



Zpráva o šetření ve věci letního kina na pozemcích p. č. Z a p. č. Y v k. ú. X

Na veřejného ochránce práv se obrátil A., bytem xxx (dále „stěžovatel“), podnětem k prošetření postupu Městského úřadu X jako obecného stavebního úřadu (dále „stavební úřad“) ve věci letního kina na pozemcích p. č. Z a p. č. Y v k. ú. X¹ (dále „letní kino“). Provozovatelem (stavebníkem) letního kina je spolek B.

Vyřízení jsem se na základě pověření Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., veřejné ochránkyně práv, ujal já, neboť ochránkyně 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 oblast stavebního řádu a památkové péče.

Stěžovatel namítá nečinnost stavebního úřadu spočívající v tom, že nezhájil, resp. neprojednal letní kino v řízení o odstranění stavby. Stěžovatel poukazuje především na objekt maringotky, v níž je umístěno promítací zařízení. Dle stěžovatele je maringotka výrobkem plnícím funkci stavby, který v areálu letního kina stojí již třetím rokem.

Případem se z titulu instančně nadřízeného správního orgánu zabýval odbor územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále „krajský úřad“).

A. Shrnutí závěrů

Rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas nevyžadují změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků o výměře do 300 m².³

Na základě shromážděných podkladů mám za to, že letní kino je změnou ve způsobu využití pozemků tzv. malého rozsahu do 300 m², která nepodléhá posouzení stavebním úřadem.

Za stavbu se považuje i výrobek plnící funkci stavby.⁴ Jde o výrobky, které svým účelem, k němuž mají být užívány, plní funkce, jež by jinak plnily stavby. Uvedené plně dopadá také na silniční vozidla (např. maringotky), pokud budou plnit funkci stavby.

Maringotka, která plní funkci promítací kabiny jako nedílné součásti areálu letního kina, je dle mého názoru stavbou, jež vyžadovala minimálně územní projednání, např. územní rozhodnutí o umístění stavby.

Tím, že stavebník s maringotkou „popojel“, nepozbyla maringotka svého účelu, neboť i nadále slouží jako prostor pro umístění promítacího zařízení. Tento názor zastávám

1 V následujícím textu budou nemovitosti označeny bez uvedení katastrálního území s tím, že se vždy jedná o k. ú. X.

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

3 Ustanovení § 80 odst. 3 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

4 Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.



i za aktuálního stavu, kdy letní kino (s ohledem na roční období) není v provozu a maringotka není užívána.

Pokud provozovatel (stavebník) dobrovolně neodstraní maringotku z areálu letního kina nebo pokud neprovede opatření tak, aby maringotka přestala plnit svůj účel, stavebnímu úřadu nezbude než maringotku projednat v řízení o odstranění stavby.

Z pohledu zákona o státní památkové péči⁵ si je třeba k obnově národní kulturní památky předem vyžádat závazné stanovisko krajského úřadu. Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče je nezbytné také pro činnosti, které působí nebo by mohly způsobit nepříznivé změny stavu národní kulturní památky nebo jejího prostředí anebo by mohly ohrozit její zachování nebo společenské uplatnění.⁶

Právní závěr odboru kultury a památkové péče Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále „orgán státní památkové péče“), že kotvení dřevěné, trémové konstrukce do ohradní zdi, která je součástí národní kulturní památky, nepovažuje za její obnovu, nerozporují. Rovněž nerozporují názor příslušného orgánu státní památkové péče, že vlastní provoz letního kina nemá negativní vliv na danou národní kulturní památku a její prostředí.

B. Skutková zjištění

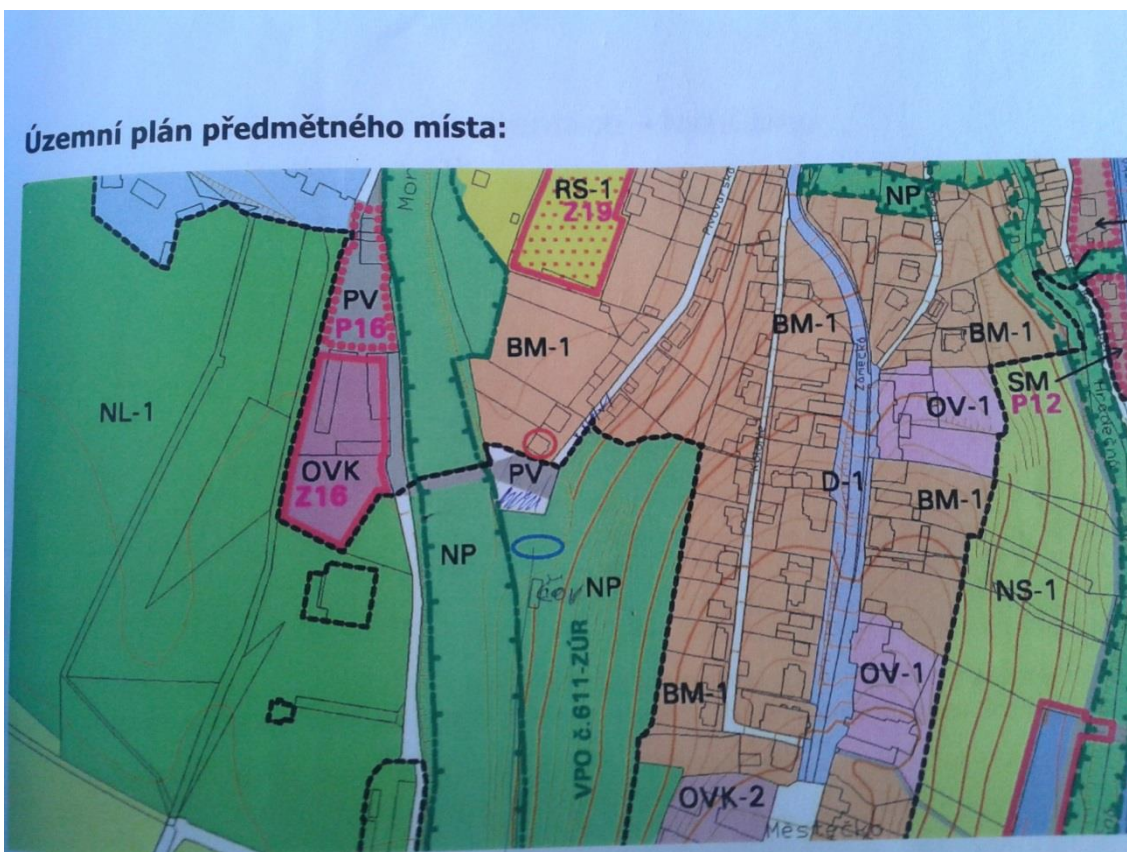
Při posouzení podnětu jsem vycházel z informací a listin, které jsem shromáždil v součinnosti s Městským úřadem X, Krajským úřadem Moravskoslezského kraje, Magistrátem města W a stěžovatelem. Jelikož je průběh šetřené záležitosti zúčastněným znám, omezím popis skutkových zjištění na uvedení základních dat.

Letní kino je v okrajové části národní kulturní památky – parku státního zámku X. Jde o otevřené letní kino, které je vybaveno dřevěnou, trémovou konstrukcí kotvenou do ohradní zdi zámeckého parku, na kterou se umísťuje promítací plátno, a volně stojícími lavičkami. Součástí letního kina je objekt tzv. maringotky, ve kterém je umístěno promítací zařízení. Sociální zařízení je ve stávajícím, legálním objektu bývalé čistírny odpadních vod. Letní kino je v provozu v letních měsících od června do září ve dnech pátek a sobota.

Dle Územního plánu města X ze dne 24. 10. 2011 se letní kino nachází v nezastavěném území, v ploše přírodní, konkrétně v ploše zámeckého parku jako součástí národní kulturní památky. Dle závazných regulativů územního plánu města je nepřípustné v dané ploše umísťovat jakékoliv stavby, které nesouvisí s jejím hlavním, doplňujícím a přípustným nebo podmíněně přípustným využitím.

5 Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

6 Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči.



Obrazek č. 1 – výřez z hlavního výkresu Územního plánu X s dotčenou lokalitou letního kina u „xxxxxxxxxxxx“ (foto z podkladů předložených stěžovatelem).

K podnětu stěžovatele ze dne 10. 10. 2017 a pokynu krajského úřadu ze dne 8. 2. 2018⁷ stavební úřad provedl dne 7. 2. 2018 opakovanou kontrolní prohlídku v areálu letního kina se závěrem, že se v areálu nenachází žádné stavby, které by byly provedeny bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, a proto nevyhoví podnětu stěžovatele k zahájení řízení o odstranění stavby. O uvedeném stavební úřad stěžovatele vyrozuměl písemností ze dne 21. 2. 2018⁸.

V průběhu šetření mi paní B., tajemnice Městského úřadu X (dále „tajemnice úřadu“), sdělila, že stavební úřad nevyhodnotil záměr letního kina jako změnu ve využití území, která by vyžadovala povolení, opatření či jiný úkon stavebního úřadu.

Maringotku, ve které je umístěno promítací zařízení, stavební úřad posoudil jako „mobilní“ věc (zařízení), která nepodléhá projednání podle stavebního zákona.

Stavební úřad neshledal, že provoz letního kina je v rozporu s územním plánem města. Dovedil, že zámecký park jako komponovaná kulturní krajina, navržená a vytvořená záměrně člověkem, je určena mj. pro pořádání různých kulturních akcí, mezi které patří i provoz letního kina.

⁷ Č. j. MSK 25619/2018.

⁸ Č. j. Měúh 937/2018.



V průběhu šetření jsem obdržel vyjádření starosty města X pana C., který jako představitel územní samosprávy poukázal na zájem města podporovat společensko-kulturní život. Uvedl, že areál letního kina je jedním z kulturních zázemí města, ve kterém jsou pořádány např. akce pro děti. Zmínil nemalé úsilí samosprávy a občanů města, kteří původní plochu letního kina značně zvelebili, neboť původně na této ploše byly odstavovány zemědělské stroje a skladován materiál.

Dne 15. 1. 2019 provedli pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv místní šetření. Zdokumentovali aktuální stav areálu letního kina. V rámci ústního jednání s tajemnicí úřadu poukázali na právní závěry vyplývající ze správní judikatury k otázce posuzování výrobků plnicích funkcí stavby ve vazbě na maringotku v areálu letního kina. Tajemnice úřadu sdělila, že stavební úřad měřením na místě samém zjistil, že areál letního kina se nachází na ploše cca 250 m².

Dne 11. 2. 2019 mi stěžovatel zaslal fotografie dokumentující „posunutí“ maringotky z původního místa v areálu letního kina směrem k informační tabuli „xxxxxxxxxxxxxxxx“ . Stěžovatel uvedl, že došlo k „posunutí“ v řádu několika metrů.

Orgán státní památkové péče mi sdělil, že kotvení dřevěného, trémového kříže, na kterém je umístěno promítací plátno do ohradní zdi jako součásti národní kulturní památky státního zámku X, nepovažuje za obnovu národní kulturní památky dle zákona o státní památkové péči. Samotný provoz letního kina orgán státní památkové péče vyhodnotil jako činnost, která nezpůsobuje nepříznivé změny stavu národní kulturní památky, neohrožuje její zachování nebo její společenské uplatnění, a proto neshledal důvody ke stanovení podmínek pro provoz letního kina.

C. Právní hodnocení

Rád bych předeslal, že plně chápu zájem samosprávy na podpoře kulturně-společenského života ve městě. Smyslem této zprávy je vyslovit právní názor na daný případ z hlediska respektování práva a principů dobré správy tak, jak mi ukládá zákon o veřejném ochránci práv.

C.1 Změna využití území

Jedním ze základních principů veřejného stavebního práva je požadavek, aby činnost v území byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu.

V obecné rovině lze konstatovat, že realizace záměrů v území je podmíněna projednáním ve standardním správním řízení, kterým je územní a stavební řízení, příp. společné řízení. V případě záměrů, u nichž lze předpokládat menší míru dotčení veřejných zájmů, stavební zákon připouští jejich projednání v tzv. zjednodušených režimech, jako je územní souhlas či ohlášení (oznámení). Pro záměry s minimální potencií negativních důsledků na území a chráněné veřejné zájmy stavební zákon nepředepisuje žádnou stavebně-správní proceduru. Jde o tzv. záměry ve volném režimu.

Ustanovení § 80 odst.3 stavebního zákona stanoví taxativní výčet činností, které nevyžadují územní rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas. Mezi tyto



činnosti uvedené pod písm. c) citovaného ustanovení náleží i změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků o výměře do 300 m². Z hlediska velikosti jde o změny nevýznamné, a tudíž je zákonodárce nepodrobuje posouzení před stavebním úřadem.

Zda zřízení a provoz letního kina splňují parametry tzv. volného režimu ve smyslu § 80 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, tj. zda jde o změnu ve způsobu využití pozemků do 300 m², je výsledkem správního uvážení příslušného stavebního úřadu. V dané věci přijímám závěr stavebního úřadu, který mi na základě opakovaných kontrolních prohlídek na místě samém sdělil, že letní kino je záměrem o ploše cca 250 m², který nevyžaduje územní rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas.⁹

Areál letního kina považuji, obdobně jako stavební úřad, za souladný s územním plánem města. Závazné regulativy územně plánovací dokumentace dle mého soudu nevyklučují provozovat v areálu zámeckého parku letní kino jako aktivitu, která vhodně doplňuje hlavní využití zámeckého parku. Je dnes standardem, že v historických prostorách hradů či zámků a jejich přilehlých zahradách jsou v letních měsících pořádány pravidelné společensko-kulturní akce. Přihlédl jsem rovněž ke skutečnosti, že areál letního kina se nachází v okrajové části zámeckého parku, mimo jeho hlavní plochu, a skutečnosti, že jde o záměr, který nepodléhá (s výhradou maringotky) projednání podle stavebního zákona. Letní kino nepovažuji za zásah, který by mohl narušit či změnit charakter nezastavěného území (zámeckého parku) ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona.¹⁰ K uvedenému názoru se přikláním s vědomím toho, že ochrana nezastavěného území obce (města) je jedním z veřejných zájmů, který stavební zákon chrání.

C.2 Výrobek plnicí funkci stavby

Ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona se za stavbu považuje také výrobek plnicí funkci stavby. Jde o výrobky, které svým účelem, k němuž mají být užívány, plní funkce, které by jinak plnily stavby vzniklé stavební či montážní technologií ve smyslu citovaného ustanovení stavebního zákona. Uvedené plně dopadá i na silniční vozidla (např. maringotku, karavan), která de facto ztratí svoji mobilitu a budou plnit funkci stavby. Jinými slovy, podstatnými znaky výrobku plnicího funkci stavby ve smyslu stavebního zákona je, že jde o věc, která je umístěna v konkrétní lokalitě dlouhodobě a současně plní funkci, jež je zpravidla vyhrazena stavbám. Na takový výrobek je třeba nahlížet jako na stavbu a posoudit její umístění z hlediska pravidel daných stavebním zákonem pro umístění staveb.

Výrobky plnicí funkci stavby včetně základových konstrukcí pro ně vyžadují projednání z hlediska svého umístění minimálně ve formě územního souhlasu.¹¹

Zda je maringotka, ve které je umístěno promítací zařízení podmiňující provoz letního kina, výrobkem, který plní funkci stavby ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona, je

⁹ S odkazem na stanovisko orgánu státní památkové péče nejsou pozemky, na kterých se nachází letní kino, územím, na kterém se prokazatelně nalézají archeologické nálezy ve smyslu § 23 odst. 1 zákona o státní památkové péči ve spojení s § 80 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁰ Machačková J. a kol. Stavební zákon. Komentář 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 1216 s.

¹¹ Ustanovení § 96 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. e) bod 16 stavebního zákona.



vždy výsledkem správního uvážení tzv. volného hodnocení důkazů příslušného stavebního úřadu¹². Mantinely volného hodnocení důkazů jsou dány ustanovením § 50 odst. 4 správního řádu. V rámci správní úvahy stavební úřad nemůže pominout ani soudní judikaturu k dané otázce.¹³ Z ní bych zmínil jeden z prvních právních závěrů k otázce výrobku plnicího funkce stavby, kdy Městský soud v Praze konstatoval (dále cituji): „Stavební zákon hovoří zcela obecně o výrobcích, ale nevylučuje tedy z této definice předem žádné typy výrobků, tj. ani silniční vozidla, ať už motorová, nebo nemotorová. Bude-li silniční vozidlo umístěno na pozemku trvale a bude trvale plnit určitou funkci vyhrazenou zpravidla jen stavbám, bude umístění takového výrobku na pozemku podléhat ohlášení stavebnímu úřadu.“¹⁴



Obrázek č. 2 – pohled na maringotku sloužící jako promítací kabina (foto pořízené stěžovatelem dne 8. 2. 2019)

Jak jsem již uvedl v předchozí části této zprávy, tím, že stavebník s maringotkou „popojel“, maringotka nepozbyla svého účelu, neboť i nadále slouží jako prostor pro umístění promítacího zařízení. S ohledem na správní judikaturu je rozhodující funkce, jakou věc (zařízení) fakticky plní. K uvedenému názoru se přikláním i za aktuálního stavu, kdy letní kino není provozováno.

12 Ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

13 Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2016, č. j. 1 As 49/2016-41, a ze dne 14. 4. 2016, č. j. 1 As 48/2016-29, www.nssoud.cz.

14 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. 10 Ca 280/2008-78, www.nssoud.cz.



Obrázek č. 3 – pohled na přemístěnou maringotku (foto pořízené stěžovatelem dne 8. 2. 2019)

Argument stavebního úřadu, že stavebník „popojel“ s maringotkou na pozemkovou parcelu, která sousedí s pozemky, na kterých se nachází letní kino, a tudíž nejde o výrobek plnící funkci stavby, nemohu se zřetelem k výše uvedenému přijmout. Daný názor považuji za značně problematický, neboť by vedl k neodůvodněným aplikačním rozdílům.

Domnívám se, že přijetím daného argumentu by byla popřena zásada přesvědčivosti rozhodování správního orgánu a požadavek na respektování principů dobré správy v postupu správního orgánu¹⁵. Uvedené se pokusím demonstrovat na následujícím příkladu. Pokud bych přijal argumentaci stavebního úřadu, pak maringotka, která by plnila funkci stavby – prodejny občerstvení, by nebyla považována za stavbu jen proto, že by s ní vlastník v rámci areálu „popojížděl“, na rozdíl od maringotky – prodejny občerstvení, která by v rámci areálu stála na jednom místě.

Za daného skutkového stavu očekávám, že stavebník (provozovatel) dobrovolně zjedná nápravu a maringotku odveze mimo areál letního kina. Pokud by se tak nestalo, stavebnímu úřadu nezbude než projednat maringotku jako výrobek plnící funkci stavby dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

V kontextu výše uvedeného dodávám, že pojem areál vnímám jako souvislé území (soubor pozemků v podobě parcel), které má svůj účel, plní určitou, konkrétní funkci. Současně vycházím z toho, že pro definování území jako areálu nejsou podstatné vlastnické hranice, resp. vlastnická či jiná věcná práva k pozemkům a stavbám.

¹⁵ Principy dobré správy, dostupné na <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.



C.3 Státní památková péče

Z pohledu zákona o státní památkové péči nerozporuji stanovisko orgánu státní památkové péče, který konstatoval, že kotvení dřevěné trémové konstrukce do zdi, jež je součástí národní kulturní památky, není obnovou ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, neboť nemám k dispozici důkazy, na základě kterých by mohl zpochybnit zákonnost daného stanoviska příslušného správního orgánu. Ze stejného důvodu nepovažuji za nezákonný závěr orgánu státní památkové péče, že provoz letního kina působí, resp. by mohl způsobit, nepříznivé změny stavu národní kulturní památky nebo jejího prostředí anebo by mohl ohrozit její zachování nebo společenské uplatnění dle ustanovení § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření vydávám podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a zasílám ji starostovi města X, aby se ve lhůtě do 30 dnů od jejího doručení vyjádřil k jejímu obsahu a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu o šetření zasílám k seznámení řediteli Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a primátorovi města W.

Zprávu rovněž zasílám stěžovateli.

Brno 4. března 2019

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)