



KVOPP00AEFQ0

V Brně dne 2. prosince 2013
Sp. zn.: 8354/2012/VOP/JSV-25-

Zpráva o šetření

ve věci stavby bytového domu [redacted], Praha 6, k.ú. Vokovice

A - Předmět šetření

Na veřejného ochránce práv se obrátilo Společenství vlastníků jednotek domu čp. [redacted], Vokovice Praha 6, se sídlem [redacted], 160 00 Praha 6, zastoupené panem A [redacted] D [redacted] DiS. (dále také „stěžovatel“ nebo „SVJ“), podnětem v následující věci. Stěžovatel namítá nesprávný postup správních úřadů při projednání stavby bytového domu, kterému bylo přiděleno čp. [redacted], č.o. [redacted] ulice Na Rozdílů, k.ú. Vokovice, Praha 6 (dále také „bytový dům čp. [redacted]“ nebo „stavba“). Bytový dům čp. [redacted] č.or. [redacted], na ul. Na Rozdílů [redacted], k.ú. Vokovice, Praha 6 (dále také „bytový dům čp. [redacted]“) se nachází v sousedství bytového domu čp. [redacted] Bytový dům čp. [redacted] a bytový dům čp. [redacted] jsou dle informativního výpisu z katastru nemovitostí předmětem spoluvlastnictví budovy ve smyslu zákona o vlastnictví bytů,¹ kdy vlastníci jednotek jsou současně podílovými spoluvlastníky společných částí bytového domu.

Stěžovatel považuje stavební povolení pro bytový dům čp. [redacted] za nepravomocné a domáhá se jeho doručení. Současně dovozuje, že bytový dům čp. [redacted] je nutno odstranit, neboť stavbu nelze dodatečně povolit. Taktéž namítá neplatnost kolaudačního rozhodnutí pro bytový dům čp. [redacted]. Stěžovatel nebyl účastník územního ani stavebního řízení o umístění a povolení bytového domu čp. [redacted]. Žaloba jednoho z členů SVJ o určení, že stavební povolení pro bytový dům čp. [redacted] je neplatné, byla usnesením Městského soudu v Praze zamítnuta. Stěžovatel doložil podnět soupisem 173 položek jeho jednotlivých podání a reakcí správních orgánů.

Podnět stěžovatele směřuje proti následujícím správním orgánům: odbor územního rozhodování Magistrátu hl. města Prahy (dále také „OÚR MHMP“), odbor stavební Magistrátu hl. m. Prahy (dále také „OS MHMP“), odbor výstavby Úřadu městské části Praha 6 (dále také „stavební úřad“) a Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“).

Šetření je vedeno v rozsahu námitek stěžovatele.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujal já, neboť veřejný ochránce práv využil své možnosti

¹ Zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů.

dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv² delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního práva.

B - Skutková zjištění

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti bylo v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájeno ve věci šetření. Za účelem posouzení věci byly vyžádány související informace a listiny od Úřadu městské části Praha 6 a Magistrátu hl. města Prahy.

Z vyjádření oslovených správních úřadů a z písemností a informací sdělených stěžovatelem považuji pro posouzení podnětu za významné následující skutečnosti.

Dne 13. 11. 2001 pod čj. MHMP 127262/01/OUR/SZ/W OÚR MHMP rozhodl o umístění bytového domu čp. [REDAKCE] o povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu v hl. m. Praze.³ V přezkumném řízení ministerstvo svým rozhodnutím ze dne 3. 5. 2006, čj. 3590/2006-63/O-307/06, územní rozhodnutí ze dne 13. 11. 2001 zrušilo a věc vrátilo k novému projednání a rozhodnutí. Dne 29. 1. 2007 pod čj. MCP6 003870 stavební úřad (v důsledku přenesení působnosti) žádost o umístění bytového domu čp. [REDAKCE] a povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu v hl. m. Praze zamítl. Důvodem byla skutečnost, že bytový dům čp. [REDAKCE] byl v té době již povolen a kolaudován. Územní řízení bylo vedeno dle stavebního zákona z roku 1976⁴ a správního řádu z roku 1967.⁵

Dne 9. 8. 2002 pod čj. MCP6 2411/P 1148/6 a ost. Vok/2-Fiš stavební úřad vydal pro stavbu bytového domu čp. [REDAKCE] stavební povolení. Stavební řízení bylo vedeno dle stavebního zákona z roku 1976 a správního řádu z roku 1967.

Dne 25. 1. 2012 pod sp. zn. 9Ca 3/2009 Městský soud v Praze usnesením zamítl žalobu (pana J. [REDAKCE] M. [REDAKCE]) vlastníka jednotky a spoluvlastníka společných částí domu čp. [REDAKCE] o určení neplatnosti stavebního povolení ze dne 9. 8. 2002.

Otázkou zákonnosti stavebního povolení ze dne 9. 8. 2002 a procesu, který předcházel jeho vydání, zejména otázky vymezení okruhu účastníků řízení, otázky účastenství stěžovatele ve stavebním řízení, otázky „dodatečného“ oznámení (doručení) stavebního povolení stěžovateli, se opakovaně zabývaly příslušné správní orgány. Konkrétně zmíním OS MHMP a jeho sdělení ze dne 28. 4. 2003 o odložení podnětu SVJ k přezkumu stavebního povolení mimo odvolací řízení, usnesení ze dne 26. 4. 2007 o nevyhovění žádosti stěžovatele k přijetí opatření proti nečinnosti stavebního úřadu, sdělení ze dne 12. 6. 2007 ve věci závěru stavebního úřadu o nezahájení řízení o odstranění stavby. Stavební úřad se danými otázkami zabýval ve sdělení ze dne 8. 8. 2003 ve věci žádosti stěžovatele o doručení stavebního povolení, sdělení ze dne 24. 7. 2007 ve věci přezkumu svého sdělení ze dne 24. 7.

² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

³ Vyhl. č. 26/1999 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m Praze.

⁴ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

- 12 -

2007, kterým nevyhověl podnětu stěžovatele k zahájení řízení o odstranění stavby bytového domu čp. [REDACTED].

Dne 18. 5. 2004 pod čj. výst. 897/P 1148/6 Vok/04-Ber stavební úřad vydal kolaudační rozhodnutí, kterým povolil trvalé užívání stavby bytového domu čp. [REDACTED] Kolaudační rozhodnutí (dle doložky stavebního úřadu) nabylo právní moci dne 16. 6. 2004). Kolaudační řízení bylo vedeno dle stavebního zákona z roku 1976 a správního řádu z roku 1967.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránce

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.

Smyslem následujícího právního hodnocení není detailně zkoumat procesní aspekty kauzy, neboť jde o věc správními orgány uzavřenou. Smyslem této právní argumentace je vyslovit právní názor na předloženou záležitost v rozsahu námitek stěžovatele.

Stavba bytového domu je z hlediska veřejného stavebního práva stavbou bez územního rozhodnutí o umístění stavby, avšak stavbou se stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím.

Stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena [ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006].⁶ V dané věci, jak vyplývá z výše uvedeného skutkového stavu, stavba bytového domu čp. [REDACTED] nemá územní rozhodnutí o umístění stavby, ač s odkazem na tehdy platnou právní úpravu ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 1976 pro stavby bytových domů bylo územní rozhodnutí o umístění stavby vyžadováno.

Významnou otázkou v konkrétním případě je, zda by se stěžovatel mohl domáhat uplatnění práv tzv. opomenutého účastníka stavebního řízení uzavřeného stavebním povolením ze dne 9. 8. 2002 ve smyslu ustanovení § 84 odst. 1 a odst. 2 správního řádu z roku 2004.⁷ Při odpovědi na danou otázku nelze pominout rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2.

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

⁷ Dle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním u účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout.

Dle ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle ustanovení § 83 odst. 2 (dle něhož, v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle ustanovení § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle ustanovení § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí).

2009, čj. 2As 25/2007-118, který se problematikou opomenutého účastníka (vzhledem ke dřívější nejednotné praxi správních soudů) zabývá krom jiného s tímto závěrem (dále cituji příslušnou část odůvodnění rozsudku):

„Rozšířený senát má za to, že právní moc rozhodnutí není zvrácena jen tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, jsou-li splněny dva předpoklady:

Prvý předpoklad je splněn, lze-li postavit najisto, že opomenutý účastník seznal s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit opravnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí seznámil prostřednictvím jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (nahlížením do spisu v jiné procesní roli atp.). Druhý předpoklad je časový moment, spočívající v tom, že opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci.

Za těchto (přísně posouzených) předpokladů bude nedostatek samotného formálního doručení zhojitelnou procesní vadou (neboť doručení je v takovém případě skutečně jen otázkou dodržení formy bez věcného reflexu), zpravidla nepřekážející tomu, aby rozhodnutí neztratilo vlastnost, nazývanou právní mocí. Takovou procesní vadu zhojí správní orgán tím, že stejnopis rozhodnutí účastníkovi vydá (bez právních účinků doručení, které by znamenaly počátek běhu lhůt pro podání opravných prostředků). Dále je třeba si uvědomit, že možnost v předešlém výkladu nastíněnou (že tedy opomenutému účastníkovi, který obsah rozhodnutí znal, lze rozhodnutí toliko dodat, aniž by pozbylo právní moci), naprosto nelze nadužívat: dochází tu sice ke střetu zpravidla rovnocenných práv, ale výhoda, poskytovaná účastníkům, kteří nabyli práva podle pravomocného rozhodnutí, může převážet jen tam, kde lze spravedlivě a zcela bezpečně mít za to, že opomenutý účastník měl dostatečnou a účinnou šanci se bránit, kdy věděl bez rozumných pochyb, že (a kdy, čím a jak) mu bylo zasaženo do jeho vlastních práv. Nebude tedy namístě favorizovat účastníka, který - ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut - proti tomu včas nezasáhl...“

V konkrétní věci se přikláním k názoru, že stěžovatel podáním ze dne 30. 9. 2002 uplatnil u stavebního úřadu práva opomenutého účastníka stavebního řízení ukončeného stavebním povolením ze dne 9. 8. 2002. Na uvedeném nic nemění to, že stěžovatel podání označil jako „Žádost na přezkoumání stavebního řízení a pravomocného rozhodnutí“. Uvedené vyplývá z ustanovení § 19 správního řádu z roku 1967 (dnes ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu z roku 2006), které ukládalo správnímu orgánu posoudit podání, zde „Žádost na přezkoumání stavebního řízení...“, podle jeho obsahu. Stavební úřad se otázkou „opomenutého účastníka řízení ve vztahu k stěžovateli“ nezabýval, podání stěžovatele ze dne 30. 9. 2002 postoupil nadřízenému správnímu orgánu - OS MHMP. Jmenovaný správní orgán obdobně jako stavební úřad neposoudil, podle mého názoru, předmětné podání stěžovatele ze dne 30. 9. 2002 dle jeho skutečného obsahu, jak mu ukládala tehdy platná právní úprava správního řádu z roku 1967. OS MHMP posoudil podání stěžovatele ze dne 30. 2002 podle názvu jako podnět k provedení

přezkumného řízení dle ustanovení § 65 správního řádu z roku 1967 s tím, že podnět odložil. Postup jmenovaných správních orgánů není, dle mého soudu, v souladu ani s obecným principem správního procesu, který ukládá správnímu orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu z roku 2006, dříve ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu z roku 1967).

K otázce účastenství stěžovatele v řízeních o umístění a provedení bytového domu čp. [redacted] sděluji následující.

Okruh účastníků řízení nemusí být v územním řízení o umístění stavby a stavebním řízení shodný. Vyplyývá to z odlišného účelu obou správních řízení. Účelem územního řízení je posoudit možnost umístění zamýšlené stavby do území, a to jak z hlediska negativních dopadů vyvolaných stavbou na okolí, jakož i negativních aspektů území na umísťovanou stavbu. Účelem stavebního řízení je otázka vlastní proveditelnosti (realizace) již umístěné stavby. Z uvedeného je zřejmé, že okruh účastníků územního řízení je zpravidla širší než okruh účastníků stavebního řízení. Uvedené koresponduje i s principem, že: „... k námitkám a připomínkám, které by byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, se ve stavebním řízení nepřihlíží...“⁸

Účastenství „sousedů“ v územním a stavebním řízení je podmíněno splněním dvou kumulativních podmínek: existencí vlastnického nebo jiného práva k pozemkům nebo stavbám na nich a skutečností, že tato práva mohou být územním rozhodnutím nebo stavebním povolením přímo dotčena. Posouzení otázky „přímého dotčení práv“ je volným uvážením správního orgánu (zde stavebního úřadu), které mu obecně náleží. Jedinými mantinely takového volného hodnocení důkazů je, aby správní orgán hodnotil důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti, a dále aby v odůvodnění svého závazného stanoviska uvedl, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů (ustanovení § 34 odst. 5 správního řádu z roku 1967 a § 50 odst. 4 správního řádu z roku 2004).

ÓUR MHMP a poté stavební úřad v územním řízení ani v následujícím stavebním řízení nedostály výše uvedeným požadavkům správního uvážení pro vymezení okruhu účastníků územního řízení o umístění stavby a stavebního řízení o provedení bytového domu čp. [redacted]. Z územního rozhodnutí ani ze stavebního povolení nevyplývá, jakými zjištěními a úvahami byl stavební úřad veden při určení okruhu účastníků řízení.

Stavební zákon z roku 1976 v územním ani stavebním řízení nepřiznával postavení účastníka řízení společenství vlastníků jednotek dle zákona o vlastnictví bytů, nýbrž vlastníků jednotek, kteří jsou současně spoluvlastníky společných částí budovy (bytového domu). Účastenství v územním a stavebním řízení by za splnění zákonem stanovených podmínek mohlo svědčit vlastníků jednotek, jejichž vlastnická práva by byla umístěním či povolením bytového domu čp. [redacted] přímo dotčena. Shromážděné podklady nasvědčují tomu, že „přímé dotčení“ vlastnického práva minimálně části vlastníků jednotek bytového domu čp. [redacted] by v územním řízení mohlo být dáno např. ztrátou, resp. snížením, kvality výhledu v důsledku výšky umísťovaného bytového domu čp. [redacted]. Ve stavebním řízení by bylo možné dovozovat „přímé dotčení“ vlastnického práva vlastníků jednotek bytového domu

⁸ Ustanovení § 34 odst. 1, § 59 odst. 1 písm. b), § 61 odst. 1 stavebního zákona z roku 1967.

čp. [REDAKCE] na základě negativních vlivů spojených s prováděním bytového domu čp. [REDAKCE] jako je hlučnost, prašnost. Těmito a podobnými otázkami se ve vztahu k účastenství vlastníků jednotek bytového domu čp. [REDAKCE] správní orgány v územním ani stavebním řízení vůbec nezabývaly.

K vazbě stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí pro bytový dům čp. [REDAKCE] poskytuji následující komentář. Stavební řízení je s odkazem na ustanovení § 40 správního řádu z roku 1967 předběžnou otázkou pro kolaudační řízení. Předběžnost stavebního řízení spočívá v tom, že stavební povolení a kolaudační rozhodnutí jsou řetězcími, tj. na sebe navazujícími, individuálními správními akty. Princip řetězení aktů je vyjádřen v ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, ze kterého vyplývá, že dokončenou stavbu (či část stavby), pokud vyžaduje stavební povolení, je možné užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. Bylo by proto v rozporu se stavebním zákonem z roku 1976, pokud by stavební úřad povolil k trvalému užívání stavbu, která nebyla povolena. V dané věci považuji za problematické to, že stavební úřad kolaudoval bytový dům čp. [REDAKCE] povolený stavebním povolením, u kterého vyvstávají otazníky nad jeho vykonatelností vzhledem k tomu, že stavební úřad a posléze OS MHMP se dostatečně nezabývaly podáním stěžovatele ve věci stavebního povolení z hlediska obsahu tohoto podání. Pravda ale také je, že tehdejší závěr OS MHMP - odložení podání jako podnětu k přezkumu stavebního povolení ve smyslu ustanovení § 65 správního řádu z roku 1967 - nebyl do dnešního dne kvalifikovaně, veřejnoprávní cestou, vyvrácen.

V případě stavebního povolení pak nelze v současné době (i přes moji výše vyjádřenou pochybnost o správnosti procesního postupu stavebního úřadu a OS MHMP) postavit najisto, že stavební povolení nenabylo právní moci v důsledku výše uvedeného podání stěžovatele z roku 2002. Takový závěr by musel být dovozen věcně příslušným správním orgánem, což se nestalo.

Zde pak musím upozornit na následující významnou okolnost. Ani z dřívější právní úpravy stavebního práva nelze, jak míní stěžovatel, dovozovat, že zrušením územního rozhodnutí o umístění stavby a nejasnostmi o vykonatelnosti stavebního povolení automaticky pozbývá účinnosti kolaudační rozhodnutí. Jestliže individuální správní akt (zde kolaudační rozhodnutí) nelze změnit či zrušit legálními právními prostředky, je nutné na dané správní rozhodnutí pohlížet jako na věcně i právně perfektní, i kdyby tomu tak nebylo. V té souvislosti považuji za nutné citovat také čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kde se praví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. V případě kolaudačního rozhodnutí jde, podle mého názoru, o rozhodnutí, na které v současné době nelze uplatnit státní moc k jeho změně nebo zrušení. Jinými slovy, zákon (správní řád) nezná způsob, jak prolomit právo užívání stavby založené nepřekozumatelným, tedy nezrušitelným a nezměnitelným, správním rozhodnutím.

V té souvislosti neobstojí ani námitka stěžovatele o nicotnosti kolaudačního rozhodnutí, neboť ustanovení o nicotnosti správního rozhodnutí lze uplatnit jen u rozhodnutí, která byla vydána za účinnosti správního řádu z roku 2004 (ustanovení § 182 správního řádu z roku 2004).

Tyto okolnosti současně vnímám jako závažnou překážku pro případnou úspěšnost stěžovatele zvrátit dosavadní stav věcí až k eventuálnímu odstranění stavby. I kdyby stěžovatel uspěl opakovaným úsilím u OS MHMP v tom směru,

-Jg

že ten by uznal, že stavební povolení nenabylo právní moci a zabývalo se podáním stěžovatele z roku 2002 jako řádným odvoláním, nic by se tím nemohlo změnit na existenci neprolomitelného práva vlastníka stavby bytového domu čp. [REDAKCE] tuto užívat.

D - Závěry

Šetření ve věci podnětu SVJ uzavírám touto zprávou o šetření vydanou dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Se zřetelem k právní argumentaci uvedené v části C této zprávy nepožaduji stran oslovených správních orgánů provedení opatření k nápravě. Důvodem je skutečnost, že stavba bytového domu čp. [REDAKCE] je povolena k trvalému užívání pravomocným kolaudačním rozhodnutím vydaným stavebním úřadem dne 18. 5. 2004, které je dnes individuálním správním aktem dnes již z důvodu uplynutí zákonných lhůt rozhodnutím nepřezkoumatelným.

Shromážděné podklady nasvědčují tomu, že z důvodu uplynutí promlčecích lhůt stěžovatel nemá prostor ani pro uplatnění nároku na náhradu škody, ani nároku na náhradu přiměřeného zadostiučinění za vniklou nemajetkovou újmu dle odškodňovacího zákona.⁹ Dodávám, že lhůty pro uplatnění předmětných nároků marně uplynuly již předtím, než se stěžovatel na ochránce obrátil.

Zprávu o šetření zasílám k seznámení řediteli Magistrátu hlavního města Prahy Ing. Martinu Trnkovi, starostce Úřadu městské části Praha 6 Ing. Marii Kousalíkové a stěžovateli.

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

⁹ Ustanovení § 32 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.