

Průběžná zpráva o šetření veřejného ochránce práv

ve věci obtěžování hudebními produkcemi
v provozovně X, ul.

A Shrnutí podnětu

Dne 6. 6. 2011 se na veřejného ochránce práv (dále také „ochránce“) obrátil pan M. K., bytem (dále také „stěžovatel“), se stížností na nečinnost úřadů ve věci obtěžování hlukem z provozovny x, ul., především pak postupu Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm, odboru výstavby a územního plánování (dále také „stavební úřad“ nebo „STÚ“), a dále Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě.

Jedná se o provozovnu nacházející se v sousedním rodinném domě č.p. A (stojící na pozemku parc.č. B v k.ú. C) a dalším k němu společnou zdí přilehlém domě č.p. D (na pozemku parc.č. E v k.ú. tamtéž) na ulici která vznikla v minulosti stavebním spojením tohoto „dvojdomeku“. V minulosti se často měnilo jak vlastnické právo k samotným nemovitostem, tak i právo nájemní k provozovně v nich umístěné.

Stěžovatel namítal, že v sousedním rodinném domě č.p. A byla v minulosti bez příslušných opatření stavebního úřadu zřízena vinárna Y (později pod jménem bar X a následně bar Z, dále také „provozovna“), přičemž provozovna nikdy neměla vydáno ani příslušné stavební povolení na související stavební práce (např. vybourání vnitřních příček mezi místnostmi a vybourání nosné zdi přiléhající k druhé polovině dvojdomeku), ani nikdy neproběhlo kolaudační řízení k užívání nemovitosti č.p. A jako baru (natož s hudebními produkcemi). K domu č.p. A stavební úřad pouze v roce 1991 vydal stavební povolení na přestavbu a modernizaci rodinného domu s pneuservisní dílnou mimo objekt rodinného domu.

Další část „dvojdomeku“ (sousední rodinný dům č.p. D) byla rekonstruována v roce 1995. Stavební povolení z roku 1995 se týká rozšíření „baru Z, který je provozován v rodinném domě č.p. A, o jednu místnost a jeden sklepní prostor (nově vzniklý salónek a taneční parket) do sousední nemovitosti č.p. D. Následné kolaudační rozhodnutí z roku 1998 k této části „dvojdomeku“ pak navíc údajně nevezalo v potaz podmínku tehdejší hygienické služby – předložit hlukovou studii pro venkovní prostor stavby, přičemž do jejího předložení nesmí být v zařízení provozována hudební produkce. Hluková studie však byla stavebnímu úřadu prokazatelně předložena až v roce 2010.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť veřejný ochránce práv využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řízení a ochrany veřejného zdraví.

Ve výše uvedené záležitosti jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, zahájila šetření.

B **Skutková zjištění**

Dne 30. 8. 2011 jsem vyzvala starostku města Frenštát pod Radhoštěm (a jejím prostřednictvím stavební úřad), jakož i ředitele Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě (dále také „KHS“) k zaslání jejich vyjádření ke skutečnostem uváděným stěžovatelem v podnětu.

Po obdržení vyjádření KHS ze dne 27. 9. 2011 a stanoviska tajemníka městského úřadu ze dne 4. 10. 2011 (a jeho doplnění aktuálního stavu stavebním úřadem ze dne 7. 12. 2011) jsem ze shromážděného spisu (tedy i z informací zaslanych stěžovatelem) vyrozuměla následující.

Stavby rodinných domů č.p. A a č.p. D jsou dvěma samostatnými objekty, jakkoli fakticky dvojdomkem majícím společnou jednu stěnu. Po úmrtí původních majitelů (příbuzní téže rodiny) zůstaly oba objekty neobydlené. Dům č.p. A na počátku 90. let min. století od dědiců původních vlastníků koupil nový majitel, který ho zrekonstruoval (oprava podkroví a přístavba garáže) s cílem provádět zde mj. i služby pneuservisu (viz blíže část A).

Jelikož uvedený záměr nakonec realizován nebyl, v letech 1992 až 1996 přestavěl majitel spodní část domu na vinárnu „Y“, která byla blíže neurčenou dobu v provozu. Původní doklady jako stavební povolení, kolaudační rozhodnutí, popř. rozhodnutí o povolení změny užívání rodinného domu č.p. A na vinárnu a následně bar se v archivu stavebního úřadu nedochovaly.

V roce 1995 vydal STÚ stavební povolení¹ pro stavbu Přístavba a stavební úpravy rodinného domu č.p. D na ul., za účelem rozšíření stávající bytové jednotky a stávajícího baru X na pozemku parc.č. E, F v k.ú. C (stěžovatel nebyl účastníkem řízení).

K tomu tajemník městského úřadu uvádí pouze to, že z názvu výše uvedené stavby vyplývá, že tímto rozhodnutím byla mj. povolena změna stávajícího baru X, tedy rozšíření prostorů stávajícího rodinného domu č.p. A, s tím, že stavba byla v rámci stavebního řízení řešena komplexně a takto i projednána s dotčenými orgány, tedy s KHS a současně s Hasičským záchranným sborem Moravskoslezského kraje.

Následně bylo v roce 1998 vydáno kolaudační rozhodnutí² pro „*1. etapu této stavby, tzn. pro nově vzniklý salónek a taneční parket v rámci stávajícího baru X*“.

¹ Čj.: 96/95 výst 332/6 ko., ze dne 10. 3. 1995.

² Čj.: U/98/00678/výst./332/7/Ch, ze dne 2. 12. 1998.

Vzhledem k tomu, že – jak uvádí tajemník – v průběhu kolaudace nebyly zjištěny důvody pro zahájení jakéhokoli dalšího správního řízení, měl stavební úřad za to, že předmětná stavba je užívána v souladu s citovaným pravomocným kolaudačním rozhodnutím.

Podkladem pro vydání shora uvedeného kolaudačního rozhodnutí na úpravy RD č.p. D v roce 1998 nicméně byl Závazný posudek Okresního úřadu v Novém Jičíně, Okresního hygienika (dále také „Závazný posudek okresního hygienika“), který s kolaudací vyslovil souhlas za podmínky, že do doby vyhodnocení hlučnosti ve smyslu ČSN 73 0532, resp. předložení hlukové studie pro venkovní prostor stavby, nesmí být v zařízení provozována hudební produkce.

K tomu tajemník ve svém výše uvedeném vyjádření k zahájení šetření uvedl, že výše uvedená *povinnost nebyla podmínkou pro vydání kolaudačního rozhodnutí, a proto stavební úřad neměl důvod kolaudační rozhodnutí nevydat. Stavba tedy být užívána mohla s tím, že hudební produkce nespadala do kompetencí stavebního úřadu a měla být následně povolena okresním hygienikem na základě posouzení hlukové studie. Navíc bylo kolaudační rozhodnutí doručeno okresnímu hygienikovi dne 10. 12. 1998, který proti němu nevznesl žádné námítky. Zda byla posléze tato hluková studie okresnímu hygienikovi doložena, stavebnímu úřadu není známo. Na dotaz stavebního úřadu, zda byla tato studie v dané době zpracována a předložena tehdejšímu okresnímu hygienikovi, bylo nynější KHS sděleno, že tyto skutečnosti nemohou potvrdit, neboť materiály a doklady z této doby již byly skartovány.*

V této souvislosti stěžovatel ve své reakci na odpověď KHS ke svému podnětu na zahájení řízení ze dne 23. 4. 2011 (viz dále) uvádí, že přibližně v roce 1998 – 1999 si vlastník domu č.p. D pravděpodobně nechal zpracovat hlukovou studii, avšak vlastní studie neexistuje. Údajně někdy v tomto období (1998 – 1999) též proběhla dvě měření hluku v noční době pro ověření hodnot z hlukové studie a jako podklad pro trvalé povolení užívání stavby s tím, že naměřené dlouhodobé hodnoty údajně překračovaly hodnotu 70 dB a v nárazech, kdy hosté baru otevřeli vstupní dveře do baru (při vcházení nebo vycházení ven), se tyto hodnoty blížily 90 dB. Z toho stěžovatel dovozuje, že tehdejší okresní hygienická služba nevydala kladné stanovisko pro kolaudační řízení, avšak tuto skutečnost již nelze ověřit, neboť ani investor, ani KHS, územní pracoviště Nový Jičín, těmito písemnostmi již nedisponují (viz shora zmínka o jejich skartaci ze strany KHS).

Jak vyplývá ze spisu, předmětná hluková studie, jejíž doložení požadoval Závazný posudek okresního hygienika v roce 1998, byla stavebnímu úřadu prokazatelně předložena až v červenci 2010 (tehdejším provozovatelem), tedy cca dvanáct let po vydání kolaudačního rozhodnutí, a to na základě dalších stížností na hluk z hudebních produkcí a následně provedené kontrolní prohlídky stavby konané dne 16. 7. 2010 (viz níže).

Přínejmenším od roku 1998 se tedy ve stavbě č.p. A fakticky nacházely mj. bar s posezením (provozován zjevně bez stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí) a ve stavbě č.p. D salonek a taneční parket se stanovištěm diskžokeje (legálně na základě kolaudačního rozhodnutí z roku 1998).

Pro úplnost je nutno dodat, že podle sdělení tajemníka je předmětná stavba umístěna v souladu s platným Územním plánem města Frenštát pod Radhoštěm, vydaným zastupitelstvem dne 3. 2. 2011 s účinností od 24. 2. 2011, neboť se nachází v ploše bydlení individuálního, v níž je přípustné provozování služeb a podnikatelských aktivit a zařízení pro provozování služeb a podnikatelské aktivity lokálního významu, avšak negativní účinky na životní prostředí nesmí překračovat limity uvedené v příslušných předpisech nad přípustnou míru (např. tedy závazné hygienické limity hluku).

Dne 26. 7. 2010 obdržel STÚ interní sdělení odboru kanceláře starosty – postoupení stížnosti stěžovatele a jeho manželky na hluk v nočních hodinách. Dne 2. 8. 2010 zaslal STÚ odpověď na toto interní sdělení, ve kterém informuje o provedené kontrolní prohlídce na místě samém konané dne 16. 7. 2010 za účasti zástupce KHS. Na kontrolní prohlídce bylo dohodnuto, že vlastníci objektu zajistí zpracování hlukové studie v daném termínu s tím, že výsledky budou předány zástupcům KHS a STÚ a na jejich základě pak budou provedena případná protihluková opatření.

Dne 15. 12. 2010 se pak na základě předložené hlukové studie uskutečnilo jednání, kterého se mj. zúčastnili i stěžovatel a jeho manželka, jež byli s jejími výsledky seznámeni. V hlukové studii, již mám k dispozici v kopii, pak stojí mj. doslova, že (cituji): „... kontrolním výpočtem bylo zjištěno, že v chráněném venkovním prostoru okolních objektů by mohlo v noční době docházet k překračování limitů hluku. Proto, aby nedocházelo k překračování limitů hluku v noční době, bylo ve spolupráci s provozovatelem diskotéky provedeno technické měření ve vnitřním prostoru baru s cílem nastavení výkonu hudební aparatury a snížení ekvivalentní hladiny hluku ve vnitřním prostoru baru z původní hodnoty LAeq 95 dB na hodnotu cca o 4 dB nižší. Provozovatel zajistí, aby obsluha hudební aparatury dodržovala toto doporučení. Při dodržení tohoto opatření a po provedení dalších technických opatření (viz dále) je reálný předpoklad, že ve venkovním prostoru okolních objektů nebude v noční době docházet k překračování hygienických limitů hluku.

Technická opatření, která již byla provedena s cílem snížení hladiny hluku ve venkovním prostoru v souvislosti s provozováním hudební produkce v prostoru baru:

- Bylo provedeno zaslepení otvorů ve fasádě budovy přilehlé k nejbližším obytným objektům.
- Byl instalován tlumič hluku do otvoru pro přísun čerstvého vzduchu ve stěně přilehlé k ulici
- Na basový reproduktor byly instalovány gumové podložky, které zabrání přenosu nízkofrekvenčních vibrací do konstrukce budovy.
- Byla zjištěna skrytá závada na jednom z oken – okno špatně dovíralo a v jednom rohu zůstávala i po uzavření mezera. V současné době již byla závada odstraněna.“

Hluková studie byla následně postoupena KHS k vyjádření. Dne 9. 2. 2011 bylo stavebnímu úřadu zasláno sdělení KHS k hlukové studii, v jehož závěru se uvádí, že hluková studie ve svých závěrech dává předpoklad pro nepřekročení limitů hluku z provozu předmětné provozovny při respektování vstupních dat použitých v modelových výpočtech s důrazem na dodržování provozního režimu předmětné

provozovny. K provoznímu režimu pak hluková studie konkrétně uvádí např. provoz při uzavřených oknech, mechanické omezení výkonu zvukové aparatury, montáž automatického zavírače na vchodové dveře a další. KHS zde zdůraznila, že objektivně prokázat dodržení hygienických hlukových limitů je však možné pouze měřením hluku v souladu s platnou metodikou (tedy měřením autorizované laboratoře nebo jiné akreditované osoby s příslušnou autorizací).

Z výsledků hlukové studie tak podle STÚ vyplynulo, že po již provedených technických opatřeních a následně při dodržení stanovených organizačních opatření nebude v noční době docházet k překračování hygienických limitů hluku, přičemž se opřel o provedení nezbytných technických opatření s cílem snížení hladiny hluku ve venkovním prostoru (viz shora), která již byla dle něj provozovatelem v době zpracování hlukové studie provedena a jejichž provedení STÚ na místě samém údajně ověřil, aniž by se však zmínil o tom, zda vlastník provedl i dvě další podstatná organizačně technická opatření ze sdělení KHS viz shora (mechanické omezení výkonu zvukové aparatury, montáž automatického zavírače na vchodové dveře).

Stěžovatel se obracel se stížností na hluk v této věci opakovaně i na KHS, územní pracoviště Nový Jičín. KHS následně provedla na místě státní zdravotní dozor spojený s měřeními hlučnosti provozovny (v období 2010 – 2011 celkem dvakrát).

Prvním měřením venkovního hluku v chráněném venkovním prostoru stavby v noční době, provedeným dne 27. 8. 2010, bylo dle informací ve spisu prokázáno provozovateli překročení hygienického limitu o 4,5 dB. Po zvážení zákonných důvodů a s přihlédnutím k okolnostem (byl zasažen pouze omezený okruh obyvatel, nebylo zjištěno poškození zdraví ani nedošlo k bezprostřednímu ohrožení zdraví, šlo o jednorázové porušení povinností) a především vzhledem k součinnosti provozovatele, kdy v mezidobí nechal zpracovat hlukovou studii, ze které vyplynula nutnost provedení technických a organizačních opatření, jejichž účinnost se zavázal doložit měřením hluku akreditovanou laboratoří, dospěl správní orgán k názoru, že ve věci je možno upustit od uložení sankce (rozhodnutí o upuštění od pokuty ze dne 22. 2. 2011).

Následně na základě údajů z veřejných registrů KHS zjistila, že provozovatel (T., s. r. o.) ke dni 11. 7. 2011 ukončil svou činnost v provozovně. Závazek doložit výsledky měření hluku z provozovny na KHS s předpokladem v měsíci červnu 2011 po ustálení povětrnostních podmínek umožňujících objektivní měření venkovního hluku v souladu s platnou metodikou tudíž nebyl provozovatelem naplněn. Následně došlo – z důvodu absence provozovatele v období před převzetím provozovny novým provozovatelem (A. G., a. s.) – přechodně počátkem roku 2011 (po dobu cca 3 měsíců) ke zřetelnějšímu snížení intenzity hlučnosti provozu včetně hudebních produkcí (diskoték).

Druhé měření pak proběhlo opět na základě podnětu stěžovatele, a to dne 21. 8. 2011 v noční době, přičemž bylo opět prokázáno překročení hygienického limitu hluku pro chráněný venkovní prostor stavby stěžovatele, a to o 7,2 dB.

K datu podání vyjádření KHS (27. 9. 2011) probíhalo ze strany KHS dohledávání sídla společnosti A. G., a. s., neboť na adrese uvedené v obchodním

rejstříku se sídlo společnosti již několik měsíců nenachází a dosavadní písemné a telefonické kontakty byly neúspěšné. Po zajištění kontaktu s kontrolovanou osobou mělo být ve věci zahájeno správní řízení o pokutě.

KHS v této souvislosti uzavřela, že vzhledem k výslednému zjištění (překročení hygienického limitu hluku a opakovanému zjištění u stejné provozovny, byť po změně provozovatele) a již druhému (opakovanému) výkonu státního zdravotního dozoru, jakož i po zpracování hlukové studie a i přes provedení stavebně technických i organizačních protihlukových opatření jde nadále o nevyhovující stav. KHS k tomu uvedla, že hodlá dále postupovat v součinnosti s místně příslušným stavebním úřadem.

V této souvislosti stojí nicméně za zmínku fakt, že o výše uvedeném měření v roce 2010, resp. o jeho výsledku se zjištěním překročení hlukového limitu z hlukového zdroje umístěného ve stavbě (provozovna), stavební úřad nebyl KHS vůbec informován. Stejně tak v případě měření v roce 2011 STÚ získal poznatky o skutečnostech, že existují doklady o měření hlučnosti u dané provozovny, až ze sdělení ochránce o zahájení šetření (STÚ si následně obratem vyžádal od KHS informace s tím, že pokud budou STÚ předloženy doklady potvrzující překročení stanovených limitů, bude postupovat v souladu s platnými ustanoveními stavebního zákona). Tak se stalo fakticky až sdělením ze dne 24. 10. 2011 (nelze vyloučit, že jde pouze o časovou shodu, když jak vyhotovení protokolu o měření, tak protokolu o kontrolních zjištěních vyžaduje určitý čas).

Jak pak vyplývá z doplnění aktuálních informací od STÚ ze dne 2. 12. 2011, na základě výše uvedených skutečností a po obdržení uvedeného podnětu KHS k prošetření stavebně akustické způsobilosti baru X na základě opakovaného zjištění překročení hygienického limitu hluku v noční době z provozu výše uvedené provozovny STÚ dne 16. 11. 2011 provedl kontrolní prohlídku objektu, na které byli vlastníci seznámeni s výsledky výše uvedeného měření za účasti zástupců KHS, kteří ve svém vyjádření do protokolu vnesli požadavek prověření stavebně akustické způsobilosti k provozu včetně pořádání hudebních produkcí a zároveň požadavek doložení výpočtu výměny vzduchu při zavřených oknech v době pořádání hudební produkce.

Dne 2. prosince 2011 STÚ vyzval vlastníky stavby ke zjednání nápravy spočívající v zajištění okamžitého zastavení hudební produkce v objektu baru X, a to do doby vyhodnocení akustické způsobilosti objektu v souvislosti s provozováním hudební produkce a do doby vyhodnocení výpočtu výměny vzduchu při uzavřených oknech v době provozování hudební produkce (vyhodnocení má být provedeno stavebním úřadem po doložení odborného posouzení zpracovaného autorizovanou osobou, případně znalcem v oboru stavebnictví, a to ve věci akustické způsobilosti objektu v souvislosti s pořádáním hudební produkce a dále pak ve věci výměny vzduchu při uzavřených oknech v době provozování hudební produkce).

Ve spisu se pak nachází i zpráva Městské policie Frenštát pod Radhoštěm (příloha č. 3 ke sdělení tajemníka, bez datace) ohledně souladu provozu provozovny s obecně závaznou vyhláškou města Frenštát pod Radhoštěm č. 3/2008, o místních záležitostech veřejného pořádku (dále také „OZV“), z níž mj. vyplývá, že veřejné hudební produkce lze v budovách provozovat v pracovních dnech od 08:00 do 24:00 hodin, v pátek či v sobotu pak až do 08:00 (de facto tedy celých 24 hodin),

a to za podmínky dodržování mj. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Dále ze zprávy plyne i to, že v minulosti bylo na podkladě oznámení občanů o hluku z provozovny a v okolí provedeno několik zákroků (záznamy jsou městskou policií archivovány).

Pro úplnost je nutno dodat zjištění, že stěžovatel se dne 8. 12. 2010 obrátil na Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury (dále také „KÚ“), s podnětem k provedení přezkumného řízení výše uvedených rozhodnutí stavebního úřadu z let 1995 a 1998, resp. k obnově řízení. Ve stručnosti lze pak konstatovat, že pro marné uplynutí všech lhůt k přezkumu a obnově řízení KÚ tomuto podnětu stěžovatele nevyhověl.

C

Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí v tomto zákoně uvedených, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Pokud jde o užívání provozovny k pořádání hudebních produkcí, předně je třeba konstatovat, že pořádání veřejných hudebních produkcí není zákonem regulováno. Podle ustanovení § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, nicméně nesmí hluk z provozovny služeb překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory.

Podle ustanovení § 126 stavebního zákona³ pak lze stavbu užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Změna v účelu užívání stavby v jejím provozním zařízení nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, je přípustná jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu.

Ustálený právní názor ochránce (viz stanoviska veřejného ochránce práv uvedená v souhrnných zprávách o jeho činnosti) k vnesení pravidelných hudebních produkcí s elektronicky zesilovanou hudbou do prostor, v nichž takový zdroj hlukosti nebyl navržen a při povolování stavby ani nebyl předpokládán, je ten, že v takových případech je stavba užívána v rozporu s povoleným účelem, protože zvýšení hlukové zátěže je jevem, který může ohrozit zdraví, a jde fakticky o podstatnou změnu v činnosti, která by mohla ohrozit veřejné zdraví podle ustanovení § 126 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (tak tomu pak bude bezpochyby vždy, pokud hudební produkce byly orgánem veřejného zdraví prokazatelně vyhodnoceny opakovaně jako hlukově nadlimitní).

³ Obdobně podle ustanovení § 85 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.

Skutečností zůstává, že stavební a kolaudační řízení doložitelné písemnými doklady a týkající se provozovny jako baru bylo vedeno prokazatelně pouze ke stavbě č.p. D, a to na přístavbu a stavební úpravy (I. etapa spočívající ve zbudování salonku a tanečního parketu). Vzhledem k tomu, že hluková studie požadovaná okresním hygienikem v závazném posudku ke kolaudaci stavby v roce 1998 byla KHS doložena a stavebnímu úřadu ze strany KHS následně postoupena k vyjádření až v roce 2010, byla část stavby, v níž se v období let 1998 – 2010 pořádaly diskotéky, dle mého názoru užívána protiprávně, a to až do doložení hlukové studie. Stavební úřad (resp. městský úřad) tak byl dle mého posouzení nečinný, pokud stížnosti obyvatel na hluk v tomto období nevyhodnotil jako podnět k zásahu orgánu veřejné moci, v tomto případě především stavebního úřadu.

Domnívám se dále, že stavební úřad ani aktuálně po právní stránce nevyhodnotil věc správně, pokud k dřívějšímu Závaznému posudku okresního hygienika, který s kolaudací v roce 1998 vyslovil souhlas s podmínkou, kdy do doby vyhodnocení hlučnosti, resp. předložení hlukové studie pro venkovní prostor stavby, nesmí být v zařízení provozována hudební produkce (viz shora), v současnosti uvádí, že se nejednalo o podmínku, a stavba mohla být tudíž užívána vzhledem k tomu, že hudební produkce nespádala do kompetencí stavebního úřadu, přičemž tato měla být následně povolena okresním hygienikem na základě posouzení hlukové studie.

Mám za to, že tomu bylo přesně naopak – shora uvedený požadavek okresního hygienika bylo nutno jednoznačně chápat jako podmínku kolaudačního rozhodnutí a stavební úřad ji měl při svém dalším postupu v řízeních podle stavebního zákona v každém případně zohlednit, a to v kolaudačním rozhodnutí. Následně pak měl případně postupovat podle ustanovení § 84 starého stavebního zákona (který bylo nutno aplikovat v době vydání předmětného rozhodnutí), tedy po doložení hlukové studie rozhodnout o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu (se stanovením podmínek), který by způsobilost stavby k užívání (včetně hudebních produkcí) ověřil.

Pochybení zde nicméně spatřuji i na straně tehdejšího okresního hygienika, neboť k předmětnému kolaudačnímu rozhodnutí z roku 1998 měl po jeho obdržení uplatnit námitky z důvodu absence jím požadovaného omezení užívání stavby do doby předložení hlukové studie (ad shora). Jakkoli by některé skutečnosti napovídaly, že původně požadovaná hluková studie byla okresnímu hygienikovi předložena, nelze tuto domněnku s jistotou potvrdit s ohledem na důvody uvedené v části B (skartace). Mám však za to, že bylo povinností hygienika doložení hlukové studie ověřit s tím, že následně měl informovat o jejích závěrech příslušný stavební úřad, což se však nejspíše nestalo (stavebnímu úřadu není o doložení hlukové studie okr. hygienikovi v roce 1998 či bezprostředně poté nic známo).

Ohledně provozu „baru s posezením“ ve stavbě č.p. A považuji za podstatné (jakkoli jde o provoz v rámci provozovny bar X, funkčně spojené i se stavbou č.p. D), že původní doklady jako stavební povolení, kolaudační rozhodnutí, popř. rozhodnutí o povolení změny užívání rodinného domu č.p. A na vinárnu a následně bar, se v archivu stavebního úřadu nedochovaly.

Podle ustanovení § 103 a § 104 zákona č. 50/1976 Sb. (starý stavební zákon), resp. ustanovení § 125 zákona č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon), platí, že vlastník stavby je povinen uchovávat po celou dobu trvání stavby ověřenou dokumentaci odpovídající jejímu skutečnému provedení podle vydaných povolení. V případech, kdy dokumentace stavby nebyla vůbec pořízena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu, je vlastník stavby povinen pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby⁴. Neplní-li vlastník stavby povinnost ad shora, stavební úřad mu nařídí, aby pořídil dokumentaci skutečného provedení stavby. Pokud není nezbytná úplná dokumentace skutečného provedení stavby, uloží stavební úřad pouze pořízení zjednodušené dokumentace (pasport stavby), pokud ji stavebník nepořídil sám.

Podle stavebního zákona (jak starého, tak nového) dále platí, že nejsou-li zachovány doklady, z nichž by bylo možné zjistit účel, pro který byla stavba povolena, je stavba určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena (jestliže vybavení stavby vyhovuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad). Domnívám se tedy, že stavební úřad měl (a tato povinnost trvá i dnes) postupovat s ohledem na výše uvedené a vyzvat vlastníka k pořízení dokumentace skutečného provedení stavby, popř. k pořízení jejího pasportu.

Pokud jde o KHS, tato nebyla nečinná a konala, když na základě podnětu stěžovatele na obtěžování hlukem z hudebních produkcí z provozovny opakovaně provedla státní zdravotní dozor spojený s inspekčním měřením hluku, přičemž v obou případech zjistila porušení zákona. Je nicméně otázkou, z jakého důvodu neupozornila stavební úřad na zjištění porušení zákona č. 258/2000 Sb. již v roce 2010 (v době prvního inspekčního měření), kdy v souladu s principy dobré správy podle mého názoru měla – vzhledem k tomu, že provozovna se nachází ve stavbě – v rámci dobré správy (součinnost⁵) o tomto svém zjištění informovat STÚ.

Za podstatné pro věc samu nicméně považuji to, že stavební úřad na základě aktuálních a orgánem ochrany veřejného zdraví prokázaných zjištění o tom, že stavba zjevně nesplňuje požadavky na ochranu před hlukem, přistoupil v závěru roku 2011 k opatření dle stavebního zákona, když v souladu s ustanovením § 134 odst. 2 stavebního zákona vyzval vlastníky objektu k zajištění okamžitého zastavení hudební produkce v objektu baru X do doby vyhodnocení akustické způsobilosti objektu v souvislosti s provozováním hudební produkce a do doby vyhodnocení výpočtu výměny vzduchu při uzavřených oknech v době provozování hudební produkce. Hudební produkce se tak v objektu de facto pořádat nemohou, a to až do splnění podmínky ad shora. Její splnění pak bude záviset zjevně na provedení dalších protihlukových opatření (kromě již výše uvedených) v budoucnu.

V tomto ohledu tedy považuji v pořadí poslední postup stavebního úřadu za správný.

⁴ Při změně vlastnictví ke stavbě odevzdá dosavadní vlastník dokumentaci novému vlastníkovi stavby.

⁵ Podle tohoto principu úřad vždy usiluje o komplexní řešení problému osoby. Za tímto účelem naváže v případě potřeby kontakt s jinými úřady, případně zajistí vzájemnou komunikaci a předávání informací mezi svými vlastními odbory či organizačními jednotkami. Úřad je důsledný a udržuje kontakt s každým konkrétním případem či problémem až do jeho faktického vyřešení

Pokud jde o případné pořádání hudebních produkcí v provozovně do budoucna, z výše uvedených důvodů se domnívám, že by se tak mělo stát až po odstranění závad stavby, popř. v rámci změny užívání stavby v souladu s ustanovením § 127 stavebního zákona (po doložení stanovisek dotčených orgánů, zde především KHS), popř. cestou nezbytných úprav stavby. Poukazuji zde zároveň na ustanovení § 124 nového stavebního zákona (zkušební provoz) a na skutečnost, že hluková studie z roku 2010 předpokládala dodržení hlukových limitů za splnění podmínky provedení i dalších protihlukových opatření (provoz při uzavřených oknech⁶, mechanické omezení výkonu zvukové aparatury, montáž automatického zavírače na vchodové dveře a další).

Závěrem – v souvislosti s konstatováním stavebního úřadu o souladu umístění stavby (provozovny) v území dle platného územního plánu – podotýkám, že i když nelze pochybovat o právu obyvatelstva na kulturní vyžití, jak vyplývá z logiky věci i z aktuální judikatury⁷, pořádání hlasitých hudebních produkcí, u nichž je navíc předpoklad překročení hygienických limitů hluku, v blízkosti obytné zástavby či přímo v ní, je zpravidla značně nevhodné. Je-li zde navíc nebezpečí z překročení hygienických limitů hluku, měla by taková produkce být pořádána pouze v místech, z nichž produkovaný hluk nebude působit na obyvatele obytných lokalit.

Obdobně jako i v případě uvedeném v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (viz odkaz shora), zjištění o obtěžování hlukem v tomto konkrétním případě provozovny bar X nebylo zjevně skutečností novou, ale muselo (mělo) být městskému úřadu, potažmo stavebnímu úřadu, skutečností známou dlouhodobě, o čemž svědčí jak opakované stížnosti stěžovatele, tak záznamy o výjezdech městské policie (viz výše).

Konečně, pokud jde o OZV Města Frenštát pod Radhoštěm č. 3/2008, o místních záležitostech veřejného pořádku, ačkoli ochránci nepřísluší zasahovat do působnosti obcí v rámci jejich samosprávy, kam spadá i vydávání obecně závazných vyhlášek, dovoluji si podotknout, že v porovnání s jinými vyhláškami měst a obcí, s nimiž jsem měla možnost se v rámci své činnosti seznámit, lze považovat uvedenou OZV za značně liberální. Mám zde na mysli skutečnost, že lze-li veřejné hudební produkce v budovách provozovat v pracovních dnech od 08:00 do 24:00 hodin, v pátek či v sobotu pak dokonce až do 08:00 (de facto tedy celých 24 hodin), přičemž OZV pouze odkazuje na obecnou povinnost dodržovat zákon č. 258/2000 Sb. (tedy dodržovat hlukové limity), může být takový odkaz na zákon de facto pouze deklaratorní a především v pracovních dnech v době nočního klidu (po 22. hodině) pochopitelně může být rušení nočního klidu v době od 22:00 do 24:00 hodin jevem značně problematickým⁸.

Závěrem podotýkám, že vzhledem k tomu, že některé další právní otázky již byly zodpovězeny krajským úřadem v jeho odpovědích stěžovateli ze dnů 31. 1. 2011 a 30. 3. 2011 k jeho podnětu k přezkumu rozhodnutí STÚ, přičemž s jeho právním posouzením přípustnosti využití mimořádných opravných prostředků

⁶ Zde ochránce standardně zastává názor, že by se mělo jednat o okna neotvíratelná s nuceným větráním, neboť jen tak je možno podmínku provozu při uzavřených oknech bez dalšího splnit.

⁷ Např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 4 Ads 50/2008-84, ze dne 22. prosince 2008.

⁸ Z mých poznatků vyplývá, že pravidlem bývá spíše povolení hudební produkce v pracovní dny pouze do 22:00 hodin, a to s ohledem na zákon o přestupcích (rušení nočního klidu).

(obnovy řízení či přezkoumatelnosti jak výše uvedeného stavebního povolení z roku 1995, tak kolaudačního rozhodnutí), jakož i posouzením účastenství stěžovatele v řízeních dle stavebního zákona se ztotožňuji, omezila jsem se v této zprávě pouze na otázky tam neřešené, avšak pro věc samu podstatné, tedy postup stavebního úřadu a KHS v současnosti, resp. v době nedávno minulé, a to co do užívání obou souvisejících staveb č.p. A a č.p. D v ulici

D **Závěr**

Tato zpráva je koncipována v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

Po provedeném šetření a z důvodů uvedených v části C této zprávy konstatuji, že ačkoli především v poslední době (období 2010 – 2011) Městský úřad Frenštát pod Radhoštěm, odbor výstavby a územního plánování, postupoval v zásadě v souladu se zákonem a v konečném důsledku zjednal nápravu závadného stavu, byl v době předchozí jednak nečinný, když nezajistil kontrolu splnění podmínky doložení hlukové studie provozovatelů ke stavbě, kde se bez jejího doložení zapovídaly jakékoli hudební produkce, tak pokud jde o stížnosti stěžovatele na hluk, když nesprávně vyhodnotil skutkový a právní stav, v důsledku čehož považoval hudební produkce za souladné s povolením užívání stavby.

Obdobně byl stavební úřad v minulosti nečinný, pokud jde o užívání stavby č.p. A jako vinárny a následně baru s posezením, když nepostupoval dle stavebního zákona a neuložil vlastníkovu stavby pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby (popř. zjednodušené dokumentace – pasportu stavby). Jakkoli jde zjevně o pochybení staršího data, která lze vytýkat především pracovníkům stavebního úřadu zaměstnaným u stavebního úřadu ještě v roce 1995, resp. 1998, kdy stavební úřad mohl tyto rozpory zjistit již v rámci předchozích kontrolních prohlídek objektu č.p. A v průběhu stavebního a kolaudačního řízení vedeného k rekonstrukci (přístavbě) objektu č.p. D (v roce 1995 – 1998), přesto se domnívám, že tak mohl stavební úřad postupovat kdykoli i v době pozdější, jakmile se o užívání stavby č.p. A bez příslušných rozhodnutí stavebního úřadu dozvěděl. Přinejmenším tak mohl učinit v roce 2010 po dotazech a stížnostech stěžovatele k rozporu v užívání stavby č.p. A, kdy jej stavební úřad, namísto aby činil úkony vedoucí k doložení příslušné stavební dokumentace, pouze opakovaně odkazoval na rozhodnutí ke stavbě sousední (č.p. D), po stavebně právní stránce však zcela odlišné.

Výhrady pak mám i k postupu Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě. Očekávala bych, že KHS bude, v souladu s principy dobré správy, po prokazatelném zjištění překročení hlukových limitů ve stavbě v rámci součinnosti informovat obratem příslušný stavební úřad. Toto se však fakticky stalo až s roční prodlevou, po opakovaném zjištění překročení hlukového limitu (druhé inspekční měření hlučnosti). Nadto není zřejmé, zda by byl stavební úřad informován i v případě, kdyby se na KHS se žádostí o informace z provedených měření sám neobrátil.

Tajemníka Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm žádám o vyjádření ke skutečnostem, které jsou stavebnímu úřadu vytýkány, a o sdělení aktuálního stavu věci, jakož i o sdělení, jaká opatření stavební úřad přijme. Vzhledem ke skutečnostem popsáním v části C zprávy si zároveň dovoluji tajemníka požádat i o sdělení, zda bylo zahájeno správní řízení o pokutě, případně s jakým výsledkem, s ohledem na dohledávání sídla posledního známého provozovatele.

Ředitelku Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě žádám o vyjádření ke zjištěným skutečnostem ohledně postupu KHS ad shora a část C.

Zprávu o šetření obdržel Městský úřad Frenštát pod Radhoštěm, Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě a stěžovatel.

RNDr. Jitka S e i t l o v á
zástupkyně veřejného ochránce práv