



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobkyně: I. P.
bytem

proti

žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
se sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. JMK 115167/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. JMK 115167/2021, a rozhodnutí Městského úřadu Znojmo ze dne 14. 6. 2021, č. j. MUZN 95709/2021/Au, *se ruší* a věc *se vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný *je povinen* zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3.330 Kč do 30 (třiceti) dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Žalobkyně dostala pokutu za to, že stála na chodníku. Podle jejího názoru ovšem plocha, na které stála, nebyla chodníkem. Právě na tuto otázku, resp. na to, zda správní orgány prokázaly, že jde o chodník, se krajský soud musel zaměřit.

II. Relevantní skutkové okolnosti a průběh přestupkového řízení

2. Nejistěný řidič zaparkoval v noci z 9. na 10. 10. 2020 vůz žalobkyně na Vildomcově ulici ve Znojmě. Zhruba půl hodiny po půlnoci se na místě objevila hlídka městské policie. Vozidlo žalobkyně podle ní stálo na chodníku. Strážníci proto pojali podezření, že jeho řidič porušil § 53 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích („zákon o silničním provozu“), podle kterého „[j]iní účastníci provozu (...) než chodci nesmějí chodníku nebo stezky pro chodce užívat, pokud není v tomto zákoně stanoveno jinak.“ Nafotili ve tmě šest fotografií (viz bod 3 níže) a oznámili Městskému úřadu Znojmo („městský úřad“) podezření ze spáchání přestupku. Skutečného řidiče se nepodařilo zjistit. Věc podezření z přestupku řidiče proto městský úřad odložil.
3. Dne 7. 4. 2021 ale vydáním příkazu zahájil řízení o přestupku žalobkyně coby provozovatelky vozidla, která nezajistila, aby jeho řidič dodržoval předpisy. Žalobkyně podala odpor. Nesouhlasila, že by daná plocha – z jedné strany ohraničená chodníkem, z protilehlé vozovkou a ze dvou bočních stran parkovišti – byla chodníkem. Není tam dopravní značení, ze kterého by to plynulo. Hlavním je účel plochy. Chodci jdoucí po stávajícím chodníku by nevybočovali, aby se na něj po pár metrech vrátili. Jednalo by se o chodník o šířce 5,3 metrů a délce 4,2 metrů, vedoucí odnikud nikam.



(na fotkách v levém sloupci je vozidlo žalobkyně na horní fotce vlevo, na prostřední fotce vpravo a na spodní je jen vozidlo žalobkyně; na fotkách v pravém sloupci je na horní fotce

upozornění městské policie na přestupek, na prostřední fotce je vozidlo žalobkyně vpravo a na spodní fotce vlevo)

4. Městský úřad se obrátil na svůj odbor investic a technických služeb. Požádal ho o informaci, (a) zda se na daném místě skutečně jedná o chodník, (b) popřípadě zda a kdy došlo ke změně tohoto místa za účelem vybudování parkovacího místa, a (c) zdali bylo následně toto místo osazeno vodorovným nebo svislým dopravním značením. Odbor investic a technických služeb ve svém vyjádření ze dne 7. 5. 2021 („vyjádření odboru“) „jako správce pozemních komunikací sděluje, že do 22. 3. 2021 předmětné místo bylo evidováno jako chodník, jelikož při výstupu na vozovky (sic!) byl tento chodník olemován dlažbou pro nevidomé (v šířce 40 cm) jako místo pro přecházení. Dne 23. 3. 2021 došlo k odstranění této dlažby a byla nahrazena klasickou zámkovou dlažbou. S touto úpravou vznikla nová parkovací místa na ulici Vildomcova ve Znojmě. V nejbližší době na parkovišti bude obnoveno stávající vodorovné dopravní značení V10b „stání kolmé“ včetně nových parkovacích míst.“
5. Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí žalobkyně namítala, že evidence plochy jako chodníku v dokumentaci města nestačí coby podklad pro tvrzení, že se jedná o chodník v souladu se zákonem. Odkazovala na judikaturu správních soudů a § 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích („zákon o pozemních komunikacích“), podle kterého „[o] zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace a jejich tříd rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.“ Rozhoduje se o tom ve správním řízení podle správního řádu. Dodávala, že podle katastru nemovitostí je celý dotčený pozemek (tedy trávník, chodníky i parkoviště) zapsaný jako ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha. Příslušný správní orgán tedy dané místo neurčil jako místní komunikaci, kterou může být i chodník. Podle správních soudů nehraje roli stavebně technické uspořádání, ale účel komunikace. Smyslem chodníku je, aby se po něm chodilo. Plynule a bezpečně. To v podélném směru zajišťuje stávající chodník.
6. Žalobkyně dodávala, že i vyjádření odboru podporuje její argumentaci. Nová parkovací místa dokládají, že toto místo nesloužilo k chůzi. Město si uvědomilo své pochybení a „legalizovalo“ faktický stav. Naznalo, že chodcům tam kvůli parkujícím vozidlům nebezpečí nehrozí. Situace se v ulici nezměnila. Pokud vozidla nepředstavují nebezpečí nyní, nepředstavovala ho ani tehdy. Vozidla parkující na daném místě se v ničem neliší od jiných vozidel parkujících v celé ulici. Fotografie pořízené v noci na místě nejsou podle žalobkyně příliš průkazné, proto doložila snímky dostupné z mapy na internetu, aby lépe ozřejmily popisovanou situaci.

Městský úřad nicméně shledal vinu žalobkyně rozhodnutím ze dne 14. 6. 2021, č. j MUZN 95709/2021/Au („rozhodnutí městského úřadu“). Nezajistila podle něj, aby řidič jejího vozidla dodržoval povinnosti a pravidla silničního provozu, pokud stál neoprávněně s vozidlem na chodníku. Neoprávněné stání dovodil z oznámení přestupku, ze kterého je podle něj zřejmé. K námitkám žalobkyně uvedl, že předmětný chodník není pouhým zpevněním pozemku. Je samostatnou (stavbou) věcí v občanskoprávním smyslu a jako takový je součástí místní komunikace, jejímž vlastníkem je obec. Údaj o způsobu využití v katastru nemovitostí či obsah pasportu místních komunikací není určující. Rozhodující je faktický stav na místě.

7. Chodníkem je podle městského úřadu část uličního pozemku (zpravidla podél domů), kterou její úprava vyhrazuje pro pěši. Šířka nemá význam, stejně jako skutečnost, že kromě svého vlastního určení slouží také k odvrácení srážkových vod od domů či umístění kontejnerů na odpad. Z fotodokumentace, která zachycuje přestupkové jednání, podle městského úřadu plyne, že vozidlo žalobkyně stálo na ploše ze zámkové betonové dlažby mezi silnicí a souvislou zástavbou. Městský úřad nepochyboval, že žalobkyně stála na chodníku. Svědčí o tom stavebně technický způsob provedení a situování daného prostoru. Z položených obrubníků je zřetelně rozpoznatelné, kde se nachází hranice mezi komunikací a chodníkem. Na chodník, na kterém žalobkyně stála, podle § 54 odst. 2 zákona o silničním provozu nemusel navazovat přechod pro chodce.
8. Vyjádření odboru pak dokládá, že dané místo bylo do 22. 3. 2021 chodníkem. Při výstupu na vozovku ho lemovala dlažba pro nevidomé jako místo pro přecházení. Fotodokumentace dokumentuje situaci na místě nezpochybnitelným způsobem. Jednoznačně z ní plyne, že se vozidlo žalobkyně nachází v prostoru, který je chodníkem. Ten sice může být širší, než je obvyklé. Přesto na něm nelze parkovat. O tom, že žalobkyně zastavila na chodníku, nemá městský úřad v návaznosti na vyjádření odboru sebemenších pochybností.
9. Žalobkyně se proti rozhodnutí městského úřadu odvolala. Souhlasila, že rozhodující je stav na místě. Její vozidlo stálo na ploše přiléhající ke stávajícímu chodníku v úrovni ostatních parkujících vozidel. Do stávajícího chodníku nijak nezasahovala. Místo je široké jako dvě parkovací místa, hluboké jako sousední parkoviště a vede odnikud nikam. Za stav na místě považuje i to, jak se v této oblasti pohybují chodci za běžného denního provozu. Ti jdoucí podél obytných domů a pokračující vlevo směrem na ulici Palliardiho využívají chodník po celé jeho délce. Do vozovky vstupují až na konci ulice. Chodci vycházející z rodinných domů na opačné straně ulice přecházejí v nejkratším možném směru a prochází mezi parkujícími vozidly bez ohledu na to, jestli je některá část vydlážděná či nikoliv.
10. Pokud se městský úřad opírá o stavebně technický způsob provedení, odporuje to rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008-58 („rozsudek druhého senátu“). Odkazuje-li městský úřad a vyjádření odboru na signalizační dlažbu pro nevidomé, pak žalobkyně namítá, že k tomuto místu nevedla vodicí linie ze stávajícího chodníku, která by nevidomého na místo výstupu přivedla. Nevidomý by se navíc na druhé straně rozbil o obrubník. Městský úřad celou dobu tvrdil, že dané místo musí využívat chodci. Žalobkyně se proto v odvolání ptala, zda je teď v pořádku, že se tam zřídila parkovací místa? Podle žalobkyně jen městský úřad zlegalizoval faktický stav, protože chodci místo stejně nevyužívali.
11. Žalovaný nicméně odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil rozhodnutí městského úřadu svým rozhodnutím ze dne 3. 8. 2021, č. j. JMK 115167/2021 („rozhodnutí žalovaného“). Městský úřad podle žalovaného zcela jasně prokázal, že žalobkyně zastavila na chodníku. Tato skutečnost je zřejmá z vyjádření odboru, ze kterého zcela jasně plyne, že jde o obrusnou vrstvu chodníku, a zejména z fotodokumentace. Na jejím základě nelze učinit jiný závěr – zvýšený obrubník předmětné plochy, přímá návaznost plochy na parter přilehlých domů – to všechno jsou pro průměrně vnímavého jedince indicie, že se nachází na chodníku.
12. Žalovaný pak uvedl: „Zároveň je zřejmé, že mezi nedovolené způsoby užití chodníku patří jak zastavení vozidla, tak jízda motorovým vozidlem, přičemž skutečnost, že § 53

nespecifikuje jednotlivé způsoby zakázaného užití chodníku, nemá žádný vliv na existenci takového přestupku. Nemůže obstát ani tvrzení, že chodník byl širší a stěžovatel se domníval, že slouží jak pro chodce, tak pro vozidla. Takové tvrzení je značně nedůvěryhodné a je z něj zřejmé, že stěžovatel, resp. řidič vozidla zjevně nepochopil základní zásady provozu na pozemních komunikacích, tedy fakt, že zákon nepovoluje vjezd motorovým vozidlům všude, kde by to prakticky bylo možné (rozsudek NSS ze dne 27. 08. 2018, č. j. 7 As 277/2018-54). Účastníkem řízení citovaný rozsudek nijak nerozporuje tvrzení správního orgánu, když ani v tomto případě dopravně stavební úprava nenaznačuje, že by se o chodník jednalo.“

III. Žaloba

13. Žalobkyně odmítá, že by stála na chodníku. Odkazuje na rozsudek druhého senátu. Rozhodujícím definičním znakem je podle něj účel komunikace, nikoliv stavební a dopravně technické uzpůsobení. Správní orgán musí tvrdit, že je dané místo chodníkem a patřičně to prokázat. Žalovaný nebere v úvahu faktický stav na místě ani obvyklé a víceméně přirozené chování chodců. Okolo bytových domů v této ulici se podélně s vozovkou nachází pruh trávníku. Na ten navazuje chodník, na chodník pak parkoviště. V kolmém směru jsou z obou stran domů chodníky vedoucí ze sousední Jarošovy ulice. Umožňují vstup do vozovky i chůzi v podélném směru. Sporné místo je téměř obdélníkového tvaru. Nachází se ve středu mezi parkovišti, ne však přímo proti vchodu do domu. Je to výstupek z chodníku do parkoviště zbudovaný ze stejné zámkové dlažby, svažující se z úrovně chodníku až na úroveň vozovky. Na straně vozovky ho lemovala varovná dlažba. Místo je dlouhé jako sousedící parkoviště a širší více než dvě parkovací místa. Místo není odděleno výškově a při vjezdu na něj není potřeba překonat žádnou bariéru. Podle údajů v katastru nemovitostí je celý pozemek zapsaný jako ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha.
14. Toto místo neslouží k pohybu chodců. Pro chůzi chodců pohybujících se v podélném směru ulice je stávající chodník mezi trávníkem a parkovištěm dostačující. Chodci obecně chodí přímým směrem a trasu si zkracují i přes místa, která nejsou pro chodce určena. Nelze očekávat, že by si svoji cestu prodlužovali vybočováním a opětovným vracením se, byť by šli po dlažbě. V kolmém směru lze do vozovky vstoupit na obou krajích parkoviště. Chodník se zde zatáčí, chodce vede a označuje ho varovná dlažba pro nevidomé v podélném i kolmém směru chodníku. Smysl označení sporného místa na straně u vozovky touto dlažbou je diskutabilní. Označují se tak místa, kde se běžný úzký chodník svažuje do vozovky a chodce varuje před nebezpečím vstupu do ní. Zde varovná dlažba označuje místo ve vzdálenosti čtyř metrů od prostoru, kde se chodci pohybují. Varovná dlažba nemůže sloužit nevidomým chodcům pohybujícím se v kolmém směru, protože k tomuto podélnému pásu nevede druhý kolmý pás, který by chodce na místo přechodu svedl. Chodci nemají důvod toto místo užívat. Není tedy důvod ho označovat za chodník.
15. Město navíc na jaře roku 2021 odstranilo varovnou dlažbu a místo označilo vodorovným dopravním značením jako parkoviště. Tím popřelo, že by místo bylo chodníkem, že se na něm pohybují chodci, a že jim kvůli parkujícím vozidlům hrozí nebezpečí. V ulici se situace v žádném směru nezměnila. Nestalo se nic, co by snížilo počet chodců a odůvodnilo tak přetvoření chodníku na parkoviště. Pokud vozidla nepředstavují žádnou hrozbu nyní, nepředstavovalo ji vozidlo žalobkyně ani před touto změnou. Vozidla parkující na sporném místě se bezpečností a nebezpečností neliší od vozidel parkujících v celé ulici.

Odstranění varovné dlažby a vyznačení parkovacích míst by podle argumentace žalovaného chodce vystavovalo nebezpečné situaci.

16. Žalobkyně dodává, že zvýšený obrubník a zámková dlažba automaticky neznamena chodník. Ze strany od vozovky zvýšení není. Dané místo z druhé strany přímo nenavazuje na „parter“, pokud se tím myslí trávník. Mezi ním a trávníkem je chodník, do kterého žalobkyně nezasahovala. Chodci danou plochu prostě neužívají. Ostatně ani fotodokumentace chodce nezachytila. Na sporném místě – i v době před jeho oficiálním označením za parkoviště – nepřetržitě parkovala vozidla. Ale jen v noci a jen o víkendech shledávala městská policie stojící vozidla za nebezpečná. Vildomcova ulice je navíc slepá. Ve dne je zde provoz vozidel i chodců minimální a v noci téměř nulový. Vozidlo parkující na tomto místě nebylo chodcům nebezpečné. Bylo by tomu tak, pokud by pruh chodníku přímo sousedil s vozovkou a stojící vozidlo nutilo chodce vstoupit do vozovky při jeho obcházení. Chodcům pohybujícím se po chodníku zde však vozidlo nepřekáží a nemusí ho obcházet vstupem do vozovky.

IV. Vyjádření žalovaného

17. Podle žalovaného městský úřad zcela jasně prokázal, že vozidlo zastavilo na chodníku. Plyne to z vyjádření odboru, které zcela jasně uvádí, že se jedná o obrusnou vrstvu chodníku. A zejména z fotodokumentace, na jejímž základě nelze učinit jiný závěr. Žalovaný pak zopakoval pasáže z odůvodnění svého rozsudku (viz body 12-13 výše). Rozsudek druhého senátu nijak nerozporuje, že by se o chodník nejednalo. Nenaznačuje to ani dopravně stavební úprava. I z umístění vodícího pruhu pro nevidomé je zcela evidentní, že se jednalo o chodník. Jen těžko si lze představit, že by nevidomí dostávali instrukci k chůzi po silnici nebo přes parkovací místa. Na věci podle žalovaného nic nemění, že v roce 2021 došlo ke změně značení.

V. Replika žalobkyně

18. Hlavní je, zda sporné místo využívali chodci. Žalovaný to nedokazuje. Žalobkyně nikdy neřekla, že chodník byl širší, a proto slouží pro chodce i vozidla. Žalovaný si toto tvrzení „vypůjčil“ z rozsudku, který cituje. Město by nebudovalo parkoviště na místě, kudy běžně procházejí lidé.

VI. Jednání před krajským soudem

19. Dne 13. 7. 2022 se ve věci konalo jednání. Žalovaný se z jednání omluvil a souhlasil, aby soud věc projednal v jeho nepřítomnosti. Žalobkyně se jednání zúčastnila. V úvodu jednání krátce popsala podstatu své žaloby. Krajský soud pak shrnul obsah vyjádření žalovaného. Žalobkyně neměla žádné důkazní návrhy. Ty v průběhu řízení nevznely ani žalovaný. Soud proto žádné dokazování neprováděl. Po závěrečném návrhu žalobkyně a krátkém přerušení krajský soud vyhlásil tento rozsudek.

VII. Posouzení věci krajským soudem

20. Žaloba splňuje podmínky své přípustnosti. Podala ji oprávněná osoba v zákonné lhůtě. Krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného.
21. Žaloba je důvodná.

Obecné principy

22. Podstatou věci je posouzení otázky, zda plocha, na které žalobkyně stála, byla v té době chodníkem. A zda správní orgány měly ve spisu dostatek podkladů pro svůj závěr, že o chodník šlo. Zákon definici chodníku neobsahuje.
23. Zda šlo o chodník, musel v kontextu stejné skutkové podstaty přestupku, jaký podle správních orgánů spáchala žalobkyně, několikrát řešit i Nejvyšší správní soud. V rozsudku druhého senátu uvedl, že chybějící zákonnou definici chodníku nepovažuje za deficit. Je podle něj dokonce diskutabilní, zda je u takovýchto pojmů smysluplné legislativně vymezovat jejich obsah: hrozí totiž na straně jedné jejich přílišná obecnost, která potřebám praxe není příliš nápomocná, anebo na straně druhé tak konkrétní vymezení, že v konečném důsledku nechtěně vyloučí i případy, které by svojí povahou pod tuto definici určitě spadat měly. *Ve správním řízení však musí být podle rozsudku druhého senátu postaveno najisto, že se jedná o chodník, a toto důkazní břemeno nese správní úřad.*
24. Nejvyšší správní soud tehdy posvětil úvahy Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který podle shrnutí v rozsudku druhého senátu k pojmu chodníku uvedl: „Částečně negativně je tento pojem uveden v (...) § 11 zákona (...) o pozemních komunikacích, podle něhož je průjezdní úsek silnice ohraničen šířkou vozovky s krajnicemi mezi zvýšenými obrubami chodníků, zelených pásů nebo obdobných ploch. Při aplikaci tohoto vymezení na místo, kde bylo vozidlo zaparkováno, dospěl soud k závěru, že se terénní rozdíl mezi průjezdním úsekem silnice a úrovní chodníku snižuje tak, že obrubník je zarovnan s povrchem vozovky a snížení obrubníku usnadňuje vjezd na tuto část pozemku. Soud přihlédl i k výkladu tohoto pojmu podle již zrušených právních předpisů: podle (...) § 7 odst. 12 vyhlášky Federálního ministerstva vnitra č. 100/1975 Sb., o pravidlech silničního provozu (obdobně stejnojmenná vyhláška č. 99/1989 Sb.) „chodníkem se rozumí komunikace v obci určená především pro chodce, oddělená od silnice výškově nebo jiným způsobem.“ (...) je však třeba zohlednit i potřebný rozsah užívání chodníku přiměřeně jeho účelu, a to zejména v případě rozsáhlých a nestejných ploch, které bývají upraveny obdobně jako chodník. V tomto směru přihlédl soud též k (...) § 4 odst. 1 vládního nařízení č. 1/1943 Sb., o čištění chodníků, podle něhož „čistiti jest chodníky (cesty pro pěší) sloužící veřejnému provozu, a kde chodník není zřízen, pruh veřejné silnice (veřejné cesty), jež hraničí s nemovitostí, potřebný k bezpečné a snadné chůzi.“

Na tomto základě vymezil [Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci] chodník jako *úzký pás komunikace vedoucí podél silnice, který na druhé straně hraničí s nemovitostí, umožňuje bezpečný a plynulý pěší provoz a je k tomu určen příslušným orgánem.* Za rozhodující definiční znak označil krajský soud *účel komunikace, nikoliv její stavebně a dopravně technické uzpůsobení.* Smyslem chodníku je totiž to, aby byla chodcům umožněna bezpečná a pohodlná chůze mimo vozovku tak, aby nebyli ohroženi dopravními prostředky a sami neomezovali účastníky silničního provozu. K tomuto účelu ovšem v daném případě postačí stávající chodník (...) a není důvod pro jeho rozšiřování i na část parcely (...) [Z] řízení před správními orgány nevyplývalo, že by právě tato část pozemku byla příslušným orgánem výslovně určena jako chodník, byť stavebně a technicky by takto sloužit mohla. Z výpisu z katastru nemovitostí nicméně vyplývalo, že pozemek je určen k užívání jako společný dvůr. (...) [V] daném případě zaparkované vozidlo netvořilo překážku bezpečnosti a plynulosti pěšího provozu (...), neboť pěší provoz byl bez narušení a v přiměřeném rozsahu provozován na pozemku určeném

k účelu ‚ostatní komunikace‘ dle katastru nemovitostí, a navíc vjezd na tuto část pozemku je terénní úpravou umožněn. Za tohoto stavu nebylo možno spolehlivě určit, že dané místo je chodníkem (...).“ [zvýraznil a doplnil krajský soud]

25. Rozsudek druhého senátu k tomu dodává, že např. prvorepublikový Nejvyšší správní soud Československa v rozsudku ze dne 5. 9. 1930 (Boh. A č. 8721/1930) uvedl, že „pojem chodníku, který podle § 101 moravského stavebního řádu má být ve městech zřízen zásadně při každé budově, jakož i při každém pozemku po celé jejich délce vedle ulice, třídy nebo náměstí, není v zákoně blíže definován. Leč – jak již slovo ‚chodník‘ samo o sobě naznačuje – dlužno chodníkem rozuměti *onu část uličního pozemku (zpravidla podél domů), která svou úpravou je vyhrazena pro pěší, při čemž však pro kvalifikaci takto upraveného pruhu ulice jako ‚chodníku‘ je bez významu jeho šířka*, stejně jako okolnost, (...) že chodník vedle vlastního svého určení slouží obvykle také k odvrácení srážkových vod od domů a k odvádění jich do uličních kanálů.“ [zvýraznil krajský soud]
26. Podle rozsudku druhého senátu „[n]emůže být sporu o tom, že chodník představuje jednu z forem komunikace (viz např. důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích, podle níž ‚do IV. kategorie místních komunikací patří především chodníky, pěšiny a cyklistické stezky‘). Samotný zákon o pozemních komunikacích tuto kategorii místních komunikací vymezuje jako komunikace nepřístupné provozu silničních motorových vozidel nebo na kterých je umožněn smíšený provoz. Podle (...) § 3 odst. 1 cit. zákona ‚o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje *příslušný silniční správní úřad* na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.‘ Podle (...) § 44 odst. 1 tohoto zákona se v řízení rozhoduje podle správního řádu. Z toho je možno usoudit, že u místních komunikací, silnic a dálnic nepostačuje – na rozdíl od účelových komunikací – pouhé naplnění faktických znaků stanovených v zákoně, ale je dále třeba, aby byly platně zařazeny do určité kategorie. (...).“ [zvýraznil krajský soud]
27. Podle rozsudku druhého senátu je však „na správním úřadu, aby tvrdil, že daná komunikace je skutečně chodníkem a aby pro toto tvrzení obstaral nezbytné důkazy. Lze tak plně přisvědčit názoru [Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci], že správní úřady toliko tvrdily, že předmětný pozemek je určen k pěší chůzi, nicméně ze správního řízení nevyplývalo, že by právě tato část pozemku byla příslušným orgánem výslovně určena jako chodník, byť tak samozřejmě stavebně a technicky sloužit mohla. *Oba správní úřady tak svůj závěr, že se jedná o chodník, nedoložily příslušným rozhodnutím, nýbrž toliko jeho stavebně technickým popisem, což však zjevně nepostačuje.*“ [zvýraznil krajský soud] Ve věci řešené rozsudkem druhého senátu byl předmětný pozemek podle výpisu z katastru nemovitostí společným dvorem, nikoliv komunikací. *Zaparkováním na daném místě nemohlo dojít k omezení chodců, že bezpečnou a pohodlnou chůzi dostatečně umožňoval skutečný chodník.* Nebyl tu faktický důvod pro jeho rozšíření na další parcelu.
28. Rozsudek druhého senátu sice „netvrdí, že údaje z katastru nemovitostí jsou určující pro hodnocení toho, zda se jedná o komunikaci (a pokud ano, o jaký typ). *Z hlediska zákona o pozemních komunikacích, musí být závěry správního orgánu o tom, že se skutečně jedná o chodník, zcela jednoznačné a přesvědčivé.* To se v daném případě nestalo, protože obě správní rozhodnutí jsou založena na úvaze, že rozhodující je dopravně-stavební stav místa, účel, ke kterému toto místo slouží a příp. též dopravní značení. Všechny tyto tři podmínky [Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci] přesvědčivě

zpochybnil, pokud konstatoval, že *dopravně – stavební úprava nenasvědčuje jednoznačnému podřazení tohoto místa pod pojem ‚chodník‘ (terénní rozdíl mezi průjezdním úsekem silnice a úrovní ‚chodníku‘ se snižuje tak, že obrubník je zarovnán s povrchem vozovky, takže je usnadněn vjezd vozidla), opakovaně popisovaný účel chodníku je dostatečně zajištěn stávajícím chodníkem a zaparkované vozidlo proto nemohlo omezit či narušit pěší provoz. A konečně dopravní označení, které by jakkoliv omezovalo stání na daném místě (příp. by znemožňovalo vjezd na něj) zde chybělo.*“ [zvýraznil a doplnil krajský soud]. Podle rozsudku druhého senátu proto bylo „přinejmenším navýsost sporným, zda žalobce skutečně v předmětný den zaparkoval vozidlo na chodníku. Tato spornost přitom musí být nahlížena v jeho prospěch, jelikož se jedná o oblast správního trestání s dominující zásadou presumpce nevinu.“

29. V rozsudku ze dne 11. 9. 2013, č. j. 1 As 76/2013-27, Nejvyšší správní soud dodal, že „[n]ení myslitelné ani žádoucí, aby veškeré pojmosloví užívané právními předpisy mělo zákonnou definici. Naprosto postačí, *podřadí-li se obecně používaný výraz pod obecně platnou definici, kterou danému pojmu přiznává běžná mluva.* Tak jako není v zákoně o silničním provozu definován pojem chodec, vozidlo či křižovatka, je nutné rovněž výraz chodník chápat shodně jako v běžném životě: *chodníkem bude část ulice nebo silnice určená pro pěší zřetelně oddělená od ostatní komunikace (zpravidla zvýšeným obrubníkem), která často lemuje zástavbu, resp. oplocení pozemku, na straně jedné a ostatní komunikaci na straně druhé.*“ [bod 20; zvýraznil krajský soud] V dané věci, kde žalobce parkoval u Divadla Husa na provázku na Zelném trhu v Brně, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[o]dlíšná struktura dlažby v místě zastavení vozidla, ohraničená obrubníkem lemujícím vozovku, byť toliko zasazeným v úrovni okolní dlažby, mu musela signalizovat, že parkuje na chodníku. Není pochyb o tom, že různorodá dlažba a její uspořádání na předmětném místě byla vysvětlitelná právě odlišným funkčním využitím chodníku a ostatní komunikace (...). Žalobce tak vzhledem ke svým osobním poměrům a okolnostem případu mohl a měl vědět, že obrubníkem oddělená část ostatní komunikace přiléhající k divadlu, na níž své vozidlo zaparkoval, je určena pro pěší a je tedy chodníkem, na němž je zakázáno parkovat, není-li na místě jiné dopravní značení.“ (bod 21; zvýraznil krajský soud)
30. Lze zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 As 333/2017-31. Podle něj je při výkladu a aplikaci pojmu chodník třeba „vycházet z jeho významu v obecné řeči (srov. Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 528 s., str. 269). Pro určení, zda se v konkrétním případě jedná o chodník, nemůže být proto určující ani údaj o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí (který je nadto právně nezávazný), ani obsah pasportu místních komunikací obce, neboť v něm jsou povinně vedeny pouze jednotlivé místní komunikace, zatímco chodník může být též součástí místní či účelové komunikace nebo samostatnou účelovou komunikací. Rozhodující je tudíž pouze faktický stav na místě, který je zcela zřejmý z pořízených fotografií. Ty zachycují vozovku z kostkové dlažby i na ní vyznačené parkovací místo v sousedství zaparkovaného vozidla stěžovatelky, stejně jako zvýšenou plochu olemovanou obrubníkem a pokrytou odlišnou dlažbou, na níž stěžovatelčino vozidlo stojí a po níž dokonce na fotografiích procházejí podél stěžovatelčina vozidla chodci.“ [bod 9; zvýraznil krajský soud].
31. V rozsudku ze dne 13. 6. 2019, č. j. 9 As 19/2018-50, Nejvyšší správní soud zopakoval, že „rozhodující je pouze faktický stav na místě, který by měl být zřejmý z pořízených fotografií místa spáchání přestupku.“ (bod 22 *in fine*; zvýraznil krajský soud). Zdůraznil pak,

že „sankcionovat lze někoho jen tehdy, jestliže je postaveno zcela najisto, že se dopustil protiprávního jednání, a zároveň, že se skutečně jedná o jednání *contra legem*. Pokud mělo přestupkové jednání blíže nezjištěného řidiče spočívat v parkování vozidla stěžovatelky na chodníku, úlohou prvostupňového správního orgánu bylo tvrdit, že daná komunikace je skutečně chodníkem, a zároveň toto tvrzení prokázat nezbytnými důkazy (...). Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že těmto požadavkům správní orgán prvního stupně nedostál, jelikož *fotografie obsažené ve správním spise protiprávní jednání řidiče dostatečně neprokazují (takovým důkazem by mohly být například kvalitní barevné fotografie, na základě nichž by nebylo sporu o tom, zda místo, na němž stojí vozidlo, je skutečně chodníkem, nebo fotodokumentace svislého dopravního značení, které by omezovalo stání na daném místě).*“ (bod 25; zvýraznil krajský soud).

Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

32. Správní orgány založily závěr, že plocha, na které žalobkyně stála, je chodníkem, na dvou důkazech: na fotografiích městské policie, které byly součástí oznámení přestupku (viz bod 3 výše), a na vyjádření odboru. Podle krajského soudu to však jejich závěru, že plocha, na které žalobkyně stála, byla chodníkem, neposkytuje dostatečný základ. Proto jejich závěr nemá oporu ve spise.
33. Fotografie, o které se – podle vlastních slov *zejména* – správní orgány opřely, nejsou – slovy rozsudku druhého senátu – zcela jednoznačným a přesvědčivým důkazem, že se skutečně jedná o chodník. Nejsou příliš kvalitní. Pro jejich pořízení ve tmě (což samo o sobě samozřejmě nelze městské policii vytýkat) z nich není jasné, na čem to vlastně přesně žalobkyně stojí (což už policii vytknout lze). Policie mohla pořídit více snímků celého prostoru, aby z nich bylo jednoznačně vidět, o jakou celou plochu přesně jde, z nichž by si také mohl pozorovatel učinit obrázek, jakou funkci plní. A co je hlavní, zda tedy plní funkci chodníku. Jen na prostřední fotce vlevo a na dvou spodních fotkách vpravo je zřetelně vidět část obrubníku, oddělujícího danou plochu od asfaltové vozovky. Zejména z prostředních fotek v obou sloupcích napravo (a trochu i ze spodní fotky napravo) je pak vidět dláždění plochy. Ale z daných fotek už není vidět, jak velká celá tato plocha je? Odkud kam vede? Kam až dosahuje? Kde přesně končí? Zda v okolí není nějaké dopravní značení? Jak přesně vypadá prostor před vyfocenými vozidly? A vedle nich? Je terénní rozdíl mezi průjezdním úsekem silnice a úrovní chodníku opravdu snížený a obrubník zarovnaný s povrchem vozovky, aby to usnadňovalo vjezd na tuto plochu? Žalobkyně navíc namítá (a žalovaný to nevyvrací), že tato plocha podle daných fotek není přímo naproti vchodu. Fotografie, který byly stěžejním důkazem o vině žalobkyně, zkrátka nedávají pozorovateli možnost posoudit, kudy a proč se v daných místech chodí. A jaká je vlastně funkce plochy, na níž vozidla stojí.
34. Podle krajského soudu tedy faktický stav na místě není z pořízených fotografií zřejmý. To ovšem judikatura Nejvyššího správního soudu vyžaduje jako předpoklad pro shledání viny ze spáchání daného přestupku. Nejde o kvalitní barevné fotografie, na jejichž základě by nebylo sporu o tom, zda místo, na němž stojí vozidlo, je skutečně chodníkem (viz bod 32 výše). Strážníci mohli a měli pořídit mnohem více fotografií celé situace, aby poskytovaly odpověď na otázky, které si jejich pozorovatel posuzující kritický bod celé věci, tedy zda žalobkyně stojí na chodníku, nutně musí klást. Předmětné fotky to podle krajského soudu neprokazují.

35. Druhým důkazem, o který se správní orgány opřely, je vyjádření odboru. V něm vedoucí odboru investic a technických služeb jako správce pozemních komunikací sdělil, že do 22. 3. 2021 bylo předmětné místo evidováno jako chodník. Důvodem bylo, že jelikož při výstupu na vozovku měl tento chodník lemování dlažbou pro nevidomé (v šířce 40 cm) jako místo pro přecházení.
36. Tato věta v kombinaci s fotografiemi městské policie rozptýlila pochybnosti městského úřadu, které zřejmě sám měl, pokud se vůbec na daný odbor obracel. S ohledem na neprůkaznost fotografií městské policie a výše shrnutá judikatorní východiska je však otázkou, zda vyjádření odboru činí situaci jednoznačnou a přesvědčivou v tom směru, že daná plocha je chodníkem. Po přečtení vyjádření odboru se totiž čtenář musí nutně ptát, kde přesně bylo dané místo evidováno jako chodník? Případě od kdy? (k tomu viz bod 39 níže) A navíc, jak připomíná výše shrnutá judikatura, pro určení, zda se v konkrétním případě jedná o chodník, nemůže být určující údaj o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí (který je nadto právně nezávazný), ani obsah pasportu místních komunikací obce (odkud zřejmě vyjádření odboru čerpá, jak krajský soud může jen odhadovat). *Rozhodující je podle judikatury faktický stav na místě, o kterém vyjádření odboru reálně neříká nic.*
37. Zlomové není ani tvrzení o olemování plochy dlažbou pro nevidomé. Žalobkyně namítala v odvolání (a žalovaný to nevyvrátil – neodpověděl totiž konkrétně na tuto námitku nijak), že k danému místu nevedla vodící linie ze stávajícího chodníku, která by nevidomého na místo výstupu přivedla. Dodávala, že by pak nevidomým hrozilo nebezpečí na protější straně vozovky, kde na ně již obrubník nepamatuje. Opět to zůstalo bez reakce. Vyjádření odboru proto krajský soud ani v tomto jednoznačně nepřesvědčuje, že by plocha, na níž žalobkyně stála, fakticky byla chodníkem.
38. Jak napovídá rozsudek druhého senátu, vyšší důkazní váhu by v kombinaci s kvalitní sérií fotografií prokazující stav na místě mělo *rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu, kterým by tento úřad určil, že daná plocha je chodníkem*. Pro posouzení věci mohlo hrát roli i to, kdy ji za chodník určil, což by mohlo ukazovat na dlouholetou znalost žalobkyně o místních poměrech (viz bod 40 níže). Je v té souvislosti třeba dodat, že rozsudek druhého senátu je z doby, kdy první věta § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zněla: „Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.“ Novela zákona o pozemních komunikacích provedená zákonem č. 196/2012 Sb. tuto větu vypustila. To však na skutečnosti, že příslušný silniční správní úřad rozhoduje o této věci ve správním řízení, nic nemění. Podle § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („správní řád“) se totiž právě správní řád tak jako tak použije, protože zákon o pozemních komunikacích jeho použití nevylučuje. A v § 3 odst. 1 stanoví, že o zařazení pozemní komunikace do určité kategorie příslušný silniční správní úřad *rozhoduje*.
39. Krajský soud ve výsledku postrádá v rozhodnutích správních orgánů odpověď na otázku, která je podle judikatury Nejvyššího správního soudu tou hlavní: chodí se po dané ploše? Jinými slovy, plní účel chodníku? Je pouze pro pěší? Důkazní břemeno ve zodpovězení těchto otázek nesou správní orgány. A jak plyne z výše uvedeného, neunesli ho. Na rozdíl od případů řešených citovanou judikaturou to nebylo zřejmé z pořízených fotografií, o které se správní orgány opíraly. Mohly k tomu vyslechnout svědky, kteří bydlí na Vildomcově ulici (nejlépe v bytovém domě u sporné plochy), kteří mohli zodpovědět, zda sporná plocha plní účel chodníku. Správní orgány se nevydaly ani cestou snahy prokázat,

že pro dlouhodobou a ustálenou situaci na daném místě musela osobně žalobkyně vědět, že je daná plocha chodníkem (viz bod 30 výše). Krajský soud napadá, že by doplňující indicie případně mohla poskytnout i projektová dokumentace ke stavbě oné sporné plochy. *Chybějící jednoznačná a přesvědčivá odpověď, zda plocha, na níž žalobkyně stála, reálně plní funkci chodníku, je každopádně důvodem, pro který (zatím) nemohl tento závěr správních orgánů obstát.*

40. Za daných okolností je tedy podle krajského soudu – podobně jako ve věci řešené rozsudkem druhého senátu – přinejmenším sporné, zda vozidlo žalobkyně skutečně stálo na chodníku. Tato spornost přitom musí jít v její prospěch. Jde o správní trestání s dominující zásadou presumpce nevin. Závěry správních orgánů nemají doposud oporu ve spisu.
41. Rozhodnutí žalovaného je třeba dále vytknout, že se patřičně nevypořádalo s námitkami žalobkyně. Odůvodnění se na jeho šesti stránkách reálně věcně smrštilo do jednoho odstavce na str. 3. Zbytek textu je buď popisem skutkového stavu věci, nebo jde o obecné pasáže bez reálné vazby k této věci, které by mohly být v každém odvolacím rozhodnutí. Žalovaný v tomto odstavci nejprve konstatuje, že zastavení žalobkyně na chodníku je zřejmé z vyjádření odboru a zejména z fotodokumentace. Na jejím základě nelze podle něj učinit jiný závěr kvůli zvýšenému obrubníku předmětné plochy a přímé návaznosti plochy na parter přilehlých domů. To všechno jsou podle žalovaného pro průměrně vnímavého jedince indicie, že se nachází na chodníku. Opakuje tedy chybu, na níž upozorňuje rozsudek druhého senátu. *Skutečnost, že se jedná o chodník, totiž dovozuje jen z jeho stavebně technického popisu. A nezabývá se účelem dané plochy.*
42. S rozsudkem druhého senátu, který žalobkyně přiložila k odvolání, se pak žalovaný reálně nevypořádává. Jen zmiňuje, že „nijak nerozporuje tvrzení správního orgánu, když ani v tomto případě dopravně stavební úprava nenaznačuje, že by se o chodník nejednalo.“ Z rozsudku druhého senátu však neplyne, že by se účel plochy měl zkoumat, až pokud je její dopravně stavební úprava pochybná. Rozsudek druhého senátu naopak výslovně souhlasí s názorem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který za *rozhodující definiční znak označil účel komunikace*, nikoliv její stavebně a dopravně technické uzpůsobení. Výslovně uvedl, že stavebně technický popis nepostačuje jako důkaz o tom, že je určitá plocha (či její část) chodníkem.
43. Zhruba polovina onoho jediného věcného odstavce odůvodnění rozhodnutí žalovaného (od slov „Zároveň je zřejmé...“) je navíc doslovnou citací rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2018, č. j. 7 As 227 (nikoliv 277, jak žalovaný chybně uvádí)/2018-54 (viz bod 23). *Tato pasáž se s projednávanou věcí ale opravdu nepotkává, jak žalobkyně trefně namítá.* Žalobkyně netvrdila to, co jí žalovaný v textu rozhodnutí přičítá. Žalovaný to vše pak dokonce zopakoval i ve vyjádření k žalobě. V neposlední řadě nijak ve svém rozhodnutí nereaguje na lidsky poměrně logickou námitku žalobkyně, že se poté v daném místě legalizoval faktický stav, protože se sporná plocha od března 2021 stala již nezpochybnitelným prostorem pro parkování (tzn. že definitivně nebyla chodníkem). Žalovaný jí nevysvětlil, zda tato námitka (ne)má relevanci, a pokud ji má, tak proč neobstojí. Až ve vyjádření k žalobě (tedy pozdě) tvrdí, že to nemělo vliv. Neříká ale proč.
44. Na danou námitku žalobkyně přitom předtím nijak nezareagoval ani městský úřad. Nevypořádal se ideálně ani se závěry rozsudku druhého senátu. Byť jej ve vyjádření

k podkladům žalobkyně ještě neoznačila číslem jednacím, ale označila ho jako „rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se společně s Krajským soudem v Ústí nad Labem tématem, co je a co není chodník, velice podrobně zabýval“. Věcně každopádně jeho závěry uvedla, pokud poukázala na nutnost rozhodovat o zařazení komunikace ve správním řízení a na přednost účelu komunikace před jejím stavebně technickým uspořádáním. *Pro městský úřad nicméně taky byla právě stavebně technická podoba sporné plochy tím hlavním.* A ponouknutí žalobkyně opřené o judikaturu, aby se zabýval účelem dané plochy, ponechal nevyslyšeným.

45. Žalobní námitky jsou tedy důvodné. Obě rozhodnutí správních orgánů vykazují vadu nepřezkoumatelnosti dvojího typu. *Jejich závěr, že žalobkyně stála na chodníku, nemá dostatečnou oporu ve spisu.* Fotodokumentace a vyjádření odboru to totiž jednoznačně a přesvědčivě neprokazují. *Kromě toho jsou obě rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.* Bez reakce pomíjí námitky žalobkyně, poukazující na relevantní judikaturu a následně dění v místech, kde měla spáchat přestupek. To vše budou muset správní orgány v dalším řízení napravit a těchto vad se vyvarovat.

VIII. Závěr a náklady řízení

46. Krajský soud z výše uvedených důvodů zrušil rozhodnutí žalovaného v části pro chybějící oporu jeho závěrů ve spise (§ 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; „s. ř. s.“] a v části pro nepřezkoumatelnost způsobenou nedostatkem důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. S ohledem na to, že stejnými vadami trpělo i rozhodnutí městského úřadu, zrušil ho krajský soud též (§ 78 odst. 3 s. ř. s.]. Věc pak vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgány v něm váže závazný právní názor plynoucí z tohoto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
47. V dalším řízení bude muset městský úřad vyjít z výše citované judikatury a musí již *zcela jednoznačně a přesvědčivě prokázat, že se v případě plochy, na které žalobkyně stála, tehdy skutečně jednalo o chodník.* Nebude již klást takový důraz na tehdejší stavebně technickou podobu dané plochy, ale upřednostní její reálný účel, jenž tehdy měla. Lze jej doložit třeba jinými fotografiemi z té doby, například dostupnými v on-line mapových aplikacích (žalobkyně takové přiložila k vyjádření k podkladům, ale správní orgány je podle svých rozhodnutí nijak nezohlednily), v kombinaci s příslušným rozhodnutím silničního správního úřadu (viz bod 39 výše) či případně výpověďmi předvolaných svědků, které by mohly mít potenciál osvětlit tehdejší účel dané plochy. Pomoci by mohla i projektová dokumentace ke stavbě dané plochy. *Pokud se městskému úřadu nepodaří za použití východisek použitelné judikatury po doplnění dokazování prokázat, že daná plocha byla chodníkem, pak bude muset řízení proti žalobkyni zastavit.*
48. Žalobkyni jako úspěšně účastnici řízení vzniklo právo na náhradu nákladů řízení vůči žalobci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ty se skládají ze soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč. Kromě toho žalobkyně doložila poštovné v celkové částce 174 Kč. A cestovné za cestu autobusem ze Znojma do Brna a zpět v celkové částce 156 Kč. Žalovaný má proto povinnost uhradit žalobkyni náklady řízení, které dohromady činí 3.330 do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 13. července 2022

Martin Kopa, v. r.
samosoudce