

Závěrečné stanovisko

k postupu Úřadu městské části Praha 6 a Hygienické stanice hl. m. Prahy ve věci hluku z restaurace X na ulici Y

A.

Rekapitulace šetření

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 zjistila již 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, přičemž až dosud nepřikročil k výkonu tohoto rozhodnutí.

Ve věci jsem provedla šetření a zaslala jsem o něm dne 10. 2. 2010 všem zúčastněným zprávu. Závěry šetření lze shrnout následovně:

- 1) Došlo k průtahům na straně Úřadu městské části Praha 6 při vydávání a výkonu rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav stavby.

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. Do fáze řízení, ve které je stavební úřad nyní – po vydání pravomocného rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav stavby, se však 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 23. 9. 2011, nicméně vzhledem k ohrožení veřejného zdraví současným stavem stavby lze odkládání výkonu rozhodnutí těžko jakkoliv omlouvat.

- 2) Došlo k nečinnosti na straně Hygienické stanice hl. m. Prahy ve výkonu státního zdravotního dozoru.

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.

Hygienická stanice hl. m. Prahy však 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, anebo pozastavení provozu restaurace do doby odstranění závady).

B. Reakce na zprávu o šetření

Úřad městské části Praha 6

Úřad mě nejprve dopisem ze dne 1. března 2010 informoval, že má zpráva objektivně hodnotí situaci týkající se problematiky odhlučnění provozu předmětného restauračního zařízení umístěného v bytovém domě. Snahou městské části je však dosažení co možná nejpříjemnějších závěrů pro všechny zainteresované subjekty. Městská část již získala předběžný souhlas vlastníků a uživatelů bytových jednotek přímo situovaných nad provozovnou restaurace s provedením stavebních úprav, zajišťujících neprůzvučnost stavební konstrukce stropu restaurace, z jimi užívaných jednotek. Městská část již má k dispozici projektovou dokumentaci a připravuje rozpočtová opatření na rok 2010 tak, aby bylo možno akci realizovat do konce září 2010.

Uvedené řešení označil starosta městské části jako nejúspěšnější řešení. Právě snahu o co nejúčelnější a nejehospodárnější využití veřejných prostředků označil jako hlavní důvod pro jeho svolení, výslovně odmítl, že by motivací byla obava o umělecké zpracování stropu restaurace, o němž jsem hovořila ve své zprávě v poznámce pod čarou.

Na základě mé další výzvy k doplnění podkladů (kopie písemných souhlasů majitelů dotčených bytů s provedením zvukové izolace, výsledek výběrového řízení na dodavatele stavebních prací a informaci, k jakému datu je naplánováno provedení stavebních prací) mi však Úřad městské části Praha 6 sdělil, že se objevila během jednání řada dalších problémů a že odhlučnění bude nutné provést z prostoru restaurace, jak nařídil svým rozhodnutím stavební úřad. Provedení odhlučnění je však podmíněno mj. souhlasem autora interiéru restaurace, který jej ovšem za stávající situace nevydá. Proto bude podle úřadu vše nutné řešit v rámci celkové rekonstrukce prostoru restaurace a součinnost se stávajícím nájemcem bude nezbytná. Žádný časový odhad úřad ve svém vyjádření nevedl.

Pokud jde o původně plánované odhlučnění provedené z bytů nad restaurací, to označil úřad za další vylepšení odhlučnění stropu z prostoru restaurace a uvedl, že u těch vlastníků jednotek, kteří budou mít „důvodný požadavek tento krok realizovat“ jej městská část provede.

Hygienická stanice hl. m. Prahy

Ředitel Hygienické stanice hl. m. Prahy (dále také HS) se ohradil proti tomu, že jsem ve zprávě zhodnotila práci HS prakticky stejně nepříznivě jako práci stavebního úřadu. Přitom stavební úřad podle něj nutně pochybil již ve fázi zřizování provozovny restauračních služeb v předmětném objektu, když připustil její vznik

v prostorách nevyhovujících požadavkům na zvukovou neprůzvučnost stanoveným v prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu. Následně stavební úřad jen liknavě přijímal opatření k nápravě zjištěných nedostatků a až do současné doby flagrantně nedbá na vymáhání vlastního rozhodnutí.

Naproti tomu, jak uvedl ředitel HS, jeho úřad reagoval v roce 2003 na podnět stěžovatele v řádu dní, zajistil orientační měření hluku a na základě jeho výsledků zahájil jednání s provozovatelem. Postupně dosáhl realizace řady dílčích protihlukových opatření v provozovně – podložky pod židle, upravení oken tak, že nejdou ani personálem otevírat a zajištění větrání restaurace výhradně vzduchotechnikou, úprava hlasitosti hudební produkce a výměna ventilátorů ve venkovních jednotkách s tím, že byly instalovány ovladače pro jejich pomalý rozběh a klimatizace byla nastavena na provoz do 22:00 hodin. Přiměl také provozovatele, aby zajistil na své náklady autorizované měření hluku, jež prokázalo, že 2 m před oknem nejbližšího bytu hygienický limit pro hluk v chráněném venkovním prostoru staveb překročen nebyl.

Problém nadlimitního hluku tak spočívá v tom, že stropní konstrukce provozovny absolutně nesplňuje požadavky příslušné ČSN, jak bylo ověřeno měřeními její zvukové neprůzvučnosti. Takový problém může být řešen pouze nařízením nezbytných úprav stavby, proto HS věc předala stavebnímu úřadu. Ředitel HS rozhodně odmítl, že by měl jeho úřad svým zásahem kompenzovat nečinnost stavebního úřadu v otázce vymáhání vydaného rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav.

Ředitel HS navíc upozornil, že jeho úřad má pouze dvě možnosti, jak zasáhnout v případě nadlimitní hlučnosti.

Prvním je pozastavení provozu, nebo používání zdroje hluku do doby odstranění závady. To označil ředitel HS v daném případě za diskutabilní vzhledem k tomu, že takový zásah by musel být nezbytný k ochraně veřejného zdraví, přičemž vlivem neřešitelných dopravních problémů je řada obyvatel na celém území ČR zasažena výrazně vyšším hlukem z provozu na pozemních komunikacích. Navíc odstraněním závady v daném případě může být jedině stavební úprava, kterou již vlastníkovi provozovny (městské části) nařídil provést stavební úřad. Adresátem rozhodnutí HS by naproti tomu byl provozovatel restaurace, v jehož dispozici není provádění úprav stavby.

Druhým možným opatřením je sankce za porušení povinností předcházet vzniku hluku překračujícího hygienické limity. Ředitel HS jednak uvedl, že toto opatření by stěžovatele nezbavilo problému s nadlimitním hlukem, jeho cílem je pouze potrestat případného provinilce. Také výchovný dopad takové sankce by byl nulový, neboť (přes princip objektivní odpovědnosti) provozovatel restaurace nemá podíl na vzniku závadného stavu.

C. Stanovisko ochránce

Mám-li definitivně zhodnotit postup obou úřadů v dané kauze, musím v zájmu vyváženosti svého hodnocení na úvod nejprve konstatovat, že Hygienická stanice hl. m. Prahy jednala v této věci mnohem aktivněji a s nesrovnatelně lepšími výsledky než stavební úřad. Zásah HS v roce 2003 byl vskutku včasný a nelze přehlédnout, že

dosáhla na straně provozovatele restaurace řady opatření k zamezení toho, aby nadlimitní hluk pronikal do chráněných prostor. Bylo také nepochybně správné, že svá zjištění o příčinách protiprávního stavu spočívajících v nedostatečné zvukové neprůzvučnosti stropu provozovny postoupila k řešení stavebnímu úřadu.

Přesto však nemohu souhlasit s tím, že by HS své možnosti zcela vyčerpala. Pokud jde o pozastavení provozu nebo používání zdroje hluku překračujícího hygienické limity do doby odstranění závady, mám za to, že srovnání s hlukovou zátěží z pozemních komunikací zde není platným argumentem. Opakovaně se ze strany orgánů ochrany veřejného zdraví setkávám s tvrzením, že pozastavit provoz těchto zdrojů není možné, neboť plní veřejný účel a zachování jejich využití pro účely dopravy je ve veřejném zájmu, proto je nutno jim (za splnění stanovených podmínek) vydávat časově omezená povolení k provozu. Je-li tomu ale tak, pak je zároveň třeba říci, že tyto mimořádné situace nemohou sloužit jako srovnávací měřítko pro jiné zdroje, u nichž žádné výjimečné postavení z hlediska naplňování veřejných zájmů dovozovat nelze. V řešeném případě zdroj nadlimitního hluku žádný veřejný zájem neplní. Jestliže u něj hladina hluku pronikajícího do chráněných vnitřních prostor dosahuje hodnot, u nichž již může docházet například k rušení spánku či k poruchám soustředění apod. (k čemuž se HS ve své argumentaci vůbec nevyjádřila), pak jeho dlouholeté provozování není podle mého názoru možné z hlediska ochrany veřejného zdraví tolerovat.

Argumentace, kterou HS užívá jak zde, tak i v otázce uložení sankce, že totiž řešením protiprávního stavu jsou jediné stavební úpravy provozovny, jež nejsou v dispozici provozovatele, ale vlastníka, zde po mém soudu nehraje žádnou roli. Z hlediska zákona o ochraně veřejného zdraví za dodržení hlukových limitů u hluku z provozovny služeb odpovídá její provozovatel. Tomu tedy musí být adresována rozhodnutí orgánů ochrany veřejného zdraví. Jestliže na něj dopadne například sankce za nedodržení zákonných povinností, přičemž vina za tento stav leží na bedrech pronajímatele, může se provozovatel (jako nájemce daného prostoru) obrátit na soud s žádostí o přiznání náhrady škody včetně ušlého zisku ze strany pronajímatele. V českém právu tedy existují nástroje, jak narovnat „nespravedlnost“, kterou by snad HS mohla svým postupem způsobit, jak se podle svého vyjádření obává.

Ostatně nelze přehlížet ani to, že v současné době má být zásadní překážkou pro realizaci stavebních úprav stropu restaurace nesouhlas autora interiéru, který je však ve smluvním vztahu právě s provozovatelem restaurace, nikoliv s vlastníkem objektu. Motivovat tedy provozovatele k tomu, aby se na řešení situace podílel například tím, že vyvine větší tlak na svého smluvního partnera, či najde faktické nebo právní řešení vzniklé situace, by mohlo být ku prospěchu věci.

Z uvedených důvodů tedy musím trvat na závěru, že i přes vydané pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení nezbytných úprav vlastníkovu stavby zde existoval a dosud existuje prostor pro zásah Hygienické stanice hl. m. Prahy, ať již formou sankce, nebo formou pozastavení provozu nebo používání zdroje hluku překračujícího hygienické limity do doby odstranění závady.

Výsledkem výše uvedené polemiky však nesmí být zastření faktu, že hlavní díl viny za celou situaci leží na stavebním úřadu - Úřadu městské části Praha 6. Jeho liknavost v daném případě je zcela mimořádná a též komunikace s ochráncem nebudí důvěru v to, že se úřad snažil o nalezení řešení.

Pod formulací „dosažení co možná nejpříjemnějších závěrů pro všechny zainteresované subjekty“ se daleko spíše skrývá snaha nalézt i za cenu průtahů takové řešení, které bude co nejméně riskantní a zatěžující pro městskou část Praha 6, a to bez ohledu na to, jak moc bude těmito prodlevami zasaženo zdraví obyvatel bytů v přízemí domu Y. Úřad městské části se ve svých vyjádřeních snaží obhajovat dosavadní nerealizaci protihlukových opatření ze strany „své“ městské části argumenty, které jsou zcela nepřesvědčivé, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že k jejich vyřešení poskytl městské části svou nečinností ve věci výkonu rozhodnutí již více než 4 roky času.

Nejprve se vyjádřím k tvrzení v dopisu ze dne 2. srpna 2010, že v průběhu jednání o provedení izolace podlah bytů nad provozovnou se objevila řada dalších problémů a že odhlučnění bude nutné provést z prostoru restaurace, jak nařídil svým rozhodnutím stavební úřad. Úřad především vůbec neuvedl, o jaké problémy se má jednat, což samo o sobě již vyvolává otázku, zda nešlo o problémy předvídatelné. To by vyplývalo i z dopisu pana Č., který zaslal již dne 25. 2. 2010 pověřenému tajemníkovi Úřadu městské části Praha 6 (a mně na vědomí). V něm na str. 3 upozorňoval, že již v říjnu 2009 sdělila telefonicky pracovnice úřadu Ing. Kubelková, zastupující pověřeného tajemníka, jeho přítelkyni, že odhlučnění z bytu nelze provést, protože by se podlaha musela zvedat o cca ½ metru a nebylo by možné takovouto úpravu zkolaudovat (zřejmě kvůli rozporu s technickými požadavky na výstavbu – nedostatečná podchozí výška stropu). Přitom ještě v dopisu ze dne 1. března 2010 mě starosta městské části ujišťoval, že příprava odhlučnění z bytových jednotek je v plném proudu.

Ať se však jednalo ze strany městské části o liknavost ve zjišťování informací a špatnou koordinaci, nebo o cynický úhybný manévr, v současné době je již nepochybné, že jediným možným řešením je odhlučnění způsobem nařízeným stavebním úřadem. Přesto se znovu vynořuje argument o nutnosti souhlasu autora interiéru restaurace k zásahu do jejího „umělecky ztvárněného“ stropu. Tento argument nemohu v žádném případě přijmout jako odůvodnění pro další odkládání výkonu pravomocného rozhodnutí ze strany stavebního úřadu.

Nejprve v této souvislosti znovu připomínám to, co jsem již uvedla ve své zprávě. Pan Č. již několikrát městskou část 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.“* Pokud by tedy městská část měla opravdový a upřímný zájem uposlechnout rozhodnutí stavebního úřadu, mohla by se vůči nájemci předmětných prostor opřít o toto smluvní ustanovení, neboť zásah do pronajímaných prostor zde žádným autorským souhlasem podmíněn není.

Co je však ještě závažnější, je fakt, že nezbytné úpravy nařídil stavební úřad provést ve veřejném zájmu za účelem ochrany zdraví před účinkem hluku přesahujícího zákonem stanovené hygienické limity. Zdraví je nenahraditelná hodnota. I kdyby splnění tohoto rozhodnutí mělo pro městskou část znamenat dodatečné náklady například v podobě náhrady škody způsobené nájemci porušením nájemní smlouvy, je takováto daň v porovnání se zájmem na ochraně veřejného zdraví akceptovatelná a městská část ji musí unést (případně ji vymáhat regresem po osobách, které vznik dané situace způsobily). Stavební úřad se již nemůže dále ohlížet na neustálé předkládání nových údajných komplikací

a problémů městskou částí a musí podniknout účinné kroky k vynucení svého rozhodnutí.

Jen na okraj podotýkám, že pan Č. se pokusil nečinný stavební úřad v jeho úloze nahradit tím, že sám podal návrh na výkon rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav soudu. Městský soud v Praze však v rozhodnutí o odvolání ze dne 3. 7. 2008 konstatoval, že pan Č. není oprávněným z daného rozhodnutí, tudíž není ani k podání návrhu na jeho výkon legitimován. Podat jej tak může jedině Úřad městské části Praha 6.

D. Opatření k nápravě

Na základě výše uvedeného navrhuji oběma zúčastněným úřadům následující opatření k nápravě:

- 1) Úřad městské části Praha 6 provede výkon svého rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav stavby, nebo podá návrh na výkon rozhodnutí příslušnému soudu.
- 2) Hygienická stanice hl. m. Prahy zahájí s provozovatelem řízení o porušení povinností stanovených zákonem o ochraně veřejného zdraví, které bude směřovat buď k uložení sankce, nebo k pozastavení provozu nebo používání zdroje hluku do doby odstranění závady.

Žádám tímto oba uvedené úřady, aby mě podle § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, informovaly, zda požadovaná opatření k nápravě přijaly, a to ve lhůtě 30 dnů od data obdržení tohoto závěrečného stanoviska.

Zároveň žádám, aby mi oba uvedené úřady sdělily jména oprávněných úředních osob, které v daném případě za úřad jednaly, resp. které zodpovídají za nečinnost úřadu v tomto případě. Zvažuji totiž, že nebudou-li opatření k nápravě splněna, využiji své oprávnění podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a (současně s informací nadřízenému úřadu) informuji o svých zjištěních veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv