

Zpráva o šetření

proti Úřadu městské části Praha 6 a Hygienické stanici hl. m. Prahy ve věci realizace nezbytných úprav stavby a obtěžování nadměrným hlukem

A - Obsah podnětu

Dne 19. 1. 2010 se na veřejného ochránce práv obrátil pan P. Č.. Bydlí v domě, který dříve celý patřil městské části Praha 6. Ta je dnes vlastníkem nebytových prostor v přízemí, které pronajímá, a je zde restaurace-pivnice X s provozem do 01:00 hod. ráno. Nad tímto prostorem vlastní byt pan Č.. Hygienická stanice hl. m. Prahy (dále také „hygienická stanice“) zjistila již dne 10. 7. 2003 překračování hygienických limitů pro hluk provozem pivnice v noční době o 12,4 dB. Úřad městské části Praha 6 jako stavební úřad vydal rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav stavby (neprůzvučnost stropu restaurace), ovšem až dne 6. 6. 2006. Stěžovatel má k dispozici pouze jediný dokument dokládající snahu stavebního úřadu dosáhnout výkonu rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav. Je jím výzva k provedení nezbytných úprav ze dne 13. 2. 2008, tedy téměř dva roky od nabytí právní moci rozhodnutí. Odhlučnění dosud nebylo provedeno.

B - Skutková zjištění

V daném případě jsem se rozhodla pro zcela výjimečný postup, kdy v zájmu urychlení šetření jsem tuto zprávu vypracovala pouze na základě podkladů dodaných stěžovatelem. Činím tak s vědomím, že tyto podklady nemusí být úplné. Tato zpráva však podle zákona o veřejném ochránci práv slouží pouze jako podklad pro závěrečné stanovisko. Úřady se k jejímu obsahu budou moci vyjádřit (a dodat případně chybějící materiály).

Pro vypracování zprávy jsem se rozhodla z toho důvodu, že byť některé aspekty případu mi nemusí být z podkladů stěžovatele zatím zřejmé, je zde jeden nepopiratelný fakt. Překročení hygienických limitů pro hluk bylo zjištěno již v roce 2003 a dosud nebylo dosaženo nápravy. I kdyby pro některá dílčí zdržení existovaly objektivní důvody, ve svém souhrnu překračují průtahy v tomto případě meze jakékoliv představitelné tolerance. Existence protiprávního stavu, kdy je ohrožováno veřejné zdraví v domě na adrese Y po dobu delší než 6 let, je sama o sobě dostatečným základem pro předběžný závěr, že práce odpovědných úřadů v tomto případě není v souladu s právem a principy dobré správy.

Po tomto úvodním vysvětlení přistupuji ke shrnutí zjištění, jež vyplynula z dostupných písemných podkladů, které jsem měla k dispozici.

Jak již bylo uvedeno, Hygienická stanice hl. m. Prahy zjistila již dne 10. 7. 2003 překračování hygienických limitů pro hluk provozem pivnice v noční době o 12,4 dB. Nájemce prostoru přikročil k určitým provozním opatřením (např. úprava oken na neotevíratelná), ta však nepostačovala. Měřením ze dne 3. 12. 2003 bylo prokázáno, že neprůzvučnost stropní konstrukce restaurace nesplňuje technické požadavky, a není dostatečná dokonce ani pro denní dobu.

Na základě těchto zjištění vydal Úřad městské části Praha 6 jako stavební úřad dne 10. 3. 2004 rozhodnutí, kterým uložil městské části Praha 6 vypracovat projektovou dokumentaci k řešení tohoto problému. Teprve po více než dvou letech však vydal stavební úřad samotné nařízení nezbytných úprav (stalo se tak rozhodnutím čj. MCP6 17137/2006/01, ze dne 6. 6. 2006). Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 22. 6. 2006. Magistrát hlavního města Prahy je zkoumal na základě opožděného odvolání nájemce restaurace a neshledal důvody k jeho zrušení.

Stěžovatel má však k dispozici pouze jediný dokument dokládající snahu stavebního úřadu dosáhnout výkonu rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav. Je jím výzva k provedení nezbytných úprav ze dne 13. 2. 2008, tedy téměř dva roky od nabytí právní moci rozhodnutí. Žádné jiné kroky k vynucení plnění svého rozhodnutí zřejmě stavební úřad nepodnikl. Mezní lhůta pro nařízení exekuce na nepeněžitě plnění podle správního řádu uplyne dne 23. 9. 2011.

Z různých vyjádření městské části Praha 6 vyplývá, že hlavní překážkami realizace rozhodnutí z pohledu samosprávy jsou:

- 1) Složitý proces uvolnění finančních prostředků (shromáždění cenových nabídek - stanovení předběžných nákladů - projednání ve finančním výboru zastupitelstva městské části - projednání radou městské části). Toto zdůvodnění však pochází již z vyjádření starosty městské části ze dne 26. 4. 2007, přičemž od té doby zřejmě k dalšímu posunu nedošlo. Navíc pan Č. v této souvislosti upozornil, že již někdy v letech 2004 - 2006 proběhlo jednání finančního výboru zastupitelstva, který na uvedenou akci schválil uvolnění částky ve výši 1 mil. Kč.
- 2) Realizací rozhodnutí by došlo k zásahu do autorského díla - stropu restaurace, do něhož je (umělecky) zakomponováno výčepní sklo. To nájemce nechce umožnit. K tomu pan Č. upozornil, že nájemní smlouva obsahuje v odst. „VI. Práva a povinnosti pronajímatele“ (bod 6.2) toto ustanovení: *„Pronajímatel je oprávněn zasahovat do pronajímaných prostor, pokud to bude nutné k provedení prací při rekonstrukci, opravách nebo údržbě ostatních částí domu, a nájemce je povinen tento zásah po nezbytně nutnou dobu strpět.“*
- 3) Během realizace rozhodnutí by došlo k uzavření restaurace, což by přineslo finanční ztrátu nájemci, kterou by mu městská část jako pronajímatel musela kompenzovat. K tomu snad lze uvést jediné to, že jestliže městská část odevzdala

předmět nájmu v takovém stavu, že jeho užívání ohrožuje veřejné zdraví, pak takovýto důsledek musí nepochybně nést.

C - Právní hodnocení

K postupu stavebního úřadu

Jednotlivé kroky stavebního úřadu v tomto případě lze hodnotit jako správné. Nařízení pořídit projektovou dokumentaci, nařízení nezbytných úprav stavby i výzva k provedení rozhodnutí jsou naprosto odpovídající kroky, které by za normálních okolností mohly vést k vyřešení celé situace. Co však musím podrobit kritice, jsou naprosto mimořádné časové prodlevy mezi jednotlivými kroky stavebního úřadu. Ty zcela diskreditují upřímnost snahy stavebního úřadu o dosažení nápravy ve věci nadlimitního hluku a vedou k tomu, že jeho rozhodnutí se zcela míjí účinkem. Do fáze řízení, ve které je stavební úřad nyní - po vydání pravomocného rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav stavby - se měl dostat již v roce 2004.

I kdyby snad existovaly objektivní důvody, proč bylo předmětné rozhodnutí vydáno až v roce 2006, je zcela nepochopitelné, že úřad dosud nepřistoupil k nařízení jeho výkonu (exekuce). Mezní lhůta pro nařízení exekuce na nepeněžitě plnění sice podle správního řádu uplyne až dne 23. 9. 2011,¹ nicméně vzhledem k ohrožení veřejného zdraví současným stavem stavby lze odkládání výkonu rozhodnutí těžko jakkoliv omlouvat. Tento závěr je tak zjevný, že spíše jen pro orientaci připojuji přehled předpisů a dokumentů, ze kterých nepřiměřenost prodlev stavebního úřadu vyplývá.

Především je třeba zmínit jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů uvedenou v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, totiž že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a v zákonných, popřípadě v přiměřených, lhůtách. Lhůty pro vydání rozhodnutí stanovuje ustanovení § 71 správního řádu. Zde je uvedeno, že rozhodnutí se vydává bez zbytečného odkladu, popř. ve lhůtě 30 dnů, k níž se připočítává v některých přesně vymezených případech doba 30 dnů, příp. doba nutná ke zpracování znaleckého posudku apod. Zmínit lze také jeden z principů dobré správy formulovaný veřejným ochráncem práv,² a to princip včasnosti. Ten je definován následovně:

„Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto souvisejícího řízení. O svém postupu ve věci uvědomí včas úřady, pro které je výsledek jeho řízení důležitý. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně,

¹ Ustanovení § 108 odst. 4 správního řádu.

² <http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>.

jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.“

Obdobně lze na daný případ vztáhnout také princip efektivnosti, který mimo jiné uvádí:

„Každý úřad je ve své činnosti důsledný a usiluje o skutečné, nikoliv pouze formální, vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.“

K postupu Hygienické stanice hl. m. Prahy

Také v tomto případě musím ocenit prvotní kroky hygienické stanice, která na základě stížnosti provedla měření, přiměla provozovatele k přijetí některých opatření ke snížení hluku a k provedení ověřovacího měření a která poměrně brzo konstatovala, že příčina pronikání nadlimitního hluku do bytu stěžovatelů je v nedostatečné neprůzvučnosti stropu restaurace X. Mohu do určité míry rozumět tomu, že po převzetí věci stavebním úřadem považovala hygienická stanice ze své strany věc za uzavřenou, neboť kdyby stavební úřad postupoval podle zákona, vyřešil by se celý problém cestou nařízení nezbytných úprav stavby. To se však nestalo.

Je třeba vidět, že pravomoci stavebního úřadu a orgánů ochrany veřejného zdraví se v daném případě navzájem nevyklučují, ale doplňují.³ Stavební úřad může uložit provedení nezbytných úprav vlastníkovu stavby a na něm je také vymáhat. Vlastník totiž odpovídá za stav své stavby včetně neprůzvučnosti konstrukcí. Z pohledu zákona o ochraně veřejného zdraví je však za hluk z provozovny služeb překračující hygienické limity odpovědná osoba, která službu provozuje, což je v daném případě nájemce. Ten již od roku 2003 svou povinnost neplní. Hygienická stanice hl. m. Prahy proto měla případ i nadále sledovat, a vzhledem k tomu, že provozovatel restaurace X podle všeho již více než 6 let porušuje provozem své restaurace zákon a ohrožuje veřejné zdraví, měla proti němu Hygienická stanice hl. m. Prahy zasáhnout (v úvahu připadá zejména uložení pokuty a nebo pozastavení provozu restaurace do doby odstranění závady).⁴

Otázka, zda z hlediska soukromého práva je vina za stávající stav spíše na straně nájemce nebo na straně pronajímatele, není pro orgán státní správy rozhodná. Jestliže nájemce dostane od orgánu ochrany veřejného zdraví pokutu nebo mu bude pozastaven provoz, může se samozřejmě občanskoprávně hojit na pronajímateli, pokud příčinou udělení pokuty bude špatný stav, ve kterém mu pronajímatel předal předmět nájmu (stavbu).

Z hlediska výkonu státní správy je naopak potřeba vidět, že pokud by hygienická stanice prostřednictvím státního zdravotního dozoru „připomněla“

³ K tomu viz též Sborník stanovisek veřejného ochránce práv „Hluková zátěž“, str. 22 a násl., dostupný na <http://www.ochrance.cz/cinnost/sbornik.php>.

⁴ Ustanovení § 92 odst. 1 (pokuta) a ustanovení § 84 odst. 1 písm. b) (pozastavení činnosti) zákona o ochraně veřejného zdraví.

provozovateli služby jeho odpovědnost za nadlimitní hluk, mohla by tím zvýšit jeho motivaci podílet se na opatřeních k nápravě nařízených stavebním úřadem.⁵

D - Závěr

Veřejný ochránce práv působí ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, 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 přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Dosavadní výsledky mého šetření ukazují, že došlo k průtahům na straně Úřadu městské části Praha 6 při vydávání a výkonu rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav stavby. Dále došlo podle dosavadních výsledků šetření k nečinnosti na straně Hygienické stanice hl. m. Prahy ve výkonu státního zdravotního dozoru.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci. Žádám zároveň uvedené úřady, pokud svá pochybení uznají, o přijetí opatření k nápravě.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

⁵ Pro doplnění této úvahy podotýkám, že při náhledu na tento případ selským rozumem je nepochopitelné, že hlavní překážkou realizace opatření k ochraně veřejného zdraví má být umělecké zpracování stropu restaurace se začleněním pивních sklenic. Již pouhé prvotní poměření těchto dvou zájmů napovídá, že ochrana zdraví by měla být v činnosti orgánů státní správy upřednostněna.