

„Chodníkové škody“ aneb jsou chodci cupitající ovce?

Zdánlivě provokativní nadpis mého příspěvku jsem zvolil záměrně. Jeho cílem však není nikoho urazit, nýbrž přiblížit odborné veřejnosti vybranou problematiku zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v účinném znění („silniční zákon“ či „ZPK“), se zaměřením na povinnosti vztahující se k užívání a zajišťování schůdnosti pozemních komunikací, s tím spojenou oblast odpovědnosti za nemajetkovou i majetkovou újmu (škodu) dle silničního zákona nejen v důsledku tzv. „závad ve schůdnosti“, i judikatorní vývoj této oblasti v posledních několika letech, včetně kritického zhodnocení části právní úpravy i klíčového nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15 („nález“), který podstatným způsobem ovlivnil další nazírání a rozhodování obecných soudů při řešení typových sporů z tzv. „chodníkových škod“, vzniklých chodcům jako uživatelům pozemních komunikací.



JUDr. Jan Hrnčář

působí jako advokát v advokátní kanceláři Toman, Devátý & Partneri.

K právní úpravě pozemních komunikací

Silniční zákon především kategorizuje pozemní komunikace (§ 2), upravuje jejich vlastnictví a správu (§ 9), podmínky užívání a s tím spojená práva a povinnosti (§ 19 až 29a). Jeho konkretizací obsahuje vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí silniční zákon („vyhláška“). S ohledem na veřejný zájem na zajištění fungující bezplatné sítě pozemních komunikací a zabezpečování celospolečenské dopravní obslužnosti i potřeb přírkl silniční zákon u vybraných komunikací vlastnictví ve prospěch státu, krajů či obcí a výslovně oddělil vlastnictví pozemku od vlastnictví stavby komunikace, která, na rozdíl od obecného zákonného režimu, není součástí pozemku.¹ S tímto „privilegiem“ se pak neodmyslitelně pojí vlastníky zatěžující ústavněprávní norma „vlastnictví zavazuje“,² promítnutá v rovině podústavního práva – silničního zákona do povinnosti vlastníků (státu, krajů, obcí) typově významnějších komunikací³ pečovat o svěřené pozemní komunikace s cílem zajistit jejich bezpečné užívání jejich uživatelům, mj. chodcům.

Materie silničního zákona, právního předpisu jinak veřejnoprávní povahy, však obsahuje i normy regulující soukromoprávní vztahy,⁴ když mj. obsahuje zvláštní ustanovení (§ 27) o náhradě škody (újmy) ve vazbě na užívání pozemních komunikací, neboť s jejich užíváním jsou bohužel spojena i negativa v podobě škodných událostí. Jelikož jde o poměrně širokou oblast, selektivně se zaměřím právě na téma **odpovědnosti obcí jako vlastníků⁵ „chodníků“ – místních komunikací za škodu vzniklou chodcům v zimním období**. Předtím, než

se budu věnovat „chodníkovým škodám“, považuji za žádoucí nastínit některé otázky ve vztahu k vybraným druhům pozemních komunikací, na nichž dochází k újmě především na zdraví a méně často na majetku, a hledat na ně odpovědi.

„Chodník“ versus místní a účelová komunikace

Srozumitelnosti právní úpravy, potažmo silničního zákona, nijak neprospívá, že „chodník“ nemá v českém právním řádu definiční vymezení a v silničním zákoně se prolíná s pojmem „místní komunikace“.⁶ Pojem „chodník“, který nemá právní definici, není samostatnou kategorií pozemních komunikací, ale v rámci jejich kategorizace může být „chodník“ samostatnou místní komunikací IV. třídy (§ 3 odst. 4 vyhlášky) či jako přílehlá může být součástí místní komunikace (§ 12 odst. 4 ZPK).

V ust. § 27 ZPK jsou pro změnu „chodník“ a „místní komunikace“ odlišeny a pro účely náhradové povinnosti za škodu postaveny na roveň. Chodník ale může být ztotožněn i s účelovou komunikací dle § 7 ZPK, která je oproti místní komunikaci vyňata z odpovědnostního režimu dle silničního zákona a vztahuje se na ni subsidiárně obecná úprava náhrady újmy dle ust. § 2894 a násl. zák. č. 89/2012, občanský zákoník („občanský zákoník“ či „o. z.“).⁷ Judika-

1 S výjimkou účelové komunikace tak ust. § 9 silničního zákona stanoví odchylku od superficiální zásady dle ust. § 506 o. z. V podání Nejvyššího soudu ČR („Nejvyšší soud“ či „NSČR“) jsou účelové komunikace druhem pozemku a představují určité ztvárnění či zpracování jeho povrchu. Jsou tedy součástí pozemku, i když jsou stavebně zpracovány (srov. rozsudek NSČR z 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011).

2 Čl. 11 odst. 3 věty první Listiny.

3 Konkrétně místních komunikací, silnic a dálnic, nikoliv účelových komunikací.

4 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS“) z 15. 3. 2007, č. j. 1 As 7/2006-56, či rozhodnutí zvláštního senátu z 14. 4. 2005, č. j. Konf 54/2003-13.

5 Příp. odpovědnosti správců pozemních komunikací (§ 9 ZPK) za škodu. Pro zjednodušení výkladu nebudu (až na výjimky) v textu s pojmem „správce“ pracovat.

6 Místní komunikace je naopak definována v § 6 odst. 1 ZPK jako „veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce“.

7 Pro zjednodušení dalšího výkladu bude „chodník“ považován za samostatnou místní komunikaci, příp. ztotožňován s pojmem „komunikace“.

tura v absenci legální definice pojmu „chodník“ problém neshledává, dle ní je nutné výraz „chodník“ chápat shodně jako v běžném životě,⁸ tudíž ani tato nejasnost jí (zatím) nečiní aplikační problémy.

Z praktického pohledu však **zůstává nejasné, kdy a na základě jakých kritérií či parametrů lze pojem „chodník“ podřadit pod kategorii místní komunikace, kdy bude mít veřejně přístupná účelová komunikace charakter „chodníku“ a v jakém případě cesty již o „chodník“ z právního hlediska vůbec nepůjde.**⁹ Má to význam při řešení konkrétního případu „chodníkové škody“, kdy je nutné určit, zda v daném případě jde o **objektivní odpovědnost za škodu dle silničního zákona, příp. o subjektivní odpovědnost řešenou dle občanského zákoníku.**

De lege ferenda by terminologické jednoznačnosti silničního zákona prospělo, pokud by byl legislativně vyřešen vztah pojmu „chodník“ ve vztahu k definovaným pojmům místní i účelová komunikace, příp. aby byl pojem „chodník“ pro nadbytečnost z této právní úpravy zcela vypuštěn.

Správa, zimní údržba místních komunikací a výluky z povinnosti k výkonu správy

Obsah povinné péče vlastníka o vymezené pozemní komunikace je rámcově vymezen pod pojmem „**správa**“ komunikace (dle § 9 odst. 3 ZPK) zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy, obsahově rozpracované vyhláškou. K naplnění shora uvedeného veřejného zájmu má vlastník mj. zajišťovat **schůdnost chodníků**, tj. ve smyslu silničního zákona zajistit dosažení takového stavu povrchu chodníků, aby umožňovaly bezpečný pohyb

chodců.¹⁰ V rámci výkonu správy komunikací je pak v zimním období *schůdnost* chodníků zajišťována tzv. **zimní údržbou** podle předem schváleného **plánu zimní údržby**,¹¹ jehož podrobnosti stavoví opět vyhláška.

Silniční zákon výslovně nestanoví časové limity, jakým způsobem a dokdy má být zajištěna schůdnost chodníku, nýbrž svým zmocňovacím ustanovením (§ 27 odst. 7) **přenechává obcím, aby vlastními nařízeními stanovily tomu odpovídající rozsah, způsob a časové lhůty pro odstraňování závad ve schůdnosti.**¹² Nejde o zákonnou povinnost, ale obce tak zcela pravidelně ve vlastním zájmu činí.

Povinnost zajistit schůdnost chodníků však není absolutní, neboť z právní úpravy nevyplývá povinnost zajistit schůdnost **veškerých chodníků.**¹³ Právní úprava silničního zákona (§ 27 odst. 5) **umožňuje krajům a obcím (nikoliv však státu) vyjmout za určitých podmínek některé komunikace z této zimní údržby, a částečně tak omezit rozsah povinnosti k výkonu správy komunikací ve vlastnictví krajů a obcí.** Silniční zákon zde výslovně zmocňuje obec, aby u těch úseků chodníků, u nichž sama shledá malý dopravní význam,¹⁴ nezajišťovala schůdnost odstraňováním sněhu a náledí.¹⁵

Závada ve schůdnosti a její odraz v judikatuře Nejvyššího soudu před nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2315/15

Silniční zákon v ust. § 26 definuje několik důležitých pojmů, z nichž stěžejní je pro účely tohoto příspěvku tzn. „**závada ve schůdnosti**“, kterou se dle § 26 odst. 7 ZPK „*rozumí taková změna ve schůdnosti pozemní komunikace, kterou nemůže chodec předvídat při pohybu přízpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům*“. Její zákonná definice je obsahově rozvíjena **konstantní judikaturou Nejvyššího soudu**,¹⁶ dle níž „*se závadami ve schůdnosti pozemní komunikace rozumí natolik významné změny (zhoršení) schůdnosti komunikace, že chodec ani při obezřetné chůzi respektující stav komunikace či důsledky povětrnostních vlivů nemůže jejich výskyt předpokládat a účinně na ně reagovat*“. Judikatura téhož soudu pak typově považuje za závadu ve schůdnosti např. situaci, kdy se na jinak řádně udržovaném chodníku (s přihlédnutím k povětrnostní situaci) vyskytuje ojediněle vytvořená ledová plotna překrytá nepatrným sněhovým popraškem.¹⁷

Silniční zákon pak dále pomocí pojmu „závada ve schůdnosti“ konstruuje zvláštní povinnost vlastníka chodníku k náhradě škody, zakotvenou v § 27 odst. 3 v této podobě: „*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.*“ Jedná se o zákonnou **objektivní odpovědnost vlastníka s několika liberačními důvody.** Předpokladem vzniku této odpovědnosti zde není porušení právní povinnosti, nýbrž

1. existence zákonem kvalifikované skutečnosti – závady ve schůdnosti (škodní událost), která byla příčinou vzniku škody,¹⁸

8 Srov. rozsudky NSS z 11. 9. 2013, č. j. 1 As 76/2013-27, či z 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008-58.

9 Srov. Nejvyšší soud, sp. zn. 25 Cdo 1114/2013). Co do *technických požadavků* na „chodník“ lze podpůrně vyjít z dílčích parametrů uvedených ve vyhlášce č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, a parametrů právně nezávazné technické normy ČSN 73 6110 (Projektování místních komunikací).

10 Dle § 26 odst. 2 ZPK: „*V zastavěném území obce jsou místní komunikace (...) schůdné, jestliže umožňují bezpečný pohyb chodců, kterým je pohyb přízpůsobený stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům.*“

11 Dle § 41 odst. 2 vyhlášky.

12 Jde o zjevnou terminologickou nepřesnost, neboť ve své podstatě zde nejde o odstraňování závad ve schůdnosti, ale o *zajišťování schůdnosti*, což je kritizováno níže uvedenými autory zabývajícími se touto právní oblastí.

13 Rozsudek Nejvyššího soudu z 30. 7. 2013, sp. zn. 25 Cdo 684/2012.

14 § 42 odst. 2 písm. d) vyhlášky u těchto komunikací vychází z jejich „dopravní bezvýznamnosti“.

15 S ohledem na omezený publikační prostor odkazují na nezkrácenou verzi příspěvku v Advokátním deníku. Tímto tématem jsem se rovněž zabýval zde: <https://www.epravo.cz/top/clanky/maly-dopravni-vyznam-aneb-kttere-komunikace-chodniky-nepodlehaji-povinne-zimni-udrzbe-109079.html>.

16 Zejména rozsudkem NSČR z 25. 8. 2010, sp. zn. 25 Cdo 1713/2008, usnesením NSČR z 20. 12. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3701/2009, z 30. 6. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1495/2003. V usnesení z 8. 9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2731/2008, pak Nejvyšší soud doplňuje: „*Avšak ani samotná skutečnost, že kluzká komunikace nebyla v době nehody posypána, neodpovídá pojmu závada ve sjízdnosti (srov. např. 2 Cdon 1172/97 a obdobně – 2 Cdon 279/96), a obdobně to platí i pro závadu ve schůdnosti.*“

17 Viz rozsudek NSČR z 12. 3. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3886/2014.

18 Srov. např. rozsudky NSČR z 29. 1. 2008, sp. zn. 25 Cdo 529/2006, či z 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3269/2008. Nicméně skutečnost, že se na (z údržby nevyloučeném) chodníku vyskytla *závada ve schůdnosti* a následně nebyla odstraněna ve lhůtě stanovené nařízením obce v mezích § 27 odst. 7 ZPK, je sama o sobě porušením § 9 odst. 3 ZPK spočívající v nezajištění zimní údržby komunikace.

2. škoda a

3. příčinná souvislost mezi skutečností, za niž se odpovídá, a škodou, kterou chodec utrpěl, při neexistenci specifických liberačních důvodů, které prokazuje vlastník.

Tato objektivní odpovědnost vlastníka chodníku za závadu ve schůdnosti se pojí s objektivním stavem chodníku zatíženého závadou ve schůdnosti. Pro úplnost je nutné dodat, že silniční zákon **chodcům ukládá povinnost přizpůsobit se stavebnímu stavu** (§ 26 odst. 3 ZPK) a **dopravně technickému stavu** (§ 26 odst. 4 ZPK) **chodníku** a výslovně vylučuje povinnost k náhradě té škody, která jim z těchto stavů chodníku vznikla.¹⁹

Nejvyšší soud pak svými rozhodnutími vytyčil obecným soudům pomyslné judikatorní mantinely a poskytl jim závazný návod, jak řešit případy „chodníkových škod“, než přišel zásah shůry v podobě zásadního **nálezů Ústavního soudu ČR („Ústavní soud“)** ze dne **12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15**, který v očích mnohých soudců zjevně nechal na tematické judikatuře Nejvyššího soudu kámen na kameni, resp. judikát na judikátu, a bylo nutné začít pojmát tuto problematiku jinak. Bylo a je to však skutečně nutné? Jak na to reagoval Nejvyšší soud?

Význam nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2315/15 a jeho kritické zhodnocení

Ústavní soud se do té doby úpravě odpovědnosti za závady ve schůdnosti ve svých nálezech meritorně nevěnoval, což se v souvislosti s řešením případu chodce zraněného po uklouznutí na chodníku rozhodl změnit, a to i ve vazbě na ochranu zdraví chodce jako součástí tělesné a duševní integrity člověka vyplývající z čl. 7 odst. 1 Listiny, když mj. zdůraznil **princip plného odškodnění utrpěné újmy na zdraví v podobě náhrady majetkové i nemajetkové újmy**.

Význam nálezů je nesporný. Ústavní soud především uceleně zrekapituloval historický vývoj právní úpravy i recentní judikaturu Nejvyššího soudu na toto téma, **velmi kriticky zhodnotil nejednotnost rozhodovací praxe Nejvyššího soudu**²⁰ i jeho **nesprávného lpění na jazykovém výkladu namísto žádoucí preference ústavně konformního účelového výkladu**²¹ oblastí odpovědnosti za škodu v důsledku závady ve schůdnosti, **upozornil na jazykové nedostatky a několik možných výkladů pojmu „závada ve schůdnosti“**, existenci několika názorových linií judikatury Nejvyššího soudu;²² doplnil či spíše nahradil předmětnou oblast silničního zákona (§ 19, 26, 27) o vlastní ústavněprávní interpretaci,²³ zdůraznil povinnosti obcí²⁴ i chodců²⁵ a vytyčil ústavně konformní cíl, jehož by mělo být při výkladu zákonného pojmu závady ve schůdnosti dosaženo – **zajištění spravedlivé rovnováhy mezi právy a povinnostmi vlastníků komunikací (obcí) a jejich uživatelů (chodců)**.

Zmínka o nastolení rovnováhy však není pouhé klíše. V judikatuře Nejvyššího soudu totiž otázka dodržení či porušení povinností chodce či jeho spoluúčast na vzniklé škodě nehrála žádnou významnější roli při posuzování toho, zda v daném případě šlo, či nešlo o „závadu ve schůdnosti“. Ústavní soud hodlal tento stav napravit a práva a povinnosti obcí a chodců lépe vybalancovat. Otázkou zůstává, jak a zda to učinil správně.

Kam zmizela „(ne)předvídatelnost“?

Dle Ústavního soudu mají být v nálezů uvedené **principy²⁶ a kritéria zkoumání (okolnosti případu)²⁷ promítnuty do aplikace odpovědnosti za závadu ve schůdnosti**,²⁸ jejíž legální definici Ústavní soud nijak nepopírá, jen u ní **brojí proti důrazu Nejvyššího soudu na aspekt „(ne)předvídatelnosti“**, prý přesahující rámec zákonného požadavku. Výklad pojmu „závada ve schůdnosti“ pak Ústavní soud dále jen doplňuje o nutnost zohlednění výše uvedených principů a nutnost zkoumat zmíněná kritéria (okolnosti).

Zde bych učinil několik nesouhlasných poznámek. Byť **nález shledává nesprávným rozlišování na „nepředvídatelnou závadu ve schůdnosti“** a na „závadu ve schůdnosti“²⁹ a nepřiznává pojmu „závada ve schůdnosti“ nad rámec výše (demonstrativně) uvedených kritérií žádný zvláštní obsah, dle mého názoru **aspekt „(ne)předvídatelnosti“ nevyzrá, nýbrž je obsažen mezi kritérii (okolnostmi) případu na straně chodce**, „*kteří je nutné vždy povinně zohlednit při zkoumání toho, nakolik ke vzniku újmy přispěl sám chodec tím, že nedostál své povinnosti přizpůsobit se okolnostem a předejít vzniku újmy*“, a které lze označit jako **prevenční povinnosti chodce v zinním období**.³⁰

To dle mého názoru Ústavní soud bagatelizoval a ke škodě věci navodil dojem, že pojem „(ne)předvídatelnost“ nemá v „chodníkových škodách“ žádný právní význam. **S tím nelze souhlasit.** Zdánlivě nadbytečná „předvídatelnost“ je mj. ze své povahy vnitřně spjata s povinností **přizpůsobit se okolnostem**. Jako minimální výchozí předpoklad pohybu chodců na komunikacích lze očekávat, že chodec je prů-

19 § 27 odst. 1 ZPK: „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.“

20 Spilání Nejvyššímu soudu se nálezem táhne jako červená nit. Viz např. bod 81 nálezů.

21 Viz bod 90 nálezů.

22 Viz např. body 84 a 85 nálezů.

23 Konkurence práv dle čl. 7 odst. 1 a dle čl. 11 Listiny.

24 Bod 97 nálezů zdůrazňuje především povinnost obcí zajistit, aby chodníky umožňovaly bezpečný pohyb chodců.

25 Bod 96 nálezů míní především povinnost chodců přizpůsobit se stavebnímu a dopravně technickému stavu chodníku, povětrnostní situaci a jejím důsledkům, (prevenční) povinnost obecně usilovat o to, aby jim újma nevznikla.

26 Bod 99 nálezů: „Je tedy třeba posoudit, nakolik ke vzniku újmy přispěl sám chodec tím, že nedostál své povinnosti přizpůsobit se okolnostem a předejít vzniku újmy, a nakolik vlastník komunikace porušil svou povinnost umožnit chodcům bezpečný pohyb na chodnicích.“

27 Bod 102 nálezů: „Domáhá-li se chodec náhrady újmy na zdraví a uvádí, že tato újma mu vznikla kvůli stavu chodníku (místní komunikace), je třeba, aby soudy na jedné straně zkoumaly, nakolik se chodec choval tak, aby svému úrazu předešel. V rámci toho se mohou zabývat **veškerými okolnostmi případu včetně toho, zda chodec z více možných cest zvolil tu nejbezpečnější, zda přizpůbil tempo chůze okolnostem, ale i zda zvolil vhodnou obuv apod. Na druhé straně je ovšem třeba zhodnotit, nakolik vlastník komunikace dodržel svou povinnost zajistit, aby tato komunikace umožňovala bezpečný pohyb chodců.**“

28 § 26 odst. 7 ve spojení s § 27 odst. 3 ZPK.

29 Body 84, 85, 103, 104 nálezů.

30 Zpravidla by mohlo jít o povinnost chodce přizpůsobit chůzi stavu chodníku, při chůzi po chodnicích, kde se zmiňují závady ve schůdnosti, dbát zvýšené opatrnosti a věnovat pozornost stavu komunikace (např. zamrzlé kaluže, kluzkost ve stínu budov a stromů atp.), při chůzi po chodníku používat tu část chodníku, která je posypána posypovým materiálem, ale i jiné.

měrně rozumná a zkušená osoba,³¹ jež je s ohledem na své obecné znalosti i životní zkušenosti vybavena schopností **předvídat** jednak **stav chodníku** zatíženého důsledky povětrnostních podmínek (sníh, náleď), jednak **rizika** s tímto stavem spojená (riziko uklouznutí a újmy na zdraví).

A právě na základě této **předvídatelnosti** je schopna se adekvátně **přizpůsobit** panujícím podmínkám. Jinak řečeno, předpokladem pro to, aby se chodec vůbec mohl **přizpůsobit** stavu komunikace stížené vnějšími povětrnostními vlivy a tomu odpovídajícím rizikům, je jeho **předchozí úsudek** opírající se o **předvídaní** možných situací a následků, které mohou při panujících povětrnostních podmínkách při různém typu a rychlosti pohybu chodce (pomalá, průměrná, rychlá chůze, běh) na komunikaci nastat (pád s úrazem, pád bez úrazu, poškození věci, vyhnutí se pádu atp.). Má-li být chodec **předvídatý** a být schopen rozlišit tyto možné situace a rizika, je nezbytná předchozí obecná znalost i životní zkušenosti, které lze u průměrně rozumné osoby očekávat (§ 4 o. z.). **Předvídatý** chodec s ohledem na znalost povětrnostní situace a jejich obvyklých důsledků obecně ví, co tyto situace obnášejí, a dle toho se dokáže těmto situacím jak obecně, tak v konkrétní místní situaci **přizpůsobit**. **Kdyby nebyl schopen takto předvídat, nedokáže se přizpůsobit.**

Nepochybně tedy lze ze stávající **legální definice pojmu „závady ve schůdnosti“** (§ 26 odst. 7 ZPK), obsahující slovo „předvídat“, **vycházet i nadále**, jinak by byla normou obsoletní. Tento **nový výklad pojmu „závada ve schůdnosti“ dle nálezu, požadující zohlednění výše uvedených principů a zkoumání zmíněných kritérií (okolností), zcela potlačil aspekt „předvídatelnosti“ a učinil z legální definice závady ve schůdnosti výkladově neudržitelné torzo.** Zkratka a dobře, Ústavní soud vzal výklad odpovědnosti za škodu (újmu) v důsledku **závady ve schůdnosti** ze zcela jiného (ústavněprávního) konce, bez hlubší interpretační vazby na silniční zákon, **aniž by však dával obecným soudům jasný návod, zda a jak mají nově vykládat obsah § 26 odst. 7 ZPK a za jakých podmínek jde o závadu ve schůdnosti, s níž je spojena náhradová povinnost vlastníka chodníku.**

Kámen úrazu pak tkví v tom, že pod vahou autority Ústavního soudu a ohánějice se jeho nálezem jako mantrou pak **obecné soudy tápou, či mnohdy dokonce rezignují na nějaké objasňování toho, zda šlo o závadu ve schůdnosti, en bloc vycházejí z takřka plošné povinnosti obcí zajistit schůdnost chodníků i z přesvědčení o absolutní odpovědnosti obcí za škodu chodce po pádu na chodníku.** Zájem o kritickou sebereflexi vlastního počínání a okolností škodní události pak pravidelně postrádají poškození či jejich právní zástupci, kteří, povzbuzeni několika z kontextu vytrženými pasážemi nálezu či články z internetových poradén, nárokuji po obcích nemalé částky v domnění, že jim nález automaticky otevírá bránu k odškodnění vzniklé újmy. Možná jde i o nezamýšlený aplikační důsledek nálezu, ale mám za to,

že naznačený **postup některých obecných soudů není správný.**

I při ústavně konformním výkladu obsahu pojmu „závada ve schůdnosti“ se zohledněním principů a kritérií (okolností případu) zmíněných v nálezu lze nepochybně ve svém důsledku dospět k obdobným výkladovým závěrům jako údajně ústavně nekonformní výklad dle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1713/2008 a dle dalších rozhodnutí na něj navazujících. Je totiž nezbytné – v rámci zkoumání dodržení **prevenčních povinností chodce**, objasnit, **zda se závada ve schůdnosti dala** za tehdy panujících venkovních podmínek (viditelnost, stav komunikace) a subjektivních okolností na straně chodce (zejm. zdravotní stav, snížená sebekontrola,³² pozornost, obuv, rychlost a způsob chůze, vědomost o povětrnostní situaci a následcích, znalost rizikovosti místa i možnosti volit bezpečnější cestu) **předvídat.** Konkrétně, je-li prokázána existence závady ve schůdnosti, je dále nutné objasnit, zda při zachování běžné míry opatrnosti průměrně rozumné a zkušené osoby³³ v dané situaci a za daných podmínek a okolností mohl chodec výskyt závady ve schůdnosti na konkrétním chodníku předem předpokládat.

Odpovědnost vlastníka chodníku přichází v úvahu, pokud byl chodec na základě venku panujících podmínek schopen objektivně předvídat či vědět, jaké mohou či musí být následky povětrnostní situace na chodnicích (riziko výskytu kluzkých ploch), přijal tomu odpovídající opatření (vhodná obuv, zdravotní stav, plná sebekontrola) a takto očekávatelné situaci následně přizpůsobil svůj pohyb (opatrná chůze, pozornost, volba bezpečnější cesty), **avšak ani přes tuto řádnou přípravu na vstup na chodník zatížený následky povětrnostní situace nemohl předem předpokládat existenci významné změny ve schůdnosti** (ojedinělá, osamocená kluzká plocha), jež byla příčinou jeho nečekaného pádu následkem např. uklouznutí, aby na tuto změnu účinně reagoval, tj. vyhnul se jí.

Že to s proklamovaným zájmem na zajištění spravedlivé rovnováhy mezi právy a povinnostmi vlastníků komunikací a jejich uživatelů není ve skutečnosti tak horké, naznačil Ústavní soud konstatováním,³⁴ že *„nová právní úprava má tedy zajistit především to, aby se poškozené osoby domohly náhrady. Ačkoliv tedy může být povinnost zimní údržby komunikací uložená obcím velmi náročná, je třeba vycházet z toho, že zákonodárce nemínil snížit šanci osob, které v důsledku nedostatečné zimní údržby pozemních komunikací utrpí úraz, na náhradu újmy. Jinými slovy, zákonodárce zatížil vlastnictví obcí (...) dalším břemenem spočívajícím mimo jiné v nutnosti zajistit poškozeným chodcům finanční náhradu; zákonodárce tak v podstatě vycházel z toho, že obce se pro tyto případy pojistí. I když tedy povinnost obcí (...) provádět úklid a zimní údržbu chodníků (místních komunikací) na ně klade značné nároky, musí soudy vycházet z toho, že záměrem zákonodárce bylo zajistit chodcům náhradu újmy i v případech, kdy by pro obec bylo značně náročné chodník včas ošetřit a úrazu chodce předejít.“*

Viděno optikou trendu směřujícího k zakotvení minimálního standardu **průměrně rozumného a obezřetného jedince** ve smyslu ust. § 4 a 2900 o. z., od něhož se očekává, že ví či musí vědět, jak se má pohybovat po chodníku a co musí udělat pro to, aby si nepřivodil újmu, **jde o posun zpět.** Je

31 Viz § 4 odst. 1 o. z.

32 K výčtu povinností viz § 4 písm. a) zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

33 Ve smyslu ust. § 4 o. z.

34 Viz bod 107 nálezu.

otázkou, k jakému efektu tento příliš paternalistický přístup Ústavního soudu ve vztahu k chodcům v soudní praxi povede, ale domnívám se, že je namístě a načase tento názor přehodnotit. V opačném případě tím může být nakročeno k jakési judikatorní transformaci či deformaci obezřetného chodce průměrného rozumu do chodce s parametry pomyslné cupitající „ovce“, jež nedbá žádných chodníkových nástrah a je uspokojen pocitem případného plného odškodnění.

Nicméně judikatorní vývoj se nezastavil a Nejvyšší soud v duchu přísloví „psi štěkají a karavana jede dál“ navázal na svou, nálezem kritizovanou dřívější judikaturu, k níž se ve svých „ponálezových“ rozhodnutích³⁵ k této oblasti přihlásil. Neopominul však dílčím způsobem reagovat na část nálezu a ve vztahu k některým nálezem zmíněným povinnostem chodce se s řešenou situací vypořádat s rozhodujícím důrazem na povinnosti chodce.³⁶

Typy odpovědnosti za „chodníkové škody“

Ústavní soud se v nálezu zabýval i otázkou konkurující náhradové povinnosti dle zvláštního právního předpisu a obecného předpisu, tj. zda si lze při řešení objektivní odpovědnosti za závadu ve schůdnosti vystačit jen s úpravou dle silničního zákona s vyloučením obecné úpravy odpovědnosti za škodu, a dospěl k závěru, že aplikace obecných ustanovení o odpovědnosti za škodu je v těchto případech nadbytečná. Platí to však u „chodníkových škod“ vždy? Jaké typy „chodníkových škod“ přicházejí v úvahu?

Nejnověji shrnul Nejvyšší soud typy „chodníkových škod“ ve shora citovaném rozsudku,³⁷ kdy odkázal na již „obvyklý“ typ objektivní odpovědnosti vlastníka chodníku za škody, jejichž příčinou byly závady ve schůdnosti, avšak s odkazem na svá dřívější rozhodnutí³⁸ zopakoval, že není-li dána objektivní odpovědnost za škodu způsobenou závadou ve schůdnosti podle silničního zákona, není tím vyloučena případná obecná (subjektivní) odpovědnost vlastníka chodníku za konkrétní porušení právní povinnosti s presumovaným zaviněním³⁹ dle občanského zákoníku. Zdůraznil, že „předpoklady objektivní odpovědnosti (za výsledek) a předpoklady odpovědnosti obecné (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. – 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 zák. č. 40/1964 Sb., či porušení pravidel pro zimní ošetřování chodníků, jsou-li stanovena v normativním aktu.“

Případů, kdy jde o obecnou (subjektivní) odpovědnost vlastníků, nikoliv o odpovědnost objektivní, nebude zřejmě mnoho, půjde spíše o „zbytkovou“ kategorii. Pro snazší pochopení rozdílů mezi těmito typy „chodníkových škod“ je nutný jejich věcný popis. Zákon v rámci své terminologie pamatuje na situace vyvolané povětrnostními situacemi a jejich důsledky, jimiž může být sjízdnost podstatně zhoršena nebo přerušena.⁴⁰ V praxi (při analogické aplikaci na schůdnost) by mohlo jít o stavy viditelně podstatně ztížené, zhoršené, či do-

konce přerušené, znemožněné schůdnosti chodníku (úplně neschůdnosti), které jsou opakem pojmu „schůdnost“. Zákon i vyhláška na více místech nesprávně používají pojem „závada ve schůdnosti“ namísto pojmu „zhoršení či přerušení schůdnosti“, což je odbornou veřejností oprávněně kritizováno.⁴¹

Pominu-li výše uvedený judikatorní výklad k závadě ve schůdnosti, čistě vizuálně by bylo možné pojem „závada ve schůdnosti“ blíže popsat slovy jako stav „ojedinělý, osamocený, lokální, nečekaný, překvapivý, předem nezřetelný či obtížně viditelný“, kdežto „zhoršenou či přerušenou schůdnost“ lze charakterizovat slovy jako stav „celoplošný, souvislý a na první pohled viditelný“.

Zmínil-li Nejvyšší soud při zkoumání podmínek možné obecné (subjektivní) odpovědnosti za škodu, že porušením povinnosti při péči o stav komunikace může být mj. porušení tzv. generální prevence, mám za to, že argumentace Nejvyššího soudu není zcela přesná. Pokud se na chodníku v důsledku povětrnostních vlivů vyskytne stav zhoršené či přerušené schůdnosti chodníku, a nejde-li zde o „výluku“ ve smyslu § 27 odst. 5 ZPK, je vlastník povinen zajistit obnovení schůdnosti.⁴² A pokud není včas zajištěna schůdnost chodníků, jedná se o porušení zákona, konkrétně porušení zákonné povinnosti řádné údržby (§ 9 odst. 3 ZPK), v jejímž důsledku nebyla zajištěna vůbec, příp. nebyla včas zajištěna schůdnost chodníku (§ 26 odst. 2 ZPK). Zde se tedy na straně vlastníka nejedná o porušení generální prevence dle § 415 zák. č. 40/1964 Sb. (resp. § 2900 o. z.), nýbrž jde o porušení silničního zákona dle ust. § 9 a 26 ZPK ve vazbě na obecnou normu dle § 2910 o. z. s presumovaným zaviněním v nebdalostní formě (§ 2911 o. z.). A vztah právní (zákonné) povinnosti a prevenční povinnosti byl v minulosti judikaturou již vyřešen,⁴³ tudíž se zde úvaha Nejvyššího soudu o případném porušení generální prevence jeví nadbytečná. Připomenu, že v rámci tohoto typu (subjektivní) odpovědnosti za škodu nejde o situace, kdy se na chodníku vyskytla (z povahy věci překvapivá) závada ve schůdnosti, nýbrž jde o situace s viditelně zasněženým či zledovatělým chodníkem, jehož faktická schůdnost je v důsledku toho podstatně zhoršena či přerušena. Rovněž může jít o případy, kdy byl některý úsek chodníku protiprávně vyloučen ze zimní údržby pro jeho

35 Jde o usnesení NSČR z 29. 9. 2017, sp. zn. 25 Cdo 2487/2017, z 29. 8. 2018, sp. zn. 25 Cdo 5641/2016, a shora citovaný rozsudek NSČR z 26. 9. 2018, sp. zn. 25 Cdo 1481/2017.

36 Usnesení NSČR z 29. 9. 2017, sp. zn. 25 Cdo 2487/2017.

37 Sp. zn. 25 Cdo 1481/2017 z 26. 9. 2018.

38 Např. rozsudky NSČR z 29. 1. 2014, sp. zn. 25 Cdo 3597/2013, z 16. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 279/96, či z 27. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2142/2005.

39 Zavinění ve formě nevědomé nebdalosti dle § 420 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, resp. již jen ve formě (prosté) nebdalosti dle § 2911 o. z., se předpokládá, lze prokázat opak.

40 Jde o vánice a intenzivní dlouhodobé sněžení, vznik souvislé námrazy, mlhy, oblevy, mrznoucí déšť, vichřice, povodně a přivalové vody a jiné obdobné povětrnostní situace a jejich důsledky (§ 26 odst. 5 ZPK).

41 Srov. M. Černínová, K. Černík, M. Tichý: Zákon o pozemních komunikacích, Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2015, nebo R. Kočí: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí, 6. aktualizované a doplněné vydání, Leges, Praha 2018.

42 Zejména odměst a odhrnout navátý sníh, oškrábat zmrzky, posypat chodník zdravotními materiály a učinit další vhodná opatření dle nařízení vydaného postupem dle § 27 odst. 7 ZPK a v souladu se zimním plánem.

43 Např. rozsudek NSČR z 27. 9. 2017, sp. zn. 25 Cdo 450/2016.

malý dopravní význam na základě zmocňujícího § 27 odst. 5 ZPK a povrch chodníku byl v důsledku absentující údržby v obdobném stavu jako v předchozím případě.

Může ale v těchto případech vůbec vzniknout povinnost obce jako správce k náhradě škody (újmy)? Byť by sice na straně obcí mohlo jít o porušení povinnosti řádné údržby chodníku (§ 9 odst. 3 ZPK), nelze opomenout, že chodec, který zamýšlí vstoupit a pohybovat se na viditelně neuklizeném chodníku zatíženém důsledky povětrnostních podmínek v podobě sněhu či náledí, a **vědomě tak podstoupit riziko** s tímto stavem podstatně zhoršené či přerušené schůdnosti spojené, tj. újmy na zdraví po uklouznutí, by měl hledat a využít jinou, ošetřenou cestu v okolí, na níž se zimní úklid provádí, bez ohledu na to, zda je jiná cesta delší, popř. se mu jeví jako nelogicky zvolená. Pokud tak neučiní a pohybuje se po „rizikové“ cestě, u níž ví (vidí ji) či nemůže nevědět, že neumožňuje jeho bezpečný pohyb, nejedná tak, aby předešel vzniku vlastní újmy, a **porušuje tak prevenční povinnost** chovat se tak, aby mu nevznikla újma, kterou by bylo možné od obezřetného chodce průměrného rozumu v zimním období očekávat. K této prevenční povinnosti chodce se jasně vyjádřil Ústavní soud v citovaném nálezu.⁴⁴

Nedodržení prevenční povinnosti ze strany chodce se pak musí nutně projevit ve snížení, či dokonce ve vyloučení povinnosti obce k náhradě škody (újmy) z důvodu částečné či zcela rozhodující spoluúčasti (spolupůsobení či spolupříspěvní) chodce na vzniku škody (§ 2918 o. z.). Je sice možné, že se chodec pokusí svou chůzí chodníku ve stavu podstatně zhoršené či přerušené schůdnosti přizpůsobit a snaží se svému úrazu předejít, ale míra očekávané opatrnosti, s jakou tak musí učinit, je **podstatně vyšší** než obvyklá míra opatrnosti, kterou chodec zachovává či by měl zachovávat při chůzi na zjevně uklizeném chodníku, na kterém se vyskytne např. předem nezřetelná, objektivně překvapivá, obtížně viditelná, ojedinělá kluzká plocha, kterou lze ve smyslu výše uvedeného považovat za závadu ve schůdnosti. Bez ohledu na to, zda se chodec pokusí v rámci své chůze přizpůsobit stavu podstatně zhoršené či přerušené schůdnosti, jedná se o **rizikové počínání**,⁴⁵ v němž lze spatřovat **porušení prevenční povinnosti chodce**, přičemž zde zbývá posoudit **míru spoluúčasti chodce na vzniku škody, která může, ale nemusí vyloučit povinnost obce jako škůdce k náhradě škody** (přichází-li v úvahu). Bez této prevenční povinnosti bychom se dostali do situace, kterou bychom mohli parafrázovat laciným vtípem o blondýnce, která jde po ulici a vidí před sebou banánovou slupku, načech si pomyslí: „*Ach jo, zase upadnu...*“ Ohledně zmíněné situace dosaďme namísto

44 Viz shora citovaný bod 99 i body 102 a 103 nálezu. K tomu se posléze přihlásil NSČR v již zmíněném případě (25 Cdo 2487/2017) a nedodržení zmíněných povinností chodce promítl do rozhodnutí vyznívajících v neprospěch chodce.

45 Asi nejvýstižněji to formuloval Nejvyšší soud ve svém stanovisku „*k otázce odškodňování úrazů chodců na namrzlých či neuklizených chodnících*“ z 20. 10. 2011, v němž uvedl, že „*pokud chodec ví, že chodník není uklizený, je na něm námraza, a přesto se na něm pohybuje tak, že tyto faktory nebere v úvahu, potom v případě úrazu nemůže očekávat, že bude odškodněn. Odškodnění by chodec mohl očekávat v případě, že dojde k nečekané změně, kterou nemohl předpokládat (např. dojde k náhlé změně počasí a chodník se nečekaně změní v ledovku). Pokud totiž vstupuje na chodník, který nese znaky zimního počasí, pak se musí chovat podle této situace, která je mu předem známa, a té přizpůsobit pohyb a své chování.*“

blondýny „*chodce*“ a namísto slupky „*zasněžený chodník*“. Na druhou stranu ani **rozsah této prevenční povinnosti chodce nemůže být absolutní a ve svém důsledku nesmí být vyládán ve prospěch vlastníků tak, aby minimalizovali rozsah prováděné zimní údržby či úklidu komunikací**.

Dle mého názoru však není ani v případě zcela zasněženého chodníku s viditelně podstatně zhoršenou či přerušenou schůdností, s níž lze spojit subjektivní odpovědnost vlastníka za škodu, vyloučen výskyt závady ve schůdnosti, s níž lze spojit odpovědnost objektivní. Stav podstatně zhoršené či přerušené schůdnosti sice nelze ztotožňovat s pojmem závada ve schůdnosti, v jejich kombinaci však může např. jít o případy, **kdy sníh na chodníku překrývá hlubokou propadlinu (díru) v chodníku či chybějící dlažební kostky, aniž by to bylo viditelné**. Zde však nejde o případy, kdy sníh na chodníku překrývá náledí na povrchu chodníku.

Pokud se průměrně rozumný a obezřetný chodec pohybuje po celoplošně zasněženém chodníku s viditelně podstatně zhoršenou či přerušenou schůdností při teplotách oscilujících kolem či pod bodem mrazu, musí výskyt případného náledí pod sněhem předpokládat, a to bez ohledu na to, zda se tam kluzká plocha nachází či nikoliv. Chodec pak má mít důvodné pochybnosti o stavu povrchu chodníku pokrytého sněhem, který mu není znám, a tím spíše si musí být předem vědom rizika výskytu ledovky pod sněhem. Jeho objektivní vědomost o nepříznivých povětrnostních podmínkách – sníh v kombinaci s teplotami pod bodem mrazu – zamezujících rozpoznat stav povrchu chodníku pak nutně vylučuje nepředvídatelnost výskytu i případných zmrázek na sněhem pokrytém chodníku. **Objektivní předvídatelnost zmrázek pod sněhem vylučuje závěr, že jde o závadu ve schůdnosti dle § 26 odst. 7 ZPK.**

Závěr

V příspěvku naznačená problematičnost několika vybraných tematických oblastí silničního zákona v sobě neskrývá ambici uceleně vyčerpat problematiku odpovědnosti za škodu dle silničního zákona. Jedna z oblastí vztahujících se k „*závadám ve schůdnosti*“ byla pokryta četnou konstantní judikaturou Nejvyššího soudu, pro kterou klíčový náleží Ústavního soudu z dubna 2016 znamenal jarní judikatorní inventuru a naznačil změnu kurzu. Zjevná názorová rozkolísanost soudů však naznačuje, že situace v oblasti „*chodníkových škod*“ není tak černobílá.

Zastávám názor, že **není namístě bezdůvodně extenzivní výklad nálezu ve prospěch chodců**. V rámci kazuistiky naznačený paternalistický přístup Ústavního soudu mívá za následek tendenci soudů posuzovat počínání chodců nekriticky a s vyšší procesní shovívavostí, což se na druhou stranu promítá do výrazně přísnějšího vnímání úlohy a související odpovědnosti obce v oblasti výkonu správy komunikací. Pohledem mnohých (nejen) soudců pak existuje pokrivená realita v podobě „*dobrý chodec vs. zlá obec*“, aniž by pro to existovalo smysluplné vysvětlení. Nechceme-li vytvářet novou kategorii chodců – „*ovčanů*“, pak doufejme či zasazujme se o budoucí vyváženost modelu „*obezřetný chodec – zodpovědný vlastník komunikací*“ na pomyslné míse vah, k čemuž by snad mohly přispět i dílčí legislativní korekce ze strany zákonodárce. ❀