



Zpráva o šetření ve věci záměru „Revitalizace Z“ v rozporu s bezbariérovou vyhláškou

Obdržel jsem podnět pana A., bytem xxx (dále „stěžovatel“) k prošetření postupu správních orgánů ve věci záměru označeného jako „Revitalizace Z“. Investorem je městská část Praha 4 (dále „městská část“).

Podnět stěžovatele směřuje proti postupu speciálních stavebních úřadů¹ pro stavby místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, tj. odboru výstavby městské části Praha 12 (dále „speciální stavební úřad“) a odboru pozemních komunikací a drah Magistrátu hl. města Prahy (dále „magistrát“).

Šetření jsem zaměřil na otázky ochrany veřejných zájmů v rozsahu povinnosti realizovat stavbu v souladu s rozhodnutím či opatřením stavebního úřadu a na výkon pravomocí stavebního dozoru s cílem odstranit překážky bezbariérového užívání stavby „Revitalizace Z“.

Záměr „Revitalizace Z“ je dokončeným souborem staveb, který obsahuje vlastní plochu náměstí, revitalizaci příslušejícího parku a stavby technické infrastruktury na pozemcích v k. ú. Y. Tento soubor staveb speciální stavební úřad povolil v září 2019 společným povolením ve znění povolení změn stavby před jejím dokončením, které vydal v květnu 2020. První část souboru staveb (část plochy náměstí a rozhledna) byla dokončena a užívá se na základě kolaudačního souhlasu z června 2020. Druhá část (část plochy náměstí, vodní prvek včetně souvisejícího vodovodu, areálová kanalizace, veřejné osvětlení a vsakovací zařízení včetně části dešťové kanalizace) byly taktéž dokončeny a užívají se na základě kolaudačního souhlasu ze srpna 2020. Třetí část souboru staveb (část plochy náměstí, areálová dešťová kanalizace náměstí a přepad) byla dokončena a užívá se na základě kolaudačního souhlasu ze září 2021. Výjimkou je „severní přístupová rampa od parkovací plochy spol. C., s. r. o., na plochu náměstí včetně navazujícího schodiště“, které stavebník realizoval v rozporu se společným povolením ve znění povolení změn záměru před dokončením. Tato část souboru staveb je předmětem mého šetření (dále „část záměru revitalizace náměstí“).

A. Shrnutí závěrů

Na základě shromážděného spisového materiálu dovozují, že šetřené správní úřady se záležitostí záměru Z, zabývají a usilují o její právní a faktické dořešení. Avšak na straně druhé nemohu přehlédnout, že Z, jako celek je veřejným prostorem, a musím proto důsledně trvat na tom, aby takový prostor byl užíván na základě povolení k užívání a bez závad.

Se zřetelem k uvedenému speciálnímu stavebnímu úřadu vytýkám nedůslednost při výkonu dozorových oprávnění podle ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona. Není

¹ Ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů ve spojení s ustanovením § 40 odst. 4, písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.



zřejmě, resp. speciální stavební úřad mi nesdělil, jaké procesní úkony učinil poté, kdy dne 29. 7. 2021 obdržel písemnou informaci (poznatek) od Městské policie hl. m. Prahy (dále „městská policie“), že prostor nájezdové rampy (tj. severní přístupová rampa) není dostatečně zabezpečen proti užívání, přičemž tato rampa není povolena k trvalému užívání, a navíc je realizována v rozporu s povoleními a s požadavky bezbariérovosti.

Aktuálně speciální stavební úřad projednává část záměru revitalizace náměstí v řízení o odstranění stavby s tím, že stavebník dosud nepředložil k žádosti o dodatečné povolení ze dne 29. 11. 2021 úplnou projektovou dokumentaci. Jelikož řízení o odstranění stavby (části stavby) je řízením vedeným z moci úřední a ve veřejném zájmu, nemohu akceptovat, aby speciální stavební úřad poskytoval bez vážného důvodu stavebníkovi nepřiměřeně dlouhou lhůtu pro podání úplné žádosti o dodatečné povolení. V takovém případě by neukázněný stavebník získal neodůvodněnou časovou výhodu k legalizaci nepovolené stavební činnosti na úkor veřejného zájmu na odstraňování staveb, které nelze dodatečně povolit.

Neztotožňuji se s právním názorem magistrátu, který mi sdělil, že vydáním rozhodnutí, ve kterém bude nařízeno odstranění stavby (míněno odstranění nepovolených změn části záměru revitalizace náměstí) bez právního důvodu, by byl porušen zákon a vznikla by větší škoda než při jiném způsobu uvedení stavby do souladu s právními předpisy. Část záměru revitalizace náměstí je možné legalizovat pouze rozhodnutím o dodatečném povolení stavby. Zákonodárce stanoví v zásadě právní nárok „černému“ stavebníkovi na dodatečnou legalizaci nepovolené stavební činnosti, avšak pouze za předpokladu, že stavebník v plném rozsahu splní zákonné podmínky dodatečného povolení stavby. Pro dodatečnou legalizaci stavby (části stavby) je stěžejní splnění zákonodárcem stanovených podmínek, nikoliv otázka její hodnoty.

B. Skutková zjištění

Při posouzení podnětu jsem vycházel z informací, které mi poskytl Úřad městské části Prahy 12, Magistrát hlavního města Prahy a stěžovatel. Jelikož je průběh šetřené věci zúčastněným znám, omezím popis skutkových zjištění na uvedení základních dat.

Stěžovatel opakovaně podával k speciálnímu stavebnímu úřadu podněty² ke zjednáání nápravy ve věci provedení části záměru revitalizace náměstí v rozporu s rozhodnutími speciálního stavebního úřadu a též s požadavky bezbariérovosti. Dne 29. 7. 2021 městská policie písemně vyrozuměla speciální stavební úřad, že dne 27. 7. 2021 zjistila, že část záměru revitalizace náměstí – nájezdové rampy byly nedostatečně ohraničeny kovovými zábranami. Jinými slovy, městská policie potvrdila námitku stěžovatele, že minimálně v den konání ohledání nebyla provedena taková opatření, která by bránila užívání nezkolaudované části záměru revitalizace náměstí.

Stavební úřad sdělil, že nepovolená část revitalizace náměstí je provedena v rozporu s bezbariérovou vyhláškou³ a současně i s ČSN 736110 Projektování místní komunikací, kategorie D1 – Pěší zóny, která připouští maximální podélný sklon komunikace

2 Např. dne 16. 6. 2021, dne 30. 6. 2021, dne 2. 9. 2021.

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



v mimořádných podmínkách do 12,5 %. Stavebník proto v září 2020 umístil u nepovolené části záměru revitalizace náměstí tzv. doplňkové označení o zákazu vjezdu do této části náměstí (ramp) pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace.

V dubnu letošního roku stěžovatel sdělil, že veřejnost užívá nepovolenou a současně stavebně závadnou část záměru revitalizace náměstí.

Opatřením ze dne 22. 11. 2021 speciální stavební úřad zahájil vůči stavebníkovi řízení o odstranění nepovolené části záměru revitalizace náměstí (severní přístupová rampa od parkovací plochy spol. C., s. r. o., na plochu náměstí včetně navazujícího schodiště). Dne 29. 11. 2021 stavebník požádal o její dodatečné povolení. Řízení o dodatečném povolení je přerušeno za účelem doplnění žádosti, resp. úpravy projektové dokumentace. Stavebník k dnešnímu dni nesplnil výzvu stavebního úřadu ze dne 15. 12. 2021 a nepodal úplnou žádost o dodatečné povolení.

Na podporu svých námitek stěžovatel předložil speciálnímu stavebnímu úřadu odborná posouzení subjektů⁴ aktivně působících v oblasti staveb se zaměřením na otázky bezbariérovosti. Z jejich zjištění a závěrů vyplývá, že skutečné provedení části záměru revitalizace náměstí (severní přístupová rampa od parkovací plochy spol. C., s. r. o., na plochu náměstí včetně navazujícího schodiště) je v rozporu s požadavky bezbariérovosti, a není možné tuto část záměru bezpečně užívat.

Magistrát mi k zahájenému šetření sdělil, dále cituji „... v daném případě lze stavbu po případném odstranění vad a nedodělků řádně užívat po provedeném kolaudačním řízení. Stavba byla realizována na základě platného stavebního povolení. Provedení stavby v rozporu se schváleným stavebním povolením lze řešit právní cestou, tj. změnou stavby před jejím dokončením, odstraněním nedostatků v provedeném stavebním díle apod. Vydáním rozhodnutí, ve kterém bude nařízeno odstranění stavby, navíc bez právního důvodu, by byl porušen zákon a vznikla by větší škoda než při jiném způsobu uvedení stavby do souladu s právními předpisy.“

C. Právní hodnocení

Podle zákona o veřejném ochránci práv⁵ 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 očekáváníí.⁶

Obecně platí, že stavební úřad je povinen vykonávat dozor nad dodržováním ustanovení stavebního zákona, a tím působit k ochraně veřejných zájmů. Jsou jimi také požadavky, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu,

4 D., o. p. s., Ing. E., auditor bezpečnosti pozemních komunikací.

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

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



dále aby stavba byla užívána jen k povolenému účelu a v neposlední řadě, aby byly na stavbě odstraněny závady včetně překážek bezbariérového užívání.⁷

Pokud jde o aspekty bezbariérovosti ve veřejném stavebním právu, jejich právní rámec je dán ustanovením § 169 odst. 1 stavebního zákona, které zavazuje všechny účastníky stavebního procesu, mimo jiné stavební úřad, projektanta i stavebníka, ve všech fázích výstavby postupovat v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu. Součástí obecných technických požadavků na výstavbu jsou také požadavky obsažené v bezbariérové vyhlášce. Daná vyhláška dopadá i na stavby pozemních komunikací a veřejného prostranství.⁸ Pro úplnost dodávám, že ze specifikovaných požadavků bezbariérové vyhlášky lze povolit výjimku (jde např. o požadavek z celkové šířky nebo podélného sklonu komunikace pro chodce), avšak je třeba mít na zřeteli, že případným povolením výjimky musí být vždy dosaženo účelu sledovaného bezbariérovou vyhláškou, tj. musí být zajištěno, aby osoby s omezenou schopností pohybu a orientace mohly takovou stavbu užívat.⁹

V dané záležitosti mám za prokázané, že část záměru revitalizace náměstí je v rozporu s požadavky bezbariérovosti. Na základě shromážděných listin usuzuji, že skutečné provedení předmětné části záměru neodůvodňuje udělení výjimky z přípustných ustanovení bezbariérové vyhlášky. Užívat nepovolenou část záměru revitalizace náměstí není pro osoby bezpečné. Nadto část záměru revitalizace náměstí je realizována v rozporu s rozhodnutími speciálního stavebního úřadu, konkrétně v rozporu se společným povolením ve znění povolení změny stavby před jejím dokončením.

Se zřetelem k uvedenému je proto nezbytné, aby speciální stavební úřad důsledně aplikoval nástroje, kterému mu stavební zákon svěřuje v rámci institutu kontrolní prohlídky stavby ve věci nepovoleného užívání stavby.¹⁰ Listiny, které jsem dosud v šetření shromáždil, nenasvědčují tomu, že stavební úřad vyzval stavebníka k bezodkladnému ukončení nepovoleného způsobu užívání stavby (části záměru revitalizace náměstí) a přijetí opatření k nápravě tak, aby tato část záměru nebyla, resp. nemohla být veřejností užívána. Očekávám proto, že mi speciální stavební úřad předloží opatření, příp. rozhodnutí, kterým vyzval stavebníka ke zjednání nápravy ve výše uvedeném smyslu. Rovněž očekávám, že speciální stavební úřad bude průběžně monitorovat, zda stavebník plní jím vydanou výzvu či rozhodnutí.

Stavební úřad nařídí vlastníkově odstranění stavby provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním.¹¹ Řízení o odstranění stavby je typickým řízením z moci úřední, tzv. řízením ex officio. V daném řízení je správní orgán (speciální stavební úřad nevyjímaje) vázán postupovat v souladu

⁷ Ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 16 zákona o pozemních komunikacích.

⁸ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) bezbariérové vyhlášky.

⁹ Ustanovení § 14 bezbariérové vyhlášky ve spojení s § 169 odst. 2 stavebního zákona.

Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 1/2020-33, dostupný na: www.nssoud.cz

¹⁰ Ustanovení § 134 odst. 5 stavebního zákona.

¹¹ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.



se základními zásadami správního procesu, tj. činit procesní úkony v rozumném a přiměřeném čase, a tím i naplňovat legitimní očekávání dotčených osob domoci se v reálném časovém horizontu svých práv či oprávněných zájmů.¹²

V rámci řízení o odstranění stavby zákonodárce zakotvil veřejnoprávní nárok „černého“ stavebníka na dodatečné povolení stavby, výhradně však za splnění přísných podmínek. Stavebník (vlastník) černé stavby může oprávněně očekávat její dodatečné povolení pouze tehdy, pokud beze zbytku splní zákonodárcem stanovené podmínky dodatečného povolení podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Zdůrazňuji, že povinnost splnit zákonné podmínky dodatečného povolení stavby leží na bedrech stavebníka (vlastníka), nikoliv správního orgánu (zde speciálního stavebního úřadu). Uvedené odráží ustálená judikatura správních soudů.¹³ Pokud stavebník dané důkazní břemeno neunes, nelze mu stavbu nebo její část dodatečně povolit.

Lhůtu, kterou speciální stavební úřad poskytl stavebníkovi k doplnění žádosti, resp. doplnění projektové dokumentace ve věci nepovolené části záměru revitalizace náměstí (výzva k doplnění žádosti stavební úřad vydal dne 15. 12. 2021), považuji za více než dostatečnou. Speciální stavební úřad již poskytl stavebníkovi velkorysý časový prostor, ve kterém bylo možné doplnit žádost, resp. podat úplnou žádost o dodatečné povolení. Při této úvaze jsem vzal v potaz účel řízení o dodatečném povolení stavby, požadavek na respektování principu rovnosti ostatních účastníků řízení, a zejména skutečnost, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby je část veřejného prostranství.¹⁴

Aniž bych mínil předjímat výsledek řízení ve věci nepovolené části revitalizace záměru náměstí, což mi ostatně ani nepřísluší, neboť jde o řízení pravomocně neukončená, tak připojuji k věci následující komentář. Za popsaného skutkového stavu, pokud stavebník nepodal ve lhůtě, kterou mu stavební úřad určil, úplnou žádost o dodatečné povolení, předpokládám, že stavební úřad bude postupovat v souladu s ustanoveními stavebního zákona a správního řádu a řízení o dodatečném povolení části revitalizace záměru náměstí zastaví a bude pokračovat v řízení o jejím odstranění.¹⁵ Očekávám proto, že mi speciální stavební úřad sdělí, jaký je aktuální procesní stav v řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení části revitalizace náměstí.

S odkazem na dikci ustanovení § 129 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona a judikaturu Nejvyššího správního soudu¹⁶ se nemohu ztotožnit s právní argumentací magistrátu v tom smyslu, že hodnota stavebního díla, resp. části stavebního díla brání vydání rozhodnutí o jejím odstranění. Zákonná právní úprava neumožňuje na základě hodnoty odstraňované nemovitosti vydat rozhodnutí o jejím dodatečném povolení. Jak jsem již zmínil výše,

12 Ustanovení § 2 odst. 1 a odst. 4 ve spojení s ustanovením § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

13 Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012-26, ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 164/2021-43, dostupné na www.nssoud.cz.

14 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 As 180/2020-28, dostupný na: www.nssoud.cz.

15 Ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 129 odst. 2 stavebního zákona – řízení o dodatečném povolení souboru staveb zastavit a pokračovat v řízení o jeho odstranění.

16 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2021, č. j. 7 As 158/2021-38, dostupný na: www.nssoud.cz.



pro dodatečné povolení záměru je rozhodující, zda stavebník (vlastník) bezezbytku splní zákonné podmínky pro dodatečné povolení, jimiž prokáže, že záměr není v rozporu s veřejnými zájmy s obecnými požadavky na výstavbu, mezi které náleží i požadavky obsažené v bezbariérové vyhlášce. Rovněž nemohu přijmout konstatování magistrátu, že provedení stavby v rozporu se schváleným stavebním povolením lze řešit právní cestou, tj. změnou stavby před jejím dokončením. Zákonodárce v ustanovení § 118 stavebního zákona ukládá stavebníkovi povinnost provádět stavbu v souladu s jejím povolením. Pokud se stavebník podstatně odchýlí od povoleného záměru a projektové dokumentace, kterou mu stavební úřad ověřil, aniž by k tomu měl postupem podle ustanovení § 118 stavebního zákona oprávnění stavebního úřadu (což je i případ části záměru revitalizace náměstí), pak takto realizované podstatné odchylky nelze projednat v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením, ale v řízení o odstranění stavby podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření vydávám podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a zasílám ji starostovi městské části Praha 12 a řediteli Magistrátu hlavního města Prahy, aby se ve lhůtě do 30 dnů od jejího doručení vyjádřili k jejímu obsahu a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Současně očekávám, že mi speciální stavební úřad zašle informaci o procesních úkonech, které z pohledu výkonu stavebního dozoru a z hlediska zájmu na projednání nepovolené stavební činnosti v předkládané záležitosti učinil.

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

Brno 2. června 2022

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