28. 3. 2019

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Malý dopravní význam aneb které komunikace (chodníky) nepodléhají povinné zimní údržbě?

Často se setkávám s názorem, že obec jako vlastník chodníku (místní komunikace)[1] takřka vždy odpovídá za škodu (újmu), kterou chodec utrpěl následkem pádu na zledovatělém či jinak neupraveném povrchu chodníku. Tento mýtus mající prapůvod v laické interpretaci tzv. „chodníkové novely“ z roku 2009[2], která definitivně přenesla odpovědnost z vlastníků sousedních nemovitostí na vlastníky komunikací[3], žije dále svým životem. Ohledně této odpovědnosti je však nutné konstatovat, že obce, příp. správci[4] komunikací za škodu (újmu) chodce následkem jeho pádu na chodníku právně odpovídají jen v nepočetných případech.

Nicméně poněkud širší problematika odpovědnosti za škodu zapříčiněnou *závadou ve schůdnosti* obsažené v zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích („**silniční zákon**“) přesahuje záměr tohoto příspěvku[5], jímž je přiblížit čtenářské obci závěry aktuálního rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR vyjadřujícího se k **oprávnění obcí nezajišťovat *schůdnost*[6] vybraných úseků chodníků v zimním období a jeho limitům.** Vrátím-li se k předmětu příspěvku, z povinnosti obcí k zimní údržbě chodníků existují **výjimky**, ty však mají své normativní limity.

TOMAN, DEVÁTÝ & PARTNEŘI
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

Právní úprava povinnosti obcí k zimní údržbě chodníků a přípustné výluky z ní

Východiskem ošetřování chodníků v zimním období je ústavněprávní zásada „vlastnictví zavazuje“ zakotvená čl. 11 odst. 3 věty první Listiny základních práv a svobod, jež se v rovině tzv. jednoduchého (podústavního) práva – silničního zákona promítá do zatížení vlastníků (obcí) vybraných komunikací[7] břemenem spočívajícím v jejich **zákonné povinnosti pečovat o svěřené pozemní komunikace**, aby byly tyto komunikace bezpečné pro osoby, které je užívají. Důvodem je i veřejný zájem na existenci a fungování sítě pozemních komunikací.[8] Minimální obsah této pečovatelské povinnosti vlastníka je rámcově vymezen pod pojmem „správa“ komunikace (dle § 9 odst. 1 silničního zákona) zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy, a je dále podrobně konkretizován vyhláškou č. 104/1997 Sb., kterou se provádí silniční zákon (dále jen „**vyhláška**“). V zimním období (listopad až březen) zajišťuje vlastník, příp. prostřednictvím správce, schůdnost komunikací tzv. zimní údržbou podle zpravidla předem schváleného plánu zimní údržby[9], k němuž stavoví další podrobnosti vyhláška.

Vlastník komunikace však nemá zákonnou povinnost udržovat **veškeré** chodníky schůdné.[10] Ve

snaze nalézt kompromis mezi zajištěním bezpečného pohybu chodců na straně jedné a reálností odstraňování faktických důsledků nepříznivých povětrnostních vlivů za zimních podmínek[11] (vč. technických, personálních možností správců i časových limitů k jejich zmírnění či odstranění) na straně druhé zákonodárce připustil legální možnost obcí vyjmout ***za určitých podmínek některé*** komunikace z této zimní údržby a ***částečně*** tak omezit rozsah povinnosti k výkonu správy komunikací.

Výluky z povinnosti k výkonu správy komunikace pro malý dopravní význam

Silniční zákon v § 27 odst. 5 totiž výslovně zmocňuje obec, aby u těch úseků chodníků, u nichž sama shledá **malý dopravní význam**[12], nezajišťovala schůdnost *odstraňováním sněhu a náledí,* a to za předpokladu, že jejich úseky vymezí svým nařízením[13]. Judikatura tento postup dlouhodobě akceptuje a nepovažuje to za porušení právní povinnosti ani za porušení obecné prevenční povinnosti.[14] K uvedeným výlukám nejsou obce povinny; pokud tak neučiní, stíhá je povinnost v zásadě plošného úklidu k zajištění schůdnosti.

Klíčová otázka zní, **co je komunikace (chodník) *s malým dopravním významem?*** Jelikož zákon ponechává s ohledem na předpokládanou lokální znalost a praktické potřeby obcí selekci „dopravně nevýznamných“ komunikací na obcích, **aniž by právní úprava závazně definovala typologii významnosti komunikací (chodníků), co je dopravně (ne)významná komunikace, příp. podle jakých kritérií lze odlišit dopravně (ne)významné komunikace**, vzniká zde interpretační kámen úrazu, jehož faktickým důsledkem jsou právní spory mezi obcemi (příp. správci) a chodci utrpěvšími újmu na zdraví po pádech na těchto z údržby vyloučených komunikacích o to, zda objektivně šlo o komunikaci s *malým dopravním významem*, či nikoliv, a zda tedy obec překročila zmocnění jí dané silničním zákonem.

Právní řešení sporné otázky dopravní (ne)významnosti té které komunikace pak Ústava[15] ponechává na soudcích obecných soudů, kteří mají v rovině konkrétní kontroly norem ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy **posoudit, zda obec vyloučením určité komunikace ze zimní údržby (ne)překročila zákonné zmocnění**, a pokud zde shledají exces, pak podzákonný právní předpis, tj. „výlukové“ **nařízení obce nepoužijí**.[16]

Nejvyšší soud ČR upřesnil pravidla k určení dopravně významné komunikace

K nastíněné problematice seberegulačního omezení povinnosti obcí ke správě komunikací ve smyslu § 27 odst. 5 silničního zákona se nedávno vyjádřil N**ejvyšší soud ČR[17],** který v rozsudku ze dne **26. 9. 2018, sp. zn. 25 Cdo 1481/2017, částečně překlenul absenci právně závazných pravidel k určení *dopravně významné* komunikace** a vnesl do vágní regulace více právního světla.

Konkrétně se jednalo o případ zraněné chodkyně, která v centru hl. m. Prahy uklouzla na namrzlém a neposypaném chodníku, jehož stav byl v celém úseku nedobrý, aniž by se nějaká jeho část celkovému (nedobrému) stavu vymykala. Nejvyšší soud ČR na úvod své právní argumentace rekapituloval recentní judikaturu Nejvyššího soudu ČR o tom, že právní úprava obsažená v silničním zákoně zakládá objektivní odpovědnost bez ohledu na protiprávnost a zavinění, která je ovšem spojena jen s výskytem závady ve sjízdnosti či schůdnosti, přičemž nevyloučil ani případnou obecnou odpovědnost vlastníka (příp. správce) komunikace za konkrétní porušení právní povinnosti s presumovaným zaviněním dle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „**občanský zákoník**“).[18]

V této souvislosti Nejvyšší soud ČR připomněl, že předpoklady objektivní odpovědnosti (tj.

odpovědnosti za výsledek) a předpoklady odpovědnosti obecné (tj. odpovědnosti za zaviněné porušení právní povinnosti) nejsou totožné a totožné nejsou ani podmínky, za nichž se lze odpovědnosti zprostit. Zkoumání podmínek odpovědnosti žalovaného podle § 420 zák. č. 40/1964 Sb. (dále jen „**sOZ**“) – porušení právní povinnosti, vznik škody a vztah příčinné souvislosti mezi nimi – proto není vyloučeno. Porušením povinnosti při péči o stav komunikace může být v těchto souvislostech buď porušení tzv. generální prevence ve smyslu § 415 sOZ, či porušení pravidel pro zimní ošetřování chodníků, jsou-li stanovena v normativním aktu.

Nejvyšší soud ČR taktéž opětovně odkázal na již svůj zmíněný rozsudek pod sp. zn. **25 Cdo 684/2012**, avšak vytknul odvolacímu soudu **nesprávnost** závěru o tom, že pokud žalovaná obec určila předmětnou ulici svým obecně závazným předpisem jako komunikaci *malého dopravního významu*, je tím automaticky vyloučen závěr o porušení povinnosti zajišťovat její zimní údržbu. Soud má v obdobných sporech opřít svůj závěr o porušení právní povinnosti z hlediska obecné odpovědnosti vlastníka komunikace **též o právní posouzení, zda vyřazená komunikace je místem způsobilým k provedení výluky v zimním úklidu**, resp. zda se jednalo o komunikaci *malého dopravního významu*, protože jedině ohledně komunikace takového charakteru může být vlastník povinnosti zimní údržby zproštěn.

Zdůraznil, že pokud vlastník zařadí mezi dopravně *nevýznamné* komunikace i takovou, která do této kategorie **nepatří, jde o postup v rozporu se zákonem**, který v konečném důsledku znamená porušení právní povinnosti[19] ve smyslu § 420 odst. 1 sOZ, **není-li na tomto základě komunikace vůbec udržována.**[20]

Obecně Nejvyšší soud ČR připomněl, že povinnost zimního úklidu kladená na vlastníka komunikací obecně již z titulu jeho vlastnictví nemůže být bezbřehá či dokonce absolutní a nemůže jej nezvladatelně zatížit[21], a proto nemusí udržovat veškeré své místní komunikace schůdné, avšak **k výjimkám musí mít opodstatněný důvod**. Ten mu dává silniční zákon 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 dané kauze proto **Nejvyšší soud ČR shledal jednání obce v rozporu se silničním zákonem**, když žalovaná obec v rozporu se zákonným předpokladem malé dopravní významnosti komunikace **nesprávně vyloučila** úsek chodníku v ulici (Na Perštýně) ústící do jedné z nejznámějších a nejfrekventovanějších pražských tříd (Národní) s řadou historických památek, kulturních zařízení i jinak společensky významných budov a jsoucí nejkratší spojnici mezi historickým centrem a stanicí MHD (metro, tramvaj) **z plánu zimní údržby chodníku**, **která tak nebyla zajištěna**. Ani okolnost, že lze ulici obejít, nesnižuje její význam natolik, aby odůvodňoval vynětí z povinnosti zimní údržby. Jelikož předmětná ulice nebyla komunikací malého dopravního významu, nesměla obec využít postupu upraveného v § 27 odst. 5 silničního zákona a **ve vztahu k ní měla povinnost zimní údržbu provádět**; jestliže tak obec neučinila, porušila právní (zákonnou) povinnost dle § 420 sOZ[22].

Následky protiprávního jednání obce a aktivita poškozeného chodce

Pro úplnost lze dodat, že jsou-li krom výše uvedeného porušení naplněny i další předpoklady vzniku nároku poškozené na náhradu újmy[23], pochopitelně to nevylučuje možnost snížení, či dokonce vyloučení povinnosti obce jako škůdce k náhradě újmy v důsledku **spoluúčasti** (spolupůsobení) **poškozené** na škodě (újmě) ve smyslu § 2918 občanského zákoníku, kterou může v rámci procesní obrany namítat a prokazovat škůdce. Stejně tak je nutné zkoumat, resp. by měla poškozená prokázat, nakolik dostála své povinnosti předejít vzniku újmy[24], tj. **zda dodržela svou prevenční**

povinnost, resp. *základní povinnosti chodce v zimním období* [25].

Význam rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR a úvahy *de lege ferenda*

Byť citované **rozhodnutí** Nejvyššího soudu ČR (sp. zn. 25 Cdo 1481/2017) **znamená jistý posun** ve výkladu toho, co **lze** a co **nelze považovat za dopravně významnou komunikaci**, vnímám to jako možná až příliš **opatrný přístup Nejvyššího soudu ČR**, neboť typová demonstrace akceptovatelných výluk omezující se jen na *dopravně druhořadé komunikace (…) v místech zřídka používaných či jinak nevýznamných* je pro praktické použití nedostatečná. Pokud právní úprava nedává jednoznačnou odpověď, pak vlastníci komunikací (obce) musí čekat na judikaturní návod, které komunikace smí vyloučit ze zimní údržby v přesvědčení o pravděpodobnosti hraničící s jistotou, že v konkrétních případech úseků komunikací nejednají protiprávně. Navzdory kritickému doktrinálnímu názoru[26] bych se nezdráhal výslovně rozšířit poněkud strohý výčet typů vyloučených komunikací i o další komunikace, jejichž používání je objektivně méně časté či průměrné, avšak bez přímé vazby na důležité objekty institucionální (úřady, správní centra), dopravní (nádraží, dopravní uzly, stanice MHD a linkové dopravy) či občanské vybavenosti (obchody, sportovní, kulturní, zdravotnická zařízení atp.), které by se nacházely přímo na komunikaci či na konci komunikace jako spojnice k nim. Pokud bychom totiž akceptovali možnost výluk jen u *zřídka používaných či jinak nevýznamných* komunikací, pak by to – dovedeno do praktických důsledků – znamenalo, že by obce směly vyloučit ze zimní údržby jen ty chodníky, v jejichž okolí nebydlí žádní či takřka žádní obyvatelé, což je při rozsáhlosti městské zástavby téměř nemožné. Pak by zmocňující norma § 27 odst. 5 silničního zákona zaváněla obsolencí, neboť by obec postrádala „vyloučeníhodné“ komunikace.

Správa komunikační sítě větších měst v zimním období zahrnuje mj. údržbu stovek či tisíců (úseků) chodníků[27], rychlá reakce na spad sněhu vyžaduje značné logistické úsilí vlastníků (příp. správců), a proto – ve shodě s názorem Nejvyššího soudu ČR – je nutné předem transparentně identifikovat místa, u nichž je zimní (a řádná) údržba *skutečně potřeba*, a odlišit od ostatních, aby tak síť ***důležitých*** pozemních komunikací ve veřejném zájmu skutečně fungovala a neprováděla se byť plošně celoměstsky, avšak ve svém důsledku jen povrchně[28] (rozuměj: neřádně) a se značnými prodlevami.

Než však čekat na budoucí judikaturní kazuistiku, domnívám se, že k naplnění žádoucí právní jistoty **je namístě doplnit stávající právní úpravu obsaženou v silničním zákoně anebo vyhlášce o parametry buď výslovně určující, či alespoň umožňující typově určit komunikace s malým dopravním významem**, aby tak mohly být nejen vodítkem pro obce k jejich jednoznačnému určení, ale i vhodnou prevencí před některými, mnohdy zbytečnými spory obcí a poškozených chodců.

JUDr. Jan Hrnčář,
advokát

TOMAN, DEVÁTÝ & PARTNEŘI advokátní kancelář, s.r.o.

Trojanova 12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 918 490
Fax: +420 224 920 468
e-mail: ak@iustitia.cz

[1] Pojem „chodník“ není v českém právním řádu vymezen, proto je nutné výraz chodník chápat shodně jako v běžném životě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2013, sp. zn. 1 As 76/2013). Pohledem silničního zákona, může být chodník samostatnou místní komunikací (podkategorie pozemní komunikace) či součástí místní komunikace, přiléhá-li chodník k ní. Chodník může být i účelovou komunikací, na niž se nevztahuje odpovědnostní režim dle silničního zákona. Pro zjednodušení dalšího výkladu budu v tomto příspěvku „chodník“ považovat výlučně za samostatnou místní komunikaci, příp. jej ztotožňovat s pojmem „komunikace“.
[2] Novela (zák. č. 97/2009 Sb.) silničního zákona účinná od 16. 4. 2009.
[3] Pro úplnost je vhodné uvést, že dle § 9 odst. 1 silničního zákona není stavba pozemní komunikace (s výjimkou účelové komunikace) součástí pozemku a je tedy samostatnou věcí, což je odchylkou od superficiální zásady obsažené v ust. § 506 občanského zákoníku.
[4] Výkon správy pozemní komunikace (zde chodníku) může být v daném místě zajišťován prostřednictvím správce za podmínek definovaných v § 9 odst. 3 silničního zákona (např. v hlavním městě Praze jím je Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a.s.). Tento správce je pak za případné škody dle § 27 odst. 6 silničního zákona odpovědný a obec jako vlastník (jen) ručí za splnění povinnosti k náhradě škody.
[5] Příspěvek se zabývá jen dílčími aspekty schůdnosti chodníků a záměrně pomíjí či zjednodušuje problematiku sjízdnosti, správců komunikací atp.
[6] Chodník je ve smyslu § 26 odst. 2 silničního zákona schůdný, jestliže umožňuje bezpečný pohyb chodců, kterým je pohyb přizpůsobený stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům.
[7] Konkrétně místních komunikací, silnic a dálnic.
[8] Srov. bod 90 nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15 (dále jen „Nález“).
[9] Např. plán zimní údržby komunikací hl. m. Prahy pro období 2018 až 2019 byl schválen usnesením Rady hl. m. Prahy č. 2548 ze dne 2. 10. 2018.
[10] Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 25 Cdo 684/2012.
[11] K tomu § 26 odst. 5 silničního zákona: Povětrnostními situacemi a jejich důsledky, které mohou podstatně zhoršit nebo přerušit sjízdnost, jsou vánice a intenzivní dlouhodobé sněžení, vznik souvislé námrazy, mlhy, oblevy, mrznoucí déšť, vichřice, povodně a přívalové vody a jiné obdobné povětrnostní situace a jejich důsledky.
[12] § 42 odst. 2 písm. d) vyhlášky u těchto komunikací vychází z jejich „dopravní bezvýznamnosti“.
[13] Např. nařízením Rady hl. m. Prahy č. 18/2010 Sb. hl. m. Prahy, o vymezení úseků místních komunikací a chodníků, na kterých se nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, ve znění pozdějších předpisů (nařízení).
[14] Již zmíněný rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 684/2012: „Není-li místní komunikace malého dopravního významu zařazena do plánu zimní údržby města, nejedná se o porušení právní povinnosti ani o porušení obecné prevenční povinnosti (§ 415 obč. zák.), jestliže komunikace nebyla v zimě od sněhu a náledí ošetřena.“
[15] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
[16] K tomu např. nález Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04, příp. bod 97 shora uvedeného Nálezu.
[17] Konkrétně 5. soukromoprávní senát pro náhradu škody (Marta Škárová, Petr Vojtek a Robert Waltr).
[18] Což je mj. v rozporu s argumentací pod body 100 a 102 Nálezu: „Tato speciální právní úprava tak činí aplikaci obecných ustanovení o odpovědnosti podle občanského zákoníku nadbytečnou.“
[19] V poměrech nového občanského zákoníku půjde o porušení zákonné povinnosti ve smyslu ust. § 2910.
[20] Dle mého názoru zde mělo být přesněji vyjádřeno, že jde o (i) porušení silničního zákona (§ 27 odst. 5) spočívající v nezákonném vyřazení dopravně významné (či nikoliv nevýznamné) komunikace,

s nímž však není spojen vznik povinnosti žalované obce k náhradě škody (újmy), neboť „vyřazení“ samo o sobě žádnou škodu (újmu) způsobit nemůže, a o (ii) porušení silničního zákona (§ 9 odst. 3) spočívající v nezajištění zimní údržby komunikace, s níž může být spojen vznik povinnosti žalované obce k náhradě škody (újmy).
[21] Obdobně též rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 8. 2018, sp. zn. 25 Cdo 5641/2016.
[22] Přesněji řečeno § 9 odst. 3 silničního zákona ukládajícího povinnost mj. údržby komunikace (chodníku).
[23] Předpoklady pro vznik povinnosti k náhradě způsobené škody (újmy) jsou protiprávní jednání škůdce spočívající v porušení zákonem stanovené povinnosti, vznik škody (újmy), která je v příčinné souvislosti s protiprávním jednáním, a zavinění, které se předpokládá ve formě nedbalosti (ust. § 2911 občanského zákoníku).
[24] Srov. bod 96 Nález a usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 9. 2017, sp. zn. 25 Cdo 2487/2017.
[25] Např. ust. § 2900 občanského zákoníku, ust. § 19 silničního zákona, ust. § 4 zákonu o provozu na pozemních komunikacích, bod 96 Nálezu.
[26] Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015 (k ust. § 27 silničního zákona): „Podotkněme ještě, že obec by měla z údržby vyloučit pouze takové místní komunikace, které skutečně mají jen malý dopravní význam. Nezákonná je z tohoto pohledu praxe některých měst, která kvůli úspoře finančních prostředků vylučují z údržby chodníky na frekventovaných ulicích uvnitř zástavby.“
[27] U hl. m. Prahy jde každoročně o plochu o rozloze cca 1400 ha nemotoristických komunikací a chodníků.
[28] S ohledem na reálné možnosti vlastníka (příp. správců).

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích (1. díl)
- Rozvod? Už k němu nemusíte. Shrnutí podmínek, za jakých nebudete u soudu vyslýcháni, dokonce ani nebude nutná Vaše osobní účast
- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Byznys a paragrafy, díl 26.: Smírčí řízení jako alternativní nástroj řešení sporů mezi podnikateli
- Pozemkové úpravy aneb „malé“ vyvlastnění
- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026
- K ukončování služebního poměru po novele zákona o státní službě
- Aktuality z práva internetu: kybernetická bezpečnost a online řešení sporů
- Zelené standardy pro výstavbu a renovace: jaké povinnosti přinese nová evropská úprava?