



## Zpráva o šetření ve věci hluku z provozu skateparku ve městě Z

Na veřejného ochránce práv (dále také „ochránce“) se obrátil pan A., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), který si stěžoval na nadměrný hluk pocházející ze sousedního volnočasového hřiště – skateparku (dále také „hřiště“) v ulici Y ve městě Z.

Namítal, že se jako soused k záměru realizace hřiště nemohl jakkoli vyjádřit. Rozporoval závěr odboru stavebního Městského úřadu Z. (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 zákona<sup>1</sup>.

### B. Skutková zjištění

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

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](http://www.mapy.cz)

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

#### B.1 Stavba hřiště a jeho rekonstrukce

K záměru rekonstrukce hřiště stavební úřad dne 23. 7. 2019 vydal sdělení „*Skatepark Z – 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. X 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 zahlazením a osazení betonových obrubníků

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

2 Parc. č. X a W v katastrálním území V.

3 Např. skatesmart nebo skatelite.

4 Se sídlem yyy.



do betonového lože, a dále instalace osmi skokových překážek na plochu hřiště<sup>5</sup> (dále také „herní prvky“).

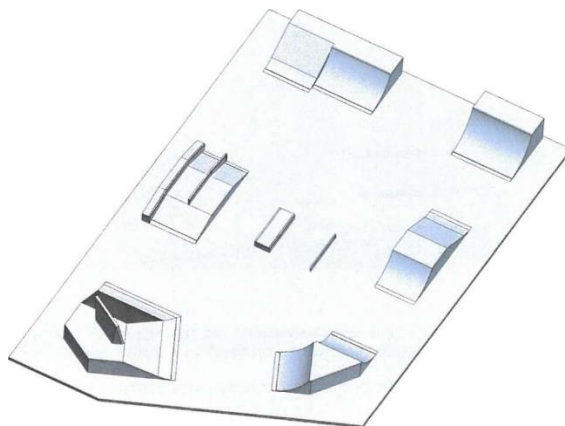
Z online dostupných historických mapových podkladů<sup>6</sup> vyplývá, že původní hřiště ve stavu před rekonstrukcí mělo tvar obdélníku, přičemž jeho celková výměra (dle měření plochy v mapových podkladech<sup>7</sup> dostupných online, včetně příslušných nástrojů pro měření plochy) měla rozměr více než 400 m<sup>2</sup>.

Z aktuálních mapových podkladů<sup>8</sup> a z místního šetření, které provedli mnou pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv dne 2. 8. 2021, vyplývá, že původní zpevněná plocha hřiště byla rekonstrukcí zvětšena<sup>9</sup>, 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**, 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

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

6 [web]

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

8 [web]

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



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 Z – 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 Z. k hřišti uvedl, že cílem města je rozšiřovat zázemí pro občany napříč celým městem, přičemž výstavba skateparku byla dlouhodobě požadována ze strany občanů města Z. 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 Z (dále také „nový územní plán“)<sup>10</sup> 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.*

---

<sup>10</sup> Úplné znění Územního plánu města Z po vydání změny č. 3, stav k 30. 3. 2021; dostupný též online [\[web\]](#).



## 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 řádu<sup>11</sup>) 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.

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**.<sup>12</sup>

**Územní souhlas** postačí v případech terénních úprav do 1,5 m výšky nebo hloubky o výměře **nad 300 m<sup>2</sup>** nejvíce však **do 1 000 m<sup>2</sup>** na pozemcích, které **nehraňují s veřejnými pozemními komunikacemi nebo veřejným prostranstvím**, pokud nedochází k nakládání s odpady.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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

Výrobky plnicí funkci stavby, včetně základových konstrukcí pro ně, nevyžadují stavební povolení ani ohlášení<sup>16</sup>, avšak vyžadují minimálně územní souhlas.<sup>17</sup>

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.

12 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013-50; [www.nssoud.cz](http://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 plnicí funkci stavby viz analogicky <http://www.mmr.cz/getmedia/92a2cd89-79bf-480b-b1c8-02cb27a36664/Mobilni-domy-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.



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 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 m<sup>2</sup>**. Pro případ terénních úprav nad 300 m<sup>2</sup> 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.<sup>18</sup> **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 m<sup>2</sup> **hraničí s veřejnými pozemními komunikacemi** nebo veřejným prostranstvím, jako je tomu i v tomto případě.<sup>19</sup>

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

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



### 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 odůvodněné 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, nepopíratelný a jakkoli 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) způsobily 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 Z) **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 obcích<sup>20</sup> 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 orgány<sup>21</sup> a obecně s právními předpisy. Umístění a zřízení hřiště by mělo být

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.



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,<sup>22</sup> 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.

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 a 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 Z. 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)

---

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