28. 7. 2020

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

Uzavírky, tržní ztráty a náhrada škody

Pandemie nemoci s názvem COVID-19 stále zásadně ovlivňuje chod celé společnosti. Jako jednu z nejpostiženějších skupin lze označit podnikatele, kteří byli, důsledkem krizové situace, nuceni uzavřít provozovny, což mělo za následek nemalou tržní ztrátu. Doufejme, že se tato situace už nebude opakovat. Co ale můžeme v následujících letech s jistotou pravidelně očekávat, jsou opravy pozemních komunikací. Ty jsou nerozlučně spjaty s uzavírkami a objížďkami. Na jednu stranu se jedná stavby celospolečensky prospěšné. Na druhou stranu dokážou, stejně jako se to podařilo zmíněnému viru, výrazným způsobem ztrpčit život majitelům provozoven v uzavřeném úseku. Uzavírky často a po poměrně dlouhou dobu omezují vstup veřejnosti do provozoven, což má za následek citelný pokles tržeb. Mají podnikatelé nějaké možnosti, jak ochránit své podnikání před těmito mnohdy fatálními důsledky?

Opravy a modernizace pozemních komunikací: Nevyhnutelné a nutné

Opravy pozemních komunikací jsou pravidelnou součástí letní sezóny. Opravy a modernizace, jsou ostatně jednou ze základních poslání správce.[1] Cílem je odstranění závad ve sjízdnosti vozovky, náprava opotřebení nebo poškození například po dopravních nehodách. Opravy ani modernizace se neprovádí libovolně, ale na základě výsledků prohlídek.[2] V souvislosti s realizací je třeba počítat s uzavírkou a objížďkou komunikace. O těch rozhoduje silniční správní úřad - subjekt zcela odlišný od subjektu správce.[3] Nejde-li o havarijní situace,[4] musí být žádost o povolení uzavírky doručena silničnímu správnímu úřadu nejpozději v klasické 30 denní lhůtě před plánovaným dnem uzavření.[5] Vyhláška poměrně podrobně upravuje náležitosti žádosti, která musí mj. obsahovat stanovení trasy objížďky a další aspekty povolovacího procesu.[6] Zásadní otázka zní: Jak dlouho může uzavírka trvat? V negativním slova smyslu, nejdelší přípustná dobu trvání uzavírky není stanovena. Záleží na charakteru stavebních prací a jejich postupu, složitosti opravy,… Může se jednat o dny, týdny, měsíce. Zákon o pozemních komunikacích pouze lakonicky v § 24 odst. 4 stanovuje, že silniční správní úřad dbá, aby uzavírka byla omezena pouze na nejkratší možnou dobu.

Co prakticky znamená uzavírka pro provozovny?

Pro podnikatele mající provozovnu v místě uzavírky vzniká zejména u déletrvajících uzavírek tíživá situace. Komplikace spočívají nejen ve zhoršeném přístupu zásobování, ale typicky ve zhoršeném přístupu zákazníků do provozovny mající za následek jejich odliv a tím pádem citelně nižší tržby.

Co říká zákon o pozemních komunikacích?

Ustanovení § 24 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích stanoví, že nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížďky. Tedy například provozovatel obchodu s potravinami nebo čerpací stanice nemá nárok na náhradu ušlého zisku za v důsledku uzavírky nerealizované prodeje zboží.

Je tato situace pro podnikatele zcela bezvýchodná?

Jak už to tak v právu bývá, výklad citovaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích, není úplně jednoznačný. Nejvyšší soud se touto situací už zabýval.[7] Žalobkyně se domáhala náhrady

škody v řádech statisíců korun za ušlý zisk, který ji měl vzniknout v důsledku více než rok trvající uzavírky ulice, ve které žalobkyně provozovala parfumerii. V ulici probíhala rekonstrukce vozovky. Po dobu uzavírky byla dle žalobkyně ulice jen obtížně přístupná, došlo k odlivu zákaznic a tudíž odlivu zisku. Požadovaná náhrada škody představovala ušlý zisk a zaplacené úroky z úvěru, který si žalobkyně byla nucena vzít na výplatu mezd svých zaměstnanců a sociálního zabezpečení.

I v tomto rozhodnutí Nejvyšší soud v duchu § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích konstatoval, že uživatelům ani dalším osobám se neodškodňují nepříznivé důsledky uzavírek pozemních komunikací z důvodu opravy či rekonstrukce. Nicméně skutková ani právní situace nebyla natolik jednoznačná, jak by se mohlo na první pohled zdát.

Jak to tedy je?

Uvedená causa prošla komplikovaným soudním vývojem, typickým pro případy „zrušit a vrátit“. Je sice pravdou, že Nejvyšší soud přisvědčil zákonné úpravě v tom smyslu, že nikdo nemá nárok na náhradu ztrát, které mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížďky, zároveň ale upozornil na to, že o uzavírce a objížďce rozhoduje silniční správní úřad. Ten dle § 24 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích dbá na to, aby uzavírka byla vždy omezena na nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena, a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Podle Nejvyššího soudu je zásadní, rozlišit ztráty vzniklé uzavírkou komunikace od znepřístupnění nemovitostí s uzavřenou komunikací souvisejících, neboť zákon výslovně ukládá, aby přístup k nim nebyl znemožněn.

Nejen zákonná úprava, ale i jí provádějící stavební povolení a rozhodnutí o uzavírkách komunikace, tuto povinnost obsahují. Má-li tedy podnikatel za to, že ke ztrátám došlo nejen v důsledku samotné uzavírky, ale i vlivem toho, že v průběhu stavby došlo ke znemožnění přístupu k nemovitosti, ve které se nachází jeho provozovna, vzniká zcela jiná situace, ve které už § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nehraje tak zásadní roli.

Pasivní legitimace

Dostatek pasivní legitimace je samozřejmě zásadním aspektem každé soudní pře. V tomto případě byla žaloba podána jak na investora stavby (město) tak i zhotovitele (soukromá akciová společnost). Žalobní tvrzení spočívalo v tom, že ke ztrátám došlo i v důsledku liknavosti a nevhodného provádění rekonstrukce komunikace. Tím došlo ke ztrátám nad přijatelnou a odůvodnitelnou mez. Ovšem, v průběhu řízení došlo k pravomocnému zamítnutí žaloby vůči žalovanému – zhotoviteli stavby. A to z toho důvodu, že žalobkyně neunesla břemeno tvrzení a důkazní, ve směru jakým konkrétním chováním žalovaný investor naplnil liknavý přístup k vymáhání plnění závazků ze smlouvy o dílo, či jaké nevhodné pokyny udělil žalovanému zhotoviteli při provádění díla tak, aby to mělo za následek omezení přístupu pěších zákazníků do prodejny žalobkyně, a to nad přijatelnou a odůvodnitelnou mez. Nebylo tedy zjištěno, že by rekonstrukce ulice byla prováděna nevhodnými postupy či pokyny žalovaného – investora stavby adresovanými žalovanému - zhotoviteli. Kamenem úrazu v otázce pasivní legitimace bylo s ní spojené břemeno tvrzení a důkazní, které nebylo uneseno vůči oběma žalovaným.

Kamenem úrazu v otázce pasivní legitimace bylo s ní spojené břemeno tvrzení a důkazní, které nebylo uneseno vůči oběma žalovaným.

Mám-li vyslovit svůj názor, z pohledu podnikatele, obstarávání důkazů proti investorovi a zhotoviteli stavby je věcí nesnadnou. Samozřejmě smlouvy na provádění stavebních prací lze už většinou dohledat v registru smluv.[8] Jejich řádné naplňování lze částečně rozkrýt skrze podání dle zákona č. 106/1999 Sb., o poskytování informací, ve znění pozdějších předpisů.[9] Jak ale z pohledu

podnikatele tyto dotazy vůči veřejnému investorovi formulovat? Z odborného stavebně technického hlediska je vůbec možné po podnikateli bez zkušeností v oboru stavebnictví něco takového spravedlivě požadovat? Vědět, co vše má požadovat? Například záznamy o případném uplatňování smluvních pokut vůči zhotoviteli, reklamace apod…Z toho hlediska se mi jeví jako ideální žalovat investora stavby, je to takříkajíc žalobní jistota. Ostatně v případě žalobního úspěchu podnikatele, kdy investor má za to, že „příčina všeho“ je ve zhotoviteli stavby, může vůči němu uplatnit případný regresní nárok. Ale abychom neodbíhali, to už je jiná záležitost.

Žaloba na náhradu škody

Náš případ byl posuzován ještě podle předchozí právní úpravy zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Jednalo se o typickou žalobu na náhradu škody, kdy žalobkyně spatřovala zaviněný žalovaného investora v porušení prevenční povinnosti investora stavby podle tehdejšího § 415 občanského zákoníku, v dnešních poměrech se jedná o §§ 2900 a násl. Nicméně, co do merita sporu Nejvyšší soud dospěl k závěru, že se jedná nejen o porušení obecné prevenční povinnost, nýbrž upozornil i na veřejnoprávní přesah případu v podobě zákona o pozemních komunikacích, a to konkrétně povinnost, aby nebyl znemožněn přístup k sousedním nemovitostem, definovanou v příslušných správních rozhodnutích. Protože nejen zhotovitel stavebních prací, ale především samotný stavebník – investor stavby byl povinen této povinnosti dostát, představuje okolnost, že nezajistil její splnění, porušení právní povinnosti ve smyslu tehdejšího § 420 občanského zákoníku.

Jde tedy nejen o porušení prevenční povinnosti, ale primárně i o porušení skutkové podstaty podle § 2913 současného zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů – porušení smluvní povinnosti.

Prokazování výše ušlého zisku

V těchto případech se jedná snad o nejpalčivější otázku. Je totiž třeba prokázat, které ztráty prokazatelně vznikly nikoliv důsledku samotné uzavírky, nýbrž v důsledku zamezení přístupu k nemovitosti. I dle Nejvyššího soudu je rozhodující, zda a nakolik zjištěná omezení přístupu k provozovně, a to omezení zbytečná, tj. nad rámec stavebního povolení a právních předpisů, vedla skutečně (byla v příčinné souvislosti) k odlivu zákazníků a tím ke ztrátě zisku. Jde o to reálně prokázat případy, kdy přístup k provozovně byl stavebními pracemi zbytečně ztížen, v určitých chvílích i zcela znemožněn, takže nastaly případy, kdy se zákazníci nemohli do provozovny dostat.

Je možné se na takové situace připravit?

Je pravdou, že veřejní investoři prostřednictvím médií často informují o nejrůznějších plánovaných uzavírkách a objížďkách. Veřejnoprávní akty ke stavbám visí na veřejně přístupných úředních deskách a vlastníci sousedních nemovitostí proti nim mohou podávat právně kvalifikované obranné prostředky. Jiná věc je, pokud podnikatel mající provozovnu v určité nemovitosti není zároveň vlastníkem této nemovitosti, ale například pouhým nájemcem, podnájemcem. V takovém případě může podat podnět vlastníkovi k podání tohoto prostředku.

Bránit vzniku takových situací je třeba již v době povolování staveb. I veřejný ochránce práv Stanislav Křeček zdůrazňuje, že „Lidé by se ve vlastním zájmu měli zajímat o to, co se v jejich obci plánuje. Měli by si zvyknout pravidelně sledovat úřední desku místního úřadu. Jen tak se včas dozví o zahájení příslušného řízení, mohou se s projektem stavby na úřadě seznámit a stihnou uplatnit námitky.“[10] Aneb jak říká právní klasik, bdělým náleží jejich práva.

Druhá věc je samotné rozhodnutí o uzavírce - pozor, o uzavírce se rozhoduje rozhodnutím nikoliv opatřením obecné povahy.[11] Tím se značně redukuje okruh osob oprávněných proti němu podat

opravný prostředek. Byť tato úprava budí kontroverzi,[12] je třeba ji brát v potaz. Okruh účastníků je pevně dán § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a okruh osob, kterým se rozhodnutí oznamuje je dán § 24 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.[13]

Na druhou stranu, sluší se dodat, že z pohledu silničního správního úřadu, který o uzavírce a objížďce rozhoduje, tento musí k povolování uzavírky přistupovat citlivě a pečlivě vážit protichůdné zájmy jednotlivých účastníků.[14] Pohledem podnikatel se může jednat o abstraktní větu, nicméně pečlivě rozpracovaná argumentace zaměřená na poměřování proporcionality uzavírky, podpořená konkrétními důkazy může znamenat hodně.

Závěrem

Nezbývá než shrnout všechny předchozí řečené poznatky. Z pohledu správce pozemní komunikace jsou uzavírky a objížďky nezbytným aspektem opravy pozemních komunikací. Správce často nemá technické ani personální vybavení nutné ke stavbě, a proto jsou realizovány prostřednictvím soukromých společností. Opravy jsou ve veřejném zájmu, slouží k tomu, aby komunikace a provoz na ní byl bezpečný, plynulý, sloužící všem v současnosti i do budoucna. Na druhou stranu, pohledem podnikatelů může být uzavírka hotovou katastrofou pro podnikání a z něj plynoucí zisky. Z právního hlediska je nejdůležitější rozlišovat samotnou uzavírku, o které rozhoduje silniční správní úřad, a proti které z hlediska ušlých zisků nelze brojit. Jiná věc je samotná stavba - rekonstrukce, kvůli které uzavírka vznikla, kterou povoluje stavební úřad stavebním povolením. Dojde-li k odlivu zákazníků a tudíž ke ztrátě tržeb v důsledku vadně prováděné stavby je zde naděje na náhradu škody. Nicméně z analyzovaného případu je zřejmé, že se bude jednat o zdlouhavé a důkazně náročné soudní řízení. Je třeba dopředu zvážit všechny okolnosti a v případě, kdy má podnikatel za to, že stavba je prováděna nestandardním způsobem, na nic nečekat a započít s opatřováním důkazů – podněty ke správci - investorovi, zhotoviteli, fotodokumentace, apod. I prokazování výše ztrát v důsledku stavby (nikoliv uzavírky) bude poměrně komplikované. Nejde jen o to skutečně prokázat, že k odlivu zákazníků došlo v důsledku stavby, ale i vyčíslit ztracený zisk v důsledku nestandardního provádění stavby (nikoliv uzavírky).

JUDr. Barbora Košinárová, Ph.D.

e-mail: barbora.kosinarova@gmail.com

---

[1] Vlastníkem dálnic a silnic I. tříd je stát, silnic II. a III. tříd kraj, místních komunikací obec a účelových komunikací jakákoliv právnická nebo fyzická osoba. Správu vykonávají nejčastěji prostřednictvím založených organizací, popřípadě bezprostředně (menší města, obce). Viz § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů („zákon o pozemních komunikacích“). Viz část druhá vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Tato část vyhlášky provádí § 9 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích.

[2] Prohlídky se dělí na běžné, hlavní, mimořádné a bezpečností inspekce komunikací zařazených do transevropské silniční sítě, viz § 6 vyhlášky.

[3] Co se pod tímto označením přesně skrývá je uvedeno v § 40 a násl. zákona o pozemních komunikacích.

[4] Živelné pohromy, dopravní nehody, zřízení objektů apod, viz § 24 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích.

[5] Zákon o pozemních komunikacích v § 24 odst. 2 obecně stanovuje, že žádost podává osoba, v jejímž zájmu má k uzavírce dojít. Typicky to tedy bývá správce, který k opravě potřebuje komunikaci na nějaký čas uzavřít před provozem.

[6] Ustanovení § 39 vyhlášky.

[7] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1905/2005.

[8] Pokud na ně nedopadá některá z výjimek v § 3 odst. 2 zákona č. 340/2012 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů.

[9] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

[10] Ombudsman: Chybná úprava vozovky může vést k podmáčení sousedních domů, majitelé nemovitostí si stěžují pozdě. InfoDnes.cz.

[11] Formou OOP se rozhoduje o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

[12] Viz Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019. Účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, jak je tomu například v § 109 stavebního zákona je nepřípustné viz dále Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2015, sp. zn. 46 A 42/2013. Skutečnost, že vlastník sousedního pozemku není účastníkem řízení o povolení uzavírky a objížďky byla potvrzena Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2018, sp.zn. 7 As 344/2018, Rozsudkem městského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 10 A 2/2014.

[13] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 10 As 264/2015.

[14] Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS. 21/16.

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

Další články:

- Judikatura: smluvní sjednání prekluzivní lhůty je obecně platné (FIDIC)
- Civilněprávní prostředky ochrany při koupi falzifikátu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Konec zákonné koncentrace řízení? Návrh Nejvyššího soudu před Ústavním soudem

- Soudní poplatky v řízení o rozvodu manželství a úpravy poměrů k nezletilému dítěti po tzv. rozvodové novele
- Imise ve stavebním řízení aneb kde končí veřejný zájem a začíná soukromé právo?
- Užívání prostoru nad pozemkem třetí osobou
- Přístup k nemovitosti přes pozemek třetí osoby
- PŘEHLEDNĚ: Jak funguje předkládání plné moci? Postačí soudu jen její „fotokopie“? Aneb vývoj právní úpravy požadavků na plnou moc v našem právním systému.
- Využívání nástrojů umělé inteligence: proč je GDPR relevantní?
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku