



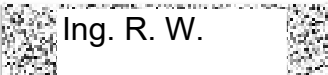
ombudsman

veřejný ochránce práv

Vaše značka MULU -115/2021/20/VaV
Sp. zn. 4997/2020/VOP/TM
Č. j. KVOP-32838/2021
Datum 9. srpna 2021

Vážený pan
Ing. Marian Ležák
starosta
Městský úřad Luhačovice
nám. 28. října 543
763 26 Luhačovice

Vážený pane starosto,

informuji Vás o svých zjištěních, k nimž jsem dospěl šetřením postupu odboru stavebního Městského úřadu Luhačovice (dále také „stavební úřad“) ve věci podnětu  Ing. R. W. , bytem , 763 26 Luhačovice, který se na veřejného ochránce práv obrátil se stížností na nadměrný hluk pocházející ze skateparku v ulici Zahradní čtvrt v Luhačovicích.

Šetřením jsem zjistil **pochybení** stavebního úřadu.

Svá zjištění jsem podrobně popsal ve zprávě o šetření, kterou Vám předkládám v příloze tohoto dopisu.

Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹ si dovoluji Vaším prostřednictvím požádat tajemníka Městského úřadu, aby se k mnou vytýkanému pochybení vyjádřil, a to ve lhůtě **30 dnů** od obdržení tohoto dopisu ke shora uvedené spisové značce.

Vyjádření bude podkladem mého závěrečného stanoviska.

Děkuji Vám zároveň za obdržené podklady, z nichž jsem při zpracování zprávy vycházel.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Příloha

Zpráva o šetření

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



Zpráva o šetření ve věci hluku z provozu skateparku v Luhačovicích

Na veřejného ochránce práv (dále také „ochránce“) se obrátil [redacted] Ing. R. W. [redacted], bytem [redacted], 763 26 Luhačovice (dále také „stěžovatel“), který si stěžoval na nadměrný hluk pocházející ze sousedního volnočasového hřiště – skateparku (dále také „hřiště“) v ulici Zahradní čtvrť v Luhačovicích.

Namítal, že se jako soused k záměru realizace hřiště nemohl jakkoli vyjádřit. Rozporoval závěr odboru stavebního Městského úřadu Luhačovice (dále také „stavební úřad“), že hřiště nevyžadovalo rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu.

A. Shrnutí závěrů

Šetřením jsem dospěl k závěru, že stavební úřad pochybil, když rekonstrukci hřiště posoudil jako záměr, který lze realizovat v tzv. volném režimu, ačkoli tento záměr vyžadoval přinejmenším územní souhlas dle stavebního zákona¹.

B. Skutková zjištění

Hřiště, které se nachází na zpevněné ploše na městských pozemcích,² bylo v roce 2019 rekonstruováno jako hřiště sloužící pro potřeby jezdců na skateboardech, in-line bruslích, bmx kolech a koloběžkách.³ Vlastníkem i provozovatelem hřiště je město Luhačovice.⁴

Ačkoli zpevněná plocha historicky sloužila jako hřiště, do uvedené rekonstrukce v roce 2019 nebyla dlouhodobě jako hřiště aktivně využívána. Dokumentace k původní zpevněné ploše se dle stavebního úřadu nedochovala.



Obr. 1 – printscreen z doby před rekonstrukcí (2017), zdroj www.mapy.cz

Stěžovatel bydlí ve vícepodlažním bytovém domě, nacházejícím se přibližně 60 m od hrany hřiště.

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

2 Parc. č. 2880/1 a 2429/2 v katastrálním území Luhačovice.

3 Např. skatesmart nebo skatelite.

4 Se sídlem nám. 28. října 543, 763 26 Luhačovice.



B.1 Stavba hřiště a jeho rekonstrukce

K záměru rekonstrukce hřiště stavební úřad dne 23. 7. 2019 vydal sdělení „Skatepark Luhačovice – výstavba podlahové plochy a dodávka překážek“ (sp. zn. 2313/2019/24 BK). Dle sdělení se jednalo o rekonstrukci (stavební úpravy) původní plochy na pozemku parc. č. 2880/1 a o osazení překážek na plochu skateparku.

Předmětem rekonstrukce byly stavební práce spočívající v odstranění původní asfaltové plochy frézováním a provedení nové plochy, tj. násypu, betonové vrstvy vyztužené svařovanou sítí, úprava povrchu strojním zahrazením a osazení betonových obrubníků do betonového lože, a dále instalace osmi skokových překážek na plochu hřiště⁵ (dále také „herní prvky“).

Z online dostupných historických mapových podkladů⁶ vyplývá, že původní hřiště ve stavu před rekonstrukcí mělo tvar obdélníku, přičemž jeho celková výměra (dle měření plochy v mapových podkladech⁷ dostupných online, včetně příslušných nástrojů pro měření plochy) měla rozměr více než 400 m².

Z aktuálních mapových podkladů⁸ a z místního šetření, které provedli mnou pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv dne 2. 8. 2021, vyplývá, že původní zpevněná plocha hřiště byla rekonstrukcí zvětšena⁹, přičemž hřiště má v současnosti tvar nepravidelného mnohoúhelníku.



Obr. 2 – stav před rekonstrukcí



Obr. 3 – stav po rekonstrukci

V dokumentaci vybavení hřiště ve stavu po rekonstrukci ke konstrukci překážek se mj. uvádí, že materiál pojezdového povrchu překážek je zásadní pro výslednou užitnou hodnotu celé stavby, musí být vysoce kvalitní a odpovídající potřebám jezdců na skateboardech, in-line bruslích, bmx kolech a koloběžkách. Požadované vlastnosti jsou (mj.) na jedné straně tvrdost, pružnost a ostatní mechanické vlastnosti příznivé pro **vysoký odraz jezdce**,

5 Bank s rádiusem, kombinovaná streetová překážka, lomený bank wallridem, rádius transfer, funbox, rádius, street bedna, street rail.

6 <https://mapy.cz/letecka?x=17.7412773&y=49.0942839&z=20&source=base&id=2234451>

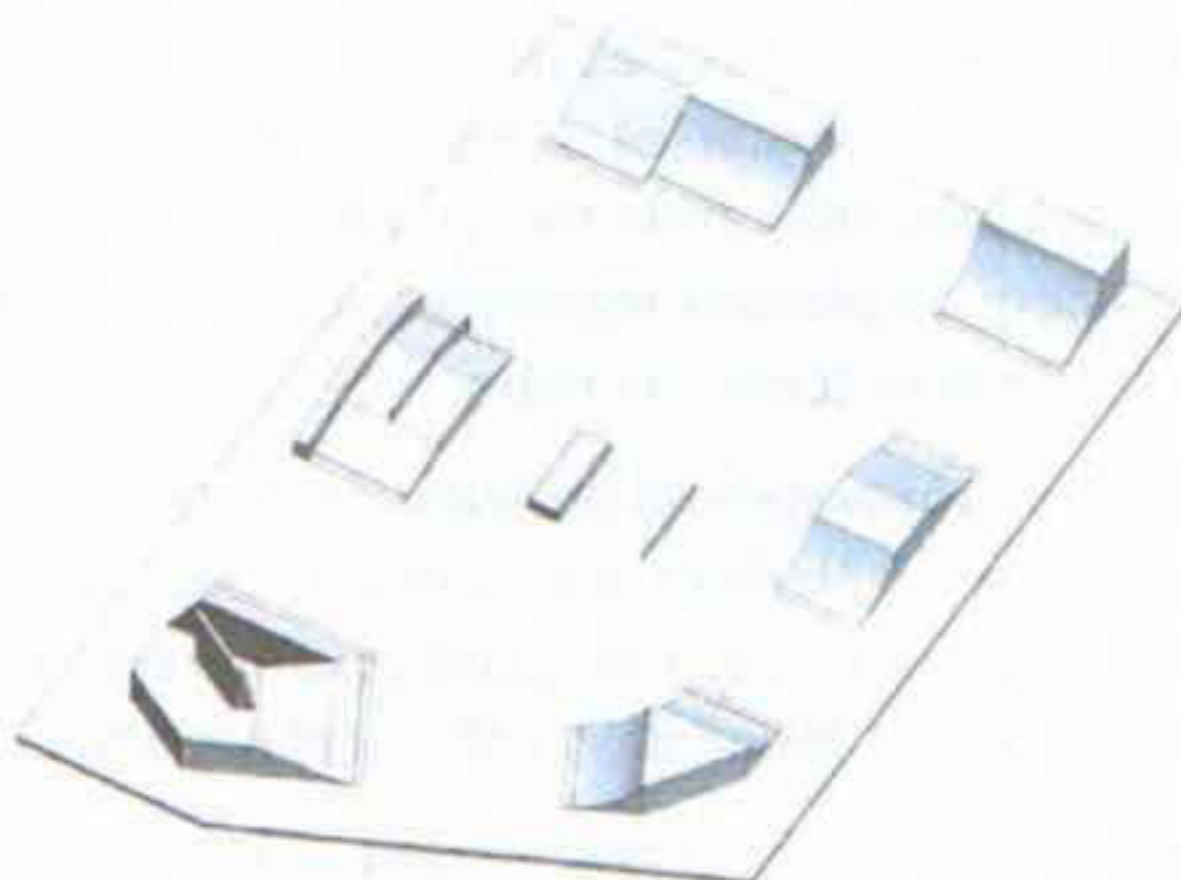
7 <https://www.mapy.cz>, <https://www.google.cz/maps>, <https://nahlizenidokn.cuzk.cz/>

8

<https://www.google.cz/maps/place/Zahradn%C3%AD+%C4%8Dtvr%C5%A5,+763+26+Luha%C4%8Dovice,+%C4%8Cesko/@49.0943263,17.7410531,95m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x47136ef9b4daca33:0x8c3562441f99207e!8m2!3d49.0935471!4d17.7398413?hl=cs>

9 Delší strana hřiště byla směrem k Luhačovickému potoku prodloužena o přibližně 5–6 metrů, kratší strana hřiště byla směrem k Luhačovickému potoku prodloužena přibližně o 3 metry.

na druhé straně **materiál povrchu**, potažmo celá překážka, musí být při pojezdu **tichý** (přičemž jako materiál povrchu se nepřipouští plech ani překližka, ani jiné méně vhodné náhražky určené prvotně k jinému účelu).



Obr. 4 – navrhované instalované herní prvky (skokové překážky) hřiště



Obr. 5 – hřiště po provedené rekonstrukci vč. instalovaných herních prvků

K právnímu režimu vlastní rekonstrukce (stavebních úprav) zpevněné plochy stavební úřad uvedl, že se jednalo o stavební úpravy stávajících ploch, které podle ustanovení § 103 odst. 1 stavebního zákona **nevyžadovaly** stavební **povolení ani ohlášení** stavebnímu úřadu, neboť se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí a jejich provedení nemůže ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou.

Stavební úřad současně uvádí, že se jedná o záměr uvedený v ustanovení § 79 odst. 5 stavebního zákona, který **nevyžadoval** rozhodnutí o **umístění** stavby ani územní souhlas.

Dle stavebního úřadu se **nejednalo** ani o **terénní úpravy** ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona.

B.2 Územní plán a vyjádření samosprávy

Stavební úřad současně uvádí, že záměr byl v souladu s Územním plánem města Luhačovice – změna č. 1 – zahrnující právní stav ke dni 1. 4. 2014 (dále také „původní územní plán“). Dle tohoto územního plánu bylo hřiště umístěno v ploše „BH“ (plochy hromadného bydlení).

V plochách „BH“ dle původního územního plánu bylo jako přípustné využití stanoveno *související dopravní a technická infrastruktura, veřejná prostranství a plocha zeleně. Součástí plochy mohou být i pozemky dalších staveb a zařízení, které nesnižují kvalitu*



prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše, jsou slučitelné s bydlením, a slouží zejména obyvatelům v takto vymezené ploše.

Starosta města Luhačovice k hřišti uvedl, že cílem města je rozšiřovat zázemí pro občany napříč celým městem, přičemž výstavba skateparku byla dlouhodobě požadována ze strany občanů Luhačovic. Skatepark dle vyjádření starosty města v současné době úspěšně plní funkci veřejné služby pro jeho obyvatele města, přičemž snahou města je zvelebovat veřejná prostranství s ohledem na platnou legislativu, a rozšiřování občanské vybavenosti je realizováno v souladu se všemi dotčenými orgány.

Jakkoli město vnímá námitky stěžovatele, u projektu skateparku jsou dle starosty města dodrženy a potvrzeny jak normy z hlediska limitů hluku, tak i vzdálenosti obytných zón. K mému dotazu ohledně tvrzení o údajném „dodržení norem z hlediska limitů hluku a vzdálenosti obytných zón“ jsem již žádné další upřesnění neobdržel.

Z aktuálně platného „nového“ Územního plánu města Luhačovice (dále také „nový územní plán“)¹⁰ vyplývá, že hřiště se nově nachází v ploše vymezené jako „SO“ (plochy smíšené obytné). Převažujícím účelem využití je bydlení a občanské vybavení. Přípustné využití se stanoví jako *výrobní a nevýrobní služby, zemědělské hospodaření malého rozsahu. Související dopravní a technická infrastruktura, veřejná prostranství, zeleň.*

C. Právní hodnocení

C.1 Stavba hřiště a jeho rekonstrukce

C.1.1 Právní východiska

Stavební úřad musí postupovat **v souladu se zásadou ochrany veřejného zájmu** (§ 2 odst. 4 správního řádu¹¹) a **v souladu se zásadou materiální pravdy** (§ 3 správního řádu), podle které musí být zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásad legality (zákonnosti), nestranného přístupu a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Výrazem zásady materiální pravdy je povinnost správního orgánu zjišťovat z úřední povinnosti všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Pouze tak je možno považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný.

Terénní úpravou se dle § 3 odst. 1 stavebního zákona rozumí **zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry (...), například (...) úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť (...).**

Stavební zákon stanoví několik typů projednání terénních úprav, přičemž rozlišovacím kritériem je intenzita možného dotčení veřejného zájmu konkrétními terénními úpravami.

¹⁰ Úplné znění Územního plánu města Luhačovice po vydání změny č. 3, stav k 30. 3. 2021; dostupný též online <https://www.mesto.luhacovice.eu/9245-uzemni-plan-luhacovice>.

¹¹ Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.



Pro terénní úpravy, jejichž 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**.¹²

Územní souhlas postačí v případech terénních úprav do 1,5 m výšky nebo hloubky o výměře nad 300 m² nejvíce však do 1 000 m² na pozemcích, které **nehraničí s veřejnými pozemními komunikacemi nebo veřejným prostranstvím**, pokud nedochází k nakládání s odpady.¹³ Současně však musí být splněny obecné podmínky pro vydání územního souhlasu, tj. jde o terénní úpravy v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, podstatně nemění poměry v území a nevyžadují nové nároky na dopravní či technickou infrastrukturu. V opačném případě terénní úpravy podléhají územnímu rozhodnutí.¹⁴

Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se za stavbu považuje také **výrobek plnící funkci stavby**. Rozdíl mezi výrobkem plnícím funkci stavby a stavbou je ve způsobu, kterým vznikají. Požadavky na stavbu i na výrobek plnící funkci stavby musí být nicméně stejné.¹⁵

Výrobky plnící funkci stavby, včetně základových konstrukcí pro ně, nevyžadují stavební povolení ani ohlášení¹⁶, avšak vyžadují minimálně územní souhlas.¹⁷

V případě stavebních záměrů uvedených v § 103 postačí k jejich umístění **územní souhlas**.

C.1.2 Hodnocení věci

Pro daný případ je klíčová otázka, zda z hlediska stavebního zákona jsou provedené zemní práce (rekonstrukce zpevněné plochy hřiště) terénními úpravami a zda je jejich provedení bez povolení legální, či nikoliv. Jinými slovy, je podstatné, zda stavebník před zahájením zemních prací měl mít veřejnoprávní titul v podobě územního souhlasu nebo územního rozhodnutí, či nikoliv. Stejně tak je nezbytné zodpovědět otázku, zda instalované herní prvky vyžadovaly opatření či rozhodnutí stavebního úřadu.

Na rozdíl od stavebního úřadu se domnívám, že záměr rekonstrukce hřiště nebylo možné realizovat v tzv. volném režimu, a vyžadoval přinejmenším územní souhlas. Svou úvahu odůvodňuji následovně.

Rekonstrukcí došlo ke kompletnímu nahrazení původních souvrství, přičemž herní prvky a zpevněná plocha tvoří **jeden funkční a nedílný celek** (herní prvky bez zpevněné plochy pod nimi nemohou jako skatepark jeden bez druhého fungovat).

Dle mého názoru se stavební úřad v první řadě nijak nezabýval úvahou, zda **rekonstrukcí hřiště nedošlo k terénním úpravám ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona**, a to v souvislosti s výrazným rozšířením celkové plochy hřiště a související změnou odtokových

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

13 Ustanovení § 96 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.

14 Ustanovení § 96 odst. 1 stavebního zákona.

15 K rozdílu mezi stavbou a výrobkem plnícím funkci stavby viz analogicky <http://www.mmr.cz/getmedia/92a2cd89-79bf-480b-b1c8-02cb27a36664/Mobilni-domky-web.pdf>.

16 Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bod 16 stavebního zákona.

17 Ustanovení § 96 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 79 odst. 2 stavebního zákona.



poměrů, jakož i v souvislosti s instalovanými herními prvky, jimiž zcela bezpochyby došlo i k podstatné změně vzhledu prostředí.

Celková výměra zpevněné plochy dle mých zjištění výrazně **překračuje 300 m²**. Pro případ terénních úprav nad 300 m² přitom stavební zákon vyžaduje přinejmenším **územní souhlas**.

V této souvislosti upozorňuji na to, že jakýkoliv výraznější **nárůst hluku způsobený záměrem**, který může zatěžovat a obtěžovat okolí, představuje **podstatnou změnu poměrů** v území (...), a to i kdyby výsledný hluk neměl dosáhnout takové intenzity, že by hrozilo překročení veřejnoprávních hygienických limitů.¹⁸ **V případě podstatné změny poměrů územní souhlas nepostačuje** a k záměru musí být vydáno **územní rozhodnutí**.

Stejně tak stavební zákon vyžaduje vydání územní rozhodnutí v případě, že terénní úpravy nad 300 m² **hraničí s veřejnými pozemními komunikacemi** nebo veřejným prostranstvím, jako je tomu i v tomto případě.¹⁹

Co se týče na hřišti instalovaných **herních prvků** (skokových překážek), dle technického popisu a grafického znázornění v popisu záměru, jakož i ze shromážděné fotodokumentace dovozují, že se jedná o **výrobky plnící funkci stavby**, které z hlediska stavebního zákona vyžadují umístění ve formě **územního souhlasu**.



Obr. 6 – herní prvky

C.1.3 Závěrečné shrnutí

Dospěl jsem k tomu, že závěr stavebního úřadu, že rekonstrukci hřiště (zemní práce a s nimi funkčně spjatou instalaci herních prvků) podle předložené dokumentace lze realizovat ve volném režimu, byl nesprávný.

V daném případě je namístě, aby stavební úřad v souladu se zásadou materiální pravdy aktuální stav hřiště došetřil a zodpověděl výše nastíněné skutkové i právní otázky. V případě, že po došetření a odůvodnění úvaze dospěje (stejně jako já) k závěru, že rekonstrukce hřiště včetně herních prvků vyžadovala územní souhlas, měl by tento záměr projednat v řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

C.2 Územní plán a vyjádření samosprávy

Jakkoli je obecně prospěšný charakter hřišť jako míst pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, a tudíž i pro jejich zdravý tělesný a duševní vývoj, nepopiratelný a jakkoli

¹⁸ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014-38

¹⁹ Několik sousedních pozemků je dle katastru nemovitostí pozemní komunikací



zřizování hřišť a sportovišť v obcích vítám, musím zdůraznit, že je nezbytné dbát i na jejich vhodné umístění v území.

To platí obzvláště pro – svým vybavením atypická – volnočasová hřiště, jakým je i hřiště typu „skatepark“. Instalované herní prvky (skokové překážky, jakými jsou skaterampy apod.) jsou z podstaty jejich provedení a způsobu užívání (nárazy tuhých těles – koleček skateboardů, freestyleových koloběžek atd. – o povrch překážek) způsobilé působit výrazně vyšší hlukovou zátěž, než je tomu u běžných volnočasových a sportovních hřišť a dalších „pouze“ zpevněných hracích ploch bez obdobného vybavení. Tento závěr činím i na základě svých dosavadních poznatků při šetření obdobných podnětů.

K argumentaci města uvádím, že v duchu zásady zákazu zneužití práva, vyjádřené premisou „svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého“ a platné v soukromoprávních vztazích, nemůže jít i zdánlivě obecně prospěšný výkon vlastnického práva obce (zde nakládání s majetkem města Luhačovice) **bez dalšího** pouze ku prospěchu zájmů pouze jedné skupiny obyvatel na úkor skupiny obyvatel jiné, a to bez prokazatelného zohlednění jejich práv a oprávněných zájmů.

Obec podle § 2 odst. 2 zákona o obcích²⁰ pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

Nechce-li se obec vystavit riziku následných sporů (včetně soudních), měla by tedy při úvahách o umístění hřiště do konkrétního území vzít kromě zájmu občanů obce na přiměřeném sportovním vyžití v potaz i ústavně chráněné vlastnické právo vlastníků okolních nemovitostí, potenciálně dotčených obdobným záměrem.

Jakkoli zde řešené hřiště nepopíratelně může být veřejnou službou pro obyvatele města, k jeho realizaci, dle mého názoru, nestačí pouze (starostou deklarovaný) soulad s dotčenými orgány²¹ a obecně s právními předpisy. Umístění a zřízení hřiště by mělo být výsledkem obecně přijatelného kompromisu, a to po včasném předchozím projednání záměru obce jako vlastníka hřiště s potenciálně dotčenými „sousedy“. Výše uvedené platí i v případě složitějších poměrů v území, při nedostatku vhodných volných ploch k výstavbě apod.

Stížnosti na hluk v souvislosti s provozem zde řešeného skateparku tak mohou být důsledkem nedostatečně citlivého zvážení zájmů vlastníků nemovitostí v bezprostředním okolí hřiště,²² přičemž předmětem stížností nejsou hlasové projevy jeho uživatelů, ale právě hluk z provozu překážek jako součásti rekonstruované stavby hřiště. Obtěžující imise hluku jsou přitom jednou z nejčastějších příčin narušení kvality prostředí, resp. pohody bydlení. Tím spíše tomu je v případě skateparku, jehož provozem mohou vznikat i vysoce obtěžující imise impulzního hluku.

²⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ K tomu musím doplnit, že např. orgány ochrany veřejného zdraví (krajské hygienické stanice) se v souladu s metodickým usměrněním Ministerstva zdravotnictví potenciálním hlukem ze staveb a zařízení sportovních a volnočasových hřišť odmítají zabývat jak v rámci preventivního dozoru, tak v rámci následného státního zdravotního dozoru.

²² Dle stěžovatele má výhrady k provozu hřiště řada dalších obyvatel, přičemž svou nevoli hodlají využít v rámci svého petičního práva.



Musím zde tedy zopakovat, že regulativy původního územního plánu města pro předmětnou plochu uváděly jako přípustné využití pouze umístění staveb a zařízení, které nesnižují kvalitu prostředí (pohody bydlení) a které jsou slučitelné s bydlením.

Ze skutečnosti opakovaně podávaných stížností na hluk z provozu hřiště bych přitom dovodil, že ke **snížení kvality prostředí v souvislosti s realizací hřiště dojít mohlo**, a že tudíž záměr rekonstrukce zpevněné plochy spojený s instalací uvedených herních prvků byl i v rozporu s regulativy původního územního plánu.

Pokud jde o „nový územní plán“, ten plochu, na níž se nachází hřiště, vymezil jako plochu smíšenou obytnou, pro kterou stanoví jako hlavní účel využití bydlení a občanské vybavení s přípustným využitím výrobní a nevýrobní služby, resp. veřejná prostranství.

Ačkoli regulativy územního plánu pro tuto plochu výslovně neuvádějí podmínku, že způsob využití nesmí snižovat kvalitu prostředí (pohody bydlení), tato podmínka vyplývá přímo z ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, dle níž do *ploch smíšených obytných lze zahrnout pouze pozemky staveb a zařízení, které svým provozováním a technickým zařízením nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území (...).*

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostovi města Luhačovic a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

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

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 9. srpna 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)