



Zpráva o šetření

ve věci stavebních úprav domu na pozemku p.č.st. v k.ú.

Podnětem ze dne 2. 3. 2018 se na veřejnou ochránkyni práv obrátil pan . bytem : (dále také „stěžovatel“), který si stěžuje na postup Městského úřadu Rakovník, odboru výstavby a investic (dále také „stavební úřad“). Věcně se podnět týká stavebních úprav rodinného domu na pozemku p.č.st. / k.ú. Vlastník rodinného domu v minulosti provedl stavební úpravu spočívající ve výměně výplně otvoru ve fasádě, kdy původní skleněné stavební tvárnice (dále také „luxfery“) vyměnil za otevíratelné plastové okno vyplněné neprůhledným sklem. Stěžovatel tuto stavební úpravu považuje za nepovolenou a domáhá se zahájení řízení o jejím odstranění.

Vyřízení podnětu jsem se ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,¹ a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mezi něž patří i oblast stavebního řádu.

Rozhodl jsem se prošetřit, zda stavební úřad postupoval správně, když vyhodnotil, že předmětné stavební úpravy nevyžadují rozhodnutí ani jiný úkon podle stavebního zákona, a z tohoto důvodu nezahájil řízení o odstranění stavby.

A. Shrnutí závěrů

Stavební úřad v šetřeném případě nepochybil, když nezahájil řízení o odstranění stavby – nepovolených stavebních úprav rodinného domu na pozemku p.č.st. v k.ú. Nerozporuji věcný závěr stavebního úřadu, že osazení plastového okna na místo luxferů nevyžaduje projednání v řízení o odstranění stavby. Nicméně stavebnímu úřadu vytýkám, že předmětný závěr přesvědčivým způsobem neodůvodnil.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel podal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, respektive nepovolených stavebních úprav, již koncem roku 2011. Stavební úřad věc řešil a provedl od té doby na pozemku několik kontrolních prohlídek. Stěžovatelovy podněty řešil rovněž nadřízený orgán, jímž je Krajský úřad Středočeského kraje, odbor regionálního rozvoje (dále také „krajský úřad“), a také Ministerstvo pro místní rozvoj, které podněty stěžovatele opakovaně postoupilo k řešení stavebnímu úřadu. Stěžovatel se svých práv neúspěšně domáhal i u civilního soudu (Okresního soudu v Rakovníku). Soud jeho žalobu zamítl.

Předmětnou stavební úpravu provedla susedka stěžovatele, která je vlastníkem nemovitosti na pozemku p.č.st. v k.ú. v průběhu roku 2011. Otvor, v němž se dnes nachází otevírací plastové okno s neprůhledným sklem, byl v minulosti vyplněn luxferami. Z písemností stavebního úřadu vyplývá, že existují nejasnosti o době vybourání otvoru a osazení luxfer. Stavební úřad má k dispozici dvě protichůdná svědectví o tom,

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



kdy byly luxfery osazeny. Podle jedné výpovědi měl být otvor vyplněný luxferami zhotoven v létě 1955, podle druhé výpovědi až koncem roku 1974.

Historickou stavební úpravu spočívající ve vybourání otvoru a osazení luxfer stavební úřad neřešil, zabýval se pouze stavební úpravou z roku 2011, spočívající ve výměně luxfer za okno do původního otvoru. Stavební úřad dospěl k závěru, že se jedná o stavební úpravu, kterou lze podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona,² a je ji možné provést v tzv. volném režimu bez předchozího úkonu stavebního úřadu. Stavební úřad dovodil, že jsou naplněny podmínky obsažené v uvedeném ustanovení.

O vyjádření k věci jsem požádal rovněž krajský úřad, který mě však pouze informoval o tom, že nemá k dispozici příslušný spisový materiál, a nemůže se proto k věci blíže vyjádřit. Z vyjádření úřadu, které mám k dispozici od stěžovatele a stavebního úřadu, však vyplývá, že krajský úřad souhlasí s tím, jak věc posoudil stavební úřad, a nedomnívá se, že existují důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby (předmětných stavebních úprav).

C. Právní hodnocení

Změna stavby, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby, se považuje za stavební úpravu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Stavební úpravy stavby mohou být různého druhu a rozsahu, což zohledňuje úprava stavebního zákona, která pro jejich provedení vyžaduje buď stavební povolení, ohlášení stavebnímu úřadu, nebo jejich realizaci ponechává v tzv. volném režimu bez ingerence stavebního úřadu. V ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona jsou vymezeny podmínky, které musí stavební úpravy splňovat, aby je bylo možné v předmětném volném režimu realizovat.

Musí jít tedy o stavební úpravy, kterými se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, které nemění vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, nejde o úpravy kulturní památky a v neposlední řadě tyto stavební úpravy nesmí negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby. Jen při splnění uvedených podmínek lze provést stavební úpravy bez předchozího rozhodnutí či případně jiného úkonu stavebního úřadu.

V šetřeném případě je nejprve nutno zohlednit, že stavební úprava nebyla provedena na stavbě, která by byla kulturní památkou, a výměna luxfer za okno rozhodně nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí. Pokud jde o posouzení případného zásahu do nosných konstrukcí stavby, považuji v tomto směru za klíčové, že došlo „pouze“ k výměně výplně otvoru, který se ve zdi předmětného domu nachází již mnoho let. Svědecké výpovědi hovoří o tom, že předmětná stavební úprava byla provedena v 50. nebo 70. letech minulého století. Byť je doba provedení původní stavební úpravy (vybourání otvoru a jeho vyplnění luxferami) sporná, nerozporuji přístup stavebního úřadu, který s ohledem na dobu, která uplynula od provedení této stavební úpravy, na ni nenahlíží jako na stavební úpravu nelegální.

² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017.



Ve shodě se stavebním úřadem se přikláním k názoru, že v současnosti již nelze bez důvodných pochybností prokázat, že jde o nepovolenou stavební úpravu.

Stavební úpravou z roku 2011 nedošlo ke stavebnímu zásahu do nosné konstrukce domu – obvodové zdi ve smyslu zvětšení či zmenšení původního otvoru. Touto stavební úpravou rovněž nedošlo ke změně způsobu užívání stavby, neboť stavba je od svého vzniku užívána jako rodinný dům, což se nezměnilo.

Zbývá posoudit, zda stavební úprava negativně neovlivnila požární bezpečnost stavby a zda nezměnila její celkový vzhled. Pokud jde o požární bezpečnost, stavební úřad k této otázce předložil odborné vyjádření³ autorizovaného inženýra pro pozemní stavby. Tato odborně způsobilá osoba dospěla k závěru, že „náhradou stávajících skleněných tvárníc za plastové okno v původním rozměru požárně otevřené plochy nedochází k žádné změně v požárně bezpečnostních parametrech oproti původnímu řešení stavby“. Současně upozornila na skutečnost, že jde o okno do koupelny, kterou označuje za „prostor bez požárního rizika“. Stěžovatel nepochybně uvedené odborné závěry vlastním posudkem. Na základě uvedeného stavební úřad dovodil, že stavební úpravou nedošlo k negativnímu ovlivnění požární bezpečnosti stavby. Závěr stavebního úřadu nemám důvod rozporovat, resp. nemám k dispozici důkazy, na základě kterých bych mohl závěr úřadu zpochybnit.

Zatímco výše uvedené posouzení požární otázky je ryze odbornou záležitostí, s níž se stavební úřad vypořádal dostatečně, posouzení možného změnu vzhledy stavby, způsobeného předmětnou stavební úpravou, je naopak otázkou ryze právní a do určité míry subjektivní. Stavební úřad se v dané záležitosti „pouze“ omezil na stručné sdělení, že ke změně vzhledu stavby nedošlo. Akceptuji tento závěr stavebního úřadu. Nicméně stavebnímu úřadu vytýkám, že jej přesvědčivým způsobem neodůvodnil. Stavební úřad podrobně nepopsal úvahy, kterými byl veden při hodnocení shromážděných důkazů, na základě nichž dospěl k závěru, že výměna luxfer za plastové okno s neprůhledným sklem je stavební úpravou nevyžadující projednání před stavebním úřadem.

Pojem změna vzhledu stavby představuje tzv. neurčitý právní pojem, k jehož výkladu je primárně příslušný stavební úřad. Stavební úřad si musí učinit úsudek o tom, kde je hranice mezi tím, kdy stavební úprava již změnu vzhledu stavby způsobuje, a kdy naopak ještě ne. Poté musí svůj úsudek aplikovat na konkrétní případ, kterým je i šetřená stavební úprava na domě sousedky stěžovatele. Při hodnocení změny vzhledu by měl stavební úřad svůj subjektivní pohled objektivizovat na základě všeobecně přijímaných kritérií.

V šetřeném případě měl stavební úřad hodnotit dům sousedky stěžovatele jako celek, respektive jeho vnější viditelné části, kterými jsou především tvar a rozměry domu a stavebních otvorů v jeho stěnách, stavebně-technické provedení fasády, její barevnost, tvar střechy a v neposlední řadě též umístění a členění okenních a dveřních výplní. Při posuzování změny vzhledu nelze opomenout ani zasazení stavby do území, povahu stavby (zde jde o tradiční jednopatrový venkovský dům) a taktéž charakter okolní zástavby.

3 Vyjádření je z února 2015, zpracovatelem je Ing.



Po posouzení stavební úpravy na domě stěžovatelovy sousedky lze učinit závěr, že výměna skleněných tvárníc za neprůhledné okno neměla na celkový vzhled stavby natolik intenzivní vliv, aby vyžadovala předchozí schválení stavebním úřadem. Smyslem a účelem příslušného ustanovení stavebního zákona, který některé stavební úpravy podmiňuje předchozím schválením ze strany stavebního úřadu, je především ochrana veřejného zájmu na ochraně života a zdraví osob, ochraně životního prostředí a kulturních památek a poté také ochrana soukromých zájmů dotčených osob (zejména sousedů). Domnívám se, že předmětná stavební úprava do žádného z uvedených zájmů nezasáhla. V kontextu uvedeného doplňuji, že, vyjádření autorizované osoby vyvrací, že osazení otevíratelného plastového okna s neprůhledným sklem na místo luxfer má, resp. může mít, negativní vliv na požární bezpečnost rodinného domu a sousedních nemovitostí.

Ke změně vzhledu stavby, která by vyžadovala předchozí úkon stavebního úřadu, dle mého soudu, nedošlo zejména s ohledem na to, že byla vyměněna výplň pouze v jednom stavebním otvoru na celé stavbě, který nebyl dále jinak upraven, a kdy současná plastová výplň s neprůhledným sklem respektuje původní neprůhlednost otvoru při pohledu zvenčí. Určitou roli hraje při posouzení i fakt, že okno není příliš zřetelně viditelné při pohledu z ulice, ale pouze ze soukromého pozemku (stěžovatele). Vzhledem k výše uvedenému se domnívám, že stavební úřad postupoval správně, když ne zahájil řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav. Na závěr pro úplnost dodávám, že tvrzený zásah do vlastnického práva stěžovatele bylo možné řešit soudní cestou, o což se stěžovatel v minulosti již neúspěšně pokusil.

D. Informace o dalším postupu

Šetření, které jsem vedl k Vašemu podnětu, uzavírám podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Zprávu zasílám Městskému úřadu Rakovník a na vědomí též Krajskému úřadu Středočeského kraje.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 11. června 2018

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)