



## **Zpráva o šetření postupu orgánu EIA ve věci bytového komplexu „M.“**

---

Na veřejného ochránce práv se obrátili společným podnětem spolek N., se sídlem xxx, pan A., bytem yyy, a spolek O., se sídlem zzz (dále také „stěžovatelé“), s požadavkem na přezkoumání úředních postupů v kauze zamýšlené výstavby obytného souboru „M.“ v Praze na pozemcích v k.ú. P. (dále také „záměr“).

Vyřizování podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť využila své možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv<sup>1</sup> přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi něž náleží i problematika posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>2</sup>

Předmětem mého šetření bylo prověření námitek stěžovatelů, že dochází k obcházení právní úpravy a celý záměr nebyl řádně hodnocen ve smyslu právní úpravy dané zákonem EIA.

### **A. Shrnutí**

Ve svém podání stěžovatelé vyjádřili znepokojení nad rozsahem zamýšlené výstavby, upozornili přitom i na další plánované bytové komplexy v okolí. Nejedná se jim o zamezení jakékoli zástavby, ale o výstavbu pouze v rozsahu, který bude odpovídat charakteru území. Záměr obytného souboru „M.“ v předmětné lokalitě podle nich představuje vážnou hrozbu pro stávající rezidenty i pro celkové fungování městské čtvrti P. Podle názoru stěžovatelů není dostatečně řešena infrastruktura a plánovaná výstavba velkého množství bytů tak může přinést problémy z hlediska dopravy, zásobování, absence souvisejících nezbytných služeb, zásahu do životního prostředí i pohody bydlení, včetně narušení urbanismu stávající vilové čtvrti. Stěžovatelé kriticky zmínili včasné neprojednání záměru s veřejností a poukázali na nedostatek informací o něm a svým podnětem ochránci **napadli sdělení magistrátu ze dne 21. 9. 2016,<sup>3</sup> že podlimitní záměr nepodléhá zjišťovacímu řízení, včetně souvisejícího usnesení magistrátu ze dne 14. 12. 2016,<sup>4</sup> o opravě vad daného sdělení.** Jak stěžovatelé podotkli, oznamovatel záměru předložil k posouzení pouze první etapu (počet parkovacích míst pro tuto etapu činí 362), a nikoli celý projekt.

Záležitost jsem se rozhodl prověřit v rámci svého šetření, které jsem zaměřil v souladu s požadavkem stěžovatelů i působností, která je mi dána, na postupy odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „magistrát“) jako příslušného orgánu EIA.

---

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

2 Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (zákon EIA).

3 Čj. MHMP 1638275/2016/EIA/3440P/Žá.

4 Čj. MHMP 2223304/2016/OCP-V-505/Bor/U-99.



Z mého šetření vyplynulo, že **magistrát pochybil**. V první řadě tím, že vydáním svého sdělení ze dne 21. 9. 2016 toleroval postupy oznamovatele záměru, spočívající v předložení pouze první etapy výstavby zamýšleného bytového souboru „M.“, ačkoli mu z úřední činnosti muselo být známo, že jde o záměr neúplný (viz též usnesení Rady městské části Praha 4 ze dne 14. 6. 2016, č. 12R-623/2016, v němž se požaduje, aby obě etapy byly společně posuzovány v procesu EIA). Záměr má být posuzován jako celek a nesmí docházet k jeho dělení za účelem vyhýbání se procesům dle zákona EIA. V případě svého opravného usnesení ze dne 14. 12. 2016 pak magistrát zneužil ustanovení § 156 odst. 1 správního řádu,<sup>5</sup> neboť nelze tímto postupem ex post měnit charakteristiky oznamovatelem předloženého záměru tak, aby mohl být opětovně shledán podlimitním.

## **B. Skutková zjištění**

Dne 21. 9. 2016 bylo magistrátem vydáno sdělení ve smyslu § 6 odst. 3 zákona EIA, že oznamovatelem předložený podlimitní záměr k bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1 zákona EIA<sup>6</sup> nepodléhá zjišťovacímu řízení dle předmětného zákona. Jak magistrát ve svém sdělení uvedl, bylo jím zjištěno na základě předloženého oznámení vyjádření orgánu ochrany přírody, vylučujícího možný vliv na území soustavy Natura 2000 a s přihlédnutím k zásadám uvedeným v příloze č. 2 zákona, že záměrem, označeným jako „M., obytný soubor, č.parc. vvv1 až vvv15, k.ú. P.“ nedojde k významnému ovlivnění životního prostředí a veřejného zdraví. Blíže charakterizován byl záměr na str. 1 a 2 následovně. „Záměrem je návrh obytného souboru s pěti bytovými domy (sekce A1, A2,B – jeden objekt, dále objekty – sekce C1, C2, D1, D2, E1, E2). **Plocha řešeného území činí 51 499 m<sup>2</sup>**, zastavěná plocha 7 251 m<sup>2</sup>, zpevněná plocha (komunikace, **chodníky**, mlatové chodníky včetně parkoviště) činí 9 975 m<sup>2</sup>, **plocha zeleně na terénu včetně koryta rybníka 34 273 m<sup>2</sup>** (koryto potoka je 707 m<sup>2</sup>).“ V obytném souboru je 313 bytů, počet parkovacích stání činí 362.

Sdělení magistrátu napadli stěžovatelé svým podáním ze dne 14. 10. 2016, kterým zpochybnili dosavadní postupy magistrátu, požádali o jejich přehodnocení s realizací plnohodnotného EIA posouzení. Vedle argumentace nepředložením celého zamýšleného projektu bytové výstavby v místě (v takovém případě by již došlo k **překročení stanoveného kritéria v souhrnu „více než 500 parkovacích stání“**) stěžovatelé podotkli, že podle údajů ze sdělení magistrátu ze dne 21. 9. 2016, kterými byl předložený záměr charakterizován, podléhal minimálně zjišťovacímu řízení (a to jako záměr rozvoje měst s rozlohou nad 5 ha, neboť **jde o záměr urbanizace dosud neurbanizovaného, nevyužívaného území o rozloze 51 499 m<sup>2</sup>, tj. 5,15 ha**). Magistrát se zřetelem k uplatněnému podání stěžovatelů vydal dne 14. 12. 2016 usnesení, v němž uvedl, že trvá na svých závěrech, nicméně podle § 156 odst. 1 správního řádu také rozhodl, že se jeho sdělení ze dne 21. 9. 2016 opravuje. Oprava spočívala v tom, že v označení věci na str. 1 a v názvu záměru na str. 3 se číslo pozemku „vvv13“ nahrazuje číslem „vvv16“ a na str. 1

<sup>5</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (správní řád).

<sup>6</sup> „Nové průmyslové zóny a záměry rozvoje průmyslových oblastí s rozlohou nad 20 ha. Záměry rozvoje měst s rozlohou nad 5 ha. Výstavba skladových komplexů s celkovou výměrou nad 10 000 m<sup>2</sup> zastavěné plochy. Výstavba obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou výměrou nad 6 000 m<sup>2</sup> zastavěné plochy. Parkoviště nebo garáže s kapacitou nad 500 parkovacích stání v součtu pro celou stavbu.“



v části označené „Charakter záměru“ první věta zní: „Záměrem je návrh obytného souboru s pěti bytovými domy (objekty A1, A2, B, C1, C2, D1, D2, E1 a E2, kde objekty označené stejným písmenem jsou funkčně propojeny a tvoří společně jeden bytový dům). **Plocha řešeného území činí 42 815 m<sup>2</sup>**, z toho zastavěná plocha 7 210 m<sup>2</sup>, zpevněná plocha (komunikace, mlatové chodníky včetně parkoviště) 9 829 m<sup>2</sup>, **plocha zeleně na terénu 20 162 m<sup>2</sup>**, plocha koryta potoka 707 m<sup>2</sup> a **plocha zařízení staveniště 4 907 m<sup>2</sup>**.“ K tomu magistrát v odůvodnění usnesení uvedl, že si vyžádal vyjádření oznamovatele a „po jeho obdržení dospěl k závěru, že ve sdělení došlo pouze k chybám v popisu charakteru záměru, konkrétně v hodnotách plochy řešeného území“.

### **C. Hodnocení věci zástupcem ochránkyň**

Zákon o veřejném ochránci práv mi v ustanovení § 1 odst. 1 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 základních práv a svobod.

Ochránce dlouhodobě zdůrazňuje, že každý záměr na nové využití území by se měl stát předmětem důkladného posouzení v procesech k tomu účelu právním řádem založených. Zejména v případech navrhovaných aktivit s očekávanými významnými dopady na okolí je zapotřebí, aby příslušné správní orgány dbaly, ve spolupráci se samosprávou, na komplexní posouzení, s cílem o jejich maximálně citlivé začlenění do stávající sídelní struktury, s respektem k zásadám urbanismu i požadavkům na zachování pohody bydlení. U záměrů tohoto typu je také nezbytné neopomíjet – jak ze strany investora, tak především úřadů – potřebu intenzivní komunikace s veřejností. U těchto investičních záměrů musí být veřejnost v co nejširší míře zapojena do jejich plánování, musí mít již ve fázi jejich přípravy veškeré relevantní informace k dispozici a je zapotřebí respektovat v maximálně možné a únosné míře její názor na výslednou podobu záměru v území. Ochránce zdůrazňuje, že je právě úkolem nezávislé státní správy, aby mj. s pomocí institutů územního plánování a posouzení vlivů na životní prostředí veškeré skutečnosti ke konkrétní investici se vážící rozkryla, a zajistila tak objektivní zhodnocení.

Ochránce se při své činnosti opakovaně setkává se snahou obcházet zákonné požadavky na posuzování vlivu stavebních záměrů na životní prostředí mj. tím, že je záměr schvalován po částech. Důsledkem je, že nedochází ke komplexnímu posouzení záměru a celkový dopad na životní prostředí tak ve skutečnosti nemusí být řádně vyhodnocen. Ochránce kritizuje postupy, kdy oznamovatelé rozdělují záměry velkého rozsahu na dílčí projekty, které předkládají postupně příslušnému orgánu EIA k samostatnému hodnocení, i praxi úřadů, pokud takové izolované posouzení akceptuje. V daném ohledu se po přezkoumání věci musím k dosavadním postupům magistrátu jako příslušného orgánu EIA v návaznosti na oznámení podlimitního záměru výstavby obytného souboru „M.“ vyslovit kriticky.

Magistrát **pochybil především tím, že toleroval postupy oznamovatele spočívající v předložení pouze první etapy výstavby zamýšleného bytového souboru „M.“**, ačkoli mu z úřední činnosti muselo být známo, že jde o záměr neúplný (viz též usnesení Rady městské části Praha 4, ze dne 14. 6. 2016, č. 12R-623/2016, v němž se požaduje, aby obě etapy byly společně posuzovány v procesu EIA). Jde o obecně kritizovanou tzv. salámovou metodu



projednávání záměrů. Sdělení magistrátu ze dne 21. 9. 2016 (že záměr nepodléhá zjišťovacímu řízení) tak nemělo obstát už vzhledem k tomu, že nikterak nevzalo v úvahu, že to, co je předmětem oznámení, není celý záměr, ale jen jeho část. Záměr má být posuzován jako celek a nesmí docházet k jeho dělení za účelem vyhýbání se procesům dle zákona EIA, např. tím, že předmětem oznámení bude jen určitá část záměru tak, aby nepřekročila limity, s nimiž právní úprava počítá (záměry rozvoje měst s rozlohou nad 5 ha; parkoviště nebo garáže s kapacitou nad 500<sup>7</sup> parkovacích stání v součtu pro celou stavbu).

V případě opravného usnesení pak došlo ke zneužití příslušného ustanovení zákona (§ 156 správního řádu)<sup>8</sup> magistrátem. Jsem toho názoru, že **údaj, kterým je záměr z hlediska své kapacity (velikosti) charakterizován a který je směrodatný pro jeho vyhodnocení, není takovou vadou, kterou lze opravit postupem dle § 156 odst. 1 správního řádu** (usnesením poznamenaným do spisu).

Vedle nepředložení celého zamýšleného projektu bytové výstavby v místě, což samo o sobě vnímám jako obcházení zákona, tak navíc **i podle údajů ze sdělení magistrátu ze dne 21. 9. 2016**, kterými byl předložený **záměr** popisován a jenž dle všech předpokladů má vycházet z charakteristiky podlimitního záměru v oznámení předkladatele ze dne 28. 7. 2016 (zde se podotýká, že oznámení podlimitního záměru není zveřejňováno), **podléhal minimálně zjišťovacímu řízení**. Připomínám zde, že například ve věci projednávaného záměru obytného souboru „R.“ v sousedství uzavřel dne 2. 4. 2015 magistrát vedené zjišťovací řízení se závěrem, že záměr bude posuzován podle zákona EIA (ve vydaném závazném stanovisku EIA ze dne 9. 5. 2016 pak stanovil množství podmínek pro fázi jeho přípravy, realizace a provozu, mezi nimi i požadavek „zapracovat hmotové úpravy záměru“ – dokumenty dostupné na stránkách informační agentury CENIA<sup>9</sup>).

Za nepřijatelný považuji postup, který magistrát zvolil, tj. že svým usnesením ze dne 14. 12. 2016 (opravou svého sdělení ze dne 21. 9. 2016) fakticky zpětně odsouhlasil změnu oznámeného podlimitního záměru ze strany jeho předkladatele. Ačkoli tedy magistrát ve svém usnesení ze dne 14. 12. 2016 výslovně konstatoval, že „údaje o ploše řešeného území jsou v oznámení uvedeny nejednoznačně“, reagoval pouze tím, že vyšel z dodatečně oznamovatelem předložených „upravených“ údajů (údajně převzatých již z dokumentace pro územní řízení). Jen stěží se lze zbavit pocitu, že jde o svého druhu „kouzlení s čísly“ ze strany předkladatele záměru. Přisvědčují tomu i zjevné nejasnosti při srovnání charakteristik záměru ve sdělení magistrátu ze dne 21. 9. 2016 a v usnesení magistrátu ze dne 14. 12. 2016 (po „opravě“ původního sdělení tedy absence „koryta rybníka“, „chodníků“; změna ploch navrhované zeleně v rámci celkově upravovaného území, které

7 Do 31. 3. 2015, tj. do změn zákona EIA provedených zákonem č. 39/2015 Sb., bylo limitní hodnotou již 100 parkovacích míst.

8 Dle § 156 odst. 1 správního řádu jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Dle § 156 odst. 2 správního řádu vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.

9 [https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_PHA960](https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_PHA960)



má být přítom v současnosti celé tzv. brownfieldem; nově včleněný údaj o ploše zařízení staveniště). Kriticky pak v celkovém kontextu nutno vnímat i **deficit v informování o záměru**, kdy oznámení podlimitních záměrů (včetně souvisejících dokumentů) není povinně zveřejňováno v informačním systému EIA, na což ostatně sami stěžovatelé poukázali.

Nezbývá mi tedy než přisvědčit stěžovatelům, že napadené **postupy příslušného orgánu EIA o výkonu dobré správy nesvědčí**. Jinými slovy, svým šetřením jsem shledal, že v daném případě došlo k porušení zákona.

#### **D. Závěry**

Po provedeném šetření jsem se rozhodl vydat zprávu o šetření koncipovanou podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv s tím závěrem, že jsem v postupu správních úřadů, tj. odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy, shledal pochybení, tak jak vyplývají z předcházejících částí této zprávy.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem současně požádal ředitelku magistrátu jako představitelku úřadu, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným nedostatkům a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. O výsledcích svého šetření rovněž informuji zasláním zprávy o šetření stěžovatele.

Tato zpráva ze šetření shrnuje moje dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci.

Brno 14. června 2017

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)