

Závěrečná zpráva o výsledku šetření veřejného ochránce práv ve věci

prodloužení trasy metra A ze stanice Dejvická přes stanici Petřiny do stanice Motol

A Obsah podnětu

Podáním ze dne 16. 4. 2010 se na veřejného ochránce práv obrátilo Občanské sdružení Červený vrch, Evropská 673/158, Praha 6 (dále jen „sdružení“), kterým si stěžovalo na postup Úřadu městské části Praha 6, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), a Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí o umístění stavby zahrnující prodloužení trasy metra A ze stanice Dejvická přes stanici Petřiny do stanice Motol. Na uvedenou stavbu bylo vydáno dne 31. 3. 2009 územní rozhodnutí (ve znění rozhodnutí magistrátu č.j. S-MHMP 420161/2009/OST/Fr ze dne 11. 8. 2009) a dne 11. 9. 2009 vydal odbor dopravy magistrátu jako speciální stavební úřad pro dopravní stavby dvě stavební povolení (odvoláním proti stavebním povolením byl odňat odkladný účinek).

Námítky sdružení proti zmíněnému územnímu rozhodnutí lze shrnout tak, že při jeho vydání došlo k pochybení, neboť dle názoru sdružení dokumentace pro územní řízení a samotné územní rozhodnutí nejsou v souladu se schválenou změnou Z1344/00 a aktuálně platnou závaznou částí Územního plánu hl. m. Prahy pro lokalitu Červený vrch. Přesto, že sdružení shora jmenované správní orgány na uvedený rozpor, jakož i rizika spojená s realizací stavby prodloužení metra trasy A pod bytovými domy opakovaně upozorňovalo, nedosáhlo zjednání nápravy. Poukazuje přitom na závěry posudku Kloknerova ústavu ČVÚT v Praze ze dne 19. 11. 2009, podle něhož může stavební činnost při výstavbě metra vyvolat pokles či náklon domu, a to v důsledku dynamických účinků vyvolaných ražbou tunelu a trhacími pracemi. Podotýkám, že uvedený posudek byl vydán až poté, co bylo ke stavbě vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení.

Sdružení poukazuje na to, že navzdory územnímu plánu je trasa metra vedena přímo diagonálně pod pěti 14patrovými obytnými domy a dalším přilehlým panelovým domem, cca 100 m od schválené trasy v platném územním plánu. Tuto skutečnost přitom sdružení zjistilo až v listopadu 2009 při prováděné pasportizaci dotčených objektů. Stavebnímu úřadu vytýká rovněž to, že se při vydání územního rozhodnutí spokojil s vyjádřením magistrátu z roku 2007, které bylo vydáno dva roky před tím, než vůbec investor podal žádost o vydání územního rozhodnutí a dokonce 1,5 roku před tím, než byla schválena změna územního plánu Z1344/00 ze dne

18. 9. 2009. Podle sdružení tak uvedené stanovisko nemohlo prokázat soulad navrhované stavby s platnou územně plánovací dokumentací.

Přesto, že stěžovatel na uvedená rizika a nedostatky v rámci územního řízení upozornil odpovědné úřady - stavební úřad, magistrát a Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“), nedošlo ke zjednáání nápravy.

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanoviska požádal starostu Úřadu městské části Praha 6 (dále jen ÚMČ Praha 6“) a ředitele magistrátu. Svá zjištění ve věci jsem shrnul ve zprávě o šetření ze dne 1. 10. 2010, kde jsem mimo jiné konstatoval, že magistrát přesvědčivě neprokázal, že stavba je v souladu s územním plánem, když odchýlné vedení trasy stavby prodloužení metra A oproti schválenému řešení stavby v grafické části územního plánu v podstatě odůvodnil povahou stavby (tj. že jde o stavbu podzemní) a obecným charakterem územního plánu, jehož základní koncepce není změnou stavby dotčena.

Ve zprávě o šetření jsem kriticky poukázal na to, že stavební úřad v rámci územního řízení akceptoval vyjádření magistrátu z roku 2007, které bylo vydáno za situace, kdy byl k dispozici teprve návrh pořizované změny územního plánu č. Z1344/00 s tím, že definitivní trasa se do územního plánu „propíše“ až po schválení změny Zastupitelstvem hl. m. Prahy. Stavební úřad tak dle mého názoru nepostupoval správně a měl si vyžádat stanovisko nové. V souvislosti s výše uvedeným jsem stavebnímu úřadu vytkl, že v územním rozhodnutí výslovně nezmínil rovněž pozemky pod sídlištěm Červený Vrch, pod nimiž má předmětná podzemní stavba vést. Námitku, kterou v tomto směru sdružení vzneslo, jsem proto shledal jako opodstatněnou. Kriticky jsem zhodnotil i to, že se magistrát při vyřízení podnětu sdružení ze dne 23. 12. 2009 na přezkoumání územního rozhodnutí s námitkou dotčení práv vlastníků domů (bytů) nad stavbou metra vypořádal pouze obecným a nedostatečným, a z pohledu kritérií soudního přezkumu nepřezkoumatelným vyjádřením, že tato práva nemohou být dotčena, neboť jde o stavbu podzemní, která není způsobilá zasáhnout do práv a právem chráněných zájmů jejich vlastníků.

Dále jsem poukázal na to, že správní úřady selhaly, když ve spolupráci se stavebníkem (tím je Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s.) a autorem dokumentace pro územní řízení občany předem neinformovaly, že z důvodu následně zjištěných geologických podmínek v území je třeba vést trasu prodloužení stavby metra A ve vychýlené trase oproti trase předpokládané územním plánem, a to tak, že má vést pod sídlištěm Červený Vrch. Uvedl jsem, že z tohoto pohledu považuji obavy občanů bydlících v domech nad plánovanou stavbou metra, navíc ve vazbě na veřejně známé případy třech propadů jiné významné dopravní stavby v Praze, a to stavby tzv. tunelu „Blanka“, jako oprávněné.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochrání práv, jsem vyzval starostu Úřadu městské části Praha 6 a ředitele Magistrátu hl. m. Prahy, aby se k obsahu zprávy ve lhůtě 30 dnů ode dne jejího doručení vyjádřili. Se svými poznatky jsem seznámil rovněž stěžovatele.

B

Doplňující skutková a právní zjištění

Dne 8. 11. 2010 mi bylo doručeno vyjádření ředitele magistrátu, v jehož úvodu konstatuje, že nemůže akceptovat mnou uváděný výklad argumentace magistrátu ve vztahu k odchylkám v trase podzemních staveb, jež byla dle magistrátu jednak z aplikace obecného axiomu v konkrétním případě zevšeobecněna, a jednak částečně nepřesně interpretována. Magistrát přitom zdůrazňuje, že jím uváděný obecný axiom posuzování souladu dopravních staveb s územním plánem se uplatňuje v každém konkrétním případě individuálně právě se zohledněním míry odchýlení od grafického vyjádření v územním plánu. Odkazuje přitom na grafické přílohy svého vyjádření, dokumentující postup při posuzování souladu dopravní stavby s územním plánem. V prvním případě jde o předmětnou stavbu prodloužení trasy metra A, kdy maximální odchylka upravené trasy vůči změnou č. 1344/00 schválené, je do 8 mm v měřítku územního plánu, tedy do 80 m ve skutečnosti (měřeno v ose trasy) – viz grafická příloha č. 1. Na základě tohoto grafického porovnání dospěl magistrát k závěru, že lze v tomto případě využít ve vyjádření popsané axiomu posuzování dopravních staveb z hlediska jejich souladu s územním plánem, a to se závěrem, že daná odchylka ve své maximální hodnotě a se zohledněním délky odchylky podél trasy neznamená rozpor trasy s platným územním plánem. Stavební úřad dospěl ke stejnému závěru.

Magistrát k výše uvedenému stanovisku dodává, že šlo o individuální posouzení souladu stavby s územním plánem, nikoliv automatickou aplikaci pravidla, a jako příklad uvádí jinou změnu územního plánu, kdy šlo o korekci trasy městského okruhu. Tato změna byla schválena usnesením zastupitelstva č. 34/05 ze dne 25. 10. 2001. V případě tohoto upřesnění však již došlo jak k výrazným změnám funkčních ploch, tak i ke změnám trasování tunelové části Městského okruhu pod Stromovkou – viz grafická příloha č. 2. Z ní je patrná jednak maximální odchylka přes 200 m ve skutečnosti, a i délka, po které se změna projevuje. Z uvedeného příkladu je dle magistrátu zřejmé, že je rozlišována míra odchylnosti trasy v upřesněné dokumentaci a v platném územním plánu. Z tohoto důvodu pak magistrát zpochybňuje mé tvrzení o tom, že dle jím akceptovaného výkladu územního plánu by pak nebylo nutno v případě i jiných staveb v odchýlném řešení oproti územnímu plánu požívat jeho změnu.

K námitce týkající se přípravy nového územního plánu, který již počítá s trasou metra ve vychýlené poloze, magistrát uvádí, že v tomto procesu musí vycházet z nejaktuálnějších podkladů. Takový postup není podle něj žádným nečistým postupem, jak se domnívá sdružení, ale zcela logickým pracovním postupem v prostředí, kde se neustále znalosti o území a jeho stav mění. Naopak, pokud by došlo k převzetí neaktuálních podkladů, byla by tím značně devalvována hodnota územního plánu pro jeho neaktuálnost. Magistrát proto trvá na tom, že odchylka trasy metra A nebyla iniciační pro změnu územního plánu. Magistrát přitom opětovně poukazuje na srovnání dvou příkladů dopravních staveb doložených grafickými přílohami. Magistrát dále uvedl, že odbor územního plánu byl požádán o stanovisko k dokumentaci pro územní řízení dne 22. 8. 2007. K vlastní dokumentaci pro územní rozhodnutí o umístění stavby se pak již více nevyjadřoval a nebyl o to ani požádán.

Pokud jde o vyřízení podnětu na přezkum územního rozhodnutí, rovněž zde magistrát mé výhrady odmítl s odkazem na to, že svým sdělením ze dne 22. 2. 2010 se s obsahem podnětu a námitkami v něm uvedenými vypořádal řádně a v souladu se správním řádem. K mnou vyslovenému názoru ohledně uvedení pozemků pod sídlištěm Červený Vrch v územním rozhodnutí magistrát poukázal na ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) vyhl. č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, kde je stanoveno, že rozhodnutí o umístění stavby obsahuje parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umísťuje. V souladu s tímto požadavkem bylo územní rozhodnutí vydáno.

Ke stížnosti sdružení adresované ministerstvu, jímž vyjádřilo nesouhlas s vyřízením svého podnětu na přezkum územního rozhodnutí, magistrát uvedl, že toto podání přípisem ze dne 4. 5. 2010 řádně vyřídil s tím, že nezjistil žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly požadované zrušení územního rozhodnutí.

Závěrem svého vyjádření magistrát uvedl, že ke stavbě již byla také vydána dvě stavební povolení ze dne 11. 9. 2009. K mé žádosti o sdělení, zda již byl v rámci přípravy stavby proveden historický průzkum, který by ověřil existenci starého důlního díla, magistrát odkázal na vydané závazné stanovisko magistrátu jako příslušného orgánu státní památkové péče ze dne 29. 5. 2009, podle něhož je podmínkou pro realizaci stavby provedení archeologického výzkumu. Podmínky pro provedení archeologického výzkumu s harmonogramem prací je nutno projednat s prováděcí organizací v dostatečném předstihu, nejméně 21 dnů před započítáním prací.

Stavební úřad se ve stanovené lhůtě ke zprávě o šetření nevyjádřil.

C **Závěrečné zhodnocení**

Úvodem svého závěrečného hodnocení postupu správních orgánů na úseku stavebního řádu bych chtěl uvést následující. Předně je třeba pozastavit se nad tím, co bylo příčinou podání podnětu občanského sdružení k přezkoumání územního rozhodnutí, a vůbec příčinou námitek proti prováděné stavbě. Ze shromážděných podkladů a vyjádření stěžovatele vyplývá, že příčinou podání vlastníků nemovitostí bydlících na sídlišti Červených Vrch bylo jednak zjištění, že stavba prodloužení trasy metra A neodpovídá trase znázorněné v územním plánu, aniž by o tom byli správními orgány nebo stavebníkem informováni, a dalším důvodem byla obava z poškození jejich nemovitostí, a to ve vazbě na posudek Kloknerova ústavu, který nevyloučil možný pokles či náklon domu, a to v důsledku dynamických účinků vyvolaných ražbou tunelu a trhacími pracemi.

Osobně se domnívám, že v daném případě do značné míry selhal dialog orgánů státní správy s veřejností. Jsem toho názoru, že obyvatelé Červeného Vrchu měli být v předstihu informováni jak stavebním úřadem, magistrátem jako úřadem územního plánování, tak i stavebníkem o tom, z jakých důvodů a na základě jakých podkladů dojde k vychýlení trasy metra oproti řešení ve schváleném územním plánu. To se zjevně nestalo a v souvislosti s pořízeným posudkem Kloknerova ústavu se pak nelze divit tomu, že sdružení přistupuje k postupům a rozhodnutím správních

orgánů se značnou nedůvěrou. Právě to považuji v daném případě za důkaz selhání fungování veřejné správy. Celá situace je o to horší, že jde o případ mimořádně významné dopravní stavby, která je samotným územním plánem vedena jako stavba veřejně prospěšná.

Pokud jde o vysvětlení magistrátu k přístupu vůči odchylkám ve vedení dopravních staveb, kterým magistrát reagoval na zprávu o šetření, pokládám toto doplňující vyjádření za smysluplné a nemám důvod argumenty magistrátu, jež v daném stanovisku uplatnil, považovat za zcela nesprávné či mylné. V návaznosti na toto vyjádření si však nutně musím položit otázku, kde je ta míra, kdy lze odchýlné řešení stavby oproti platnému územnímu plánu ještě akceptovat. Lze tuto odchylku měřit toliko technickým výpočtem (nebo spíše odhadem), kdy odchylka v trase stavby o cca 80 m je ještě akceptovatelná a odchylku cca 200 m již přijmout nelze? Stejně tak je třeba se ptát, kdo určuje tyto hranice, za které již nelze tímto způsobem postupovat a je třeba navrhovanou změnu stavby promítnout do územního plánu formou jeho řádné změny? S tím pak nepochybně souvisí i další otázka, a to, zda se tak děje transparentním postupem s vědomím veřejnosti (zejména dotčených vlastníků nemovitostí) a jak se může veřejnost takovému postupu bránit. Jinými slovy je třeba se vážně zabývat právními mantinely výkladu územního plánu a kritérii, na jejichž základě k tomuto výkladu příslušné správní orgány přistupují. V souvislosti s výše uvedeným mi pak nezbyvá než konstatovat, že i nadále lze mít vážné pochybnosti o souladu uvedené stavby s platným územním plánem.

Jsem si plně vědom toho, že případ prodloužení trasy metra A není jediným případem, kdy se správní orgány musí potýkat s posouzením souladu stavby s územním plánem, kdy na základě dodatečně pořízených (podrobnějších) podkladů a získaných informací je nutno přistoupit k určitým odchylkám stavby oproti grafickému znázornění stavby v územním plánu. O to víc mě zneklidňují výsledky provedeného šetření, které dokládají, že rozhodování o souladu stavby s územním plánem, což je z hlediska rozvoje lidských sídel zásadní dokument, od něhož se odvíjí veškeré rozhodování stavebních úřadů o daném území, může do jisté míry spočívat mimo rámec rozhodovacích procedur ve smyslu správního řádu. Jakkoliv tedy mohu pokládat argumenty magistrátu za zřetele hodné a z hlediska smyslu a účelu územně plánovací činnosti jako odůvodněné, z hlediska ochrany osob před jednáním úřadů a zajištění jejich procesních práv musím považovat zjištění učiněná v tomto případě za vážná.

S přihlédnutím k výše uvedenému jsem přesvědčen o tom, že situace, kdy se vlastníci nemovitostí, pod nimiž má být realizována rozsáhlá a technicky náročná dopravní stavba, nemohou jako účastníci řízení k této stavbě v rámci řádného správního řízení vyjádřit a následně uplatnit řádné opravné prostředky, ve svém důsledku vede k vážnému ohrožení či dokonce popření veřejných subjektivních práv těchto osob, což nemohu jako veřejný ochránce práv akceptovat. Mám za to, že z tohoto pohledu nemůže postup správních orgánů vyhovět požadavkům na zajištění právní jistoty účastníků řízení, a proto nemůže být ani v souladu s principy dobré správy a principy právního státu. Na závěrech uvedených ve zprávě o šetření proto i přes vyjádření magistrátu ze dne 2. 11. 2010 trvám.

D Závěry

Za daného stavu věci již nelze územní rozhodnutí přezkoumat v odvolacím ani přezkumném řízení, a to vzhledem k uplynutí všech zákonných lhůt dle správního řádu. Ve smyslu ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Rovněž institut obnovy řízení ve smyslu ustanovení § 100 a násl. správního řádu nelze v daném případě využít, a to s ohledem na právní úpravu podmínek obnovy řízení, které nejsou v daném případě naplněny.¹

Vzhledem k tomu, že v současné době již nelze využít žádného řádného ani mimořádného opravného prostředku k přezkoumání územního rozhodnutí na shora uvedenou stavbu, rozhodl jsem se využít svého zvláštního oprávnění podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv,² a navrhnout nejvyšší státní zástupkyni podání žaloby k ochraně veřejného zájmu³ ve věci rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6, odboru výstavby, č.j. MCP6 021033/2009 ze dne 31. 3. 2009, ve znění rozhodnutí magistrátu č.j. S-MHMP 420161/2009/OST/Fr ze dne 11. 8. 2009. Vzhledem k tomu, že ke stavbě již byla magistrátem jako speciálním stavebním úřadem vydána dvě stavební povolení, rozhodl jsem se rozšířit svůj podnět k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu také na tato dvě stavební povolení, a to rozhodnutí č.j. MHMP 598597SP/2009/DOP-O1/Řá,Za ze dne 11. 9. 2009 a rozhodnutí č.j. MHMP 598597/2009/DOP-O1/Za-IS ze dne 11. 9. 2009.

¹ § 100

Obnova řízení

(1) Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže

a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo

b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno,

a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

(2) Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

(3) Ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno.

² § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

Ochránce je oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, postupuje podle zvláštního zákona.

³ § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.

Lhůta pro podání žaloby

§ 72 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Žalobu podle § 66 odst. 1 a 2 může oprávněný žalobce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat.

Podle ustanovení § 12 odst. 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, nejvyšší státní zástupce vyrozumí veřejného ochránce práv o způsobu vyřízení jeho návrhu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu podle zvláštního zákona, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu. Nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní.

S přihlédnutím k výše uvedenému jsem se rozhodl šetření podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ukončit.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Příloha
2x grafická příloha