



Zpráva o šetření ve věci obtěžování hlukem v sousedním bytě po provedené rekonstrukci podlah

Paní A., bytem xxx (stěžovatelka), se na mě obrátila se stížností na nečinnost odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu Ostrava-Poruba (stavební úřad) a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (krajský úřad) ve věci obtěžování hlukem ze sousedního bytu v souvislosti s nesprávně provedenou rekonstrukcí podlahy.

A. Shrnutí závěrů

Zjistil jsem, že

- (1) **stavební úřad nebyl nečinný**, neboť bezodkladně po přijetí podnětu stěžovatelky vyzval vlastníka stavby¹ (vlastník) k účasti na kontrolní prohlídce stavby za účelem ověření stavu věci na místě. Stavební úřad však **pochybil** tím, že v rozporu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu²) **dostatečně nezjistil skutkový stav**, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když při prohlídce vyšel pouze ze sdělení zástupce vlastníka, aniž jeho tvrzení dostatečně ověřil. **Závěr** stavebního úřadu, **že provedené stavební práce v bytě byly pouze udržovacími** pracemi ve „volném režimu“, je proto **nepřezkoumatelný** (viz část C.1);
- (2) **krajský úřad se dopustil pochybení** tím, že podnět stěžovatelky, v němž žádala o **přezkum sdělení stavebního úřadu**, **nepostoupil** k vyřízení věcně příslušnému orgánu, tedy stavebnímu úřadu, a pouze jej bez dalšího **založil** do spisu; stejně nesprávně postupoval při vyřízení stěžovatelčina doplnění k původnímu podání (viz část C.2)

B. Skutková zjištění

B.1 Postup stavebního úřadu ve věci rekonstrukce podlah bytu

Stěžovatelka bydlí v nájemním bytě č. B v bytovém domě na výše uvedené adrese. Jde o panelový dům z 60. let minulého století.

Dle stěžovatelky v sousedním bytě č. C (byt o patro výše) přibližně v roce 2017 vlastník provedl částečnou rekonstrukci bytu, spočívající mj. ve **výměně podlahových krytin**. Přibližně od doby rekonstrukce dochází dle stěžovatelky k přenosu zvýšeného hluku a vibrací přes stropní konstrukci.

Situaci se pokoušela řešit jak s nájemníky bytu č. C, tak opakovaně s vlastníkem, ale neúspěšně.

Dne 24. 2. 2021 se proto obrátila na stavební úřad. V podnětu poukazovala na nedodržení požadavků na zvukovou izolaci dle vyhlášky č. 268/2009, o technických požadavcích

1 D., s. r. o., IČO XXXXXXXXX, yyy.

2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.



na stavby (vyhláška). Konkrétně poukazovala na to, že provedenou rekonstrukcí došlo ke zhoršení zvukové izolace stropu a podlah.

Den po obdržení podnětu stěžovatelky vyzval stavební úřad vlastníka stavby k účasti na kontrolní prohlídce bytu č. C (prohlídka). Prohlídka – vzhledem k tehdy platným krizovým opatřením vlády ČR – proběhla až dne 8. 6. 2021.

Stavební úřad na prohlídce zaprotokoloval vyjádření zástupce vlastníka přítomného na prohlídce, který k provedené rekonstrukci uvedl, že vlastník nezasahoval do konstrukčních panelů, do dlažby ani do dělicích příček. Vyměnil pouze veškeré dveře, obklad v koupelně a zařizovací předměty. Pokud jde o podlahy, povrchy všech původních podlah z **PVC vyměnil za laminátové** plovoucí podlahy. Pod laminátovou podlahu položil zvukovou izolaci³.

V průběhu šetření mi stěžovatelka sdělila, že dle jejích informací se v části bytu č. C (stejně jako i v dalších bytech v předmětném domě) původně nacházely i **parketové podlahy**, a to v obývacím pokoji a v ložnici. Zda tuto informaci sdělila i stavebnímu úřadu, mi není známo.

Stavební úřad e-mailem ze dne 2. 7. 2021 stěžovatelku vyrozuměl, že v bytě č. C provedl prohlídku se závěrem, že v bytě nebyly provedeny úpravy, které by vyžadovaly povolení stavebního úřadu. Stavební úřad uvedl, že není kompetentní k řešení této záležitosti a odkázal na soukromoprávní řešení věci s vlastníkem stavby. V závěru e-mailu uvedl, že v případě dalších dotazů se stěžovatelka může obrátit na příslušnou oprávněnou úřední osobu stavebního úřadu. Stěžovatelka této možnosti nevyužila.

Obrátila se nicméně na Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě (Zdravotní ústav) se žádostí o radu, jak má postupovat. Zdravotní ústav jí sdělil, že sice údajně je schopen provést měření vzduchové a kročejové neprůzvučnosti stropů (podlah), ale k tomuto měření je třeba i součinnosti uživatelů (nájemníků) sousedního bytu.

Protože stěžovatelka s vyřízením věci ze strany stavebního úřadu nesouhlasila, obrátila se e-mailem ze dne 21. 10. 2021 na krajský úřad.

B.2 Nečinnost krajského úřadu

Stěžovatelka se obrátila na **krajský úřad e-mailem** ze dne 21. 10. 2021 s **dotazem na správnost postupu stavebního úřadu** ve věci dozoru nad dodržováním vyhlášky, a to v domnění, že jde o nadřízený úřad. Ve svém podání mj. uvedla, že výše popsány stavebními úpravami došlo ke **stavební závadě**, která zásadním způsobem porušuje její práva na nerušený nájem bytu. Uvedla dále, že jedině stavební úřad má možnost stav stavby prověřit (objektivizovat měřením vzduchové a kročejové neprůzvučnosti stavebních konstrukcí) a případně zjednat nápravu, pokud nejsou dodrženy požadavky na zajištění vyhovující zvukové izolace stropů spolu s podlahami dle vyhlášky. Závěrem **požádala mj. o vyjádření**, zda stavební úřad postupoval v souladu s právními předpisy, případně o sdělení, který orgán státní správy je kompetentní její věc řešit.

3 MIRELON tloušťky 3 mm (podložka z pěnového polyetylénu pod laminátové a dřevěné podlahy a pod koberce).



Od krajského úřadu obdržela pouze automatizované potvrzení o přijetí jejího podnětu elektronickou podatelnou s tím, že její podání bylo přijato pod číslem jednacím (MSK 131435/2021) a že bylo předáno ke zpracování příslušnému odvětvovému odboru. V potvrzení podatelny se mj. uvádí, že podání stěžovatelky **není opatřeno uznávaným elektronickým podpisem** a že jedná-li se o kvalifikované **podání podle § 37 správního řádu**, musí své podání doplnit o náležitosti vyžadované výše uvedeným ustanovením.

Žádnou **věcnou odpověď** na svůj dotaz a žádost o vyjádření stěžovatelka od krajského úřadu **neobdržela**. Nestalo se tak ani po doplnění jejího původního podání, které zaslala krajskému úřadu opět prostým e-mailem (bez zaručeného [uznávaného] elektronického podpisu) dne 22. 11. 2021⁴, v němž stěžovatelka krajský úřad informuje o tom, že vlastník stavby jí pro případ obtěžování vyšší hlučností doporučil nechat si provést stavební úpravy na vlastní náklady.

C. Právní hodnocení

C.1 Postup stavebního úřadu ve věci rekonstrukce podlah bytu

C.1.1 Právní východiska

Stavební úřad musí postupovat v souladu se **zásadou ochrany veřejného zájmu** (§ 2 odst. 4 správního řádu⁵) a v souladu se **zásadou materiální pravdy** (§ 3 správního řádu), podle které musí být zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásad legality (zákonnosti), nestranného přístupu a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů.

Velmi častým problémem vzniklým při rekonstrukcích bytů v bytových domech je nevhodně zvolená podlahová krytina, provedená bez příslušné (resp. dostatečné) zvukové izolace. Je proto důležité, aby činnost správních orgánů na úseku veřejného stavebního práva byla vždy a do detailu podrobena zkoumání toho, zda se správní orgány pokusily o zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností a zda využily veškeré právní prostředky a instituty, které jim právní řád poskytuje. Tato role náleží nejen prvostupňovým, ale také jim nadřazeným správním orgánům.

Dle § 103 odst. 1 písm. c) a d) stavebního zákona⁶ platí, že stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu **nevyžadují** mj. *„udržovací práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, požární bezpečnost, stabilitu, vzhled stavby, životní prostředí nebo bezpečnost při užívání a nejde o udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou“*. Nevyžadují je ani *„stavební úpravy, pokud se jimi (mj.) nezasahuje do nosných konstrukcí“*.

4 Zaevidováno s číslem jednacím MSK 144434/2021.

5 Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

6 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).



Ve spojení s ustanovením § 79 odst. 5 stavebního zákona jsou uvedené stavební úpravy a udržovací práce zcela osvobozeny od povolovacích režimů stavebního zákona.

Stavební úřad musí vždy nejprve vyhodnotit, zda se v případě zásahu do stropní konstrukce (včetně nášlapné vrstvy – podlahové krytiny) jedná o stavební úpravu či údržbu v tzv. volném režimu či nikoliv, a tuto úvahu postavit na **řádně zjištěném skutkovém stavu** a přezkoumatelným způsobem ji vyargumentovat.

I pokud stavební úřad dospěje k závěru, že stavební práce jsou od povolovacích režimů osvobozeny (zdůrazňuji, že tak tomu zdaleka není vždy), takové zjištění nezbavuje stavebníka dalších povinností. Základní rámec povinností stavebníka stanoví § 152 stavebního zákona, který ukládá provádět práce zejména se zřetelem k ochraně zdraví osob, majetku a z hlediska šetrnosti k sousedství⁷. Dále jde o povinnosti stanovené § 10 odst. 1 písm. i) vyhlášky (požadavky na zdravé životní podmínky, životní prostředí v souvislosti se zvukově izolačními vlastnostmi stavby), § 14 odst. 3 vyhlášky (kročejová neprůzvučnost stropních konstrukcí s podlahami) a § 20 vyhlášky (požadavky na stropní konstrukce z hlediska zvukové izolace). Uvedené požadavky se dle úvodního ustanovení § 2 vyhlášky uplatní jak „u změn dokončených staveb“ (tj. u stavebních úprav), tak u „udržovacích prací, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevyklučují“.

Z hlediska akustiky se zvukově izolační vlastnosti podlah v současné době vyjadřují vzduchovou a kročejovou neprůzvučností (danou normalizovanou hladinou akustického tlaku kročejového zvuku).

Pokud by stavební úřad zjistil, že nešlo o pouhé udržovací práce, ale o stavební úpravu, která byla provedena v rozporu s technickými požadavky na stavby (zde například právě s požadavkem na dodržení normových hodnot kročejové neprůzvučnosti), musel by stavební úřad zahájit a vést řízení o nařízení odstranění stavebních úprav ve smyslu ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

C.1.2 Hodnocení věci

Stavební úřad ve sdělení k zahájenému šetření shrnul relevantní právní úpravu. Domnívám se, že tak učinil v zásadě komplexně, až na výše uvedená a pro věc zásadní ustanovení vyhlášky.

Pokud jde o provedení stavebních prací týkajících se podlah, stavební úřad zopakoval, že došlo k **výměně** podlahové krytiny z původního **PVC za laminátovou** plovoucí podlahu.

Stavební úřad dále uvedl, že „z běžně dostupných informací je všeobecně známo, že moderní způsob bydlení, tj. odstraňování koberců a PVC z podlah a jejich nahrazování laminátovými plovoucími podlahami, vede ke zhoršení kročejové izolace. [...] Zejména je kročejový zvuk výrazný, pokud se v takovém bytě nachází malé pobíhající dítě, případně [...] psi středních a velkých plemen. V tomto konkrétním případě víme, že v době provedené kontrolní prohlídky v bytě č. C bydlela rodina s malým dítětem předškolního věku.“

⁷ Ustanovení § 152 odst. 1 stavebního zákona.



Stavební úřad uzavřel, že jelikož provedené práce vyhodnotil jako **udržovací** práce, které nevyžadovaly povolení stavebního úřadu dle stavebního zákona, nepožadoval po vlastníkově certifikáty použitých materiálů ani měření kročejové neprůzvučnosti. Stěžovatelku proto s řešením jejího problému odkázal na vlastníka stavby. Stavební úřad má za to, že se jedná o sousedský spor – na jedné straně nájemce bytu v důchodovém věku a na druhé straně rodina s malým dítětem.

Postup stavebního úřadu hodnotím následovně.

Stavební úřad **nebyl nečinný**, když bezodkladně po přijetí podnětu stěžovatelky vyzval vlastníka k účasti na kontrolní prohlídce stavby za účelem ověření stavu věci na místě. Tuto prohlídku z objektivních důvodů provedl s prodlevou. K tomu nemám výhrad.

Beru zároveň v potaz, že stěžovatelka – seniorka – svůj byt obývá po celou denní a noční dobu, přičemž sousední byt v předmětné době užívala rodina s malým dítětem (a šlo tak z pohledu akustického komfortu o potenciálně problematickou „kombinaci“). Dle mých zjištění se rodina z bytu č. C ještě v průběhu šetření odstěhovala.

Zásadní výhradu mám k provedené prohlídce stavby, resp. bytu č. C. Zdůrazňuji, že kontrolní prohlídka je důležitým úkonem směřujícím ke zjištění skutkového stavu věci a k jeho zaznamenání.

Stavební úřad **vycházel pouze ze sdělení zástupce vlastníka** bytu (stavby), aniž by z protokolu o prohlídce nebo z jiných podkladů stavebního úřadu bylo zjevné, zda informace zástupce vlastníka odpovídají skutečnosti. Pokud stavební úřad vyšel pouze ze sdělení zástupce vlastníka, nemohu postup stavebního úřadu považovat za dostatečný pro spolehlivé zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Stavební úřad v bytě samém zjevně nijak **neověřil**, jaké podlahové krytiny a v jakých místnostech bytu č. C jsou položeny. Nezabýval se technologickým řešením podlah, zejména zda vzhledem k námitkám stěžovatelky je součástí podlahového souvrství uvedená zvuková izolace, zda je vzhledem k námitkám provedena dostatečná dilatace podlah od stěn apod. Od vlastníka si stavební úřad nevyžádal jakékoliv doklady o provedených stavebních pracích (doklady a certifikáty o použitých výrobcích a materiálech), popř. smluvní dokumentaci včetně položkového rozpočtu jednotlivých stavebních prací apod.

Výše uvedenou **prohlídku** tedy nemohu hodnotit jinak než jako ryze **formální**.

Vzhledem k absenci pro věc podstatných skutkových zjištění nelze zároveň ani nijak posoudit tvrzení stěžovatelky, že v části sousedního bytu se původně (před jeho rekonstrukcí) nacházely parketové podlahy. O nich se sdělení stavebního úřadu nijak nezmiňuje (uvádí se pouze výměna podlahové krytiny v částech bytu, kde se nacházelo PVC). Pokud vlastník vyměnil nášlapné vrstvy podlah i v části bytu, kde se původně nacházely parkety, mohla i tato výměna za laminátovou podlahu skutečně způsobit změnu (eventuálně i zhoršení) kročejové a vzduchové neprůzvučnosti mezi oběma byty.

Bez přesného zjištění rozsahu a způsobu provedených prací a dalších poznatků, které měly vzejít z prohlídky, je zároveň **nepřezkoumatelný** závěr stavebního úřadu, že stavební práce



v bytové jednotce č. C byly pouze udržovacími pracemi ve „volném režimu“, a to vzhledem k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu.

C.1.3 Závěr

Stavební úřad v počátku šetření podnětu stěžovatelky **nebyl nečinný**.

Při prohlídce bytu však vyšel pouze ze **sdělení zástupce vlastníka**. V rozporu se zásadou materiální pravdy tak **nezjistil dostatečně a spolehlivě skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti**. Za daného skutkového stavu je proto i **závěr** stavebního úřadu, že provedené stavební práce v bytě byly pouze **udržovacími pracemi** ve „volném režimu“, **nepřezkoumatelný**.

C.2 Nečinnost krajského úřadu

C.2.1 Právní východiska

Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost dotčeným osobám podle možností vycházet vstříc. Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 správního řádu). Princip efektivnosti jako jeden z principů dobré správy⁸ vyžaduje, aby úřad usiloval o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci. V této věci lze poukázat i na principy vstřícnosti a přesvědčivosti.

Podle § 37 odst. 1 správního řádu se **podání** posuzuje **podle svého skutečného obsahu** a bez ohledu na to, jak je označeno. V případě **podání e-mailem** se vyžaduje, aby takové podání bylo do 5 dnů potvrzeno (popřípadě doplněno) **uznávaným elektronickým podpisem** (§ 37 odst. 4 správního řádu).

Pro **podněty** ve smyslu § 42 správního řádu (včetně **podnětu k provedení přezkumného řízení** dle § 94 a násl. správního řádu) správní řád nestanovuje **žádné formální náležitosti**.

Podle § 12 správního řádu (postoupení pro nepřislušnost) dojde-li podání správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením **postoupí** příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí podatele.

Podle § 156 odst. 2 správního řádu sdělení stavebního úřadu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle § 156 odst. 1, zruší stavební úřad usnesením, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované sdělení vydáno, nestanoví-li zákon jiný postup. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení Hlavy IX části druhé **o přezkumném řízení**.

C.2.2 Hodnocení věci

Krajský úřad mi sdělil, že z obsahu podání stěžovatelky dovodil, že jelikož předmětnou záležitost řešila se stavebním úřadem, s jehož postupem při řešení svého podnětu

⁸ <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>



nesouhlasila, požádala krajský úřad o **přezkoumání** postupu stavebního úřadu, resp. formálně vzato k **přezkumu sdělení stavebního úřadu**.

K tomu krajský úřad uvedl, že sám není věcně příslušným **nadřízeným** správním orgánem. Tím je dle něj Magistrát města Ostravy (magistrát).

Dále uvedl, že první e-mail stěžovatelky vyhodnotil jako **podání dle § 37** správního řádu, které **nesplnilo formální náležitosti** takového podání, protože **nebylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem**. Jelikož podání nebylo ve stanovené lhůtě 5 dnů doplněno, krajský úřad podání pouze **založil** do spisu. Stejně naložil i s druhým e-mailem stěžovatelky, v němž stěžovatelka doplnila předchozí podání a který opět neobsahoval uznávaný elektronický podpis a nebyl následně ani potvrzen (popřípadě doplněn) zaručeným (uznávaným) elektronickým podpisem.

Souhlasím s úvahou krajského úřadu, že podání stěžovatelky bylo možné dle § 156 odst. 2 ve spojení s § 94 a násl. správního řádu hodnotit dle jeho obsahu jako **podnět k zahájení přezkumného řízení** původního sdělení stavebního úřadu ve věci provedené rekonstrukce a zhoršení zvukové izolace stropu a podlah.

Ztotožňuji se dále s krajským úřadem, že pokud stěžovatelka své podněty zaslala krajskému úřadu, obrátila se na instančně nepřísušný orgán. Na rozdíl od krajského úřadu se však domnívám, že správním orgánem příslušným k provedení přezkumného řízení je dle § 156 odst. 2 správního řádu **stavební úřad** a nikoli magistrát).

Zároveň musím zdůraznit, že správní řád nestanoví povinné formální ani obsahové náležitosti podnětu k **zahájení přezkumného řízení**. Na rozdíl od krajského úřadu se tak domnívám, že proto nebylo **nutné, aby podnět k zahájení přezkumného řízení ve formě e-mailové zprávy byl podepsán uznávaným elektronickým podpisem. Pokud tedy krajský úřad podnět stěžovatelky bez dalšího založil, postupoval nesprávně.**

V souladu s ustanovením § 12 správního řádu a s výše uvedenými základními zásadami činnosti správních orgánů měl krajský úřad zároveň podnět stěžovatelky bezodkladně **postoupit** k vyřízení věcně a místně příslušnému orgánu (stavebnímu úřadu), což však neučinil. Namísto toho krajský úřad podnět stěžovatelky bez dalšího založil. Tímto postupem krajský úřad, dle mého názoru, nenaplnil legitimní očekávání stěžovatelky, že se jejím podnětem k posouzení zákonnosti postupu stavebního úřadu bude zabývat.

Vzhledem k tomu, že stavební úřad při posouzení výše uvedené stěžovatelčiny stavebně technické námítky (nutno zdůraznit, že ne zcela triviální) vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu (viz část C.1), mohl výše uvedený nesprávný postup krajského úřadu zároveň způsobit neodůvodněnou prodlevu jak v případném prověření namítané stavební závady, tak zejména ve zjednání nápravy příslušným správním orgánem.

C.2.3 Závěr

Krajský úřad postupoval nesprávně, když podnět stěžovatelky, které správně vyhodnotil jako podnět k zahájení přezkumného řízení, nepostoupil k vyřízení stavebnímu úřadu jako věcně příslušnému orgánu a podání bez dalšího založil. Výše uvedeným postupem mohlo dojít ke zkrácení práv stěžovatelky.



D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostce městského obvodu Poruba a řediteli Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

Brno 3. srpna 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)