



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Tomáše Blažka a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **P. V.**, zastoupený JUDr. Irenou Tšponovou, advokátkou se sídlem Pivovarská 89/1, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 5. 2023, č. j. 60 A 94/2021-42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á.**

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2021, č. j. KUOK 103312/2021. Žalovaný uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Přerov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 18. 5. 2021, č. j. MMPr/091423/2021/JP, jímž bylo stěžovateli podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nařízeno

odstranění stavby oplocení spočívající v umístění ocelové posuvné brány na pozemku parc. č. X v k. ú. Přerov, v místě vstupu do společné pasáže mezi objekty č. p. X1 a č. p. X2. Popsaná stavba dle žalovaného vyžadovala povolovací akt (územní souhlas či rozhodnutí o umístění stavby), protože ve smyslu § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona sousedí s veřejným prostranstvím.

[2] V **žalobě** stěžovatel namítal, že z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, zda stavba oplocení dle stavebního úřadu sousedí s veřejnou komunikací – chodníkem, nebo s parkovištěm, které je veřejným prostranstvím. Žalovaný 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. Podle stěžovatele se ale nemůže jednat o veřejné prostranství, neboť nikdy nesouhlasil s tím, aby bylo dané parkoviště užíváno neomezeným okruhem osob, 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 dle stěžovatele na věci nic nemění, protože parkoviště může být užíváno pouze k účelům, ke kterým bylo určeno rozhodnutím správního orgánu.

[3] **Krajský soud** konstatoval, že z prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že stavební úřad posoudil pozemek sousedící s oplocením jako veřejné prostranství. Žalovaný se ztotožnil se závěry stavebního úřadu a dále je rozvedl. I kdyby ale žalovaný v tomto ohledu korigoval závěry stavebního úřadu, nebyl by dle krajského soudu jeho postup v rozporu se zásadou dvouinstančnosti správního řízení.

[4] Pokud jde o samotné posouzení pozemku parc. č. X jako veřejného prostranství, krajský soud souhlasil se správními orgány, že naplňuje podmínky stanovené v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Předně se jedná o prostor přístupný každému bez omezení. Krajský soud v této souvislosti podotkl, že daná plocha byla zkolaudována jako veřejné parkoviště. Stěžovatel sice osázel plochu parkoviště sloupky, aby zamezil vjezdu vozidel, nic však nenasvědčuje tomu, že by jakkoliv bránil průchodu chodců. Krajský soud zároveň považoval tuto skutečnost za relevantní pro posouzení věci, neboť obvyklým způsobem užívání parkoviště není jen parkování vozidel, ale také jeho užívání chodci. Prostranství na uvedené ploše dále plní veřejně prospěšný účel, a to účel dopravní. Prostranství tvoří dlážděná plocha, která navazuje jak na chodník ze směru od Čechovy ulice, tak na pasáž mezi objekty č. p. X1 a č. p. X2.

[5] V **kasací stížnosti** stěžovatel uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nejprve poukazuje na údajné rozpory v prvostupňovém rozhodnutí – podle stěžovatele stavební úřad jednou uvedl, že sporná brána hraničí s veřejnou komunikací, podruhé uvedl, že hraničí s veřejným prostranstvím. Stěžovatel namítá, že jde o neslučitelné pojmy.

[6] Stěžovatel dále nesouhlasí s krajským soudem, že daná plocha byla zkolaudována jako veřejné parkoviště. Tento závěr nemá oporu ve spise, parkoviště není veřejné, již od kolaudace je osázeno sloupky, které brání parkování veřejnosti. Parkoviště užívá pouze stěžovatel, případně osoby, kterým *ad hoc* umožní vjezd.

pokračování

[7] Podle stěžovatele je tradičním znakem obecného užívání to, že materiální statky lze užívat způsobem, který odpovídá jejich účelovému určení, neomezeným okruhem uživatelů, bez ohledu na vůli vlastníků užívaných věcí. Stěžovatel klade důraz zejména na účel užívání a namítá, že dané parkoviště nebylo zpřístupněno za účelem jeho využívání veřejností. Nemůže se proto jednat o veřejné prostranství. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, a ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

[8] Stěžovatel odkazuje také na § 12 odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle něhož je pouze veřejné parkoviště vymezenou plochou místní nebo účelové komunikace. Podle stěžovatele tak nemohou obstát úvahy krajského soudu o tom, že dané parkoviště je účelovou komunikací, po které mohou chodit chodci a která spadá pod výčet uvedený v § 34 zákona o obcích.

[9] Žalovaný ve **vyjádření ke kasační stížnosti** souhlasí s rozhodnutím krajského soudu. Pro vznik veřejného prostranství na soukromých pozemcích totiž platí, že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství po dostatečně dlouhou dobu strpět. Právě k takovému věnování učiněnému mlčky došlo v posuzovaném případě, neboť stěžovatel (coby vlastník pozemku) nebrání vstupu na dlážděnou plochu, která sousedí se stavbou oplocení. Jedná se o pozemek, přes který může každý volně procházet. Žalovaný dodal, že parkoviště bylo zkolaudováno jako veřejné, tedy s jeho užíváním ze strany veřejnosti se počítalo. Na tom nic nemění ani skutečnost, že umístění sloupky na pozemku neumožňují volné parkování veřejnosti.

[10] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená osoba s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stavební úřad nařídil stěžovateli odstranění stavby oplocení (ocelové posuvné brány) podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení stavební úřad nařídí odstranění stavby *vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

[14] Podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona *rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nebrání s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše.*

[15] Mezi účastníky je sporná především otázka, zda stavba oplocení hraničí s veřejným prostranstvím (a zda proto vyžadovala rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas).

[16] Nejvyšší správní soud nejprve ve shodě s krajským soudem konstatuje, že již stavební úřad posoudil prostor hraničící s oplocením jako veřejné prostranství. Konkrétně uvedl, že se jedná o dlážděnou plochu, která byla původně povolena jako parkoviště. Dále shledal, že tato plocha parkoviště splňuje podmínky veřejného prostranství. Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu, že zmínka o tom, že oplocení sousedí s chodníkem, uvedená v narativní části prvostupňového správního rozhodnutí, na tomto závěru nic nemění.

[17] Nicméně možné pochybnosti o tom, jakou povahu správní orgány přisuzují prostoru hraničícímu se stavbou oplocení, jednoznačně rozptýlil žalovaný, který v žalobou napadeném rozhodnutí potvrdil, že daný prostor je veřejným prostranstvím. Zároveň platí, jak správně dodal krajský soud, že žalovaný je oprávněn v tomto ohledu případně i korigovat rozhodnutí stavebního úřadu. V souladu se zásadou dvouinstančnosti řízení a s apelační zásadou je totiž odvolací správní orgán oprávněn změnit prvoinstanční rozhodnutí, dojde-li k závěru, že je vadné [viz § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád]. Ba dokonce platí, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady prvostupňového rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu ekonomie řízení učinit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS).

[18] Zbývá tedy posoudit, zda prostor hraničící se stavbou oplocení je skutečně veřejným prostranstvím. Podle § 34 zákona o obcích jsou veřejným prostranstvím *všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*.

[19] Prvním znakem veřejného prostranství vyplývajícím z citované zákonné definice je, že se jedná o prostory veřejně přístupné, tj. přístupné každému bez omezení. O veřejné prostranství se tak nejedná v případě, kdy jeho obecnému užívání brání faktická překážka, zejména zeď, plot, zátaras či cedule zákazu vstupu, z níž lze dovodit vůli vlastníka, že daný prostor není přístupný každému bez dalšího. Dalším znakem veřejného prostranství, který lze z § 34 zákona o obcích dovodit, je existence určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž veřejné prostranství slouží. Jedná se především o účel dopravní (ulice, chodníky, cesty), o účel hospodářský a sociální (náměstí, tržiště) či o účel rekreační (veřejná zeleň, parky). Pokud určitý prostor neplní žádný takový účel, nejedná se o veřejné prostranství.

[20] Judikatura dále dovozuje podmínku souhlasu vlastníka s obecným užíváním pozemku, který je nutný ke vzniku veřejného prostranství. Souhlas vlastníka s obecným užíváním může být dán buď výslovně, nebo i konkludentně. V případě konkludentního souhlasu pak postačuje pouhá nečinnost vlastníka. Souhlas vlastníka už však není nezbytně vyžadován pro další existenci veřejného prostranství, neboť obecné užívání nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas udělil, a to ani jeho právními nástupci (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, č. j. 22 Cdo 2378/2016-311).

[21] Prostor splňující uvedené podmínky se stává veřejným prostranstvím *ex lege*. Pro kategorizaci určitého prostoru (pozemku) jako veřejného prostranství proto není bez

pokračování

dalšího rozhodující, zda byl tento prostor jako veřejné prostranství označen ve správním aktu, zejména v obecně závazné vyhlášce, v opatření obecné povahy či ve správním rozhodnutí; stejně tak není podstatné, zda určitý pozemek je ve vlastnictví obce coby veřejnoprávní korporace či soukromé osoby (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77).

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že všechny výše uvedené podmínky pro vznik veřejného prostranství jsou v nyní posuzovaném případě dány.

[23] Pozemek parc. č. X je vydlážděn a slouží primárně jako parkoviště. Jeho plocha je sice ohraničena patníky, které neumožňují volné parkování veřejnosti, avšak volnému průchodu danou plochou zjevně nic nebrání. Parkoviště zároveň tvoří ucelenou plochu s chodníkem, který vede kolem něj. Na parkoviště dále navazuje pasáž mezi objekty č. p. X1 a č. p. X2, do které se při příchodu z přilehlých ulic Čechova a Sušilova vstupuje právě přes plochu parkoviště. Jedná se tedy o prostor přístupný každému bez omezení, který zároveň slouží dopravnímu účelu. Stěžovatel coby vlastník daného pozemku dal také konkludentní souhlas s jeho obecným užíváním (v podobě průchodu chodců).

[24] Stěžovatel výše uvedené skutečnosti nerozporuje, nijak nezpochybňuje ani to, že chodci mohou volně procházet přes jeho pozemek parc. č. X. Stěžovatel v podstatě pouze namítá, že nikdy nesouhlasil s tím, aby daný prostor sloužil k parkování veřejnosti. Podle stěžovatele nelze uvedený prostor kategorizovat jako veřejné prostranství pouze na základě toho, že přes něj mohou volně procházet chodci.

[25] V tomto ohledu se ale stěžovatel mylí. Ze zákonné definice a související judikatury je zřejmé, že veřejná prostranství typicky slouží právě k tomu, aby se po nich příslušníci veřejnosti mohli volně pohybovat pěším způsobem. Není přitom podstatné, za jakým účelem byl daný prostor původně zbudován, k jakému využití byl určen při kolaudaci atd. Záleží především na tom, jakým způsobem je následně využíván, tedy zda fakticky slouží obecnému užívání ve smyslu definice obsažené v § 34 zákona o obcích a zda vlastník s tímto užíváním (přínejmenším konkludentně) po dostatečně dlouhou dobu souhlasí. Nejvyšší správní soud proto považuje za irelevantní pro posouzení nynější věci, zda daný prostor byl zkolaudován jako veřejné parkoviště a zda lze toto parkoviště považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Nejedná se o nosné důvody, na kterých je založeno rozhodnutí žalovaného a rozsudek krajského soudu. Nosným důvodem uvedených rozhodnutí je závěr o existenci veřejného prostranství, který není nijak podmíněn tím, zda dané parkoviště je či někdy v minulosti bylo veřejným a zda jde o účelovou komunikaci. Jinak řečeno, podstatné je, že stěžovatel věnoval pozemek parc. č. X k obecnému užívání ve formě volného průchodu tím, že prokazatelně nijak nebrání chodcům přecházejícím přes tento pozemek.

[26] Závěry žalovaného a krajského soudu nejsou ani v rozporu se stěžovatelem citovanou judikaturou Ústavního soudu.

[27] V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 se Ústavní soud zabýval souladem § 34 zákona o obcích a kromě jiného odmítl argument navrhovatelů, že definice veřejného prostranství obsažená ve zmíněném ustanovení je příliš široká. Podle Ústavního soudu „slova *'a další prostory*

přístupné bez omezení' obsažená v tomto ustanovení je nutné vykládat tak, že nejde o jakékoliv prostory, tj. 'jiné prostory', ale že jde o prostranství mající obdobný charakter jako 'náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň'.“ Jak ale vyplývá z výše podaného rozboru, v nyní posuzované věci má sporné prostranství obdobný charakter jako některé z demonstrativně uvedených příkladů veřejných prostranství, které jsou vyjmenovány v § 34 zákona o obcích.

[28] V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/03 Ústavní soud posuzoval vyhlášku města Cheb a v ní obsažený zákaz konzumace alkoholických nápojů. Přitom shledal, že ve vyhlášce nebyly při vymezení uvedeného zákazu použity dostatečně určité pojmy: „*Zákazy obsažené v čl. 3 odst. 1 vyhlášky jsou vztaheny na veřejně přístupná místa, přičemž tento termín je odlišný od termínu veřejná prostranství (...) Vymezení pojmu veřejně přístupné místo v čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky je nepřesné a nedostatečně konkrétní. Některá ve vyhlášce příkladmo uváděná místa, jako jsou dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění závisí na vůli vlastníka nebo provozovatele.*“ Jednalo se tedy o zcela odlišnou situaci, než je předmětem soudního přezkumu v nynější věci. V případě sporného prostoru, který se nachází na pozemku parc. č. X, není pochyb o tom, že stěžovatel umožnil jeho zpřístupnění veřejnosti výše popsáním způsobem.

[29] Nejvyšší správní soud neshledal s ohledem na výše uvedené kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[30] O nákladech řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec správní činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. července 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu