

Zpráva o šetření

ve věci nekrytého hokejového stadionu „Za Lužánkami“ v Brně

A - Předmět šetření

Dne 11. 12. 2015 obdržela Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv, podnět ve věci postupu stavebních úřadů při posouzení záměru výstavby dočasné stavby nekrytého hokejového stadionu v Brně.

Nekrytý hokejový stadion s ledovou plochou s demontovatelnými tribunami o celkové kapacitě 20 tis. diváků včetně výkopových prací pro uložení kabeláže s napojením na technickou infrastrukturu byl umístěn na pozemcích p. č. 802/1, 802/4, 802/7 a p. č. 803/7 v k. ú. Ponava. Záměr byl realizován jako stavba dočasná s dobou trvání od 1. 1. 2016 do 13. 1. 2016 (dále „hokejový stadion“). Aktuálně se na pozemcích hokejový stadion nenachází, byl odstraněn.

Předmětem šetření je postup odboru územního a stavebního úřadu městské části Brno-Královo Pole (dále „stavební úřad“) a postup odboru územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna (dále „magistrát“) ve věci hokejového stadionu. Jmenované správní orgány dospěly shodně k závěru, že hokejový stadion podle § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona¹ nepodléhá žádnému povolovacímu režimu. Jde o záměr, který může investor provést bez veřejnosprávního aktu stavebního úřadu.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv využila své možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv² delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i výkon státní správy na úseku stavebního řádu, kam podnět spadá.

B - Skutková zjištění

Podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv jsem zahájil ve věci šetření a v součinnosti s Úřadem městské části Brno-Královo Pole a Magistrátem města Brna jsem shromáždil podklady. Pro posouzení věci považuji za významné následující skutečnosti.

Dne 2. 12. 2015 pod č. j. 16980/16981/15/2300/1838 stavební úřad sdělil, že záměr hokejového stadionu je v souladu s Územním plánem města Brna, je umístěný v ploše funkčně určené pro rekreaci, hromadný sport a na místě původního zimního stadionu. S ohledem na stavebně-technické provedení hokejového stadionu, který se sestával z mobilních demontovatelných tribun pro cca 20 tis. diváků a ledové plochy, stavební úřad dovodil, že se jedná o stavbu, která nepodléhá povolovacímu režimu podle stavebního zákona. Přihlédl k tomu, že se hokejový stadion svým charakterem blíží cirkusovému stanu, jehož umístění a realizace nevyžaduje

¹ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

² zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

projednání před stavebním úřadem podle stavebního zákona [§ 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona]. K době trvání hokejového stadionu stavební úřad uvedl, že jde o stavbu dočasnou pro pořádání dvou ligových hokejových zápasů a veřejného bruslení v době od 1. 1. 2016 do 13. 1. 2016.

Dne 14. 1. 2016 pod č.j. MMB/0005873/2016 magistrát sdělil, že se ztotožňuje s názorem stavebního úřadu, že hokejový stadion (kluziště a demontovatelné konstrukce tribun) nepodléhá povolovacímu režimu podle stavebního zákona.

Při posuzování věci jsem vycházel také z fotodokumentace o průběhu výstavby hokejového stadionu. Z ní je zřejmé, že byly provedeny úpravy terénu strojní mechanizací za účelem vybudování ledové plochy, montáž konstrukce tribun a výkopové práce pro pokládku kabeláže s napojením na technickou infrastrukturu v území.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Zákon o veřejném ochránci práv ukládá ochránci působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí v tomto zákoně uvedených, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod. Činnost stavebních úřadů všech stupňů náleží do působnosti veřejného ochránce práv. Nicméně zákon o veřejném ochránci práv umožňuje ochránci zasahovat do činnosti veřejné správy pouze způsobem tam uvedeným.

Pro daný případ je klíčová otázka, zda záměr hokejového stadionu je možné subsumovat pod ustanovení § 79 odst. 2 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a konstatovat, že jeho realizace (umístění a provedení) nepodléhala projednání před stavebním úřadem.

Předesílám, že stavební zákon stanoví několik typů projednání stavebních záměrů, přičemž rozlišovacím kritériem je intenzita možného dotčení veřejného zájmu konkrétním záměrem. Stanovení různých typů projednání stavební činnosti ve stavebním zákoně vychází ze zásady, že omezovat svobodu jedince při výkonu jeho vlastnického práva nebo jiného práva, jež mu z hlediska soukromoprávního zakládá možnost stavět, lze veřejnoprávními požadavky jen v té míře, v jaké je to nezbytné k ochraně veřejného zájmu. Obecně je realizace stavebních záměrů podmíněna projednáním ve standardním správním řízení, kterým je územní řízení a stavební řízení, příp. spojené územní se stavebním řízením. V případě stavebních záměrů, u nichž lze očekávat menší stupeň možného dotčení veřejných zájmů, stavební zákon připouští jejich projednání v tzv. zjednodušených režimech jako je územní souhlas, ohlášení či zjednodušené stavební řízení. U stavební činnosti, jejíž realizace je nevýznamná z hlediska možného dotčení veřejného zájmu, stavební zákon nepředepisuje žádnou stavebně správní proceduru. Odborná veřejnost hovoří o záměrech v tzv. volném režimu.³

Záměry v tzv. volném režimu, tj. záměry, které je možné provést bez územního rozhodnutí, územního souhlasu, stavebního povolení či ohlášení a je možné je užívat bez oznámení stavebnímu úřadu a ani jejich odstranění není podmíněno ohlášením stavebnímu úřadu, jsou uvedeny v § 79 odst. 2 stavebního

³ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013-50, www.nssoud.cz

zákona.⁴ Jde o taxativní výčet činností, které je možné uskutečnit bez jakékoliv ingerence stavebního úřadu. Jinými slovy činnosti specifikované v § 79 odst. 2 stavebního zákona jsou „výjimkou“ z obecného pravidla veřejného stavebního práva, že stavební činnost podléhá posouzení stavebním úřadem.⁵

Zákonodárce v § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona zařazuje do tzv. volného režimu „*cirkusové stany, scénické stavby pro film, televizi nebo divadlo*. Bez zřetele na stavebně-technické provedení či parametry není realizace cirkusového stanu, scénických staveb pro film, televizi nebo divadlo podmíněna projednáním v řízeních před stavebním úřadem.

Při aplikaci výše uvedených tezí veřejného stavebního práva na případ hokejového stadionu, mám za to, že stavební úřad a magistrát nepostupovaly v souladu s právem. Jmenované správní orgány tím, že stavbu hokejového stadionu podřadily pod ustanovení § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona a označily ji za období cirkusového stanu, v rozporu se zákonem rozšířily taxativní výčet záměrů, jejichž realizace nepodléhá projednání podle stavebního zákona. Záměr nekrytého hokejového stadionu s demontovatelnými konstrukcemi tribun, byť jde o stavbu dočasnou, nelze zařadit mezi záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona. Nelze postavit na roveň záměr dočasné stavby nekrytého hokejového stadionu a záměr cirkusového stanu ve smyslu § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona.

Ve věci hokejového stadionu nemohu pominout stavebně-technickou stránku věci. Jeho realizace předpokládala úpravy terénu strojní mechanizací za účelem vytvoření ledové hrací plochy, rozsáhlé montážní práce tribun pro cca 20 tis. diváků a výkopové práce pro pokládku kabeláže. Není pochyb, že hokejový stadion je typickou stavbou občanské vybavenosti, která byla určena k užívání veřejnosti a její realizace a užívání (být jako stavby dočasné) se dotýkala veřejných zájmů, jako je zájem na zajištění bezpečnosti osob či zájmu na ochraně veřejného zdraví. Záměr zimního stadionu měl být předem projednán v řízeních podle stavebního zákona. Umístění a provedení hokejového stadionu, dle mého názoru, vyžadovalo minimálně projednání ve spojeném územním a stavebním řízení o jeho umístění a provedení (§ 78 odst. 3 stavebního zákona). Užívání hokejového stadionu, který byl určen pro shromáždění většího počtu osob, bylo podmíněno vydáním kolaudačního souhlasu (§ 122 odst. 1 stavebního zákona). Z hlediska ochrany veřejných zájmů měl být záměr hokejového stadionu projednán minimálně s dotčeným orgánem na úseku ochrany veřejného zdraví, tj. Krajskou hygienickou stanicí Jihomoravského kraje [§ 82 odst. 2 písm. i) ve spojení s § 77 odst. 1 a § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví⁶] a s dotčeným orgánem na úseku požární ochrany, tj. Hasičským záchranným sborem Jihomoravského kraje [§ 26 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o požární ochraně⁷].

Stavební úřad tím, že záměr hokejového stadionu neprojednal v souladu se stavebním zákonem, znemožnil dotčeným osobám, které mohly být jeho realizací přímo dotčeny na svých právech, uplatnit svá práva z titulu účastenství v řízení. Jde

⁴ ustanovení § 79 odst. 2 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a), § 119 odst. 1 a § 128 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁵ srov. Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L. Stavební zákon. Komentář 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-462-9

⁶ zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁷ zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

především o procesní práva jako je právo seznámit se s podklady včetně dokumentace záměru hokejového stadionu, uplatnění námitek v řízení či případné uplatnění opravných prostředků proti rozhodnutí stavebního úřadu o záměru. Takový postup stavebního úřadu a potažmo magistrátu ve vztahu k dotčeným osobám nemohu hodnotit jinak než jako postup nepředvídatelný, který nebyl v souladu s legitimním očekáváním osob ani v souladu s právní jistotou v rozhodování orgánů veřejné správy. To i přesto, že hokejový stadion byl realizován v souladu s územně plánovací dokumentací (Územním plánem města Brna). Skutečnost, že investiční záměr nekoliduje s vydanou územně plánovací dokumentací a v ní uvedenými limity nezbavuje povinnost stavebního úřadu, aby záměr projednal v řízeních, která pro daný záměr předepisuje veřejné stavební právo.

D - Závěr

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem provedeným šetřením dospěl k závěru, že Úřad městské části Brno-Královo Pole a Magistrát města Brna na případ hokejového stadionu v rozporu s právem aplikovaly ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona. Záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona je možné umístit, provést a užívat v tzv. volném režimu, tj. bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu (§ 103 odst. 1, § 119 odst. 1 stavebního zákona). Jejich výčet je taxativní a nelze jej výkladem rozšířit. K záměrům vyjmenovaným v § 79 odst. 2 stavebního zákona nepatří dočasná stavba nekrytého hokejového stadionu s demontovatelnými konstrukcemi tribun; tento záměr není srovnatelný ani s cirkusovým stanem ve smyslu § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona.

Od Úřadu městské části Brno-Královo Pole a Magistrátu města Brna očekávám, že se seznámí, akceptuje a přijme ve své budoucí správní praxi právní argumentaci uvedenou v části C této zprávy. Od Magistrátu města Brna navíc očekávám, že z titulu instančně nadřízeného správního orgánu stavebních úřadů městských částí statutárního města Brna s výše uvedenou právní argumentací seznámí na nejbližší metodické poradě instančně podřízené stavební úřady.

Zprávu o šetření zasílám starostce městské části Brno-Královo Pole a primátorovi statutárního města Brna a žádám je, aby se k jejímu obsahu vyjádřili v zákonné lhůtě 30 dnů ode dne jejího doručení. Zpráva o šetření shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko ve věci.

JUDr. Stanislav K ř e č e k
zástupce veřejné ochránkyně práv