



Zpráva o šetření ve věci způsobu provádění zimní údržby na místní komunikaci před domem čp. Z v obci Újezd u Tišnova

Obrátila se na mě paní A. (dále také „stěžovatelka“), která není spokojena s kvalitou provádění zimní údržby na místní komunikaci vedoucí okolo domu čp. Z v obci Újezd u Tišnova. Postupně se obracela na starostu obce Újezd u Tišnova, na Městský úřad Tišnov, Krajský úřad Jihomoravského kraje, Ministerstvo vnitra i Ministerstvo dopravy, ale neúspěšně. Údržba je stále podle jejího sdělení prováděna pouze pluhováním, a to ještě nahodile. Občanům jsou k dispozici nádoby s posypovým materiálem, které se nacházejí na začátku ulice. Ulice je svažitá a stěžovatelka má za to, že povinnost řádné zimní údržby, tj. takové, aby komunikace opravdu byla sjízdná i schůdná, je povinností obce, a nikoli obyvatel.

Rozhodl jsem se ve věci zahájit šetření. Cílem bylo prověřit, zda obec Újezd u Tišnova má plán zimní údržby místních komunikací a jaký. A dále, zda a jak obecní úřad ve své roli silničního správního úřadu odpovídal na stížnosti paní A., případně jak na nečinnost prvostupňového úřadu nebo vady ve vydaném plánu zimní údržby reagoval krajský úřad.

A. Shrnutí závěrů

- i. Obecní úřad Újezd u Tišnova jako silniční správní úřad pochybil, když nevyzval (svou) obec k vydání nařízení podle § 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, tj. o rozsahu, způsobu a lhůtách zajištění schůdnosti místních komunikací. Silniční správní úřad zůstal nečinný. Podotýkám však, že si uvědomuji, že v podmínkách malé obce (neuvolněný starosta a místostarosta) je řádné plnění role silničního správního úřadu poněkud iluzorní.
- ii. Zákon o pozemních komunikacích v § 27 odst. 6 ukládá obcím povinnost vydat nařízení o rozsahu, způsobu a lhůtách odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic. Prováděcí vyhláška k zákonu o pozemních komunikacích ve vztahu k zajištění schůdnosti místních komunikací v příloze č. 7 bodu 6 hovoří o odhrnutí nebo odmetení sněhu, oškrabání zmrzáků a posypu zdrsňovacími materiály. Zda jsou obce při vydávání svých nařízení povinny zmíněný způsob údržby chodníků striktně aplikovat, případně jak jej mohou modifikovat v praxi, posoudí krajské úřady jako orgány příslušné dohlížet na souladnost nařízení vydaných obcemi v přenesené působnosti se zákony a jinými právními předpisy.

B. Skutková zjištění

B.1 Vyjádření obce Újezd u Tišnova

Obec Újezd u Tišnova mi zaslala vyjádření vyhotovené advokátkou JUDr. Hanou Vršeckou. V něm obec sděluje, že se důrazně ohrazuje proti nařčení stěžovatelky, že neprovádí řádné údržbu místních komunikací ve svém vlastnictví. Obec provádí zimní údržbu řádně a včas, v souladu s právními předpisy včetně plánu zimní údržby. Nelze však zaměňovat řádnou



zimní údržbu místních komunikací tak, aby vyhověla požadavkům právních předpisů s údržbou místních komunikací tak, aby splňovala subjektivní představy stěžovatelky.

K zákonnému vymezení povinnosti zimní údržby obec uvádí, že na rozdíl od silnic, u kterých zákon s prováděcí vyhláškou upravují i způsob provádění údržby, v případě místních komunikací upravují pouze lhůty pro provedení údržby. Podle § 45 prováděcí vyhlášky obce zajišťují sjízdnost místních komunikací I. pořadí důležitosti do 4 hodin, II. pořadí důležitosti do 12 hodin a III. pořadí důležitosti po ošetření komunikací I. a II. pořadí, nejpozději však do 48 hodin.

Pokud jde o způsob údržby, právní předpisy dokonce i u silnic III. třídy (coby vyšší kategorie pozemních komunikací, než jsou místní komunikace) počítají s údržbou pouhým pluhováním a s posypem se počítá pouze na dopravně významných místech nebo na místech, kde to vyžaduje dopravně-technický stav komunikace (křižovatky, velká stoupání, ostré směrové oblouky, zastávky osobní linkové dopravy).

O místní komunikaci vedoucí okolo domu stěžovatelky lze uvažovat jen jako o místní komunikaci III. pořadí důležitosti nebo o komunikaci neudržované, protože se nejedná ani o sběrnou komunikaci sloužící pro městskou hromadnou nebo linkovou dopravu, ani tato komunikace nevede k nějakému zdravotnickému nebo jinak významnému zařízení (což by značilo I. pořadí důležitosti); ani se nejedná o jinou sběrnou komunikaci nebo důležitou obslužnou komunikaci (což by značilo II. pořadí důležitosti), a to proto, že daná komunikace vede pouze k nemovitosti stěžovatelky a několika dalším rodinným domům.

Obec vydala plán zimní údržby nařízením č. 1/2019 s nabytím účinnosti dne 31. 5. 2019. Přílohou nařízení je plán zimní údržby včetně náčrtku komunikací. Obec má sice ze zákona povinnost udržovat sjízdnost a schůdnost místních komunikací, tuto údržbu je povinna provádět pluhováním, avšak chemický posyp není povinna používat vůbec (čemuž odpovídá i příloha 7 bod 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o pozemních komunikacích, podle které se odklizení sněhu s použitím chemických rozmrazovacích materiálů používá pouze na komunikacích určených plánem zimní služby) a povinnost provádět posyp zdrsňujícími materiály je vyhláškou stanovena pouze pro silnice, a nikoliv pro místní komunikace, a to nanejvýše tam, kde to vyžaduje dopravně-technický stav silnice [§ 42 písm. c) vyhlášky]. Povinnost provádět posyp zdrsňujícími materiály neplyne tudíž ze zákona ani vyhlášky, ale může být stanovena toliko nařízením obce (plánem zimní údržby).

Obec v plánu zimní údržby stanovila, že zimní údržba místních komunikací se provádí pluhováním, a to pokud vrstva sněhu dosáhne 5 cm. Povinnost provádět posyp obec nestanovila. Řídila se shora popsányými ustanoveními právních předpisů, místními poměry a zvyklostmi, dopravně-technickou situací a svými ekonomickými možnostmi. Provádění posypu obec do plánu údržby nezavedla zejména z toho důvodu, že provádění posypu není s ohledem na dopravně-technickou situaci potřebné. Pro potřeby uživatelů místních komunikací dále stanovila umístění kontejnerů s posypovým materiálem pro samoobslužné použití (samoobslužné užití posypového materiálu předvídá i vyhláška, a to dokonce i pro silnice II. třídy).



K faktickému provádění údržby obec sděluje, že leží v nadmořské výšce 300 m n. m., a proto jsou po převážnou část zimního období teploty nad nulou a sníh padá výjimečně.¹ Potřeba provést zimní údržbu je tak spíše výjimkou. Pokud již podmínky pro provedení údržby nastanou, obec ji provede pluhováním. Posyp obec neprovádí na žádné z místních komunikací. Pokud jde o stěžovatelkou tvrzené provedení posypu, když se koná mše (2–3krát do roka), tak případný posyp provádějí sami věřící posypovým materiálem, který je k tomuto účelu nachystán u místních komunikací k samoobslužnému použití. Úpravu pluhováním obec považuje za zcela dostatečnou, neboť sjízdnost i schůdnost, tedy možnost jízdy i chůze s ohledem na povětrnostní podmínky je tak dostatečně zajištěna. Kontejnerů se zdrsňovacím materiálem je na území obce 6 ks a občané je podle potřeby mohou využít. Obec to po nich nijak nepožaduje. Posypový materiál využívali i sousedé stěžovatelky (posypový materiál je umístěn i v blízkosti její nemovitosti), než je začala vybízet, aby toho nechali, protože je to povinností obce a oni to dělat nesmí.

Na můj dotaz, jak obecní úřad vyřizoval stížnosti paní A., obec uvedla, že stěžovatelka se do obce přistěhovala v roce 2018 a od té doby opakovaně podává u obce i dalších orgánů značné množství stížností, aby byl prováděn i posyp komunikace. Obec stížnosti posuzovala podle obsahu, tedy jako podněty k provedení zimní údržby. Obec vždy na stížnosti reagovala a snažila se vysvětlit svůj postup i důvody, proč provádí údržbu pluhováním a že k posypu není povinna.

Závěrem obec uvedla, že rozhodně nemá zájem na tom, aby docházelo následkem neprovádění či nesprávného provádění zimní údržby ke škodám na zdraví či majetku. Ovšem při provádění údržby musí obec přihlížet i k ekonomické stránce a také ochraně životního prostředí (chemické ošetření) a znečištění komunikací (zdrsňující posyp). Zajištění sjízdnosti a schůdnosti nelze vnímat jako nepřetržité a ničím neomezené udržování místní komunikace v takovém stavu, aby ji bylo možné používat kdykoli a bez jakéhokoli omezení. Nejen obec, ale i uživatelé místních komunikací mají své povinnosti. Uživatelé jsou zejména povinni přizpůsobit užívání komunikace aktuálním povětrnostním podmínkám; např. chodec má zvolit adekvátní obuv, přizpůsobit tempo chůze atd. Požadavek stěžovatelky, aby obec posypem v brzkých ranních hodinách odstraňovala před jejím domem náledí, aby mohla venčit pejsky, přičemž náledí ještě během dopoledne roztaje, je zcela nepřiměřený a nemá oporu v zákoně, a její stížnost je proto neopodstatněná. Ostatně žádný z orgánů, na které stížnosti směřovala, jí nedal za pravdu.

B.2 Vyjádření krajského úřadu

Krajský úřad mi sdělil, že na základě stížnosti hodlal v březnu 2020 provést kontrolu, k čemuž nakonec nedošlo jednak z důvodu vypuknutí první vlny pandemie koronaviru a jednak proto, že Ministerstvo dopravy to shledalo nedůvodným. Ministerstvo rozebralo tehdy platné nařízení obce č. 1/2019 a uvedlo, že z něj nevyplývá, že by předmětná komunikace nebyla udržovaná, a zdůraznilo, že uživatelé komunikací se musejí přizpůsobit jejich dopravně-technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům, které lze předvídat.

¹ Obec odkázala na veřejně dostupné informace od Českého hydrometeorologického ústavu <https://www.chmi.cz/historicka-data/pocasi/denni-data/Denni-data-dle-z.-123-1998-Sb#> (Stanice Tišnov-Hájek vzdálená 14 km od obce Újezd u Tišnova).



Dále krajský úřad uvedl, že obec vydala nové nařízení upravující zimní údržbu komunikací – nařízení č. 1/2020. To trpělo mnoha faktickými chybami, a proto krajský úřad doporučil je zrušit. Poté již neobdržel žádnou informaci, zda bylo ve věci zimní údržby vydáno nové nařízení.

K mému dotazu na rozsah veřejnoprávních povinností vlastníků místních komunikací a rozsah dozoru silničních správních úřadů krajský úřad uvedl, že zimní údržba spadá do samostatné působnosti obce, ale obec nemůže jednat libovolně. Povinnosti plynou jak z § 9 odst. 3 (povinnost údržby) a § 26 a 27 (odpovědnost) zákona o pozemních komunikacích, tak z § 41 a násl. prováděcí vyhlášky. Obecně proto podle krajského úřadu platí, že obec je povinna udržovat v zimním období místní komunikace sjízdné a schůdné (tak, aby nedošlo k naplnění její odpovědnosti za škodu vzniklou závadami ve sjízdnosti a schůdnosti) prostřednictvím zimní údržby, jejíž způsoby jsou stanoveny prováděcí vyhláškou. Tyto povinnosti obec nemá v případě, že svým nařízením vymezí úseky, které se pro malý dopravní význam neudržují sjízdné a schůdné odstraňováním sněhu a náledí, a tyto úseky následně označí. Obec také může podle § 27 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích nařízením stanovit rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic. Podle krajského úřadu je možné, aby v rámci státního dozoru silniční správní úřad obci uložil vydání plánu zimní údržby, ale v praxi je vymahatelnost obtížná.

K rozlišení zajištění sjízdnosti a schůdnosti místních komunikací krajský úřad uvedl, že termíny zajištění sjízdnosti stanoví plán zimní údržby vyhotovený obcí (ale pro místní komunikace není plán povinný). Termín zajištění schůdnosti průjezdných úseků silnic, místních komunikací a chodníků stanoví nařízením obec. Úseky místních komunikací v zimě neudržovaných vymezí obec také nařízením.

K dotazu na povinnost obce vydat plán zimní údržby místních komunikací krajský úřad sdělil, že obec jej má vydat podle § 27 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích (stanovit rozsah, způsob a lhůty k zajištění schůdnosti). Podle krajského úřadu má obec nařízení vydat v situaci, kdy má tak hustou síť místních komunikací, že je nutné je kategorizovat podle jejich dopravního významu. Pokud obec nařízení nevydá, měla by podle názoru krajského úřadu být schopna zajistit údržbu těchto místních komunikací v nejpřísnějším možném režimu podle § 46 písm. a) prováděcí vyhlášky, tedy do 4 hodin.

Dále jsem se krajského úřadu tázal, zda je povinnost obce vydat nařízení o provádění zimní údržby vymahatelná silničním správním úřadem, nebo jde jen o povinnost, jejíž nesplnění má dopad do výsledku civilního sporu o náhradu škody (např. z důvodu úrazu). Podle názoru krajského úřadu se nejedná o vymahatelnou povinnost. Podle občanského zákoníku pak obec odpovídá za porušení zákonné povinnosti údržby specifikované plánem údržby.

Krajský úřad odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu,² z nějž citoval, že „u místních komunikací vyplývají povinnosti z § 9 a 27 zákona o pozemních komunikacích a z prováděcí vyhlášky a je povinností jejich vlastníka – tedy obce – o tyto komunikace aktivně pečovat tak, aby byla zajištěna jejich sjízdnost a schůdnost. Ani u místních komunikací ovšem neplatí tato povinnost bezvýjimečně. Pokud má příslušný úsek místní

2 Č. j. 6 As 11/2007-77, ze dne 20. 3. 2008; dostupný na www.nssoud.cz.



komunikace malý dopravní význam, může se obec rozhodnout, že nebude v zimním období zajišťovat jeho schůdnost a sjízdnost odstraňováním ledu a náledí.“ Dále krajský úřad citoval rozsudek Nejvyššího soudu,³ podle kterého „není-li místní komunikace malého dopravního významu zařazena do plánu zimní údržby, nejedná se o porušení právní povinnosti ani o porušení obecné prevenční povinnosti (§ 415 občanského zákoníku), jestliže komunikace nebyla v zimě od sněhu a náledí ošetřena.“ Závěrem zmínil ještě č. j. dvou rozsudků, které se podle něj k oblasti vztahují.⁴

B.3 Vyjádření Ministerstva vnitra a Ministerstva dopravy

Stěžovatelka k podnětu doložila i písemnosti, které jí k jejím stížnostem zaslala ministerstva. **Ministerstvo vnitra** objasnilo rozdíly mezi výkonem obecní samosprávy a státní správy s tím, že činnost obce jako vlastníka komunikace spadá do samostatné působnosti obce a Ministerstvo vnitra není v tomto směru univerzálním kontrolorem. Dozírá pouze na to, co má ze zákona svěřeno. Výkon vlastnických práv a povinností sem nespadá.

Ministerstvo dopravy v dopisu ze dne 25. října 2019⁵ vyjádřilo svůj názor na povinnost obce vydat nařízení o plánu zimní údržby. Vydat nařízení podle § 27 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích (vymezení úseků místních komunikací, u kterých se neprovádí zimní údržba) je možností obce za účelem zmírnění její odpovědnosti z prevenční povinnosti.

Další povinností obce je vydat nařízení podle § 27 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích (o rozsahu, způsobu a lhůtách zajištění schůdnosti). Pokud toto nařízení obec nevydá, neplní ustanovení § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích,⁶ tj. povinnost orgánů obcí řídit se při výkonu přenesené působnosti při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy. Pokud obec nařízení nevydá, je namístě provést kontrolu výkonu přenesené působnosti obce podle § 129b zákona o obcích.

Naopak nelze využít § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, protože ten je dozorem silničního správního úřadu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích, nikoli kontrolou přenesené působnosti. Podstatou dozoru prováděného podle zákona o pozemních komunikacích je kontrola, zda vlastníci určité pozemní komunikace dodržují své povinnosti podle zákona o pozemních komunikacích. Obcím jako vlastníkům místních komunikací jsou povinnosti související se zimní údržbou dány až nařízením obce a prováděcí vyhláškou. Až porušením těchto předpisů a z podmínek daných zákonem lze ukládat povinnosti k odstranění nedostatků zjištěných kontrolou státního dozoru podle § 41 zákona o pozemních komunikacích.

V případech, kdy obec nezmírňuje důsledky povětrnostních situací (neprovádí zimní údržbu) místní komunikace a při současné neexistenci nařízení obce ve smyslu § 27 odst. 5

3 Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 684/2012, ze dne 30. 7. 2013; dostupný na www.nsoud.cz.

4 Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 65/2005, ze dne 23. 2. 2006, a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 31 Cdo 1624/2020, ze dne 9. 12. 2020; dostupné na www.nsoud.cz a www.nssoud.cz.

5 Č. j. 35/2019-120-SS/4

6 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.



a 7 zákona o pozemních komunikacích, tedy podle ministerstva nelze v rámci státního dozoru podle zákona o pozemních komunikacích v této věci činit jakákoli opatření.

V dopisu ze dne 3. března 2020⁷ Ministerstvo dopravy uvedlo, že z veřejné desky i přímým dotazem u obce ověřilo, že dne 31. května 2019 nabylo účinnosti nařízení obce č. 1/2019, o provádění zimní údržby místních komunikací. Z bodu 2 čl. 4 nařízení a jeho příloh vyplývá, že předmětná místní komunikace je udržována plužením. Pro případný posyp je obcí připraven na určených místech posypový materiál. Posyp si v případě potřeby provádějí samoobslužně uživatelé místních komunikací. Pokud jsou v obci některé místní komunikace následkem povětrnostních situací obtížně sjízdné/schůdné, a takový stav lze jejími uživateli předvídat, musejí se tomuto stavu přizpůsobit.

C. Právní hodnocení

V šetření jsem zjišťoval, zda obec Újezd u Tišnova má plán zimní údržby místních komunikací a jaký. A dále, zda a jak obecní úřad ve své roli silničního správního úřadu odpovídal na stížnosti paní A., případně jak na nečinnost prvostupňového úřadu nebo vady ve vydaném plánu zimní údržby reagoval krajský úřad.

C.1 Zajištění schůdnosti smíšené komunikace

Zákon o pozemních komunikacích⁸ v § 9 odst. 3 stanoví, že „*vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace je povinen vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy...*“ V odst. 6 pak upravuje, že „*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.*“ V § 26 se zákon o pozemních komunikacích věnuje pojmem sjízdnost a schůdnost a v § 27 odpovědnosti za škodu. Podle § 27 odst. 5 zákona obec vymezí nařízením úseky místních komunikací a chodníků, na kterých pro jejich malý dopravní význam neprovádí zimní údržbu. Podle § 27 odst. 6 zákona „*prováděcí předpis blíže vymezí rozsah, způsob a časové lhůty pro odstraňování závad ve sjízdnosti dálnic, silnic a místních komunikací. Obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic.*“

Prováděcí vyhláška⁹ se oblasti údržby komunikací věnuje v části osmé a ve svých přílohách. V § 41–45 se věnuje plánům zimní údržby dálnic a silnic a v § 46 upravuje lhůty pro zmírnění závad ve sjízdnosti místních komunikací.

Povinnost řádné údržby, včetně té zimní, vlastníkům pozemních komunikací tedy plyne ze zákona o pozemních komunikacích a jeho prováděcí vyhlášky. To však platí toliko pro zajištění sjízdnosti komunikací. Pokud jde o zajištění schůdnosti místních komunikací, obec má povinnost vydat v přenesené působnosti nařízení, kterým sama upraví rozsah, způsob i lhůty zimní údržby (viz výše citovaný § 27 odst. 6 zákona o pozemních

⁷ Č. j. 35/2019-120-SS/7.

⁸ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.



komunikacích). Soulad vydaného nařízení přezkoumávají podle § 125 zákona o obcích krajské úřady.

Na dodržování takto stanovených povinností (zákonem, prováděcí vyhláškou a nařízením obce) poté dohlíží silniční správní úřad a v případě zjištění nedostatků má s využitím ustanovení o státním dozoru zjednat nápravu. Silničními správní úřady jsou však bohužel v případě místních komunikací úřady těch obcí, které mají povinnost údržby coby vlastník daných místních komunikací.¹⁰

Zásadní otázkou v rámci mého šetření tak je, zda rozsah zimní údržby předmětné místní komunikace, tedy pluhováním bez posypu, naplňuje požadavky vyplývající ze zákona o pozemních komunikacích a prováděcí vyhlášky a zda může krajský úřad v rámci dozoru nad vydaným nařízením obce v přenesené působnosti vynucovat zjednání nápravy.

Především je třeba zdůraznit, že **smyslem zimní údržby je zmírnit dopady nepříznivých povětrnostních vlivů, nikoli je úplně odstranit**, neboť to ani není z povahy věci často možné. Deklarace tohoto faktu je obsažena v § 41 prováděcí vyhlášky a konkrétní obrysy získává v jejích dalších ustanoveních, které se věnují konkrétním způsobům provádění údržby. Vyhláška výslovně počítá i u silnic s tím, že se ponechávají uježděné sněhové vrstvy, případně se provádí jen pluhování, a zdrsnění se provede jen na exponovaných místech. Některé silnice také mohou být v zimě zcela neudržované. Ve vztahu k silnicím vyhláška upravuje jak *způsob* provádění údržby, tak *lhůty*, v nichž má být provedena. Ve vztahu k místním komunikacím hovoří pouze o plánu zimní údržby, o jehož zpracování rozhodují obce podle své velikosti a dopravní význam místních komunikací. Pokud obce rozhodnou o zpracování plánu zimní údržby, vyhláška upravuje, k čemu musejí přihlédnout – musejí zohlednit dopravní význam jednotlivých místních komunikací (I., II., III. pořadí a neudržované). Co se týká způsobu provádění údržby místních komunikací, vyhláška jej nereguluje¹¹ a věnuje se pouze lhůtám k odstranění závad ve sjízdnosti (v § 46).

Zdůrazňuji, že v předchozím odstavci zmíněný plán údržby se týká sjízdnosti a je pouhým interním aktem vlastníka komunikace, nikoli nařízením (tedy právním předpisem). **Zákon o pozemních komunikacích předpokládá vydání nařízení jen ve vztahu k plánu zajištění schůdnosti místních komunikací a v případě vyřazení některých úseků místních komunikací z údržby** (tj. určení úseků, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nebude zajišťovat ani sjízdnost, ani schůdnost).

Obec Újezd u Tišnova popsala svůj způsob zimní údržby místních komunikací tak, že místní komunikaci udržuje pouze pluhováním a posyp neprovádí. Srovnala údržbu místních komunikací s údržbou silnic, kterou popisuje prováděcí vyhláška. Zdůraznila, že právní úprava i v případě některých silnic (coby vyšší kategorie pozemních komunikací) počítá s pouhým pluhováním, resp. s posypem pouze na exponovaných místech, a dokonce i umožňuje některé silnice ponechat bez údržby. Tudíž to tím spíše musí platit pro místní komunikace coby nižší kategorii komunikací. Obec ve vyjádření zmínila body 3 a 5 přílohy č. 7 k prováděcí vyhlášce, které se týkají použití zdrsňovacích materiálů a chemického

10 Ustanovení § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.

11 Pouze v příloze č. 7 se obecně věnuje různým způsobům (technologii) provádění zimní údržby komunikací bez vazby na místní komunikace.



posypu. Bez povšimnutí však ponechala bod 6, který se věnuje odstraňování sněhu a náledí na místních komunikacích IV. třídy: *„O odstraňování sněhu a náledí na místních komunikacích IV. třídy k zajištění jejich schůdnosti rozhodují obce. Schůdnost těchto komunikací se zajišťuje odmetením nebo odhrnutím sněhu, oškrabáním zmrazků a posypem zdrsňovacími materiály. Chemickým rozmrazovacím materiálem se smějí sypat pouze ty chodníky a stezky, ve kterých nejsou uloženy inženýrské sítě (ledaže mají uzavřený kryt) a jsou odděleny od zelených ploch a pásů pro stromy takovým způsobem, aby na ně nemohl stékat slaný roztok.“* Za místní komunikaci IV. třídy přitom zákon označuje komunikace, které jsou nepřístupné provozu motorových vozidel nebo na kterých je umožněn smíšený provoz [§ 6 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích]. Jak sama obec zdůrazňuje, komunikace vedoucí okolo domu stěžovatelky by z hlediska důležitosti spadala mezi komunikace III. pořadí důležitosti nebo mezi komunikace neudržované. Jedná se tedy podle obce evidentně o komunikaci III., nebo dokonce IV. třídy. Fakticky pak jde o asfaltovou komunikaci bez chodníku obsluhující přilehlé nemovitosti – rodinné domy.

Otázkou k posouzení tak je, zda místní komunikace obecně stačí udržovat pouze pluhováním (jak uvádí obec a argumentuje tím, že komunikace vyšší kategorie, tedy některé silnice, se takto udržují), a pokud ano, zda to platí i pro místní komunikace se smíšeným provozem, které slouží nejen jako vozovka, ale i jako chodník. Domnívám se, že nikoli.

Úvahy o vhodné míře údržby se vždy musejí vztahovat ke konkrétní pozemní komunikaci a jejímu dopravnímu významu v daném místě. Silnice jsou komunikacemi primárně určenými pro pohyb vozidel. Naopak místní komunikace mnohde slouží jako samostatná pěší cesta (chodník) anebo jako cesta smíšená pro vozidla i chodce, neboť samostatný chodník podél vozovky chybí. Tento fakt považuji za zásadní. Vnímám rozdíl mezi zajištěním sjízdnosti a zajištěním schůdnosti, neboť jinak stabilní je na pluhem upravené vozovce automobil a jinak chodec, obzvláště pak na svažitě komunikaci. Nehledě pak na možné riziko jejich střetu v případě smíšených typů cest. A protože civilní soudy ve svých rozsudcích o přiznání náhrady za úrazy jasně sdělují, že zkoumají obsah konkrétních plánů zimní údržby a hodnotí, zda se tyto plány (vydané v podobě nařízení obce) pohybují v mezích zákonného zmocnění pro jejich vydání, musí tuto úvahu činit především sama obec při vydávání svého plánu údržby a následně i krajský úřad v rámci své dozorové činnosti – dohledu nad zákonností vydaných nařízení.

Není proto možné paušálně říct, že plán zimní údržby místních komunikací, který s místními komunikacemi nakládá obdobně jako s nejméně významnými silnicemi (tedy je udržuje jen pluhováním nebo je z údržby vyřadí), je a priori v pořádku. Je zapotřebí rovněž zkoumat význam konkrétní místní komunikace pro pěší dopravu – čili zabývat se i ne/existencí samostatných chodníků. Jiné nároky na údržbu místní komunikace totiž, podle mého přesvědčení, vyvolává vozovka sloužící vozidlům se souběžně vedoucím chodníkem pro chodce a jiné vozovka sloužící chůzi namísto chodníku. Mám za to, že můj výklad odpovídá i znění prováděcí vyhlášky, konkrétně příloze č. 7 bodu 6 (citován výše). Vyhláška zde počítá s tím, že u místních komunikací nepřístupných motorovým vozidlům nebo u místních komunikací se smíšeným provozem bude schůdnost zajištěna *„odmetením nebo odhrnutím sněhu, oškrabáním zmrazků a posypem zdrsňovacími materiály“*.



Nemohu proto souhlasit s vyjádřením obce, že k posypu místních komunikací obce obecně nejsou povinny. Je třeba rozlišovat mezi komunikacemi se smíšeným nebo jen pěším provozem na jedné straně a komunikacemi sloužícími jen jako vozovka, protože podél nich vede chodník. Argumentaci ochranou komunikace před znečištěním (které by představoval zdrsňovací posyp) považuji za lichou. Zcela běžnou součástí péče o komunikace je provádění jarního úklidu, v rámci kterého je použitý posypový materiál odstraněn (a podle své povahy může být později znovu využit).

Očekávám, že podrobnější výklad toho, zda a kdy mají obce povinnost chodníky (a tedy i místní komunikace bez chodníků) ošetřit posypem, mi podá krajský úřad jako (nadřízený) silniční správní úřad, tedy jako orgán dohlížející na dodržování povinností vyplývajících vlastníkům komunikací z právních předpisů. Krajský úřad ostatně vystupuje i v roli orgánu dozírajícího podle § 125 zákona o obcích nad zákonností vydaného nařízení (jeho souladu se zákonem i podzákonnými normami – tj. vyhláškou).

Nevylučuji, že tuto otázku, ukáže-li se problematickou, budu dále komunikovat i s ostatními krajskými úřady, abych zjistil, jaká je praxe napříč Českou republikou a jak ji usměrňuje Ministerstvo dopravy jako ústřední orgán státní správy na úseku pozemních komunikací. V písemnosti, kterou ministerstvo odpovídalo na podnět stěžovatelky, se touto otázkou podrobněji nezabývá a z jeho vyjádření lze spíše dovodit, že zřejmě podle jeho názoru záleží pouze na obci, zda posyp jako způsob údržby zajišťující schůdnost chodníků zavede. Ale jelikož se argumentačně nevypořádává s normativní rolí bodu 6 přílohy č. 7 prováděcí vyhlášky, nepovažuji jeho názor za zcela jasný.

Starosta obce spatřuje problém v tom, že jejich obec má pouze asi 140 obyvatel, a on ani místostarosta obce nejsou uvolnění a obec nedisponuje žádnými zaměstnanci, kteří by mohli zimní údržbu provádět. K tomu podotýkám, že jestliže má obec najatou externí pomoc provádějící v případě potřeby pluhování, mohla by touto formou zajistit i provedení posypu, pokud jej do svého plánu údržby zařadí. Shora jsem uvedl, že prováděcí vyhláška s posypem v případě chodníků výslovně počítá a jestliže místní komunikace nemá samostatný chodník, slouží jako chodník ona sama, a obec by tak zřejmě měla k ní jako k chodníku přistupovat (alespoň v určité šířce).

C.2 Platnost nařízení č. 1/2019

Podle informací od advokátky obec provádí zimní údržbu na základě nařízení č. 1/2019. Krajský úřad mě však informoval, že obec vydala nové nařízení upravující zimní údržbu komunikací, a sice nařízení č. 1/2020. Z důvodu mnoha faktických chyb krajský úřad doporučil je zrušit a dále již neobdržel žádnou informaci od obce, zda bylo ve věci zimní údržby vydáno nové nařízení. Právnička Kanceláře veřejného ochránce práv u starosty obce telefonicky ověřila, že obec skutečně vydala a následně zrušila nařízení č. 1/2020.

Z uvedeného dovozují, že obec Újezd u Tišnova v současné době nemá vydán žádný plán zimní údržby. Nařízení č. 1/2019 bylo zrušeno nařízením novým, které však trpělo vadami a obec je na pokyn krajského úřadu zrušila. Má-li obec za to, že je v platnosti nařízení č. 1/2019, pak se mýlí, neboť toto nařízení v důsledku zrušení nařízení č. 1/2020 neobživo,



neboť takový postup právní řád neumožňuje. K nemožnosti „obživnutí“ právního předpisu existuje bohatá soudní judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu.¹²

Starosta obce právníčce Kanceláře veřejného ochránce práv telefonicky sdělil, že ačkoli nepochopil, co krajskému úřadu na nařízení č. 1/2020 vadilo, obec je zrušila. Pokud je to tak, že momentálně obec nařízení nemá v platnosti žádné, zřejmě znovu přijme stejné, jako bylo nařízení č. 1/2020. U krajského řadu se obec údajně domáhala rady, jak má nařízení správně vypadat (e-mailovou korespondencí), ale neúspěšně.

C.3 Dozor ze strany silničních správních úřadů (obecního a krajského)

Obecní úřad (resp. obec) Újezd u Tišnova na podání stěžovatelky reagoval a o četnosti a způsobu provádění údržby s ní komunikoval. Fakt, že se pod střechou obecního úřadu mísí samostatná působnost (povinnosti vlastníka místních komunikací) s působností přenesenou (povinnost silničních správních úřadů provádět dozor nad tím, jak vlastníci komunikací plní zákonné povinnosti), není vinou obce,¹³ a nebudu se proto podrobněji věnovat tomu, zda obec se stěžovatelkou komunikovala v samostatné nebo přenesené působnosti.

Toto rozlišení má sice význam pro to, abych zhodnotil, zda silniční správní úřad správně zkontroloval, že vlastník místní komunikace řádně udržuje, ale je zřejmé, že stojí-li starosta malé obce současně v čele samosprávy i státní správy, nebude v těchto rolích vystupovat rozdílně. **Formálně vzato však Obecní úřad Újezd u Tišnova v pozici silničního správního úřadu pochybil, když jako silniční správní úřad vykonávající dozor na úseku místních komunikací nevyzval vlastníka místních komunikací (tedy svou vlastní obec) ke zjednání nápravy – vydání nařízení o zajištění schůdnosti místních komunikací.** Tuto výtku jsem nucen formulovat s ohledem na zákonné vymezení příslušnosti silničních správních úřadů, aniž bych však reálně čekával, že malé obce budou schopny své roli silničního správního úřadu vůbec dostát.

Krajský úřad se pochybení nedopustil, neboť v době, kdy vyřizoval stížnosti stěžovatelky, bylo v platnosti nařízení obce č. 1/2019, a neměl tedy důvod obci vytýkat, že plán údržby nemá. K obsahu plánu údržby se navíc vyjádřilo Ministerstvo dopravy a v pouhém pluhování místních komunikací nevidělo problém. Jak jsem však výše rozebral, prováděcí vyhláška k zákonu o schůdnosti chodníků zmiňuje i posyp a ministerstvo ani krajský úřad se k této otázce nevyjádřily. Proto po krajském úřadu budu žádat sdělení, jak na to nahlíží.

Doplňuji, že výhradám starosty obce, že obec nepochopila výtky krajského úřadu k vydanému nařízení č. 1/2020 a že po jeho zrušení od krajského úřadu neobdržela praktické rady, jak má nařízení vypadat, se věnovat nebudu, protože to nebylo předmětem mého šetření. Očekávám nicméně, že krajský úřad a obec spolu naváží komunikaci, v rámci které nejasné otázky vyřeší tak, aby obec co nejdříve mohla vydat nový plán údržby, který bude souladný s právními předpisy.

12 Např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1696/09, ze dne 8. února 2011; nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 AOs 4/2012 a 2 AOs 6/2011, k tématu možného obživnutí opatření obecní povahy (územního plánu) a srovnání s nemožností obživnutí právních předpisů; dostupné na www.usoud.cz a www.nssoud.cz.

13 Je to dáno smíšeným modelem veřejné správy, který se v České republice uplatňuje.



D. Informace o dalším postupu

Obec Újezd u Tišnova aktuálně nemá platné nařízení vydané podle § 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, kterým by upravovala rozsah, způsob a lhůty k zajištění schůdnosti svých místních komunikací. Formálně vzato, pochybil obecní úřad v roli silničního správního úřadu, jelikož jako úřad vykonávající dozor na úseku místních komunikací nevyzval vlastníka místních komunikací (tedy svou vlastní obec) ke zjednání nápravy. Uvědomuji si však, že plnění této role je v podmínkách malých obcí iluzorní.

Nevyřešenou otázkou zůstává, zda obce mají povinnost vyplývající z prováděcí vyhlášky k zákonu o pozemních komunikacích zajišťovat schůdnost chodníků (a místních komunikací sloužících i jako chodník) také posypem, resp. do jaké míry o tom mohou samy rozhodnout a posyp zcela vyloučit.

Zprávu zasílám starostovi obce Újezd u Tišnova a řediteli krajského úřadu a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je žádám, aby se k mým závěrům ve lhůtě 30 dnů od doručení zprávy vyjádřili. Starostu obce žádám, aby mě informoval o přípravě nového nařízení obce (jeho plánovaném obsahu a časového odhadu jeho schválení). Ředitele krajského úřadu žádám, aby krajský úřad obci pomohl odstranit případné vady, ať již před vydáním nařízení formou poradenství o náležitostech nařízení a zákonných mantinelech jeho obsahu, nebo po jeho vydání v rámci dozorové činnosti. Dále žádám, aby se krajský úřad vyjádřil k problematice kvality zajištění schůdnosti místních komunikací sloužících jako chodník – nakolik jsou obce povinny zohlednit způsob provádění údržby zakotvený v příloze č. 7 bodu 6 vyhlášky, tj. údržbu posypem, a nakolik jsou úřady oprávněny to požadovat (zřejmě v rámci dozoru nad vydanými nařízeními).

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 11. října 2021

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