



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Michala Jantoše a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobce: **P. V.**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Irenou Tšponovou
sídlem Pivovarská 89/1, 750 02 Přerov

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2021, č. j. KUOK 103312/2021 ve věci odstranění stavby,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání účastníků

1. Podanou žalobou se žalobce domáhá zrušení shora vymezeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města P. ze dne 18. 5. 2021, č. j. MMPPr/091423/2021/JP, jímž bylo žalobci podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů nařízeno odstranění stavby oplocení spočívající v umístění ocelové posuvné brány o výšce 1,98 m na pozemku parc. č. X (k. ú. a obce X) v místě vstupu do společné pasáže

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

mezi objekty č. p. XA a č. p. XB, a to vně obvodových stěn těchto objektů. Popsaná stavba dle správních orgánů vyžadovala povolovací akt, protože ve smyslu § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona sousedí s veřejným prostranstvím.

2. Žalobce namítá, že:

- stavební úřad na str. 3 svého rozhodnutí uvedl, že stavba oplocení sousedí s veřejnou komunikací – chodníkem. Na str. 7 ale uvedl, že sousedí s parkovištěm, které je veřejným prostranstvím. Pojmy – veřejné prostranství a veřejná komunikace – jsou vzájemně nezaměnitelné a vyjadřují rozdílný stav. Odvolací orgán namísto toho, aby rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a uložil mu vyjasnit, s čím vlastně oplocení sousedí, jeho rozhodnutí potvrdil a sám uvedl, že oplocení sousedí s veřejným prostranstvím. Tím ale zatížil řízení procesní vadou. Takový postup totiž porušuje zásadu dvojinstančnosti správního řízení.
- plocha, s níž oplocení sousedí, není veřejným prostranstvím. Předně žalovaný vůbec nevzal na vědomí, že parkoviště není uvedeno ve výčtu veřejných prostranství uvedeném v § 34 zákona č. 128/200 Sb., o obcích (obecní zřízení). Nejedná se ani o užívání obecné, což vyplývá z § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“). Dále žalobce poukázal na to, že pro vznik veřejného prostranství je nezbytný projev vůle vlastníka pozemku, na kterém se má nacházet, to vyplývá i z nálezu Ústavního soudu (ÚS) ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/02. Žalobce nikdy nesouhlasil, aby bylo předmětné parkoviště užíváno předem neomezeným okruhem potenciálních uživatelů, a osadil ho sloupky, které brání volnému parkování veřejnosti. Žalovaný sice uvedl, že parkoviště je volně přístupné pro pěší a průchod plochou není nijak omezen. To ale na věci nic nemění, protože parkoviště může být užíváno pouze k účelům, ke kterým bylo určeno rozhodnutím správního orgánu. Pouze takové užívání lze označit za užívání odpovídající povaze a účelu statku, které je podmínkou pro vznik veřejného prostranství. Užívání pro pěší jím není. Argumentace, s čím parkoviště sousedí a že tvoří ucelenou plochu s chodníky, je proto irelevantní.

- 3. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout a zopakoval své argumenty uplatněné v napadeném rozhodnutí. Mimo ně se dále vyjádřil k žalobcem odkazované judikatuře a sdělil, že brána byla již odstraněna, a proto odpadl předmět řízení.
- 4. Žalobce v replice zopakoval skutečnosti, které uvedl již v žalobě. Dále uvedl, že mezi účastníky je nesporné, že celý prostor bezprostředně sousedící se stavbou oplocení je parkovištěm a že žalobce omezil jeho obvyklé užívání tím, že zamezil vjezdu veřejnosti na ně pomocí sloupků. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) ze dne 14. 8. 2020 sp. zn. 22 Cdo 1472/2020, ze kterého dovozuje, že předmětné parkoviště veřejným prostorem být nemůže, neboť je osazeno sloupy, které zamezují parkování neomezenému okruhu osob.

B. Posouzení věci krajským soudem

- 5. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Krajský soud rozhodl o věci samé bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

6. Předně krajský soud uvádí, že předmětem tohoto řízení je napadené rozhodnutí, nikoli stavba samotná. K odpadnutí předmětu řízení, a tedy k neodstranitelnému nedostatku podmínky řízení by došlo tehdy, pokud by bylo zrušeno napadené rozhodnutí. V případě, že bylo napadené rozhodnutí fakticky vykonáno a stavba odstraněna, se o odpadnutí předmětu řízení nejedná.
7. Podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona *rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují f) opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše*. V nyní řešené věci je spor o to, zda stavba oplocení sousedí s veřejným prostranstvím, resp. veřejnou komunikací, a zda proto potřebovala povolovací akt ze strany stavebního úřadu (územní souhlas či rozhodnutí). Pokud ne, nebyla by naplněna hypotéza § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, dle kterého stavební úřad nařídí odstranění stavby, *prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*.
8. K porušení zásady dvojinstančnosti krajský soud uvádí, že stavební úřad ve svém rozhodnutí na str. 3 sice uvedl, že stavba brány hraničí s veřejnou komunikací – chodníkem, avšak učinil tak v naračnické části rozhodnutí, ve které je popisován průběh řízení. Dále se stavební úřad věnoval již jen tomu, zda je pozemek bezprostředně sousedící s oplocením veřejným prostranstvím (str. 7 a násl.). Konkrétně uvedl, že prostor pasáže navazuje na dlážděnou plochu, která byla původně se stavbou objektu povolena jako parkoviště. Shledal, že tato plocha parkoviště splňuje podmínky definice veřejného prostranství uvedené v § 34 obecního zřízení. Z jeho rozhodnutí je naprosto zřejmé, že pozemek sousedící s oplocením posoudil jako veřejné prostranství. Předchozí zmínka o tom, že oplocení sousedí s chodníkem uvedená v naračnické části rozhodnutí, na tom nic nemění. Žalovaný se ztotožnil se závěry stavebního úřadu a dále je rozvedl (k tomu viz níže).
9. Z uvedeného je zjevné, že ve věci nedošlo k žádné názorové korekci ze strany žalovaného. Oba správní orgány jednoznačně dospěly k závěru, že stavba oplocení sousedí s veřejným prostranstvím. I kdyby k ní ale došlo, jednalo by se o zásah žalovaného zcela souladný s § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Řízení před správním orgánem I. stupně a před odvolacím orgánem totiž z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek a je přípustné, aby žalovaný doplnil závěry správního orgánu I. stupně. Tento názor vychází i z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), dle níž může odvolací správní orgán při potvrzení rozhodnutí správního orgánu I. stupně nahradit část jeho odůvodnění vlastní úvahou a korigovat jeho dílčí argumentační nepřesnost (viz rozsudky ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29, ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48). Dvojinstančnost správního řízení nezajišťuje jen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 Afs 89/2009-120). V obecné rovině současně platí, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu] představuje až krajní možnost, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení (rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34). Navíc, jak vyplývá z další části odůvodnění, veřejně přístupné pozemní komunikace, mezi které se řadí také parkoviště, zpravidla budou naplňovat znaky veřejného prostranství.

10. K samotnému posouzení pozemku parc. č. 1981/49 jako veřejného prostranství, krajský soud předně shrne názor žalovaného na tuto věc. Ten dospěl k závěru, že stavba oplocení zabráňující vstupu do pasáže navazuje na dlážděnou plochu, která byla původně se stavbou objektu povolena jako parkoviště. Plocha je ohraničena patníky a neumožňuje volné parkování veřejnosti, jako plocha parkoviště je vedena i v pasportu místních komunikací. Konkrétně je část pozemku parc. č. X vymezuující prostor parkoviště vedena jako veřejné parkoviště jiného vlastníka, ostatní část pozemku je vedena jako chodník MK IV. tř., resp. chodníky s umožněním vjezdu k nemovitosti. Žalovaný shledal, že plocha je sice osazena sloupky zamezujícími parkování veřejnosti, je však volně přístupná pro pěší veřejnost a není nijak zamezeno volnému průchodu danou plochou. Popsal, že plocha parkoviště navazuje na plochu chodníku vedoucího kolem parkoviště, resp. tvoří s ním ucelenou plochu. Současně navazuje na plochu pasáže, do které se z chodníku před tuto plochu vstupuje. Poté žalovaný odkázal na § 34 obecního zřízení a nález ÚS ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/02 a uzavřel, že plocha parkoviště na pozemku parc. č. X, která bezprostředně sousedí se stavbou oplocení, je veřejným prostranstvím (str. 7 až 10 napadeného rozhodnutí).
11. Veřejné prostranství je vymezeno v § 34 obecního zřízení, dle něž jsou veřejným prostranstvím *všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. Citovaná definice obsahuje jednak demonstrativní výčet příkladů veřejných prostranství a dále obecné znaky každého veřejného prostranství. Aby bylo možné konkrétní prostor označit za veřejné prostranství, musí být naplněny všechny znaky určující veřejné prostranství (srov. rozsudek NS ze dne 14. 8. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1472/2020). Ke vzniku veřejného prostranství pak dochází *ex lege*.
12. První podmínkou stanovenou v § 34 obecního zřízení je existence prostoru (pozemku či jeho části), který je přístupný každému bez omezení. Za omezení, které brání obecnému užívání, a tedy i vzniku veřejného prostranství, lze považovat faktickou překážku, např. zeď, plot, zátaras či ceduli se zákazem vstupu. Z existence takových omezení pak lze dovodit vůli vlastníka zamezit obecnému užívání prostoru. Druhou podmínkou, plynoucí z demonstrativního výčtu prostor veřejného prostranství, je existence určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž veřejné prostranství slouží. Jedná se především o účel dopravní (ulice, chodníky, cesty), hospodářský a sociální (náměstí, tržště) či účel rekreační (veřejná zeleň, parky) - srov. usnesení NS ze dne 27. 4. 2022 č. j. 22 Cdo 2955/2021. Pokud prostor neplní takový veřejně prospěšný účel, nemůže být veřejným prostranstvím (srov. usnesení NS ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1498/2014). Krajský soud mimo uvedenou judikaturu dále poukazuje na nález sp. zn. Pl. ÚS 21/02, kterým argumentoval žalobce i správní orgány. Ústavní soud se v něm vyjádřil mj. k výkladu *dalších prostor přístupných bez omezení* ve smyslu § 34 obecního zřízení. Dle tohoto nálezu nejde v případech těchto prostor o jakékoliv *jiné prostory*, ale o *prostranství, mající obdobný charakter jako náměstí, tržště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň*.
13. Ohledně první podmínky, tj. existence prostoru (zde části pozemku), který je přístupný každému bez omezení, krajský soud shledal, že tento prostor na pozemku parc. č. X existuje. Z fotografií doložených žalobcem ve správním řízení dne 29. 11. 2019 a z černobílé fotografie celého prostranství vyplývá, že venkovní prostor před místem, kde bylo instalováno oplocení, plynule navazuje na dlážděnou plochu, na kterou dále navazuje chodník. Žalobce sice osázel plochu parkoviště sloupky tak, že předmětné parkoviště nemůže být užíváno k parkování širokou veřejností. Ze spisu však nevyplývá nic, co by

nasvědčovalo tomu, že by žalobce jakkoliv zamezil průchodu pěším např. umístěním faktické překážky (např. zátarasu) či cedule, poukazoval toliko na osazení pozemku sloupky, které však užívání parkoviště chodci nijak nebrání (zejména ze směru od ulice Č., kde je volný prostor vedoucí přímo do vchodu pasáže zastavěné oplocením). Také umístění sloupků pouze podél pozemní komunikace má zjevně sloužit toliko k zamezení vjezdu vozidlům, nikoliv chodcům. V řízení tak byl prokázán pouze nesouhlas žalobce s vjezdem a parkováním jiných osob na pozemku. Naopak je zde konkludentně (tj. jinak než výslovně) daný souhlas vlastníka pozemku (či jeho právních předchůdců) s užíváním pozemku pěšími. Tomu odpovídá i skutečnost, že daná plocha byla zkolaudována jako veřejné parkoviště, tedy s užíváním veřejností se počítalo.

14. Krajský soud nesouhlasí s žalobcem, že by přístup pro pěší nebyl relevantní, neboť se nejedná o odpovídající typ užívání případného veřejného prostranství. Mezi účastníky je nesporné, že předmětná plocha byla zkolaudována (tedy jedná se o stavbu) jako veřejné parkoviště a ze správního spisu plyne, že jeho vlastníkem je žalobce, tedy osoba odlišná od obce. Takové parkoviště je samostatnou účelovou komunikací podle § 12 odst. 6 ve spojení s § 9 odst. 1 věta třetí zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Účelová komunikace je druhem pozemní komunikace, jež podle § 2 téhož zákona slouží *k užívání silničními a jinými vozidly a chodci*. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích uvádí, že za podmínek stanovených zákonem smí *každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny* (v tomto ohledu soud nechává stranou zda vůbec umístění sloupků a zabránění vjezdu a parkování vozidel bylo provedeno v souladu se zákonem, zejména na základě povolení silničního správního úřadu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Bližší podmínky obecného užívání pozemních komunikací upravuje zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, který výslovně počítá s tím, že pozemní komunikace jsou užívány i chodci (např. § 53), pokud nestanoví jinak (např. § 35 odst. 1, ze kterého vyplývá, že chodci nesmí užívat dálnici). Ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace je podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nezbytné povolení příslušného silničního správního úřadu a příkladmo se jedná o pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí (srov. též další způsoby zvláštního užívání pozemní komunikace upravené v odst. 6 téhož ustanovení – jedná se o činnosti diametrálně odlišné od jízdy či chůze). Obvyklým způsobem užívání parkoviště odpovídajícímu jeho účelovému určení tak není jen parkování vozidel, ale i jeho užívání chodci. Proto také nemá žádný význam, pokud žalobce zamezil pomocí sloupků vjezdu motorových vozidel. Vůči chodcům žádné omezení nevyjádřil.
15. Žalobce se mylí i v tom, že by parkování bylo zvláštním užíváním pozemní komunikace. To rozhodně nevyplývá z § 4 zákona o místních poplatcích. Ten uvádí, že předmětem poplatku ze zvláštního užívání veřejného prostranství je dle tohoto zákona vyhrazení trvalého parkovacího místa. Nejedná se tak o *běžné* parkování, nýbrž o vyhrazení parkovacího místa pro konkrétní osobu. Podobně upravuje tuto problematiku zákon o pozemních komunikacích, který v § 25 odst. 6 písm. c), bod 4 stanoví, že zřizování vyhrazeného parkování je zvláštním typem užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku. Z toho *a contrario* vyplývá, že parkování bez vyhrazeného místa je naopak obecným způsobem užívání pozemních komunikací (což také odpovídá § 2 zákona o pozemních komunikacích).

16. Lze uzavřít, že ve smyslu zákonné definice veřejného prostranství se tak jedná o prostor přístupný každému bez omezení a že jeho užití chodci představuje obecné užívání.
17. Ohledně splnění druhé podmínky, kterou je existence veřejně prospěšného účelu, krajský soud uvádí, že prostranství na uvedené ploše zcela bezpochyby plní účel dopravní, jelikož je po něm možné pěšky procházet jako po veřejných prostranstvích vyjmenovaných v § 34 obecního zřízení – zejm. ulicích a chodnících. Toto prostranství má také obdobný charakter jako uvedená veřejná prostranství, tvoří jej dlážděná plocha bez překážek pro pěší, která navazuje na chodník a jeho charakter je tak obdobný chodníku. Navazuje též na samotný vstup do pasáže a také na chodník na ulici Č. I tato propojenost a návaznost potvrzuje, že podmínka veřejně prospěšného účelu dopravy přes pozemek je splněna. Jelikož byly splněny obě podmínky vyžadované § 34 obecního zřízení pro vznik veřejného prostranství, veřejné prostranství na pozemku parc. č. X vzniklo ze zákona. Úvaha správních orgánů tak byla správná.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

18. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.
19. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 30. května 2023

Mgr. Barbora Berková
předsedkyně senátu

v. z. JUDr. Michal Jantoš v. r.
pověřený člen senátu