

REKLAMA A STAVEBNÍ ZÁKON

Martina Pavelková

V nejširším možném pojetí nazíráme na reklamu jako na jakoukoliv činnost, při které dochází k určité propagaci, většinou výrobků, služeb nebo také např. značky či ideje. V kontextu stavebního práva je potřeba reklamu vnímat materiálně jako stavby a zařízení, prostřednictvím kterých k této propagaci, příp. označení,¹⁾ dochází. Stavby a zařízení pro reklamu jsou ve stavebním zákoně²⁾ specifickou kategorií, neboť jejich vymezení vychází více než z jejich stavebně technické charakteristiky z faktické podstaty činnosti, kterou tyto objekty umožňují realizovat.

Základním předmětem regulace stavebního zákona jsou stavby, resp. povolování jejich realizace v území, příp. realizace jejich změn. Ve vymezených případech reguluje stavební zákon také činnost v území, jejímž výsledkem není stavba, ale jedná se o takový způsob užívání, který podléhá povolování sám o sobě (změny využití území, změny vlivu užívání stavby, dělení a scelování pozemků, stanovování ochranných pásem). Jakkoliv by se mohlo zdát, že v části věnující se územnímu plánování byly ambice tvůrců tohoto odvětví co do rozsahu regulace širší, fakticky tomu tak spíše není. Územně plánovací dokumentace se jakožto opatření obecné povahy projevuje vůči svým adresátům

(pouze) v procesech na úseku stavebního řádu, jejichž předmět je striktně vymezen výše uvedeným způsobem.³⁾

K objektům sloužícím k reklamní činnosti přistupuje stavební zákon vícero způsoby. V případě, že je reklama realizovaná formou stavby, je stavebním zákonem regulována z titulu naplnění definičních znaků stavby,⁴⁾ a to jako tzv. stavba pro reklamu. Naproti tomu zařízení pro reklamu představuje zcela samostatnou kategorii, která stojí někde na pomezí regulace staveb a nestavebních činností v území. Stavební zákon jej v ust. § 3 odst. 2 definuje jako informační a reklamní panel, tabuli, desku či jinou konstrukci a technické

zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3. V případě, že má zařízení plochu větší než 8 m², považuje se dle pokračování zákonné definice za stavbu pro reklamu. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Dle citovaných definic lze tedy shrnout, že co se týče nosičů reklamy, rozlišuje stavební zákon tyto tři kategorie:

- stavby pro reklamu, které naplňují definici stavby;
- stavby pro reklamu, které naplňují definici zařízení, ale jejich plocha je větší než 8 m²;
- zařízení pro reklamu, která naplňují definici zařízení a jejich plocha je menší než 8 m².

1) Záměrně je vedle propagace zmíněn i druhý možný účel reklamy ve smyslu stavebního zákona, tj. označení provozovny, které však nepředstavuje reklamu coby samostatný předmět podnikání.

2) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: zakonyprolidi.cz [cit. 26. 9. 2020].

3) Územně plánovací dokumentaci samozřejmě nelze upřít její zákonný rozsah a obsah, který je zdaleka širší, než pouze stanovení funkčního využití území. To je však projevem koncepčního charakteru územně plánovací dokumentace coby strategického dokumentu vyjadřujícího plán budoucího rozvoje území.

4) Dle ust. § 2 odst. 3 stavebního zákona *se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně-technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.*

Stavby a zařízení pro reklamu v praxi stavebních úřadů

Dle ustanovení stavebního řádu⁵⁾ vyžadují stavby pro reklamu naplňující definiční znaky stavby pro svou realizaci vydání územního rozhodnutí i stavebního povolení, na rozdíl od staveb pro reklamu naplňujících definiční znaky zařízení s plochou větší než 8 m², u kterých postačí namísto stavebního povolení ohlášení. Zařízení pro reklamu do 8 m² vyžadují pouze územní rozhodnutí (jež může být dle zákonných podmínek nahrazeno územním souhlasem), realizace zařízení o velikosti do 0,6 m² mimo ochranné pásmo pozemní komunikace nepodléhá žádnému povolování.

Rozlišení kategorií staveb a zařízení pro účely určení režimů jejich umístování a povolování je na rozdíl od definic pojmů ve stavebním zákoně zřejmé. Největší problémy v praxi však činí vymezování předmětu řízení vedených o reklamních zařízeních, resp. určování, zda se o reklamní zařízení vůbec jedná. Ze zákonné definice totiž explicitně nevyplývá, zda lze za zařízení považovat cokoli, co je nosičem reklamy, anebo zda musí zařízení vykazovat určitou minimální míru využití konstrukčních či obdobných technologií, jako je tomu u staveb.

Podle komentářové literatury⁶⁾ znamená zařízení v obecném slova smyslu nosič, na který je reklama upevňována, tzn., že reklama sama o sobě zařízením není. V jiném komentáři⁷⁾ je obdobný výklad rozšířen o negativní pojetí, a sice že za zařízení pro reklamu nemohou být považovány reklam-

ní nápisy ani kresby na stavbách. Tento přístup zastává i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2013, sp. zn. 8 As 63/2012.⁸⁾ Ministerstvo pro místní rozvoj se této problematice v minulosti věnovalo také v několika metodických pokynech. V těch mimo jiné potvrdilo, že reklamní nápisy a kresby na stavbách nelze považovat za zařízení pro reklamu ani za udržovací práce. Požadovat odstranění takovýchto nápisů by mohl stavební úřad pouze, pokud by byl vzhled fasády určen podmínkami územního rozhodnutí nebo stavebního povolení.⁹⁾ Následně ministerstvo doplnilo, že i potištěné textilie přivazované na lešení či fasády by mohly naplňovat definici zařízení, pokud by byly napnuty na rámu, roštu či obdobné konstrukci. K posouzení konkrétních případů je však příslušný vždy stavební úřad.¹⁰⁾ V nejnovějším publikovaném stanovisku potvrdilo ministerstvo výklad, že reklamním zařízením ve smyslu stavebního zákona jsou konstrukce, předměty a jiná technická zařízení, které jsou nosiči informací, a nikoliv reklama samotná.¹¹⁾

K výkladu právní úpravy reklamních staveb a zařízení pro reklamu se několikrát vyslovila i správní judikatura. Např. umístění reklamy na vlajkových stožárech, resp. na souvisejících konstrukcích, bylo předmětem rozhodování krajských soudů již dvakrát. Ve starším rozsudku ze dne 20. 12. 2018, sp. zn. 29 A 197/2016, Krajský soud v Brně uvedl, že stožár na vlajky může sloužit pouze jedinému účelu, kterým je vyvěšování vlajek. Pokud tedy byly v daném případě dva stožáry spojené příčnými ocelovými nosníky, na nichž byla upevněna zařízení pro reklamu, jedná se o stavbu pro reklamu. Napro-

ti tomu Městský soud v Praze v novějším rozsudku ze dne 27. 5. 2020, sp. zn. 8 A 222/2016, dovedl, že *pro účely výkladu stavebního zákona je zařízením pro reklamu jakákoliv jiné, jinak nedefinované stavební dílo, které neslouží a ani nemůže sloužit k jiným než k reklamním účelům... Jinými slovy není důležité, k čemu bude stavba sloužit, ale jak vypadá, resp. pro jaký účel byla určena*. Soud tedy nepřisvědčil názoru žalobce, že stavba vlajkového stožáru, která slouží k vyvěšování vlajek s reklamním obsahem, je zařízením pro reklamu, podléhajícím tudíž povolování stavebním úřadem.¹²⁾ Nutno podotknout, že přestože se názory obou soudů jeví jako odlišné, nelze současně konstatovat, že by si odporovaly, neboť v každé věci byl projednáván odlišný předmět řízení (poprvé konstrukce vytvořená za použití vlajkových stožárů, podruhé vlajkové stožáry samy o sobě). To, že může být jako zařízení pro reklamu kvalifikována i konstrukce, která by mohla teoreticky plnit i jiný účel, potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2020, sp. zn. 4 As 55/2020. Nejvyšší správní soud v reakci na námitky, že zařízení pro reklamu plní ve skutečnosti funkci oplocení a protihlukové stěny, uvedl, že účelem umístěných bannerů¹³⁾ je propagovat na nich zmiňovanou společnost, respektive informovat o její činnosti. A byť toto samo o sobě nutně neznamená, že jde o účel jediný a primární, v projednávané věci žádný jiný účel nebyl zjištěn, ani přesvědčivě tvrzen.

Na základě uvedeného lze shrnout, že v praxi stavebních úřadů se může v souvislosti s kvalifikací staveb a zařízení pro reklamu projevit pochybnost dvo-

5) Ust. § 79 odst. 2 písm. a, ust. § 103 odst. 1 písm. e) bod 15 a ust. § 104 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

6) Srov. MACHÁČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.

7) Srov. POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M.: *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015.

8) V uvedeném rozsudku potvrdil Nejvyšší správní soud závěr, že reklamní plachty samy o sobě pod pojem zařízení ve smyslu stavebního zákona podřadit nelze. Současně uvedl, že definici pojmu zařízení je potřeba aplikovat rovněž v postupech dle zákona o památkové péči, neboť ten vlastní definici tohoto pojmu neupravuje.

9) Ministerstvo pro místní rozvoj. K charakteru reklamních nápisů a kreseb na stavbách z hlediska stavebního zákona. *Urbanismus a územní rozvoj, Stavebně správní praxe*, ročník III, č. 1/2000. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855.

10) Ministerstvo pro místní rozvoj. K reklamním a propagačním zařízením. *Urbanismus a územní rozvoj, Stavebně správní praxe*, ročník V, č. 4/2002. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855.

11) Ministerstvo pro místní rozvoj. K aplikaci § 71 odst. 2 a 3 stavebního zákona. *Urbanismus a územní rozvoj, Stavebně správní praxe*, ročník VII, č. 4/2004. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855.

12) Uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze byl napaden kasační stížností (sp. zn. 1 As 253/2020), o které Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.

13) Nutno podotknout, že v daném případě nebyly bannery upevněny přímo na oplocení, ale byly přichyceny ke speciální kovové konstrukci, jež byla následně připevněna k oplocení.

jího druhu. V prvé řadě nebývá zcela jednoznačné, zda se v daném konkrétním případě jedná vůbec o zařízení ve smyslu zákonné definice. V tomto směru jsou hraniční např. případy již zmiňovaných plachet, které mohou být upevňovány na fasády či jiné objekty různými, více či méně technologickými způsoby. Řešením by dle autorky tohoto článku mohl být obecný princip, podle kterého by nosič reklamy musel být pro účely řízení dle stavebního zákona identifikovatelný coby samostatný objekt a způsobilý k realizaci reklamy, která nebude svou povahou jednorázová. Další pochybnost vyvstává ohledně určení, nakolik je potřeba vycházet ze skutečného či v minulosti realizovaného účelu stavby nebo zařízení, jež aktuálně slouží k reklamě. Ani na tuto otázku zatím neexistuje jednoznačná odpověď. Z výše uvedené judikatury je zřejmé, že je potřeba vždy pečlivě vážít okolnosti konkrétního případu a zjišťovat účel užívání příslušné stavby nebo zařízení, který převažuje. I v případě, že by byl zjištěn převažující reklamní účel, může být s ohledem na stavebně-technické provedení příslušné stavby nebo zařízení konstatováno, že se jedná ve smyslu kategorizace ve stavebním zákoně o jiný druh stavby.

Stavby a zařízení pro reklamu v územním plánování

Také v oblasti územního plánování nabývá reklama, coby činnost, jež by měla být regulována, na významu. Snaha obcí regulovat reklamní smog v územně plánovací dokumentaci by však měla jít ruku v ruce se zohledněním výše uvedených principů a východisek povolování těchto objektů. V tomto směru může být kontraproduktivní záměr definovat zařízení pro reklamu pro účely jejich regulace v územním plánu odlišným způsobem oproti stavebnímu zákonu.¹⁴⁾ Jak je uvedeno již výše,

územní plán reguluje činnost v území prostřednictvím povolovacích a jiných obdobných řízení na úseku stavebního řádu. Jakákoliv ambice definovat odlišně (zejména užším způsobem) předmět těchto řízení vyvolá situaci, kdy některé stavby či zařízení stejné kategorie ve smyslu terminologie stavebního zákona budou stavebním úřadem posuzovány z hlediska jejich souladu s územním plánem, a jiné nikoliv, a to s odkazem na obsahově užší definice pojmů v územním plánu. Jak je naznačeno výše, prakticky se regulace zařízení a staveb pro reklamu projevuje v územně plánovací dokumentaci především ve stanoveném funkčním využití ploch. Obecné pravidlo této regulace na území obce by se však mělo projevit i v urbanistické koncepci.

Snahy o formulaci vlastních definic reklamy v územně plánovací dokumentaci se mohou jevit jako opodstatněné, pokud je jejich záměrem regulovat jiné spektrum reklam, než jaké zahrnují definice reklamních zařízení a staveb pro reklamu ve stavebním zákoně. Jedná se o takové reklamy, které nenaplní definici stavby či zařízení, ale mohou se na dané stavbě projevit např. jako stavební úpravy či jiné reklamní plochy, které nejsou „uchyceny“ reklamním zařízením, avšak z nějakého důvodu mohou podléhat povolování stavebního úřadu. Uvedení přinejmenším demonstrativního výčtu regulovaných záměrů u příslušných definic je v takových případech téměř nezbytné a stejně tak lze i v těchto případech doporučit promítnutí regulace v urbanistické koncepci, nikoliv pouze v tabulkách funkčního využití ploch.

Vzhledem k tomu, že územní plán má stavebním zákonem poměrně striktně omezenou podrobnost, na kterou může do určité míry narážet také snaha o komplexní regulaci reklamních zařízení, bývá mnohdy v praxi (ne)přípustnost záměru řešena podrobně až

v rámci závazného stanoviska, a to nad rámec obsahu územně plánovací dokumentace. Obdobnou situaci ve vztahu k reklamnímu objektu řešil v nedávné době Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 4. 5. 2020, sp. zn. 52 A 81/2019.¹⁵⁾ Poměrně shovívavým přístupem s poukazem na mantinely soudního přezkumu shledal krajský soud dostatečným takové odůvodnění nepřípustnosti záměru, které bylo založené na územní studii formulující urbanistickou koncepci, a na cílech a úkolech územního plánování.

V posledních letech se objevuje snaha samospráv větších měst regulovat reklamu i jiným způsobem než prostřednictvím nástrojů územního plánování. Jedná se o poměrně podrobné manuály k realizaci reklamy a označování provozoven v centrech a památkově chráněných částech měst.¹⁶⁾ V některých případech je v publikacích výslovně uvedeno, že mají sloužit jako podklad pro vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů (úřadů územního plánování). Přestože lze v obecné rovině snahy o vytvoření kvalitního veřejného prostoru prostřednictvím těchto podrobných manuálů kvitovat příznivě, orgány veřejné správy mohou vycházet z obdobných podkladů pouze v souladu se zásadou zákonnosti, tedy tak, aby adresátům příslušných aktů neukládaly povinnosti mimo zákonné meze (v daném případě s odkazem na podklad, se kterým zákon nepočítá).

Zařízení pro reklamu v novém stavebním zákoně

V návrhu nového stavebního zákona¹⁷⁾ zahrnuje pojem zařízení kromě reklamních zařízení novou kategorií technických zařízení. Základním předpokladem je, že zařízení, stejně jako stavba, musí vznikat za účelem užívání na určitém místě. Reklamním zařízením se dle

14) Formálně je soulad s územně plánovací dokumentací posuzován u všech záměrů, nicméně pokud jsou např. zařízení pro reklamu regulována v rámci funkčního využití jednotlivých ploch a současně jsou definována užším způsobem, než ve stavebním zákoně, územní plán realizaci některých záměrů právě s ohledem na odlišnou definici oproti stavebnímu zákonu prakticky neovlivní.

15) V daném případě územní plán reklamní zařízení ani stavby pro reklamu výslovně neupravoval, pročež úřad územního plánování posuzoval v závazném stanovisku slučitelnost konkrétního záměru s hlavním využitím plochy.

16) Srov. např. Manuál dobré praxe reklamy a označování provozoven v městské části Brno-střed, 2017; Manuál reklamy „Ostrava 360°“, 2020.

17) Návrh nového stavebního zákona ve znění předkládaném Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v souladu se závěry schůze vlády dne 24. srpna 2020, In: portál aplikace ODok [cit. 26. 9. 2020].

ust. § 7 odst. 2 nového stavebního zákona rozumí panel, tabule, deska nebo konstrukce, které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací. Reklamní zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu. Z citovaného textu je zřejmé, že nová právní úprava převzala až na několik drobných odlišností¹⁸⁾ definici zařízení z právní úpravy stávající. Obdobně jsou také ve výčtu drobných staveb nevyžadujících pro svou realizaci žádné rozhodnutí stavebního úřadu za-

hrnuta reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m². Na snahy o celkovou revizi předmětných pojmů s ohledem na nastíněné výkladové problémy předkladatel bohužel rezignoval. Zajímavá je v tomto ohledu důvodová zpráva, ve které předkladatel vysvětluje, že pojmu „reklamní zařízení“ neodpovídají potišťené tkaniny nebo plakáty upevňované přímo ke stavbě nebo k lešení provazy, dráty, hřebíky, šrouby nebo lepením, ani nápisy na zdech. Navzdory této snaze

o vysvětlení úmyslu při formulaci (nebo spíše převzetí) předmětné definice však lze předpokládat, že výše nastíněné aplikační problémy související se stávající právní úpravou budou přetrvávat i dle právní úpravy nově navrhované.

*Mgr. Martina Pavelková
Krajský úřad Moravskoslezského kraje*

Poznámka redakce:

Článek vyšel v čísle 3/2020 bulletinu Stavební právo, jehož redakce poskytla svolení k jeho přetištění v U&ÚR.

ENGLISH ABSTRACT

Advertising and the Building Act, by Martina Pavelková

Viewed in the broadest terms, advertising is any activity by which promotion takes place. This applies mostly for products and services but also for brand names and ideas. In the context of building law, advertising has to be understood materially as structures and installations by means of which promotion and branding are carried out. In the Building Act, advertising structures and installations constitute a specific category because their definition is based on the factual essence of the activities these objects facilitate rather than building and technical characteristics.

18) Oproti stávající právní úpravě již není před výčtem jednotlivých druhů zařízení uvedeno „informační a reklamní“, tato charakteristika je naopak uvedena na závěr předmětného výčtu v podobě formulace „které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací“. Z výčtu byl dále vypuštěn pojem „technická zařízení“ neboť ta představují novou samostatnou kategorii zařízení bez ohledu na jejich účel (reklamní či jiný). Konečně již definice samostatně neupravuje pravidlo, podle kterého je v pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, určující stanovisko stavebního úřadu.
