



Sp. zn. 3530/2022/VOP/MČ
Č. j. KVOP-17769/2022
Datum 3. března 2022

Rozdělovník

Krajské úřady České republiky

Vážená paní ředitelko, vážený pane řediteli,

dovoluji si obrátit se na Vás v záležitosti provádění zimní údržby obecních komunikací v obvodu Vašeho úřadu, konkrétně vylučování některých komunikací ze zimní údržby nařízeními obcí. Se stížností na (ne)provádění zimní údržby komunikací se na ochránce obrátilo v poslední době několik osob a na základě poznatků, které ochránce v rámci vyřizování podnětů získal, se rozhodl zahájit mimo jiné šetření z vlastní iniciativy, jehož cílem je zmapovat praxi napříč kraji, zjistit, jaké problémy praxi trápí, a případně pak jednat s ministrem dopravy o legislativní úpravě. Se žádostí o vyjádření se ochránce obrací na primátory krajských měst, aby měl informace i od samospráv (vlastníků místních komunikací).

Důvody, které ochránce vedly k zahájení šetření, jsou následující:

Obce v nařízeních vydaných v přenesené působnosti rozhodují o tom, které místní komunikace se v zimě nebudou udržovat, protože jsou málo dopravně významné. Malá dopravní významnost je přitom podmínkou pro to, aby komunikace vůbec mohla být z údržby vyloučena. Nařízení obcí podléhá kontrole ze strany krajských úřadů¹. Ochránce má pochybnosti o tom, zda v praxi jsou krajské úřady schopné materiálně zkoumat významnost všech komunikací vyjmenovaných v nařízení. Rád by proto zjistil, zda krajské úřady kontrolují tato nařízení jen po jejich formální stránce (formální náležitosti, procedura schvalování) nebo i zkoumají dopravní významnost jednotlivých cest (chodníků).

Soudní praxe ukazuje, že s nejasností zákona o pozemních komunikacích mají problémy i obecné soudy a v několika případech jejich rozhodovací činnost (včetně Nejvyššího soudu) korigoval Ústavní soud². Pro výkon státní správy na úseku zimní údržby je pak z civilní judikatury podstatné to, že obecné soudy ve sporech o odškodnění za úrazy řeší i otázku platného vyloučení konkrétní místní komunikace ze zimní údržby.³ Soud si totiž v rámci řízení o přiznání odškodnění mimo jiné musí učinit názor na to, zda obec vyňala konkrétní komunikaci ze zimní údržby v souladu se zákonem – čili soudy materiálně zkoumají, zda daná

1 § 125 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

2 Nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. II. ÚS 1991/20 ze dne 1. 12. 2021, dostupné na <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>, a s nimi související rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1621/2020 ze dne 9. 12. 2020 dostupný na https://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/?opendatabase&lng=CZ, nálezy sp. zn. II. ÚS 1991/20 ze dne 1. 12. 2021, usnesení IV. ÚS 2378/21 ze dne 16. 11. 2021, dostupné na <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>, nálezy sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016, dostupný na <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

3 Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 25 Cdo 1481/2017 ze dne 26. 9. 2018, dostupný na https://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/?opendatabase&lng=CZ, nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016, dostupný na <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

komunikace skutečně má zákonem o pozemních komunikacích požadovaný „malý dopravní význam“ (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 25 Cdo 1481/2017 ze dne 26. 9. 2018⁴). Krajské úřady by tedy měly z této civilistické judikatury vycházet a závěry soudů by jim měly být vodítkem pro výklad pojmu „malý dopravní význam“. Zda se tak v praxi děje a zda je to vůbec realizovatelné, není jasné. Žalovanými subjekty jsou totiž jednotlivé obce/města, a krajské úřady tak těžko získají informace o výsledcích soudních sporů, pokud jim je nesdělí přímo některá obec nebo některá soukromá osoba dožadující se zásahu dozorového orgánu.

Pro úplnost k tématu dodávám, že problém v těchto soudních sporech představuje zejména nejasný pojem zákona o pozemních komunikacích „závada ve sjízdnosti/schůdnosti“. Pojem je na jednom místě zákona (§ 26 odst. 6 a 7)⁵ definován jako nepředvídatelná závada (např. nahodilý zmrazek, výtluk), na jiném místě (§ 27 odst. 7)⁶ pak zákon hovoří o tom, že prováděcí předpis blíže vymezí rozsah, způsob a časové lhůty pro odstraňování závad ve sjízdnosti. V tomto druhém případě zjevně zákon cílil na tvorbu plánů údržby, nikoli plánů na odstraňování nahodilých závad.

Dalším praktickým problémem je pak **označování komunikací vyloučených ze zimní údržby v terénu**. Podle § 27 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích musí být úseky silnic, místních komunikací a chodníků, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, vlastníkem označeny. I zde je otázkou, nakolik obce tuto povinnost plní, pokud vylučují z údržby četné chodníky na sídlištích vedoucí k jednotlivým vchodům domů apod.

4 „...Zde ovšem odvolací soud nesprávně dovodil, že určil-li žalovaný předmětnou ulici svým obecně závazným předpisem jako komunikaci malého dopravního významu, je tím automaticky vyloučen závěr o porušení povinnosti zajišťovat její zimní údržbu. Z ustanovení § 27 odst. 5 silničního zákona totiž vyplývá, že obec či kraj nemohou ze zimní údržby tímto způsobem vyřadit libovolnou komunikaci podle své úvahy, nýbrž mají prostor pouze pro určení těch komunikací, které nebudou v zimě ošetřovat, mají-li malý dopravní význam. Ve sporu o náhradu škody vzniklé chodci musí soud 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 jediné ohledně komunikace takového charakteru může být vlastník povinnosti zimní údržby zproštěn.

...Soud tedy není vyřazením komunikace prostřednictvím obecního nařízení vázán a je oprávněn (a povinen) přezkoumat, zda vlastník nepostupoval v rozporu se zákonným předpokladem malé dopravní významnosti komunikace.

...Vlastník proto nemá povinnost udržovat veškeré své místní komunikace sjízdné a schůdné, k výjimkám ovšem 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.“

5 (6) **Závadou ve sjízdnosti** pro účely tohoto zákona se 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.

(7) **Závadou ve schůdnosti** pro účely tohoto zákona se 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.

6 (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 průjezdných úseků silnic.

K celkovému zarámování řešeného problému dodávám, že do účinnosti novely č. 97/2009 Sb. platilo v zákoně o pozemních komunikacích pravidlo obsažené v tehdy účinném § 27 odst. 4, podle kterého „*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*“. Novelou, kterou prosadil senátor Jaroslav Kubera, přešla odpovědnost a povinnost veškeré údržby na obce. Tím však nabylo na významu ustanovení opravňující obce vyloučit některé komunikace z údržby. Ochránce by proto rád zmapoval pozitivní/negativní dopady této změny. Jako partnery tohoto šetření si z obcí vybral pouze krajská města proto, že v případě velkých měst se výklad pojmu „malý dopravní význam“ komplikuje a situace bude ve většině měst obdobná. Města jsou hustě protkána sítí komunikací a posoudit bez bližších vodítek, které z nich jsou málo významné, je obtížné.

S odkazem na popsání východiska si dovoluji požádat Vás o vyjádření. **Informujte prosím ochránce, v jakém rozsahu Váš úřad provádí dozor nad zákonností nařízení**, jimiž obce v přenesené působnosti vylučují některé své místní komunikace ze zimní údržby, čili **jaký obsah Váš úřad dává pojmu „malý dopravní význam“** a zda má nějaké poznatky z civilní judikatury a uplatňuje je. Pokud Váš úřad obce metodicky vede, jaké komunikace mohou ze zimní údržby vyloučit, ochránce uvítá, pokud mu sdělíte, jaké konkrétní informace obcím dává a zda se obce doporučeními řídí nebo zda Váš úřad požaduje změny ve vydaných nařízeních.

Současně Vám ochránce nabízí v rámci tohoto šetření **prostor pro sdělení vlastních poznatků z praxe, které by podle Vašeho názoru zasloužily výkladové usměrnění nebo legislativní změnu**. Ať se již jedná o shora zmíněný pojem „závada ve schůdnosti/sjízdnosti“, nebo pojem „chodník“, který není v zákoně o pozemních komunikacích nikde definován a podle okolností se má jednat o místní nebo účelovou komunikaci, ale v § 27 je jazykově dán do souřadného postavení s místními komunikacemi, nebo jakékoli jiné téma ze zákona o pozemních komunikacích, které podle Vašeho názoru praxi trápí. Sejdou-li se v rámci odpovědí jednotlivých úřadů a měst nějaká společná témata, ochránce je připraven se jim věnovat. V této souvislosti prosím případně uveďte kontaktní osobu, s níž je možné problém konkrétněji probrat.

V případě dotazů prosím kontaktujte Mgr. Michaelu Černínovou, tel. 542 542 312, e-mail cerninova@ochrance.cz.

Ochránce uvítá, obdrží-li Vaši odpověď do 60 dnů.

Děkuji Vám za spolupráci a zůstávám s pozdravem

JUDr. Veronika Gabrišová v. r.
vedoucí odboru veřejného pořádku a místní správy

(dopis je opatřen elektronickým podpisem)