

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci schvalování „Obytného souboru X“

Prošetřil jsem postupy správních orgánů týkající se projednávání a povolování rozsáhlé developerské bytové zástavby v Praze-X. Konkrétně se jednalo o postup:

- stavebního úřadu městské části Praha Y,
- stavebního úřadu a odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy,
- Ministerstva pro místní rozvoj.

Ve zprávě o šetření ze dne 5. 8. 2024 jsem vytýkal úřadům „salámový“ způsob projednávání s chybějícím stanoviskem o posuzování vlivů na životní prostředí¹ pro celý záměr a zejména přehlížení opakovaného využití totožných pozemků pro výpočet koeficientu míry využití území v jednotlivých povolovaných a kolaudovaných etapách (fázích) záměru, včetně souvisejícího nedůsledného posuzování shody (identity) záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení EIA.

Vyzval jsem proto úřady, aby se ke zprávě o šetření vyjádřily a seznámily mě s opatřeními k nápravě, která přijaly.

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

Ministerstvo pro místní rozvoj se k pochybení nevyjádřilo a opatření k nápravě nepřijalo.

Magistrát hlavního města Prahy v rámci svého vyjádření některé vytýkané nedostatky uznal, nicméně dostatečná opatření k nápravě nepřijal.

Stavební úřad městské části Praha Y neuznal pochybení a nenavrhl žádná opatření k nápravě.

Vydávám proto závěrečné stanovisko.²

Ministerstvu pro místní rozvoj navrhuji, aby přijalo následující opatření k nápravě:

- (A) V rámci metodického vedení instruuje podřízené stavební úřady, že pro účely ověření splnění koeficientu přípustné míry využití území je nepřípustné zahrnout tentýž pozemek postupně do výpočtu různých (etap) záměrů.
- (B) V rámci metodického vedení instruuje podřízené stavební úřady, aby se v případě projednávání záměru, k němuž byl příslušným orgánem EIA vydán tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení, vždy důsledně zabývaly identitou záměru a přezkoumatelně se s problematikou vypořádaly v rámci svého rozhodování.

Odboru stavebního řádu Magistrátu hlavního města Prahy navrhuji, aby přijal tato opatření k nápravě:

1 Dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon EIA).

2 Podle § 18 odst. 2 a § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

- (C) Vyvaruje se v rámci projednávání dalších zamýšlených fází (J+K³) opakování toho, že dojde k zahrnutí totožných pozemků do různých etap záměru pro účely výpočtu naplnění koeficientu míry využití území s dopady v navýšení kapacit jedné funkce (obytné) v lokalitě na úkor dalších funkcí v území, zejména funkce zeleně (parkové plochy).
- (D) V rámci metodického vedení instruuje podřízené stavební úřady na jednotlivých městských částech, aby se v případě projednávání záměru, k němuž byl příslušným orgánem EIA vydán tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení, vždy důsledně zabývaly identitou záměru a přezkoumatelně se s problematikou vypořádaly v rámci svého rozhodování.

Odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy navrhuji, aby přijal tato opatření k nápravě:

- (E) V rámci projednávání dalších zamýšlených fází (J+K) se zaměří na co nejdůslednější využití potenciálu právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí, především v tom ohledu, zda předložený záměr nepodrobit plnohodnotnému procesu posouzení (namísto závěru, že záměr nebude dále posuzován).

Stavebnímu úřadu městské části Praha Y navrhuji, aby učinil tato opatření k nápravě:

- (F) Vyvaruje se v rámci projednávání dalších zamýšlených fází (J+K) opakování toho, že dojde k zahrnutí totožných pozemků do různých etap záměru pro účely výpočtu naplnění koeficientu míry využití území s dopady v navýšení kapacit jedné funkce (obytné) v lokalitě na úkor dalších funkcí v území, zejména funkce zeleně (parkové plochy).
- (G) V případech projednávání záměrů, k nimž byl příslušným orgánem EIA vydán tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení, se napříště bude vždy důsledně zabývat identitou záměru a přezkoumatelně se s problematikou vypořádá v rámci svého rozhodování.

B. Odůvodnění

Postupně shrnu jednotlivé závěry ze zprávy o šetření, pak obsah vyjádření úřadů a nakonec připojím své závěrečné hodnocení jejich postupu.

B.1 K zahrnutí totožných pozemků do různých záměrů (etap) pro účely splnění koeficientu míry využití území

B.1.1 Závěr šetření

Uvedl jsem, že změnou původního územního rozhodnutí stavebního úřadu městské části Praha Y ze dne 23. 8. 2010⁴ na výstavbu 20 bytových domů fází A, B, C, D, E, F (s převáženě 4

3 Dle sdělení stěžovatele, vedle fáze J s převáženě 3 nadzemními podlažími obytných domů, zamýšlí developer na svých posledních pozemcích, které má v lokalitě ještě k dispozici, realizaci fáze K s převáženě 5 nadzemními podlažími (nyní jím označováno jako tzv. „X. terasy“). Dle stěžovatele byly již přitom v rámci předchozí fáze H+I plochy v majetku developera stavebně vyčerpány (když celá fáze I stojí na cca polovině veřejné zeleně pro fázi F+G) a není zde tedy možné už nic stavět.

4 Č. j. MCPY 061019/2010.

nadzemními podlažími) **v roce 2015⁵ byly domy fáze F, výměnou za výrazné zvětšení domů fáze E, zrušeny s tím, že bude na jejich místě park.** Rozhodnutí však nebylo naplněno a naopak rozhodnutím ze dne 5. 10. 2017⁶ stavební úřad městské části Praha Y zde **umístil celou novou etapu** (s převážně 5 nadzemními podlažími) **značenou F+G záměru obytného souboru X.** Učinil tak, ačkoli ze své úřední činnosti věděl, že na místě domů fáze F měl být park. Stavební odbor magistrátu pak tento postup i přes odvolání městské části Praha X. a spolku Z. svým rozhodnutím ze dne 30. 7. 2018⁷ potvrdil.

Konstatoval jsem, že dle tehdejší právní úpravy stavebního zákona, kdy soulad s územním plánem posuzovaly stavební úřady, je **nutno vytknout daný postup stavebnímu úřadu městské části Praha Y a zejména jeho nadřízenému stavebnímu úřadu magistrátu.**

Situace se nicméně opakovala i v následné etapě H+I projednávání bytového souboru X. Došlo k tomu, že na **původních plochách zeleně** (parku) zahrnutých do výpočtu pro splnění koeficientů předchozí fáze záměru (F+G) **stavební úřady v součinnosti s orgány územního plánování svými rozhodnutími umístily** (po opětovném zahrnutí některých pozemků do výpočtu pro splnění koeficientu) **další novou obytnou zástavbu fáze H+I.** Stalo se tak územním rozhodnutím stavebního úřadu městské části Praha Y ze dne 14. 9. 2021⁸, potvrzeným odvolacím rozhodnutím stavebního úřadu magistrátu ze dne 9. 1. 2023⁹.

Poznamenal jsem, že takový postup, **popírá základní smysl stanovení koeficientů, kterým je regulace obytné zástavby v návaznosti na sledované parametry** (minimální podíl zeleně, maximální podlažní plocha). Vždy je totiž nutné **přiřadit** (započítat) **konkrétní pozemky do jediného záměru**, ať už se splnění koeficientu posuzuje na celou rozvojovou plochu, nebo na plochu konkrétního záměru, **jinak jde o obcházení právní úpravy.** Není možné využít stejné pozemky pro dva různé projekty (etapy) a argumentovat jimi v těchto různých fázích z pohledu naplnění příslušných koeficientů.

V dané etapě H+I jsem přitom primárně vytýkal **pochybení odboru územního rozvoje magistrátu, který se ve smyslu tehdy platné právní úpravy stavebního zákona vyjadřoval k záměru jako orgán územního plánování** (vydal podkladové souhlasné závazné stanovisko ze dne 7. 8. 2020¹⁰ pro vedené územní řízení), **resp. jemu nadřízenému Ministerstvu pro místní rozvoj, jemuž příslušelo k uplatněnému oprávněnému prostředku závazné stanovisko přezkoumat a zrušit či změnit je** (ministerstvo nicméně vydalo potvrzující závazné stanovisko ze dne 19. 7. 2022¹¹).

5 Rozhodnutí stavebního úřadu městské části Praha Y ze dne 14. 8. 2015, č. j. MCPY 097023/2015.

6 Č. j. MCPY 128142/2017.

7 Č. j. MHMP 1147148/2018.

8 Č. j. MCPY 322263/2021.

9 Č. j. MHMP 2238662/2022.

10 Č. j. MHMP 1217686/2020.

11 Č. j. MMR-46129/2022-81.

B.1.2 Vyjádření úřadů

Ministerstvo pro místní rozvoj uvedlo, že přezkumné řízení závazného stanoviska lze zahájit ve smyslu § 149 odst. 8 věty druhé správního řádu do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. **Vzhledem k marnému uplynutí lhůty mu tak zákon neumožňuje se jím zabývat, ani vyjadřovat se k pochybení.**

Magistrát hl. města Prahy připustil skutečnost, že došlo k zahrnutí totožných pozemků do různých záměrů (etap) pro účely výpočtu naplnění koeficientu. Jak magistrát nastínil, v minulosti tak docházelo vlivem „přeskupování“ opakovaně k nadměrnému navyšování kapacit staveb v rámci území. Obhajobou postupu státní správy ve věci je pak znovu jen to, že před platností změny územního plánu Z 2832/00 se kód míry využití území vypočítával na celou funkční plochu, ve které byl záměr umístěn, a nebylo stanoveno, že konkrétní pozemky záměru lze započítat pouze do jediného záměru.

Stavební úřad městské části Praha Y pouze stručně sdělil, že všechna územní rozhodnutí, včetně následných změn, návazných stavebních povolení a kolaudačních souhlasů byla vydána v souladu s právními předpisy a v souladu s územním plánem. Podle něj **správnost vydaných aktů potvrdily nadřízené správní orgány. Stavební úřad je vázán jejich právním názorem.**

B.1.3 Závěrečné hodnocení

Uvítal jsem, že magistrát pregnantně popsal minulou praxi, **umožňující „přeskupování („přelévání“) hrubé podlažní plochy (HPP) v rámci dané plochy územního plánu** (plochy s rozdílným způsobem využití) a **nejednoznačnost výpočtu kapacit plochy pro jednotlivé záměry**“. To považuji za **potvrzení klíčových zjištění z mého šetření.**

Jako ochránce jen dodávám, že úřady mnou kritizovaným způsobem postupovaly jak před účinností změny územního plánu Z 2832/00 (fáze F+G), tak i poté, co se stala dnem 12. 10. 2018 účinnou (fáze H+I), což samo o sobě vyvrací tezi, že by daná změna byla jakkoli podstatná z hlediska předmětného postupu developera a zejména strpění jeho kroků ze strany orgánů státní správy. Nevím, z čeho by pak měla vyplývat možnost započítat totožné pozemky do více záměrů před přijetím změny Z 2832/00, jak argumentuje magistrát, ostatně v tomto směru ani on bližší zdůvodnění neuvádí. **Trvám tedy na svých shora popsaných závěrech** ze šetření.

Vyjádření stavebního úřadu městské části Praha Y jsem vzal na vědomí. **Věřím, že i na základě mnou navržených opatření k nápravě, a po zainteresování instančně nadřízených úřadů, dojde ještě k přehodnocení jeho postojů** a změně přístupu, což bude podstatné zejména v **dalších fázích projednávání záměru bytového souboru X.** (fáze J, fáze K – X. terasy). Kvituji v tomto směru alespoň ujištění, že v rámci hierarchie státní správy respektuje právní názor výše postaveného úřadu.

Jelikož stavební odbor magistrátu a stavební úřad městské části Praha Y ve svých odpovědích žádná opatření k nápravě nepřijaly, navrhuji jako opatření k nápravě, aby se úřady v rámci projednávání dalších zamýšlených fází (J+K) vyvarovaly toho, že pro účely ověření splnění koeficientu přípustné míry využití území v dané etapě znovu umožní

developerovi zahrnout do výpočtu stejné pozemky, které již v minulosti započel pro předešlé etapy záměru bytového souboru X. [opatření (C) a (F)].

Opatření k nápravě jsou, v souladu se zjištěným stavem věci v rámci mého šetření, primárně zaměřena na další případné fáze projednávání záměru obytného souboru X.

Zklamáním je pro mě přístup ministerstva. I když uplynula lhůta pro přezkum závazného stanoviska, z **§ 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv ministerstvu vyplývala povinnost vyjádřit se k vytýkaným nedostatkům.**

V daném kontextu upozorňuji i na mé **oprávnění napadat rozhodování úřadu žalobou ve veřejném zájmu. K jeho využití**, mimo rámec lhůt týkajících se opravných instrumentů dle správního řádu, **tak i nadále dle dalšího vývoje tohoto šetření mohu přistoupit** (včetně dalších fází projednávání záměru).

Ministerstvu pro místní rozvoj v postavení ústředního metodického a řídicího orgánu na úseku územního plánování a stavebního řádu navrhuji jako opatření k nápravě, aby v rámci metodického vedení instruovalo podřízené stavební úřady, že pro účely ověření splnění koeficientu přípustné míry využití území je nepřípustné zahrnout tentýž pozemek postupně do výpočtu různých (etap) záměrů [opatření (A)].

Opatření k nápravě je, v souladu se zjištěným stavem věci v rámci mého šetření, obecněji zaměřeno do budoucna.

B.2 K „salámování“ záměru a chybějícímu stanovisku k posouzení vlivů na životní prostředí

Kritizoval jsem způsob projednávání záměru obytného souboru X. po částech (salámová metoda) a s tím související **absenci závazného stanoviska EIA pro celé rozsáhlé, developerem po etapách postupně zastavované území v X.** Výsledkem bylo chybějící důsledné (komplexní) posouzení záměru odborem ochrany prostředí magistrátu jako příslušným orgánem EIA se stanovením konkrétních podmínek pro realizaci celého záměru a jejich promítnutím do následně vydaných závazných správních aktů (tzv. mitigační či zmírňující opatření ve smyslu § 5 odst. 4 zákona EIA).

B.2.1 Vyjádření úřadu

Magistrát hl. města Prahy se k problému nevyjádřil a setrval tak na svém původním stanovisku, že se o situaci záměrného dělení staveb s cílem vyhnout se posuzování záměru jako celku nejedná. Magistrát poznamenal, že aktuálně k datu vydání svého vyjádření nevede žádné další řízení k záměru (jeho etapě).

B.2.1 Závěrečné hodnocení

Trvám na svém závěru ze zprávy o šetření. Postupné vydání tří závěrů zjišťovacího řízení k jednotlivým etapám záměru výstavby bytového souboru X. (vždy s výsledkem, že záměr nepodléhá dalšímu posuzování) vnímám jako **nedůsledné využití potenciálu, který v sobě právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí zahrnuje.**

Jelikož odbor ochrany prostředí magistrátu žádná nápravná opatření nepřijal, navrhuji mu jako opatření k nápravě, aby se v rámci projednávání dalších zamýšlených fází (fáze J, fáze K – X. terasy) zaměřil na co nejdůslednější využití potenciálu právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Mám tím na mysli, aby pečlivě vážil, zda konkrétní developerem předložený záměr nepodrobí plnohodnotnému procesu posouzení namísto uzavření věci negativním závěrem zjišťovacího řízení, tj. závěrem, že záměr nebude dále posuzován [opatření (E)].

Opatření k nápravě je, v souladu se zjištěným stavem věci v rámci mého šetření, cíleno na další případné fáze projednávání záměru bytového souboru X.

B.3 K ověření splnění podmínek vydaných rozhodnutí a k absenci posouzení shody záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení

B.3.1 Závěr šetření

Kriticky jsem poukázal na skutečnost, že stavební úřad městské části Praha Y místo toho, aby v rámci kolaudace dohlédl na splnění všech podmínek vydaných rozhodnutí, a ověřil řádné dokončení fáze F+G záměru, včetně zřízení zeleně a parků severně od nových bytových domů (podmínka č. 6 vydaného rozhodnutí ze dne 5. 10. 2017), vydal pro danou etapu dne 19. 7. 2021¹² kolaudační souhlas.

Ve stejné době přitom stavební úřad projednával žádost o vydání územního rozhodnutí pro navazující výstavbu fáze H+I, kde její větší část, tedy celá fáze I (6 bytových domů), je umístěna právě na ploše zeleně pro fázi F+G. Odvolání městské části Praha-X. směřující proti územnímu rozhodnutí na stavbu domů fáze I umístěných na ploše pro zeď fáze F+G pak zamítl svým rozhodnutím stavební odbor magistrátu.

Pozastavil jsem se nad tím, že odbor stavebního řádu magistrátu svým sdělením ze dne 5. 6. 2022¹³ nevyhověl uplatněnému podnětu stěžovatele na přezkum kolaudačního souhlasu fáze F+G. Rovněž Ministerstvo pro místní rozvoj vydaným sdělením ze dne 21. 11. 2022¹⁴ na stěžovatelem požadované zjednání nápravy rezignovalo, čímž fakticky umožnilo realizovat další obytnou zástavbu na plochách zeleně předchozích fází.

Vytýkal jsem dále státní stavební správě, že se při projednávání jednotlivých žádostí a vydávání rozhodnutí týkajících se obytného souboru X. důsledně nezabývala identitou záměru a neposoudila tak jeho shodu s vydaným negativním závěrem zjišťovacího řízení EIA. Poznamenal jsem, že právní úprava sice připouští etapizaci záměru, nicméně při splnění přísných požadavků s tím, že musí být dodržen na počátku stavebníkem deklarovaný záměr, nebo, má-li být podstatně měněn, neobejde se to bez důsledného vyhodnocení takových změn. Za tím účelem je k dispozici mechanismus posuzování shody záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení, který však dle mých zjištění ve věci aplikován nebyl.

12 Č. j. MCPY 258925/2021.

13 Č. j. MHMP 1011146/2022

14 Č. j. MMR-74058/2022-83.

B.3.2 Vyjádření úřadů

Ministerstvo pro místní rozvoj konstatovalo, že v jiných etapách než v předmětné H+I nebylo do rozhodování k záměru obytného souboru X. zapojeno (nerozhodovalo o opravných prostředcích, nevydávalo závazné stanovisko). Nyní rovněž ministerstvo neeviduje žádné své postupy v rámci případných dalších fází celého záměru. K problematice posuzování shody záměru se závěrem zjišťovacího řízení ve smyslu své vydané metodiky¹⁵ (hodnocení identity záměru), včetně otázek jejího dodržení, se ministerstvo nevyjádřilo.

Magistrát hl. města Prahy svým vyjádřením **deficit při posuzování shody záměru se závěrem zjišťovacího řízení přiznal a přislíbil, že v dalších možných odvolacích řízeních bytové zástavby X. se případnou „identitou záměru“ bude zabývat.** K dalším vytýkaným nedostatkům se nevyjádřil, obecně jen zopakoval, že neshledal zákonné důvody pro zrušení kolaudačního souhlasu ze dne 19. 7. 2021. Magistrát poznamenal, že aktuálně k datu vydání svého vyjádření nevede žádné další řízení k záměru (jeho etapě).

Stavební úřad městské části Praha Y se vyslovil tak, že kolaudační souhlas byl vydán v souladu s právními předpisy, a odkázal přitom na nadřízené správní orgány, jejichž právním názorem je vázán.

B.3.3 Závěrečné hodnocení

Trvám na svých závěrech ze šetření a konstatuji, že i nadále nemám k dispozici **žádné indicie svědčící o tom**, že v případě změn záměru obytného souboru X. v rámci vydaných rozhodnutí **úřady identitu záměru ověřily**. Kvituji každopádně vstřícný postoj magistrátu a vítám zejména to, že v dalších případných procesech týkajících se bytové zástavby X. jím vedených se hodlá identitou záměru zabývat.

Zbylé šetřené úřady se sice konkrétněji nevyslovily, věřím nicméně, že i na podkladě shora popsaného postoje magistrátu dojde k přehodnocení jejich přístupu, což bude podstatné zejména u stavebního úřadu městské části Praha Y v **dalších fázích projednávání záměru bytového souboru X.** (fáze J, fáze K – X. terasy)

Jelikož úřady a stavební úřad městské části Praha Y ve svých odpovědích dostatečná nápravná opatření nepřijaly, navrhuji jako opatření k nápravě následující.

Ministerstvo pro místní rozvoj a stavební odbor magistrátu se v rámci metodického vedení zaměří a instruují podřízené stavební úřady, aby se v případě projednávání záměru, k němuž byl příslušným orgánem EIA vydán tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení, vždy důsledně zabývaly shodou (identitou) záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení EIA, resp. aby se přezkoumatelně s problematikou vypořádaly v rámci svého rozhodování [opatření (B) a (D)].

¹⁵ „Metodická pomůcka k problematice záměrů, pro které byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení podle zákona EIA“ dostupná na internetových stránkách ministerstva: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/posuzovani-shody-zameru-s-negativnim-zaverem-zjist>.

Stavební úřad městské části Praha Y se v případech projednávání záměrů, k nimž byl příslušným orgánem EIA vydán tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení, napříště bude vždy důsledně zabývat shodou (identitou) záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení EIA a přezkoumatelně se s problematikou vypořádá v rámci svého rozhodování [opatření (G)].

Opatření k nápravě jsou, v souladu se zjištěným stavem věci v rámci mého šetření, cílena obecně, i na další případné fáze projednávání záměru bytového souboru X.

C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi pro místní rozvoj, primátorovi hl. města Prahy a starostovi městské části Praha Y. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Jednotlivé úřady žádám, aby mi do 30 dnů od jeho doručení sdělily, jak plní navržená opatření k nápravě.¹⁶

Pokud úřad nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, vyrozumím nadřízený úřad/vládu.¹⁷ Také mohu případ zveřejnit (včetně jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu).¹⁸

Brno 25. března 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

¹⁶ Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁷ Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁸ Podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.