



## Zpráva o šetření ve věci záměru označeného jako „Přírodní park Z“

---

Obdržel jsem podnět pana A., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), k prošetření postupu odboru výstavby Úřadu městské části Praha 12 (dále také „stavební úřad“)<sup>1</sup> ve věci řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení záměru označeného jako „Přírodní park Z“. Investorem je městská část Praha 12 (dále také „městská část“).

Záležitostí se kromě stavebního úřadu zabývaly, resp. zabývají, také instančně nadřízený odbor stavebního řádu Magistrátu hl. m. Prahy (dále také „magistrát“) a stavební odbor Úřadu městské části Praha 4 jako určený správní úřad k projednání přestupků ve věci záměru „Přírodní park Z“ (dále také „stavební úřad Praha 4“).

Záměr „Přírodní park Z“ se nachází na pozemcích v k.ú. Y<sup>2</sup> v prostoru vymezeném ulicemi X, W, V a U. Součástí záměru jsou nejen terénní úpravy pozemků, ale také stavební objekty jako kavárna včetně přípojek, parkoviště, venkovního osvětlení, studny, dlážděného chodníku či spojovacích chodníků (dále také „přírodní park“). Předmětem řízení o odstranění stavby jsou stavby v přírodním parku, konkrétně dlážděný chodník – změna trasy a nivelety oproti ověřené projektové dokumentaci a dřevěný chodník (stezka) – stavební úpravy vedoucí od zastávky MHD na ul. W k ul. U (dále také „nepovolené části přírodního parku“). Investor požádal o jejich dodatečné povolení.

Šetření jsem zaměřil na otázky výkonu dozorových oprávnění v rozsahu zabránění užívání nepovolených částí přírodního parku a na délku projednávání nepovolených částí přírodního parku v řízení o žádosti stavebníka o jejich dodatečné povolení.

### A. Shrnutí závěrů

Na základě podkladů, které jsem v průběhu šetření shromáždil, jsem dospěl k závěru, že stavební úřad činí kroky v rámci výkonu stavebního dozoru a přijímá adekvátní opatření, aby jeho nepovolené části veřejnost neužívala.

Stavební dozor jako soustavnou činnost není možné interpretovat jako 24hodinovou přítomnost stavebního úřadu, resp. oprávněných úředních osob stavebního úřadu na stavbě (zde v areálu přírodního parku). V tomto smyslu není možné oprávněně po stavebním úřadu požadovat, aby za účelem naplnění zákonodárcem svěřené působnosti k výkonu stavebního dozoru průběžně celodenně monitoroval areál přírodního parku a obnovoval zábrany proti vstupu do nepovolených částí přírodního parku za situace, kdy důsledkem vandalismu cizích osob jsou tyto zábrany posunuty, demontovány či povaleny.

---

1 Odbor výstavby městské části Praha 12 vykonává působnost obecného stavebního úřadu i působnost speciálního stavebního úřadu pro stavby místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 písm. c) a ustanovení § 15 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

2 V následujícím textu již dané katastrální území neuvádím.



Ze shromážděných listin současně vyplývá, že stavebník coby povinný provádí pravidelné (každý pracovní den v ranních hodinách) i namátkové kontroly, zda jsou zábrany proti vstupu funkční, a pokud nikoliv, zjedná nápravu.

Stavební zákon nevyklučuje, aby stavebník (vlastník) opakovaně požádal stavební úřad o prodloužení lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby. Současně ale v obecné rovině platí, že opakované prodlužování lhůty k podání úplné žádosti o dodatečné povolení stavby koliduje s principem procesní ekonomie, která zavazuje správní orgán k tomu, aby činil procesní úkony v řízení v rozumném a přiměřeném čase, a tím naplňoval legitimní očekávání účastníků řízení domoci se v časovém reálném horizontu svých práv či oprávněných zájmů.<sup>3</sup>

Uvedená obecná pravidla je třeba vždy aplikovat na konkrétní skutkové okolnosti případu. V dané záležitosti nepovažuji jednání stavebníka (vlastníka) nepovolených částí přírodního parku za obstrukční, které by odůvodňovalo, aby stavební úřad zamítl jím podanou žádost o dodatečné povolení a následně rozhodl o odstranění nepovolených částí přírodního parku.

## **B. Skutková zjištění**

Při posouzení podnětu jsem vycházel z informací, které jsem shromáždil v součinnosti se stavebním úřadem a stěžovatelem. Průběh šetřené záležitosti je zúčastněným znám, proto omezím popis skutkových zjištění na uvedení základních dat o jeho průběhu.

O vzniku přírodního parku rozhodl stavební úřad rozhodnutím ze dne 22. 8. 2018,<sup>4</sup> které vydal ve společném územním a stavebním řízení, konkrétně v územním řízení o změně využití území, územním řízení o umístění staveb a stavebním řízení.

Jelikož městská část provedla část přírodního parku v rozporu s rozhodnutím ze dne 22. 8. 2018, zahájil vůči ní stavební úřad řízení o odstranění stavby. Dne 25. 1. 2021 městská část požádala o jejich dodatečné povolení. Stavební úřad opakovaně vyhověl jejím žádostem o prodloužení lhůty pro podání úplné žádosti o dodatečné povolení stavby. Naposledy tak stavební úřad učinil usnesením ze dne 4. 5. 2022,<sup>5</sup> kdy stavebníkovi prodloužil lhůtu pro doplnění žádosti o dodatečné povolení o 60 dnů od doručení usnesení.

Stěžejním důvodem, pro který stavební úřad vyhověl žádostem investora a prodloužil mu lhůtu k doplnění žádosti o dodatečné povolení, je náročnost úpravy projektové dokumentace a následně faktická úprava záměru. Zjednodušeně řečeno, předpokladem dodatečného povolení nepovolené části přírodního parku je nezbytnost provedení stavebně-technických úprav nepovolených částí přírodního parku tak, aby splňoval obecné technické požadavky včetně požadavků bezbariérového užívání.

Z pohledu bezbariérovosti<sup>6</sup> k projektové dokumentaci pro dodatečné povolení nepovolených částí přírodního parku vydal odborný subjekt aktivně působící v oblasti bezbariérovosti<sup>7</sup> kladné stanovisko,<sup>8</sup> avšak posléze je změnil na negativní.<sup>9</sup>

3 Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 487/2003, ze dne 11. 5. 2005; dostupné na [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz).

4 Č. j. P12 28226/2018 OVY.

5 Č. j. P12 19801/2022 OVY.

6 Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.



Univerzita E. (Fakulta F.) vypracovalo dne 24. března 2022 odborný posudek k projektové dokumentaci pro dodatečné povolení nepovolených částí přírodního parku. Z jeho závěrů vyplývá, že stávající stav neodpovídá požadavkům bezpečného užívání včetně požadavků na bezbariérové užívání. Odborný posudek obsahuje doporučení k úpravám nepovolených částí přírodního parku tak, aby vyhovovaly zmíněným obecným požadavkům na výstavbu (dále také „odborný posudek“).

Dne 28. 3. 2022<sup>10</sup> silniční správní úřad s odkazem na odborný posudek vydal negativní závazné stanovisko k projektové dokumentaci pro dodatečné povolení nepovolených částí přírodního parku.

Stěžovatel se minimálně v období od září 2021 až dosud opakovaně obrací na stavební úřad podněty ke zjednáání nápravy ve věci užívání nepovolených částí přírodního parku veřejností a ve věci maření výzev a rozhodnutí stavebního úřadu ke zjednáání nápravy tím, že bariéry bránící vstupu do přírodního parku byly demontovány, shozeny či posunuty. Stavební úřad v období od října 2021 do listopadu 2021<sup>11</sup> ve věci přírodního parku uplatnil dozorová oprávnění. Provedl kontrolní prohlídky a vydal výzvy a rozhodnutí ke zjednáání nápravy s cílem fakticky zabránit vstupu, a tím jeho užívání.

V jarních měsících letošního roku stavební úřad opakovaně provedl kontrolní prohlídky přírodního parku. Ve dnech 7. 4. a 8. 4. 2022 zjistil, že zábrany jsou plně funkční a brání vstupu do přírodního parku, resp. do jeho nepovolených částí. Avšak dne 13. 4. 2022 provedl dvě kontrolní prohlídky, při kterých zjistil, že zábrany jsou poškozeny, neplní svoji funkci a veřejnost užívá nepovolenou část přírodního areálu. Městská policie hl. m. Prahy (dále také „městská policie“) dne 14. 3. 2022 zjistila, že zábrana při vstupu do přírodního parku při zastávce MHD byla odsunuta o cca 30 cm. Hlídka zábranu osadila na původní místo.

Dne 14. 4. 2022<sup>12</sup> stavební úřad vyzval stavebníka ke zjednáání nápravy spočívající v zabránění užívání nepovolené části přírodního parku včetně provedení opatření k trvalému zamezení užívání této části v místě zastávky MHD T. Dne 22. 4. 2022 stavební úřad na místě samém ověřil, že stavebník osadil zábranu proti vstupu do areálu přírodního parku, která je plně funkční, umístil výstražné cedule „zákaz vstupu“ a zábrany opatřil červeno-bílými výstražnými pásy. O uvedeném stavební úřad písemně vyrozuměl stěžovatele.<sup>13</sup>

Opatřením ze dne 3. 11. 2021<sup>14</sup> magistrát pověřil k prošetření podnětů stěžovatele a k vedení přestupkového řízení ve věci nepovolené části přírodního parku a ve věci jeho užívání bez kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí stavební úřad Praha 4.

---

7 NIPI bezbariérové prostředí, o. p. s.

8 Sp. zn. 110220136, ze dne 8. 5. 2022.

9 E-mail odborného konzultanta G., o.p.s., ze dne 16. 5. 2022.

10 Č. j. P12 13765/2022 ODO/Ře.

11 Sdělení stavebního úřadu ze dne 23. 11. 2021, č. j. P12 46405/2021 OVY.

12 Č. j. P12 169/2022 OVY.

13 Sdělení ze dnů 14. 4. 2022, č. j. P12 16738/2022 OVY, a 4. 5. 2022, č. j. P12 19658/2022 OVY.

14 Č. j. MHMP 1764419/2021.



Sdělením ze dne 25. 1. 2022<sup>15</sup> stavební úřad Praha 4 vyznamenal stěžovatele, že neshledal důvody k zahájení přestupkového řízení z důvodu užívání přírodního parku bez opatření či rozhodnutí stavebního úřadu.

Na základě opakovaných podnětů stěžovatele stavební úřad Praha 4 prověřuje podezření ze spáchání přestupků, kterého se měl investor dopustit tím, že nepřijal opatření k nápravě uložená stavebním úřadem, a tím umožnil užívání nepovolené části přírodního parku veřejností. Za tím účelem stavební úřad v dubnu letošního roku postoupil<sup>16</sup> stavebnímu úřadu Prahy 4 spisový materiál.

### **C. Právní hodnocení**

Podle zákona o veřejném ochránci práv<sup>17</sup> je mým úkolem poskytovat ochranu osobám před jednáním úřadů, které postupují v rozporu s právními předpisy, principy demokratického právního státu nebo principy dobré správy.

Dobrou správu lze definovat jako neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání.<sup>18</sup>

Stavební úřad je povinen vykonávat soustavný dozor nad dodržováním ustanovení stavebního zákona,<sup>19</sup> a tím působit k ochraně veřejných zájmů. Veřejným zájmem se ve smyslu veřejného stavebního práva rozumí mj. požadavek, aby stavba či jiné činnosti v území byly prováděny v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, a také požadavek, aby stavba byla užívána jen k povolenému účelu.<sup>20</sup> K zajištění této povinnosti je stavební úřad vybaven nástroji, jako je např. výkon kontrolní prohlídky stavby. V rámci ní vydává výzvu či rozhodnutí o povinnosti zjednat nápravu, např. výzvu k bezodkladnému zastavení prací.<sup>21</sup>

Termín „soustavný“ dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů užitý v ustanovení § 132 odst. 1 stavebního zákona je třeba interpretovat v kontextu hlavy II. ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona jako aktivní jednání stavebního úřadu, který přijímá zákonodárcem presumovaná opatření nápravného a zakazujícího charakteru k zajištění ochrany veřejných zájmů dle stavebního zákona. Pojem „soustavný“ nelze, podle mého názoru, vnímat jako celodenní, nepřetržitou přítomnost oprávněných úředních osob stavebního úřadu na konkrétní stavbě či pozemku.

Ve světle uvedeného nemám zásadních výhrad k postupu stavebního úřadu při výkonu dozorových oprávnění v záležitosti přírodního parku. Avšak upozorňuji, že v drtivé většině případů byl iniciátorem procesních úkonů, které stavební úřad v předmětné záležitosti

---

15 Č. j. P4/030601/22/OST/OLJO.

16 Sdělení č. j. P12 16190/2022 OVY, ze dne 11. 4. 2022.

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

18 Principy dobré správy; dostupné na <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

19 Ustanovení § 132 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

20 Ustanovení § 132 odst. 3 písm. a) a b) stavebního zákona.

21 Ustanovení § 133 a násl. stavebního zákona.



dosud učinil, sám stěžovatel, který opakovaně adresoval stavebnímu úřadu podněty k přijetí nápravných opatření.

Od listopadu 2021 stavební úřad opakovaně provádí kontrolní prohlídky přírodního parku a uplatnil nástroje kontrolní prohlídky (výzva ke zjednání nápravy a rozhodnutí o nařízení zjednání nápravy) směřující k tomu, aby nepovolené části přírodního parku nebyly užívány veřejností. Stavební úřad rovněž provedl řadu namátkových kontrol s cílem ověřit, zda investor (městská část) plní jím vydané výzvy a rozhodnutí ke zjednání nápravy.

Taktéž sám investor (městská část) prováděl a provádí kontrolu zabezpečení vstupu do nepovolených částí přírodního parku. I přes tyto konkrétní kroky ze strany stavebního úřadu i ze strany stavebníka bylo opakovaně zjištěno, že zábrany proti vstupu do nepovolených částí přírodního parku byly posunuty, demontovány nebo povaleny.

S ohledem na konkrétní okolnosti daného případu mám za to, že nelze v plném rozsahu přičítat k tíži stavebního úřadu ani k tíži stavebníka to, že v důsledku vandalismu cizích osob jsou mařena opatření, která povinný (městská část) učinil na základě výzev a rozhodnutí, která stavební úřad vydal ve veřejném zájmu. I přes uvedené očekávám, že stavební úřad bude nadále intenzivně uplatňovat svá dozorová oprávnění ve smyslu ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona.

V rámci řízení o odstranění stavby stavební zákon ukládá stavebnímu úřadu speciální poučovací povinnost ve vztahu k vlastníkovi nebo stavebníkovi „černé“ stavby. Stavební úřad je povinen v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby poučit vlastníka nebo stavebníka o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Pokud stavebník této možnosti využije a podá žádost o dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti.<sup>22</sup>

Stavební zákon v obecné rovině počítá s tím, že stavebník (vlastník) má žádost o dodatečné povolení včetně všech předepsaných podkladů, tj. včetně projektové dokumentace, podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby. Důvodem je skutečnost, že je to právě stavebník nepovoleného záměru, kdo musí prokázat, že tento záměr, o jehož legalizaci usiluje, je v souladu s požadavky stavebního zákona. Zákonodárce vychází z premisy, že je to právě stavebník (vlastník), v jehož primárním zájmu je dodatečná legalizace záměru, a současně, že dodatečné povolení je mimořádným institutem.<sup>23</sup>

Uvedené lze shrnout, že lhůta 30 dnů pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby je lhůtou pořádkového charakteru a měla by v běžných případech být přiměřená, dostačující a její případné prodloužení je namístě pouze v případech typově či konkrétně složitějších.<sup>24</sup> Pokud stavební úřad stavebníkovi (vlastníkovi) prodlouží lhůtu k podání úplné žádosti o dodatečné povolení, může tak učinit jen za předpokladu, že tím nebude ohrožen účel řízení ani rovnost jeho účastníků.<sup>25</sup>

22 Ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona.

23 Srov. Macháčová, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 961.

Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36; dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

24 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 As 180/2020-28; dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

25 Ustanovení § 39 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.



Přisvědčuji názoru stavebního úřadu, že ve věci žádosti investora o dodatečné povolení nepovolených částí přírodního parku byly dány důvody k prodloužení lhůty pro podání úplné žádosti o dodatečné povolení. S odkazem na obsah odborného posudku je zřejmé, že úprava projektové dokumentace nepovolených částí přírodního parku vyžaduje nikoliv „kosmetické“ úpravy, pokud má splňovat obecné požadavky na výstavbu včetně požadavků na bezbariérové užívání. V potaz jsem vzal také skutečnost, že sama existence nepovolené části přírodního parku, která je předmětem řízení o odstranění stavby, resp. předmětem žádosti o její dodatečné povolení, nemá negativní účinky na okolí.

Jednání stavebníka neshledávám jako jednání obstrukčního charakteru s cílem úmyslně protahovat či oddalovat konečné rozhodnutí ve věci,<sup>26</sup> které by odůvodňovalo, aby stavební úřad zamítl jím podanou žádost o dodatečné povolení a rozhodl o nařízení odstranění nepovolených částí přírodního parku.

Dosud shromážděné písemnosti svědčí ve prospěch toho, že stavebník usiluje o skutečné odstranění překážek (závad) nepovolených částí přírodního parku a hledá řešení tak, aby užívání veřejného prostoru, kterým přírodní park bezesporu je, bylo bezpečné pro občany s rozličnými potřebami. Současně stavebník plní výzvy a rozhodnutí stavebního úřadu k zabránění vstupu a užívání nepovolených částí přírodního parku.

Zdůrazňuji však, že dlouhodobé tolerování nepovolené části přírodního parku v území je nežádoucím, protiprávním stavem a stavební úřad nemůže ponechat danou stavbu v území neúměrně dlouho, aniž by rozhodl o jeho právním stavu (dodatečném povolení nebo nařízení odstranění).

V tomto směru bych rád připomněl již ustálenou judikaturu správních soudů, dále (cituji): *„Jakkoli mají správní orgány povinnost vycházet vstříc účastníkům řízení (§ 4 odst. 1 správního řádu), i uplatňování této zásady ve správním řízení musí mít své meze. Opakované prodlužování lhůt nepřiměřeně protahuje stavební řízení, za což bývají stavební úřady veřejností kritizovány, a to ačkoli ... jsou na vině mnohdy účastníci řízení, kteří právě nesplněním svých zákonných povinností spojených s podáním žádosti řízení sami zdržují“.*<sup>27</sup> S ohledem na uvedené proto očekávám, že stavební úřad bude na dodržení „dodatečné“ poskytnuté lhůty pro doplnění žádosti o dodatečné povolení nepovolených částí přírodního parku trvat a případnou další žádost stavebníka o prodloužení lhůty k doplnění žádosti pečlivě posoudí a zváží v zákonných mantinelech ustanovení § 39 správního řádu.

Jelikož stavební úřad Prahy 4 byl magistrátem určen k projednání přestupků vůči městské části z důvodu realizace a užívání nepovolených částí bez povolení či opatření stavebního úřadu, požádám pověřený stavební úřad Praha 4 o poskytnutí informací o aktuálním stavu přestupkových řízení.

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

Zprávu o šetření vydávám podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a zasílám ji prostřednictvím starosty městské části Praha 12 stavebnímu úřadu s žádostí,

---

<sup>26</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 As 365/2019-36; dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>27</sup> Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 10. 1. 2019, č. j. 1 As 270/2018-23, a 20. 2. 2020, č. j. 6 As 145/2019-34; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



aby se ve lhůtě do 30 dnů od jejího doručení vyjádřil k jejímu obsahu a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Současně očekávám, že mi stavební úřad zašle informaci o procesních úkonech, které provedl ve věci výkonu stavebního dozoru a ve věci žádosti investora o dodatečné povolení nepovolených částí přírodního parku.

Zprávu o šetření zasílám také starostce městské části Praha 4 spolu s žádostí o poskytnutí informací ve věci odpovědnosti za přestupky související s nepovolenou částí přírodního parku.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu o šetření zasílám k seznámení také stěžovateli.

Brno 28. června 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
veřejný ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)