



Sp. zn. 4997/2020/VOP/TM
Č. j. KVOP-15652/2022
Datum 28. února 2022

Vážený pan A.

Vážený pane A.,

oznamuji Vám, že jsem se podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹ rozhodl uzavřít šetření postupu Městského úřadu Z., odboru stavebního (dále jen „stavební úřad“), ve věci Vašeho podnětu na nadměrný hluk z provozu skateparku v ulici Y ve městě Z.

Dne 25. října 2021 jsem ve věci vydal podle § 19 zákona o veřejném ochránci práv závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě a podle § 20 odst. 1 uvedeného zákona jsem požádal stavební úřad, aby mně do 30 dnů ode dne doručení stanoviska sdělil, zda navržená opatření k nápravě provedl.

V rámci **opatření k nápravě** jsem stavební úřad vyzval, aby mně sdělil svůj právní názor, jak z hlediska stavebního zákona posoudil **herní prvky**, které jsou nedílnou součástí hřiště. Součástí právního názoru bude vypořádání se právními argumenty, které jsem k této otázce uvedl ve zprávě o šetření. Pokud stavební úřad dospěje k závěru, že herní prvky jsou **výrobkem plnicím funkci stavby**, které vyžadovaly územní posouzení, navrhl jsem, aby zahájil řízení o odstranění herních prvků jako výrobků plnicích funkci stavby podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Vyjádření úřadu

Sdělením ze dne 13. 10. 2021 (č. j. MULU-24915/2021/24/HrT) mě stavební úřad v návaznosti na předchozí přípis starosty města ze dne 14. 9. 2021 (č. j. MULU-19010/2021/20/VaV) informoval mimo jiné o tom, že v rámci provedení kontrolní prohlídky zjistil **rozšíření stávající plochy** hřiště (jihovýchodním a severozápadním směrem). V místech rozšířených ploch se tedy nejednalo o rekonstrukci hřiště, ale o **změnu dokončené stavby**, kterou stavební úřad bude dále projednávat v souladu s §129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona,² tedy v **řízení o odstranění** stavby. V oznámení zahájení řízení bude zároveň vlastník nebo stavebník poučen o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost **o dodatečné povolení** stavby.

Sdělením ze dne 25. 11. 2021 (č. j. MULU-28591/2021/24/HrT) mě stavební úřad informoval o svém stanovisku k **herním prvkům** instalovaným na ploše skateparku. Dle

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

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

stavebního úřadu v souvislosti s definičními znaky **výrobku plnící funkci stavby**³ a s účelem hřiště vyvstává otázka, zda herní prvky jsou výrobky plnící funkci stavby.

Herními prvky jsou dle stavebního úřadu ve většině případů např. prolézačky, houpačky, skluzavka, pískoviště, lavičky atd. Tyto herní prvky nelze označit za stavební dílo, i když by případně byly sestaveny za použití určité montážní technologie. Dle názoru stavebního úřadu rovněž herní prvky, které jsou součástí předmětného skateparku, nelze považovat za výrobek plnící funkci stavby, neboť tyto prvky funkci stavby neplní.

Stavební úřad nicméně uzavírá, že při posuzování stavby vycházel i z názoru, že celou stavbu skateparku je nutno posuzovat komplexně, tzn. včetně instalovaných herních prvků. V rámci řízení o dodatečném povolení stavby nelze oddělovat novou plochu hřiště od 8 nových překážek (herních prvků) už jen z povahy plnohodnotného užívání stavby skateparku. Rovněž v řízení o odstranění stavby je takto nutno postupovat analogicky, kdy při případném odstranění plochy skateparku by hrací prvky ztratily na významu.

Z tohoto důvodu stavební úřad uzavřel, že **součástí stavby zpevněných ploch (skateparku) jsou uvedené herní prvky, o nichž bude rozhodovat jak v řízení o odstranění stavby, tak v řízení o dodatečném povolení stavby.**

Právní hodnocení

Ke sdělení stavebního úřadu, týkajícímu se posouzení zde řešených herních prvků (herních překážek a skokových překážek) uvádím, že opakovaně **postrádám zdůvodnění jeho správní úvahy**, na základě které stavební úřad dovodil, **že v případě herních prvků instalovaných na ploše skateparku jde, anebo nejde o výrobek plnící funkci stavby.**

Ponechám-li stranou, že došlo i k rozšíření plochy samé, kteroužto skutečností se jako nepovolenou změnou dokončené stavby stavební úřad již zabývá v řízení podle § 129 stavebního zákona, bylo podstatným závěrem mého šetření zjištění, že zde řešené herní prvky na zpevněné ploše **nelze realizovat ve volném režimu.**

Výkladem pojmu „výrobek plnící funkci stavby“ se zabývala jak dostupná judikatura, tak komentářová literatura.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78, uvádí, že tomuto pojmu je nutno rozumět tak, že se jedná o výrobek, který plní takovou funkci, jakou obvykle plní stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. **Nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnící funkci stavby** ve smyslu stavebního zákona je to, že se jedná **o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě a plnící funkci, kterou by jinak plnily stavby.** To vychází z toho, že i stavba je věcí umístěnou na pozemku trvale nebo alespoň dlouhodobě. Z toho vychází i stavební zákon např. v § 79 odst. 2 (resp. odst. 3 ve znění stavebního zákona platném ke dni vydání rozsudku) při vymezení staveb nevyžadujících rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, např. cirkusové stany [k tomu viz i § 56 písm. c) stavebního

³ Uvedenými v metodice Ministerstva pro místní rozvoj k problematice Mobilních domů a k pojmu „výrobek plnící funkci stavby“, dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/92a2cd89-79bf-480b-b1c8-02cb27a36664/Mobilni-domy-web.pdf>.

zákona z roku 1976, podle něhož stavební povolení ani ohlášení nevyžadovala „krátkodobá přenosná zařízení, jako prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov“].⁴

Dle výše uvedeného rozsudku skutečnost, zda je předmětný výrobek umístěn na pozemku trvale či dlouhodobě, anebo nikoliv, bude nutno zkoumat v každém případě individuálně podle konkrétních okolností (pokud osoba, která výrobek na pozemek umístila, svůj záměr výslovně stavebnímu úřadu nevyjví). Dalšími vodítky pak mohou být terénní úpravy provedené v souvislosti s umístěním předmětného výrobku a vybudování stálých přístupových cest k tomuto výrobku.

Komentářová literatura k pojmu výrobek plnící funkci stavby uvádí, že v okamžiku, kdy výrobek ztratí svoji mobilitu, tj. pokud by bylo záměrem jeho majitele osadit jej na pozemek s tím, že má začít plnit jako svůj základní účel funkci stavby, pak takový výrobek plně podléhá povolovacím režimům podle stavebního zákona.⁵ Od výrobků plnících funkci stavby je zároveň třeba odlišit stavby, které ve větší či menší míře využívají montáže prefabrikovaných dílů. Tyto stavby, které je třeba na místě smontovat, však zároveň zahrnují i určitou část stavby provedenou tradičními stavebními technologiemi (typicky základy). Z právního hlediska si zachovávají režim stavby ve smyslu stavebního zákona.⁶

Bylo tedy na stavebním úřadu, který je (resp. má být) s konstrukčním stavebně-technickým řešením herních prvků detailně obeznámen (viz technický popis a grafické znázornění popisu záměru, jakož i skutečnosti zjištěné při místním šetření a mnou shromážděnou fotodokumentaci), aby je **přezkoumatelně** posoudil ve smyslu **§ 2 odst. 3** stavebního zákona, tedy zda jde, či nejde o **stavbu**, tedy o **stavební dílo vzniklé stavební nebo montážní technologií** bez zřetele na jejich stavebně-technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Posouzení toho, zda se jedná o **výrobky plnící funkci stavby** nebo případně o **stavby** v „užším smyslu slova“, tedy bylo a nadále je na **stavebním úřadu**. V tomto znovu odkazují na zprávu o šetření a závěrečné stanovisko.

Shoduji se stavebním úřadem, že stavbu skateparku je nutno v rámci řízení o odstranění stavby posuzovat komplexně, tj. jak záležitost rozšíření herní plochy, tak i osazené herní prvky. Cíle šetření, tedy projednání celé stavby stavebním úřadem, bylo dosaženo a opatření k nápravě přijaté stavebním úřadem tak považuji v tuto chvíli za dostatečné.

Své šetření tak končím.

K dalšímu postupu stavebního úřadu nicméně považuji již nyní za vhodné uvést i následující.

4 Obdobně též aktuální znění § 79 odst. 2 písm. t) stavebního zákona, dle něž rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů.

5 Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 18.

6 ROZTOČIL, Aleš. § 108 [Výrobky, které plní funkci stavby]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

Stavební úřad jsem nicméně upozornil, že dle mých informací se domáháte postavení účastníka řízení o dodatečném povolení stavby z titulu možného přímého dotčení svého vlastnického (nebo jiného věcného) práva jako vlastníka bytové jednotky v sousedním domě a spoluvlastníka sousedního pozemku.

Upozornil jsem jej zároveň, že domáháte-li se jako hlukem z provozu skateparku dotčený „soused“ **postavení účastníka řízení** za účelem uplatnění námitek k záměru, očekávám, že stavební úřad Vás v souladu s ustanovením § 28 odst. 1 správního řádu⁷ a v souladu s principy dobré správy (transparentnost) usnesením zahrne mezi účastníky řízení. Vaše námítky náležitě vypořádá v rozhodnutí o dodatečném povolení a své úvahy náležitě a přezkoumatelně odůvodní.

V případě, že Vás mezi účastníky nezahrne, učiní tak opět usnesením, v němž své rozhodnutí a úvahy, které k jeho vydání vedly, náležitě a přezkoumatelně odůvodní (proti usnesení je přípustné odvolání).

Vzhledem k výše uvedeným výhradám **zároveň apeluji** na stavební úřad i v tom, že jakýkoliv výraznější nárůst hluku způsobený záměrem, který může zatěžovat a obtěžovat okolí, představuje **podstatnou změnu poměrů** v území (§ 96 odst. 1 stavebního zákona), a to i kdyby výsledný hluk neměl dosáhnout takové intenzity, že by hrozilo překročení veřejnoprávních hygienických limitů (§ 30 zákona o ochraně veřejného zdraví⁸).⁹

Stavebnímu úřadu jsem také sdělil, že jste mi ke spisu zaslal i protokoly o měření hluku z provozu hřiště, jež mají sloužit jako podklad pro řízení o dodatečné povolení stavby. K nim jsem stavební úřad upozornil, že protokoly o měření se nijak nezabývají možnou impulsní (případně vysoce impulsní) charakteristikou hluku emitovaného z provozu hřiště dle platných právních předpisů a příslušných metodických návodů pro měření a hodnocení hluku.¹⁰

Na protokoly navazující souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Zlínského kraje¹¹ (dále jen „KHS“) k projektové dokumentaci stavby pro dodatečné povolení stavby přitom uvádí, že hluk ze skateparku nelze obecně považovat za vysoce impulsní hluk, ačkoli tento obecný závěr KHS dle mého názoru postrádá jakékoliv odborné (fyzikálně-akustické) i právní zdůvodnění. Pro posouzení, zda jde o impulsní, resp. vysoce impulsní hluk, je rozhodující pouze charakteristika hluku a průběh akustického tlaku. Pokud hluk vzniká při vzájemných „nárazech pevných těles“ a pokud je na základě předepsaných kritérií identifikován jako akustický impuls, není rozhodující, jakým mechanismem vzniká.

7 Ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 5000/2004 Sb., správní řád: Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozmí.

8 Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zve znění pozdějších předpisů.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1.2015, sp. zn. 6 As 189/2014-38.

10 Ustanovení § 2 písm. d) nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací ve spojení s přílohou č. 4 k tomuto nařízení, a dále body 3.2.3.1 a 3.2.3.4 Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví - hlavního hygienika ČR ZD18/2017, pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, ze dne 18. října 2017.

11 Ze dne 20. 12. 2021, sp. zn. S-KHSZL/34631/2021/2.4/HOK/ZL-VS/URB-02, č. j. KHSZL 34631/2021.

Uvedené podklady (protokoly o měření, závazné stanovisko KHS) tedy dle mého mohou vykazovat formální, věcné i právní vady.

Protože však postup KHS nebyl předmětem mého šetření, ponechávám zcela na Vás, zda závazné stanovisko KHS napadnete u Ministerstva zdravotnictví podnětem k přezkumnému řízení s návrhem na jeho zrušení či změnu podle ustanovení § 149 odst. 8 správního řádu.

S pozdravem

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