

Zpráva o šetření

ve věci měšťanského domu „U Tří andělů“,
k.ú. Hradčany, Praha 1

A - Předmět šetření

Dne 27. 11. 2012 předložila veřejnému ochránci práv podnět společnost X, a. s., zastoupená Ing. L.M., předsedkyní představenstva (dále „stěžovatel“). Stěžovatel požádal ochránce o posouzení postupu odboru výstavby Úřadu městské části Praha 1 (dále „stavební úřad“) a odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy (dále „odbor památkové péče MHMP“) v řízení o nařízení nutných zabezpečovacích prací a následných postupů jmenovaných správních orgánů na objektu 1, na st.p. A v k.ú. Hradčany (dále „dům 1“). Vlastníkem je M.Š. (dále „stavebník“). Stěžovatel je vlastníkem mezující nemovitosti objektu 2 (dále „dům č.p. 164/16“).

Dům 1 je nemovitou kulturní památkou zapsanou v Ústředním seznamu kulturních památek, r. č. 39752/1-1004. Nachází se uvnitř prostoru Pražské památkové rezervace¹, památky UNESCO².

Stěžovatel v podnětu namítá především:

- provedení stavebních prací na domě 1 nad rámec rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení nutných zabezpečovacích prací ze dne 10. 8. 2011,
- rozsah provedených prací zahrnující rozsáhlé vnitřní úpravy, navýšení domu 1 a přístavbu včetně výtahové šachty směrem do dvorního traktu této nemovitosti vyžadoval stavební povolení a též souhlas orgánu státní památkové péče,
- stavebník využívá štítové zdi sousedního domu 2, čímž dochází k přetížení zdi a vzniku trhlin na domě 2,
- stavebník zakotvil nosníky do opěrné zdi mezi pozemky st.p.A a p.č. B v k.ú. Hradčany, aniž měl vlastnické či jiné právo k této zdi, které by ho opravňovalo tento stavební zásah provést.

Stěžovatel požaduje nápravu stavu věci v následujících směrech:

- zastavení provádění stavebních prací na domě 1,
- odstranění stavebních konstrukcí domu 1 přitěžujících nosné zdivo domu 3,

¹ Nařízení vlády č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hlavním městě Praze.

² V r. 1992 byla Památková rezervace v hlavním městě Praze, historické jádro Prahy, zařazeno do Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO.

- odstranění trhlin v domě 2, údajně vzniklých činností stavebníka,
- odstranění stavebních zásahů na domě 1 nad rámec nutných zabezpečovacích prací, tj. zejména odstranění „navýšení“ domu, výtahové šachty ve dvorním traktu,
- provedení kopie odstraněného uličního štítu.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujal já, neboť ochránce využil své možnosti, dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv³, delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i výkon státní správy na úseku stavebního řádu a památkové péče.

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 jejího posouzení byl vyžádán spisový materiál a informace od stavebního úřadu, MHMP (odboru stavebního a odboru památkové péče), Ministerstva pro místní rozvoj (dále „ministerstvo“) a Památkové inspekce Ministerstva kultury (dále „památková inspekce“).

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

Dne 16. 9. 2010 stěžovatel požádal stavební úřad o odstranění příčin vzniku škod na své nemovitosti 2 v důsledku stavebních závad na domě 1, způsobujících vznik trhlin ve zdech domu 2, a to v důsledku odkopání zeminy a nedostatečného podezdění štítové zdi, absence fungujících žlabů a svodů odvádějících vodu ze střechy domu, chybějící střešní krytiny, výskytu dřevokazné houby v dřevěných konstrukcích domu 1 a odstranění zatékání vody do sklepních prostor stavby stěžovatele (dům 2) z domu stavebníka (dům 1).

Rozhodnutím čj. S UMCP1/106410/2011/VÝS-Bu-4/163, ze dne 10. 8. 2011, stavební úřad nařídil paní M.Š. provedení nutných zabezpečovacích prací na domě 1 ve výroku rozhodnutí blíže specifikovaných a současně uložil vlastníkům sousedních staveb povinnost strpět provedení udržovacích prací ze svých nemovitostí. Podkladem vydání citovaného rozhodnutí byla dokumentace zabezpečovacích prací a statický posudek. Podmínkou č. 1 výroku citovaného rozhodnutí stavební úřad zavázal stavebníka realizovat nařízené nutné zabezpečovací práce bezodkladně, s termínem jejich zahájení nejpozději do 21 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 7. 9. 2011.

Dne 25. 9. 2012, pod čj. S-MHMP 1005544/2012/OST/DI/Ne, odbor stavební MHMP ve zkráceném přezkumném řízení zrušil s účinky od 7. 9. 2011 pravomocně

³ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 a věc mu vrátil k novému projednání.

Dne 28. 1. 2013, pod čj. MMR-40207/2012-83/2653, ministerstvo v odvolacím řízení, zahájeném k odvolání vlastníka domu 1, změnilo (v podstatě však potvrdilo) rozhodnutí odboru stavebního MHMP ze dne 25. 9. 2012. Citované rozhodnutí ministerstva nabylo právní moci dne 31. 1. 2013. Vlastník domu 1 napadl rozhodnutí ministerstva tzv. správní žalobou k Městskému soudu v Praze, který, dle mých informací, o žalobě zatím nerozhodl.

Dne 19. 3. 2013 stavební úřad provedl kontrolní prohlídku v domě 1, na základě které bylo zadáno zpracování statického posouzení vlivu provedených stavebních prací na domě 1 ve vztahu k sousedním domům 2 a 4.

Dne 12. 3. 2013 stavební úřad zastavil „řádné“ stavební řízení zahájené k žádosti vlastníka o povolení „rekonstrukce a opravy domu 1“, neboť stavebník vzal žádost o stavební povolení zpět.

Starosta městské části Praha 1 (dále „městská část“) mi sdělil, že stavební úřad nezhájil řízení o odstranění nepovolených změn domu 1, neboť k žádným nepovoleným změnám oproti ověřené dokumentaci v rámci řízení o nařízení nutných zabezpečovacích prací nedošlo.

Z hlediska zájmů státní památkové péče se věci zabývaly odbor památkové péče MHMP, Památková inspekce Ministerstva kultury a v neposlední řadě též Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště Praha (dále „NPÚ Praha“). Zmíním, že dne 3. 9. 2012 odbor památkové péče MHMP vydal podmíněně souhlasné závazné stanovisko k celkové rekonstrukci domu 1. Závazné stanovisko vydal na základě odborného vyjádření NPÚ Praha, který shledal rekonstrukci předmětné nemovitosti jako přípustnou za splnění řady podmínek. Ministerstvo kultury nepřistoupilo, s ohledem na okolnosti stavu věci (bylo v té době vydáno pravomocné, vykonatelné rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011), k zahájení přezkumného řízení a zrušení závazného stanoviska odboru památkové péče MHMP ze dne 3. 9. 2012. Důvodem byla především skutečnost, že stavební práce na domě 1 byly prakticky provedeny.

Dne 19. 6. 2013 provedli pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv místní šetření. Na místě samém pořídili aktuální fotodokumentaci o poškození – existenci rozsáhlých trhlin v obvodovém zdivu domu 4 při domě 1, existenci trhlin ve II. NP domu 5, vnější obhlídkou zdokumentovali stav rozestavěnosti domu 1 včetně kotvení nosníků do hradební zdi mezi pozemky st.p.A a p.č. B.

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, která není příslušnými správními orgány – stavebním úřadem a odborem památkové péče MHMP – zcela dořešena. Smyslem této právní argumentace je vyslovit právní názor na předloženou záležitost v rozsahu námitek vznesených stěžovatelem z hlediska respektování práva. Účelem této zprávy není posuzovat odborné otázky, zda provedené změny stavby domu 1 lze v historickém území hlavního města legalizovat, či nikoliv. Posouzením této otázky je nadán především NPÚ Praha jako místně příslušná odborná organizace státní památkové péče, která vydává odborné vyjádření, jež je podkladem pro závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, kterým je v konkrétním případě odbor památkové péče MHMP. Posouzení dalších souvisejících otázek urbanistického, stavebně-technického, požárně-bezpečnostního charakteru ve vztahu k domu 1 náleží do působnosti stavebního úřadu, který tak činí v součinnosti s dotčenými orgány na jednotlivých úsecích státní správy.

Rozhodnutí odboru stavebního MHMP ze dne 25. 9. 2012 a rozhodnutí ministerstva ze dne 28. 1. 2013 ve věci zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011, o nařízení provedení nutných zabezpečovacích prací na domě 1 a uložení povinnosti strpět provedení prací ze sousedních nemovitostí, akceptují, ztotožňují se s nimi. Nicméně bez dalšího nemohu přejít okolnost, že nařízeny byly „nutné zabezpečovací práce“, zatímco vlastníci sousedních nemovitostí měli strpět provedení „udržovacích prací“ ze svých nemovitostí. Uvedené druhy prací nejsou tímtož institutem dle stavebního zákona, i když mohou sledovat obdobný cíl a jejich právní úprava je obsažena v Hlavě II stavebního zákona. V tom spočívá určitá nepřesnost citovaného rozhodnutí stavebního úřadu ve věci.

V podrobnostech věci samé odkazují na odůvodnění obou citovaných rozhodnutí odboru stavebního MHMP a ministerstva, která považují za přesvědčivá. V nich se oba jmenované správní orgány podrobně vypořádaly se splněním zákonem stanovených podmínek k provedení a vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení⁴, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011. To vše při respektování ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, které správní orgán zavazuje dbát na to, aby řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu.

K institutu „nařízení nutných zabezpečovacích prací“⁵ nad rámec odůvodnění rozhodnutí odboru stavebního MHMP ze dne 25. 9. 2012 a rozhodnutí MMR ze dne 28. 1. 2013 sděluji následující. Tento institut je nutné chápat v celém rozsahu Hlavy II (ustanovení § 132 a násl.) stavebního zákona – „Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu“, v rámci které je zařazen. Oprávnění stavebního úřadu nařídit nutné zabezpečovací práce je oprávněním vysoce operativní povahy, které

⁴ Ustanovení § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů: „Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.“

⁵ Ustanovení § 135 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů: „Stavební úřad nařídí vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací, jestliže stavba svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, není-li nutné ji neodkladně odstranit“.

obvykle nesnese odkladu a které je stavební úřad povinen činit za účelem ochrany veřejných zájmů a též ochrany práv a oprávněných zájmů právnických či fyzických osob. Předpokladem aplikace daného institutu je toliko zjištění skutečného stavu stavby. Uvedené potvrzuje zákonodárcem daná možnost bez předchozího projednání s vlastníkem stavby nařídit mu pouze ústně povinnost provést nutné zabezpečovací práce a dále to, že zákonodárce případnému odvolání proti rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací odňal odkladný účinek (ustanovení § 135 odst. 4 stavebního zákona). Je tedy zjevné, že zákonodárce v ustanovení § 135 stavebního zákona preferoval ochranu života osob nebo zvířat, resp. ochranu zdraví a života osob a zvířat, a zejména rychlost zásahu orgánu veřejné správy (stavebního úřadu). O zákonodárcem preferované rychlosti v případě nařízení nutných zabezpečovacích prací svědčí, podle mého názoru, také to, že ve srovnání s řízením o odstranění stavby (ustanovení § 129 a násl. stavebního zákona) není nařízení nutných zabezpečovacích prací podmíněno projednáním s dotčenými orgány, resp. stanovisky dotčených orgánů. V dané věci tudíž nařízení nutných zabezpečovacích prací na domě 1 nevyžadovalo předem vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Nutnými zabezpečovacími pracemi lze tak rozumět jakousi fázi předcházející uvedení stavby do dobrého stavebního stavu, tj. údržbu stavby. Dodávám, že provádět údržbu stavby, tj. práce, jimiž se zabezpečuje dobrý stavební stav stavby, tak aby nedocházelo k jejímu znehodnocení a co nejvíce se prodloužila její užitelnost (ustanovení § 154 odst. 1 písm. a/ ve spojení s ustanovením § 3 odst. 4 stavebního zákona), je v první řadě povinností jejího vlastníka. V opačném případě je stavební úřad oprávněn vlastníkovi uložit povinnost provést údržbu stavby (ustanovení § 139 stavebního zákona).

Stavební práce na domě 1 je přinejmenším ode dne 31. 1. 2013, kdy nabylo právní moci rozhodnutí ministerstva ze dne 28. 1. 2013, třeba považovat za změny dokončené stavby domu 1, provedené bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Zákonnou povinností stavebního úřadu je tuto nepovolenou stavební činnost projednat v řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 stavebního zákona a vydat rozhodnutí ve lhůtách daných ustanovením § 71 správního řádu. Na uvedeném nic nemění skutečnost, že vlastník domu 1 napadl pravomocné rozhodnutí ministerstva ze dne 28. 1. 2013 tzv. správní žalobou.

V rámci řízení o projednání nepovolených změn stavby domu 1 (tj. v řízení o odstranění nepovolených změn stavby domu a případně v řízení o dodatečném povolení nepovolených změn stavby domu) je stavební úřad povinen individualizovat okruh účastníků daných řízení. Ze shromážděného spisového materiálu nejsou zřejmé relevantní důvody, pro které by vlastníkům sousedních nemovitostí, konkrétně domu 2 a 4, nesvědčilo postavení účastníků řízení ve věci nepovolených změn stavby domu 1. Stěžovateli tak lze doporučit, aby veškeré námitky týkající se stavebních změn domu 1, především požadavku na odstranění stavebních konstrukcí domu 1, které přitěžují nosné zdi domu 2, odstranění tzv. navýšení domu 1, odstranění výtahové šachy ve dvorním traktu domu 1, provedení kopie zbouraného uličního štítu domu 1, uplatnil v řízeních vedených dle ustanovení § 129 stavebního zákona.

Jak jsem již uvedl výše, odbor památkové péče MHMP je z hlediska zájmů státní památkové péče dotčeným orgánem v řízení o odstranění nepovolených změn stavby domu 1, resp. v řízení o jejich dodatečném povolení. Z hlediska procesních

pravidel stavebního zákona je stavební úřad povinen vydat rozhodnutí v řízení o odstranění stavby, příp. v řízení o dodatečném povolení stavby, která je nemovitou kulturní památkou, a navíc nacházející se v památkově chráněném území, až poté, co je nepovolená stavební činnost posouzena příslušným orgánem státní památkové péče, zde odborem památkové péče MHMP. Odbor památkové péče MHMP závazné stanovisko vydá až poté, co je předmětná stavební činnost posouzena odbornou organizací – NPÚ Praha (ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči). Zjednodušeně lze říci, že závazné stanovisko příslušného orgánu státní památkové péče je závazným podkladem pro rozhodování stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby, resp. v řízení o dodatečném povolení záměru. K tomu připojuji dovětek, že vlastnické právo vlastníka nemovitosti, která se nachází v památkově chráněném území, či dokonce stavby, která má status kulturní památky, je omezeno obecným zájmem na ochraně historických hodnot území. V dané věci vlastník domu 1, která je nemovitou kulturní památkou nacházející se v památkově chráněném území, nedbal veřejného zájmu na zachování a ochraně této nemovité kulturní památky, když bez závazného stanoviska příslušného orgánu státní památkové péče realizoval takové změny domu 1, kterými změnil nejen jeho vzhled, ale též zvětšil jeho půdorys.

K námitce stěžovatelky o poškozování domu 2 vznikem trhlin ve štítové zdi v důsledku stavební činnosti na domě 1 sděluji, že v první řadě je na stěžovateli jako na vlastníkovi, aby sám zajistil nápravu stavebních závad na své nemovitosti. Ostatně ani stavební úřad nemá zákonnou možnost nařídít udržovací práce nebo jiná opatření na stavbě (dle stavebního zákona) jiné osobě než jejímu vlastníkovi (ustanovení § 154 ve spojení s ustanovením § 139 stavebního zákona). Druhotně se vlastník stavby, jejíž poškození přičítá činnosti jiných osob, může domáhat náhrady škody občanskoprávní cestou. Dodávám, že důkazní břemeno o příčinách vzniku škody spočívá zásadně na vlastníkovi vadné stavby.

Pokud má stěžovatel za to, že mu nesprávným úředním postupem při posuzování stavební činnosti na domě 1 byla způsobena škoda, může se obrátit na ústřední orgán státní správy na úseku stavebního řádu, tj. ministerstvo, se žádostí o náhradu škody dle odškodňovacího zákona.⁶ Dodávám, že úspěšnost podání žádosti je odvislé od vyčíslení a prokázání, že stěžovateli byla způsobena škoda v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem stavebního úřadu.

Otázky týkající se dispozice s nemovitostmi (pronájem, prodej) ve vlastnictví hl. města Prahy, zde pozemku p.č. B, užívání opěrné (hradební) zdi mezi pozemky st.p. A a p.č. B náleží do samostatné působnosti územně samosprávného celku, zde hl. města Prahy, resp. do samostatné působnosti městských částí, kterým hl. město Praha svěřilo správu svého majetku. S odkazem na ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv ochránci nepřísluší zasahovat do samostatné působnosti územně samosprávných celků.

⁶ Zákon 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.

D - Závěry

Je-li pravomocně zrušeno rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací, podle něhož byly práce zcela či zčásti realizovány, je povinností stavebního úřadu postupovat dle ustanovení § 129 stavebního zákona, neboť došlo ke změně předmětu řízení. Předmětem řízení není posouzení prací, které budou provedeny, ale prací, které jsou již zcela či zčásti provedeny a pro svoji existenci postrádají právní podklad.

Šetření ve věci podnětu společnosti X, a. s., uzavírám touto zprávou o průběhu šetření, jež shrnuje mé dosavadní poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených orgánů podkladem pro mé závěrečné stanovisko.

S ohledem na skutková zjištění a právní argumentaci obsaženou v částech B a C této zprávy očekávám od stavebního úřadu, že specifikuje nepovolené změny stavby domu 1 a neprodleně je projedná v řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 stavebního zákona a ve lhůtách daných ustanovením § 71 správního řádu vydá rozhodnutí ve věci. Dále od stavebního úřadu očekávám, že do okruhu účastníků řízení o odstranění nepovolených změn stavby a řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení nepovolených změn stavby domu 1 zahrne i vlastníky mezujících nemovitostí, mj. i stěžovatele (vlastníka domu 2). Dodávám, že nepovolenou stavební činnost je možné legalizovat jen při splnění zákonem presumovaných podmínek ustanovení § 129 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona, tj. zejm. za předpokladu souladu nepovolené stavební činnosti s vydanou (schválenou) územně plánovací dokumentací, doložením dokladu o právu (zde k hradební zdi mezi pozemky st.p. A a p.č. B) a v neposlední řadě v souladu s požadavky uplatněnými dotčenými orgány (zde především odborem památkové péče MHMP).

Od orgánu památkové péče MHMP očekávám, že bude při posuzování nepovolených změn domu 1 postupovat v součinnosti se stavebním úřadem. Posoudí míru přípustnosti nepovolených změn domu 1 z hlediska zájmů státní památkové péče. To vše s přihlédnutím k faktu, že dům 1 je nemovitou kulturní památkou, nacházející se uvnitř Pražské památkové rezervace, památky UNESCO.

Zprávu o šetření zasílám JUDr. Martinu Zídkovi, řediteli Památkové inspekce Ministerstva kultury, Ing. Martinu Trnkovi, řediteli Magistrátu hlavního města Prahy, Ing. Oldřichu Lomeckému, starostovi městské části Praha 1, aby se k jejímu obsahu v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv vyjádřili v zákonné 30denní lhůtě ode dne jejího obdržení. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také Ing. L.M., předsedkyni představenstva společnosti X, a. s.

JUDr. Stanislav K ř e č e k
zástupce veřejného ochránce práv