

Zpráva o šetření

ve věci obtěžování hlukem z restaurace a vinárny „X. Y.“, ulice Y. č. BBB/C, Praha 1

Podnětem ze dne 20. 5. 2014 se na veřejnou ochránkyni práv (dále jen „ochránkyně“) obrátila paní A. B., bytem xxxxx (dále stěžovatelka), se žádostí o pomoc ve věci obtěžování imisemi (hlukem a zápachem) z restaurace a vinárny „X. Y.“ umístěné v nebytovém prostoru pod jejím bytem.

A - Předmět šetření

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblasti ochrany veřejného zdraví a stavebního řádu.

Stěžovatelka byt obývá (kromě manžela) též se dvěma nezletilými dětmi. V podstatě od počátku původně nelegálního, později dodatečně povoleného provozu restaurace si opakovaně stěžovala na zde probíhající hudební produkce (reprodukováná i živá hudba), hlasové projevy návštěvníků restaurace (hovor, smích, zpěv, řev), zařízení vzduchotechniky, zařízení restauračního provozu (kávovar apod.), šoupání židlí a dřevěných sudů, cinkání nádobí, otevírání a zavírání dveří a další neidentifikovatelné zvuky, které ji v souhrnu obtěžují. Stěžovatelka namítala, že obtěžující imise provozovny podstatně omezují obvyklé užívání bytu, když v podstatě celý soukromý život a čas její a členů její rodiny trávený v bytě je závislý na provozu provozovny. Hluk má pak zásadním způsobem negativní účinky na kvalitu jejich spánku, což se negativně projevuje na psychickém stavu jejím i jejich dětí, a vzhledem k dlouhodobému působení i v noční době má i celou řadu dalších negativních zdravotních účinků. Pachové imise pak podstatným způsobem omezují obvyklé větrání pro přísun čerstvého vzduchu do obytných místností bytu.

Věcí se dle stěžovatelky v minulosti opakovaně zabýval mj. jak příslušný stavební úřad, tak orgán ochrany veřejného zdraví a dále orgány samosprávy (městská část Praha 1 a městská policie), jakož i Policie ČR, aniž by však obtěžující projev provozovny ustaly.

V návaznosti na doplnění podnětu stěžovatelky jsem se ve věci rozhodl dne 16. 9. 2014 zahájit šetření podle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv. Šetření se týká postupu odboru výstavby Úřadu městské části Praha 1 (dále také „stavební úřad“) a Hygienické stanice hlavního města Prahy (dále také „HS HMP“).

B - Skutková zjištění

Dne 22. 9. 2014 jsem prostřednictvím starosty městské části Praha 1 vyzval k vyjádření tajemníka Úřadu městské části Praha 1, téhož dne jsem pak vyzval k vyjádření i ředitele HS HMP.

Dne 23. 10. 2014 jsem obdržel přípis stavebního úřadu ze dne 21. 10. 2014¹, spolu s kopiemi části související spisové dokumentace. Na základě mé výzvy k aktualizaci skutkového stavu ze dne 25. 2. 2015 a urgency jejího vyřízení ze dne 30. 4. 2015 jsem dne 21. 5. 2015 obdržel doplnění stavebního úřadu ze dne 19. května 2015², spolu s dalšími relevantními písemnostmi.

Odpověď HS HMP ze dne 8. 10. 2014 jsem obdržel dne 10. 10. 2014.

Předně uvádím, že s ohledem na působnost ochránce, která se v této věci může týkat jen hodnocení postupů správních úřadů, jakož i s ohledem na značný rozsah spisu a na to, že jak stěžovatelce, tak správním úřadům je průběh vyřizování stížností na hluk včetně souvisejících opatření z větší části znám, omezím se pouze na zásadní zjištění a fakta.

Ze shromážděných písemností, tedy jak písemností zaslaných stavebním úřadem a HS HMP, tak stěžovatelkou, jsem vyrozuměl následující.

Stěžovatelka se v roce 2006 stala spoluvlastníkem³ bytové jednotky č. AAA/B v budově č. p. BBB v ulici Y. BBB/C, Praha 1 (dále jen „byt“).

Byt je umístěn nad nebytovými prostory, které se nacházejí v přízemí a v části suterénu budovy. Spolu s bytem stěžovatelky se ve druhém nadzemním podlaží (dále jen „2. NP“) nachází ještě další, dlouhodobě neobydlený byt.

Nebytové prostory jsou ve vlastnictví městské části Praha 1 (dále také „vlastník“) a až do roku 1997 v nich byly umístěny kanceláře a aranžérské studio s provozní dobou do 16:00 hodin, tedy v podstatě nerušící provoz. Od roku 1997, po rekonstrukci předmětných prostor, zde byla v provozu restaurační zařízení. Od tohoto roku byly tehdejší (dřívejší) vlastníkem bytu zaznamenány problémy s obtěžováním hlukem. Na základě jeho stížnosti byla v roce 2000 kuchyně restaurace odhlučněna (nikoliv však ostatní prostory restaurace).

Následně v období let 2002–2007 nebyly nebytové prostory využívány. Nutno zde podotknout, že právě v tomto období (v roce 2006) se stěžovatelka stala (spolu)vlastníkem bytu.

K novému využití nebytových prostor došlo až v roce 2008–2009, kdy byla v nebytových prostorech zprovozněna restaurace „Z“. Její provoz byl nepravidelný, pouze několik dní v týdnu a pouze v denní době. Po krátkém působení byla tato provozovna uzavřena.

¹ č. j. S UMPC 1/154685/2014/VÝS-M-1/267

² č. j. 066938/2015, zn. STA/47

³ spolu s manželem, každý s ideálním podílem ½

V roce 2010 byla provedena náročná rekonstrukce za účelem provozu restaurace s názvem „X. Y.“ (dále také „provozovna“), kterou dodnes jako nájemce provozuje společnost k., s. r. o.⁴ (dále také „provozovatel“).

Rekonstrukce byla původně provedena bez stavebního povolení, teprve v roce 2011 bylo stavebním úřadem vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Stěžovatelka (spolu s dalšími obyvateli domu včetně Společenství vlastníků jednotek domu Y. 9 čp. BBB Praha 1; dále jen „SVJ“) namítá, že již od roku 2010, kdy zaznamenala obtěžující projevy v souvislosti s provozem restaurace, se s provozovatelem marně snažila dohodnout na odstranění soustavného a intenzivního obtěžování hlukem a pachem, tedy nežádoucích imisí pronikajících do bytu z prostor či technického vybavení provozovny. Obracela se v této věci kromě stavebního úřadu a HS HMP také na Úřad městské části Praha 1, odbor technické a majetkové správy, útvar tajemníka, odbor kanceláře starosty a odbor občansko-správních agend. Svůj problém opakovaně přednesla také na zasedáních Zastupitelstva městské části Praha 1.

Pokud jde o postup stavebního úřadu a KHS, vyrozuměl jsem následující.

Původní restaurační provoz byl v uvedených nebytových prostorech povolen kolaudačním rozhodnutím⁵ stavebního úřadu ze dne 21. 3. 2000, kdy v nich povolil užívání restaurace a butiku.

Při výkonu stavebního dozoru dne 30. 9. 2010 stavební úřad na místě zjistil, že v nebytových prostorech byly provedeny stavební úpravy bez povolení stavebního úřadu. Následně zahájil řízení o odstranění stavby a současně nařídil dne 5. 10. 2010 bezodkladné zastavení stavebních prací. Stavebníka (provozovatele) a vlastníka zároveň stavební úřad poučil o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby.

Dne 2. 2. 2011⁶ stavební úřad vydal rozhodnutí, kterým provozovateli dodatečně povolil stavbu „Restaurace a vinárna X. Y., stavební úpravy a udržovací práce v přízemí objektu Praha-Staré Město, č. p. BBB, Y. 9“. Stavba se týkala mj. provedení nového prostupu pro vzduchotechnické zařízení, obnovy plynového vytápění a dalších.

Stavební úřad uvedeným dodatečným povolením zároveň vydal souhlas s užíváním stavby a stanovil podmínky pro její užívání mj. s tím, že provoz bude probíhat pouze v denní době od 10:00 do 22:00 hodin a že maximální hladina hluku uvnitř provozovny nesmí překročit 85 dB. Tyto podmínky souhlasu s užíváním byly stanoveny na základě závazného stanoviska vyjádření HS HMP ze dne 6. 1. 2010⁷. Souhlasné stanovisko bylo vázáno i na podmínku, že ve stavbě nebudou pořádány

⁴ IČ xxxxxxxx, se sídlem Praha 5 – Smíchov, yyyyyyy, PSČ 150 95

⁵ č. j. Výst. 296/00-H-1/267

⁶ č. j. UMCP1 014494/2011, sp. zn. S UMCP1/007745/2011 /VÝS-Bu-1/267

⁷ č. j. HK.1/5570/131044/10

„žádné hlučné hudební produkce“. Nutno však dodat, že tuto podmínku žádný z výroků shora uvedeného dodatečného povolení nepřevzal.

Proti dodatečnému povolení nikdo (včetně stěžovatelky a SVJ) nepodal opravný prostředek a rozhodnutí o dodatečném povolení (včetně souhlasu s užíváním) nabylo právní moci dne 28. 2. 2011.

Na základě pozdějších opakovaných stížností vlastníků bytů v domě na hluk provedl stavební úřad v provozovně kontrolní prohlídky a zjistil, že nejsou dodržovány podmínky pro užívání stavby, a to mj. provozní doba. Stavební úřad následně podle § 134 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), v průběhu roku 2012 opakovaně vyzýval vlastníka nebytového prostoru i nájemce provozovny, aby zjednali nápravu a zabezpečili provoz provozovny v souladu s hygienickými a požárními předpisy, což se však nestalo.

Na základě stížností dalších obyvatel domu Y. 9 nechal vlastník nebytového prostoru dne 19. 6. 2012 provést měření vzduchové neprůzvučnosti mezi provozovnou a bytem⁸. Výsledky dle KHS nesplnily ani základní parametry na zvukovou izolaci⁹ pro konstrukce mezi byty a provozovnou¹⁰.

Z tohoto důvodu HS HMP podala dne 22. 8. 2012¹¹ podnět stavebnímu úřadu k nařízení nezbytných úprav dle § 137 odst. 1 písm. a) stavebního zákona k provedení dodatečných protihlukových opatření na stropní konstrukci mezi restaurací a byty ve 2. NP (tedy i bytem stěžovatelky).

Stavební úřad následně dne 8. 10. 2012 vyzval ke zjednání nápravy. Učinil tak i později, a to dne 6. 11. 2012, kdy vyzval vlastníka stavby a provozovatele ke zjednání nápravy a dodržování jak provozní doby, tak i provozu vzduchotechniky do 22:00 hodin.

Dne 29. 11. 2012 HS HMP podala stavebnímu úřadu opakovaný podnět¹².

Dne 5. 12. 2012 reagovala HS HMP na opakovaný podnět na obtěžování hlukem (podatelem bylo tentokrát SVJ), kdy sdělila, že nejbližší možný termín měření bude v únoru 2013.

Dne 4. 1. 2013 HS HMP vydala závazné stanovisko k projektové dokumentaci protihlukových opatření¹³, ve kterém uvádí, že předložený návrh splňuje požadavek

⁸ Autorizovaná laboratoř K.

⁹ stanovenou ČSN 730532

¹⁰ Dle kolaudačního souhlasu měla být maximální hladina hluku menší než 85 dB a provoz provozovny měl být ukončen nejpozději ve 22 hodin

¹¹ č. j. HSHMP 37609/2012

¹² č. j. HSHMP 55889/2012

¹³ č. j. 57652/2012, akce „Protihluková opatření v přízemí restaurace Y. BBB/C, Praha 1“

na zvukovou izolaci¹⁴ pro provozovny s hlukem L_{Amax} menší než 85 dB s provozem pouze do 22:00 hodin.

Dne 14. 1. 2013 pak namísto nařízení zjednání nápravy dle § 134 odst. 3 stavebního zákona stavební úřad vydal rozhodnutí¹⁵ podle § 120 odst. 2 stavebního zákona, kterým užívání stavby zakázal. Z důvodu nesprávné aplikace ustanovení stavebního zákona a na základě vlastníkem podaného odvolání nadřízený orgán, Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavebního a územního plánu (dále jen „MHMP“), rozhodnutím ze dne 1. 11. 2013 předchozí rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Jelikož ze spisu nevyplývá, že stavební úřad v této věci vydal nové rozhodnutí, mám za to, že tak neučinil.

Dne 6. 8. 2013 vydala HS HMP¹⁶ souhlasné závazné stanovisko k projektové dokumentaci změny protihlukových opatření v přízemní části provozovny¹⁷, která měla umožnit i provoz po 22. hodině. Souhlas HS HMP byl nicméně vázán na ověření navržených protihlukových úprav po realizaci akreditovaným měřením.

V období 5. 5. – 19. 5. 2014 proběhla dílčí rekonstrukce provozovny spočívající v provedení uvedených protihlukových opatření.

Dne 2. 7. 2014, v návaznosti na další stížnost na hluk z provozovny, HS HMP obdržela od vlastníka posudek měření vzduchové neprůzvučnosti¹⁸ ze dne 29. 5. 2014 mezi provozovnou a bytem, z něž vyplývalo, že stavební dělicí konstrukce mezi restaurací a bytem ve 2. NP ani po realizaci stavebních úprav na stropě provozovny nesplňuje normový požadavek na vzduchovou neprůzvučnost pro noční dobu (od 22:00 do 6:00 hodin).

Pokud jde o podstatnou otázku, z jakého důvodu došlo k naměření nevyhovujících hodnot vzduchové neprůzvučnosti oproti předpokladům akustické studie, která byla podkladem pro návrh protihlukových úprav, vyrozuměl jsem, že zde existuje spor mezi stěžovatelkou a vlastníkem, týkající se námítky vlastníka, že muselo dojít k zásahu do skladby podlahy ze strany stěžovatelky. Ta však tuto hypotézu označila za lichou a své tvrzení umožnila ověřit sondou do skladby podlah bytu v rámci kontrolní prohlídky stavebního úřadu dne 2. 7. 2013 za přítomnosti vlastníka (tuto námitku tak mám za vypořádanou).

V této souvislosti je nutno uvést, že ke změnám vzduchové neprůzvučnosti bylo zpracováno i vyjádření odborné akustické firmy A., s. r. o., ze dne 17. 6. 2014, které posoudilo naměřené hodnoty v rámci všech čtyř dosud provedených měření (v letech 1997, 2000, 2012 a 2014) s dílčím závěrem, že v období mezi v pořadí druhým a třetím měřením došlo na dvou z celkem tří měřicích míst ke snížení vzduchové neprůzvučnosti. Jako možný důvod se zde uvádí, že k ní došlo s největší pravděpodobností v důsledku rekonstrukce bytu, která byla provedena v roce 2006

¹⁴ dle ČSN 730532

¹⁵ sp. zn.. S UMCP1/167664/2012/VÝS-BU-1/267

¹⁶ č. j. 32159/2013

¹⁷ akce „Protihluková opatření v přízemí restaurace Y. BBB/C, Praha 1 – změna 07/2013“

¹⁸ Akustický posudek č. N-2014-1-12, měření vzduchové neprůzvučnosti

a 2007. Ačkoli nedošlo k zásahu do skladby stropní (podlahové) konstrukce, nelze vyloučit, že v důsledku ostatních stavebních dispozičních změn bytu (demolice některých stěn a výstavba nových, bourání otvorů pro nové dveře, posunutí dveří apod.) mohlo dojít k narušení původních skladeb dělicí konstrukce minimálně v místech, kde došlo k posunutí dveří, příček atd., čímž vznikla lokální místa s nižší vzduchovou neprůzvučností, díky kterým došlo k celkovému snížení vzduchové neprůzvučnosti (k výměně původní nášlapné vrstvy podlah za novou při zachování původní skladby podlah jako takové viz sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 2. 2013¹⁹).

HS HMP vlastníkově v odpovědi na jím shora zaslaný posudek měření vzduchové neprůzvučnosti sdělila, že omezení provozní doby provozovny (do 22:00 hodin) do doby dostatečného odhlučnění provozovny nespadá do kompetence HS HMP²⁰ s tím, že jde o záležitost stavebního úřadu, kterou by měl zajistit stavební úřad spolu s vlastníkem nebytového prostoru. O tomto stanovisku HS HMP stěžovatelku informovala v dopisu ze dne 2. 7. 2014²¹.

Dne 23. 9. 2014 stavební úřad vykonal v provozovně kontrolní prohlídku mj. za účasti vlastníka, provozovatele a právního zástupce stěžovatelky, na které byli provozovatel i vlastník opakovaně upozorněni na povinnost dodržovat provozní dobu do 22:00 hodin.

Dne 14. 10. 2014 stavební úřad vydal sdělení adresované mj. vlastníkově a SVJ, v němž pouze uvedl, že provoz v noční době není povolen.

Jelikož stížnosti na hluk neustávaly, na základě podnětu městské policie²², postoupeného stavebnímu úřadu živnostenským úřadem, v němž bylo mimo jiné uvedeno důvodné podezření, že není dodržována stanovená provozní doba, stavební úřad dne 13. 3. 2015 vydal rozhodnutí²³, kterým provozovateli uložil pokutu za správní delikt podle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, spočívající v užívání stavby (provozovny) v rozporu s kolaudačním souhlasem, konkrétně v nedodržování stanovené provozní doby do 22:00 hodin jakožto jedné z podmínek kolaudačního souhlasu. Stavební úřad přitom vycházel i z úředních záznamů městské policie, kdy jejími strážníky byly provedeny kontroly²⁴ výše uvedené provozovny s opakovaným zjištěním provozu po 22. hodině.

Toto rozhodnutí bylo následně na základě provozovatelem podaného odvolání rozhodnutím MHMP ze dne 8. 7. 2015 zrušeno pro četné věcné i formální vady a vráceno stavebnímu úřadu k novému projednání.

¹⁹ S UMCP1/013010/2013/VÝS-Kn-1/267

²⁰ Posuzování akustických vlastností stavebních konstrukcí v souladu s ČSN 730532 Akustika – Ochrana proti hluku v budovách a posuzování akustických vlastností stavebních výrobků – Požadavky přísluší stavebním úřadům.

²¹ Č. j. HSHMP 27613/2014

²² Hlavního města Prahy, Městské policie hl. m. Prahy, Obvodního ředitelství Praha 1

²³ Č. j. UMCP1 038929/2015, sp. zn. S UMCP1 /014715/2015/VÝS-M-1/267

²⁴ mj. ve dnech 14. 10. 2014 ve 23:58 hodin, dále 22. 10. 2014 ve 22:15 hodin, dále 24. 10. 2014 ve 23:14 hodin, dále 27. 10. 2014 ve 22:35 hodin, dále 6. 11. 2014 ve 23:20 hodin a 9. 11. 2014 ve 22:49 hodin

Následně již stavební úřad v řízení o uložení pokuty nekonal.

V poslední řadě jsem zjistil, že stěžovatelka dne 22. října 2014 podala u Obvodního soudu pro Prahu 1 žalobu na zdržení se vnikání hluku pocházejícího z restauračního provozu (o riziku podání žaloby byl vlastník informován předžalobní výzvou právního zástupce stěžovatelky a následně i vyrozuměním o podání žaloby samé).

Usnesením ze dne 15. 9. 2015 Rada městské části Praha 1 rozhodla o skončení nájmu nebytových prostor, a to s termínem podpisu do 30. 9. 2015. Jak jsem nicméně vyrozuměl z aktuálních informací od stěžovatelky, nájemce uplatnil k usnesení své námitky. Zda je výpověď již účinná, mi není známo.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Předně musím uvést, že soukromoprávní nájemní vztahy nemohu vzhledem k zákonné působnosti ochránce komentovat. Stejně tak mi nenáleží zabývat se činností obce při výkonu samosprávy – samostatné působnosti (např. hospodaření obce, prodej bytových domů, uzavírání nájemních smluv apod.). Naopak pokud orgány obce vykonávají státní správu – přenesenou působnost (např. vydání živnostenského listu, stavebního povolení, poskytování sociálních dávek), působnost ochránce je dána.

Za podstatné tedy považuji následující zjištění a z nich vyplývající závěry.

Dodatečné povolení z roku 2011 a v něm vyslovený souhlas s užíváním nabytí právní moci již před více než 4 lety a ve smyslu § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jej tak již vzhledem k plynutí lhůt nelze přezkoumat.

Provozovna však následně (a to dlouhodobě) byla užívána v rozporu s podmínkami dodatečného povolení stavby, přinejmenším z důvodu, že byla opakovaně provozována po 22. hodině. Takový provoz vzhledem k nevyhovujícím akustickým vlastnostem provozovny nebyl dodatečně povolen, a to z důvodu možných nežádoucích imisí hluku do nejbližších chráněných vnitřních prostor stavby (bytu).

Stejně tak mám za to, že pravidelným (nikoli ojedinělým) pořádáním hudebních produkcí, včetně živých, bylo porušováno i závazné stanovisko HS HMP k dodatečnému povolení, které vycházelo z protokolu o měření hluku zpracovaného autorizovanou osobou a které stanovilo i podmínku, že v provozovně nebudou žádné hlučné produkce. Za tyto lze považovat jak produkce koncertní živé hudby zesilované

elektronicky, tak např. produkce elektronicky zesilované reprodukované hudby (diskotéka, produkce DJs apod.).²⁵

Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Tímto dotčeným orgánem tedy byla HS HMP.

Uvedenou podmínku závazného stanoviska HS HMP týkající se omezení hlučných hudebních produkcí žádný z výroků shora uvedeného dodatečného povolení nepřevzal, ač tak učinit měl, neboť pokud je pro žadatele závazné až správní rozhodnutí stavebního úřadu, které mu zakládá práva a povinnosti (zde dodatečné povolení), nikoliv však závazné stanovisko, které je určeno správnímu orgánu, který vede řízení a vydává rozhodnutí ve věci, měl být (musí být) obsah závazného stanoviska samozřejmě do takového správního rozhodnutí vtělen.

Přestože souhlasné stanovisko HS HMP mohlo být dle mého zformulováno pregnančněji, uvedenou podmínku obsahovalo. Pokud ji stavební úřad nepřevzal do dodatečného povolení, dopustil se pochybení.

Další pochybení stavebního úřadu spatřuji nejen v tom, že v roce 2013 namísto nařízení zjednáání nápravy dle § 134 odst. 3 stavebního zákona vydal rozhodnutí dle § 120 odst. 2 stavebního zákona, kterým užívání stavby zakázal (tento postup mu byl vytknut již ve zrušujícím rozhodnutí MHMP), ale že v tomto řízení po vrácení spisu od odvolacího orgánu k novému projednání již nepokračoval (resp. ze spisu vyplývá, že byl nečinný, když toto řízení neukončil dle správního řádu vydáním rozhodnutí).

Stejně tak stavební úřad byl (resp. i nadále je) nečinný i v řízení o uložení pokuty za správní delikt, kdy po zrušení rozhodnutí o uložení pokuty ze strany MHMP a vrácení stavebnímu úřadu k novému projednání již dále nekonal.

Další nesprávný postup stavebního úřadu konstatuji v tom, že dne 14. 10. 2014 zaslal mj. vlastníkově a SVJ jako stěžovateli pouze sdělení, v němž uvedl, že provoz v noční době není povolen, aniž však přijal jiné opatření dle stavebního zákona.

Za daného skutkového stavu přitom bylo povinností stavebního úřadu, a to po celou dobu vyřizování této věci, postupovat dle § 134 odst. 2 stavebního zákona. Po provedení kontrolní prohlídky měl v případě zjištění závady na stavbě (kterou zde bylo užívání provozovny v rozporu s povoleným účelem po 22. hodině, popř. zjištění pořádání hlučných hudebních produkcí) vyzvat podle povahy věci stavebníka anebo vlastníka stavby, aby ve stanovené lhůtě zjednali nápravu.

²⁵ Za tyto hlučné hudební produkce pak jistě naopak nelze považovat běžnou reprodukovanou (ale i „živou“) hudební produkci, šířenou běžnou audio technikou nebo TV přístroji, která však slouží jen k podkresu atmosféry a je nikoli neobvyklou součástí většiny hostinských provozoven.

Následně, v případě neuposlechnutí výzvy ke zjednání nápravy, měl stavební úřad postupovat dle § 134 odst. 3 stavebního zákona, který stanoví, že nebude-li výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, vydá rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí; při provádění stavby může rozhodnout o přerušení prací a stanovit podmínky pro jejich pokračování. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, rozhodne bez předchozí výzvy. Rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.

Pokud by nařízené zjednání nápravy nebylo provedeno, měl stavební úřad tuto povinnost vymáhat správní exekucí v souladu s § 107 a násl. správního řádu, a to např. ukládáním donucovacích pokut (a to i opakovaně).

Pokud jde o možnou závadu stavby spočívající v provozu provozovny po 22. hodině, resp. o pořádání pravidelných a ve stavbě nepředpokládaných (orgánem ochrany veřejného zdraví výslovně nepovolených) hudebních produkcí, poukazují zároveň na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 126/2014-36, ze dne 25. 3. 2015, dle něhož závadou ve smyslu § 134 odst. 2 stavebního zákona²⁶, který upravuje kontrolní prohlídku stavby, je i užívání stavby k jinému než povolenému účelu nebo jiným než stanoveným způsobem.

Poukazují zde i na společné stanovisko Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR a odboru stavebního řádu MMR č. j. K-173/04²⁷, které se zabývá jak provozní dobou, tak vnesením nepovolených elektronicky zesilovaných hudebních produkcí do stavby k tomu neurčené, a které tak lze aplikovat i na tento případ. Dle společného stanoviska stavební úřad mj. dále přezkoumává, zda dokumentace stavby splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, mezi nimiž se výslovně uvádí ochrana zdraví, a zda odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu. Neposkytuje-li stavební dokumentace dostatečný podklad pro rozhodnutí, vyzve stavební úřad stavebníka k jejímu doplnění a řízení o žádosti přeruší. Zde musím podotknout, že mi není ze spisu známo, zda projektová dokumentace k dodatečnému povolení stavby vyhovovala podmínkám vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, dle jejíhož ustanovení § 8 odst. 1 písm. d) musí být stavba navržena a provedena tak, aby byla při respektování hospodárnosti vhodná pro určené využití a aby současně splnila základní požadavky, kam patří mj. i ochrana proti hluku.

Stavební úřad by měl tedy zároveň prověřit, zda v souvislosti s opakovaným zjištěním nedostatečné vzduchové neprůzvučnosti nejsou naplněny podmínky § 137 stavebního zákona pro nařízení nezbytných úprav stavby (v případě zachování stávajícího či jemu obdobného typu provozu v nebytových prostorách by tak měl učinit neprodleně).

Poukazují zde na to, že jak vyplývá z dosavadních měření, objekt a jeho využívání v současnosti patrně nevyhovuje § 14 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby (ochrana proti hluku a vibracím), podle níž

²⁶ z roku 2006, ve znění do 31. 12. 2012; toto lze však aplikovat i na znění účinné po 31. 12. 2006

²⁷ postup orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů při posuzování zvukové izolace staveb a ochrany před hlukem v řízeních podle stavebního zákona

stavba musí zajišťovat, aby hluk a vibrace působící na osoby a zvířata byly na takové úrovni, která neohrožuje zdraví, zaručí noční klid a je vyhovující pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat, a to i na sousedících pozemcích a stavebách (odst. 1), a dále že všechna zabudovaná technická zařízení působící hluk a vibrace musí být v budovách s obytnými a pobytovými místnostmi umístěna a instalována tak, aby byl omezen přenos hluku a vibrací do stavební konstrukce a jejich šíření, zejména do chráněného vnitřního prostoru stavby (odst. 4).

Toto prověření je v současnosti na stavebním úřadu.

Postup stavebního úřadu ve světle shora uvedených zjištění tedy shrnuji následovně.

Sama skutečnost, že stavební úřad ani za dobu více než 4 let nebyl schopen efektivně zjednat nápravu, považuji za alarmující.

I tehdy, kdy stavební úřad nebyl nečinný, prováděl opakovaně k efektivnímu zjednání nápravy nevedoucí úkony a vydával rozhodnutí, která pro věcné a (nebo) formální (a nutno říci zjevné) vady musela být nadřízeným úřadem (MHMP) zrušena. Stavebním úřadem vydávaná rozhodnutí a opatření – jako individuální správní akty, které měly ve věci zjednat nápravu – byla dle mého kvalitativně přinejmenším sporná. Takový postup bych mohl výjimečně přijmout u stavebního úřadu malé obce (např. z důvodu špatné personální situace, spojené často i s nižší odbornou úrovní a/nebo praxí referentů), u stavebního úřadu s takto významným správním obvodem²⁸ bych naopak očekával podstatně kvalitnější výstupy.

Městská část Praha 1 jakožto územně samosprávný celek s vlastním majetkem v tomto případě vystupovala jako pronajímatel nebytových prostor, a tedy jistě i jako řádný hospodář, který byl zainteresován na nemalém příjmu z pronájmu svého majetku.

Dovolím si však v této souvislosti poukázat i na § 2 odst. 2 zákona o obcích²⁹, dle kterého obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

Skutkové okolnosti v daném případě totiž mohou založit pochybnost i nezaujatého pozorovatele, zda postup stavebního úřadu (ať už jde o úkony vedoucí ke zjednání nápravy stavební nekázně, či o průtahy v řízení o uložení pokuty za správní delikt) byl skutečně veden nestranným způsobem se zachováním rovnosti účastníků, když právo na rovný přístup ve správním řízení je obsaženo v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod³⁰ a v § 7 odst. 1 správního řádu.

²⁸ Zde mám na mysli skutečnost, že význam městské části Praha 1 v rámci hlavního města Prahy, a v této souvislosti i hlavního města Prahy jakožto pomyslného „ústředí“, je značný sám o sobě, zvláště pak v souvislosti s jemu svěřeným správním obvodem s nejvýznamnějšími stavbami v zemi, často i památkově chráněnými.

²⁹ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu³¹ (dále jen „NSS“), v němž byla sjednocena judikatura týkající se tzv. systémové podjatosti, „(...) v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo, nebo nepřímo dotýká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji ‚systémovou podjatost‘, avšak je u něho dáno ‚systémové riziko podjatosti‘, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.“

Z usnesení NSS dále vyplývá, že důvody k podezření na systémovou podjatost mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá činnost apod. byla povolena, nebo naopak nepovolena).

Je skutečností, že smíšený model státní správy vede k časté institucionální a personální kontaminaci výkonu státní správy a výkonu práva na územní samosprávu, kdy státní správa (mj. i na úseku územního plánování a stavebního řádu) vykonávaná orgány místních samospráv se často dostává skrze tyto orgány do zájmového vlivu místních (obecních) elit. Mohu zde tak jen vyjádřit svou víru v to, že tento případ je spíše excesem pramenícím ze shody více nepříznivých okolností, a nikoli důsledkem záměru co možná nejdéle si udržet – jakkoli problémového – nájemce, byť i na úkor zájmů vlastních občanů, ne-li na úkor práva jako takového.

Vzhledem ke shora zjištěným a mnou vytýkaným průtahům (nečinnosti) stavebního úřadu musím konečně apelovat i na základní principy činnosti správních orgánů a principy dobré správy obecně. Mezi základní zásady činnosti orgánů státní správy patří i princip zákonnosti a princip včasnosti. V obou zásadách se formou zákona (úvodní ustanovení správního řádu) odráží veřejný zájem jednak na nezpochybnitelnosti a transparentnosti postupů orgánů veřejné moci, jednak na rozhodování orgánů pokud možno bez průtahů (včas, resp. podle okolností neprodleně) tak, aby byla zajištěna ochrana práv, resp. i respekt před právem jako takovým. Správní orgány v tomto vždy považují za nástroj sloužící občanům, jimž má být státní aparát co nejvíce nápomocen vždy, je-li prokazatelně ohrožen veřejný zájem, jakým je např. ochrana života, zdraví nebo majetku.

Pokud jde o postup HS HMP, měla-li za to, že jsou porušovány podmínky dodatečného povolení, postoupila tyto podněty rovnou stavebnímu úřadu. Dle mého tak činila správně a nemám k jejímu postupu výhrady³².

³¹ ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119

³² Více viz též sborník stanovisek veřejného ochránce práv „Hluková zátěž“, dostupný z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Hlukova_zatez.pdf.

Vzhledem k celkové době, po kterou jsou podávány stížnosti na hluk z provozovny, aniž by došlo ke zjednání nápravy stavebním úřadem, a vzhledem k zákonné působnosti orgánu veřejného zdraví musím nicméně poukázat na ustanovení § 84 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), dle něhož orgány ochrany veřejného zdraví v rozsahu své působnosti mohou při výkonu státního zdravotního dozoru pozastavit výkon činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady.

Očekávám tak, že pokud se stěžovatelka v této věci obrátí na HS HMP se žádostí o zobjektivizování hlukové zátěže v chráněných vnitřních prostorách jejího bytu, HS HMP zde provede státní zdravotní dozor spojený s měřením hluku. Pokud pak bude zjištěna nadlimitní zátěž, HS HMP přijme příslušné opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Pro podstatu věci, tedy odstranění obtěžování hlukem, neodhlížím konečně ani od skutečnosti, že stěžovatelka po marných snahách domoci se nápravy cestou veřejnoprávní ve věci obtěžování hlukem podala soukromoprávní žalobu na zdržení se vnikání hluku pocházejícího z restauračního provozu, jak je uvedeno výše.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se odbor výstavby Úřadu městské části Praha 1 dopustil pochybení spočívajícího v opakované nečinnosti a v nesprávném úředním postupu.

V postupu Hygienické stanice hlavního města Prahy jsem pochybení nezjistil.

Zprávu o šetření zasílám starostovi městské části Praha 1 a jeho prostřednictvím žádám tajemníka Úřadu městské části Praha 1, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli a řediteli Hygienické stanice hlavního města Prahy.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)