatelné“ závady. Odpovědnost vlastníků

27 Zákon č. 97/2009 Sb., někdy nazývaný též „Kuberova novela“ podle svého předkladatele – senátora Jaroslava Kubery.

28 Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/06 ze dne 3. 1. 2007 a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 31/06 ze dne 9. 7. 2007:

Usnesením sp. zn. Pl. ÚS 11/06 Ústavní soud odmítl návrh na zrušení nařízení obce, kterým obec na základě zmocnění v § 27 zákona ukládala konkrétní povinnosti úklidu vlastníkům nemovitostí, které sousedí s komunikacemi. Ústavní soud uvedl, že navrhovateli (ministři vnitra) nelze přisvědčit, jestliže dovozuje, že ze zákonem založené odpovědnosti vlastníků nemovitostí za škodu vzniklou závadami ve schůdnosti na přilehlých chodnících neplyne i odpovídající povinnost tuto schůdnost „zajistit“. Právní povinnost, jejíž porušení je nezbytným předpokladem této odpovědnosti za škodu, je dovoditelná i z ustanovení § 415 občanského zákoníku, podle kterého je každý povinen si počínat tak, aby nedocházelo (mimo jiné) ke škodám na zdraví a majetku. Uvádí-li § 27 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích, že „obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací a průjezdů úseků silnic“, nelze to pochopit jinak, než že jde o „rozsah, způsob a lhůty“ ke splnění povinnosti „odstraňování závad“ těmi, s nimiž § 27 odst. 4 téhož zákona spojuje odpovědnost za škody vzniklé tím, že by tyto závady odstraněny nebyly.

V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 31/06 Ústavní soud zopakoval své závěry obsažené v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/06 a doplnil, že stejná právní úprava je obvyklá i v zahraničí: „Například země **Spolkové republiky Německo** zemskými zákony stanovují povinnost obcím uklízet cesty, silnice a chodníky, avšak také umožňují, aby obec přenesla tuto povinnost v rámci normotvorných pravomocí na třetí osoby, a to i na vlastníky nemovitostí [srov. § 10 HStrG (Hessisches Straßengesetz) ze dne 9. 10. 1962, § 51 odst. 5 SächsStrG (Sächsisches Straßengesetz) ze dne 21. 1. 1993, § 49a BbgStrG (Brandenburgisches Straßengesetz) ze dne 6. 6. 2005]]. V **Rakousku** jsou povinnosti vlastníků nemovitostí spočívající v úklidu a posypu přilehlých chodníků upraveny přímo zákonem, a to § 93 StVO (Straßenverkehrsordnung ze dne 6. 7. 1960). Povinnosti vlastníků nemovitostí v zastavěném území obce hraničících s místní komunikací nebo s cestou spočívající v úklidu přilehlých chodníků na **Slovensku** vychází z dosud účinného ustanovení § 9a odst. 3 a 4 zákona č. 135/1961 Zb., o pozemních komunikacích (cestný zákon). Lze též poukázat i na historickou tradici právní úpravy zakotvující shora uvedené povinnosti vlastníků nemovitostí na českém území (srov. § 6 zákona č. 82/1920 Sb., kterým se upravují právní poměry domovníků, či vládní nařízení č. 1/1943 Sb., o čištění veřejných chodníků, účinné až do 7. 12. 1961).“

Naopak Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009 konstatoval, že obecně závaznou vyhláškou obce coby právním předpisem vydaným v samostatné působnosti obce tuto oblast regulovat nemohou.



sousedních nemovitostí byla zrušena zákonem č. 97/2009 Sb. s účinností od 16. 4. 2009 s tím, že za veškeré závady ve schůdnosti bude již odpovídat vlastník příslušného chodníku, tedy obec. Účelem právní úpravy však podle Ústavního soudu nebylo snížit míru ochrany chodců a Nejvyšší soud tento historický kontext právní úpravy nereflektuje [bod 21 nálezu]. Dále **Ústavní soud objasňuje, proč považuje dělení odpovědnostního režimu na objektivní a subjektivní, které provádí Nejvyšší soud, za problematické: Zatímco když vlastník chodníku neprovede žádný úklid, a závada ve schůdnosti tak nebude nepředvídatelná, bude se jeho odpovědnost posuzovat podle méně přísného odpovědnostního režimu než v případě, kdy by úklid provedl, a závada ve schůdnosti by tak byla nepředvídatelná (typicky ojedinělý zmrazek).** Ústavní soud připouští, že ve většině případů i výklad Nejvyššího soudu bude způsobilý zajistit adekvátní ochranu práva zdraví chodců a že z ústavněprávního hlediska nezáleží na tom, v jakém režimu bude náhrada újmy poskytnuta – zda v režimu odpovědnosti za závady ve schůdnosti, nebo na základě obecné odpovědnosti v občanském zákoníku [bod 24 nálezu]. **Pokud však budou obecné soudy rozlišovat mezi oběma odpovědnostmi, musejí ve své činnosti důsledně dbát na poučovací povinnost podle § 118a odst. 2 občanského soudního řádu:** V případě, že budou mít odlišný názor na právní posouzení věci – tedy i odlišný názor na režim odpovědnosti ve vztahu k újmě vzniklé úrazem na chodníku –, musí poučit o tomto názoru účastníka řízení a vyzvat ho, aby v potřebném rozsahu doplnil vylíčení rozhodných skutečností. **Dále budou soudy muset zohledňovat v některých případech informační asymetrii mezi vlastníkem (správcem) komunikace a chodcem:** Ústavní soud připomíná, že chodce v režimu obecné odpovědnosti dle občanského zákoníku tíží důkazní břemeno, pokud jde o prokázání, že při (nedostatečném) ošetření chodníku byla ze strany vlastníka (správce) porušena zákonná povinnost. Informační deficit lze kompenzovat například institutem tzv. speciální vysvětlovací povinnosti uložené vlastníkov (správc) komunikace za situace, kdy žalobce (chodec) předloží alespoň tzv. opěrné body svých tvrzení. Při posouzení pasivní legitimace je přitom potřeba i pro účely určení škůdce podle občanského zákoníku vycházet analogicky z § 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích [bod 25 nálezu]. **Ústavní soud doporučuje zabývat se při posuzování, zda se na komunikaci vyskytla závada ve schůdnosti, tím, zda chodec mohl na předmětný stav komunikace „účinně reagovat“.** Tento přístup by podle Ústavního soudu umožňoval komplexně se vypořádat s náhradou újmy již v režimu odpovědnosti za závady ve schůdnosti (pozn.: tedy nikoli až v režimu obecné odpovědnosti).

B.2 Přehled judikatury k tématu označování neudržovaných úseků

K tématu **povinnosti označovat neudržované úseky komunikací v terénu** jsou v judikatuře soudů jen nahodilé zmínky (nalezl jsem dvě) a nelze z nich vyvodit jasný názor soudů na tuto problematiku:

V rozsudku ze dne 23. února 2006²⁹ Nejvyšší soud vyslovil, že porušením prevenční povinnosti vlastníka komunikace je i chybějící upozornění chodců. V souzené věci se přitom jednalo o účelovou komunikaci, jejímuž vlastníkov zákon o pozemních komunikacích povinnost označení vůbec nestanoví. Zákon mu totiž neukládá ani povinnost údržby.

²⁹ Rozsudek č. j. 25 Cdo 65/2005.



Naopak v rozsudku ze dne 30. července 2013³⁰ Nejvyšší soud potvrdil rozhodnutí nižšího soudu, podle kterého porušením povinnosti není, že neudržovaný úsek nebyl označen cedulemi, když tyto informace byly zveřejněny na úřední desce a prostřednictvím internetu. Tentokrát se jednalo o úraz na místní komunikaci. Nejvyšší soud pouze podotkl, že „závěr, jaký je v místě obvyklý způsob zveřejnění informace o tom, že schůdnost chodníku není v zimě zajištěna, není otázkou právního posouzení, nehledě k tomu, že samotný způsob zveřejnění této informace škodu na zdraví žalobkyni nezpůsobil a ze skutkových zjištění nevyplývá, že by takové upozornění možnost úrazu vyloučilo“.

B.3 Shrnutí závěrů judikatury

Soudní přetahovanou mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem lze pro účely mé zprávy shrnout tak, že ani vysoké soudní instance nedokázaly na základě stávající právní úpravy odpovědnosti vlastníků komunikací za škodu způsobenou jejich uživatelům nalézt shodu na tom, jak se mají spory řešit.

Ústavní soud zastává názor, že definice „závady ve sjízdnosti/schůdnosti“ nehraje žádnou roli. Odpovědnost se proto nemá dělit na objektivní a subjektivní. Souzení sporů se má odehrávat v režimu zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší soud z definice naopak vychází. Na jejím základě pak rozlišuje mezi odpovědností objektivní (založenou zákonem o pozemních komunikacích) a subjektivní (upravenou občanským zákoníkem). Na správnosti tohoto svého závěru trvá a pod vlivem Ústavního soudu nyní pouze jasně sděluje, že posouzení jednotlivých případů musí u soudu vždy proběhnout v obou odpovědnostních režimech, tedy že se nelze zastavit u hodnocení odpovědnosti objektivní. Nejvyšší soud přiznává, že v minulosti docházelo k tomu, že žaloby postavené na objektivní odpovědnosti byly v případě, že se u soudu nepotvrdila existence nepředvídatelné závady, zamítnuty, aniž se soudy dále zabývaly tím, zda komunikace byla řádně uklizena. Ústavní soud jako strážce ústavnosti naopak připouští, že i postup zvolený Nejvyšším soudem může vést ke spravedlivému posouzení jednotlivých případů, ovšem pouze za situace, že soudy budou žalobce řádně poučovat o struktuře posuzování (nejprve otázky objektivní odpovědnosti, pak subjektivní odpovědnosti) a budou vyvažovat rozdíly v informovanosti soudních stran.

Dále z popsané judikatury vyplývá, že soudy ve sporech musejí posuzovat, zda obec provedla vynětí konkrétní komunikace (nebo jejího úseku) ze zimní údržby v souladu se zákonem o pozemních komunikacích – tedy že šlo o komunikaci, která byla málo dopravně významná. (Nejvyšší soud konkrétně hovoří o komunikacích, které se nacházejí v místech zřídka používaných či jinak bezvýznamných). Pokud soud dospěje k závěru, že o dopravně málo významnou komunikaci nešlo, nepřihlédne k jejímu vynětí ze zimní údržby. K povinnosti vlastníka upozornit uživatele na neudržované úseky komunikací se judikatura staví nejasně.

Judikaturou formované složité postupy jsou přitom výsledkem stávající právní úpravy, která spojuje odpovědnost vlastníka komunikace za škody vzniklé uživatelům s existencí tzv. závady ve schůdnosti/sjízdnosti komunikace coby nepředvídatelné situace. Pojetí chodníků v § 27 pak dosud nebylo judikaturou vyjasněno vůbec.

30 Rozsudek č. j. 25 Cdo 684/2012.



C. Vyřazování místních komunikací ze zimní údržby v praxi

Po výkladu právních pojmů a po shrnutí, jak mají podle Ústavního soudu probíhat soudní spory o náhradu škody za pád na komunikaci, která byla nedostatečně uklizena nebo nebyla uklizena vůbec,³¹ je zřejmé, jak důležitou roli hrají plány zimní údržby komunikací a případné vynětí konkrétní komunikace z údržby ve sporech mezi vlastníky komunikací a jejich uživateli. Problematika zimní údržby je upravena zákonem o pozemních komunikacích³² jako veřejnoprávním předpisem, který také určuje, kdy obce vykonávají přenesenou působnost a co a jak který úřad kontroluje.

Připomeňme, že podle § 27 zákona by měla rozsah, způsob a lhůty k odstraňování závad ve sjízdnosti dálnic, silnic a místních komunikací stanovit prováděcí vyhláška. Rozsah, způsob a lhůty pro odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic mají stanovit obce ve svých nařízeních. Stejně tak mohou obce (a kraje) v nařízení vymezit úseky komunikací, na kterých pro jejich malý dopravní význam nebudou v zimě zajišťovat sjízdnost a schůdnost.

Podle § 125 zákona o obcích pak krajské úřady vykonávají dozor nad zákonností nařízení vydaných obcemi v přenesené působnosti.

C.1 Vyjádření krajských úřadů

Krajské úřady jsem požádal o sdělení, v jakém rozsahu provádí dozor nad zákonností nařízení, čili jaký obsah dávají pojmu „malý dopravní význam“. Dále, pokud obce metodicky vedou, jaké informace jim dávají, zda se jimi obce řídí a zda krajské úřady někdy požadují změny ve vydaných nařízeních.

Odpovědi krajských úřadů byly různě podrobné, ale **shodovaly se v tom, že nařízení obcí přezkoumávají jen formálně,³³ protože není v jejich silách, aby materiálně posuzovaly, zda konkrétní komunikace je, nebo není v podmínkách nějaké obce dopravně málo významná.** Namátkou cituji:

„S ohledem na neurčitost pojmu ‚malý dopravní význam‘ nemůže krajský úřad stanovit ukazatele, podle kterých by mohl posuzovat u návrhů nařízení obce malý dopravní význam.“³⁴

„Je nereálné, aby krajský úřad zkoumal dopravní význam jednotlivých komunikací. Nelze ovšem tvrdit, že dopravní význam jednotlivých komunikací by měl být posuzován pouze u těch komunikací, které obce uvedou coby neudržované z důvodu jejich malého dopravního významu, jelikož malý dopravní význam by se musel vyvozovat z kontextu povahy ostatních komunikací v obci [...] Je možné shrnout, že v praxi se posuzování, zda určitým nařízením

31 Ať již proto, že byla ze zimní údržby vyřazena, nebo proto, že se její úklid ještě nestihl.

32 Resp. zákon obsahuje pouze zmocnění pro vydání prováděcího předpisu a nařízení obcí. Až tyto podzákonné normy pak zimní údržbu blíže specifikují.

33 Tedy pouze formu nařízení a proces schvalování.

34 Vyjádření Krajského úřadu Karlovarského kraje.



obce vymezená komunikace splňuje podmínky ‚malého dopravního významu‘, děje spíše toliko v případě konkrétního podnětu.“³⁵

„V rámci abstraktní kontroly norem vyžadujeme po obcích dodržení elementárního požadavku na jednoznačnost či srozumitelnost právních norem [...] Zcela jistě nezkoumáme, jak obec vyhodnotila pořadí důležitosti místních komunikací pro potřeby zimní údržby [...] Lze v jednotlivých případech i ‚od stolu‘ odvodit, že místní komunikace vedoucí na samotu, nebo chodník vedoucí přes park, který lze snadno obejít po udržovaném chodníku, splňuje podmínku nižšího dopravního významu [...] takový exces, jako nazvat ulici Na Pernštýně v Praze 1 komunikací malého dopravního významu, lze poznat v jednotlivých případech, ale nedá se snadno stanovit nějaké obecné hodnotící hledisko [...] otázka oprávněnosti postupu obce při vyřazení komunikace ze zimní údržby není předmětem přezkumu krajského úřadu.“³⁶

„Krajský úřad nezkoumá dopravní významnost jednotlivých komunikací. Výjimku představují pouze komunikace, u kterých je význam zřejmý, jako jsou např. chodníky uvnitř zástavby na frekventovaných ulicích apod., přičemž v praxi jsme se nesetkali s tím, že by taková komunikace byla ze zimní údržby v některé obci vyloučena [...] Krajský úřad není schopen sám posoudit, zda v konkrétní obci příslušná komunikace má opravdu malý dopravní význam [...] krajský úřad by uvítal, aby právní úprava v této oblasti byla lépe propracovaná a obsahovala minimálně alespoň nějaká základní kritéria pro určení významu komunikace, aby bylo jednodušší jak pro obec význam komunikace určit, tak pro krajský úřad v rámci dozorové činnosti význam komunikací alespoň základně posoudit.“³⁷

„Kontrolu nařízení provádíme zejména po formální a faktické stránce, tj. zda komunikace v mapě existuje, v blízkosti se nenachází škola, úřad, obchod, kostel či větší množství nemovitostí, tudíž lze malou významnost předpokládat [...] stanovení nějakého exaktního vodítka přímo v právním předpise by bylo vhodné.“³⁸

„Není v možnostech krajského úřadu materiálně posoudit u jednotlivých vyloučených komunikací, zda je u nich splněna podmínka malého dopravního významu [...] při metodické pomoci obcím vždy zdůrazňuje, že obec musí umět zdůvodnit, v čem spatřuje malý dopravní význam [...] dále obcím zdůrazňujeme, že je podstatné také tyto neudržované úseky označit dopravní značkou, jak stanovuje zákon o pozemních komunikacích [...] Výkladového usměrnění by si kromě pojmů ‚závada ve sjízdnosti/schůdnosti‘ a ‚chodník‘, zasloužil též výklad pojmu ‚malý dopravní význam‘.“³⁹

„V žádném z přezkoumávaných nařízení jsme se nevěnovali zkoumání dopravní významnosti komunikací. Naše posuzování provádíme zejména po formální stránce [...] se domníváme, že

35 Vyjádření Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

36 Vyjádření Krajského úřadu Zlínského kraje.

37 Vyjádření Krajského úřadu Plzeňského kraje.

38 Vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje.

39 Vyjádření Krajského úřadu Středočeského kraje.



*je výhradně na vlastníkovi pozemní komunikace, aby posoudil, která komunikace je malého dopravního významu.*⁴⁰

*„Podle našeho názoru je pouze vlastník tím jediným subjektem, který může zodpovědně posoudit dopravní význam každé jednotlivé komunikace [...] nutno také poukázat na skutečnost, že zajištění či nezajištění zimní údržby představuje výkon vlastnického práva a vlastník by při jeho výkonu neměl být zatěžován nad míru obvyklou.“*⁴¹

*„Ze zákonné úpravy není zřejmé oprávnění krajského úřadu posuzovat a hodnotit, jakým způsobem nařízení upravuje řešenou otázku, pokud je v mezích zákonného zmocnění [...] Stanovení míry dopravního významu spadá pod organizování dopravy na území obce a jako takové vykazuje minimálně hraniční přesahy do výkonu samostatné působnosti obce. Krajský úřad nedisponuje žádným zákonným prostředkem k ovlivnění samostatné působnosti obce, ani zákonným prostředkem, kterým by prokázal opak míry dopravního významu komunikace [...] Případné zákonné stanovení konkrétních hodnotících kritérií by se negativně promítlo do zimní údržby mnoha obcí [...] vágnost ustanovení umožňuje pružnější a přiléhavější posouzení dopravního významu komunikace v souladu s vůlí samosprávy, v přímé vazbě na konkrétní podmínky obce.“*⁴²

*„Otázku dopravní významnosti místní komunikace nebo chodníku není krajský úřad schopen posuzovat [...] Stejně tak nezkoumá ani to, zda jsou předmětné komunikace místními komunikace, neboť k tomu by si musel vyžádat rozhodnutí o zařazení [...] Otázku malého dopravního významu je třeba řešit vždy individuálně; kritérii by měly být zejména tyto okolnosti: a) počet a typ napojovaných nemovitostí a b) možnost, vzdálenost a kvalita alternativního dopravního napojení.“*⁴³

C.2 Vyjádření statutárních měst

Zástupce statutárních měst jsem požádal o sdělení, jaký obsah dávají pojmu „malý dopravní význam“, zda mají poznatky z civilní judikatury (z pozice žalovaných vlastníků komunikací) a jak je uplatňují. Upřesnil jsem, že v podmínkách větších měst, kde je vždy vyšší míra dopravní vytíženosti než na malých vsích, je obtížné posoudit, zda je možné z údržby platně vyjmout komunikace vedoucí např. k bytovým domům (koncové chodníky spojující bytový dům s hlavním chodníkem), komunikace vedoucí k několika rodinným domům, významnou zkratku k MHD atd. Ptal jsem se proto, zda je podle nich třeba zachovat alespoň jednu komunikační spojnici udržovanou (tedy vyloučit z údržby např. jen chodník u zadního vchodu bytového domu). Dále jsem požádal o sdělení, nakolik se městům daří dostát povinnosti označit komunikaci vyloučenou ze zimní údržby i v terénu.

Odpovědi měst na jednotlivé otázky byly velmi pestré. Pokud jde o otázku označování neudržovaných cest v terénu dopravní značkou, některá města odpověděla, že tyto cesty označují, jiná, že je označují podle finančních možností, další, že cesty dříve označovala, ale

40 Vyjádření Krajského úřadu Ústeckého kraje.

41 Vyjádření Krajského úřadu Olomouckého kraje.

42 Vyjádření Krajského úřadu Kraje Vysočina.

43 Vyjádření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje.



z důvodů ničení značek je nově už neoznačují, některá města neoznačují vůbec. Dále se vyskytly odpovědi, že cesty neoznačují v terénu, ale jen o nich informují na internetu, další variantou bylo, že dávají značku k neudržovaným vozovkám, nikoli však již k neudržovaným chodníkům. Jedno město uvedlo, že značky důsledně umísťuje, a to je i důvod, proč udržuje i cesty, které by mohly být u údržby vyňaty – finančně se totiž obnovování značení natolik nevyplatí, že je lepší peníze rovnou investovat do údržby daných cest.

Města mi dále sdělila, jaké komunikace na svém území neudržují: Některá města uvedla, že neudržují duplicitní spojnice (tedy např. zadní vchody domů), jiná, že vůbec neudržují spojnice k jednotlivým vchodům⁴⁴ – udržují tedy jen páteřní chodník. Dále města zmínila chodníky v parcích, vnitroblocích, k jedné či dvěma nemovitostem, málo obydlené lokality, cesty k hřištím, cesty vedoucí jen ke garážím. Z pestrosti odpovědí měst je zřejmé, že ačkoli jsem oslovil jen statutární města, a nikoli třeba společně velká města i malé obce, je rozptýl ve vnímání „malé dopravní významnosti“ obrovský. Dále je třeba uvést, že města mnohdy poctivě uvedla, že důvodem pro vynětí některých komunikací z údržby jsou technické problémy – nemožnost provedení údržby motorizovanou technikou. Konkrétně že vozidla údržby nemohou udržovat jednotlivé spojnice ke vchodům domů, protože se zde nemohou otočit, a varianta, že by úklid měli provádět zaměstnanci technických služeb, není reálná – finančně ani personálně.

D. Vyhodnocení dopadů stávající právní úpravy do praxe

Provedeným šetřením a rešerší civilní judikatury považuji za prokázané, že ve stávající právní úpravě tápou jak obce v pozici vlastníků komunikací, tak kraje, které mají při dozoru nad zákonností vydaných nařízení obcí dohlížet na naplňování pojmu „malá dopravní významnost“, a, což je alarmující, tápou i soudy, které mají chodcům přiznávat náhrady za újmy, které si způsobili pádem na kluzkých komunikacích.

D.1 Vyřazování komunikací z údržby

Podle zákona směřjí obce ze zimní údržby vyřadit ty místní komunikace nebo jejich úseky, o kterých tak rozhodnou aktem vydaným v přenesené působnosti – nařízením. Zákon dále určuje, že se smí jednat jen o komunikace, které jsou dopravně málo významné.⁴⁵ Vyřazení komunikace z údržby je tedy aktem přenesené působnosti obce, a nikoli výkonem obecní samosprávy, která je mnohem méně svázána regulací. Ovšem stát, krajské úřady a zřejmě ani judikatura obcím žádná výkladová vodítka neposkytují.

Z odpovědí měst jasně vyplynulo, že praxe napříč republikou v podobně velkých městech vykazuje obrovské rozdíly. **Zatímco některá statutární města vyřazují ze zimní údržby úplné minimum komunikací, jiná města běžně vyřazují z údržby i chodníky k jednotlivým bytovým domům na sídlištích.** Jako důvod vyřazení těchto chodníků města navíc mnohdy uvádějí technické problémy, nikoli malý dopravní význam chodníků. Města neuvedla, že by soudy v jejich kauzách řešily otázku platného vyřazení konkrétní komunikace, a pokud ano, k jakým závěrům došly. Jasně je tak z judikatury zatím pouze to, že rušná ulice uprostřed

⁴⁴ Jedno město v této souvislosti uvedlo, že ale udržuje koncové chodníky k domům s pečovatelskou službou.

⁴⁵ Viz § 27 odst. 5 zákona.



Prahy malý dopravní význam nemá.⁴⁶ Ovšem izolovaná formulace v rozsudku Nejvyššího soudu, že „zákon o pozemních komunikacích umožňuje v zájmu řádné údržby skutečně potřebných míst vyřadit z této povinnosti komunikace **dopravně druhořadé, tedy zejména takové, které se nacházejí v místech zřídka používaných či jinak bezvýznamných**“, nebo formulace obsažená v prováděcí vyhlášce, že „se jedná o místní komunikace, na nichž není třeba vykonávat zimní údržbu z důvodu **dopravní bezvýznamnosti**“, neposkytují příliš jasné vodítko k výkladu daného pojmu.⁴⁷ Obce tak stále nevědí, zda je koncový chodník k bytovému domu na sídlišti úsekem, který z údržby mohou, nebo nemohou platně vyjmout; neboli zda ponесou odpovědnost za škodu způsobenou pádem na takovém chodníku. V případě koncového chodníku ke vchodu bytového domu sice můžeme zřejmě říci, že jde o komunikaci svým způsobem druhořadou, nevyužívanou širokou veřejností, ale těžko půjde o komunikaci bezvýznamnou. A nahlíženo optikou Ústavního soudu, podle které chodníkovou novelou nemělo dojít ke snížení ochrany chodců, by zřejmě k vyřazování těchto chodníků z údržby docházet nemělo. Nelze totiž přehlédnout, že Ústavní soud má v zorném poli ochranu zdraví uživatelů komunikací (typicky pak chodců jako nejzranitelnější skupiny) a zdůrazňuje důležitost argumentace účelem zákona a historickým vývojem této právní problematiky.

Účelem zákona nepochybně je zajistit, aby komunikace byly bezpečné pro pohyb. Pokud jde o historický vývoj, musím připomenout, že vždy existovala povinnost úklidu chodníků přiléhajících v zastavěném území k silnicím a místním komunikacím, které hraničily s nemovitostmi (domy) třetích osob. Tzv. chodníkovou novelou, tedy zákonem č. 97/2009 Sb., pak došlo ke změně v subjektu, který odpovídá za škody – namísto vlastníků sousedních nemovitostí přiléhajících k chodníku se odpovědným subjektem stal vlastník chodníku. Tato novela však nijak nezměnila obsah povinností odpovědného subjektu a současně již judikatura v té době jasně vyložila, že odpovědnost je provázána s povinností úklidu.⁴⁸ Chodníkovou novelou tedy došlo k přenosu odpovědnosti, a tím i k přenosu povinnosti uklízet chodníky na jejich vlastníky. Tento výklad by svědčil pro závěr, že chodníky v zástavbě musejí být i nadále uklízeny.

Současně však touto novelou došlo ke změně ustanovení umožňujícího obcím vyjmout některé úseky komunikací z údržby: Před novelou měli povinnost úklidu a nesli odpovědnost za škody na chodnicích v zástavbě vlastníci sousedních nemovitostí. Této odpovědnosti ani povinnosti úklidu se nemohli zprostit.⁴⁹ Obce pak jako vlastníci místních komunikací nesly odpovědnost a povinnost úklidu ve vztahu k ostatním místním komunikacím. Již tehdy měly možnost vydat nařízení, kterým některé úseky místních komunikací z údržby vyjmou. Toto vynětí se však nemohlo nijak negativně dotknout úklidu chodníků v zástavbě, protože ten obce neprováděly. Novelou však došlo k tomu, že slovo „chodníky“ bylo zařazeno i do odstavce, který obce zmocňuje k vydání nařízení, kterým dopravně málo významné komunikace z údržby vyjme. Otázkou, na kterou nenacházím uspokojivou odpověď, tak

46 Viz rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 1481/2017 ze dne 26. 9. 2018.

47 Stojí však možná za povšimnutí, že zatímco zákon hovoří o „malé dopravní významnosti“, prováděcí vyhláška hovoří o „dopravní bezvýznamnosti“.

48 Viz poznámka pod čarou č. 28.

49 Mohli pouze u případného soudního sporu prokazovat, že nabylo v jejich silách úklid provést, a že tedy nenesou odpovědnost za konkrétní úraz.



zůstává, zda tato změna právní úpravy skutečně dovoluje obcím vyjímat z údržby chodníky v zástavbě (nikoli jen někde na jejím okraji nebo mimo ni), když Ústavní soud zdůrazňuje, že nemělo dojít „ke snížení míry ochrany chodců“. A na druhou stranu zůstává faktem, že podobných chodníků je na území obcí takové množství, že představa jejich včasného úklidu ze strany obcí je iluzorní.

Pokud jde o dozor nad vyřazováním komunikací z údržby, zjistil jsem, že **krajské úřady při kontrole dodržování zákonnosti vydaných nařízení nezkontrolují, zda vyřazené komunikace jsou skutečně málo dopravně významné**. Krajské úřady spoléhají, že obce samy nejlépe znají své území. Na kontrole pouze formální stránky vydaných nařízení se shodují všechny krajské úřady. Neshodují se však již v názoru, zda si obsah pojmu „malý dopravní význam“ zaslouží výkladové nebo legislativní usměrnění. Některé krajské úřady by to uvítaly, jiné považují vágnost pojmu za ideální nástroj, aby obce samy posuzovaly důležitost cest na svém území.

Zatímco tedy krajské úřady navzdory povinnosti dozoru nad zákonností vydaných obecních nařízení významnost konkrétních místních komunikací nezkontrolují, toto zkoumání naopak provádějí obecní soudy při rozhodování o žalobách uživatelů za škody způsobené jim v důsledku pádu na neuklizené nebo špatně uklizené cestě. Obcím se tak může stát, že krajský úřad při kontrole jejich nařízení nezákonnost nezjistí (neboť prakticky zkoumá jen formální stránku), ale vysloví ji později civilní soud, až se bude v rámci vypořádání nároku chodce zabývat tím, zda chodník, na kterém chodec uklouzl, mohl být ze zimní údržby platně vyřazen. A krajský úřad – podle platné právní úpravy orgán dohlížející na zákonnost obecních nařízení – se o výsledku civilního sporu ani nedozví, neboť daného civilního řízení se nijak neúčastní.

De lege ferenda proto považuji za nutné, aby zákon buď blíže konkretizoval, jaké komunikace smí obce z údržby vyjímat, resp. aby celkově jinak pojal povinnost úklidu a odpovědnosti, a aby přinesl koncepční řešení, které bude dávat lidem, úřadům i soudům smysl a které bude realizovatelné v praxi. Podle platné právní úpravy se zdá, že si stát ponechává kontrolu nad kvalitou zimní údržby komunikací (i skrze dozor krajských úřadů nad akty v přenesené působnosti), ale prakticky se to neděje.

Pro úplnost ještě doplňuji další úvahu o hodnocení platnosti vyřazení komunikace ze zimní údržby soudem o otázku, jak by obecní soudy nahlížely na vyřazení koncových chodníků z kategorie místních komunikací. Tímto postupem by se totiž obce mohly pokusit vyhnout povinnosti úklidu chodníků, na který jim již nezbyvají peníze, zaměstnanci, a ani na to nemají techniku. A vzhledem k tomu, že podle zákona jsou účelovými komunikacemi ty komunikace, které spojují jednotlivé nemovitosti s ostatními komunikacemi, takový krok obcí by měl i oporu v zákoně. Nabízí se však i opačný pohled – že by se jednalo o zneužití práva.

D.2 Označení neudržovaného úseku

Pokud jde o povinnost upozornit uživatele komunikací na jejich vyřazení ze zimní údržby, zákon stanoví, že se tak děje „podle zvláštního právního předpisu nebo prováděcího



předpisu“.⁵⁰ Prováděcí vyhláška pak v § 42 stanoví, že v případě nezajišťování sjízdnosti se upozornění provede podle zvláštního právního předpisu – tedy dopravním značením podle zákona o silničním provozu, v případě schůdnosti pak způsobem v místě obvyklým. Z právní úpravy tedy vyplývá, že **v případě pozemních komunikací určených pro pohyb vozidel je třeba neudržované úseky osadit dopravním značením, zatímco na neudržované úseky chodníků stačí upozornit způsobem v místě obvyklým.**

Šetřením jsem zjistil, že k této povinnosti obce opět přistupují nejrozumnějším způsobem – od důsledného umístění cedulí přes označování v mezích finančních možností až po odkaz na webové stránky, kde je k vidění nařízení a jeho mapové přílohy. Ani pro tuto oblast neexistuje ze strany státu žádné usměrnění a teprve až soud se může v soukromoprávním sporu s chodcem zabývat i tím, zda a jak jej obec jako vlastník neudržované cesty varovala. Nahodilé dvě zmínky v judikatuře (viz výše) jdou argumentačně proti sobě a odpověď nepřináší. Jeden závěr soudu připouští odkaz na web a úřední desku, druhý přísně požaduje označení i na účelové komunikaci.⁵¹ Pokud udržování cedulí stojí obce značné finanční prostředky, pak by mělo být postaveno najisto, zda jejich umístění, nebo neumístění má reálné dopady do hodnocení nároků u civilních soudů.

De lege ferenda by mělo dojít k vyjasnění otázky, jak má upozornění na neudržované úseky komunikací vypadat. Zda je vhodné setrvat u upozornění „způsobem v místě obvyklým“, a pokud ano, zda se lze spokojit s tím, že za tento způsob bude možné považovat např. pouhé vyvěšení nařízení (včetně mapových příloh) na internetu nebo úřední desce, anebo zda se musí jednat o označení v terénu. Je třeba si uvědomit, že uživatelé cest nejsou jen místní obyvatelé, ale i lidé, kteří v dané obci, v daném místě nebydlí a místní poměry neznají.

D.3 Odpovědnost za škody

Z pohledu uživatele komunikace, typicky pak zejména chodce, je podstatná jediná věc, a sice zda komunikace, kterou potřebuje používat, je, nebo není uklizená, příp. v jaké časové lhůtě a kvalitě uklizená bude, aby se bezpečně dostal do práce, do školy, do obchodu, k lékaři atd. A pokud na ní utrpí zranění, zda má šanci domoci se náhrady škody a jak má v tomto směru postupovat.

Zkoumaná právní oblast, tím, že leží na pomezí práva veřejného a soukromého, trpí očekávatelnými neduhy: Zákonné zmocnění pro uplatňování státní moci je vágní a formulace týkající se soukromoprávních nároků (odpovědnosti za škodu) jsou také nejasné. Jasně odpovědi nedává (nebo alespoň donedávna nedávala) ani judikatura nejvyšších soudních instancí. Podle aktuální judikatury je jasné pouze to, že soudy vždy musejí (tedy zřejmě bez ohledu na přesnou formulaci žaloby) zkoumat veškeré okolnosti údržby komunikace, na které došlo k úrazu. Na splnění této povinnosti Ústavní soud trvá. Bude na Nejvyšším soudu, jaký mechanismus nakonec v civilní soudní praxi převládne – zda Ústavním soudem navržené upuštění od zužující definice „závady ve schůdnosti/sjízdnosti“ zavedené zákonem o pozemních komunikacích, nebo postupné zkoumání objektivní

⁵⁰ Viz § 27 odst. 5.

⁵¹ A je otázka, nakolik se soudy ve svých úvahách zabývaly všemi souvislostmi, které nyní popisují.



a subjektivní odpovědnosti, jak prosazuje Nejvyšší soud, ovšem při splnění poučovací povinnosti ze strany soudců – na čemž v takovém případě trvá soud Ústavní.

De lege ferenda považuji proto za nutnou i změnu § 27 zákona o pozemních komunikacích, kde zákon soukromoprávní nároky na náhradu škody reguluje zjevně problematicky. Soudy sice musejí umět pracovat s právní úpravou bez ohledu na její kvalitu, ale dosavadní soudní praxe ukazuje, že je to v případě náhrad za úrazy na kluzkých komunikacích úkol nadmíru obtížný. V konečném důsledku tak čelí právní nejistotě obce i chodci.

S tím souvisí i nutnost úpravy zákona, pokud jde o vymezení chodníku. De lege ferenda bych proto považoval za potřebné buď z textu § 27 pojem chodník vypustit pro jeho nadbytečnost, anebo jej pro účely tohoto ustanovení definovat a vysvětlit důvod jeho specifické zmínky v tomto ustanovení zákona.

E. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám magistrátům měst a krajským úřadům, které jsem oslovil se žádostí o vyjádření. Vážím si jejich otevřených odpovědí na položené otázky. Cílem mého šetření nebylo kritizovat postup konkrétních úřadů, byť naše názory na výklad řešených právních otázek se mohou lišit a taky se liší. Jsem přesvědčen o tom, že jestliže **krajské úřady** vykonávají podle platné právní úpravy **dozor nad nařízeními obcí, nemohou jej provádět pouze po formální stránce**. Současně však rozumím tomu, že úřady (ani obecní, ani krajské) nevědí, jak moc musí být komunikace nevýznamná, aby ji bylo možné ze zimní údržby vyjmout.

Dovolím si proto vyslovit apel, aby obce důsledně vážily, které komunikace ze zimní údržby vyjmou. Argument nemožností úklidu motorizovanou technikou při současném nedostatku lidí i financí je rozumný, ale zároveň z hlediska právní úpravy nedůležitý. Nepřísluší mi řešit praktickou stránku zimního úklidu a hledat způsob, jak by města mohla zvládat uklízet i slepé koncové chodníky k bytovým domům. Z odpovědí měst však dovozují, že mnohá z nich to vyřešit umí.

Na krajské úřady apeluji, aby v rámci výkonu dozoru nad nařízeními, kterými obce provedly vyřazení komunikací ze zimní údržby, žádaly po městech vyjádření k tomu, podle kterého kritéria postupovaly, a v případě, že toto kritérium shledají problematickým, aby obce přinejmenším upozornily, že podle zákona mohou platně vyřadit jen komunikace skutečně málo dopravně významné a vystavují se riziku v případném civilním sporu. Konkrétními vyřazenými úseky by se pak krajské úřady měly zabývat, obdrží-li individuální podnět.

Potřebu změny právní úpravy budu dále řešit s Ministerstvem dopravy.

Brno 12. října 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)