

**Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Uhlíře, soudce Tomáše Lichovníka a soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové o ústavní stížnosti stěžovatele **R. J.**, zastoupeného JUDr. Viktorem Pakem, advokátem se sídlem Francouzská 171/28, Praha 2, proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 28 Co 271, 272/2013-193 ze dne 30. 10. 2013 a usnesení Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 2089/2014-230 ze dne 26. 5. 2015, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Technické správy komunikací hl. m. Prahy, se sídlem Řásnovka 770/8, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 28 Co 271, 272/2013-193 ze dne 30. 10. 2013 a usnesením Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 2089/2014-230 ze dne 26. 5. 2015 bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu tělesné a duševní integrity podle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**

Odůvodnění:

**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Stěžovatel se svou ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí, kterými podle něj bylo porušeno jeho právo na ochranu zdraví a spravedlivý proces. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na čl. 31 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Stěžovatel dne 20. 1. 2006 upadl při chůzi na zledovatělém chodníku na ulici Pražského v Praze 5 – Hlubočepy a utrpěl zranění pravé dolní končetiny. Následky tohoto zranění si nese doposud. U obecných soudů se stěžovatel domáhal náhrady škody a nemajetkové újmy, a to proti hlavnímu městu Praha jako vlastníkoví předmětného chodníku i okolních pozemků a proti Technické správě komunikací hl. m. Prahy, která podle stěžovatele vykonávala správu tohoto chodníku. V řízení před obecnými soudy vystupovala i Česká pojišťovna, a. s., jako vedlejší účastník na straně hlavního města Prahy.

3. Ze spisu a z napadených rozhodnutí zjistil Ústavní soud následující skutečnosti.

**A. Rozhodnutí soudu prvního stupně**

4. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) částečně vyhověl žalobě stěžovatele a uložil hlavnímu městu Praha povinnost zaplatit stěžovateli 445 680 Kč jako náhradu za újmu na zdraví. Ve zbytku obvodní soud žalobu zamítl.

5. Obvodní soud zjistil, že stěžovatel dne 20. 1. 2006 v ranních hodinách uklouzl na zledovatělém neposypaném chodníku, čímž si způsobil komplikované poranění pravé dolní končetiny. Následky tohoto zranění u stěžovatele přetrvávají a dle znalce lze očekávat spíše jejich zhoršení. Dále obvodní soud zjistil, že chodník, na němž došlo k úrazu, nebyl v zimě ošetřovaný. Stěžovatel bydlí nedaleko od místa úrazu, takže věděl, že chodník se v zimě neudrhuje. Chodník ovšem takto označen není. Podle obvodního soudu zvolil stěžovatel ze tří možných cest, které se v místě nacházejí, tu nejschůdnější. Stejnou cestu volila podle obvodního soudu většina lidí. Stěžovatel měl i vhodnou obuv („pevné kotníčkové boty“) a na namrzlém chodníku našlapoval opatrně. Chodník, na němž došlo k úrazu, je jako místní komunikace ve vlastnictví hlavního města Prahy, přičemž správu tohoto chodníku vykonává Technická správa komunikací hl. m. Prahy. Hlavní město Praha vlastní rovněž pozemek, na kterém se chodník, respektive místo úrazu nacházejí, a vlastní i pozemky, které toto místo obklopují.

6. Podle obvodního soudu se na chodníku vyskytla závada ve schůdnosti, jak ji definuje § 26 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni vzniku újmy, tedy taková změna ve schůdnosti, kterou stěžovatel nemohl předvídat. Za újmu, která stěžovateli v důsledku této závady vznikla, podle obvodního soudu odpovídá hlavní město Praha. Odpovědnost za závady ve schůdnosti totiž nese buď vlastník komunikace (§ 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích), nebo výjimečně vlastník přilehlé nemovitosti (§ 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích – pozn. Ústavního soudu: zrušeno zákonem č. 97/2009 Sb. s účinností k 16. 4. 2009). V daném případě ovšem hlavní město Praha bylo vlastníkem předmětné komunikace i přilehlých nemovitostí, a proto neslo odpovědnost za jakoukoliv závadu ve schůdnosti včetně té, která způsobila zranění stěžovatele. Protože hlavní město Praha neprokázalo, že nemohlo závadu ve schůdnosti zmírnit ani na ni předepsaným způsobem upozornit, nemohlo se své odpovědnosti zprostit, a to ani tím, že převedlo správu komunikace na Technickou správu komunikací hl. m. Praha.

7. Hlavní město Praha navíc podle obvodního soudu za újmu vzniklou stěžovateli odpovídá i z hlediska obecné odpovědnosti dle § 420 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obč. zák.“). Speciální úprava odpovědnosti za závadu ve schůdnosti dle zákona o pozemních komunikacích totiž podle obvodního soudu nevylučuje uplatnění obecné odpovědnosti za zaviněné porušení právní povinnosti podle obč. zák. Hlavní město Praha podle obvodního soudu porušilo generální prevenční povinnost stanovenou v § 415 obč. zák., tedy povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám. Hlavní město Praha totiž chodník v zimě neošetřilo ani nijak neoznačilo. Proto odpovídá za újmu i dle § 420 odst. 1 obč. zák. Spoluzavinění stěžovatele obvodní soud vyloučil s ohledem na to, že zvolil nejschůdnější cestu, měl vhodnou obuv a šel opatrně.

8. Obvodní soud dále stěžovateli přiznal právo na náhradu nákladů řízení proti hlavnímu městu Praze. Současně však stěžovateli uložil povinnost nahradit náklady řízení, které vznikly Technické správě komunikací hl. m. Prahy tím, že se nechala zastupovat advokátem, neboť ve sporu s ní stěžovatel úspěšný nebyl.

## **B. Odvolací řízení**

9. V odvolacím řízení Česká pojišťovna jako vedlejší účastník v písemném vyjádření namítla, že hlavní město Praha vůbec nemělo povinnost odstraňovat sníh a náledí z chodníku, na němž došlo k úrazu. Podle České pojišťovny je totiž tento chodník uveden v obecně závazné vyhlášce hlavního města Prahy č. 45/1997 (dále jen „obecně

závazná vyhláška č. 45/1997“) jako komunikace, na níž se nezajišťuje schůdnost odstraňováním sněhu a náledí.

10. Při jednání před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“) bylo toto vyjádření přečteno. Stěžovatel během tohoto jednání namítl, že na chodníku nebylo označení, že se v zimě neudrží, a proto podle něj nebyly splněny podmínky pro jeho vyloučení ze zimní údržby. Podle České pojišťovny se upozornění o údržbě nachází na každém příjezdu do hlavního města Prahy. Městský soud během jednání nijak na tuto argumentaci nereagoval a nic v souvislosti s tím účastníkům řízení nesdělil.

11. Městský soud následně svým napadeným rozsudkem změnil rozhodnutí obvodního soudu tak, že žalobu stěžovatele v celém rozsahu zamítl.

12. Městský soud vyšel ze skutkových zjištění obvodního soudu, avšak dospěl k jejich odlišnému právnímu hodnocení. Městský soud totiž s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu uvedl, že závada ve schůdnosti je „nepředvídatelnou změnou ve schůdnosti komunikace, způsobenou vnějšími vlivy, a to změnu natolik významnou, že chodec ani při obezřetné chůzi respektující stav komunikace či důsledky povětrnostních vlivů nemůže [její] výskyt předpokládat a účinně na [ni] reagovat“. Objektivní odpovědnost za závady ve schůdnosti podle zákona o pozemních komunikacích je dána, pokud je taková závada jedinou, popřípadě hlavní příčinou vzniklé újmy. Podle městského soudu se na chodníku v rozhodné době žádná závada ve schůdnosti nevyskytovala. Stěžovatel totiž v řízení tvrdil, že chodník byl zledovatělý a neposypaný, přičemž mu bylo známo, že se v zimě neudrží. Městský soud poukázal i na to, že k „úrazu došlo v zimě a v rozhodné době Český hydrometeorologický ústav prodloužil výstrahu před prudkými mrazy“.

13. Dále městský soud uvedl, že „[n]ení důvodná argumentace žalobce [stěžovatele], že [jeho] nárok [...] by měl soud posoudit i z hlediska odpovědnosti za porušení tzv. obecné prevenční povinnosti podle [...] § 415 [obč. zák.]“. Městský soud totiž s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1713/2008 ze dne 25. 8. 2010 uvedl, že aplikace tohoto ustanovení „přichází v úvahu tam, kde neexistuje konkrétní právní úprava vztahující se na jednání, jehož protiprávnost se posuzuje“.

14. Kromě toho městský soud uvedl, že v době úrazu stěžovatele platila obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 35/1999 (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 35/1999“). Městský soud uvedl, že tato vyhláška vyloučila chodník, na němž došlo k úrazu, ze zimní údržby. Jinak řečeno, hlavní město Praha nemělo povinnost odstraňovat z tohoto chodníku sníh a náledí či chodník jakkoliv v zimě ošetřovat. Na místě samém sice nebylo označení, že chodník se v zimě neudrží, ale stěžovatel to věděl, protože v místě bydlel.

15. Závěrem městský soud v Praze přiznal hlavnímu městu Praha i Technické správě komunikací hl. m. Prahy právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady vznikly tím, že se hlavní město Praha i Technická správa komunikací hl. m. Prahy nechaly ve sporu zastupovat advokáty. Podle městského soudu nepředstavují spory o náhradu škody na zdraví běžnou agendu hlavního města Prahy ani Technické správy komunikací hl. m. Prahy, proto jsou náklady na zastoupení advokátem účelně vynaložené. V této souvislosti městský soud odkázal na čl. 37 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na právní pomoc před soudy, a to od počátku řízení. Výši přiznané náhrady městský soud za použití moderačního práva dle § 150 o. s. ř. snížil na polovinu. Stěžovatel byl poškozen na svém zdraví, a tak by podle městského soudu bylo nepřiměřeně tvrdé uložit mu povinnost uhradit náklady řízení v plné výši.

### C. Dovolací řízení

16. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel dovolání. Za prvé v něm namítl, že odpovědnost podle § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích by měla být ve shodě s „nálezem pléna Ústavního soudu“ (poznámka Ústavního soudu: jde o usnesení senátu) sp. zn. Pl. ÚS 11/06 ze dne 3. 1. 2007 posuzována jako subjektivní, nikoliv jako objektivní. Za druhé uvedl, že právní úprava odpovědnosti podle § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nevylučuje aplikaci subjektivní odpovědnosti podle § 420 obč. zák. za zaviněné porušení obecné prevenční povinnosti podle § 415 obč. zák. I když aplikaci těchto ustanovení Nejvyšší soud vyloučil v rozsudku sp. zn. 25 Cdo 1713/2008 ze dne 25. 8. 2010, vyjádřil „v řadě svých dřívějších rozhodnutí právní názor přesně opačný“. Za třetí stěžovatel namítl, že rozhodnutí odvolacího soudu se opírá o nové skutkové zjištění, a to o skutečnost, že v době úrazu platila obecně závazná vyhláška č. 35/1999, kterou bylo místo úrazu vyloučeno ze zimní údržby. Stěžovatel poukázal na to, že tato vyhláška nebyla vůbec provedena jako důkaz a nebylo „prováděno žádné dokazování plány, jež jsou nedílnou přílohou předmětné vyhlášky, z nichž jedině by bylo možno stanovit, zda [místo úrazu] skutečně bylo či nebylo [obecně závaznou vyhláškou] dotčeno“. Stěžovatel poukázal na to, že toto skutkové zjištění odvolací soud učinil v rozporu se zásadou koncentrace řízení.

17. Nejvyšší soud svým napadeným usnesením dovolání stěžovatele odmítl. Nejvyšší soud uvedl, že odpovědnost vlastníka pozemní komunikace za závady ve schůdnosti je objektivní odpovědnostní a stěžovatel neuvedl „žádný relevantní důvod, proč by tato otázka měla být posouzena odlišně“. Dále Nejvyšší soud uvedl, že zákon o pozemních komunikacích má povahu speciálního právního předpisu, ale nevylučuje aplikaci obecných ustanovení o náhradě škody včetně odpovědnosti podle § 420 obč. zák. za škodu vzniklou porušením obecné prevenční povinnosti dle § 415 obč. zák. Podle Nejvyššího soudu vychází jeho „[r]ozhodnutí sp. zn. 25 Cdo 1713/2008, na něž [stěžovatel] poukazuje, [...] z konkrétního skutkového stavu a v němž vyslovený názor, že nelze odvolacímu soudu vytýkat, že uplatněný nárok neposoudil dle ust. § 415 obč. zák., vyplývá ze závěru, že na vlastníkovu komunikace nebylo možno v dané situaci spravedlivě požadovat, aby před třetí hodinou ranní [...] byla na komunikaci třetí třídy odstraněna námraza“. Konečně Nejvyšší soud uvedl, že obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy se v řízení provádí jako důkaz, neboť nejde o právní předpis zveřejněný ve Sbírce zákonů dle § 121 o. s. ř. Pokud taková vyhláška nebyla provedena jako důkaz, jde o procesní vadu, která ale podle Nejvyššího soudu nemá vliv na věcnou správnost rozhodnutí. Nejvyšší soud uzavřel, že rozhodnutí městského soudu je v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu a že není důvod rozhodné právní otázky posoudit jinak.

18. Nejvyšší soud dále uložil stěžovateli povinnost nahradit hlavnímu městu Praha náklady dovolacího řízení k rukám advokáta, kterým se hlavní město Praha nechalo v dovolacím řízení zastupovat. Toto rozhodnutí Nejvyšší soud s odkazem na § 243f odst. 3 větu druhou o. s. ř. neodůvodňoval.

### II. Argumentace stran

19. Stěžovatel uvádí, že napadená rozhodnutí stojí na třech argumentech, z nichž ani jeden neobstojí.

20. Za prvé, městský soud dospěl k závěru, že v době úrazu platila obecně závazná vyhláška č. 35/1999 a že na základě této vyhlášky nemělo hlavní město Praha povinnost provádět zimní údržbu chodníku, na kterém se stěžovatel zranil. Tento závěr nemá

podle stěžovatele žádnou oporu v provedeném dokazování, protože žádné dokazování ohledně existence či obsahu této vyhlášky neproběhlo a nebylo ani navrženo před tím, než nastaly účinky koncentrace řízení. Nejvyšší soud sice konstatoval, že tato obecně závazná vyhláška měla být odvolacím soudem v řízení provedena jako důkaz, ale následně podle stěžovatele nelogicky uzavřel, že nemá důvod posoudit tuto otázku jinak než odvolací soud.

21. Za druhé, městský soud dovedl, že na chodníku nemohla vzniknout nepředvídatelná závada ve schůdnosti. Stěžovatel totiž věděl, že chodník se v zimě neudrží, a mohl tak jeho stav předvídat. Stěžovatel označuje důsledky tohoto výkladu za absurdní. Podle stěžovatele tento výklad umožňuje, aby se vlastník komunikace zprostil své odpovědnosti za nepředvídatelné závady ve schůdnosti tím, že systematicky nebude plnit svou povinnost tyto závady odstraňovat, až se to v místě stane předvídatelnou notorií.

22. Za třetí, městský soud odmítl posoudit nárok stěžovatele podle obecných ustanovení o odpovědnosti v obč. zák. Konkrétně se městský soud zabýval tím, zda nedošlo k porušení obecné prevenční povinnosti dle § 415 obč. zák. Městský soud uvedl, že aplikace odpovědnosti za porušení obecné prevenční povinnosti přichází v úvahu jen tam, kde „neexistuje konkrétní právní úprava vztahující se na jednání“. Podle stěžovatele se ovšem prakticky na každé jednání vztahuje nějaká konkrétní právní úprava, takže § 415 obč. zák. by nebylo možné použít nikdy. Navíc je tento závěr městského soudu podle stěžovatele v rozporu se závěry vyjádřenými v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/06 ze dne 3. 1. 2007. Stěžovatel dále poukazuje na to, že proti tomuto paušálnímu vyloučení odpovědnosti za porušení § 415 obč. zák. brojil v dovolání. Nejvyšší soud mu sice dal za pravdu, že aplikace obecné odpovědnosti vyloučena není, avšak následně nelogicky uzavřel, že nemá důvod posoudit tuto otázku jinak než odvolací soud. Rozhodnutí Nejvyššího soudu tak není podle stěžovatele racionálně odůvodněno.

23. Městský soud podle stěžovatele pochybil i tím, že hlavnímu městu Praze a Technické správě komunikací hl. m. Prahy přiznal nárok na náhradu nákladů na zastoupení advokátem, aniž by se vypořádal s tím, zda šlo o náklady účelně vynaložené. Stěžovatel poukazuje na to, že dle judikatury Ústavního soudu se u statutárních měst se předpokládá existence dostatečného materiálního a technického zabezpečení k tomu, aby byla schopna hájit své zájmy i bez pomoci advokátů. Podle stěžovatele platí totéž i v případě Technické správy komunikací hl. m. Prahy.

24. Závěrem stěžovatel poukazuje na to, že pád na dlouhodobě neudržovaném chodníku u něj ve věku 26 let vedl ke značně komplikovanému zranění a zanechal u něj trvalé následky; v této situaci je nyní ještě zatížen povinností platit náklady řízení. Poukazuje na to, že Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje význam zdraví jako absolutního základního práva a hodnoty a odkazuje na pozitivní povinnost státu vytvořit zákonný a správní rámec efektivně odrazující od ohrožování práva na život.

25. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel ve svém dovolání formuloval tři otázky, v nichž se měl podle jeho názoru městský soud odchýlit od rozhodovací praxe Nejvyššího soudu. Na všechny tři otázky mu Nejvyšší soud dle svého vyjádření srozumitelně odpověděl a poté dospěl k závěru, že městský soud se od ustálené rozhodovací praxe neodchýlil. Procesní vada spočívající v tom, že nebyl proveden důkaz obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy, nemá podle Nejvyššího soudu vliv na věcnou správnost rozhodnutí městského soudu. Podle

Nejvyššího soudu totiž „proti zjištěnému obsahu vyhlášky žádné námitky nebyly ani nejsou“. Navíc měl podle Nejvyššího soudu tento důkaz k posouzení nároku dle § 420 obč. zák. navrhnout sám stěžovatel.

26. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že ve svém napadeném rozsudku nevyločil aplikaci obecných ustanovení o náhradě škody dle obč. zák. Uvádí, že v napadeném rozsudku vysvětlil, proč uplatněný nárok neposoudil dle § 415 obč. zák. Na vlastníkově komunikace totiž podle městského soudu „nebylo možno v dané situaci spravedlivě požadovat, aby v ranních hodinách, kdy se úraz stal, byla na komunikaci třetí třídy odstraněna námraza, která se během noci vytvořila“. Dále městský soud odkázal na své napadené rozhodnutí s tím, že se v něm s námitkami stěžovatele vypořádal.

27. Technická správa komunikací hl. m. Prahy jako vedlejší účastník ve svém vyjádření uvedla, že jako správce městských komunikací zajišťovala údržbu na základě „Plánu zimní údržby“ schváleného na zasedání rady hl. m. Prahy. Místa, na nichž úklid zajišťován nebyl, byla vymezena v obecně závazné vyhlášce č. 35/1999. Proto je Technická správa komunikací hl. m. Prahy přesvědčena, že nenese odpovědnost za úrazy na chodníku, kde touto organizací v souladu s uvedenou vyhláškou nebyl úklid sněhu a náledí zajišťován.

28. Ústavní soud nepovažoval za nutné tato vyjádření vzhledem k jejich obsahu zasílat stěžovateli k replice.

29. Hlavní město Praha ani Česká pojišťovna, a. s., nevyužily možnosti do řízení vstoupit jako vedlejší účastníci a vyjádřit se k ústavní stížnosti.

### III. Hodnocení Ústavního soudu

30. Ústavní soud připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)]. V řízení o individuální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy se proto zásadně nezabývá otázkami interpretace a aplikace podústavního práva, ale jen tím, zda nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce.

31. Ústavní soud je při tomto přezkumu vázán petitum ústavní stížnosti, ale nikoliv jejím právním zdůvodněním. Ústavní soud proto může napadená rozhodnutí přezkoumat i z hlediska dodržení jiných základních práv a svobod než těch, kterých se stěžovatel v ústavní stížnosti výslovně dovolává [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (N 91/73 SbNU 517), bod 22; nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145), bod 25; nález sp. zn. IV. ÚS 787/06 ze dne 29. 1. 2007 (N 16/44 SbNU 201), bod 33; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

32. V projednávaném případě se stěžovatel domáhá náhrady újmy na zdraví, která mu vznikla v důsledku toho, že upadl na zledovatělém neošetřeném chodníku. Stěžovatel se domnívá, že za újmu odpovídá hlavní město Praha, případně Technická správa komunikací hl. m. Prahy. Městský soud žalobu stěžovatele na náhradu újmy zamítl. Toto rozhodnutí městského soudu se opírá o dva důvody. Zprvce městský soud tvrdí, že hlavní město Praha nemělo vůbec povinnost zajišťovat schůdnost chodníku, na němž došlo k úrazu, odstraňováním sněhu a náledí, neboť tento chodník byl podle městského soudu vyloučen ze zimní údržby pražskou obecně závaznou vyhláškou č. 35/1999. Ústavní soud se nejprve zabýval touto argumentací v části A níže. Zadruhé

městský soud uvádí, že objektivní odpovědnost za závadu ve schůdnosti podle zákona o pozemních komunikacích je v daném případě vyloučena, neboť na chodníku se nevyskytla žádná nepředvídatelná závada. Speciální právní úprava odpovědnosti za závady ve schůdnosti podle městského soudu vylučuje i použití obecných ustanovení o odpovědnosti v obč. zák. Městský soud proto případ z hlediska této obecné úpravy neposuzoval. Touto argumentací se Ústavní soud zabýval v části B níže. Nakonec se Ústavní soud v části C níže zabýval tím, že městský soud přiznal hlavnímu městu Praha a Technické správě komunikací hl. m. Prahy náhradu nákladů za zastoupení advokátem, a že hlavnímu městu Praha přiznal náhradu nákladů řízení i Nejvyšší soud.

#### A. Vyloučení chodníku ze zimní údržby obecně závaznou vyhláškou

33. Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že podle obecně závazné vyhlášky č. 35/1999 nemělo hlavní město Praha povinnost zajišťovat schůdnost komunikace, na níž došlo k úrazu, odstraňováním sněhu a náledí. Stěžovatel ovšem namítá, že tento závěr nemá oporu v provedeném dokazování, neboť odkazovaná vyhláška nebyla nikdy v řízení provedena jako důkaz, zjišťováním existence a obsahu uvedené obecně závazné vyhlášky byla navíc porušena zásada koncentrace řízení. Argumentace stěžovatele vychází z názoru, že právní předpisy obcí je třeba v civilním řízení soudním dokazovat s ohledem na znění § 121 o. s. ř. Podle tohoto ustanovení „[n]ení třeba dokazovat skutečnosti obecně známé nebo známé soudu z jeho činnosti, jakož i právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů České republiky.“ Právní předpisy obcí tedy podle argumentace stěžovatele v občanském soudním řízení představují skutečnosti, nikoliv právo.

34. Ústavní soud v první řadě připomíná ústavněprávní zásadu, že soud zná právo (*iura novit curia*). Ústavní soud ve své judikatuře poukázal na to, že tato zásada vyplývá z koncepce právního státu, a to i v jeho formálním pojetí [nález sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (N 91/73 SbNU 517), body 24–26], tedy z čl. 1 odst. 1 Ústavy; a dovodit ji lze i z čl. 90 a 95 Ústavy [nález sp. zn. III. ÚS 355/96 ze dne 9. 10. 1997 (N 124/9 SbNU 139); nález sp. zn. II. ÚS 436/97 ze dne 26. 8. 1998 (N 90/11 SbNU 293); nález sp. zn. III. ÚS 58/04 ze dne 16. 3. 2006 (N 59/40 SbNU 571)]. Ústavní soud podotýká, že tato zásada se neomezuje jen na znalost právních předpisů, ale týká se například i judikatury [k judikatuře Ústavního soudu viz obecně nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), body 60–71; k judikatuře Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu viz např. nález sp. zn. II. ÚS 1219/14 ze dne 7. 10. 2014; nález sp. zn. nález sp. zn. II. ÚS 1769/13 ze dne 7. 5. 2014 (N 79/73 SbNU 397), body 17–18; k judikatuře ESLP viz např. nález sp. zn. I. ÚS 310/05 ze dne 15. 11. 2006 (N 211/43 SbNU 357); nebo nález sp. zn. II. ÚS 862/10 ze dne 19. 5. 2010 (N 110/57 SbNU 403), body 14 a 16; k judikatuře Soudního dvora Evropské unie viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.)].

35. Jedním ze zdrojů zásady *iura novit curia* je, jak bylo řečeno v předchozím bodě, čl. 95 Ústavy. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce „vázan zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu [tj. podzákoného předpisu] se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou“. Ústavní soud ve své judikatuře vykládá toto ustanovení tak, že dává soudu oprávnění neaplikovat podzákoný právní předpis v případě, že ho soud považuje za rozporný se zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Závěr o existenci takového rozporu soud samozřejmě musí řádně odůvodnit. Na druhou stranu ovšem Ústavní soud zdůraznil, že z tohoto ustanovení *a contrario* plyne, že pokud soud takový rozpor neshledá, je ve svém rozhodování vázán i podzákoným právním předpisem [nález

sp. zn. III. ÚS 274/01 ze dne 1. 11. 2001 (N 168/24 SbNU 243); nález sp. zn. III. ÚS 269/05 ze dne 4. 10. 2006 (N 180/43 SbNU 51); nález sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008 (N 80/49 SbNU 165; 287/2008 Sb.)). V citovaných nálezech sp. zn. III. ÚS 274/01 a III. ÚS 269/05 Ústavní soud tyto své závěry výslovně vztáhl i na právní předpisy obcí a krajů a ve vztahu k obecně závazné vyhlášce byl tento závěr vysloven i v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/07. Od těchto závěrů se Ústavní soud nemá důvod odchytil. Obce a kraje mohou vydávat právní předpisy v rámci tzv. přenesené působnosti, tedy při výkonu státní správy (čl. 79 odst. 3 Ústavy) a v rámci tzv. samostatné působnosti, tedy při výkonu samosprávy (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Pokud se tyto předpisy neoctnou mimo ústavněprávní a zákonné meze, neměla by být vůle, kterou obce a kraje prostřednictvím těchto předpisů vyjádřily, ze strany soudní moci přehlížena ani nahrazována. Pokud jde o předpisy vydané v přenesené působnosti (čl. 79 odst. 3 Ústavy; nařízení obcí a krajů), musí totiž soudy respektovat dělbu moci mezi zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí. Pokud jde o předpisy vydané v samostatné působnosti obcí a krajů (čl. 104 odst. 3 Ústavy; obecně závazné vyhlášky), ty jsou výsledkem realizace práva na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy) a demokratického procesu v rámci obce či kraje. Soudy nemohou bezdůvodně zasahovat do tohoto výkonu samosprávy ani měnit či přehlížet výsledek demokratického procesu. Právní předpisy obcí a krajů obsahují závaznou právní úpravu. Otázka, zda se tato právní úprava uplatní při řešení konkrétního případu, nemůže záviset na libovůli soudu, tím méně pak na libovůli účastníků řízení.

36. Na tomto závěru nic nemůže změnit ani způsob publikace právních předpisů obcí a krajů, zakotvený v podústavním právu. Právní předpisy obcí a krajů se nevyhlašují ve Sbírce zákonů [srov. *a contrario* § 1 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv]. Právní předpisy obcí se vyhlašují a zpřístupňují na obecních úřadech, případně i jiným v místě obvyklým způsobem, a obec vede jejich evidenci [§ 12 odst. 1, 4 a 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], nicméně jinak se nepublikují. Právní předpisy krajů jsou publikovány ve věstnících právních předpisů kraje, které se zveřejňují na internetu [§ 8 odst. 2 a 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů] a hlavní město Praha zveřejňuje své předpisy ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy [§ 45 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů]. Popsaný způsob publikace snižuje šanci, že soud z vlastní iniciativy na věc aplikuje právní předpis obce či kraje, a že vyhledání těchto předpisů – zejména obecních, nezveřejněných na internetu – je pro soudy spojeno s většími praktickými obtížemi. Tyto skutečnosti kladou vyšší nároky na účastníky řízení a jejich zástupce, kteří – aby zvýšili své vyhlídky na úspěch – zpravidla musí těmito předpisy sami aktivně argumentovat. Závěrem Ústavní soud podotýká, že uvedené obtíže by byly odstraněny, kdyby se všechny právní předpisy obcí a krajů publikovaly na internetu nebo kdyby byly centrálně zpřístupněny – právní předpisy obcí a krajů přitom již nyní jsou shromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem [srov. § 12 odst. 6 zákona o obcích, § 8 odst. 9 zákona o krajích a § 45 odst. 12 zákona o hlavním městě Praze].

37. Lze tedy uzavřít, že soudce je vázán i právními předpisy obcí a krajů, pokud nedojde k závěru o jejich rozporu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Zásada *iura novit curia* se vztahuje i na tyto předpisy. Soud může právní předpisy obcí a krajů aplikovat i v případě, že se účastníci řízení těchto předpisů nedovolávají. Z těchto důvodů Ústavní soud nemůže přisvědčit námitce stěžovatele, že v napadených rozhodnutích existuje extrémní rozpor mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními kvůli tomu, že obecně závazná vyhláška č. 35/1999



nebyla v řízení před městským soudem provedena jako důkaz. Obecně závazná vyhláška je totiž právním předpisem, nikoliv skutečností, která by podléhala dokazování. Z toho důvodu se není třeba zabývat ani otázkou účinků koncentrace řízení.

38. Ústavní soud podotýká, že si je vědom specifické povahy obecně závazných vyhlášek či nařízení obcí, které vymezují úseky komunikací, na nichž se nezajišťuje odstraňování sněhu a náledí, jako je obecně závazná vyhláška č. 35/1999 v projednávaném případě. Jelikož jejich obsahem je konkrétní určení míst, na nichž se nezajišťuje zimní údržba, vybočují z požadavku obecnosti, který je jinak na právní předpisy kladen. Ústavní soud ovšem ve své judikatuře dospěl k závěru, že požadavek obecnosti je u obecně závazných vyhlášek (či nařízení obcí) nižší, a právní předpis obce při dodržení určitých požadavků může označovat i konkrétní místa, jako jsou ulice či jejich části [nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.), bod 40; nález sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 (N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb.), body 33–39]. Obdobně Ústavní soud uvedl, že charakter aktů veřejné správy je třeba hodnotit v první řadě podle jejich formální klasifikace provedené zákonodárcem, dokud není rozhodnuto jinak [nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), bod 31].

39. I při aplikaci právních předpisů obcí a krajů je ovšem třeba dodržovat záruky plynoucí z práva na spravedlivý proces. Ústavní soud připomíná, že součástí práva na spravedlivý proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy, je právo na spravedlivé projednání věci.

40. Podle judikatury ESLP je součástí práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy právo na kontradiktorní řízení (*adversarial trial, procédure contradictoire*). Toto právo podle ESLP znamená, že strany řízení musí mít možnost seznámit se se stanovisky a důkazy, které byly předloženy soudu s cílem ovlivnit jeho rozhodnutí, a vyjádřit se k nim (rozsudek velkého senátu ve věci Vermeulen proti Belgii ze dne 20. 2. 1996 č. 19075/91, § 33). Toto právo se vztahuje i na stanoviska a důkazy, které si soud opatří z vlastní iniciativy (rozsudek ve věci Krčmář a další proti České republice ze dne 3. 3. 2000 č. 35376/97, § 38 a 40–46).

41. Ústavní soud toto právo ve své judikatuře při posuzování z hlediska čl. 36 odst. 1 Listiny vykládá širěji. Podle judikatury Ústavního soudu totiž „vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek (v kontradiktorním schématu řízení) nejlépe zajistí ochranu základních práv, jež je z hlediska fair procesu prvotním účelem soudního řízení. Institucionálně garantovaná možnost dotčených osob návrhy a námitkami účinně participovat na soudním procesu, patří mezi elementární pravidla soudního řešení sporů“ [nález sp. zn. IV. ÚS 269/05 ze dne 27. 6. 2005 (N 129/37 SbNU 629); shodně nález sp. zn. I. ÚS 273/06 ze dne 14. 9. 2007 (N 144/46 SbNU 409), bod 29; nebo nález sp. zn. II. ÚS 2172/14 ze dne 10. 3. 2015, bod 18; obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 1106/08 ze dne 10. 3. 2009 (N 52/52 SbNU 519), body 21–22, ve vztahu k zásadě *audiatur et altera pars* (budiž slyšena i druhá strana)]. Nejenže soud podle této judikatury musí účastníky řízení seznámit se stanovisky a důkazy, které byly v řízení shromážděny, a musí jim umožnit se k nim vyjádřit; nad rámec toho soud musí aktivně vytvořit účastníkům řízení prostor pro účinné uplatnění jejich argumentů.

42. Z práva na spravedlivé projednání věci plyne i zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí, který byl v judikatuře Ústavního soudu opakovaně vysloven. O překvapivé rozhodnutí se jedná tehdy, pokud účastníkům řízení nebyl vytvořen prostor pro účinné uplatnění námitek. Podle judikatury Ústavního soudu je rozhodnutí překvapivé, pokud

účastníci řízení nedostanou příležitost vyjádřit se u odvolacího soudu k odlišnému hodnocení důkazů, než k jakému dospěl soud prvního stupně [nález sp. zn. I. ÚS 2669/09 ze dne 25. 11. 2009 (N 246/55 SbNU 367); nález sp. zn. III. ÚS 1980/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 1/72 SbNU 23), body 14–15], nebo k odlišnému právnímu hodnocení [nález sp. zn. I. ÚS 777/07 ze dne 31. 7. 2008 (N 134/50 SbNU 181), bod 15], či tehdy, pokud odvolací soud aplikuje moderační právo – částečné nebo úplné nepřiznání náhrady nákladů řízení – podle § 150 o. s. ř., aniž by dal účastníkům řízení příležitost se k tomu vyjádřit [nález sp. zn. II. ÚS 828/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 26/44 SbNU 309)]. Překvapivé je i rozhodnutí dovolacího soudu, které se zakládá na právním hodnocení odlišném od rozhodnutí odvolacího soudu, pokud účastníci řízení neměli možnost vyjádřit se k této změně [nález sp. zn. I. ÚS 3271/12 ze dne 4. 4. 2013 (N 50/69 SbNU 45), bod 30; nález sp. zn. IV. ÚS 2316/13 ze dne 18. 3. 2015]. Zákaz překvapivých rozhodnutí neznamená, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí [nález sp. zn. II. ÚS 2804/10 ze dne 21. 4. 2011 (N 81/61 SbNU 269), obdobně nález sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012 (N 8/64 SbNU 77), bod 15]. Znamená však, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ve vztahu ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat, bez ohledu na to, zda jde o otázky právní nebo skutkové.

43. Z práva na spravedlivý proces rovněž plyne, že soudy se musí vypořádat s argumenty účastníků řízení způsobem, který odpovídá míře závažnosti těchto argumentů [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 1589/07 ze dne 9. 4. 2008 (N 69/49 SbNU 45), bod 11; nález sp. zn. II. ÚS 289/06 ze dne 11. 6. 2009 (N 138/53 SbNU 717); nález sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565)]. Soudy se nesmí této své povinnosti vyhýbat tím, že účastníkům řízení vůbec neumožní argumenty k určité otázce podstatné pro rozhodnutí vznést.

44. S ohledem na principy, na nichž stojí výše uvedená judikatura, dospěl Ústavní soud k závěru, že z práva na spravedlivé projednání věci vyplývají následující požadavky. **Účastníkům řízení by mělo být zřejmé, které otázky jsou pro řešení věci relevantní, ať už jde o otázky skutkové, nebo právní; je třeba jim umožnit, aby se ke všem těmto otázkám mohli vyjádřit a aby mohli účinně uplatnit své argumenty. Je proto nezbytné, aby soud účastníky řízení poučil, pokud hodlá vycházet z jiné právní úpravy či z jiných skutkových zjištění, než mohou účastníci řízení předvídat vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení. Opačný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje spravedlivý proces.**

45. I když je namístě, aby uvedené požadavky dodržovaly všechny obecné soudy, Ústavní soud při přezkumu postupu obecných soudů z hlediska dodržení práva na spravedlivý proces zkoumá dosavadní řízení jako celek [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2656/12 ze dne 7. 5. 2013 (N 78/69 SbNU 321), bod 13; nález sp. zn. II. ÚS 2678/13 ze dne 22. 4. 2014 (N 65/73 SbNU 233); nález sp. zn. III. ÚS 1976/09 ze dne 13. 12. 2011 (N 208/63 SbNU 419), bod 18]. Jinými slovy, pochybení v určité fázi řízení může být později napraveno. Vždy je ovšem třeba zkoumat, zda je řízení jako celek možno považovat za spravedlivé (fair).

46. Ve světle těchto principů posoudil Ústavní soud i projednávaný případ.

47. V projednávaném případě obvodní soud vycházel z toho, že hlavní město Praha mělo povinnost odstraňovat náledí a sníh z komunikace, na které stěžovatel utrpěl úraz. Obvodní soud na věc neaplikoval žádný právní předpis hlavního města Prahy. V rámci odvolacího řízení uplatnila Česká pojišťovna, a. s., jako vedlejší účastník

civilního řízení argument, že chodník, na němž došlo k úrazu, byl ze zimní údržby vyloučen pražskou obecně závaznou vyhláškou č. 45/1997. Městský soud se až do vydání rozsudku k této otázce nijak nevyjádřil. Následně v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že na věc aplikoval obecně závaznou vyhlášku č. 35/1999, tedy jinou vyhlášku, než na kterou odkázala Česká pojišťovna, a. s. Ústavní soud konstatuje, že z formálního hlediska je obecně závazná vyhláška č. 35/1999 novelizací obecně závazné vyhlášky č. 45/1997. Z obsahového (materiálního) hlediska jde ovšem o nový předpis, protože obecně závazná vyhláška č. 35/1999 zcela nově vymezila úseky pozemních komunikací, na nichž se nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí. Na základě obecně závazné vyhlášky č. 35/1999 dospěl městský soud k závěru, že hlavní město Praha nemělo povinnost odstraňovat sníh a náledí z chodníku, na němž došlo k úrazu, protože ten byl podle městského soudu touto obecně závaznou vyhláškou vyloučen ze zimní údržby. Podle § 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném v době úrazu stěžovatele totiž mohla obec svým nařízením vymezit úseky místních komunikací a chodníků, na nichž se pro jejich malý komunikační význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí; podle téhož ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2002 mohla obec totéž učinit obecně závaznou vyhláškou.

48. Ačkoliv městský soud dospěl k závěru, že na věc dopadá obecně závazná vyhláška č. 35/1999 a že touto vyhláškou bylo místo úrazu stěžovatele vyloučeno ze zimní údržby, s tímto svým náhledem seznámil účastníky řízení až v napadeném rozsudku. Účastníci řízení přitom nemohli z dosavadního průběhu řízení, argumentů stran ani vyjádření soudu jakkoliv vytušit, že právě úprava obsažená v obecně závazné vyhlášce č. 35/1999 je pro věc dle městského soudu relevantní, ba dokonce klíčová. Městský soud tedy neposkytl účastníkům řízení možnost vznést argumenty ohledně této otázky, která je podstatná pro řešení případu. Stěžovatel tak mohl své námitky uplatnit až v dovolání (viz následující bod). Městský soud tudíž porušil svou povinnost poskytnout účastníkům řízení prostor pro účinné uplatnění argumentů, a tím porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nad rámec toho Ústavní soud konstatuje, že účastníci řízení byli postupem městského soudu připraveni i o možnost argumentovat, že ustanovení obecně závazné vyhlášky vylučující příslušný chodník ze zimní údržby je v rozporu se zákonným zmocněním. Jinými slovy, účastníci řízení neměli možnost namítnout, že část místní komunikace, na níž došlo k úrazu, by ani nemohla být vyloučena ze zimní údržby, protože má větší než malý komunikační význam.

49. Ve svém dovolání k Nejvyššímu soudu stěžovatel poukázal na to, že nebylo „prováděno žádné dokazování plány, jež jsou nedílnou přílohou předmětné vyhlášky, z nichž jedině by bylo možno stanovit, zda [místo úrazu] skutečně bylo či nebylo [obecně závaznou vyhláškou] dotčeno“. Stěžovatel tedy zpochybnil nejen procesní postup městského soudu, ale i z něj vzešlý závěr. Námitka Nejvyššího soudu obsažená v jeho vyjádření, že „proti zjištěnému obsahu vyhlášky žádné námitky nebyly ani nejsou“, se tedy nezakládá na pravdě. Nejvyšší soud se námitkou obsaženou v dovolání stěžovatele věcně nezabýval, konstatoval jen, že obecně závazná vyhláška měla být v řízení provedena jako důkaz. Nejvyšší soud tedy neposkytl stěžovateli prostor pro účinné uplatnění argumentů. Nejvyšší soud tak jednak nenapravit pochybení městského soudu, jednak se téhož pochybení sám dopustil. Nejvyšší soud tudíž nedostal své povinnosti poskytovat základním právům ochranu podle čl. 4 Ústavy a porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

50. Městský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem Ústavního soudu. Bude tedy povinen poskytnout účastníkům řízení prostor pro účinnou argumentaci ve

vztahu k aplikovaným právním předpisům včetně obecně závazné vyhlášky č. 35/1999. Mimořádnou pozornost by měl městský soud věnovat otázce, zda místo úrazu skutečně bylo touto obecně závaznou vyhláškou nebo jiným právním předpisem hlavního města Prahy vyloučeno ze zimní údržby.

## **B. Vyloučení náhrady újmy**

51. Městský soud dále dospěl k závěru, že v projednávaném případě nemohla vzniknout objektivní odpovědnost hlavního města Prahy za závadu ve schůdnosti podle § 27 zákona o pozemních komunikacích, neboť žádná nepředvídatelná závada ve schůdnosti se na chodníku nevyskytla. Podle městského soudu nemůže být na případ aplikována ani obecná úprava odpovědnosti podle obč. zák. za porušení obecné prevenční povinnosti dle § 415 obč. zák. Uplatnění těchto obecných ustanovení je totiž podle městského soudu vyloučeno speciální právní úpravou obsaženou v § 27 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí uvedl, že dle jeho judikatury speciální právní úprava odpovědnosti v § 27 zákona o pozemních komunikacích nevylučuje aplikaci obecných ustanovení o náhradě škody podle obč. zák. Současně ovšem Nejvyšší soud uvedl, že rozhodnutí městského soudu je s touto rozhodovací praxí v souladu. Stěžovatel namítá, že závěry městského soudu vedou k absurdním důsledkům a porušují jeho právo na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny a že Nejvyšší soud své rozhodnutí neodůvodnil logickým a racionálním způsobem.

### **[1.] Vztah ochrany zdraví podle čl. 7 odst. 1 a čl. 31 Listiny**

52. Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou, jaká základní práva či svobody stěžovatele jsou v projednávaném případě v sázce.

53. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny zní: „Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.“

54. Ustanovení čl. 31 Listiny zní: „Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.“

55. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze práv uvedených v čl. 31 a dalších tam vyjmenovaných ustanoveních Listiny „domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“

56. Listina v čl. 31 zaručuje jednak právo na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (č. 206/1996 Sb.; N 64/5 SbNU 487); nález sp. zn. Pl. ÚS 14/02 (č. 207/2003 Sb.; N 82/30 SbNU 263); nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (č. 251/2008 Sb.; N 91/49 SbNU 273); nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.)], jednak „právo na ochranu zdraví“, na něž výslovně odkazuje stěžovatel. V obou případech jde ovšem o práva, která jsou omezena čl. 41 odst. 1 Listiny, a lze se jich proto domáhat „pouze v mezích zákonů, které [čl. 31 Listiny] provádějí“.

57. Avšak jak už Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41), bodech 15–16, „ne všechny aspekty práva na ochranu zdraví lze vypořádat s odkazem na čl. 31 Listiny, a tudíž [...] odkazem na úpravu v obyčejném zákoně“. Je totiž třeba „odlišovat [...] právo na ochranu zdraví (soubor opatření státu) a právo na zdraví jako součást ústavního statusu jedince (status positivus a status negativus)“. V tomto nálezu rovněž Ústavní soud poukázal na to, že „[z]draví je

součástí fyzické integrity člověka a jako takové je chráněno čl. 7 odst. 1 Listiny“, přičemž čl. 7 odst. 1 Listiny pochopitelně nepodléhá omezením vyplývajícím z čl. 41 odst. 1 Listiny [srov. obdobně nález sp. zn. II. ÚS 2379/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 157/54 SbNU 33), body 12 a 15; dále viz bod 60 níže].

**58. Zásahy do zdraví člověka (jako například způsobení zranění nesplněním právní povinnosti) je proto třeba jako zásahy do tělesné a duševní integrity člověka přezkoumávat podle čl. 7 odst. 1 Listiny. Pouze pokud se jedinec domáhá toho, aby stát přijal určitá pozitivní opatření k ochraně jeho zdraví (zpravidla ve smyslu léčebných či preventivních opatření), která neplynou z čl. 7 odst. 1 Listiny či čl. 8 Úmluvy, je namístě přezkum z hlediska práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny.**

59. V projednávaném případě stěžovatel utrpěl zranění pravé dolní končetiny, jehož následky si nese doposud, a namítá, že za újmu s tím spojenou mu nebyla přiznána žádná náhrada, přestože podle jeho názoru za vznik újmy odpovídá hlavní město Praha, nebo případně Technická správa komunikací hl. m. Prahy. Došlo tedy k zásahu do zdraví stěžovatele jako součásti jeho tělesné a duševní integrity, a proto Ústavní soud napadená rozhodnutí přezkoumá z hlediska čl. 7 odst. 1 Listiny. Tomuto přezkumu nebrání ani skutečnost, že stěžovatel se tohoto ustanovení výslovně ve své ústavní stížnosti nedovolává, protože Ústavní soud není právním zdůvodněním ústavních stížností vázán (viz bod 31 výše).

## **[2.] Tělesná a duševní integrita podle čl. 7 odst. 1 Listiny**

60. Podle čl. 7 odst. 1 Listiny je zaručena „[n]edotknutelnost osoby a jejího soukromí“. Již ze znění tohoto ustanovení plyne, že má poskytovat širokou ochranu jak osobě člověka, tak jeho soukromí. V důsledku toho má základní právo na nedotknutelnost řadu aspektů. Jedním z nich je ochrana tělesné a duševní integrity člověka. Jednou ze základních součástí tělesné a duševní integrity jednotlivce je jeho zdraví [nález sp. zn. II. ÚS 2379/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 157/54 SbNU 33), body 10–11; nález sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41), body 15–16; nález sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014, bod 26]. Zásahem do zdraví, a tedy do tělesné a duševní integrity chráněné čl. 7 odst. 1 Listiny je „způsobení zranění, způsobení či zhoršení choroby, a to i choroby, resp. poruchy psychické, ale i pouhé způsobení bolesti“ (nález II. ÚS 2379/08, bod 11).

61. Tělesná a duševní integrita jednotlivce je chráněna i čl. 8 Úmluvy. Tento článek Úmluvy totiž chrání „soukromý život“, jež v pojetí ESLP zahrnuje i tělesnou a duševní integritu jedince (rozsudek ve věci Codarcea proti Rumunsku ze dne 2. 6. 2009 č. 31675/04, § 101; rozsudek ve věci Y. F. proti Turecku ze dne 22. 7. 2003 č. 24209/94, § 33; obdobně rozsudek ve věci Raninen proti Finsku ze dne 16. 12. 1997 č. 20972/92, § 63; rozsudek ve věci X a Y proti Nizozemí ze dne 26. 3. 1985 č. 8978/80, § 22). I malý zásah do tělesné integrity jednotlivce je přitom třeba považovat za zásah do práva na respektování jeho soukromého života dle čl. 8 Úmluvy, pokud je vykonán proti vůli dotčeného jednotlivce (rozsudek ve věci Storck proti Německu ze dne 16. 6. 2005 č. 61603/00, § 168).

62. Podle judikatury ESLP v sobě právo na respektování soukromého života dle čl. 8 Úmluvy zahrnuje i pozitivní závazky státu. Tyto závazky mohou zahrnovat nutnost přijmout určitá opatření i v oblasti vztahů mezi jednotlivci navzájem (rozsudek ve věci Hajduová proti Slovensku ze dne 30. 11. 2010 č. 2660/03, § 45). Obecně mají státy míru uvážení při volbě prostředků, kterými zajistí respektování čl. 8 Úmluvy ve

vztazích mezi jednotlivci (rozsudek velkého senátu ve věci Söderman proti Švédsku ze dne 12. 11. 2013 č. 5786/08, § 79). Pokud jde o ochranu tělesné a duševní integrity jednotlivce před ostatními osobami, může pozitivní závazek státu dle judikatury ESLP zahrnovat povinnost zakotvit odpovídající právní rámec zajišťující ochranu proti násilí („acts of violence“; viz rozsudek velkého senátu ve věci Söderman proti Švédsku, již citovaný, § 80), což platí i v případech lékařské nedbalosti (viz např. rozsudek ve věci Benderskiy proti Ukrajině ze dne 15. 11. 2007 č. 22750/02, § 61–62). V souvislosti s tím může mít stát i druhou, procedurální povinnost, která spočívá v zajištění, aby zmíněné zákony byly skutečně účinné. V případě závažných zásahů do sféry chráněné čl. 8 Úmluvy může být nezbytné, aby poškozená osoba měla k dispozici prostředky trestního práva [viz např. rozsudek ve věci X a Y proti Nizozemsku ze dne 26. 3. 1985 č. 8978/80, § 27, týkající se pohlavního zneužívání; rozsudek ve věci M. C. proti Bulharsku ze dne 4. 12. 2003 č. 39272/98, § 149–153, týkající se znásilnění; rozsudek ve věci Sandra Janković proti Chorvatsku ze dne 5. 3. 2009 č. 38478/05, § 36 a 47, týkající se slovního a fyzického útoku]. V případě lékařské nedbalosti naopak postačí existence účinných civilněprávních prostředků (viz např. rozsudek ve věci Codarcea proti Rumunsku ze dne 2. 6. 2009 č. 31675/04, § 102, nebo nález sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014, bod 28 a tam odkazovaná judikatura ESLP).

63. V případech týkajících se lékařské nedbalosti se ovšem ESLP zabýval i výši poskytovaných náhrad za porušení čl. 8 Úmluvy. V rozsudku ve věci Oyal proti Turecku ze dne 23. 3. 2010 č. 4864/05 dospěl k závěru, že náhrada, která nedostačuje k uhrazení nákladů spojených s léčením, je nedostatečná (§ 70–72 citovaného rozsudku; zde šlo sice o porušení čl. 2 Úmluvy, ale v případě čl. 8 Úmluvy se uplatňují totožná kritéria, jak uvedl ESLP v rozsudku ve věci Codarcea proti Rumunsku ze dne 2. června 2009 č. 34675/04, § 103). V rozsudku ve věci G. B. a R. B. proti Moldavsku ze dne 18. 12. 2012 č. 16761/09 dospěl ESLP k závěru, že přiznaná náhrada nemajetkové újmy neodpovídá částkám, které ESLP v obdobných případech přiznává, a je zcela nedostatečná, a proto konstatoval porušení čl. 8 Úmluvy (§ 32–33 citovaného rozsudku). Ústavní soud z toho v případě týkajícím se lékařské nedbalosti dovodil, že „[p]ro splnění pozitivního závazku státu k ochraně práva na tělesnou integritu dle čl. 8 Úmluvy [...] musí být poškozenému poskytnuto odškodnění v náležité výši nejen v podobě náhrady nemajetkové újmy, ale také v podobě náhrady nákladů spojených s léčením“ (nález sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014, body 2 a 29).

64. ESLP se tedy ve své judikatuře soustředil na případy závažnějších zásahů do fyzické a duševní integrity jednotlivce, způsobených násilným chováním, a na případy týkající se lékařské nedbalosti. Pro řešení případu, v němž jde o náhradu újmy vzniklé v důsledku pádu na zledovatělém chodníku, tato judikatura nenabízí žádná konkrétnější vodítka, a Ústavní soud se proto případem zabýval primárně z hlediska čl. 7 odst. 1 Listiny.

65. Jakýkoliv zásah do zdraví člověka je zásahem do jeho tělesné a duševní integrity, a tedy do sféry chráněné čl. 7 odst. 1 Listiny (viz bod 60 výše). Dojde-li k takovému zásahu, obvykle není možné zajistit nápravu uvedením do původního stavu. Kromě toho, že taková náprava nemusí být s ohledem na tělesné a duševní dispozice lidí obecně možná, jsou zásahy do zdraví člověka typicky spojeny s bolestí či jiným duševním strádáním, u nichž není uvedení do původního stavu ani teoreticky představitelné. Navzdory tomu musí být právu na ochranu tělesné a duševní integrity poskytována ze strany soudní moci ochrana dle čl. 4 Ústavy. To lze zajistit tak, že poškozenému se přizná nárok na náhradu újmy proti jejímu původci. Z toho důvodu je „[v] náhradě jakékoli újmy, a to i újmy na zdraví, [...] zapotřebí vidět i jakési

„pokračování“ práv. Skrze uplatnění nároku na náhradu újmy „pokračuje“ subjektivní právo (na zdraví) nebo právní statek či hodnota (zdraví), z jehož porušení škoda vzešla“ [nález sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41), bod 35]. Aby byla ochrana, kterou soudní moc poskytuje právu na tělesnou a duševní integritu podle čl. 7 odst. 1 Listiny skutečná a účinná, je třeba vycházet z toho, že původce újmy je povinen tuto újmu plně nahradit. Z práva na ochranu tělesné a duševní integrity podle čl. 7 odst. 1 Listiny tedy plyne princip úplné náhrady újmy, majetkové i nemajetkové, tomu, kdo utrpěl újmu na zdraví.

66. Ústavní soud se ostatně již ve své judikatuře věnoval principu plného odškodnění za újmu na zdraví [nález sp. zn. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012 (N 200/67 SbNU 573), bod 28] a zdůraznil, že součástí tohoto odškodnění musí být i náhrada nákladů péče o nesamostatnou poškozenou osobu a její domácnost i po ukončení léčby [nález sp. zn. I. ÚS 46/12 ze dne 16. 1. 2013 (N 14/68 SbNU 201); nález sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014, body 25–32; nález sp. zn. I. ÚS 870/14 ze dne 24. 8. 2015, bod 26 a násl.]. Již v této judikatuře navíc Ústavní soud upozornil, že „[s]oučástí [práva na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny] je také právo na plné odškodnění za utrpěnou újmu na zdraví v podobě náhrady majetkové i nemajetkové újmy [...]“ (nález sp. zn. I. ÚS 2930/13, již citovaný, bod 42).

67. Výše uvedené principy musí obecné soudy respektovat i při výkladu práva dopadajícího na soukromoprávní vztahy. Ústavní soud připomíná, že základní práva a svobody zaručené v Listině působí ze své podstaty ve vztazích mezi jednotlivcem a státem (vertikální vztahy), avšak judikatura Ústavního soudu jim přiznává účinek i ve vztazích mezi jednotlivci navzájem (horizontální vztahy). V těchto vztazích, založených na rovnosti subjektů, působí základní práva a svobody tak, že prozařují normami podústavního práva [nález sp. zn. III. ÚS 139/98 ze dne 24. 9. 1998 (N 106/12 SbNU 93); nález sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19)]. Při výkladu a aplikaci podústavního práva jsou proto soudy povinny toto prozařování pečlivě zvažovat, neboť jedině tak mohou dostát své povinnosti poskytovat základním právům a svobodám ochranu podle čl. 4 Ústavy [srov. shodně nález sp. zn. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012 (N 200/67 SbNU 573), bod 15]. Soudy tedy mají povinnost hledat a volit tu interpretaci, která je ústavně konformní [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.); nález sp. zn. III. ÚS 205/97 ze dne 11. 12. 1997 (N 159/9 SbNU 375); nález sp. zn. IV. ÚS 202/99 ze dne 9. 9. 1999 (N 121/15 SbNU 157); nález sp. zn. IV. ÚS 1106/08 ze dne 10. 3. 2009 (N 52/52 SbNU 519), bod 24]. I když Ústavnímu soudu obecně nepřisluší zabývat se interpretací podústavního práva (srov. čl. 83 a čl. 91 Ústavy), je jeho úkolem rozhodnout o tom, jaká interpretace podústavního práva je v souladu s ústavou.

68. V projednávaném případě se proto Ústavní soud zabýval tím, jaký výklad podústavního práva respektuje principy vyplývající z práva na ochranu tělesné a duševní integrity podle čl. 7 odst. 1 Listiny, včetně principu plné náhrady újmy na zdraví. Ústavní soud považuje za nutné nejprve shrnout relevantní zákonná ustanovení a dosavadní judikaturu týkající se nahrazování újmy, která chodci vznikla na chodníku (místní komunikaci).

#### **[4.] Relevantní zákonná ustanovení**

69. Stěžovatel utrpěl zranění dne 20. 1. 2006 a náhradu újmy za toto zranění je třeba posuzovat podle předpisů účinných k tomuto dni. Pokud bude Ústavní soud odkazovat na právní předpis ve znění účinném k jinému dni, výslovně to uvede.

70. Speciální právní úpravu obsahuje zákon o pozemních komunikacích, obsahující tato ustanovení:

§ 1: „Zákon [o pozemních komunikacích] upravuje [...] práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů [...]“.

§ 2 odst. 2: „Pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace.“

§ 9 odst. 1: „Vlastníkem [...] místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí [...]“.

§ 12 odst. 4: „Pokud nejsou samostatnými místními komunikacemi, jsou součástími místních komunikací též přilehlé chodníky [...]“.

§ 19 odst. 1: „V mezích zvláštních předpisů [...] a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen ‚obecné užívání‘) [...] Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.“

§ 26 odst. 2: „V zastavěném území obce jsou místní komunikace [...] schůdné, jestliže umožňují bezpečný pohyb chodců, kterým je pohyb přizpůsobený stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům“.

§ 26 odst. 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.“

§ 27 odst. 3: „Vlastník místní komunikace odpovídá s výjimkou případů uvedených v [§ 27] odstavci 4 za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti 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.“

§ 27 odst. 4: „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.“

(Poznámka Ústavního soudu: tato odpovědnost vlastníků nemovitostí za závady na přilehlých – obecních – chodnících byla zrušena zákonem č. 97/2009 Sb. s účinností od 16. 4. 2009.)

§ 27 odst. 6: „Úseky [...] místních komunikací, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje [...] schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, je vlastník povinen označit podle zvláštního předpisu nebo prováděcího předpisu. Vymezení takových úseků [...] místních komunikací stanoví příslušná obec svým nařízením.“



§ 27 odst. 7: „[...] Obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic.“

71. Obecnou úpravu pro náhradu újmy obsahoval v rozhodné době obč. zák. [„starý“ občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů)]:

§ 415: „Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.“ (Poznámka Ústavního soudu: jde o tzv. obecnou prevenční povinnost.)

§ 420 odst. 1: „Každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti.“

§ 420 odst. 3: „Odpovědnosti [dle § 420 odst. 1] se zproští ten, kdo prokáže, že škodu nezavinil“

#### **[4.] Dosavadní judikatura Ústavního soudu**

72. Ústavní soud se doposud výše shrnuté úpravě odpovědnosti za závady ve schůdnosti ve svých nálezech nevěnoval; usnesení Ústavního soudu precedenční závaznost nálezů nemají [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373), body 38–39 a tam citovaná judikatura].

73. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2077/14 ze dne 21. 7. 2015 se Ústavní soud zabýval případem stěžovatelky, která se u obecných soudů domáhala náhrady za úraz, který se jí stal, když uklouzla na namrzlé místní komunikaci (bod 4). V tomto nálezu však Ústavní soud zkoumal rozhodnutí obecných soudů z hlediska práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny (body 17 a 25), a zrušil je kvůli extrémnímu rozporu skutkových zjištění a právních závěrů (body 23 a 25) a kvůli pochybení při rozhodování o nákladech řízení (bod 24).

74. V usneseních sp. zn. Pl. ÚS 11/06 ze dne 3. 1. 2007 a sp. zn. Pl. ÚS 31/06 ze dne 9. 7. 2007 se Ústavní soud věnoval § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení vlastník nemovitosti odpovídá za újmu, jejíž příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém (obecním) chodníku, která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem. Z takto vymezené odpovědnosti podle citovaných usnesení plyne, že vlastníci nemovitostí mají nejen odpovědnost, ale i povinnost chodníky ošetřovat v případě náledí či sněhu a odstraňovat z nich nečistoty. Obce proto v souladu s § 27 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích mohly nařízením stanovit rozsah, způsob a lhůty, v níž byly vlastníci nemovitostí povinni svou povinnost splnit. V usnesení Pl. ÚS 31/06 navíc poukázal Ústavní soud na historickou tradici této povinnosti, přičemž odkázal na úpravu z doby první republiky, konkrétně na § 6 zákona č. 82/1920 Sb., a uvedl, že obdobná povinnost je obvyklá i v okolních zemích. (Ústavní soud připomíná, že právě popsaná právní úprava byla účinná v době úrazu stěžovatele, později však byla zrušena, a to zákonem č. 97/2009 Sb. s účinností od 16. 4. 2009.)

#### **[5.] Dosavadní judikatura Nejvyššího soudu**

75. Ústavní soud dále zkoumal judikaturu Nejvyššího soudu týkající se náhrady újmy, kterou chodec utrpěl na chodníku. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že jedním z úkolů Nejvyššího soudu je sjednocovat judikaturu a že nižší soudy jsou

povinny reflektovat nosné důvody rozhodnutí Nejvyššího soudu. S ohledem na tento zásadní význam judikatury Nejvyššího soudu upravuje zákon i speciální proceduru pro její změnu. Pokud senát Nejvyššího soudu dospěje k právnímu názoru odlišnému od nosných důvodů dřívějšího rozhodnutí, musí věc předložit k rozhodnutí velkému senátu [viz § 20 zákona o soudech a soudcích; obecně k precedenčnímu působení judikatury Nejvyššího soudu viz např. nálezn sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455); nálezn sp. zn. IV. ÚS 451/05 ze dne 17. 7. 2007 (N 112/46 SbNU 69), bod 15; nálezn sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014, bod 16].

76. Podle judikatury Nejvyššího soudu má odpovědnost za závady ve schůdnosti dle § 27 zákona o pozemních komunikacích objektivní charakter (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1713/2008 ze dne 25. 8. 2010; všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na <http://www.nsoud.cz>). Pro vznik této odpovědnosti je podle Nejvyššího soudu podstatné, zda na komunikaci existovala konkrétní závada, jejíž charakter odpovídá pojmu závady ve schůdnosti, a zda právě tato závada byla příčinou, popř. alespoň jednou z hlavních příčin vzniklé škody (usnesení sp. zn. 25 Cdo 2731/2008 ze dne 8. 9. 2010). Nejvyšší soud ve své judikatuře opakovaně uvedl, že závadou ve schůdnosti se 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“ (rozsudek 25 Cdo 1713/2008; obdobně usnesení sp. zn. 25 Cdo 3701/2009 ze dne 20. 12. 2011; rozsudek sp. zn. 25 Cdo 184/2013 ze dne 27. 8. 2014; usnesení sp. zn. 25 Cdo 4126/2014 ze dne 2. 2. 2015). Současně ovšem z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že podstatné je vprvé řadě to, zda chodec mohl změnu schůdnosti předpokládat či předvídat; otázku, zda na takovou změnu mohl chodec i účinně reagovat, totiž Nejvyšší soud v některých případech ani nezkoumal (srov. rozsudek 25 Cdo 1713/2008; usnesení sp. zn. 25 Cdo 2731/2008 ze dne 8. 9. 2010; rozsudek sp. zn. 25 Cdo 2758/2011 ze dne 25. 9. 2012). Nejvyšší soud poukázal i na to, že zákon o pozemních komunikacích (č. 13/1997 Sb.) ani jeho prováděcí předpisy neuvádí na rozdíl od předchozí právní úpravy „ani příkladmo skutečnosti, které [závadu ve schůdnosti] tvoří“. Podle předchozí právní úpravy, konkrétně § 12 odst. 2 vyhlášky č. 35/1984 Sb., bylo takovou skutečností dle Nejvyššího soudu například „ojedinělé místo s náledím vzniklým námrazou“ (viz rozsudek 25 Cdo 1713/2008). Lze tedy uzavřít, že závada ve schůdnosti musí být dle judikatury Nejvyššího soudu pro chodce nepředvídatelná.

77. Nejvyšší soud tak například dovodil, že pokud si chodec všimne, že komunikace je v důsledku „mrzavého počasí“ namrzlá, může tento stav komunikace předvídat. Proto nejde o závadu ve schůdnosti, i když komunikace není ošetřena (rozsudek 25 Cdo 1713/2008, obdobně usnesení 25 Cdo 2731/2008). K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší soud v případě, kdy byl chodník „zasněžený, kluzký a delší dobu neudržovaný“ (rozsudek sp. zn. 25 Cdo 3597/2013 ze dne 29. 1. 2014). Naopak o závadu ve schůdnosti šlo v případě namrzlého přechodu pro chodce, protože námraza „nebyla pouhým okem rozpoznatelná“ a poškozená osoba zjistila, že přechod je namrzlý, až když kvůli tomu upadla (usnesení sp. zn. 25 Cdo 4126/2014 ze dne 2. 2. 2015). Odpovědnost za závady ve schůdnosti tedy dle Nejvyššího soudu nepokrývá všechny situace, v nichž chodci vznikne kvůli stavu komunikace újma.

78. V některých svých rozhodnutích ovšem Nejvyšší soud dospěl k závěru, že chodec se může domoci náhrady újmy podle obecných ustanovení obč. zák., konkrétně na základě odpovědnosti dle § 420 obč. zák. za porušení obecné prevenční povinnosti dle § 415 obč. zák. (viz usnesení 25 Cdo 3701/2009; rozsudek 25 Cdo 3597/2013;

rozsudek sp. zn. 25 Cdo 684/2012 ze dne 30. 7. 2013; obdobně ve vztahu k dřívější právní úpravě rozsudek sp. zn. 25 Cdo 2142/2005 ze dne 27. 9. 2007). Podle těchto rozhodnutí totiž speciální úprava odpovědnosti za závady ve schůdnosti nevylučuje aplikaci obecné úpravy odpovědnosti. Rozsudkem 25 Cdo 3597/2013 Nejvyšší soud zrušil rozhodnutí odvolacího soudu a věc mu vrátil k novému posouzení, protože odvolací soud se nezabýval možnostmi aplikovat obecná ustanovení o odpovědnosti.

79. Nejvyšší soud ovšem vyjádřil ve své judikatuře i odlišný právní názor, podle něhož obecná ustanovení o odpovědnosti dle obč. zák. nelze v těchto případech aplikovat. Podle rozsudku 25 Cdo 1713/2008 totiž speciální právní úprava odpovědnosti v zákoně o pozemních komunikacích vylučuje aplikaci obecných ustanovení o odpovědnosti dle obč. zák. Nejvyšší soud výslovně uvedl v tomto rozhodnutí, že „zákon [...] o pozemních komunikacích [...] je speciálním předpisem ve vztahu k obecnému právnímu předpisu, kterým je občanský zákoník. Nelze [...] vytýkat odvolacímu soudu, že měl nárok posoudit z hlediska odpovědnosti za porušení tzv. obecné prevenční povinnosti podle § 415 obč. zák., neboť jeho aplikace přichází v úvahu tam, kde neexistuje konkrétní právní úprava vztahující se na jednání, jehož protiprávnost se posuzuje“. V tomto případě tak Nejvyšší soud dovolání odmítl a dovolatel se náhrady nedomohl. I když Nejvyšší soud nyní tvrdí, že důvodem jeho rozhodnutí byly konkrétní skutkové okolnosti případu (bod 17 výše) a že aplikaci obecných ustanovení obč. zák. tímto svým rozsudkem nevyloučil, tato argumentace popírá to, co se v rozsudku výslovně uvádí. Závěr, že úprava odpovědnosti za závady ve schůdnosti jako speciální právní úprava vylučuje použití obecných ustanovení o odpovědnosti, je ve skutečnosti nosným důvodem rozsudku 25 Cdo 1713/2008; i s ohledem na tento závěr nebylo rozhodnutí odvolacího soudu zrušeno. Dopad tohoto závěru byl zvýšen tím, že rozsudek 25 Cdo 1713/2008 byl pod č. 140/2011 publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. Praxe totiž takto publikovaným rozhodnutím přiznává vyšší váhu. Výběr rozhodnutí, která budou takto publikována, totiž v souladu s § 24 odst. 2 zákona o soudech a soudcích provádí příslušné kolegium Nejvyššího soudu, které se o tom usnáší nadpoloviční většinou všech svých členů. Nelze zcela přehlížet názor, že tato procedura zvyšuje legitimitu takto publikovaných rozhodnutí. Tento názor vychází z pragmatické úvahy, že pokud se kolegium Nejvyššího soudu usneslo na publikaci rozhodnutí, zvyšuje to šanci na jeho správnost. Na okraj ovšem Ústavní soud podotýká, že precedenční sílu rozhodnutí tento způsob publikace nezvyšuje. Při rozhodování o publikaci rozhodnutí totiž kolegium Nejvyššího soudu nevykonává soudní moc ve smyslu čl. 4 a 90 Ústavy, protože nerozhoduje o právech a povinnostech jednotlivce.

80. Ani v usnesení 25 Cdo 2731/2008, rozsudku 25 Cdo 184/2013, rozsudku sp. zn. 25 Cdo 1535/2011 ze dne 21. 3. 2012 nebo usnesení sp. zn. 25 Cdo 1158/2013 ze dne 17. 12. 2013 se Nejvyšší soud nezabýval otázkou, zda soudy případ posoudily i z hlediska obecných ustanovení o odpovědnosti. Dovolatelé se tak náhrady újmy nedomohli. Přitom rozsudkem 25 Cdo 3597/2013 (viz bod 78 výše) Nejvyšší soud zrušil rozhodnutí odvolacího soudu právě proto, že nárok dovolatele nebyl z hlediska obecných ustanovení o odpovědnosti posouzen.

81. Lze tedy shrnout, že dle Nejvyššího soudu se objektivní odpovědnost za závady ve schůdnosti týká jen nepředvídatelných závad. Ostatní případy lze dle první linie judikatury Nejvyššího soudu posoudit dle obecných ustanovení o odpovědnosti v obč. zák., podle druhé linie judikatury aplikace těchto obecných ustanovení možná není. Zatímco v některých svých rozhodnutích Nejvyšší soud umožnil, aby byl nárok poškozených zkoumán i z hlediska obecné odpovědnosti, v jiných rozhodnutích tuto možnost Nejvyšší soud vyloučil nebo se jí ani nezabýval. Ústavnímu soudu tak nezbyvá

než konstatovat, že judikatura Nejvyššího soudu není jednotná a není dostatečně předvídatelná ani srozumitelná. Nejvyšší soud nedostal své úloze sjednocovat judikaturu, posilovat právní jistotu a důvěru jednotlivců v právo a právní stát a zajišťovat rovnost před zákonem. Ve skutkově obdobných případech dovolatelů, kteří utrpěli kvůli stavu pozemní komunikace újmu, Nejvyšší soud rozhodoval odlišně, aniž by pro změny svých právních názorů předložil legitimní důvody a aniž by k těmto změnám došlo v souladu s § 20 zákona o soudech a soudcích prostřednictvím velkého senátu kolegia (obecně k významu judikatury Nejvyššího soudu a proceduře pro její změnu viz již citovaný nálezn sp. zn. II. ÚS 566/05; srov. obdobně § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Případy osob, které utrpí újmu v důsledku stavu pozemní komunikace, nejsou nijak výjimečné, o čemž vypovídá početná judikatura Nejvyššího soudu. Kvůli nejednotnosti této judikatury jsou však poškození postaveni do situace, kdy není zřejmé ani to, podle jakých předpisů se jejich nárok bude posuzovat.

### **[5.] Ústavně konformní interpretace**

82. Ústavní soud se dále zabýval tím, jaká interpretace relevantní právní úpravy je ústavně konformní.

83. Podle § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích odpovídá za újmu, jejíž příčinou „byla závada ve schůdnosti místní komunikace“ zásadně její vlastník. Výjimečně může za újmu odpovídat i vlastník nemovitosti, k níž přiléhá obecní chodník. Dle § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích vlastník takové nemovitosti odpovídá za újmu, jejíž „příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém chodníku, která vznikla znečištěním, náledím, nebo sněhem“. Vlastník komunikace i vlastník nemovitosti přilehlé k chodníku se mohou své odpovědnosti zprostit, pokud prokáží, že nebylo v mezích jejich možností závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit. Ústavní soud podotýká, že odpovědnost vlastníků nemovitostí za určité závady ve schůdnosti na přilehlých obecních chodnících dle § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích byla s účinností od 16. 4. 2009 zrušena zákonem č. 97/2009 Sb.; od této novelizace nese odpovědnost za újmu způsobenou závadami ve schůdnosti výlučně vlastník komunikace (§ 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 16. 4. 2009). I když projednávaný případ se řídí starší právní úpravou účinnou do 16. 4. 2009, je specifický tím, že hlavní město Praha vlastnilo jak chodník, na němž došlo k úrazu stěžovatele, tak přilehlé nemovitosti. Ve vztahu k tomuto chodníku tak v době úrazu odpovědnost dle § 27 odst. 3 i 4 zákona o pozemních komunikacích dopadala na totožný subjekt, a to na hlavní město Prahu; hlavní město Praha tedy i podle dřívější právní úpravy neslo odpovědnost za újmu způsobenou jakoukoliv závadou ve schůdnosti na tomto chodníku. Jinými slovy, ve vztahu k předmětnému chodníku neslo hlavní město Praha i podle starší právní úpravy odpovědnost ve stejném rozsahu, v jakém podle nyní účinné právní úpravy nese odpovědnost za stav veškerých chodníků (místních komunikací), které se nacházejí na území hlavního města Prahy. Ústavně konformní výklad i vlastní posouzení věci proto Ústavní soud prováděl se zřetelem na tyto zvláštní okolnosti případu.

84. Jazykový výklad relevantních ustanovení nevede k jednoznačným závěrům. Podle § 26 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích jsou místní komunikace „schůdné, jestli umožňují bezpečný pohyb chodců, kterým je pohyb přizpůsobený stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu těchto komunikací a povětrnostním situacím a jejich důsledkům“. Ustanovení § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích za užití totožných výrazů a slovních spojení definuje závadu ve

schůdnosti jako „takov[ou] změn[u] ve schůdnosti pozemní komunikace, kterou nemůže chodec předvídat při pohybu přizpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům“. Pokud se tedy chodec popsaným způsobem přizpůsobí okolnostem, a přesto kvůli stavu komunikace utrpí újmu, znamená to, že místní komunikace neumožňuje bezpečný pohyb chodců (§ 26 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích *a contrario*). Z jazykového hlediska je ovšem sporné, zda se na komunikaci vytvořila i závada ve schůdnosti; ta je totiž (nad rámec § 26 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) definována i jako změna „nepředvídatelná“. Na jednu stranu lze z jazykového hlediska argumentovat, že zákon rozeznává jen dva stavy místních komunikací – schůdné místní komunikace a místní komunikace, na nichž se vyskytla závada ve schůdnosti. Zákon totiž zná stav, kdy je zhoršená nebo přerušená sjízdnost (§ 26 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích), nestanoví však jeho obdobu v podobě „zhoršení nebo přerušení schůdnosti“. Přitom mezi pojmy schůdnost a sjízdnost zákon rozlišuje. Bylo by jistě možné tvrdit, že absence výslovné úpravy je opomenutím, avšak má-li být jazykový výklad konzistentní, nelze jednou slovům zákona přiznat rozhodující sílu a podruhé tvrdit, že volba určitých slov je omyl. Tento výklad vede k závěru, že závada ve schůdnosti se na komunikaci vyskytuje kdykoliv, když komunikace neumožňuje bezpečný pohyb chodců; odpovědnost za závady ve schůdnosti by tak mohla vzniknout vždy, když komunikace není pro chodce bezpečná. Na druhou stranu je možné položit důraz na slovo „předvídat“ obsažené v definici závady ve schůdnosti. Z něj lze dovodit, že zákon rozlišuje tři stavy – schůdné místní komunikace; komunikace, na nichž se vyskytla (nepředvídatelná) závada ve schůdnosti; a „neschůdné“ místní komunikace. Odpovědnost za závady ve schůdnosti by se pak týkala jen nepředvídatelných závad. Oba výklady jsou jazykově možné, z jazykového hlediska mezi nimi nelze rozhodnout.

85. Zákon současně pracuje se spojením „závada ve schůdnosti [...], která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem“ (§ 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích). Z jazykového hlediska opět není jednoznačné, zda tato slova znamenají, že jakékoliv znečištění, náledí nebo sníh tvoří závadu ve schůdnosti, nebo zda takovou závadu tvoří jen „nepředvídatelné“ znečištění, náledí a sníh.

86. Jak ovšem Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě“ [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)].

87. Z hlediska historického výkladu se v judikatuře Nejvyššího soudu (rozsudek 25 Cdo 1713/2008) objevilo upozornění, že právní úprava aktuálního zákona o pozemních komunikacích neobsahuje ani demonstrativní výčet skutečností, které představují závady ve schůdnosti. V předchozí právní úpravě, konkrétně v § 12 prováděcí vyhlášky č. 35/1984 Sb. k zákonu č. 135/1961 Sb., přitom takový výčet obsažen byl (bod 76 výše). Avšak ani pro účely historického výkladu není přijatelné si vypomáhat při interpretaci zákona vyhláškou č. 35/1984 Sb. Jednak šlo jen o vyhlášku, kterou soudy nejsou vázány v případě jejího rozporu se zákonem, jednak šlo o předpis vydaný před rokem 1989 (vyhláška nebyla novelizována). U takových předpisů je třeba být při jakékoliv historické argumentaci mimořádně obezřetný. Jde o předpisy vycházející z režimu, jehož hodnoty nebyly slučitelné s demokratickým právním státem [k formální kontinuitě, ale hodnotové diskontinuitě právního řádu České republiky s komunistickým režimem viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)]. Ústavní soud netvrdí, že Nejvyšší soud ve své judikatuře výslovně používá k odůvodnění svých rozhodnutí úpravu obsaženou v této vyhlášce. Přesto Nejvyšší soud k obsahu této vyhlášky přihlédl (bod 76 výše), a při interpretaci odpovědnosti za závady

ve schůdnosti opakovaně dospěl k závěrům, které obsahu této vyhlášky v podstatě odpovídají [dle § 12 odst. 2 písm. c) této vyhlášky jsou „závadou ve sjízdnosti“ mimo jiné „ojedinělá místa s náledím vzniklým námrazou“, což *a contrario* svědčí pro názor Nejvyššího soudu, že je-li náledím pokryta celá komunikace, o závadu již nejde kvůli předvídatelnosti tohoto stavu].

88. Z historického hlediska je naopak významný výklad odpovědnosti vlastníků přilehlých nemovitostí za závady ve schůdnosti, které na přilehlém chodníku způsobí znečištění, náledí a sníh, dle § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Ústavní soud dospěl k závěru – byť jen ve svých usneseních –, že touto úpravou odpovědnosti je dostatečně vymezena i tomu odpovídající povinnost. Tato povinnost spočívala v odstraňování znečištění, náledí a sněhu, nikoliv v odstraňování „nepředvídatelných závad“ (bod 74 výše). Právě tato povinnost uklízet přilehlé obecní chodníky má dlouhou tradici. Na druhou stranu je pravda, že existence takové povinnosti neznámá, že při každém jejím porušení měl vlastník nemovitosti odpovídat za jakoukoliv újmu, která na chodníku někomu vznikla. (Ústavní soud připomíná, že popsaná odpovědnost vlastníků nemovitostí dle § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích byla zrušena zákonem č. 97/2009 Sb. s účinností od 16. 4. 2009. Tím došlo k přesunu této odpovědnosti a tomu odpovídající povinnosti na vlastníky chodníků – místních komunikací, tedy na obce. Pro projednávaný případ není tato změna významná.)

89. Dále je třeba zabývat se výkladem právní úpravy z hlediska jejího účelu.

90. Právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích sleduje veřejný zájem na existenci a fungování sítě pozemních komunikací, bez čehož si moderní společnost nelze představit. Tento veřejný zájem je natolik zásadní, že může při splnění určitých podmínek vést i k vyvlastnění (například jde-li o pozemky pro stavbu dálnice) nebo omezení vlastnického práva [například v případě účelových komunikací, k tomu viz např. nálezný sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9), bod 28 a násl.]. Aby byl tento veřejný zájem zajištěn, je vlastnictví místních komunikací, silnic a dálnic zákonem vyhrazeno pro obce a kraje (jako veřejnoprávní korporace) a stát (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Jde o jeden z výjimečných případů, kdy zákonodárce využil svého oprávnění v souladu s čl. 11 odst. 2 Listiny stanovit, že určitý majetek „nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob“. Tato úprava ovšem nemá za cíl jakkoliv zlepšit právní postavení obcí, krajů ani státu. Zákonem určené vlastnictví je totiž naopak obecně zatěžuje břemenem spočívajícím v povinnosti pečovat o svěřené pozemní komunikace, a to mimo jiné tak, aby byly tyto komunikace bezpečné pro osoby, které je užívají. To vyplývá jak přímo z povahy veřejného zájmu, který tato úprava sleduje, tak z toho, že vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny). Povinnost vlastníka pečovat o místní komunikace, silnice a dálnice a zajistit, aby tyto komunikace byly pro uživatele bezpečné, je tedy dovoditelná z účelu právní úpravy a čl. 11 odst. 2 a 3 Listiny v případech, kdy ji zákon jinak neupravuje.

91. Skutečnost, že stát takové břemeno ukládá obcím a krajům jako samosprávným korporacím, sama o sobě není rozporná s ústavou proto, že Listina s takovou možností v případě obcí výslovně počítá (již odkazovaný čl. 11 odst. 2 Listiny). Obdobně to platí u krajů (jako „určené právnické osoby“ ve smyslu čl. 11 odst. 2 Listiny), jelikož kraje mají totožnou právní povahu jako obce (jsou územními samosprávnými celky dle čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Vlastnické právo obcí, krajů a státu k místním komunikacím, silnicím a dálnicím tedy vychází z čl. 11 odst. 2 Listiny a vzhledem k tomu má

specifickou povahu, neboť slouží k zajištění veřejného zájmu. Pro obce a kraje s sebou nese především povinnosti.

92. Jednu z výjimek z povinnosti vlastníka pečovat o komunikace stanovil § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích (ve znění účinném do 16. 4. 2009, kdy byla tato úprava zrušena zákonem č. 97/2009 Sb.). Zákon totiž ukládal vlastníkům nemovitostí povinnost udržovat přilehlé obecní chodníky – odstraňovat z nich nečistoty a sníh a ošetřovat je v případě náledí (bod 88 výše). Tato speciální povinnost tedy netížila vlastníky chodníků (obce), ale vlastníky přilehlých nemovitostí. Tato úprava měla zajistit především to, aby chodníky umožňovaly bezpečný pohyb chodců. Současně však tato povinnost vlastníků přilehlých nemovitostí byla zpochybňována jako nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva dle čl. 11 Listiny či jako nucená práce uložená v rozporu s čl. 9 odst. 1 Listiny. Ústavní soud se ovšem v tomto případě nebude touto otázkou zabývat. Jak již bylo řečeno, projednávaný případ se řídí úpravou účinnou před 16. 4. 2009 (před novelizací provedenou zákonem č. 97/2009 Sb.). Je ale specifický tím, že vlastníkem chodníku, na němž došlo k úrazu, i přilehlých nemovitostí byl též subjekt – hlavní město Praha; to se nemůže jako vlastník chodníku zmíněných ústavněprávních námitek dovolávat. V době úrazu stěžovatele tedy hlavní město Praha neslo odpovědnost za veškeré závady ve schůdnosti (dle § 27 odst. 3 i 4 zákona o pozemních komunikacích) na předmětném chodníku a mělo povinnost o tento chodník pečovat v plném rozsahu.

93. Zákon dále umožňuje každému tzv. obecné užívání pozemních komunikací, tedy jejich užívání obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Formálně sice jde o omezení vlastnického práva toho, komu pozemní komunikace patří, neboť ten musí toto obecné užívání strpět; ve skutečnosti je však možnost každého užívat pozemní komunikace cílem, který právní úprava sleduje [k obecnému užívání pozemních komunikací a specifickému charakteru vlastnického práva obcí k pozemním komunikacím srov. nález sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012 (N 8/64 SbNU 77), bod 20 a násl.; nález sp. zn. II. ÚS 2144/14 ze dne 4. 2. 2016, bod 40 a násl.].

94. Právo tak musí řešit i otázku, kdo a za jakých podmínek nahradí uživatelům pozemních komunikací újmu, která jim vznikne kvůli stavu těchto komunikací. Zákonodárce nemá při řešení této otázky volné uvážení. Jde totiž o řešení střetu právní sféry uživatelů a vlastníků pozemních komunikací (případě vlastníků přilehlých nemovitostí, tím se Ústavní soud nyní zabývat nebude z důvodů výše vyložených), které jsou chráněny základními právy a svobodami. V případě, že chodec kvůli stavu komunikace utrpí újmu na zdraví, je v sázce právo na ochranu tělesné a duševní integrity dle čl. 7 odst. 1 Listiny. Na straně vlastníka komunikace jsou povinnosti a odpovědnost zásahem do vlastnického práva dle čl. 11 Listiny. Mezi těmito právy musí být nastolena spravedlivá rovnováha.

95. Podle Ústavního soudu se zákonodárce pokusil tuto spravedlivou rovnováhu nalézt v rámci právní úpravy obsažené v zákoně o pozemních komunikacích. Ten má ostatně mimo jiné upravovat i „práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů“ (§ 1 zákona o pozemních komunikacích).

96. Chodcům zákon ukládá povinnost přizpůsobit se stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu chodníku (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), totéž lze dovodit, pokud jde o povětrnostní situaci a její důsledky (§ 26 odst. 2 a 6 zákona o pozemních komunikacích). Chodci dále mají povinnost obecně usilovat o to, aby jim

újma nevznikla. V zimě či při náledí chodci musí, pokud existuje více cest na totéž místo, volit ošetřenou cestu nebo tu, která se jeví jako nejbezpečnější. Takové situace musí rovněž přizpůsobit například svou obuv. Soudy mohou zkoumat všechny okolnosti případu, aby zjistily, nakolik chodec dostal své povinnosti předejít vzniku újmy.

97. Na druhou stranu je povinností obcí jako vlastníků místních komunikací zajistit, aby chodníky umožňovaly bezpečný pohyb chodců. Soudy musí ve vztahu ke všem okolnostem případu posoudit, nakolik tuto povinnost obec dodržela. Pokud obec svým nařízením vyloučila určitou komunikaci ze zimní údržby a tím překročila zmocnění vyloučit ze zimní údržby jen komunikace s malým komunikačním významem (§ 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, nyní § 26 odst. 5), obecný soud pak musí takovýto exces zhodnotit prizmatem své povinnosti posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem vyplývající z čl. 95 odst. 1 Ústavy. Obdobně to platí u nařízení, kterým obec stanovuje rozsah, způsob a lhůty pro odstraňování závad ve schůdnosti (§ 27 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích, nyní tamtéž), u kterých musí soudy zkoumat, zda obec nepřiměřeně neomezila svou povinnost zajistit, aby chodníky umožňovaly bezpečný pohyb.

98. Pokud chodec či obec svou povinnost poruší, jejich zavinění se předpokládá (srov. § 420 odst. 3 obč. zák., nyní § 2911 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; a § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, stanovující podmínky pro zproštění se odpovědnosti, které spočívají v prokázání toho, že vlastník závadu nemohl odstranit, případně zmírnit či na ni upozornit – tedy že nezavinil újmu, která v důsledku této závady vznikla).

99. Je tedy třeba posoudit, nakolik ke vzniku újmy přispěl sám chodec tím, že nedostal své povinnosti přizpůsobit se okolnostem a předejít vzniku újmy, a nakolik vlastník komunikace porušil svou povinnost umožnit chodcům bezpečný pohyb na chodnicích. V závislosti na tomto posouzení soud rozhodne, zda chodci přízná náhradu újmy, a o případné výši této náhrady. V případě újmy na zdraví je soud povinen respektovat princip plné náhrady této újmy plynoucí z čl. 7 odst. 1 Listiny.

100. Pojem závada ve schůdnosti upravený v § 26 odst. 7 zákona nemá žádný zvláštní obsah nad rámec toho, že má zajistit spravedlivé posouzení věci a rovnováhu mezi právy a povinnostmi vlastníků komunikací (obcí) a jejich uživatelů (chodců) tak, jak to bylo popsáno výše. Posouzení dle výše uvedených principů tak lze provést na základě úpravy odpovědnosti za závadu ve schůdnosti podle zákona o pozemních komunikacích. Aplikace obecných ustanovení o odpovědnosti je v těchto případech nadbytečná.

101. Výše uvedené principy se uplatní i při posuzování odpovědnosti správce komunikace (§ 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích v nyní účinném znění). Je úkolem obcí jako vlastníků komunikací dostatečně zabezpečit činnost svých správců komunikací. Pro účely posouzení, nakolik byla dodržena povinnost zajistit, aby chodník umožňoval bezpečný pohyb chodců, se tudíž správce nesmí dovolávat omezených prostředků či oprávnění přidělených obcí.

**102. Ústavní soud tak dospěl k následujícímu závěru. 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 přizpůsobil 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. O přiznání náhrady a o její výši se rozhodne podle toho, nakolik ke vzniku újmy přispěl sám chodec a naopak nakolik k tomu přispěl vlastník komunikace. Přitom je nutné vycházet z principu úplné náhrady újmy na zdraví, tedy plné náhrady majetkové i nemajetkové újmy, který plyne z čl. 7 odst. 1 Listiny. Tyto své závěry pak musí obecné soudy promítnout do aplikace odpovědnosti za závadu ve schůdnosti, jak ji upravuje § 27 zákona o pozemních komunikacích, v konkrétním případě. Pojem závada ve schůdnosti upravený v § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích nemá nad rámec popsaných kritérií žádný další zvláštní obsah, má pouze zajistit spravedlivou rovnováhu mezi právy a povinnostmi vlastníků a uživatelů pozemních komunikací. Tato speciální právní úprava tak činí aplikaci obecných ustanovení o odpovědnosti podle občanského zákoníku nadbytečnou.

103. Z uvedeného plyne, že ústavně konformní není ani jedna ze dvou linií judikatury Nejvyššího soudu. Podle obou linií judikatury Nejvyššího soudu se odpovědnost za závadu ve schůdnosti týká pouze nepředvídatelných závad. Tento názor Nejvyššího soudu se zakládá na jazykové argumentaci a opírá se o použití slova „předvídat“ v definici závady ve schůdnosti podle § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích. Jen „nepředvídatelná změna“ schůdnosti tak zakládá podle Nejvyššího soudu zmíněnou odpovědnost. Nejvyšší soud ovšem nevysvětlil, proč by měl být na slovo „předvídat“ tento důraz kladen; je možné klást důraz na jiná slova a dojít k opačnému výkladu (viz body 87 a 88 výše). Žádné materiální zdůvodnění tohoto přístupu Nejvyšší soud nenabízí. Je pravda, že pokud je chodník namrzlý či pokrytý sněhem, chodec může předvídat riziko pádu i úrazu a obecně může předvídat i tento stav. Proto je chodec povinen se takovému stavu přizpůsobit a snažit se svému úrazu předejít. I pokud to chodec učiní, může ovšem uklouznout a utrpět újmu, protože stav komunikace mu nezajišťoval bezpečný pohyb. Názor Nejvyššího soudu, že v takovéto situaci nemá chodec náhradu újmy obdržet dle zákona o pozemních komunikacích, se sice opírá o použití slova „předvídat“ v definici závady ve schůdnosti, jinak ale nesleduje žádný legitimní cíl a nemá racionální zdůvodnění. Rovněž názor Nejvyššího soudu, že odpovědnost za závady ve schůdnosti má objektivní charakter a vznikne tehdy, pokud chodec prokáže, že hlavní příčinou újmy byla závada ve schůdnosti, se opírá pouze o jazykový výklad dotčených ustanovení – dle § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích „vlastník [...] odpovídá za škody [...] jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti“. Ani tento názor ovšem nereflektuje spravedlivou rovnováhu mezi právy a povinnostmi dotčených osob. Není důvod k tomu, aby obec objektivně odpovídala za veškerou újmu, jejíž hlavní příčinou byla závada ve schůdnosti. Naopak je třeba zabývat se vždy otázkou možného spoluzavinění chodce.

104. Dopady ústavně nekonformního závěru Nejvyššího soudu, že odpovědnost za závady ve schůdnosti se týká jen nepředvídatelných závad, zmírňuje první linie judikatury Nejvyššího soudu tím, že umožňuje použití obecných ustanovení o odpovědnosti. Podle této linie judikatury je třeba zkoumat, zda stav komunikace nevznikl tím, že její vlastník porušil svou právní povinnost. Chodci se tak mohou domoci náhrady za stav, který sice není „nepředvídatelný“, ale přesto je důsledkem protiprávního jednání či opomenutí vlastníka komunikace. Podle druhé linie judikatury Nejvyššího soudu ovšem není aplikace obecných ustanovení o odpovědnosti možná. Tento výklad nabádá vlastníky komunikací, aby neprováděli zimní údržbu či úklid komunikací. V takové situaci totiž bude stav komunikace „předvídatelný“ a vlastníkově komunikace nebude hrozit ani odpovědnost za nepředvídatelné závady ve schůdnosti,

ani obecná odpovědnost (kterou dle této linie judikatury vůbec nelze aplikovat). Porušování práva má tedy podle tohoto výkladu paradoxně za následek zlepšení právního postavení vlastníka komunikace, jak upozorňuje i stěžovatel. Žádný z výkladů Nejvyššího soudu tak není ústavně konformní.

105. Ústavní soud se zároveň zabýval i tím, že po novelizaci provedené zákonem č. 97/2009 Sb. mají obce s účinností od 16. 4. 2009 povinnost zajišťovat na chodnicích úklid a zimní údržbu, které do této doby tížila vlastníky přilehlých nemovitostí. Touto úpravou se Ústavní soud zabýval proto, že kvůli specifickým okolnostem projednávaného případu neslo hlavní město Praha již před touto novelizací uvedenou povinnost ve vztahu k chodníku, na němž došlo k úrazu. Hlavní město Praha totiž bylo současně vlastníkem přilehlých nemovitostí.

106. I za současného stavu mohou obce svým nařízením stanovit, na kterých místních komunikacích či jejich částech nebudou s ohledem na jejich malý komunikační význam odstraňovat sníh a náledí (§ 27 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích v účinném znění), a stanovit rozsah, způsob a lhůty pro odstraňování závad ve schůdnosti (§ 27 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích v účinném znění). Těchto zmocňovacích ustanovení ovšem obce nesmí zneužívat a vyhýbat se tak zákonem stanovené odpovědnosti – v takovém případě by soudy při rozhodování případných sporů nebyly nařízením obce vázány. Povinnost zajišťovat zimní údržbu na všech místních komunikacích s výjimkou těch, které mají malý komunikační význam a byly předepsaným způsobem vyloučeny ze zimní údržby, klade na obce značné nároky. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 97/2009 Sb., který tuto povinnost na obce přenesl, nejsou „[d]opady [této změny] na rozpočty obcí [...] specifikovatelné, neboť budou záviset na rozhodnutí jednotlivých zastupitelstev o pojištění proti škodám, přičemž většina obcí i krajů je proti škodě způsobené třetím osobám pojištěna“. Důvodová zpráva se tedy nezabývá náklady obcí na zajišťování zimní údržby, ale jen náklady na odškodnění těch, kteří v důsledku nedostatečné údržby místních komunikací utrpí úraz.

107. Nová právní úprava má tedy zajistit především to, aby se poškozené osoby domohly náhrady. Ačkoliv tedy může být povinnost zimní údržby komunikací uložené 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 stanovené zákonem na základě čl. 11 odst. 2 Listiny, 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 od účinnosti novelizace provedené zákonem č. 97/2009 Sb. 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.**

#### **[6.] Aplikace na projednávaný případ**

108. Ve světle výše uvedených principů a závěrů Ústavní soud posoudil projednávaný případ.

109. Ústavní soud konstatuje, že v projednávaném případě stěžovatel v důsledku pádu na neošetřeném zledovatělém chodníku utrpěl zranění pravé dolní končetiny, jehož následky u něj do dnešního dne přetrvávají (bod 5 výše). Došlo tehdy k zásahu do

zdraví stěžovatele, které je jako součást tělesné integrity chráněno čl. 7 odst. 1 Listiny. Za tento zásah do svého zdraví stěžovatel neobdržel žádnou náhradu.

110. Nejprve je třeba zabývat se otázkou, nakolik stěžovatel dodržel povinnost předejít vzniku újmy. Ze skutkových zjištění obecných soudů plyne, že stěžovatel se choval tak, aby svému úrazu předešel. Stěžovatel totiž z více možných cest zvolil tu, která se jevila jako nejbezpečnější, tempo chůze přizpůsobil okolnostem a měl i vhodnou obuv (body 5 a 12 výše). Stěžovatel tedy nijak nepřispěl k tomu, že mu vznikla újma.

111. Dále je nutné zkoumat, nakolik vlastník komunikace či její správce dodrželi povinnost zajistit, aby chodník umožňoval bezpečný pohyb chodců. Dle skutkových zjištění obecných soudů byl chodník v místě a době úrazu zledovatělý a nebyl nijak ošetřen. Podle obecných soudů vlastník komunikace ani její správce neprováděli zimní údržbu tohoto chodníku (body 5 a 12 výše). Tyto skutečnosti nasvědčují tomu, že vlastník komunikace či její správce svou povinnost porušili a za vzniklou újmu odpovídají. Přesto se městský soud ani Nejvyšší soud odpovídajícím způsobem nevypořádali s otázkou, zda vlastník komunikace či její správce neporušili svou povinnost.

112. Závěr městského soudu a Nejvyššího soudu, že chodník byl ze zimní údržby vyloučen pražskou obecně závaznou vyhláškou č. 35/1999, a že tedy hlavní město Praha jako vlastník komunikace vůbec nemělo povinnost na chodníku zimní údržbu provádět, tedy bez dalšího neobstojí. Jak totiž bylo uvedeno v části A výše, tento závěr učinil městský soud a Nejvyšší soud na základě postupu, který odporuje čl. 36 odst. 1 Listiny. Touto otázkou se proto budou obecné soudy zabývat znovu poté, co umožní stěžovateli se k ní vyjádřit.

113. Dále městský soud uvedl, že odpovědnost za závady ve schůdnosti dle § 27 zákona o pozemních komunikacích se týká jen nepředvídatelných závad. Protože žádná nepředvídatelná závada se na chodníku nevyskytovala, nemohla vzniknout ani odpovědnost za závadu ve schůdnosti. Jak již Ústavní soud uvedl, tento právní názor není ústavně konformní (body 102 a 103 výše).

114. Současně městský soud odmítl i aplikaci obecných ustanovení o odpovědnosti. Aplikace těchto ustanovení je totiž podle městského soudu vyloučena speciální úpravou odpovědnosti za závady ve schůdnosti (bod 13 výše). Městský soud tedy nezmínil dopady ústavně nekonformního závěru, že odpovědnost za závady ve schůdnosti se týká jen nepředvídatelných závad. Otázkou, zda vlastník chodníku či správce této komunikace neporušili povinnost zajistit, aby chodník umožňoval bezpečný pohyb chodců, se městský soud nezabýval.

115. Ve svém vyjádření městský soud namítá, že ve skutečnosti nárok stěžovatele z hlediska obecných ustanovení obč. zák. posoudil. Městský soud uvádí, že stěžovateli nepřiznal náhradu újmy, protože „na vlastníkovu komunikace nebylo možno v dané situaci spravedlivě požadovat, aby v ranních hodinách, kdy se úraz stal, byla na komunikaci třetí třídy odstraněna námraza, která se během noci vytvořila poklesem teploty pod bod mrazu“. V napadeném rozsudku městského soudu se však nenachází žádná pasáž, která by odpovídala citovanému vyjádření. Tato námitka nemá oporu ve skutkových zjištěních ani v tvrzeních účastníků civilního řízení. V projednávaném případě se totiž obecné soudy nezabývaly tím, kdy námraza na chodníku vznikla. Závěr, že k tomu došlo „během noci [...] poklesem teploty pod bod mrazu“ by tudíž neměl žádnou oporu v provedeném dokazování, i kdyby v rozsudku městského soudu obsažen

byl. Obecné soudy naopak vycházely z toho, že chodník, na němž došlo k úrazu, nebyl delší dobu ošetřován, městský soud dokonce zdůraznil, že v době stěžovatelova úrazu byla prodloužena výstraha před mrazem. Námitka městského soudu je tedy pouze spekulací.

116. Ústavní soud tak konstatuje, že městský soud se nezabýval otázkou, nakolik vlastník komunikace či její správce dodrželi svou povinnost zajistit, aby chodník umožňoval bezpečný pohyb chodců. Ačkoliv stěžovatel mohl utrpět újmu na zdraví kvůli tomu, že vlastník komunikace či její správce porušili svou právní povinnost, městský soud paušálně vyloučil jejich odpovědnost ústavně nekonformním výkladem právních předpisů, a tak upřel stěžovateli možnost domoci se náhrady za újmu na zdraví. Městský soud tudíž svým postupem porušil právo stěžovatele na ochranu tělesné a duševní integrity dle čl. 7 odst. 1 Listiny, jehož součástí je princip úplné náhrady újmy na zdraví. V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem Ústavního soudu vyjádřeným v tomto nálezu. Nárok stěžovatele proto posoudí podle kritérií, které Ústavní soud shrnul v bodě 102, a promítne je do aplikace odpovědnosti za závady ve schůdnosti dle § 27 zákona o pozemních komunikacích.

117. Nejvyšší soud ve svém napadeném rozhodnutí vycházel z ústavně nekonformního závěru, že odpovědnost za závady ve schůdnosti se týká jen nepředvídatelných závad. Dále ve svém rozhodnutí uvedl, že dle jeho judikatury speciální právní úprava odpovědnosti za závady ve schůdnosti nevylučuje aplikaci obecných ustanovení o odpovědnosti, včetně odpovědnosti za porušení obecné prevenční povinnosti dle § 415 obč. zák. Případ stěžovatele však Nejvyšší soud podle těchto obecných ustanovení neposoudil, a navíc uvedl, že rozhodnutí městského soudu je s touto rozhodovací praxí v souladu, i když ani městský soud se nezabýval aplikací obecných ustanovení o odpovědnosti. Ústavní soud se ztotožňuje s námitkou stěžovatele, že Nejvyšší soud neodůvodnil své rozhodnutí racionálním a logickým způsobem. Protože ani Nejvyšší soud případ neposoudil z hlediska obecných ustanovení o odpovědnosti, nijak nezmírnil dopad svého ústavně nekonformního výkladu odpovědnosti za závady ve schůdnosti. Nejvyšší soud tak stěžovateli neústavně upřel možnost domoci se náhrady za újmu na zdraví, nedostál své povinnosti poskytovat základním právům ochranu dle čl. 4 Ústavy a porušil čl. 7 odst. 1 Listiny.

118. Ústavní soud dal ve své judikatuře opakovaně najevo, že pokud jednatel dodrží postup stanovený pro uplatnění určitého právního prostředku a soud přesto odmítne ve věci rozhodnout, „dochází k porušení práva na soudní ochranu, k ústavně nepřijatelnému odepření spravedlnosti – denegationi iustitiae“, což platí i pro rozhodování Nejvyššího soudu [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 354/15 ze dne 19. 11. 2015, bod 12 a násl. a tam odkazovaná judikatura]. V projednávaném případě stěžovatel ve svém dovolání popsal nejednotnost rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a poukázal na to, že městský soud se ze dvou linií judikatury Nejvyššího soudu řídil tou, která byla pro stěžovatele méně příznivá. Ačkoliv podmínky pro zásah Nejvyššího soudu byly splněny, Nejvyšší soud se s argumentací stěžovatele nevypořádal a odmítl jeho dovolání. Kromě čl. 7 odst. 1 Listiny tak Nejvyšší soud současně porušil základní právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a dopustil se odepření spravedlnosti.

### **C. Náhrada nákladů za zastoupení advokátem**

119. Stěžovatel namítá, že městský soud pochybil i tím, že přiznal hlavnímu městu Praha a Technické správě komunikací hl. m. Praha náhradu nákladů řízení

vynaložených na zastoupení advokátem. Stěžovatel s odkazem na judikaturu Ústavního soudu uvádí, že statutární města jsou dostatečně zabezpečena k tomu, aby hájila své zájmy bez pomoci advokátů, a totéž dle stěžovatele platí i v případě Technické správy komunikací hl. m. Prahy jako příspěvkové organizace zřízené hlavním městem Praha. Hlavní město Praha se nechalo advokátem zastoupit i v dovolacím řízení. Nejvyšší soud přiznal hlavnímu městu Praze náhradu těchto nákladů. Toto rozhodnutí Nejvyšší soud s odkazem na § 243f odst. 3 větu druhou o. s. ř. neodůvodnil.

120. Ústavní soud se ve své judikatuře opakovaně zabýval otázkou, kdy lze náklady na zastoupení advokátem pokládat za „potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva“ ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř. Při posuzování otázky, zda lze náklady na zastoupení advokátem považovat za účelně vynaložené, musí soudy vzít v úvahu i to, kdo se advokátem nechal v řízení zastoupit (personální kritérium). Pokud jde o stát, Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že „tam, kde je stát k hájení svých zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami, není důvod, aby výkon svých práv a povinností z této oblasti přenášel na soukromý subjekt (advokáta); pokud tak však stát učiní, není důvod uznat takto vzniklé náklady řízení jako náklady účelně vynaložené“ [nález sp. zn. II. ÚS 3855/14 ze dne 1. 9. 2015, bod 10; shodně nález sp. zn. I. ÚS 2929/07 ze dne 9. 10. 2008 (N 167/51 SbNU 65), nález sp. zn. IV. ÚS 1087/09 ze dne 24. 11. 2009 (N 243/55 SbNU 349)]. Zastoupení státu advokátem lze akceptovat jen za zcela výjimečných okolností [nález sp. zn. I. ÚS 3768/14 ze dne 6. 2. 2015, bod 16]. Obdobné závěry pak Ústavní soud vztáhl i na některé další subjekty mimo stát, které jsou veřejnými institucemi, hospodaří s veřejnými prostředky apod., jako je Česká televize [nález sp. zn. I. ÚS 3344/12 ze dne 24. 7. 2013 (N 129/70 SbNU 193); nález sp. zn. II. ÚS 1333/14 ze dne 18. 2. 2015, bod 12] či Všeobecná zdravotní pojišťovna (nález sp. zn. IV. ÚS 474/13 ze dne 16. 12. 2014, body 30–31) nebo fakultní nemocnice [nález sp. zn. I. ÚS 195/11 ze dne 15. 12. 2011 (N 215/63 SbNU 473)]. Tyto závěry dopadají i na statutární města, protože u nich „lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy [...], aniž by musela využívat právní pomoci advokátů. Nebude-li jimi v příslušném řízení prokázán opak, nejsou náklady na zastoupení advokátem nákladem účelně vynaloženým“ [nález sp. zn. III. ÚS 2984/09 ze dne 23. 11. 2010 (N 232/59 SbNU 365), bod 25; shodně nález sp. zn. II. ÚS 376/12 ze dne 14. 3. 2013 (N 45/68 SbNU 449)]. Pokud obecné soudy dospějí k závěru, že zastoupení advokátem je s ohledem na okolnosti případu namíste a náklady s tím spojené je třeba výjimečně považovat za účelně vynaložené, musí toto své rozhodnutí řádně zdůvodnit a uvést, v čem spatřují specifické okolnosti případu [nález sp. zn. II. ÚS 3246/09 ze dne 6. 5. 2010 (N 104/57 SbNU 357); nález sp. zn. I. ÚS 2310/13 ze dne 13. 3. 2014 (N 35/72 SbNU 401), bod 23]. Tyto závěry platí obecněji pro všechny subjekty navázané na veřejné rozpočty. Soudy se musí zabývat tím, zda je takový subjekt dostatečně personálně a materiálně vybaven k tomu, aby hájil své zájmy sám, bez pomoci advokáta. Pokud ano, nelze náklady na zastoupení advokátem považovat za účelně vynaložené, není-li – ve výjimečných případech – prokázán opak. Ústavní soud opakuje, že nebude tolerovat postupy, při nichž „se prostřednictvím placených právních služeb přesouvají veřejné prostředky do rukou soukromých subjektů, a [při kterých] dochází [...] k neúměrnému navyšování nákladů řízení“ (nález sp. zn. II. ÚS 3855/14, již citovaný, bod 11). Pokud obecné soudy nereflktují výše uvedené principy ve svém rozhodování o nákladech řízení, porušují základní právo dotčeného účastníka řízení na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

121. Výše uvedené principy platí i pro řízení před Nejvyšším soudem [k precedenčnímu působení nosných důvodů nálezů Ústavního soudu viz např. nález

sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), bod 60 a násl.]. Ústavní soud nenachází žádný důvod, pro který by se tato judikatura na Nejvyšší soud vztahovat neměla. Ostatně i zákon vychází z toho, že v dovolacím řízení nemusí být stát, obec, kraj ani žádná právnická osoba zastoupena advokátem; postačuje zastoupení osobou s právnickým vzděláním [§ 241 odst. 2 písm. b) o. s. ř.]. I když dle § 243f odst. 3 o. s. ř. „nemusí být rozhodnutí o náhradě nákladů dovolacího řízení odůvodněno“, bylo-li dovolání odmítnuto nebo bylo-li dovolací řízení zastaveno, toto ustanovení nijak nebrání tomu, aby byl výrok o náhradě nákladů dovolacího řízení odůvodněn v případech, kdy si to vyžaduje judikatura Ústavního soudu. **Pokud se tedy v dovolacím řízení nechá advokátem zastoupit subjekt, u nějž podle judikatury Ústavního soudu zpravidla nelze považovat náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené, může mu Nejvyšší soud přiznat náhradu těchto nákladů jen ve výjimečných případech. Své rozhodnutí musí řádně zdůvodnit a vysvětlit, v čem spatřuje specifické okolnosti případu.**

122. Výše shrnuté obecné principy již Ústavní soud aplikoval i na spor, v němž šlo o náhradu újmy za úraz, k němuž došlo na pozemní komunikaci statutárního města. Ústavní soud dospěl k závěru, že „v případě náhrady škody za úraz nastalý na komunikacích statutárního města nejde o událost natolik výjimečnou, že by i právník, jenž se na tuto oblast nespécializuje, nebyl schopen zastupovat žalované statutární město před soudem [...] Proto, nebude-li v konkrétním případě prokázán opak, nejsou náklady statutárního města na zastoupení advokátem náklady účelně vynaloženými“ [nález sp. zn. II. ÚS 2077/14 ze dne 21. 7. 2015, bod 24]. Ústavní soud nemá důvod se od tohoto právního názoru odchylovat. Statutární města disponují dostatečným materiálním a personálním vybavením k tomu, aby mohla hájit svá práva a zájmy v tomto typu sporů i bez pomoci advokátů. Tento závěr je třeba vztáhnout i na správce komunikace pověřeného nebo zřízeného statutárním městem. Správce je navázán na rozpočet statutárního města a z povahy své činnosti musí být připraven na to, že může být žalován o náhradu újmy vzniklé na pozemní komunikaci, kterou spravuje. Je věcí statutárního města, aby správce svých komunikací dostatečně materiálně a personálně vybavilo. Tím, že převede výkon správy komunikace na třetí osobu, však nemůže statutární město získat přístup k náhradě nákladů na zastoupení advokátem, na níž by jinak nemělo nárok. Ústavní soud podotýká, že tyto principy nedopadají jen na statutární města. U jiných obcí je třeba zkoumat, zda jsou dostatečně personálně a materiálně vybaveny k tomu, aby hájily své zájmy samy. Pokud obecný soud v případě konkrétní obce dospěje k závěru, že tomu tak je, náklady této obce či jejího správce komunikace na zastoupení advokátem nejsou účelně vynaloženými, neprokáže-li se opak.

123. Ústavní soud tedy konstatuje, že **náklady, které statutární město nebo správce komunikace vynaloží na zastoupení advokátem ve sporu o náhradu újmy vzniklé úrazem na pozemní komunikaci, nejsou účelně vynaloženými, pokud není prokázán opak. Statutárnímu městu ani správci komunikace proto zpravidla nelze přiznat náhradu nákladů vynaložených na zastoupení advokátem v takovém sporu, což platí i pro řízení před Nejvyšším soudem.**

124. V projednávaném případě městský soud přiznal hlavnímu městu Praha náhradu nákladů vynaložených na zastoupení advokátem ve sporu o náhradu újmy za úraz, k němuž došlo na pozemní komunikaci ve vlastnictví hlavního města Prahy. Městský soud toto rozhodnutí odůvodnil tím, že se nejedná o agendu, kterou by se hlavní město Praha běžně zabývalo, a že každý má dle čl. 37 odst. 2 Listiny právo na právní pomoc v řízení před soudy. Toto zdůvodnění Ústavní soud nemůže pokládat za dostatečné. U

hlavního města Prahy lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení k tomu, aby bylo schopno hájit své zájmy v soudním řízení bez pomoci advokáta. Toho si hlavní město Praha zvolit může, musí ovšem počítat s tím, že náklady na toto zastoupení obecně nelze pokládat za účelně vynaložené. To platí i v řízení o náhradě újmy způsobené úrazem na pozemní komunikaci. Hlavní město Praha neprokázalo, že by v projednávaném případě byly náklady na zastoupení advokátem účelně vynaložené, a městský soud nepoukázal na žádné specifické okolnosti, které by pro tento závěr svědčily. Proto městský soud pochybil, pokud hlavnímu městu Praha náhradu nákladů vynaložených na zastoupení advokátem přiznal, a porušil tím právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

125. Městský soud dále přiznal náhradu nákladů za zastoupení advokátem i Technické správě komunikací hl. m. Prahy, která byla žalována jako správce komunikace, na níž stěžovatel utrpěl úraz. Ve sporu o náhradu újmy za úraz, k němuž došlo na pozemní komunikaci, platí z hlediska náhrady nákladů na zastoupení advokátem pro správce komunikace totéž, co pro příslušnou obec, daném případě tedy pro hlavní město Prahu. Technická správa komunikací hl. m. Prahy neprokázala, že by náklady na zastoupení advokátem byly účelně vynaložené, a městský soud nepoukázal na žádné specifické okolnosti, které by pro tento závěr svědčily. Městský soud proto pochybil, pokud jí náhradu těchto nákladů přiznal, a i tímto rozhodnutím porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Městský soud bude v dalším řízení vázán právními názory Ústavního soudu vyjádřenými v tomto nálezu. Je povinen se jimi řídit rovněž při posuzování toho, že i obvodní soud přiznal Technické správě komunikací hl. m. Prahy náhradu nákladů vynaložených na zastoupení advokátem.

126. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí přiznal náhradu nákladů dovolacího řízení hlavnímu městu Praha, které se nechalo zastoupit advokátem, aniž by toto své rozhodnutí odůvodnil. Jak bylo uvedeno výše, i na řízení před Nejvyšším soudem dopadají principy vyslovené v judikatuře Ústavního soudu. Nejvyšší soud nezkoumal, zda byly náklady hlavního města Prahy na zastoupení advokátem účelně vynaložené, a nepoukázal v odůvodnění svého rozhodnutí na nic, co by pro tento závěr svědčilo. Tím, že za této situace přiznal hlavnímu městu Praha náhradu nákladů dovolacího řízení, Nejvyšší soud porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

#### **D. Závěry**

127. Z výše uvedených důvodů tak bylo napadeným rozsudkem městského soudu a napadeným usnesením Nejvyššího soudu porušeno právo stěžovatele na ochranu tělesné a duševní integrity podle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu obě napadená rozhodnutí zrušil.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 12. dubna 2016

David Uhlíř  
předseda senátu

**Právní věty:**

- 1) Účastníkům řízení by mělo být zřejmé, které otázky jsou pro řešení věci relevantní, ať už jde o otázky skutkové, nebo právní; je třeba jim umožnit, aby se ke všem těmto otázkám mohli vyjádřit a aby mohli účinně uplatnit své argumenty. Je proto nezbytné, aby soud účastníky řízení poučil, pokud hodlá vycházet z jiné právní úpravy či z jiných skutkových zjištění, než mohou účastníci řízení předvídat vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení. Opačný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje spravedlivý proces.
- 2) Zásahy do zdraví člověka (jako například způsobení zranění nesplněním právní povinnosti) je třeba jako zásahy do tělesné a duševní integrity člověka přezkoumávat podle čl. 7 odst. 1 Listiny. Pouze pokud se jedinec domáhá toho, aby stát přijal určitá pozitivní opatření k ochraně jeho zdraví (zpravidla ve smyslu léčebných či preventivních opatření), která neplynou z čl. 7 odst. 1 Listiny či čl. 8 Úmluvy, je namístě přezkum z hlediska práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny.
- 3) 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 přizpůsobil 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. O přiznání náhrady a o její výši se rozhodne podle toho, nakolik ke vzniku újmy přispěl sám chodec a naopak nakolik k tomu přispěl vlastník komunikace. Přitom je nutné vycházet z principu úplné náhrady újmy na zdraví, tedy plné náhrady majetkové i nemajetkové újmy, který plyne z čl. 7 odst. 1 Listiny. Tyto své závěry pak musí obecné soudy promítnout do aplikace odpovědnosti za závadu ve schůdnosti, jak ji upravuje § 27 zákona o pozemních komunikacích, v konkrétním případě. Pojem závada ve schůdnosti upravený v § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích nemá nad rámec popsaných kritérií žádný další zvláštní obsah, má pouze zajistit spravedlivou rovnováhu mezi právy a povinnostmi vlastníků a uživatelů pozemních komunikací. Tato speciální právní úprava tak činí aplikaci obecných ustanovení o odpovědnosti podle občanského zákoníku nadbytečnou.
- 4) I když povinnost obcí od účinnosti novelizace provedené zákonem č. 97/2009 Sb. 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.
- 5) Pokud se v dovolacím řízení nechá advokátem zastoupit subjekt, u nějž podle judikatury Ústavního soudu zpravidla nelze považovat náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené, může mu Nejvyšší soud přiznat náhradu těchto nákladů jen ve výjimečných případech. Svě



**rozhodnutí musí řádně zdůvodnit a vysvětlit, v čem spatřuje specifické okolnosti případu.**

- 6) Náklady, které statutární město nebo správce komunikace vynaloží na zastoupení advokátem ve sporu o náhradu újmy vzniklé úrazem na pozemní komunikaci, nejsou účelně vynaloženými, pokud není prokázán opak. Statutárnímu městu ani správci komunikace proto zpravidla nelze přiznat náhradu nákladů vynaložených na zastoupení advokátem v takovém sporu, což platí i pro řízení před Nejvyšším soudem.**