

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv

ve věci povolení „stavební úpravy pro instalace mříže na lodžii bytu č. 2 v přízemí bytového domu čp. X“

A - Obsah podnětu

Podnětem doručeným dne 22. 4. 2008 se na mě obrátila Ing. L. H., bytem Praha 6, kterým si stěžovala na postup Úřadu městské části Praha 6, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), v souvislosti s řízením o povolení „stavební úpravy pro instalace mříže na lodžii bytu č. 2 v přízemí bytového domu Y“.

Z podkladů, které mi stěžovatelka předložila, jsem zjistil, že požádala o povolení shora popsané stavební úpravy podáním ze dne 25. 10. 2006, dosud však její žádost není pravomocně vyřízena. Stavební úřad v dané věci vydal již čtyři rozhodnutí (zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení č.j.: MCP6 010208/2007 ze dne 19. 2. 2007, č.j.: MCP6 061894/2007 ze dne 2. 10. 2007, č.j.: MCP6 019553/2008 ze dne 14. 4. 2008 a č.j. MCP6 084811/2008 ze dne 22. 12. 2008). Tři rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti správního uvážení stavebního úřadu Magistrát hl. m. Prahy, odbor stavební (dále jen „magistrát“), zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí (rozhodnutí č.j.: S-MHMP 189888/2007/OST/DI/Zá ze dne 20. 6. 2007, rozhodnutí č.j.: S-MHMP 541921/2007/OST/DI ze dne 1. 2. 2008 a rozhodnutí č.j.: S-MHMP 435349/2008/OST/DI ze dne 27. 8. 2008).

Stěžovatelka je celou situací kolem své žádosti znepokojena, poukazuje na to, že v rámci osobního pohovoru s vedoucím stavebního úřadu jí bylo řečeno, že stavební úřad se již několik let řídí interní dohodou, podle které mříže k ochraně bytů nepovolují, neboť jsou nevzhledné a patří pouze na nápravná zařízení. Proto mříže na jejím bytě nepovolí. Stěžovatelka považuje uvedené jednání úřadu za arogantní, když jí stavební úřad adresoval opakované výzvy k doplnění podání (různá potvrzení a podklady), což jí stálo již více než 6 tis. Kč, přičemž stavební úřad již byl předem veden úmyslem její žádosti nevyhovět. K celé věci je třeba doplnit, že stěžovatelka získala k provedení uvedené stavební úpravy souhlas odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy č.j.: S – MHMP 299580/2006/Kou, ze dne 11. 10. 2006.

B - Skutková zjištění

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření se zaměřením na postup stavebního úřadu a magistrátu v dané věci. V rámci

zahájeného šetření jsem se obrátil ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv na:

- starostu městské části s žádostí o stanovisko k danému případu a vyjádření k námitkám stěžovatelky
- ředitele magistrátu s žádostí o prověření pravdivosti námitky vyjádření vedoucího stavebního úřadu o interní dohodě týkající se zákazu mříží na budovách určených k bydlení.

Dne 3. 9. 2008 jsem od ředitele magistrátu obdržel sdělení, jehož přílohou byla kopie rozhodnutí magistrátu ze dne 27. 8. 2008, kterým bylo zrušeno již třetí rozhodnutí stavebního úřadu ve shora uvedené věci, a to ze stejných důvodů jako tomu bylo u předcházejících dvou rozhodnutí (nepřezkoumatelnost rozhodnutí). Existenci interní dohody o zákazu mříží na obytných budovách ředitel magistrátu nepotvrdil. Zdůraznil přitom, že magistrát je nadřízeným úřadem úřadů městských částí s řídicí, kontrolní a přezkumnou pravomocí a pouze v rozsahu uvedených možností může činit úkony na základě a v mezích zákona. Ředitel magistrátu současně poukázal na to, že magistrát nemůže zasahovat do prvoinstančního řízení, může podřízené orgány ovlivňovat metodicky a takto zajistit kvalitu správních rozhodnutí. Osobní pohovor ředitelky odboru stavebního magistrátu s vedoucím stavebního úřadu by byl podle ředitele magistrátu v rozporu se zásadami správního řízení.

Na uvedenou odpověď jsem reagoval dopisem ze dne 6. 10. 2008, kde jsem řediteli magistrátu podal stanovisko a vysvětlení ke svému postupu a dopisem z téhož dne jsem o součinnost požádal také starostu Městské části Praha 6 (dále jen „MČ Praha 6“). Dne 18. 11. 2008 jsem obdržel vyjádření starosty MČ Praha 6, kde se uvádí, že si nechal případ záměru osazení mříží na okna přízemního bytu stěžovatelky prověřit a aniž by byl příznivcem zamřížovaných oken znehodnocujících interiér města, souhlasil, že je řada případů, kdy zabezpečení prostoru za okny proti krádežím nelze řešit snadno jinak.

Starosta městské části současně podotkl, že předmětný stavební záměr je po zrušujícím rozhodnutí magistrátu opět ve správním řízení, do něhož nepřísluší starostovi zasahovat. Je přitom věcí stavebního úřadu, jak se s právním názorem odvolacího orgánu vypořádá. Názor na výklad vyhlášky o obecně technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze (dále jen „OTPP“) je věcí ryze odbornou, proto jej starosta nechce ovlivňovat. Zdůvodnění postoje stavebního úřadu však musí být součástí připravovaného nového rozhodnutí. V souvislosti s tím starosta podotkl, že není pravdou, že by magistrát ve svém odvolacím rozhodnutí osazení mříží stavebnímu úřadu doporučil. Svou odpověď starosta MČ Praha 6 uzavřel konstatováním, že po vydání rozhodnutí bude mít stěžovatelka opět možnost hájit svá práva, pokud toto rozhodnutí bude negativní.

S přihlédnutím k výše uvedenému jsem dopisem ze dne 24. 11. 2008 požádal starostu MČ Praha 6 o zaslání kopie nového rozhodnutí. Stěžovatelku jsem dopisem z téhož dne poučil, že v novém řízení může opět využívat svých procesních práv, tzn. podávat námitky a připomínky, vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí, nahlížet do spisu stavebního úřadu, podat proti výslednému rozhodnutí odvolání. Dne 29. 12. 2008 mi bylo doručeno na vědomí rozhodnutí stavebního úřadu č.j. MCP6

084811/2008, ze dne 22. 12. 2008, kterým byla žádost stěžovatelky již počtvrté zamítnuta.

V odůvodnění rozhodnutí, proč navrhovaná stavební úprava nerespektuje charakter a strukturu zástavby, poukázal stavební úřad na to, že architektonické ztvárnění bytových domů bylo řešeno a vyřešeno již v době vzniku sídliště Červený vrch, jehož součástí bytové domy čp. X-Z jsou. V archivu stavebního úřadu není dochován doklad, podle kterého jsou mříže na lodžích součástí projektové dokumentace této skupiny domů. Architektonický vzhled domu čp. X není podle stavebního úřadu vhodné posuzovat samostatně, protože je spolu se sousedním domem čp. Y součástí většího celku. Navržená mříž na lodžii bytu paní H. narušuje podle stavebního úřadu jednotný architektonický výraz tohoto celku, z nichž druhý má všechny lodžie zaskleny vzhledově příznivým bezrámovým zasklením. Legální uzavření lodžii přízemních bytů mřížemi není podle stavebního úřadu možno prokázat ani na jiných bytových domech sídliště Červený vrch. V těchto skutečnostech shledal stavební úřad důvody, proč navrhovaná stavební úprava nerespektuje charakter a strukturu zástavby.

C - Právní hodnocení

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.

Mám-li se pokusit provést hodnocení celého případu a postupu správních úřadů, dovoluji si odkázat na přípis ze dne 6. 10. 2008, jímž bylo reagováno na sdělení magistrátu, v němž mimo jiné odmítl splnění mého požadavku o osobní pohovor s vedoucím stavebního úřadu za účelem ověření pravdivosti tvrzení stěžovatelky o existenci interní úřední dohody o plošném zákazu mříží na obytných budovách.

Ze shromážděných podkladů je zřejmé, že paní H. měla na své lodžii umístěné mříže 15 let. Nutno říci, že předmětné mříže umístil na lodžii její manžel bez ohlášení či povolení stavebního úřadu. Po celou tuto dobu žádný z orgánů státní správy neprojevil nejmenší zájem o to, zda tyto mříže na uvedeném domě devalvují architektonickou tvář Prahy 6 či narušují jiné hodnoty stávající zástavby. Když paní H. po smrti svého manžela a zejména pod nátlakem své sousedky mříže demontovala a chtěla tak uvést zamřížování své lodžie do souladu se stavebním zákonem, dostalo se jí od stavebního úřadu třikrát po sobě sdělení, že mříže povoleny nebudou. Nic na tom nezměnil ani magistrát, jenž třikrát po sobě rozhodnutí stavebního úřadu s podrobnou kritikou zrušil. Popsaný stav věci jsem zhodnotil tak, že nemůže být v souladu se stavebním zákonem, zásadami správního řádu ani principy dobré správy.

V dopisu bylo dále konstatováno, že veřejný ochránce práv není institucí, která by po správním orgánu vyžadovala provedení protiprávních či neústavních opatření. Pohovorem bylo myšleno pouze a jen to, aby ředitelka stavebního odboru celou záležitost s vedoucím stavebního úřadu projednala a seznámila se osobně s jeho

názorem na další řešení celé věci. Osobní pohovor není institutem správního řádu, který by podléhal právní regulaci. Proto jej nemůže žádný právní předpis zakázat, tak jako nemůže zakázat rozhovor mezi dvěma lidmi, kteří se z titulu své funkce musí osobně stýkat a projednávat spolu pracovní záležitosti.

Domnívám se, že pokud podřízený správní úřad (stavební úřad) třikrát po sobě odmítá respektovat právní názor nadřízeného úřadu (magistrát), je zcela namístě, aby se vedoucí těchto úřadů sešli a celou věc projednali. Nelze přece připustit stav, kdy si správní úřady budou střídavě mezi sebou posílat jednu a tutéž věc po několik let. Takový „*právní ping-pong*“ zcela zjevně nerespektuje základní principy právního státu a především narušuje důvěru občanů státu v jeho úřady.

Již v průběhu šetření jsem tak zdůraznil, že paní H. se celý postup správních úřadů negativně dotýká, přičemž veřejný ochránce práv se snaží do věci vstoupit zcela nezávisle a nepodjatě posoudit postup úřadů v dané věci. Z vyjádření stěžovatelky přitom jasně vyplývá, že stavební úřad zkrátka odmítá mříže na stavbě povolit, a to bez ohledu na argumenty magistrátu uvedené v jeho rozhodnutích.

Osobně jako největší nedostatek v předkládané záležitosti vnímám dobu, po kterou se jmenované správní úřady věci zabývají. Stavební úřad ve věci povolení záměru rozhodoval již čtyřikrát. S ohledem na uvedené nemohu dobu, po kterou je záležitost projednávána, považovat za přiměřenou. Jak jsem již zmínil výše, vlekllost celé kauzy, kdy po více jak dvou letech není vydáno pravomocné rozhodnutí ve věci samé, znemožňuje stavebníkovi využít dalších právních institutů, zejm. správní žalobu, kterými by mohl zvrátit vývoj věci ve svůj prospěch.

Avšak pokud v daném případě bylo rozhodnutí stavebního úřadu již třikrát magistrátem v rámci odvolacího řízení zrušeno a věc mu byla opakovaně vrácena k novému projednání a rozhodnutí, bylo zcela namístě ze strany magistrátu poskytnout stavebnímu úřadu v této věci kvalifikovanou metodickou pomoc formou individuální konzultace. Pokud by se tato metodická pomoc, jež by měla být samozřejmě v obecné rovině a neměla by v žádném případě nahrazovat rozhodovací pravomoc stavebního úřadu, minula účinkem, pak by tento stav měl být pro magistrát signálem k provedení kontroly výkonu přenesené působnosti u stavebního úřadu.

S přihlédnutím k výše uvedenému jsem toho názoru, že pokud stavební úřad třikrát po sobě chybně zamítl žádost stěžovatelky s nedostatečným odůvodněním, nelze než vytknout také nadřízenému orgánu (v tomto případě tedy magistrátu) pochybení spočívající v nedostatečné metodické a konzultační činnosti svého podřízeného stavebního úřadu. V případě, že by tato metodická činnost neměla patřičný efekt, byl by to důvod pro vážné znepokojení nad tím, zda mezi Stavebním úřadem Prahy 6 a Magistrátem hl. m. Prahy řádně funguje vztah nadřízenosti a podřízenosti správních úřadů, jestliže podřízený úřad opakovaně nerespektuje právní názor svého odvolacího (nadřízeného) orgánu.

Závěrem bych chtěl k tomuto případu poznamenat, že veřejný ochránce práv nemůže ovlivňovat úvahu stavebního úřadu ve věci narušení architektonického vzhledu zástavby, která je věcí volného správního uvážení stavebního úřadu. Má kritika tedy směřuje pouze a výlučně proti takovému postupu, kdy správní úřad nechá stavebníka opářovat podklady pro rozhodnutí, které je negativní a ještě opakovaně

vadné, takže musí být nadřízeným úřadem zrušeno. Takový postup narušuje důvěru občanů ve správnost rozhodování správních úřadů a v konečném důsledku tak nemůže odpovídat principům dobré správy.

D – Závěr

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu Úřadu městské části Praha 6, odboru výstavby, a Magistrátu hl. m. Prahy shledal výše popsané nedostatky. Je úkolem veřejného ochránce práv na zjištěná pochybení orgány veřejné správy upozornit, proto tak činím formou této zprávy.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádal starostu Městské části Praha 6 a ředitele Magistrátu hl. m. Prahy, aby se ve lhůtě 30 dnů k mým zjištěním vyjádřili. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také Ing. L. H., stěžovatelce.

Zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených orgánů podkladem mého závěrečného stanoviska.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv