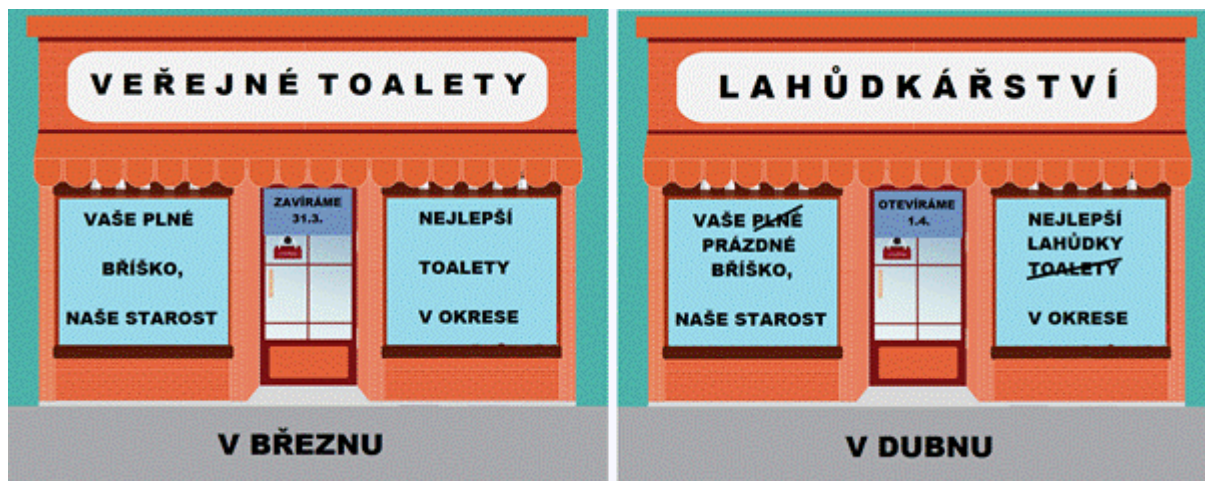


DÍL 3 - ZMĚNA V UŽÍVÁNÍ STAVBY (k článku ve Zpravodaji 7-8/2018)

Změna v užívání stavby

červenec 2018



Stavební zákon jakož i mnohé jiné zákony je třeba vnímat komplexně, neboť je to kodexový předpis (takové zákony mají ve svém názvu obvykle slovo „řád“, jako např. správní řád, trestní řád apod. Řeší obvykle širokou oblast vztahů a problémů. Takovým zákonem je například občanský zákoník). Je zásadní chybou se v takovém zákoně orientovat podle jednotlivého ustanovení, kterému laik často přikládá univerzálnost a úplnost řešení problému v daném § popsaném. Laici tak velice často z nadpisu § 103 stavebního zákona: „*Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení*“ chybně dovozují, že stavby v tomto § nevyžadují vůbec žádné „povolení či souhlas“ stavebního úřadu. Každá stavba však vyžaduje nejprve umístění (územní rozhodnutí, územní souhlas) a pouze některé vyžadují následně ohlášení či stavební povolení. Vycházet pouze z § 103 vede v praxi k porušení stavebního zákona a sankcím.

Vzhledem k relativně velkému rozsahu dalšího textu **znova připomínáme, že v tomto komunikačním prostoru stojíme všichni na břehu oceánu otázek a odpovědí stavebního práva a tady jsme schopni jen naznačit „kudy vítr fouká“, ale lodivoda z nikoho neuděláme, zvláště když sami jsme spíš plavčíci.**

Co tedy k užívání stavby říká stavební zákon?

Začneme veřejnými zájmy, definovanými pro použití stavebního zákona v § 132 odst. 3, kde je uvedeno, že: „*veřejným zájmem se rozumí požadavek:*

- a) *stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu,*
- b) *stavba byla užívána jen k povolenému účelu,*
- c) *stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty,*

d) se **při** výstavbě a **užívání stavby a stavebního pozemku** předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům, nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo,
e) byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek **bezbariérového užívání stavby**.“

Pak se vrátíme k definicím obsaženým v § 2 stavebního zákona, kde je v *odstavci 4* uvedeno, že: „**Pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavba, rozumí se tím podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby.**“

Dále je v *odstavcích 8 a 9* uvedeno:

(8) **Souborem staveb se rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.**

(9) **Stavbou hlavní souboru staveb se rozumí stavba, která určuje účel výstavby souboru staveb. Vedlejší stavbou v souboru staveb se rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.**

Při umístování nové stavby (či přístavby a nástavby stávající stavby) do území se podle § 79 *odst. 1* vymezí: „**Rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby...**“

I „pouhý“ územní souhlas podle § 96 stavebního zákona pro jednoduché a malé stavby či zařízení musí podle § 15a vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, jednoznačně určit druh a **účel záměru** (stavby).

Ze všech těchto ustanovení je na první pohled zřejmé, že účelu (způsobu) užívání je ve stavebním zákonu věnována velká pozornost. Zájem na důsledné kontrole užívání stavby je pak zakotven v obecné povinnosti v § 126 stavebního zákona:

§ 126

(1) **Stavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Nevyžaduje-li stavba kolaudaci podle § 119 odst. 1, lze ji užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby.**

(2) **Změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby 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, nebo změna doby trvání dočasné stavby nebo změna dočasné stavby na stavbu trvalou, je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu. Ustanovení § 81 není dotčeno.**

Odstavec 2 tak popisuje několik druhů změn v užívání, které vyžadují dohled a svolení stavebního úřadu:

1. Změna v účelu užívání stavby
2. Změna v provozním zařízení stavby
3. Změna ve způsobu výroby nebo jejím podstatném rozšíření
4. Změna v činnosti
5. Změna doby trvání stavby (je otázkou existence dočasné stavby v čase a nejedná se fakticky o způsob užívání).

A zde je již prostor k různým výkladům k opticky „jasným“ informacím. Podle dikce ustanovení *odstavce 2* je možné dovodit, že změna 1, 2, 3 a 5 vyžaduje předchozí souhlas

stavebního úřadu vždy... tedy i při sebenepatrnější změně? Logické je to jen u změny 5, kde se zjevně jedná o přesný, jednoznačně určitelný časový údaj.

Naopak u změny 4, změně v činnosti, jsou zákonem definovány výběrové podmínky, tedy jen v případě **množiny** takových **změn, jejichž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí.**

Kdy a kdo má posuzovat, zda účinky změny v činnosti **by ještě nemohly ohrozit** označené zájmy a je možné nové činnosti provádět bez oznámení stavebnímu úřadu bez rizika sankce a kdy už účinky změny činnosti **mohou zájmy ohrozit** a provádění takových činností bez předchozího souhlasu stavebního úřadu je pod sankcí?

Tady je vhodné se vrátit k definovaným veřejným zájmům v § 132. Podobnost výčtu zájmů uvedených v *písmenu c)* (označeno výše červeným písmem) a výběrových podmínek v § 126 není náhodná. Jenom trochou zamyšlení můžeme dojít k závěru, že jak v případě § 132 tak § 126, je klíčový zájem veřejného práva v oblasti stavebního zákona vyjádřen srozumitelně právě v těchto dvou dílčích ustanoveních. Konkrétně u budov lze generalizovat názor, že ostatní ustanovení § 132 a 126 jsou vlastně variací či podmnožinou skutečností vyjádřených v *písm. c)* § 132 a změny 4 v § 126 (např. výroba je bezpochyby činnost).

Dále je vhodné doplnit právnickou hantýrku k slově „by mohly“. Vyjádřeno slovy soudců to znamená, že pouhá potence dané skutečnosti způsobit ohrožení označené zájmy je důvodem povinnosti oznámit změnu stavebnímu úřadu. Zde se však nabízí otázka, zda se na tento výklad nevztahuje formální rozlišení zákonných pojmů „ohrozit“ a „omezit“ (které všichni řidiči znají z pravidel silničního provozu, tedy například jinde ve stavebním zákoně slovní obrat „negativně ovlivnit“) a současně nutnost posouzení míry intenzity těchto vlivů, čemuž svědčí jeden z posledních rozsudků Krajského soudu v Liberci ve věci sankce za porušení povinnosti podle § 126 stavebního zákona.

Co s tímto poznáním?

Je vcelku logické, že uvedené zájmy se neřeší jen u stávajících staveb, ale jsou zcela určitě okruhem problémů, které musí vyřešit každý projektant u nové stavby, kde pak stavební úřad ověřuje jejich vyřešení v dokumentaci dokládané pro povolení stavby a u některých pak ověřuje i jejich skutečné provedení v rámci kolaudace stavby. Tudíž problematiku změny užívání stávající stavby jistě odborně posoudí stejní odborníci a dotčené orgány státní správy, jako u nově navrhované stavby. Osoby dotčené změnou užíváním stavby budou pravděpodobně **téměř** stejné jako osoby, které by byly účastníky povolení řízení stavebního úřadu u nové stavby, která by byla pro nový způsob užívání od prvopočátku navrhována. Příprava na změnu užívání by tedy měla probíhat obdobně za účasti stejných odborníků a osob, jako u přípravy nové stavby. To ostatně logicky vyplývá i z odstavce 4 § 126 stavebního zákona:

*(4) Pokud je **změna v užívání stavby podmíněna změnou dokončené stavby, která vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení, stavební úřad projedná změnu dokončené stavby.** Podle charakteru změny dokončené stavby se postupuje podle § 78 až 96a a § 104 až 117. V ohlášení nebo v žádosti o stavební povolení nebo v oznámení podle § 117 se současně uvede navrhovaná změna v užívání. Po dokončení změny stavby se podle okolností postupuje podle § 122; v žádosti o kolaudační souhlas se současně uvede nový účel užívání.*

Toto ustanovení říká, že se v podstatě vede klasické povolení řízení o změně stavby (nástavba, přístavba, stavební úprava), v němž je absorbováno i posouzení vhodnosti upravené (svým způsobem nové) stavby k navrženému účelu užívání.

Z toho lze tedy logicky dovodit, že u stávající stavby, kde se nepředpokládají žádné stavební změny, se k **záměru nového užívání** vyjadřují tiž odborníci a dotčené orgány, které by posuzovaly **novou stavbu** (absurdní příklad – zbořím stávající rodinnou vilu a na stejném místě postavím úplně stejnou budovu se stejnou dispozicí a vybavením, jenom dřívější pokoje budou označeny jako kanceláře a budova nebude rodinným domem ale administrativní budovou). Pro

rodinné domy jsou totiž jiné předpisy, technické požadavky a normy než pro administrativní budovu a je i odlišný okruh dotčených orgánů. Pro úplné dokreslení příklad nové výstavby. Záměr výstavby dvou **technicky i prostorově identických budov** na též pozemku, **ale jedna bude rodinný dům a druhá administrativní budova** (nebo ordinace lékaře, veterináře, provozovna cestovní kanceláře, nehtového studia, masážního salonu...). K oběma stavbám bude stavebník dokládat různá závazná stanoviska dotčených orgánů.

V návaznosti na díl o vlastních staveb a dokladech stavby je zde další dobrý důvod mít co nejúplnější dokumentaci a doklady ke stavbě, protože jen s takovými podklady lze nejjednodušeji (a tedy nejlevněji) posoudit rozdíl mezi stávajícím a zamýšleným užíváním a z toho vyplývající technické a zejména nepříjemné právní důsledky stavebního zákona:

*§ 134 odst. 5 - Pokud není stavba užívána k povolenému účelu nebo stanoveným způsobem anebo je užívána bez povolení, vyzve stavební úřad vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončil. Současně jej poučí o postupu podle § 126 a 127. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým **užívání stavby zakáže**. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.*

*§171 odst. 3 - V případě zjištění nedostatků orgán ... se zřetelem na jejich charakter a následky či možné následky, vyzve ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uloží povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě; **v rozhodnutí může do doby zjednání nápravy pozastavit nebo omezit výkon činnosti**, při níž dochází k porušování právní povinnosti.*

*§178 odst.1 - Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že **e)** v rozporu s § 119 odst. 1 užívá stavbu, kterou lze užívat pouze na základě kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí, bez zajištění zkoušek nebo měření a jejich vyhodnocení, nebo takové užívání umožní jiné osobě, (pokuta až 200 tis. Kč)*

***f)** v rozporu s § 119 odst. 1 užívá stavbu bez kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí, nebo takové užívání umožní jiné osobě, (pokuta až 1 milion Kč)*

***g)** v rozporu s § 126 odst. 1 užívá stavbu v rozporu s účelem vymezeným v kolaudačním rozhodnutí, v kolaudačním souhlasu nebo v oznámení o užívání stavby, nebo s účelem vymezeným v povolení stavby, nevyžaduje-li stavba kolaudaci, nebo takové užívání umožní jiné osobě, (pokuta až 500 tis. Kč)*

***h)** užívá stavbu nebo terénní úpravy uvedené v § 104 odst. 1 písm. e) až i) provedené bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu, nebo takové užívání umožní jiné osobě, (pokuta až 200 tis. Kč)*

***i)** užívá stavbu v rozporu se souhlasem stavebního úřadu podle § 127 odst. 2 nebo povolením podle § 127 odst. 4, nebo takové užívání umožní jiné osobě, (pokuta až 500 tis. Kč)*

***j)** užívá stavbu v rozporu s povolením k předčasnému užívání stavby podle § 123, nebo takové užívání umožní jiné osobě (pokuta až 500 tis. Kč)*

PRAKTICKÉ INFORMACE A POSTŘEHY NA ZÁVĚR:

- Při uvažované změně užívání je třeba co nejpřesněji formulovat novou formu užívání (činnosti, technologie apod.) a vyhodnotit, zda nové užívání nebude podmíněno nějakou stavební úpravou (protipožární dveře, příčky, ventilace, nové otvory, nové prostory změny instalací atd. atd.), či nikoliv, a to ve vztahu k řádně ověřenému stávajícímu stavu stavby (to, že vám i zvláštním předpisům vyhovuje načerno postavená přístavba budovy, není dobrým základem řádného užívání).

- Podmínky nového užívání stavby konzultovat s odborníky jak ve vašem oboru činnosti a souvisejících technologií a zařízení, tak následně s projektantem ve věci zbytnosti či nezbytnosti provedení stavebních úprav a případně určení okruhu zákonů, předpisů či norem, které se vztahují na stavby se zamýšleným způsobem užívání a kvantifikace vlivu nového užívání stavby na okolí.
- **Vzhledem k velké neurčitosti „určitého“ stavebního zákona doporučujeme konzultovat záměr změny užívání na příslušném stavebním úřadu včetně případného ověření legálnosti stávajícího stavu stavby, pokud vlastník neplní řádně své povinnosti a nemá v pořádku povinné doklady.**
- Přestože může být zrádné spoléhat se na obyčejnou lidskou morálku, spravedlnost, slušnost, zodpovědnost a zdravý rozum při výkladu a uplatňování zákonů, není dobré tyto atributy ignorovat, ale ani zneužívat. Jejich pozitivní použití lze nazvat jednáním ve smyslu zákona, jako pravidla usnadňujícího soužití členů společnosti. Naopak jejich negativní využití lze nazvat účelovým jednáním podle litery zákona, obvykle za účelem získání až nemravné výhody jednotlivce či malé skupiny na úkor společnosti, tedy v rozporu s racionálním smyslem obecně prospěšného pravidla. Pokud tedy budete mít v každém okamžiku svého konání na zřeteli a pozitivně respektovat výše uvedené veřejné zájmy v § 132 odst. 3 písm. c), můžete se sice nechtíc formálně dostat i do rozporu s literou zákona, avšak následky případné nezákonnosti nemohou být nikdy fatální ani zásadní.
- Ve smyslu racionálního přístupu je vhodné si uvědomit, že z povahy „čisté změny užívání stavby“, tedy **bez jakýchkoli potřebných zásahů do stavby**, je zřejmé, že naposledy udělený formální souhlas stavebního úřadu se změnou účelu či způsobu užívání neznamená, že stavbu mohou užívat jen naposledy schváleným způsobem, ale můžou kdykoli stavbu užívat k jakémukoli již schválenému účelu. Podle uvedeného příkladu rodinného domu je tedy jen na uživateli, který ze schválených způsobů užívání zvolí, zda bude stavbu užívat jako kancelářský objekt či jako rodinný dům. Schválení „čisté změny užívání“ je pouze formálně deklarováno, že stavba je bezpečná i pro další způsob využití.
- S výše uvedeným případem souvisí i další logický důsledek. Pokud **ke změně užívání potřebujete nepodstatné stavební úpravy** (pozor, konkrétně to jsou jen ty uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona), máte dvě varianty řešení.
 - a. **Provedete tyto úpravy, zakreslíte je do dokumentace skutečného provedení stavby a s touto dokumentací pak žádáte o povolení „čisté změny“ užívání.** Tato varianta vyžaduje řádnou odbornou přípravu a provedení úprav kdy jednoznačně provedením nových úprav nesmí dojít ke zmaření podmínek původně schváleného způsobu užívání. Zmařením by totiž došlo k porušení závazné podmínky § 103 a tudíž by se jednalo o NEpovolenou stavební úpravu („černou stavbu“). Dále je tu riziko, že provedené úpravy budou dotčenými orgány vyhodnoceny jako nedostačující a bude nutno postupovat cestou ohlašovaných stavebních úprav, nebo hůře stavební úřad vyhodnotí provedené změny jako černou stavbu a bude vedeno řízení o jejich odstranění se všemi důsledky.
 - b. **Necháte zpracovat dokumentaci úprav, stavební úpravy ohlásíte stavebnímu úřadu podle § 104 a následujících stavebního zákona.**
V této variantě se vůbec neřeší, zda stavební úpravy zmaří či nezmaří dosavadní způsob užívání. Je povinné se obrátit na odborně zdatné osoby a stavební úřad a je pro uživatele „bezpečná“. Zde je pouze riziko zbytečné „alibistické“ činnosti zpracovatele dokumentace (v daném případě se nejedná o projektovou dokumentaci povinně zpracovávanou autorizovaným projektantem a v rozsahu daném vyhláškou č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb). Příkladem může být i opravdu marginální stavební úprava, u které se „nebourá, nepráší, cihla nepoloží a nemaltuje se“. Takovou úpravou stavby je například prostá výměna dveřního křídla vnitřních dveří v budově, která je z požárního hlediska vyžadována (nově užívaný vnitřní prostor je podle požárních norem samostatným

požárním úsekem a **musí být oddělen protipožárními dveřmi** – staré ocelové zárubně obvykle vyhoví i tomuto požadavku). Zde by asi odborník měl uživatele nasměrovat na variantu a). Měl...