



## Zpráva o šetření ve věci schvalování „Obytného souboru X.“

Pan A., [adresa bydliště] (stěžovatel), se na mě obrátil s kritikou povolenacích procesů developerské bytové zástavby v Praze-X.

Stěžovatel se pozastavil nad použitím tzv. „salámové“ metody projednávání a žádal prověřit činnost úřadů (příslušného orgánu dle zákona EIA<sup>1</sup>, stavebních úřadů a orgánů územního plánování ve smyslu stavebního zákona<sup>2</sup>) také ve spojitosti s opakovaným zahrnutím jednotlivých pozemků do různých záměrů stavebníka (fáze „F+G“ a „H+I“) pro účely výpočtu koeficientů zeleně a podlažních ploch. Stěžovatel a rovněž i městská část Praha-X se marně bránili s využitím opravných prostředků (odvolání, podnět k přezkumu, stížnost). Jelikož podle stěžovatele developer chystá obdobný postup pro další fázi (etapu) „J+K“ výstavby bytového komplexu X., požádal stěžovatel o moji intervenci.

Ve věci jsem dle zákona o veřejném ochránci práv<sup>3</sup> zahájil šetření postupu úřadů.

### A. Shrnutí závěrů

**Stavební úřad** městské části Praha Y, **orgán územního plánování a stavební úřad** Magistrátu hlavního města Prahy a **Ministerstvo pro místní rozvoj** pochybily:

- (1) tolerováním zahrnutí totožných pozemků do různých záměrů pro účely výpočtu naplnění koeficientů zeleně v rámci povolenacích procesů „Obytného souboru X.“ (viz část C.1),
- (2) neověřením splnění všech podmínek vydaných rozhodnutí při vlastní výstavbě a kolaudaci jednotlivých etap projektu, což umožnilo developerovi realizovat obytnou zástavbu na plochách zeleně předchozích fází (viz část C.3),
- (3) tím, že při projednávání jednotlivých žádostí developera důsledně neposoudily shodu záměru se záměrem, pro který byl vydán závěr zjišťovacího řízení EIA a který developer k žádosti přiložil (viz část C.3).

**Odbor ochrany prostředí** Magistrátu hlavního města Prahy v rámci svých postupů dle zákona EIA nepochybil vydáním jednotlivých závěrů zjišťovacích řízení. **Apeluji však na něj, aby při posuzování etap J+K důsledně využil potenciál, který v sobě právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí zahrnuje, a velmi pečlivě zvážil, zda nepodrobí celý rozsáhlý záměr plnohodnotnému procesu posouzení** (k tomu viz část C.2).

---

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

2 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

3 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.



## **B. Skutková zjištění**

V rámci zahájeného šetření jsem se obrátil na úřady se žádostí o stanovisko k jejich postupům a s výzvou k poskytnutí podkladů, které jsou nezbytné k objektivnímu posouzení.

Úřad městské části Praha Y jako prvostupňový stavební úřad dopisem ze dne 5. 10. 2023<sup>4</sup> toliko sdělil, že rozhodnutí byla vydána v souladu s právními předpisy a v souladu s územním plánem. Odkázal na připojený spis týkající se územního rozhodnutí na fázi „H+I“ záměru. **Jiné podklady nepřipojil. Stanovisko ke konkrétním vzneseným pochybnostem týkajícím se záměru jsem od něj neobdržel.**

Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) jako nadřízený orgán územního plánování ve svém stanovisku ze dne 6. 10. 2023<sup>5</sup> sdělilo, že podle jeho zjištění se magistrát uplatněnými námitkami stěžovatele opakovaně zabýval a náležitě je vypořádal. Ministerstvo v rámci přezkumu postupu magistrátu jako orgánu územního plánování **neshledalo rozpor s právními předpisy, ke konkrétním okolnostem se nevyjádřilo** a odkázalo na odůvodnění vydaných aktů.

Obsáhlejší vyjádření mi tak zaslal pouze Magistrát hlavního města Prahy (orgán územního plánování, nadřízený stavební úřad, příslušný orgán EIA) přípisem ze dne 12. 10. 2023<sup>6</sup>. Poskytnuté informace včetně **vysvětlení ke vzneseným námitkám stěžovatele jsou obsahem jednotlivých bodů níže v části C zprávy**. Magistrát své vyjádření uzavřel sdělením, že naposledy přezkoumával v odvolacím řízení rozhodnutí stavebního úřadu Praha Y ze dne 14. 9. 2021<sup>7</sup>, které mj. změnilo původní územní rozhodnutí ze dne 23. 8. 2010<sup>8</sup>. Nejistil přitom žádnou nezákonnost, pro kterou by musel přezkoumávané rozhodnutí zrušit. Dále uvedl, že **u ostatních změn územního rozhodnutí ze dne 23. 8. 2010 marně uplynuly lhůty pro přezkum** ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu<sup>9</sup> a je nutno vycházet z presumpce jejich správnosti.

K následujícímu popisu skutkového stavu předesílám, že některé správní akty nemám k dispozici. Vycházím proto z úřady poskytnutých podkladů a vyjádření, jakož i ze sdělení stěžovatele a veřejně dostupných informací. Od úřadů mám k dispozici spis (včetně projektové dokumentace) k územnímu rozhodnutí stavebního úřadu městské části Praha Y ze dne 14. 9. 2021<sup>10</sup> o změně rozhodnutí o umístění stavby „20 bytových domů včetně inženýrských sítí a komunikace“ (výrok I.), o změně rozhodnutí o umístění stavby „X. – Fáze F a G“ (výrok II.) a o umístění stavby „Obytný soubor X. – fáze H + I“ (výrok III.). Dále

---

4 Č. j. MCPY 424568/2023.

5 Č. j. MMR-68031/2023-83.

6 Č. j. MHMP 2127211/2023.

7 Č. j. MCPY 322263/2021.

8 Č. j. MCPY 061019/2010.

9 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

10 Č. j. MCPY 322263/2021.



mám od stěžovatele k dispozici územní rozhodnutí stavebního úřadu městské části Praha Y na stavbu „X. – Fáze F a G“ ze dne 5. 10. 2017.<sup>11</sup>

Stavební úřad městské části Praha Y jako prvostupňový stavební úřad vydal dne 23. 8. **2010** územní rozhodnutí o umístění 20 bytových domů včetně inženýrských sítí a komunikací (obytný soubor X., **etapy A, B, C, D, E, F**). Tímto rozhodnutím umístil na ploše o celkové výměře 52 190 m<sup>2</sup> domy se 400 byty v šesti etapách, 380 garážovými stáními a 91 parkovacími stáními na terénu. Domy v jednotlivých etapách měly vesměs obsahovat jedno polozapuštěné podzemní podlaží určené pro parkování a technologii objektů a 4 nadzemní podlaží, kde čtvrté bude půdorysně ustoupené.

Podkladem pro rozhodnutí byl závěr zjišťovacího řízení, že záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí, a **nepodléhá proto dalšímu posuzování**.

V průběhu času stavební úřad územní rozhodnutí na žádost stavebníka několikrát **změnil**. Došlo např. k nárůstu podlaží, navýšení parkovacích stání, zrušení části zeleně a ke zrušení umístění etapy F. Ve všech případech stavební úřad dle sdělení magistrátu dovedl soulad záměru s územním plánem, včetně dodržení koeficientů zeleně a podlažních ploch.

V roce **2017** vydal stavební úřad územní rozhodnutí o umístění **etap F a G**. Jednalo se o bytové domy s 6 či 5 nadzemními podlažími, celkově s 231 bytovými jednotkami, 238 garážovými stáními a 25 venkovními. Nemám informaci, zda a případně jak stavební úřad hodnotil otázku ne/překročení stanovených limitů míry využití pro dané území. Podkladem pro rozhodnutí byl závěr zjišťovacího řízení, že záměr **nepodléhá dalšímu posuzování**.

V roce **2021** vydal stavební úřad územní rozhodnutí o umístění **etap H a I**. Jednalo se o bytové domy s celkem 246 bytovými jednotkami, 318 garážovými stáními a 25 venkovními stáními pro návštěvníky. Podkladem pro rozhodnutí byl závěr zjišťovacího řízení, že záměr **nepodléhá dalšímu posuzování**. Orgán územního plánování magistrátu dovedl soulad záměru s územním plánem včetně dodržení koeficientů zeleně a podlažních ploch.

### **C. Právní hodnocení**

V rámci hodnocení postupu úřadů jsem se zaměřil na to, zda:

- stavební úřady a orgány územního plánování postupovaly po právu, když pro účely výpočtu naplnění koeficientů zeleně akceptovaly v rámci projednávání „Obytného souboru X.“ zahrnutí totožných pozemků do různých záměrů (k tomu viz část C.1),
- příslušný orgán EIA posoudil záměr „Obytného souboru X.“ ve smyslu požadavků právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí (k tomu viz část C.2),
- stavební úřady při projednávání jednotlivých žádostí developera důsledně posoudily shodu záměrů se záměry hodnocenými ve zjišťovacím řízení EIA a ověřily splnění

---

<sup>11</sup> Č. j. MCPY 128142/2017.



všech podmínek vydaných rozhodnutí při vlastní výstavbě a kolaudaci jednotlivých etap projektu (k tomu viz část C.3).

### **C.1 K zahrnutí totožných pozemků do různých záměrů pro účely výpočtu naplnění koeficientů zeleně**

Záměr musí být v souladu s územním plánem, což je zapotřebí v povolenacím řízení úřadem autoritativně ověřit. Do účinnosti novely stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb. (1. 1. 2018) byl u daných typů záměrů **povinen posoudit soulad záměru s územním plánem, cíli a úkoly územního plánování stavební úřad, poté se to stalo náplní činnosti orgánu územního plánování** (v samostatném závazném stanovisku tvořícím nezbytný podklad pro rozhodování stavebního úřadu<sup>12</sup>).

Součástí územního plánu je koeficient zeleně (KZ), který se odvozuje z koeficientu podlažních ploch a průměrné podlažnosti. KZ stanoví minimální podíl ploch zeleně pro vymezenou plochu záměru (společně řešeného celku), která je shodná s plochou pro výpočet koeficientu podlažních ploch. KZ pro rozvolněnou zástavbu městského typu o příslušné podlažnosti činí dle územního plánu 0,55.<sup>13</sup>

**Z vyjádření magistrátu vyplývá, že pro každou z povolovaných etap byly koeficienty dodrženy.** Nesouhlasí tak s tvrzením stěžovatele o „manipulaci“ s nimi. Magistrát stěžovatele vyrozuměl, že při posouzení ploch zeleně v původním územním rozhodnutí ze dne 23. 8. 2010 a v následujících jeho změnách musí být vždy respektován územní plán ve znění v době vydání rozhodnutí.

Přelom v posouzení dle magistrátu vyvolala změna č. Z 2832/00 s účinností od 12. 10. 2018. Předchozí etapy bytových souborů A, B, C, D, E a F byly umístěny před nabytím její účinnosti, kdy se splnění požadavků koeficientu podlažní plochy a koeficientu zeleně posuzovalo na celou rozvojovou plochu a zároveň při jejich umístění **neplatil požadavek, že by se pozemky měly započítat pouze do jediného záměru. Bytový soubor H+I se pak dle magistrátu posuzoval již dle uvedené změny č. Z 2832/00 tak, že splnění požadavků koeficientu zeleně se odvozovalo od záměrem řešeného území v jím dotčených rozvojových plochách.**

#### **Etapy A, B, C, D, E, F**

Dle magistrátu stavební úřad stavbu „20 bytových domů včetně inženýrských sítí a komunikací“ etap A, B, C, D, E, F umístil územním rozhodnutím ze dne 23. 8. 2010 v polyfunkčním území čistě obytném (OB) a všeobecně obytném (OV), s prostorovou regulací stanovenou kódem D, kterou návrh developera respektoval. **V ploše OV plovoucí značka ZP stanoví požadavek umístit zde souvislou parkovou plochu 400 m<sup>2</sup> při poměru stran max. 1:2, což dle sdělení magistrátu návrh developera splňoval.**

12 Ve smyslu § 96b odst. 1 stavebního zákona podkladem pro vydání územního rozhodnutí je závazné stanovisko orgánu územního plánování.

13 Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy schválený usnesením č. 10/05 Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 9. 9. 1999, v platném znění po změně Z 2832/00 vydané opatřením obecné povahy č. 55 z roku 2018.



Bohužel tento **závěr magistrátu zůstal bez bližšího vysvětlení**, tj. kde se reálně tato parková plocha v rámci sekcí A až F nachází; dle stěžovatele realizována nebyla. Ačkoli tedy stovky obyvatel již dlouhou dobu v nových bytových domech žijí, deklarovaný park využívat nemohou, nemluvě o ostatních obyvatelích X. Změnou původního územního rozhodnutí ze dne 23. 8. 2010 na konci 1. etapy v **roce 2015<sup>14</sup> byly domy F, výměnou za výrazné zvětšení domů E, zrušeny s tím, že bude na jejich místě park**. Ani to však developer nedodržel a hned dalším krokem bylo zahájení řízení na fázi F+G.

### **Etapy F, G**

Z podkladů zejména od stěžovatele jsem tak zjistil, že magistrátem jen okrajově zmíněným rozhodnutím ze dne 5. 10. 2017<sup>15</sup> stavební úřad městské části Praha Y **fakticky umístil celou etapu F+G záměru obytného souboru X**. O tom ve vyžádaném vyjádření magistrátu i přes jeho obsáhlost není zmínky.

V nastíněném kontextu je s podivem, že vzhledem k masivnosti bytové zástavby (objekty až se 6 nadzemními podlažními) zde **magistrát ponechal** ve svém vyjádření **otázku ne/překročení stanovených limitů míry využití pro dané území zcela stranou**.

Ačkoli stavební úřad městské části Praha Y ze své úřední činnosti věděl, že na místě domů F má být park, rozhodoval tak, že domy fáze F umístil právě na místě plánovaného parku. Stavební úřad magistrátu pak tento postup navzdory uplatněnému odvolání potvrdil. V dané fázi, kdy posouzení souladu s územním plánem, cíli a úkoly územního plánování bylo svěřeno stavebním úřadům, **je nutno vytknout daný postup stavebnímu úřadu městské části Praha Y a stavebnímu úřadu magistrátu**.

### **Etapy H, I**

V dřívějším územním rozhodnutí počítal stavební úřad pozemek č. xxxx/xxx v k. ú. X.<sup>16</sup> do ploch zeleně. Developer následně tento pozemek rozdělil na tři pozemky (parc. č. xxxx/xx, xxxx/xxx a xxxx/xxx) s tím, že na nich v roce 2021 umístil etapy H a I.

Je tedy evidentní, že **na původních plochách zeleně zahrnutých do výpočtu pro splnění koeficientů předchozí fáze záměru (F+G) stavební úřad městské části Praha Y v součinnosti s orgánem územního plánování magistrátu svým rozhodnutím umístil (po opětovném zahrnutí pozemků do výpočtu pro splnění koeficientů) další novou obytnou zástavbu fáze H+I**.

Tento **postup úřadů je špatný, protože popírá základní smysl stanovení koeficientů, kterým je regulace obytné zástavby v návaznosti na sledované parametry** (minimální podíl zeleně, maximální podlažní plocha).

V dané etapě se jednalo primárně **o pochybení odboru územního rozvoje magistrátu, který se ve smyslu platné právní úpravy k záměru vyjadřoval** (vydával podkladové závazné

---

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

15 Č. j. MCPY 128142/2017.

16 Všechny pozemky zmiňované ve zprávě se nachází v tomto k. ú., údaj proto nebudu dále uvádět.



stanovisko orgánu územního plánování pro územní řízení), **resp. jemu nadřízeného MMR, jemuž příslušelo k uplatněnému oprávněnému prostředku závazné stanovisko přezkoumat.**

Z dostupných podkladů a vyjádření, jež mi úřady poskytly, **mám za prokázané, že developer tytéž pozemky** (jednalo se např. o pozemky xxxx/xx,xxxx/xxx, xxxx/xxx, xxxx/xxx), **které již byly součástí jeho dřívějších investičních záměrů** (jako plochy zeleně) v rámci „Obytného souboru X.“, tzv. zrecykloval a **využil je opětovně pro další své projekty** (etapy) v místě.

**Akceptování takového postupu úřady hodnotím jako pochybení.** Jeví se mi pak o to závažnější, že k němu dochází opakovaně. Stěžovatel ostatně vyslovil v tomto směru obavy i z chystané fáze „J+K“ záměru.

Postup developera označovaný stěžovatelem též jako „šachování“ s pozemky mezi jednotlivými etapami tak, aby mu konkrétní záměr „vycházel“ z hlediska plnění koeficientů (zeleně, podlažní plochy), je dle mého soudu porušováním zákona. 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.** Jinými slovy, není možné využít stejné pozemky pro dva různé projekty (etapy) a argumentovat jimi v těchto různých fázích z pohledu naplnění příslušných koeficientů. **Jsem přesvědčen o nezákonnosti zvoleného postupu stavebního úřadu městské části Praha Y** navzdory tomu, že ho „posvětily“ také magistrát a MMR z pozice nadřízených instancí.

Nutno přitakat stěžovateli, že se tak dají stavět i velká sídliště bez adekvátní veřejné zeleně (parků), doprovodných služeb a dopravní obsluhy. Zatěžováno je stávající území městské části, aniž jeho nynějším obyvatelům rozsáhlé nově urbanizované plochy přinášejí také nějaký prospěch (což by mělo být bezesporu jedním z cílů nové výstavby).

## **C.2 K posuzování vlivů záměru „Obytného souboru X.“ na životní prostředí**

Magistrát nesouhlasí s názorem stěžovatele, že jde o salámovou metodu projednání. Je přesvědčen, že **o situaci záměrného dělení staveb s cílem vyhnout se posuzování záměru jako celku se nejedná.** Odkázal na **závěr zjišťovacího řízení ze dne 27. 5. 2009<sup>17</sup>, že záměr nepodléhá dalšímu posuzování.**

Dle sdělení magistrátu rovněž záměr „Obytný soubor X. – fáze H + I Praha-X.“ byl projednán odborem ochrany prostředí magistrátu. Dle magistrátu šlo o **další etapu již realizovaných objektů A, B, C, D a E a objektů ve výstavbě (fáze „F + G“)** s tím, že záměr vlastní kapacitou či rozsahem **nedosáhl limitních hodnot** uvedených v příloze č. 1 zákona EIA, a **jednalo se tak o změnu stávajícího záměru.**

Odbor ochrany prostředí dle sdělení magistrátu na podkladě oznámení záměru, po ohledání místa samého a s přihlédnutím k obdrženým vyjádřením a zákonným kritériím (povaze, velikosti a prostorovému rozsahu záměru, k jeho umístění) vydal **dne 18. 11.**

---

17 Sp. zn. S-MHMP-202441/2009/OOP/VI/EIA/621-2/Be.



**2020<sup>18</sup> závěr zjišťovacího řízení, že nemůže mít významný vliv na životní prostředí a nepodléhá posouzení.**

Jak již je shora zmíněno, další výsledek zjišťovacího řízení v podobě závěru, že záměr (fáze „F+G“) nebude dále posuzován v rámci plnohodnotné EIA procedury, vydal odbor ochrany prostředí magistrátu svým rozhodnutím ze dne 20. 7. 2016. Možno tedy shrnout, že **příslušný orgán EIA vydal doposud vždy jen závěr zjišťovacího řízení, že záměr nebude dále posuzován.**

#### **Absence posouzení záměru obytného souboru X. jako celku**

Dle § 1 odst. 3 zákona EIA je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti.

Ve smyslu § 5 odst. 4 zákona EIA posuzování záměru zahrnuje i návrh opatření k předcházení možným významným negativním vlivům na životní prostředí provedením záměru, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizaci těchto vlivů. Jedná se o tzv. mitigační (zmírňující) opatření.

Pokud orgán EIA ve zjišťovacím řízení vyhodnotí, že záměr nebo jeho změna mohou mít významný vliv na životní prostředí, potom záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona EIA (tzv. plnohodnotné procedury EIA). Jeho výsledkem je závazné stanovisko EIA. V opačném případě ukončí posuzování záměru závěrem zjišťovacího řízení, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí.<sup>19</sup>

**V daném případě se musím pozastavit nad absencí závazného stanoviska EIA pro celé rozsáhlé, developerem po etapách postupně zastavované území v X.** (viz shora uvedené údaje k zastavovaným plochám, počtům bytů a parkovacích stání). **Výsledkem** totiž mohlo být **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.**

Tím, že záměr obytného souboru neprošel posouzením vlivů na životní prostředí, mohlo dle mého přesvědčení docházet k obcházení smyslu právní úpravy (viz též požadavky některých subjektů v rámci vedených zjišťovacích řízení na „poslání záměru do plnohodnotné EIA procedury“). Lze souhlasit se stěžovatelem, že absence v závazném stanovisku EIA stanovených a do navazujících rozhodnutí vymahatelně zakotvených podmínek pro realizaci konkrétního záměru se může promítnout do upozadování veřejných zájmů na úkor privátních zájmů investorů. Výsledkem pak může být i určité upřednostnění jedné funkce v území bez toho, aby byl dán prostor k důslednému posouzení a prosazení také zájmů jiných.

---

18 Č. j. MHMP 1751773/2020.

19 Viz § 7 odst. 2 a 6 zákona EIA.



Nestanovení podmínek v rámci výstupů dle zákona EIA tak lze vnímat negativně. Vzhledem k aktuální nemožnosti zakotvení podmínek v závěru zjišťovacího řízení, pokud se jím stanoví, že záměr nebude dále posuzován, **zůstává dle mého názoru sporné, zda v obdobných situacích záměr nepodrobit dalšímu posuzování, které by bylo uzavřeno vydáním závazného stanoviska EIA se stanovením podmínek.** Dle komentářové literatury je tzv. mitigační (zmírňující) opatření ve smyslu § 5 odst. 4 zákona EIA nutno chápat nejen jako součást procesu EIA samotného, ale i jako jeho nejdůležitější výstup, který odpovídá povaze EIA jako klíčového preventivního nástroje v oblasti ochrany životního prostředí.<sup>20</sup>

### **Salámová metoda projednávání**

Mám za to, že shora představený popis, v jakých krocích až doposud probíhalo projednávání a schvalování záměru „Obytného souboru X.“ před stavebním úřadem, je nakonec docela **přesvědčivým dokladem přítomnosti** onoho stěžovatelem vytýkaného a objektivně problematického jevu nazývaného „**salámování**“ **záměru**. Byť jsem si vědom, že územní řízení je návrhové řízení ovládané zásadou dispozitivní, jak ve svém vyjádření poznamenal magistrát, a stavební úřad má tedy omezenější možnost tomu předcházet, jako veřejnému ochránci práv **mi nezbyvá než se vůči danému způsobu projednávání a rozhodování kriticky vymezit.**

Právní úprava rovněž vychází z toho, že **záměr musí být hodnocen jako celek a nemá docházet k jeho dělení za účelem vyhýbání se procesům posuzování vlivů na životní prostředí** např. tím, že předmětem oznámení bude jen určitá část záměru tak, aby nepřekročila limity, s nimiž právní úprava počítá (např. záměry rozvoje měst s rozlohou nad 5 ha; parkoviště nebo garáže s kapacitou nad 100, resp. 500, parkovacích stání v součtu pro celou stavbu<sup>21</sup>).

Současně, pokud má být záměr realizován postupně, což obecně přípustné je, existují **mechanismy zajišťující, že záměr bude posouzen také jako celek** (ve své celistvosti), **resp. že v rámci jednotlivých etap nedojde k podstatným změnám záměru, které by unikly pozornosti a projednání příslušného orgánu EIA.** Takovými mechanismy jsou hodnocení změn (viz verifikační stanovisko ve smyslu § 9a odst. 6 zákona EIA) záměrů či posuzování shody záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení. **O zafungování druhého z nich v předmětné kauze nicméně nejsem plně přesvědčen** (k tomu viz níže část C.3).

Při své činnosti se opakovaně setkávám se snahou obcházet zákonné požadavky na posuzování vlivu stavebních záměrů na životní prostředí mj. tím, že je záměr schvalován po částech (tzv. salámování záměrů ve snaze o prosazení takových podob investic, které by jako celek byly třeba obtížně prosaditelné). Důsledkem je, že nedochází ke komplexnímu posouzení záměru, a celkový dopad na životní prostředí tak ve skutečnosti nemusí být

20 Viz DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2016, k § 5. In: ASPI (právní informační systém). (c) Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 28. 5. 2024]. ISBN: 978-80-7478-730-0.

21 Dle kategorie II bodu 10.6 přílohy č. 1 k zákonu EIA ve znění do 31. 3. 2015 minimálně zjišťovacímu řízení podléhaly záměry parkovišť nebo garáží s kapacitou nad 100 parkovacích stání v součtu pro celou stavbu. Po provedené novelizaci od té doby až doposud (nyní body 108 a 109 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu) minimálně zjišťovacímu řízení podléhají záměry rozvoje měst s rozlohou nad 5 ha, resp. parkoviště nebo garáže s kapacitou nad 500 parkovacích stání v součtu pro celou stavbu. Posouzení vlivů podléhají, stanoví-li se tak ve zjišťovacím řízení.



řádně vyhodnocen. **Kritizují postupy, kdy oznamovatelé rozdělují záměry velkého rozsahu na dílčí projekty, které předkládají postupně příslušnému orgánu EIA samostatně, i praxi úřadů, pokud takové izolované posouzení akceptují, aniž takový záměr detekují a svůj postup tomu přizpůsobí (zejména závěrem, že záměr bude podléhat posouzení).**

Byť postupy odboru ochrany prostředí magistrátu v celkovém kontextu nemohu vnímat z hlediska požadavků na ochranu životního prostředí jako ideální, musím uznat, že **striktně formálně vzato byl zákon EIA naplněn, když zjišťovací řízení proběhlo a příslušná rozhodnutí, že záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí a nebude posuzován, vydána byla.** Mám přesto za to, že **jde o nedůsledné využití potenciálu, který v sobě právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí zahrnuje. Apeluji proto na magistrát, aby alespoň v budoucnu, při posuzování etapy J+K, velmi pečlivě zvážil, zda nepodrobí celý rozsáhlý záměr plnohodnotnému procesu posouzení.**

### C.3 K ověření splnění podmínek rozhodnutí při vlastní výstavbě a kolaudaci jednotlivých etap projektu a k absenci posouzení shody záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení

V územním rozhodnutí, kterým stavební úřad navržený záměr umísťuje, ve smyslu § 92 stavebního zákona stanoví také podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu (např. sadové úpravy). Územní rozhodnutí a závěr zjišťovacího řízení jsou podkladem pro vydání stavebního povolení. Při vydávání kolaudačního souhlasu pak úřad ověří splnění podmínek vydaných rozhodnutí ve věci. Stavbu lze zkolaudovat jen tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené v územním rozhodnutí a stavebním povolení.

#### Kolaudační souhlas na fázi F, G z 19. 7. 2021

V územním rozhodnutí etapy F+G **stavební úřad městské části Praha Y zakotvil pod bodem č. 6 podmínku pro umístění stavby** (zvýrazněno pro účely šetření ochránce): „V rámci záměru ***budou zřízeny plochy zeleně, a to v oblasti severně od nových bytových domů, na nově odděleném pozemku parc.č. xxxx/xxx.x v k.ú. X.***“ V oznámení záměru, část D.1.7 VLIV NA FLORU, FAUNU A EKOSYSTÉMY, odstavec „Sadové úpravy navržené v rámci výstavby obytného souboru X. – Fáze F a G“ (str. 119), je uvedeno: „*Severně od fází E, F je navržena zelená zatravněná plocha s pěší cestou propojující fáze F a G s cyklostezkou na západě. Pěší cesta bude lemována stromořadím, zatravněné plochy jsou uvažovány pro volnočasové sportovní aktivity. Severně od fáze G je ponechána stávající plošná zeleň a budou zde doplněny nové stromy a travnaté plochy vhodné pro venčení psů.*“

V závěru zjišťovacího řízení v podobě rozhodnutí odboru ochrany prostředí magistrátu ze dne 20. 7. 2016<sup>22</sup> na str. 9 je uvedeno (zvýrazněno pro účely šetření ochránce): „*Záměr si vyžádá kácení dřevin rostoucích mimo les. Z dendrologického průzkumu, který je přílohou oznámení, vyplývá, že z důvodu stavby nové komunikace (západního dopravního připojení) bude pokáceno 5 stromů a z důvodu údržby hranice pozemku bude odstraněna jedna keřová skupina. Kácení dřevin bude dostatečně kompenzováno novou výsadbou. Celkem je navrženo cca 92 stromů v rámci veřejné zeleně a cca 30 stromů v soukromých*

<sup>22</sup> Č. j. MHMP 1250053/2016/EIA/1008/Vč.



*předzahrádkách.* Na oznámení záměru je vše dokonce graficky vyvedeno s tím, že kromě parku i se stezkou pro chodce severně od objektů fáze F a zelené plochy severně od objektů fáze G jsou vidět i stromy, kterých zde mělo být vysázeno celkem 92 ks. Dle stěžovatele vše „papírově“ existuje, jen skutečnost je zcela jiná.

**Z územního rozhodnutí ze dne 5. 10. 2017** (potažmo provedeného zjišťovacího řízení EIA) tedy **vyplývá, že požadavek na zřízení zeleně severně od nových domů byl stanoven jako podmínka pro umístění stavby.**

**Kriticky tak musím poukázat na situaci, kdy stavební úřad místo toho, aby v rámci kolaudace (kolaudační souhlas z 19. 7. 2021<sup>23</sup>) dohlédl na splnění všech podmínek vydaných rozhodnutí, a ověřil tedy řádné dokončení fází „F+G“ záměru, včetně zřízení zeleně a parků (podmínka č. 6 vydaného rozhodnutí ze dne 5. 10. 2017), vydal pro danou etapu kolaudační souhlas. Ve stejné době přitom projednával žádost o vydání územního rozhodnutí pro navazující výstavbu fází „H+I“, kde její větší část, tedy celá fáze „I“ (6 bytových domů), je umístěna právě na ploše zeleně pro fázi „F+G“. Ani nadřízené instance (magistrát, MMR) nezasáhly<sup>24</sup>, a ponechaly tak v zásadě developerovi volnou ruku, což hodnotím negativně. Nyní tak dle stěžovatele hrozí obdobný scénář v případě další zamýšlené fáze „J+K“.**

#### **Posouzení shody záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení**

Pokud jsem shora akceptoval, že postup dle zákona EIA je legitimní ukončit „negativním“ závěrem zjišťovacího řízení (že záměr nebude posuzován), nutno na straně druhé zdůraznit, že tento výstup z činnosti příslušného orgánu EIA není ani v tomto případě jakýmsi bezvýznamným dokumentem, který si stavebník, potažmo stavební úřad, tzv. odškrtně jako existující podklad do řízení a dále ho již nemusí zajímat. Je tomu právě naopak a **ověření shody záměru s negativním závěrem zjišťovacího řízení je nezbytnou součástí postupu stavebního úřadu.**

Zákon EIA ani stavební zákon výslovně neupravují postup ověření identity záměru pro případ závěrů zjišťovacího řízení, podle kterých záměr nepodléhá procesu EIA (tudíž pro něj není vyžadováno stanovisko EIA). To může vést k nejednotné praxi stavebních úřadů. **MMR jako ústřední orgán státní správy** na úseku územního plánování a stavebního řádu proto zpracovalo v únoru 2018 „*Metodickou pomůcku k problematice záměrů, pro které byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení podle zákona EIA*“.<sup>25</sup>

Deklarovaným účelem metodiky je **sjednání postupu obecných stavebních úřadů pro případ negativních závěrů zjišťovacího řízení, které jsou stavebnímu úřadu**

---

23 Č. j. MCPY 258925/2021.

24 Podnětu stěžovatele na přezkum kolaudačního souhlasu fáze „F+G“ odbor stavebního řádu magistrátu svým sdělením ze dne 5. 6. 2022, č. j. MHMP 1011146/2022, nevyhověl a zahájení přezkumného řízení ve věci odmítl. Rovněž MMR, na které se obracel, svým sdělením ze dne 21. 11. 2022, č. j. MMR-74058/2022-83, na zjednání nápravy rezignovalo.

25 Dostupná na internetových stránkách MMR: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/posuzovani-shody-zameru-s-negativnim-zaverem-zjist>.



**předloženy jako příloha k žádosti o vydání rozhodnutí.** Dle metodiky v rámci přípravy záměru může nastat **situace, kdy u záměru došlo od doby vydání negativního závěru ve zjišťovacím řízení ke změnám**, které by mohly mít vliv na závěr ohledně nezbytnosti posouzení vlivu záměru na životní prostředí. U takového záměru je nutno **najisto postavit otázku nezbytnosti nového negativního závěru zjišťovacího řízení nebo stanoviska EIA.**

Jak z metodiky vyplývá, **pokud je závěr zjišťovacího řízení vydán pro záměr, který se neshoduje se stavebním záměrem identifikovaným v žádosti o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, má to za následek nezákonnost rozhodnutí** vydaného stavebním úřadem. Podle prováděcí vyhlášky<sup>26</sup> **je nezbytnou přílohou žádosti o vydání rozhodnutí dle stavebního zákona závěr zjišťovacího řízení**, jedná-li se o stavbu, resp. záměr, pro který je zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí vyžadován. Negativní závěr zjišťovacího řízení dokládá, že stavba (záměr) nevyžaduje stanovisko EIA. **Stavební úřad se pak vždy musí zabývat identitou záměru.**<sup>27</sup>

Pokud u záměru identifikovaného v žádosti o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona byly v rámci ověřování shody zjištěny podstatné změny oproti záměru identifikovanému v závěru zjišťovacího řízení, ve smyslu metodiky **se nejedná o relevantní podklad k žádosti** (řízení je nutné přerušit a **vyzvat žadatele k doplnění žádosti**<sup>28</sup>). Požadavek na shodu záměru je třeba **aplikovat též v případě, že stavebnímu úřadu je předložena žádost o vydání rozhodnutí pouze pro určitou etapu (část) záměru, na který se vztahuje závěr zjišťovacího řízení.** Jedná se o případy, kdy celý záměr řešený v rámci závěru zjišťovacího řízení je v rámci řízení před stavebním úřadem následně povolován po jednotlivých etapách.

**Z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu musí být zřejmé, že se ověřováním shody záměru zabýval** a že shodu ověřoval postupem uvedeným v této metodice, tj. v odůvodnění rozhodnutí stavební úřad **výslovně uvede, že shoda záměru byla ověřena postupem uvedeným v metodické pomůcce.**

Právní úprava sice připouští etapizaci záměru, nicméně při splnění přísných požadavků (viz též § 9a odst. 6 zákona EIA): musí být dodržen na počátku stavebníkem deklarovaný záměr, nebo, má-li být podstatně měněn, neobejde se to bez důsledného vyhodnocení takových změn.

Úřad je v rámci svých postupů ve smyslu správního řádu povinen kontrolovat, zda žádost má všechny předepsané náležitosti (viz zejména § 45).

---

26 Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

27 Dle metodiky stavební úřad při ověření shody porovnává charakter a parametry záměru uvedené v negativním závěru zjišťovacího řízení, které popisují – identifikují – záměr pro účely zjišťovacího řízení (popis záměru) s identifikačními údaji a parametry vztahujícími se k téže charakteristice záměru uvedenými v žádosti o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona a přiložené dokumentaci. Standardně bývá záměr v závěru zjišťovacího řízení identifikován údaji o charakteru záměru, jeho rozloze, umístění, účelu a kapacitě. Míra podrobnosti popisu záměru se v jednotlivých závěrech zjišťovacího řízení liší. Stavební úřad vždy posuzuje shodu charakteru a těch parametrů, kterými je záměr identifikován v závěru zjišťovacího řízení.

28 Doplněním žádosti podle metodiky je v takovém případě buď nový negativní závěr zjišťovacího řízení, který již bude odpovídat záměru identifikovanému v žádosti o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, nebo závazné stanovisko EIA.



Pokud tedy dojde k odložení (přesunutí) části záměru (zřízení zeleně včetně sadových úprav, což vnímám jako podstatné změny, neboť to znamená, že obyvatelé benefity bydlení v zeleni nemohou využít) do další etapy, obecně to přichází v úvahu, nicméně při splnění výše uvedených podmínek. Jinými slovy, záměr musí být v podobě, na niž se vztahoval závěr zjišťovacího řízení, také uskutečněn, resp. změnit ho lze jen na podkladě znovuprověření příslušným orgánem EIA. Nestane-li se tak a stavební úřad shora nastíněný krok (přerušení řízení a výzvu stavebníkovi k doplnění jeho žádosti) neinicuje, jedná se ve výsledku o nezákonný postup stavebního úřadu.

Nemám k dispozici **žádné indicie svědčící o tom**, že v případě změn záměru „Obytného souboru X.“ v rámci vydaných rozhodnutí **stavební úřad identitu záměru ověřil a výsledek ve svých rozhodnutích výslovně uvedl**.

**Stavební úřady se tak dle mých zjištění při projednávání jednotlivých žádostí developera a vydávání rozhodnutí důsledně nezabývaly identitou záměru** a neposoudily vždy jeho shodu s vydaným negativním závěrem zjišťovacího řízení EIA.

#### **D. Informace o dalším postupu**

Zprávu zasílám starostovi městské části Praha Y, primátorovi hlavního města Prahy a ministrovi pro místní rozvoj a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve **lhůtě 30 dnů** od jejího doručení **vyjádřili** ke zjištěným pochybením a **informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě**. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 5. srpna 2024

JUDr. Stanislav Křeček  
veřejný ochránce práv  
(podepsáno elektronicky)