



Zpráva o šetření ve věci výměny střešní krytiny s obsahem azbestu

Se svým podnětem se na mě obrátila paní A. (dále také „stěžovatelka“)¹ a požádala mě o prošetření postupu odboru stavebního a životního prostředí Magistrátu města Karviné (dále také „magistrát“), z toho pak:

- oddělení stavebního úřadu (dále také „stavební úřad“),
- oddělení územního plánování a životního prostředí (dále také „oddělení ÚPaŽP“).

Podle stěžovatelky magistrát umožnil nešetrnou výměnu střechy s obsahem azbestu na sousedním rodinném domě Z (dále také „výměna střešní krytiny“), neboť podle jeho názoru tyto práce nevyžadovaly stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Výměna střešní krytiny byla podle stěžovatelky prováděna neodborně, svépomocí a za současného unikání prachu do okolí.

Ve věci jsem zahájil šetření, ve kterém jsem se zaměřil na otázku, zda stavební práce zahrnující výměnu střešní krytiny s obsahem azbestu podléhají přivolení stavebního úřadu,² či se jedná o práce v tzv. volném režimu, tj. takové, které stavebník může realizovat zcela volně bez tohoto přivolení.

Rovněž se vyjádřím k hodnocení případu oddělením ÚPaŽP, zejména k dodržení zákonné povinnosti zajistit, aby při nakládání s odpadem obsahujícím azbest nebyla z odpadu do ovzduší uvolňována azbestová vlákna či prach.

K dalším námitkám stěžovatelky, jako jsou její obavy o zdraví z důvodu vystavení prachu při výměně střešní krytiny, případně zamoření prachem jejich nemovitostí a s tím související otázka případné náhrady vzniklé škody, se vyjadřovat nemohu. Ať již z důvodu, že mi to zákon o veřejném ochránci práv³ neumožňuje (řešení soukromoprávních nároků, jako je náhrada škody nespadá do mé působnosti), či proto, že se jedná o otázky odborného neprávnického charakteru, které nedovedu posoudit.

A. Shrnutí závěrů

Stavební úřad pochybil, když vyhodnotil, že stavebník může výměnu střešní krytiny s obsahem azbestu realizovat bez povolení či jiného opatření stavebního úřadu. Odstraňuje-li stavebník byť jen část stavby obsahující azbest (zde střešní krytinu, kterou následně vymění za jiný materiál), podléhá tato činnost přivolení stavebního úřadu. Podle okolností případu jde o:

- **přivolení stavebního úřadu dle § 128 stavebního zákona (u stavebních prací spadajících pod tzv. volný režim dle § 103 stavebního zákona),⁴ či**

1 Bytem xxx.

2 Pro zjednodušení v textu zprávy využívám nejčastěji označení „přivolení“ či „povolení“ nezávisle na tom, o který typ povolování staveb v režimu stavebního zákona se může jednat (zdali o formu rozhodnutí, případně jen opatření – souhlasu – stavebního úřadu).

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

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



- jiný povolovací režim, v němž však stavební úřad nemůže opomenout vypořádat také záležitost odstranění krytiny s obsahem azbestu z hlediska § 128 stavebního zákona (u případů spadajících pod režim § 104 a 108 stavebního zákona).

Shazování střešní krytiny s obsahem azbestu na zem (kde se odpad tříští a práší) není vhodným postupem, který v souladu s § 85 zákona o odpadech⁵ zajistí, že azbestová vlákna nejsou uvolňována do ovzduší. Tento postup není ani v souladu s povinností okamžitého zabalení odpadu s azbestem do neprodyšného obalu dle § 42 odst. 3 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady.⁶ V případě pochybností, zda k uvolňování azbestového prachu do ovzduší docházelo, může magistrát přizvat odbornou osobu se specializací na problematiku nakládání s odpady s obsahem azbestu.

Oddělení ÚPaŽP pochybilo, když se nepokusilo zjistit informace o totožnosti pachatelů podezřelých ze spáchání přestupku pro porušení § 85 zákona o odpadech u Městské policie Karviná (dále také „městská policie“), která v den výměny střešní krytiny záležitost na místě samém prověřovala. To, že magistrát přestupkovou věc odložil, mu nebrání v tom, aby spáchání přestupku dále prověřil a přestupkem se případně znovu zabýval.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka přímo **sousedí s domem, na němž stavebník provedl výměnu střešní krytiny.** K odstranění původní střešní krytiny došlo dne 14. 3. 2022. Magistrát uvedl, že střecha byla z **poloviny z krytiny z eternitu** (dle sdělení vlastníků).⁷ Stavebník **odevzdal** materiál ze střechy do **zařízení pro nakládání s odpady** – odpad byl označen pod názvem **Stavební materiály obsahující azbest** – v množství 1,12 t.

Podle magistrátu byly práce prováděny **svépomocí** s pomocí blízkých známých, jejichž jména magistrátu stavebník nesdělil. **Ochranné pomůcky při pracích užity pravděpodobně nebyly**, což magistrát doložil videem od stěžovatelky. Na videu, které jsem shlédl, jsou dva muži bez ochranných pomůcek, kteří se pohybují po střeše a dokončují odstraňování střešní krytiny jejím shazováním na zem pomocí tyče. Při práci je místy vidět prach (zejména při shozu většího množství materiálu ze střechy). Dle zjištění magistrátu trvaly práce při odstraňování původní krytiny cca 3–4 hodiny.

Z vyjádření magistrátu vyplývá, že se **stěžovatelka o záležitost zajímala aktivně ještě před vlastními pracemi.** Kontaktovala telefonicky magistrát a dotazovala se na způsob provádění prací s eternitem. Magistrát jí poskytl obecné informace o nutnosti šetrného nakládání s materiálem obsahujícím azbest.

V den vlastního odstraňování původní krytiny (14. 3. 2022) stěžovatelka kontaktovala městskou policii, jež kontaktovala magistrát (oddělení ÚPaŽP). **Magistrát požádal dispečera, aby na místo vyslal hlídku, která by zjistila, oč se jedná, případně poučila pracovníky** o potřebě ohleduplného zacházení s materiálem obsahujícím azbest a okamžitým zabalení krytiny do vhodných nepropustných obalů. Dispečer následně

5 Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

6 Vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů.

7 Krytina byla vyměněna za plechovou, bez zásahu do nosné konstrukce. Nová střešní krytina byla upevněna na původní dřevěné latě střešní konstrukce.



magistrát telefonicky informoval, že se jednalo o výměnu eternitové krytiny, která byla odstraněna, zabalena a již odvezena. Tím magistrát považoval věc za vyřízenou.

Následně od 20. 3. 2022 se stěžovatelka obracela na magistrát písemně a žádala prošetření záležitosti. Magistrát (pracovník stavebního úřadu) provedl dne **21. 3. 2022 neformální předběžnou obhlídku stavby** z veřejně přístupného místa. Zjistil, že práce jsou již ukončeny, původní krytina (odpad) již na místě není. Proto dospěl k závěru, že k provedení dalších úkonů již nehrozí nebezpečí z prodlení. **Oficiální kontrolní prohlídku** provedl magistrát dne **19. 4. 2022**, za účasti pracovníka oddělení ÚPaŽP. Přizvaná Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje (dále také „KHS“) se z prohlídky omluvila.

Kontrolou magistrát zjistil, že došlo k **výměně střešní krytiny včetně provedení zastřešení (prodloužením) nad vstupem do stavby**.⁸

Z hlediska stavebního dospěl magistrát v případě výměny střešní krytiny k závěru, že:

- Povinnost dle § 128 odst. 5 stavebního zákona (povinnost zajistit při odstraňování staveb s obsahem azbestu dozor osobou, která má oprávnění pro odborné vedení provádění stavby) se vztahuje pouze na případy, kdy je **odstraňována celá stavba**, v níž je azbest obsažen. V rámci povolování odstranění takových staveb jsou pak v řízení dotčenými orgány orgán životního prostředí z hlediska nakládání s odpady a na úseku ochrany veřejného zdraví – KHS. **Na řešený případ, kdy není odstraňována celá stavba, se tedy podle magistrátu uvedená povinnost nevztahuje.**
- Při výměně stávající eternitové krytiny v tomto konkrétním případě za novou krytinu v jiném materiálovém řešení **se jedná o stavební úpravy, které splňují kritéria § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, a proto nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu**.⁹

Z hlediska povinností při nakládání s materiálem obsahujícím azbest:

- Magistrát (oddělení ÚPaŽP) při kontrole dne 19. 4. 2022 obdržel doklady o předání odpadu do zařízení pro nakládání s odpady (1,12 tun), proto věc uzavřel tak, že s odpadem bylo naloženo v souladu se zákonem o odpadech a není důvod činit další úkony.
- Po předložení videa stěžovatelkou (30. 5. 2022) magistrát věc přehodnotil a založil přestupkový spis, neboť uznal, že práce mohly být prováděny neodborně a nešetrně. Magistrát požádal o součinnost Policii České republiky k provedení ztotožnění osob zachycených na videu. Sdělením ze dne 26. 7. 2022 pak přestupek odložil, neboť Policie České republiky totožnost pachatelů nezjistila.

⁸ Dále magistrát uvádí, že v roce 1957 bylo rozhodnuto o přípustnosti „přestavby domku čp. Z a o přístavbě prádelny, kůlny a chlévku na p.č. Y k.ú. X.“ Tato změna nebyla dosud kolaudována, jedná se tedy o stavbu nedokončenou a tuto změnu bude magistrát posuzovat podle starého stavebního zákona. Vlastníci pak byli upozorněni na nutnost pořízení dokumentace skutečného provedení stavby, která bude podkladem kolaudačního řízení.

⁹ O udržovací práce se dle stavebního úřadu jedná v případě výměny materiálů za stavební prvky shodných vlastností (materiálu), tzv. „výměna za stejné“. V případě výměny materiálu střešní krytiny „jiný za jiný materiál (prvek)“ s odlišnými vlastnostmi, než jaký je např. uváděn v projektové dokumentaci stavby, se nemůže jednat o udržovací práce.



- Magistrát (oddělení ÚPaŽP) konstatoval, že při odstraňování krytiny byl dodržen postup uvedený v § 42 odst. 3 vyhlášky **o podrobnostech nakládání s odpady** – tedy, že vybourané odpady s obsahem azbestu musejí být **neprodleně po vzniku zabaleny** do neprodyšných obalů a **označeny a předány do zařízení pro nakládání s odpady**.

C. Právní hodnocení

Nemám pochyb o tom, že se o střešní krytinu s obsahem azbestu v části střechy jednalo.

Eternit, jak je obecně známo, je látkou obsahující cca 10 % azbestu. Azbest je zařazen mezi prokázané karcinogeny pro člověka. Odborná veřejnost se shoduje v tom, že **vdechování uvolněných azbestových vláken z ovzduší je pro lidské zdraví obecně škodlivé**.¹⁰ Tomu odpovídají právní povinnosti, které zejména stavební zákon, zákon o odpadech a zákon o ochraně veřejného zdraví¹¹ při práci s materiály obsahujícími azbest stanoví. Hlavními cíli právní úpravy je:

- **Zajistit, aby azbestová vlákna nebyla uvolňována do ovzduší, kterým se mohou šířit dál a z něj mohou být vdechována lidmi** (v první řadě formou povolování prací s azbestem, v rámci něhož se stanoví podmínky pro provádění prací z hlediska ochrany veřejného zdraví i nakládání s odpady; v praktické rovině se pak jedná o využití vhodných technologických postupů při zacházení s materiály obsahujícími azbest – např. vlhčení materiálů, užívání enkapsulačních postřiků vázajících azbest, neprodlené zabalení vybouraných odpadů do neprodyšných obalů; v potaz je třeba vzít i nevhodnost lámání azbestových desek).
- **Zajistit ochranu pracovníků provádějících práce s materiály obsahujícími azbest**, kteří jsou nebezpečí vdechování azbestových vláken primárně vystaveni (tj. zajistit dodržení povinnosti užívání ochranných pomůcek, zabezpečení kontrolovaného pásma a povinností s ním souvisejících, včetně povinnosti oznamovací směřující vůči KHS při pracích prováděných zaměstnanci).
- **Zajistit likvidaci odpadů s obsahem azbestu v zařízeních pro nakládání s těmito odpady** (opět se specifickými pravidly, která zabrání uvolňování azbestu do ovzduší – odpady musejí být např. ihned překryty vrstvou zeminy, nesmí být hutněny apod.).

Vnímám, že problematika odstraňování azbestu v obecné rovině v České republice pokulhává, stejně tak jako osvěta k tomuto tématu. Uvítám proto, když magistrát bude do budoucna ochoten na řešenou problematiku nahlížet šířeji, tj. i z mnou níže nastíněných pohledů, zejména v situaci, kdy (jak uvádí stěžovatelka) se v okolí nachází mnoho dalších azbestových střech, u nichž je jen otázkou času, kdy je jejich vlastníci budou chtít vyměňovat. Magistrát tak téma výměny azbestové střešní krytiny bude řešit i v budoucnu.

10 Více informací lze zjistit např. ze stránek Státního zdravotního ústavu; dostupné zde <http://www.szu.cz/tema/pracovni-prostredi/azbest-v-pracovnim-prostredi>.

11 Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



C.1 Rovina stavebněprávní

C.1.1 Obecná rovina

V obecné rovině se setkávám s dvěma typy případů:

- (1) Zbourání stavby, v níž je v některé její části obsažen azbest – tyto případy podléhají režimu § 128 stavebního zákona (povolování odstranění stavby).
- (2) Odstranění části stavby (v níž je obsažen azbest), s níž jsou spojeny další stavební práce. Do této kategorie spadá také aktuálně řešený případ výměny střešní krytiny s azbestem za novou střešní krytinu, k níž se vyjádřím v části C.1.2.

C.1.1.1 Zbourání stavby

Podle § 128 odst. 1 stavebního zákona je vlastník stavby **povinen ohlásit** stavebnímu úřadu **záměr odstranit stavbu**, s výjimkou staveb uvedených v § 103, nejde-li o stavbu podle § 103 odst. 1 písm. e) bodů 4 až 8 nebo stavbu, v níž je obsažen azbest.

Jinými slovy, **odstranění stavby, v níž je obsažen azbest, podléhá vždy minimálně ohlašovací povinnosti vlastníka stavby (stavebníka) vůči stavebnímu úřadu.**

Jsou-li splněny podmínky pro vydání souhlasu s ohlášením,¹² stavební úřad souhlas vydá. Naopak nejsou-li podmínky splněny, vede stavební úřad správní řízení o povolení odstranění stavby.¹³

Podle § 128 odst. 6 stavebního zákona se **řízení o povolení odstranění** vede mimo jiné v případě, kdy se ohlášený záměr odstranit stavbu týká nemovitosti, v níž je **obsažen azbest, a závazné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví stanoví podmínky pro provedení tohoto záměru.** Podané ohlášení odstranění se v uvedených případech považuje za žádost a dnem jeho podání je zahájeno řízení o povolení odstranění stavby. Stejně tak se vede řízení o povolení odstranění, pokud se záměr týká třetích osob,¹⁴ případně je potřeba stanovit podmínky pro odstranění stavby¹⁵ či pro ochranu veřejných zájmů (§ 128 odst. 4 ve vazbě na odst. 2 stavebního zákona).¹⁶

12 Ustanovení § 128 odst. 2 stavebního zákona:

Je-li ohlášení úplné, záměr se **nedotýká práv třetích osob** nebo **není třeba stanovit podmínky pro odstranění stavby** nebo **podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů** a **nejde o případ podle odstavce 6**, stavební úřad vydá souhlas s odstraněním stavby do 30 dnů ode dne podání ohlášení.

13 Ustanovení § 128 odst. 4 stavebního zákona:

Dojde-li stavební úřad k závěru, že ohlášení není úplné nebo **nejsou splněny podmínky pro vydání souhlasu, rozhodne usnesením, že ohlášený záměr odstranit stavbu projedná v řízení**; toto usnesení se oznamuje pouze stavebníkovi; proti tomuto usnesení se nelze odvolat. Podané ohlášení se považuje za žádost o povolení odstranění stavby, řízení je zahájeno právní mocí usnesení. Pokud je to pro posouzení odstranění stavby nezbytné, vyzve stavební úřad současně vlastníka k doplnění žádosti o další podklady. Bude-li vlastníkem stavby v uvedených případech podána přímo žádost o povolení odstranění, usnesení se nevydává; pro obsah žádosti se použije odstavec 1 obdobně. Účastníkem řízení není nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku. Povolení k odstranění stavby obsahuje kromě náležitostí souhlasu podmínky pro odstranění stavby, kterými se zajistí ochrana veřejných zájmů nebo práv účastníků řízení.

14 Např. sousedů, které může prach, případně prach s azbestem, minimálně obtěžovat.

15 Např. podmínky pro nakládání s odpady a provádění vlastních demoličních prací.

16 Ochranu zdraví před únikem azbestových vláken do ovzduší.



Ve shora uvedených případech tedy stavební úřad musí vést řízení o povolení odstranění stavby nebo její části, jehož výsledkem bude v pozitivním případě vydání povolení (s možností stanovení řady podmínek).

Podle § 128 odst. 5 stavebního zákona stavbu, která k uskutečnění nevyžaduje stavební povolení, může její vlastník odstranit svépomocí, pokud zajistí provádění stavebního dozoru. U staveb, v nichž je obsažen **azbest, zajistí provádění dozoru osobou, která má oprávnění pro odborné vedení** provádění stavby podle zvláštního právního předpisu.¹⁷

Odstraňování stavby s obsahem azbestu by tedy v zásadě měla provádět odborná firma. V případě odstraňování svépomocí je potřebné vždy zajistit dozor odbornou osobou.

C.1.1.2 Odstranění části stavby (s azbestem), s níž jsou spojeny další stavební práce

Při stavebních pracích spojených s bouracími pracemi (např. při rekonstrukcích, výměnách dožitých materiálů apod.) je prvotně nutné zodpovědět, v jakém povolovacím režimu se práce nacházejí (bez povolení či ohlášení, s ohlášením, s povolením).

Na uvedené případy však současně dopadá také specifický právní režim povolování odstranění stavby dle § 128 stavebního zákona. Ten nastupuje vždy, jsou-li splněny zákonné předpoklady – jedním z těchto předpokladů je i výskyt azbestu v odstraňované stavbě. Stavební zákon přitom nikde neuvádí, že by se režim § 128 neuplatnil v případě, kdy se na stavební záměr vztahují klasické povolovací režimy (režim ohlášovací či stavebního povolení). Není tedy vyloučeno, ba naopak je v těchto situacích přímo potřebné, aby byl stavební úřad schopen tyto dva odlišné režimy vzájemně propojit.

Kombinací obou režimů mohou vzniknout dvě situace:

- (A) Stavební práce podle stavebního úřadu **nevyžadují ani jejich ohlášení** (spadají tak do volného režimu § 103 stavebního zákona), přesto však u nich dojde k bouracím pracím či zásahu do konstrukcí obsahujících azbest.

Přestože z hlediska klasického povolovacího režimu spadají tyto práce do volného režimu, stavební úřad nemůže opomenout, že na tyto případy stále dopadá požadavek stavebního zákona na získání přivolení stavebního úřadu dle § 128 téhož zákona.

Stavební zákon pod **pojmem stavba rozumí podle okolností i její část** (§ 2 odst. 4 stavebního zákona).

Pokud stavební zákon stanoví specifická pravidla pro odstraňování celé stavby, která v některé své části obsahuje azbest, a to právě z důvodu ochrany zdraví lidí před karcinogenním azbestem, pak je namístě, aby uvedená **pravidla tím spíše platila pro odstraňování právě té části stavby (např. střešní krytiny), která azbest přímo obsahuje (obsah azbestu je právě tou okolností, kterou má na mysli § 2 odst. 4 stavebního zákona, která má za následek, že i na pouhou část stavby dopadá režim § 128 stavebního zákona, který jinak hovoří o stavbě jako celku).**

17 Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autORIZAČNÍ ZÁKON), ve znění pozdějších předpisů.



Úkolem stavebního úřadu je tedy poučit stavebníka, že **i v případě prací spadajících do volného režimu podle § 103 stavebního zákona je povinen ohlásit stavební práce či požádat o povolení prací kvůli výskytu azbestu, a to v režimu § 128 stavebního zákona.**

Dále bude stavební úřad postupovat podle okolností případu. Pokud závazné stanovisko krajské hygienické stanice stanoví podmínky, bude namísto vést v souladu s § 128 odst. 6 stavebního zákona řízení o povolení odstranění části stavby za účasti všech účastníků řízení, stejně tak pokud se záměr týká třetích osob (např. sousedů, které může prach, případně prach s azbestem, minimálně obtěžovat), případně je potřeba stanovit podmínky pro odstranění stavby (např. podmínky pro nakládání s odpady a provádění vlastních demoličních prací) či pro ochranu veřejných zájmů (ochranu zdraví před únikem azbestových vláken do ovzduší) – viz ustanovení § 128 odst. 4 ve vazbě na odst. 2 stavebního zákona. Povinnost zajistit provádění odstranění části stavby pod dozorem osoby, která má oprávnění pro odborné vedení provádění stavby dle § 128 odst. 5 stavebního zákona, bude nutné aplikovat i na odstraňování části stavby obsahující azbest.

(B) Stavební práce podle stavebního úřadu **vyžadují** jejich ohlášení, případně stavební povolení (nespadají do volného režimu dle § 103 stavebního zákona) a součástí těchto prací jsou také bourací práce či zásah do konstrukcí s obsahem azbestu.

Stavební úřad musí být schopen nahlédnout na takové případy více úhly pohledu tak, aby výsledek jeho rozhodování byl jejich propojením. Těmito úhly pohledu jsou:

- pravidla klasického povolovacího režimu stavebních prací (ohlášení či stavební povolení),
- pravidla specifického povolovacího režimu (§ 128 stavebního zákona) pro odstranění stavby vzhledem k obsahu azbestu v ní.

Úkolem stavebního úřadu je zohlednit oba povolovací režimy, tj. **posoudit případ z hlediska klasického povolovacího režimu stavebních prací, současně však neopomenout případ posoudit rovněž z úhlu pohledu přítomnosti azbestu v části stavby.** Řešení stavebního úřadu by současně mělo být komplexní, stavební úřad by tedy neměl podporovat např. stavebníky v praxi občas navrhovaného tzv. porcování stavebních prací na dílčí práce („salámová metoda“), na druhou stranu by nemělo stavebníka nad míru zatěžovat.

Zbývá vyřešit otázku, „jak“ má stavební úřad procesně rozhodnout.

Řešení vychází ze základní zásady stavebního práva, která stavebním úřadům ukládá přednostně využívat zjednodušujících postupů, a v případech, kdy lze za **podmínek stavebního zákona** vydat v dané věci **pouze jedno rozhodnutí**, upustit od dalšího povolování záměru (§ 4 odst. 1 stavebního zákona).

Stavební úřad tedy projedná případ v jednom řízení a vydá pouze jedno (nikoliv dvě samostatná) rozhodnutí. Podmínkou však podle § 4 stavebního zákona je **splnění podmínek tohoto zákona** – ty budou splněny právě tehdy, když stavební úřad neopomene posoudit věc ani z jednoho nastíněného hlediska, tedy tehdy, pokud **otázky spadající pod režim § 128 stavebního zákona stavební úřad „vtáhne“ do klasického povolovacího režimu a v něm se s nimi skutečně (materiálně) vypořádá.** Pro vydání jediného



rozhodnutí, podle mého názoru, hovoří i znění vyhlášky o dokumentaci staveb.¹⁸ Ta požaduje (kromě navrhovaného stavu stavby) v projektové dokumentaci u změn staveb uvést: údaje o jejich současném (původním) stavu, ale také vyznačit odstraňované stavby. I tato vyhláška tedy s demolicemi v případě prací podléhajících stavebnímu povolení výslovně počítá a dále požaduje, aby projektová dokumentace těchto staveb řešila také **požadavky na demolice, způsob nakládání s odpady, ale i zásady bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na staveništi** (kterých je v případě prací s azbestem stanovena právními předpisy celá řada a pojí se s povinností na stanovení kontrolovaného pásma¹⁹). Obdobné náležitosti pak vyhláška požaduje pro projektovou dokumentaci k bouracím pracem.

Povinností stavebního úřadu tedy je **poučit stavebníka o potřebě zajistit projektovou dokumentaci v takovém rozsahu, v němž budou řešeny právě i otázky související s demolicí části stavby s obsahem azbestu** (požadavky na demolici, zásady BOZP²⁰ apod.).

18 Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

19 Podle § 7 odst. 3 zákona 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci“), je zaměstnavatel (i jiné osoby viz níže) povinen zajistit, aby práce s azbestem byly v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem vždy prováděny v kontrolovaných pásmech.

Podle § 13 zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se tam, kde se v části první (kam spadá i výše uvedený § 7) uvádí zaměstnavatel nebo zaměstnanec, tím rozumí i osoba uvedená v § 12 citovaného zákona, například tedy:

- fyzická osoba, která provozuje samostatně výdělečnou činnost podle zvláštního právního předpisu,
- fyzická nebo právnická osoba, která je zadavatelem stavby nebo jejím zhotovitelem, popřípadě se na zhotovení stavby podílí

Podle § 21 nařízení vlády č. 361/2007 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů, musí být při odstraňování stavby nebo její části, v níž byl použit azbest nebo materiál obsahující azbest, dodržena tato minimální opatření k ochraně zdraví zaměstnance (i shora uvedených dalších osob, neboť nařízení vlády je prováděcím předpisem k § 7 zákona, kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci):

- a) technologické postupy používané při zacházení s azbestem nebo materiálem obsahujícím azbest musí být upraveny tak, aby se předcházelo uvolňování azbestového prachu do pracovního ovzduší,
- b) azbest a materiály obsahující azbest musí být odstraněny před odstraňováním stavby nebo její části, pokud z hodnocení rizika nevyplývá, že expozice zaměstnanců azbestu by byla při tomto odstraňování vyšší,
- c) odpad obsahující azbest musí být sbírán a odstraňován z pracoviště co nejrychleji a ukládán do neprodyšně utěsněného obalu opatřeného štítkem obsahujícím upozornění, že obsahuje azbest,
- d) prostor, v němž se provádí odstraňování azbestu nebo materiálu obsahujícího azbest, musí být vymezen kontrolovaným pásmem,
- e) zaměstnanec v kontrolovaném pásmu musí být vybaven pracovním oděvem a osobními ochrannými pracovními prostředky k zamezení expozice azbestu dýchacím ústrojím. Pracovní oděv musí být ukládán u zaměstnavatele na místě k tomu určeném a řádně označeném. Po každém použití musí být provedena kontrola, zda není pracovní oděv poškozen, a provedeno jeho vyčištění. Je-li pracovní oděv poškozen, musí být před dalším použitím opraven. Bez kontroly a následně provedené opravy nebo výměny poškozené části nelze pracovní oděv znovu použít. Pokud praní nebo čištění pracovního oděvu neprovádí za těchto podmínek zaměstnavatel sám, přepravuje se k praní nebo čištění v uzavřeném kontejneru,
- f) pro zaměstnance musí být zajištěno sanitární a pomocné zařízení potřebné s ohledem na povahu práce.

(3) Před odstraňováním azbestu nebo materiálu obsahujícího azbest ze stavby nebo její části, musí být vypracován plán prací s údaji o místě vykonávané práce, povaze a pravděpodobném trvání práce, pracovních postupech používaných při práci s azbestem nebo materiálem obsahujícím azbest, zařízení používaném pro ochranu zdraví zaměstnance vykonávajícího práci s azbestem nebo materiálem obsahujícím azbest a pro ochranu jiných osob přítomných na pracovišti, opatřeních k ochraně zdraví při práci.

20 Zásady bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.



Pokud v ní tyto otázky řešeny nebudou, není projektová dokumentace úplná, stanoviska dotčených úřadů k takové dokumentaci (mimo jiné např. krajské hygienické stanice, která podle § 128 odst. 6 stavebního zákona vydává závazné stanovisko k odstraňování staveb či částí obsahujících azbest) nemohou být v otázce povolení demolice materiálů s obsahem azbestu dostatečným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu a stavební úřad pochybí, pokud na jejím základě vydá souhlas s ohlášením stavebních prací nebo vydá stavební povolení. Své závěry pak stavební úřad stran obou shora sledovaných pohledů na věc zdůvodní tak, aby byl jeho akt přezkoumatelný.

C.1.2 Aktuální kauza

Podstatou posuzovaného případu je odstranění střechy s obsahem azbestu a její výměna za jinou krytinu včetně provedení zastřešení (prodloužením) vstupu do stavby.

V situaci, kdy je výměna střechy již hotová, materiál s obsahem azbestu (který je jádrem tohoto šetření) je již zcela odstraněn a na místě se nenachází, nepovažuji za potřebné další podrobnosti případu zjišťovat.

Pochybení magistrátu je totiž, z mého pohledu, zřejmé. I kdybych přijal tvrzení stavebního úřadu, že se jednalo o práce spadající do volného režimu dle § 103 stavebního zákona (což je varianta v zásadě nejmírnější),²¹ i za této situace se jedná o případ uvedený v části C.1.1.2 bodu A. Práce tedy vyžadovaly přinejmenším přivolení magistrátu dle § 128 stavebního zákona, a to k odstranění střešní krytiny s obsahem azbestu.

Magistrát proto pochybil, když výměnu střešní krytiny s obsahem azbestu zařadil mezi záměry, které nevyžadují žádný povolovací akt stavebního úřadu.

Neztotožňuji se také s právním názorem magistrátu, že § 128 stavebního zákona se na odstranění části stavby nevztahuje. Takový názor, dle mého soudu, nerespektuje primární právní úpravu pojmu stavba, kterou se podle § 2 odst. 4 stavebního zákona rozumí i její část.

C.2 Rovina nakládání s odpady

Podle § 85 zákona o odpadech musí **každý zajistit, aby při nakládání s odpadem obsahujícím azbest nebyla z odpadu do ovzduší uvolňována azbestová vlákna nebo azbestový prach**. Dále je nutné splnit technické požadavky stanovené vyhláškou Ministerstva životního prostředí a požadavky jiných právních předpisů.

Mezi ně patří např. § 42 odst. 3 vyhlášky o **podrobnostech nakládání s odpady**, podle kterého vybourané stavební a demoliční odpady obsahující azbest musejí být **neprodleně po vzniku zabaleny do neprodyšných obalů** nebo uloženy do utěsněných nádob či kontejnerů a **označeny a předány do zařízení pro nakládání s odpady**, které je určeno k jejich sběru nebo odstranění.

Na uvedené předpisy navazuje metodický návod Ministerstva životního prostředí (dále také „metodika“).²² V něm jsou shrnuty základní zásady (str. 13, 17 a 18), jako např.:

21 Každá jiná by znamenala nutnost splnění ještě přísnějších požadavků – viz str. 7 pod bodem (B) této zprávy.

22 Ministerstvo životního prostředí. Metodický návod pro řízení vzniku odpadů s obsahem azbestu při provádění a odstraňování staveb a pro nakládání s nimi. [online]. [cit. 2022-10-12]; dostupné



- Prostor, kde dochází k nakládání s azbestem nebo stavba celá, musí být **vymezen tzv. „kontrolovaným pásmem“**, v němž je nutno dodržovat stanovená režimová opatření.
- Při odnímání stavebních materiálů s obsahem azbestu ze stavby musejí být **voleny takové technologické postupy, které předcházejí nebo minimalizují uvolňování azbestu do ovzduší** a vedou k omezení působení rizik, tak aby ohrožení zdraví zaměstnanců bylo minimalizováno. Příklad vhodných technologických postupů je uveden v **příloze č. 3** (např. strhávání za mokra, mechanický rozprašovač atd.).
- Odpady a materiály obsahující azbest musejí být po odnětí ze stavby (z místa svého původu, pracoviště) **odstraňovány co nejrychleji a ukládány do neprodyšně utěsněného obalu** (uzavíratelné kontejnery, uzavíratelné nádoby, plastové pytle apod.), které jsou před dalším nakládáním s nimi utěsněny a označeny nápisem upozorňujícím na obsah azbestu.
- Při jakékoliv manipulaci s materiály obsahujícími azbest je **nutné snížit prašnost vlhčením demontovaných materiálů vodou nebo jinými vhodnými technologickými postupy**. Jsou známy a používány také technologické postupy, kdy stavební materiály obsahující azbest jsou před demontáží opatřeny nástřikem polymerními hmotami a speciálními enkapsulačními přípravky, které vytvoří na povrchu nepropustnou vrstvu bránící oddělování azbestových vláken a jejich úniku do ovzduší. Vlhčení vodou může snížit aktuální prašnost, ale neodstraní nebezpečí následného vdechnutí respirabilního azbestového vlákna. Enkapsulační přípravky neplní pouze funkci fixační, ale zejména mění respirabilní azbestové vlákno na nerespirabilní, neboť mění jeho velikost a tvar.

Ze shlednutého videa je zřejmé, že pracovníci nacházející se přímo na střeše shazovali na zem střešní krytinu, přičemž patrně není pravděpodobné, že by volili jinou technologii práce pro různé části krytiny. Z videa rovněž není patrné, že by bylo stanoveno kontrolované pásmo. Dále je očividné, že shozená krytina se na zemi rozbíjí a práší. Střešní krytina tedy nebyla pravděpodobně ani vlhčena či opatřena jiným nástřikem, který by byl vhodným technologickým postupem.

Shazování tašek na zem (kde se tříští a práší) není, z mého pohledu, vhodným postupem, který má v souladu s § 85 zákona o odpadech zajistit, že azbestová vlákna nejsou uvolňována do ovzduší. Takový postup není ani v souladu s povinností okamžitého zabalení odpadu s azbestem do neprodyšného obalu dle § 42 odst. 3 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady. Osobně se z podstaty věci (kdy má každá povinnost zabránit úniku azbestového prachu do ovzduší) domnívám, že okamžité zabalení odpadu má smysl ve fázi, kdy jsou tašky baleny celé, tedy nejlépe na střeše, případně po jejich bezpečném sundání na zem, v neporušeném stavu.

Stejně tak pohyb pracovníků po střeše vnímám nevhodným, neboť azbest v eternitu v důsledku plynutí času (kdy je na střeše zpravidla několik desetiletí) již není pevně vázaným azbestem, a v důsledku toho je velké riziko jeho uvolňování do ovzduší již při pouhém otěru, natož při chůzi po něm.



Pokud by měl magistrát při hodnocení otázky, zda k uvolňování azbestového prachu do ovzduší docházelo, či v otázce porušení povinnosti okamžitého zabalení odpadu, pochybnosti, může k zodpovězení těchto otázek přizvat odbornou osobu se specializací na problematiku nakládání s odpady s obsahem azbestu.

Dále považuji za potřebné se vyjádřit ke skutečnosti, že magistrát odložil šetření přestupku za porušení § 85 zákona o odpadech, neboť nezjistil totožnost pachatelů (osob pracujících na střeše). Přestože vnímám, že magistrát vyvinul jisté úsilí o zjištění totožnosti osob (požádal o spolupráci Policii České republiky), nemohu považovat postup magistrátu v této chvíli za dostatečný. Magistrát totiž **nezjišťoval informace o totožnosti pachatelů u Městské policie Karviná, která v den výměny střešní krytiny záležitost na místě samém prověřovala. To, že magistrát přestupkovou věc odložil, mu nebrání v tom, aby spáchání přestupku dále prověřil a přestupkem se případně znovu zabýval.**

C.3 Ostatní

V celém případě vnímám také rovinu bezpečnosti práce, tedy ochrany osob, které práce s materiálem, resp. s azbestem, uskutečňují. Právní předpisy stanoví řadu povinností k ochraně pracovníků. Jejich plnění považuji za velmi významné z hlediska toho, že při splnění uložených povinností jsou chráněni nejen pracovníci, kteří jsou nebezpečí vdechování azbestových vláken primárně vystaveni, ale **fakticky je chráněno i okolní obyvatelstvo**. Jde zde o **reflexní účinek ve prospěch ochrany zdraví obyvatel**. Tomuto tématu (případně kompetencím krajské hygienické stanice či dalších úřadů apod.) hodlám věnovat svou pozornost i v budoucnu. Vítám tedy všechny získané informace, které mi nejen magistrát k tomuto konkrétnímu případu, ale též obecně k otázce řešení problematiky azbestu, poskytl.

Závěrem mohu pouze konstatovat, že osobami, které byly, z mého pohledu, nejvíce ohroženy uniklým azbestovým prachem, jsou právě pracovníci, kteří práce na střeše bez ochranných prostředků (podle videa) prováděli a dále vlastníci opravovaného domu, neboť azbestový prach pravděpodobně vnikl i dovnitř jejich domu.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám primátorovi města Karviné a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jej žádám, aby s obsahem zprávy seznámil magistrát a dále, 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.

Se zprávou seznamuji také Krajskou hygienickou stanicí Moravskoslezského kraje.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 21. listopadu 2022

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