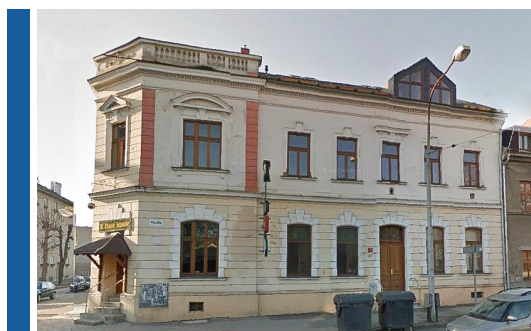


Desatero dobré praxe pro posouzení stavebních úprav měnicích vzhled památkově nechráněných staveb¹

Podle zákona o veřejném ochránci práv² je mým úkolem působit k ochraně osob před nezákonným jednáním úřadů nebo před jejich nečinností. Současně jsem povolána poukazovat na ty případy, kdy úřady nepostupují v souladu s principy dobré správy. Mým neméně důležitým úkolem je však také seznamovat veřejnost s poznatky, které z mé činnosti vyplynuly. Vybrané zprávy o ukončených šetřeních v jednotlivých věcech proto vhodným způsobem zveřejňuji. Číním tak i pomocí tohoto desatera.

Na jeho tvorbě se zásadní měrou podílely poznatky, které jsem nabyla během šetření kauz zateplení domu „U Zlaté koule“ v Olomouci a zateplení budovy školy v Kamenných Žehrovicích. Ač byl rozsah provedených stavebních prací velmi podobný, dospěl v prvním případě stavební úřad k závěru, že vzhled stavby byl zateplením změněn³.



V případě druhém naopak jiný stavební úřad usoudil, že vzhled budovy zůstal i po zateplení stejný⁴.



Desatero cílí především na činnost pracovníků stavebních úřadů. Právě ty jsou povolány k tomu, aby se stavebními úpravami, jimiž dochází ke změně vzhledu stavby, zabývaly, tyto stavební úpravy povolovaly a zjednávaly nápravu tam, kde byla stavební činnost uskutečněna bez povolení. Stavební úřady však mnohdy nevěnují doзору nad prováděním stavebních úprav takovou pozornost, jaká by byla zapotřebí. Cílem tohoto desatera je proto přiblížit pracovníkům stavebních úřadů, jak na stavební úpravy, jimiž je vzhled stavby změněn, nahlížím, a co od stavebních úřadů očekávám. Současně tím dávám najevo, na základě jakých kritérií budu správnost postupu stavebních úřadů posuzovat.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv

¹ Staveb, které nebyly prohlášeny za kulturní památku a nenachází se ani v památkově chráněném území. Podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, se za památkově chráněná území považují památková zóna, památková rezervace, jejich ochranná pásma a ochranná pásma nemovitých kulturních památek.
² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.
³ Stanovisko veřejné ochránkyně práv ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. 2985/2015/VOP. Snímky domu jsou veřejně dostupné pod odkazem: <http://www.krasnaolomouc.cz/2015/03/01/promena-domu-u-zlate-koule-aneb-komu-vadi-devatenactka/>
⁴ Stanovisko veřejné ochránkyně práv ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 5268/2017/VOP. Snímky budovy jsou veřejně dostupné pod odkazem: <http://www.extra.cz/rekonstrukce-roku-zakladni-skola-v-obci-kamenne-zehrovice-ma-ostudu-po-celem-cesku>

Preambule

Stávající stavební fond je bohatstvím, které je třeba chránit a rozvíjet. Novou výstavbou je třeba respektovat a kultivovat existující prostředí a vycházet z jeho hodnot. V některých případech má stavba dokonce takové hodnoty, že je třeba ji pro budoucí generace chránit na úrovni památkové ochrany. Ne každé stavbě však lze památkovou ochranu i přes její kvality poskytnout a právě v těchto případech je třeba, aby ochrannou ruku nad charakterem zástavby pozvedla obec a stavební úřad. Je především úkolem místních samospráv, aby dovedly chránit architektonický obraz svého města či vesnice, a to jak prostřednictvím kvalitních územních plánů, tak spoluprací se stavebním úřadem a vlastníky těch staveb, které sice nejsou kulturními památkami, přesto svou hodnotou kultivují a dotvářejí charakter lidského sídla.

1 Stavební úřady posuzují změny vzhledu staveb jednotně. Jejich praxi sjednocuje Ministerstvo pro místní rozvoj

Stavební úpravy patří mezi tzv. změny dokončené stavby⁵. Změní-li stavba v jejich důsledku svůj vzhled, vyžadují ke svému provedení stavební povolení⁶. Toto pravidlo je uvedeno ve stavebním zákoně, který je právním předpisem s celorepublikovou působností. Tomu musí odpovídat i způsob, jakým stavební úřady uvedené pravidlo aplikují.

Stavební úřady mají posuzovat změnu vzhledu stavby podle jednotných kritérií tak, aby ve správní praxi nedocházelo k neodůvodněným rozdílům, a aby mezi jednotlivými stavebními úřady nedocházelo k zásadním odchýlkám. Je úkolem Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního orgánu státní správy ve věcech stavebního řádu, aby správní praxi při posuzování otázky změny vzhledu stavby sjednotilo.⁷ Na správnost postupu stavebních úřadů dohlíží nadřízené krajské úřady.

2 Stavební úřady pracují s neurčitým právním pojmem „změna vzhledu stavby“

Změna vzhledu stavby představuje tzv. neurčitý právní pojem, tedy jev, který nelze zcela přesně definovat a jehož obsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytvořil stavebním úřadům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace v jejich správním obvodu pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv.

Stavební úřady shromáždí podklady, z nichž bude rozsah plánovaných či provedených stavebních úprav

zjistitelný. Tyto podklady vyhodnotí každý jednotlivě a všechny v jejich vzájemné souvislosti⁸ tak, aby došly k závěru, zda stavební úpravy vzhledu stavby mění a stavební povolení proto vyžadují, či nikoliv. Ve svých písemnostech stavební úřady svůj závěr přezkoumatelným způsobem odůvodní – uvedou shromážděné **podklady, skutková zjištění**, která z podkladů vyplynula, **úvahy**, kterými byly při hodnocení důkazů vedeny, a výsledné **hodnocení**. Závěr o změně či zachování původního vzhledu stavby nesmí být se shromážděnými podklady v logickém rozporu a nesmí se nedůvodně odchylovat od ustálené praxe stavebních úřadů.

3 Stavební úřady hodnotí případy objektivně a vychází z výkladů ministerstva a soudní judikatury

Posouzení vzhledu stavby a jeho změny by se nemělo odvíjet od subjektivního hodnocení pozorovatele. Stavební úřady by se měly pokusit hodnotit změnu vzhledu stavby objektivně, na základě všeobecně přijímaných kritérií. K předvídatelnosti svých závěrů přispívají tím, že sledují, jakým způsobem vykládají změnu vzhledu stavby správní soudy a Ministerstvo pro místní rozvoj.

Vzhled stavby je dán objektivně zjistitelnými charakteristikami jeho vnějších viditelných částí, kterými jsou tvar a rozměry domu, tvar a rozměry stavebních otvorů (včetně jejich výplní) v obvodových a střešních konstrukcích, tvar a rozměry předsazených částí stavby. Vzhled stavby určuje zejména její výška, objem, celková prostorová orientace v území, stavebně technické provedení fasády, její barevnost, tvar střechy, umístění a členění okenních a dveřních výplní. Při úvaze o vzhledu nelze opomenout ani zasazení stavby do území (centrum města, okraj města), specifický

⁵ § 2 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁶ § 103 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 108 a násl. stavebního zákona.

⁷ § 14 odst. 1 a 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.

⁸ § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

charakter okolní zástavby (jednotné řešení střech či dveřních a okenních otvorů v části obce) a povahu stavby (dominantní několikapatrová budova, malá rekreační chata).

Úpravami, jimiž se mění vzhled stavby, jsou takové úpravy vnějších viditelných částí, jejichž provedení se projeví zrakově běžně rozlišitelnou (podstatnou) změnou byť jen jedné z uvedených charakteristik.⁹ Ke změně vzhledu proto dochází, je-li stavba zateplena a současně jsou odstraněny zdobné prvky fasády spolu s novou barvou vnějšího pláště stavby. U bytových domů se může vzhled změnit, jsou-li stávající balkóny upraveny na lodžie nebo jsou-li stávající lodžie zaskleny.

4 Stavební úřady posoudí stavební úpravy komplexně podle jejich skutečného rozsahu, nikoliv jen podle vyjádření investora či projektanta stavby

Při posouzení, zda stavební úpravy mění vzhled stavby, nemohou stavební úřady pouze odkázat na stanovisko investora či projektanta stavebních úprav. Ačkoliv projektant musí být ke své činnosti oprávněn podle zvláštního zákona¹⁰ a musí tak být dostatečně odborně způsobilý mj. i k posuzování vzhledu stavby a jeho změn, **za závěr, zda stavební úpravy vyžadovaly stavební povolení, jsou zodpovědné pouze stavební úřady.** Musí si tak učinit vlastní úvahu, zda stavebními úpravami ke změně vzhledu stavby došlo, či nikoliv.

Stavební úřady vychází při svém hodnocení z projektové dokumentace stavby, znalosti prostředí, z výsledku kontrolní prohlídky, v případě dokončených stavebních úprav i z porovnání původní a nové podoby stavby. V pochybnostech mohou využít institutu expertní součinnosti a vyžádat si stanovisko autorizovaného inspektora, znalce či odborného pracoviště (viz bod 8.).

5 Stavební úpravy nesmí narušit urbanistické a architektonické hodnoty stávající zástavby

Stavební úpravy nevyžadují posouzení v územním řízení. Jsou-li však spojeny se změnou vzhledu stavby, musí být projednány v řízení stavebním, v jehož průběhu stavební úřady zhodnotí, zda jsou v projektové dokumentaci v odpovídající míře řešeny obecné

požadavky na výstavbu [§ 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Součástí obecných požadavků na výstavbu je i soulad stavebních úprav s urbanistickými a architektonickými hodnotami okolní zástavby, které nesmí být provedením stavebních úprav narušeny.¹¹ Zdrojem informací o urbanistických hodnotách jsou územně analytické podklady a v nich obsažený **výkres hodnot území.** Stavební úřady posuzují navržené stavební úpravy také s ohledem na architektonický ráz staveb v jejich okolí, tj. s ohledem na to, zda je tento ráz jednotný a charakteristický určitým typem zástavby.

Pokud by stavební úpravy urbanistické a architektonické hodnoty stávající zástavby narušily, stavební úřad žádost o vydání stavebního povolení zamítne. V odůvodnění zamítavého rozhodnutí vysvětlí, jaká zástavba se v dané lokalitě nachází (typ staveb, celkový objem/hmota okolních staveb, jejich výška, podlažnost, tvar zastřešení), v kontextu s tím se s návrhem vypořádá a poukáže zejména na to, v čem konkrétně navrhované stavební úpravy charakter okolní zástavby nerespektují.

6 Stavební úřady postupují ve stavebním řízení v součinnosti s ostatními orgány státní správy

V závislosti na prostředí, v němž se stavba nachází, může projednání stavebních úprav vyžadovat součinnost silničního správního úřadu nebo Policie ČR (změna vzhledu může ohrozit bezpečnost provozu na pozemní komunikaci), orgánu územního plánování (změna vzhledu není navržena v souladu s územním plánem, který vyžaduje např. zachování určitého tvaru střech a oken) a dalších orgánů státní správy. V takovém případě vychází stavební úřady z jejich závazných stanovisek. Berou však v úvahu i jejich nezávazná sdělení, která se problémů spojených se stavebními úpravami týkají.

Stavební úřady posuzují, zda je závazné stanovisko vydáno v souladu s právními předpisy a obsahuje dostatečné odůvodnění závěrů či podmínek, které dotčený orgán v závazném stanovisku uvedl. Není-li tomu tak, nemůže závazné stanovisko poskytovat dostatečnou oporu pro vypořádání námitek účastníků řízení. Jestliže se některé námítky týkají odborné stránky věci nebo samotného závazného stanoviska a závazné stanovisko neposkytuje dostatečný podklad pro jejich vypořádání, požádá stavební úřad příslušný dotčený orgán státní správy, aby námítky řádně vypořádal.

⁹ Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 12. 11. 2003, č. j. K-355/03, a stanovisko veřejné ochránčyně práv ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. 2985/2015/VOP.

¹⁰ Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

¹¹ § 23 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

7 Stavební úřady posoudí námitky imisí, které bude stavba po dokončení stavebních úprav vyvolávat

Stavební úpravy měnící vzhled stavby mohou být zdrojem imisí, které budou okolí obtěžovat či dokonce ohrožovat. Nově přidaná okna, terasa či zimní zahrada mohou vyvolávat imisi „pohledem“ (vlastník stavby získává rozhled do míst, kam dříve neviděl), stavební materiál použitý na úpravu střechy může obtěžovat své okolí odleskem, osazení zrcadlové či lesklé plochy a neonů pak může ohrozit bezpečnost provozu na pozemní komunikaci. Námitky budoucích imisí, které účastníci řízení uplatní, posoudí stavební úřad jako námitky občanskoprávní povahy, učiní si o nich úsudek a rozhodne ve věci (§ 114 odst. 3 stavebního zákona).

8 Stavební úřady v případě pochybností přizvou k posouzení stavebních úprav odborníka

Hodnotí-li stavební úřady, zda stavební úpravy změní či změny vzhled stavby a vyžadují proto projednání v některém z řízení podle stavebního zákona, mohou si vyžádat součinnost autorizovaného inspektora, znalce či specializovaného odborného pracoviště¹². Tuto možnost mají i v průběhu stavebního řízení či řízení o dodatečném povolení stavby, kdy mohou k posouzení stavebních úprav přizvat autorizovaného inspektora¹³.

¹² § 174 stavebního zákona.

¹³ § 113 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁴ § 129 odst. 1 písm. b) a § 178 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

9 Stavební úřady prošetří podnět, informující o provedení nepovolených stavebních úprav

Pokud třetí osoba upozorní stavební úřad na nepovolené provádění či provedení stavebních úprav, spojených se změnou vzhledu stavby, pracovníci stavebního úřadu stavbu osobně ohledají. Ověří zejména, zda byly stavební úpravy skutečně provedeny, a porovnájí původní vzhled stavby se vzhledem současným. K posouzení podnětu mohou stavební úřady využít institutu expertní součinnosti (viz bod 8.). Dojdou-li k závěru, že stavební úpravy byly provedeny bez stavebního povolení, postupují dále v souladu se stavebním zákonem¹⁴.

Stavební úřady v souladu s § 42 správního řádu sdělí odesílateli podnětu, zda stavební úpravy vzhled stavby změny, či nikoliv, a zda zahájí řízení o odstranění stavby či řízení o přestupku. Uvedl-li odesílatel v podnětu argumenty, proč byl vzhled stavby změněn, stavební úřady se s nimi ve své odpovědi vypořádají.

10 Stavební úřady svůj postup řádně evidují ve spisu

Svůj postup před zahájením i po zahájení správního řízení evidují stavební úřady v listinné podobě v souladu s pravidly § 17 správního řádu.



ombudsman
veřejný ochránce práv

Veřejný ochránce práv | Údolní 39, 602 Brno
informační linka: +420 542 542 888
telefon (ústředna): +420 542 542 111
e-mail: podatelna@ochrance.cz
www.ochrance.cz
www.twitter.com/ochranceprav
www.facebook.com/verejnyochranceprav