



ombudsman
veřejný ochránce práv

Sp. zn.: 4989/2021/VOP/JSV
Č. j.: KVOP-33461/2023

Dětské skupiny z hlediska veřejného stavebního práva

Výzkumná zpráva 2023



Obsah

Poslání ochránce	3
Seznam použitých zkratk	4
Slovník užitých pojmů	5
Úvodní slovo	6
Shrnutí výzkumu	8
Právní úprava	10
1. Požadavky tzv. vně dětských skupin – požadavky sledují soulad s územně- technickými požadavky lokality	10
1.1 Novostavby dětských skupin	11
1.2 Dětské skupiny ve stávajících, dokončených stavbách	12
1.2.1 Dětské skupiny nemění účel užívání stávající stavby	12
1.2.2 Dětské skupiny mění účel užívání stávající stavby, ale nejsou spojeny se stavebními změnami	13
1.2.3 Dětské skupiny mění účel užívání stávající stavby a jsou spojeny se stavebními změnami	14
2. Požadavky směřují tzv. dovnitř dětských skupin – požadavky se týkají vlastního provozu	14
Analýza provozu dětských skupin z hlediska veřejného stavebního práva	17
1. Stavební úřady obcí s rozšířenou působností	17
1.1 Četnost případů dětských skupin	17
1.2 Charakteristiky posuzovaných případů dětských skupin	20
1.3 Způsoby vypořádání případů dětských skupin	22
1.3.1 Procesní režim posuzovaných případů dětských skupin	22
1.3.2 Hodnocení požadavků na dětské skupiny	24
1.3.3 Výsledky posouzených případů dětských skupin	27
1.4 Další zjištění	28
2. Krajské úřady	30
2.1 Proces posuzovaných případů dětských skupin	30
2.2 Další zjištění	31



Poslání ochránce

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinnostmi správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodu, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního orgánu pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body). Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám

souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může příslušnému úřadu doporučit vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení ke změně zákona podává vládě.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.



Seznam použitých zkratek

Ochránce – veřejný ochránce práv

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

KHS – Krajská hygienická stanice

HZS - Hasičský záchranný sbor

Stavební úřad – obce/města vykonávající působnost na úseku územního rozhodování a stavebního řádu.

Stavební úřad ORP – stavební úřady obcí s rozšířenou působností, stavební úřady městských částí hlavního města Prahy, stavební úřady městských částí statutárního města Brna a stavební úřady městských obvodů statutárního města Ostravy a Plzně.

Krajský úřad – krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy vykonávající působnost na úseku územního rozhodování a stavebního řádu pro stavební úřady na území kraje. Pod tuto

zkratku jsme zařadili také Magistráty měst Brna, Ostravy a Plzně, které vykonávají působnost na úseku územního rozhodování a stavebního řádu pro své územně členěné městské části/městské obvody.

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

Zákon o dětských skupinách – zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů

Metodika MPSV – metodika Ministerstva práce a sociálních věcí pro poskytovatele dětských skupin, 2. revidované vydání z roku 2022¹

e-EDS – Evidence dětských skupin Ministerstva práce a sociálních věcí ČR

1 Dostupná z: http://www.dsmpsv.cz/images/ke_stazeni/Metodika_pro_poskytovatele_2022_final.pdf



Slovník užitých pojmů

Dětská skupina – forma kolektivní, pravidelné péče o děti od 6 měsíců do zahájení povinné školní docházky mimo domácnost dítěte. Jde o nevýdělečnou činnost. Služba péče o dítě v dětské skupině je zaměřena na zajištění potřeb dítěte, jeho výchovu a rozvoj schopností, kulturních, hygienických a sociálních návyků dítěte. Základní právní rámec vzniku a provozu dětských skupin stanoví zákon o dětských skupinách. Další požadavky na provoz dětských skupin zejména hygienického a technického charakteru stanoví prováděcí právní předpisy v závislosti na maximálním počtu dětí ve skupině.

Ke dni 15. 11. 2022 eviduje MPSV 1 449 dětských skupin s kapacitou 19 462 míst².

Poskytovatel – osoba, která má oprávnění k poskytování služby péče o dítě v dětské skupině. Oprávnění poskytovateli vznikne zápisem do evidence, kterou vede MPSV. Předpokladem zápisu poskytovatele do evidence je splnění podmínek dle § 4 a násl. zákona o dětských skupinách.

Změna v užívání stavby – jednou ze základních povinností každého je užívat stavbu k povolenému účelu, který vyplývá z kolaudačního rozhodnutí, kolaudačního souhlasu nebo z povolení stavby. Pokud osoba předpokládá stavbu užívat k jinému účelu, musí požádat stavební úřad o její schválení. Změnu v účelu užívání stavební úřad schvaluje formou souhlasu nebo formou správního rozhodnutí. Konkrétní procesní režim je odvislý od rozsahu zamýšlené změny a jejich možných vlivů na veřejné zájmy chráněné stavebním zákonem a na práva dotčených tzv. třetích osob. Proces změny v užívání stavby je upraven v ustanoveních § 126 a násl. stavebního zákona.

Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu - činnost stavebního úřadu, kterou vykonává ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem je také požadavek, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, anebo požadavek, aby stavba byla užívána jen k povolenému účelu. Pokud stavební úřad zjistí porušení veřejného zájmu, je povinen přijmout opatření k nápravě např. vyzvat vlastníka příp. stavebníka k bezodkladnému zastavení stavby nebo jej vyzvat k bezodkladnému ukončení nepovoleného způsobu užívání stavby. Stavební dozor a zvláštní pravomoci jsou upraveny v ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona.

Opatření stavebního úřadu – některé stavby nebo jejich změny včetně změn v užívání stavby může stavební úřad projednat ve zjednodušeném procesu, jehož výsledkem je opatření tzv. souhlas stavebního úřadu. Souhlas stavebního úřadu nahrazuje tradiční formy povolení záměru jako je např. stavební povolení vydané ve stavebním řízení či společné povolení vydané ve společném územním a stavebním řízení.

² Dle evidence dětských skupin vedené MPSV, dostupné zde: <http://evidence.mpsv.cz/eEDS/index.php>.



Úvodní slovo

Navzdory tomu, že jde o poměrně nový institut, jehož právní ukotvení se datuje rokem 2014, kdy byl přijat zákon o dětských skupinách, služba péče o děti v dětských skupinách se v naší společnosti osvědčila jako smysluplný nástroj pomoci rodičům, jejich dětem, tak i zaměstnavatelům.

Ochránce se zabýval vznikem a provozem dětských skupin ve stávajících (existujících) stavbách. Poznatky z řešených podnětů ukázaly, že stavební úřady při posuzování dětských skupin nepostupují jednotně; záměry dětských skupin neposuzují komplexně z hlediska všech aspektů veřejného stavebního práva.

Zákon o dětských skupinách v ustanovení § 14 stanoví, že službu péče o dítě v dětské skupině lze poskytovat pouze v místnostech, které splňují technické požadavky na stavby kladené stavebními předpisy³ na byt, obytnou místnost nebo pobytovou místnost. Uvedené ovšem neznamená, že tuto službu je možné v uvedených prostorách provozovat bez ohledu na další skutečnosti, které mohou mít významný vliv na užívání dané stavby a vliv stavby na její okolí.

Otázku zřízení a provozování dětské skupiny v objektech, které k tomuto účelu nebyly původně povoleny/zkolaudovány, je nezbytné, aby stavební úřad posoudil v rámci řízení „změna v účelu užívání stavby“ dle ustanovení § 126 a násl. stavebního zákona, jehož smyslem je posoudit, zda stavebníkem požadovaná změna, např. z původního kulturního zařízení na objekt dětské skupiny, je z hledisek zájmů chráněných stavebním zákonem přípustná, či nikoliv. V rámci daného řízení je nezbytné, aby se stavební úřad zabýval otázkami jako např. velikostí podlahové plochy stavby, na které je dětská skupina provozována⁴, zda je provoz dětské skupiny v souladu s územním plánem, zda je stavba vhodná pro každodenní pobyt dětí (zejména s ohledem na jejich bezpečnost) nebo zda se provoz dětské skupiny nemůže dotknout práv třetích osob.

V tiskové zprávě z roku 2021⁵ ochránce popsal případ provozu dětské skupiny v rodinném domě, který obtěžoval sousedy. Ti poukazovali na zhoršení kvality jejich bydlení, ať již v důsledku zvýšené dopravní zátěže, nedostatku parkovacích stání či obtěžování hlukem v lokalitě určené pro bydlení v rodinných domech. Stavební a posléze i krajský úřad dovodily, že vzhledem k § 14 zákona o dětských skupinách není třeba provoz dětské skupiny projednat

3 Zákon o dětských skupinách odkazuje na vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

4 Podle § 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, se pro účely této vyhlášky rozumí stavbou pro bydlení:

1. bytový dům, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určena,
2. rodinný dům, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví.

5 Tisková zpráva ze dne 22. 9. 2021 označená „Sankce: úřady podle ombudsmana řádně nepřezkoumaly okolnosti provozu dětské skupiny v rodinném domě“, dostupná z: https://www.ochrance.cz/aktualne/sankce_urady_podle_ombudsmana_radne_neprezkoumaly_okolnosti_provozu_detske_skupiny_v_rodinnem_dome/.



před stavebním úřadem, pokud je dětská skupina provozována v bytě, obytné nebo pobytové místnosti. Podle ochránce však nemůže stavební úřad s odkazem na právní úpravu zákona o dětských skupinách rezignovat na plnění povinností stavebního dozoru a na uplatňování svých zvláštních pravomocí dle § 132 a násl. stavebního zákona. Ochránce se neztotožnil s názorem stavebního ani krajského úřadu, jež se odmítly námitkami stěžovatelů zabývat. Současně využil svého sankčního oprávnění a o nesprávném postupu jmenovaných správních úřadů vyrozuměl MMR jako ústřední správní orgán na úseku územního rozhodování a stavebního řádu.

Ochránce zaznamenal roztržičnost právní úpravy týkající se dětských skupin do řady právních předpisů a nedostatečné metodické vedení obecných stavebních úřadů při posuzování záměrů dětských skupin⁶. To mohou být další příčiny toho, proč část stavebních úřadů odmítá posuzovat vznik a provoz dětských skupin ve stávajících stavbách.

Ochránce proto v dané věci zahájil šetření z vlastní iniciativy a formou dotazníkového šetření shromáždil data od stavebních úřadů ORP a krajských úřadů. Jeho cílem bylo zmapovat postup stavebních úřadů ORP při posuzování záměrů zřídit dětskou skupinu. Především chtěl zjistit, zda a v jakém rozsahu (z jakých hledisek) příslušné stavební úřady vznik a provoz včetně jeho možných důsledků v praxi posuzují. Širším cílem výzkumu bylo zjištění, zda platná právní úprava vytváří prostor pro jednotnou správní praxi či je prostor pro vytvoření metodického materiálu pro sjednocení praxe obecných stavebních úřadů.

Metodou výzkumu bylo elektronické dotazníkové šetření, které bylo provedeno mezi dvěma skupinami dotazovaných subjektů: stavebními úřady ORP a jim nadřizenými krajskými úřady. Sledované období představuje 1. 1. 2018 – 30. 9. 2021. Sběr dat probíhal od 23. 11. 2021 do 31. 1. 2022. Dotazník vyplnilo 91 % stavebních úřadů ORP (257 z 281) a 100 % krajských úřadů (19).

⁶ Metodika MPSV je určena poskytovatelům (budoucím provozovatelům) dětských skupin.



Shrnutí výzkumu

Stavební úřady

Většina dětských skupin byla evidována bez posouzení stavebními úřady ORP. Stavební úřady ORP řešily pouze přibližně čtvrtinu (26 %; 180 ze 703) případů z celkového počtu dětských skupin evidovaných Ministerstvem práce a sociálních věcí. Toto zjištění ukazuje na zřejmý nesoulad mezi počtem evidovaných dětských skupin a počtem dětských skupin, jejichž vznik a provoz posuzovaly stavební úřady ORP.

Většina posuzovaných případů dětských skupin vycházela z iniciativy budoucích provozovatelů dětských skupin a nikoli z podnětů a obav okolních obyvatel nebo zainteresovaných orgánů. Šlo o více než čtyři pětiny případů (85 %). Pouze ve čtyřech případech (5 %) se na stavební úřady ORP obrátili sousedé, tj. vlastníci sousedních pozemků a staveb. Zbývající desetina případů (10 %) vycházela z podnětů dotčených orgánů, obcí nebo spoluvlastníků objektu, ve kterém měla být zřízena dětská skupina.

Stavební úřady ORP v naprosté většině (93 %) posuzovaly vznik dětských skupin v již existujících, dokončených stavbách. Tyto dětské skupiny vznikaly ve stavbách, které byly původně povoleny k užívání jako např. kulturní dům, zdravotnické zařízení, sportovní zařízení a podobně. Pouze v necelé desetině případů (7 %) stavební úřady povolily nové budovy specificky pro užívání jako dětské skupiny.

Skutečnost, že dětské skupiny vznikaly ve stávajících objektech, odpovídala správním procesům, ve kterých je stavební úřady ORP rozhodovaly nebo posuzovaly. Přibližně v pětině případů stavební úřady ORP projednaly vznik dětských skupin v rámci řízení o změně v účelu užívání stavby (23 %), v procesním režimu ohlášení stavebních úprav spojených se změnou v užívání stavby (22 %) a v procesním režimu stavební řízení spojené se změnou v užívání stavby (21 %). Vznik dětské skupiny totiž vyžadoval provedení stavebních změn původní stavby, čemuž odpovídaly příslušné správní procesy. Tyto procesní režimy se zaměřily na nároky na vhodné prostředí pro dětské skupiny a dodržování stavebních předpisů.

Velká část stavebních úřadů ORP neposuzuje vznik a provoz dětských skupin z hlediska ochrany veřejných zájmů dle stavebního zákona. Pouze přibližně ve dvou pětinach (38 %) případů stavební úřady ORP provedly posouzení vzniku a provozu dětské skupiny z hlediska ochrany veřejných zájmů dle stavebního zákona. Naopak, necelé dvě třetiny stavebních úřadů ORP (62 %) neposuzovaly, zda záměr dětské skupiny je v souladu se základními hledisky veřejných zájmů dle stavebního zákona. To zahrnuje aspekty, jako je soulad s územně plánovací dokumentací, obecnými požadavky na výstavbu a vhodnost prostorů pro bezpečný a hygienický pobyt dětí a také možný vliv na práva třetích osob, včetně obtěžování hlukem, pohledem či nároky na zvýšenou dopravní zátěž.

Stavební úřady ORP se ve své praxi setkávají s dětskými skupinami, které byly zřízeny či provozovány v rozporu s veřejnými zájmy, které chrání stavební zákon. V necelé desetině případů (8 %) stavební úřady ORP uplatnily své zvláštní pravomoci. To zahrnovalo



výzvy či rozhodnutí k ukončení nepovoleného užívání stavby jako dětské skupiny nebo vydání rozhodnutí o bezodkladném ukončení provozu dětské skupiny. Tato skutečnost poukazuje na důležitost a nutnost dodržování stavebních předpisů a veřejných zájmů při zakládání a provozování dětských skupin, aby byla zajištěna bezpečnost a ochrana dětí.

Některé stavební úřady ORP vyjádřily **potřebu metodického usměrnění posuzování vzniku a provozu dětských skupin z hlediska stavebního práva.**

Krajské úřady

Problematika dětských skupin je **ojedinělým předmětem posuzování krajských úřadů.** Pouze dva krajské úřady (Středočeský kraj a Magistrát hlavního města Prahy) je ve sledovaném období řešily, a to v osmi případech povolení dětských skupin. Jednalo se o případy dětských skupin ve stávajících stavbách, v polovině případů šlo o stavby rodinných domů (50 %; 4 z 8).

Krajské úřady se, z procesního pohledu, zabývaly dětskými skupinami v odvolacím řízení v sedmi případech.

Doporučení ochránce

1. **Otevřená diskuse mezi MPSV, MMR, Hlavní hygieničkou ČR a Generálním ředitelem Hasičského záchranného sboru ČR** k otázkám vzniku a provozu dětských skupin včetně jejich vlivů na okolí, které praxe přinesla. Smyslem této diskuse je úprava právního prostředí tak, aby evidované dětské skupiny resp. evidovaní poskytovatelé péče o dítě v dětské skupině byli pro zákonné zástupce dětí skutečnou garancí kvality poskytované služby, která splňuje stanovené standardy a je zajištěna kontrola dodržování těchto standardů.
2. **Metodické usměrnění praxe.** V souladu s principem dobré správy⁷ se jeví jako efektivní s ohledem na shromážděná data doplnit vydanou Metodiku MPSV v tom smyslu, že nezbytnou podmínkou zapsání poskytovatele péče o dítě v dětské skupině do evidence je souhlas stavebního úřadu. Tímto souhlasem stavební úřad deklaruje (osvědčí), že vznik dětské skupiny je v souladu s územními a stavebně-technickými požadavky na stavby a danou službu je možné v konkrétní stavbě (části stavby) poskytovat bez závad.
3. MMR stanoví základní závazná kritéria, podle kterých bude stavební úřad posuzovat záměry dětských skupin.
4. Podle výsledků diskuse jmenovaných ústředních správních úřadů je možné **zvážit změnu právní úpravy zákona o dětských skupinách**, která by stanovila jako nezbytnou podmínku zápisu do evidence poskytovatelů péče o dítě v dětské skupině kladné vyjádření stavebního úřadu o stavebně-technické způsobilosti stavby (části stavby) k užívání jako dětskou skupinu.

⁷ Principy dobré správy; dostupné na <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.



Právní úprava

Právní úprava dětských skupin je roztržštěna do řady právních předpisů. Mezi základní lze zařadit zákon o dětských skupinách, stavební zákon, zákon o požární ochraně⁸, zákon o ochraně veřejného zdraví⁹. Z hlediska kontroly činnosti dětských skupin je významný zákon o inspekci práce¹⁰. Nelze pominout ani správní řád, který obsahuje základní procesní pravidla, která se aplikují v případech, pokud zvláštní zákony nestanoví jinak např. zákon o dětských skupinách, stavební zákon.

Požadavky na vznik, činnost (provoz) a kontrolu dětských skupin, které kromě výše uvedených předpisů, obsahují další právní normy, můžeme vymezit do dvou základních kategorií. Jde o požadavky tzv. vně dětské skupiny, jejichž cílem je zajistit soulad provozu dětské skupiny s územně-technickými požadavky. Druhou skupinu tvoří požadavky, které cílí především na zajištění bezpečnosti dětí jako hlavních uživatelů dětské skupiny.

1. Požadavky tzv. vně dětských skupin – požadavky sledují soulad s územně-technickými požadavky lokality

V zásadě jde o požadavky veřejnoprávního charakteru, které zajistí, aby umístění dětské skupiny nezhoršovalo kvalitu prostředí ani hodnoty zájmového území.

Dětskou skupinu je možné situovat do ploch v souladu s jejich funkčním využitím dle vydané územně plánovací dokumentace. Dětskou skupinu lze v území připustit, jen pokud splňuje technické požadavky na výstavby¹¹, tj. splňuje soubor územních a stavebně-technických požadavků, které garantují bezpečnost a užitelnost samotné stavby, ale také přípustnou míru vlivů dětské skupiny na okolí tj. na práva třetích osob (zpravidla vlastníků sousedních pozemků a staveb na nich). Výše uvedená hlediska posuzuje stavební úřad v součinnosti s dotčenými orgány, kterým zvláštní právní předpisy svěřují ochranu konkrétních veřejných zájmů (např. jde o ochranu veřejného zdraví, požární ochranu, nakládání s odpady).

Uvedené požadavky stanoví stavební zákon a předpisy prováděcí a související, zejména jde o vyhlášku o dokumentaci staveb¹², vyhlášku o obecných požadavcích na využívání území¹³ či vyhlášku o technických požadavcích na stavby¹⁴. Jelikož zákon o dětských skupinách nevyklučuje uplatnění stavebního zákona na problematiku dětských skupin, je nezbytné pracovat s oběma zákonnými předpisy komplexně.

Procesní režimy ve stavebním zákoně jsou nastaveny zákonodárcem tak, že zajišťují „vtažení“ všech požadavků a jejich posouzení zpravidla do jednoho komplexního procesu,

8 Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

9 Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

10 Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

11 Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 169 stavebního zákona.

12 Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

13 Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

14 Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.



kteřý vede stavební úřad. V něm dotčené orgány hájí veřejné zájmy (např. hygienické požadavky, požární požadavky, požadavky z hlediska nakládání s odpady, požadavky na komunikační napojení a dostatečný počet parkovacích a odstavných stání apod.). Závazná stanoviska dotčených orgánů jsou závazná pro rozhodnutí stavebního úřadu. Ochrana práv a oprávněných zájmů tzv. třetích osob (zejména sousedů) je zajištěna formou jejich účastenství v řízení, příp. požadavkem získání jejich souhlasu se záměrem dětské skupiny v případech, kdy stavební úřad schvaluje dětskou skupinu ve zjednodušených postupech, např. souhlasem s provedením ohlášené stavby spojeným se změnou v účelu užívání stavby.

Z hlediska stavebního práva je možné vymežit následující základní modelové situace: dětskou skupinu v novostavbě, dětskou skupinu ve stávající, dokončené stavbě, která byla povolena k jinému účelu užívání. V případě dětské skupiny ve stávající stavbě je podstatné, zda její vznik předpokládá provedení stavebních zásahů do stavby, či nikoli.

1.1 Novostavby dětských skupin

Má-li dětská skupina vzniknout v nové stavbě tzv. na zelené louce, **platí pro ni povolovací režim jako pro kteroukoliv jinou stavbu**. Platí základní pravidlo veřejného stavebního práva: pokud stavební zákon nestanoví jinak, stavbu je možné do území umístit jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu¹⁵. Vlastní realizace stavby (dětské skupiny nevyjímaje) vyžaduje stavební povolení nebo souhlas s provedením ohlášené stavby¹⁶, nestanoví-li stavební zákon jinak.

V zájmu urychlení výstavby stavební zákon umožňuje spojit stejné druhy procesů tj. spojit územní a stavební řízení či spojit územní souhlas s ohlášením provedení stavby. Za zákonem stanovených podmínek je možné územní rozhodnutí i stavební povolení nahradit veřejnoprávní smlouvou¹⁷.

Lze shrnout, že konkrétní volba procesního režimu povolení novostavby dětské skupiny je na straně jedné odvislá od parametrů stavby a území, ve kterém má být realizována, a na straně druhé od stavebníka, který má možnost v mezích stavebního zákona zvolit si konkrétní procesní režim projednání.

Stavební úřad rozhoduje o umístění a povolení stavby dětské skupiny výlučně na návrh stavebníka. Stavební zákon takový návrh označuje jako žádost, oznámení či ohlášení. Kvalita podání ve smyslu úplnosti jeho obsahových náležitostí je určující pro včasné povolení objektu dětské skupiny.

Stavební úřad stavbu dětské skupiny povolí, jen pokud je v souladu s veřejnými zájmy, které stavební zákon chrání. Stavební úřad v součinnosti s dotčenými orgány současně posuzuje záměr dětské skupiny jak s požadavky tzv. vně dětské skupiny, tak i s požadavky týkajícími

¹⁵ Ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁶ Ustanovení § 104 ve spojení s § 108 stavebního zákona.

¹⁷ Ustanovení § 78 stavebního zákona.



se jejího vlastního provozu. Stavební úřad tak činí v rámci konkrétního procesu, resp. procesů, a celý proces zaštituje svým rozhodnutím.

Stavební úřad nevyhoví žádosti o umístění či povolení záměru dětské skupiny a zamítne ji, pokud záměr nesplňuje veřejnoprávní požadavky dle stavebního zákona, např. je v rozporu s územně plánovací dokumentací, nesplňuje technické požadavky na výstavbu apod.¹⁸. V případě zjednodušujících postupů stavební úřad podání stavebníka nezamítá, ale tzv. překlopí posouzení záměru do standardních řízení tím, že vydá usnesení o provedení územního/stavebního/společného územního a stavebního řízení¹⁹.

Objekt dětské skupiny je možné užívat na základě kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí²⁰. Oprávnění užívat objekt jako dětskou skupinu vzniká právními účinky kolaudačního souhlasu nebo právní mocí kolaudačního rozhodnutí.

Pokud stavebník zahájí a provádí stavbu dětské skupiny bez povolení či opatření vyžadovaného stavebním zákonem, je úřední povinností stavebního úřadu uplatnit vůči stavebníkovi nebo vlastníkovi zvláštní pravomoci (vyzvat jej/rozhodnutím mu uložit bezodkladné zastavení prací)²¹. Současně vůči němu z úřední povinnosti zahájit řízení o odstranění stavby²². Stavebníkovi rovněž může být uložena pokuta, neboť provádění stavby bez povolení či opatření stavebního úřadu je správním přestupkem²³. Stavební zákon umožňuje stavebníkovi (vlastníkovi) nepovolené stavby požádat o dodatečnou legalizaci.

1.2 Dětské skupiny ve stávajících, dokončených stavbách

Povolený účel užívání původní stavby a skutečnost, zda zřízení dětské skupiny je podmíněno provedením stavebních změn původní stavby, jsou klíčové pro stanovení procesního režimu povolení dětské skupiny dle stavebního zákona. Z tohoto úhlu pohledu lze popsat následující modelové situace.

1.2.1 Dětské skupiny nemění účel užívání stávající stavby

Stavbu je možné užívat jen k účelu vymezenému v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Pokud stavba nevyžadovala kolaudaci, lze jí užívat jen k účelu, který stavební úřad vyznačil v povolení stavby²⁴.

Pokud vznik a provoz dětské skupiny nebude představovat změnu v účelu užívání původní stavby, pak vlastník stavby či jiná osoba, např. poskytovatel péče o dítě v dětské skupině, nebude muset žádat (oznamovat) stavební úřad o povolení změny v užívání předmětné stavby. V takových případech užívání stavby jako dětské skupiny nebude vybočením z mezí

18 Např. § 90, § 111 stavebního zákona.

19 Ustanovení § 96 odst. 5, § 96a odst. 5, § 107 odst. 1 stavebního zákona.

20 Ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona.

21 Ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona.

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

23 Např. ustanovení § 178 odst. 1, písm. a), § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

24 Ustanovení § 126 odst. 1 stavebního zákona.



povoleno způsobu užívání původní stavby. Není proto důvod takovou stavbu nebo její část tzv. rekolaudovat na dětskou skupinu.

V praxi půjde typicky o případy, kdy dětská skupina má být provozována v objektu, který byl povolen jako vzdělávací či výchovné zařízení dětí předškolního věku, např. mateřská škola. Může jít i o případy, kdy maximální počet dětí v dětské skupině nebude představovat změnu v účelu užívání stavby jako celku. Typicky může jít o dětskou skupinu o malém počtu dětí s omezenou provozní dobou v bytové jednotce či rodinném domě. V těchto případech lze důvodně předpokládat, že objekty budou svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením vyhovovat také požadavkům na péči o dítě v dětské skupině²⁵.

Specifickou může být situace, kdy daná (stávající) stavba nebude měnit účel užívání, ale bude vykazovat závady, na jejichž odstranění je veřejný zájem, např. bude vykazovat závady stavebně-technického, požárního či hygienického charakteru. V takovém případě je povinností stavebního úřadu uplatnit své zvláštní pravomoci²⁶.

1.2.2 Dětské skupiny mění účel užívání stávající stavby, ale nejsou spojeny se stavebními změnami

Pokud zřízení dětské skupiny přesahuje rámec povoleného či vymezeného účelu užívání stavby, pak je zřízení dětské skupiny přípustné jen na základě souhlasu nebo rozhodnutí stavebního úřadu²⁷.

Zákonodárce výslovně předpokládá, že stavební úřad projedná ve standardním správním řízení takové změny v užívání, u kterých je pochybnost, zda jsou v souladu s územně-plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy, které chrání zvláštní právní předpisy, a dále takové změny v užívání, které se dotýkají práv třetích osob, změn, u kterých je třeba stanovit podmínky pro užívání či podmínky k ochraně veřejných zájmů²⁸. Jinými slovy pokud se záměr dětské skupiny může dotknout práv třetích osob (zpravidla vlastníků sousedních pozemků a staveb), je stavební úřad povinen takový záměr projednat ve správním řízení, jehož výsledkem bude individuální správní akt (správní rozhodnutí), nikoliv ve zjednodušeném procesu, jehož výsledkem bude „pouhé“ opatření (souhlas)²⁹. V praxi se může jednat např. o případy dětských skupin o více než 12 dětech s celotýdenním provozem v objektu, jež byl původně povolen/kolaudován k užívání jako rodinný dům o jedné bytové jednotce.

25 Např. při pravovaná novela vyhlášky o technických podmínkách požární ochrany staveb předpokládá nejmenší dětskou skupinu o max. počtu 6 dětí.

26 Ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona.

27 Ustanovení § 126 odst. 2 stavebního zákona.

28 Ustanovení § 127 odst. 4 ve spojení s odst. 2 a § 126 odst. 3 stavebního zákona.

29 Ustanovení § 127 odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 126 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona.



Zákon o dětských skupinách stanoví, že dětskou skupinu je možné provozovat v místnostech, které splňují technické požadavky na stavby kladené stavebními předpisy na byt, obytnou místnost nebo pobytovou místnost³⁰.

V praxi jsou poměrně časté případy vzniku dětských skupin v objektech, které byly stavebním úřadem povoleny a uvedeny do užívání jako byt, obytná místnost či pobytová místnost např. jako byty, rodinné domy, kanceláře, ordinace. I v takových případech je nezbytné, aby stavební úřad předmětné prostory posoudil z hlediska zájmů chráněných stavebním zákonem, tj. vyhodnotil skutečnosti, které mohou mít významný vliv na užívání dané stavby a vliv této stavby na okolí. Přípustnost záměru v území, který představuje užívání stavby nebo části stavby jako zařízení pro péči o dítě v dětské skupině, musí být výsledkem přezkoumatelné správní úvahy³¹.

Pokud je dětská skupina provozována ve stavbě nebo v části stavby, která k tomuto účelu není určena, je povinností stavebního úřadu uplatnit vůči vlastníkovi stavby dozorová oprávnění ve smyslu výzvy k bezodkladnému ukončení nepovoleného způsobu užívání stavby/rozhodnutí o zákazu užívání stavby³². Současně vlastníkovi, ale také poskytovateli hrozí pokuta za užívání stavby (části stavby) jako dětské skupiny v rozporu s povoleným účelem užívání³³.

1.2.3 Dětské skupiny mění účel užívání stávající stavby a jsou spojeny se stavebními změnami

Samostatné posouzení vyžadují případy, kdy činnost dětské skupiny je podmíněna předchozím provedením změn stávající dokončené stavby, tj. realizací nástavby, přístavby nebo stavebních úprav.

V takových případech je třeba nejprve povolit změny dokončené stavby v režimech předvídaných stavebním zákonem. Poté se posuzuje záměr změny v užívání stavby či části stavby (prostor) jako dětské skupiny. Podle konkrétních okolností případu je možné také spojit řízení (postupy) ve věci povolení změn dokončené stavby se změnou v jejím užívání³⁴.

2. Požadavky směřují tzv. dovnitř dětských skupin – požadavky se týkají vlastního provozu

Obdobně jako požadavky tzv. vně dětské skupiny, také tyto požadavky mají veřejnoprávní charakter. Avšak směřují k ochraně uživatelů dětské skupiny, především dětí.

Jde zejména o **požadavky k ochraně veřejného zdraví a bezpečnosti**. Splnění hygienických požadavků na provoz služby péče o dítě v dětské skupině je nezbytnou podmínkou zápisu do evidence poskytovatelů této služby. Zmínit lze např. požadavky na stanovení

30 Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

31 Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu.

32 Ustanovení § 134 odst. 5 stavebního zákona.

33 Ustanovení § 178 odst. 1, písm. g) stavebního zákona.

34 Ustanovení § 4 odst. 1 ve spojení s § 126 odst. 4 stavebního zákona.



prostorových a hygienických podmínek, požadavky na osvětlení, vytápění či stravování. Konkrétní parametry hygienických požadavků v návaznosti na věk dětí a na maximální počet dětí v dětské skupině stanoví prováděcí a související předpisy k zákonu o dětských skupinách a k zákonu o ochraně veřejného zdraví.

Standardy kvality péče z hlediska provozních a hygienických požadavků na prostory a provoz dětské skupiny do 12 dětí a výživové normy pro děti od 1 do 3 let věku stanoví prováděcí vyhláška k zákonu o dětských skupinách³⁵. Požadavky prostorové, provozní, mikroklimatické či hygienické pro dětské skupiny nad 12 dětí jsou dány vyhláškou pro zařízení a provozovny pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých³⁶. Danou vyhláškou by měla nahradit právě projednávaná nová vyhláška o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých a dětských skupin³⁷.

Příslušné krajské hygienické stanice jsou rovněž dozorovým orgánem a kontrolují, zda poskytovatelé dodržují stanovené požadavky k ochraně veřejného zdraví.

Z hlediska **požadavků požární ochrany**³⁸ je významná aktuálně projednaná novela vyhlášky o technických podmínkách požární ochrany staveb.³⁹ Nově vložené ustanovení § 23a této vyhlášky stanoví požadavky požární bezpečnosti ve vztahu ke stavbám, ve kterých je provozována dětská skupina⁴⁰. Rozsah požadavků požární ochrany bude stanoven v návaznosti na počet dětí ve skupině (dětská skupina do 6 dětí, od 6 do 12 dětí a nad 12 dětí).

Dané ustanovení by mělo dopadat nejen na dětské skupiny, které vzniknou v budoucnu, ale také na stávající (již zapsané) dětské skupiny. Ty budou povinny uvést provoz dětské skupiny do souladu s nově nastavenými pravidly. Dosud nebyla požární bezpečnost dětských skupin výslovně řešena, na rozdíl např. od mateřských škol. Příslušné orgány požární ochrany (Hasičské záchranné sbory kraje) budou současně dozorovým a kontrolním orgánem ve věcech dodržování stanovených požadavků⁴¹.

Dozor a kontrola nad tím, zda poskytovatelé péče o dítě v dětské skupině jednájí v souladu se zákonnými požadavky, má nezpochybnitelný význam pro zajištění kvality péče o děti v dětské skupině. Zákon o dětských skupinách zakotvuje kontrolní mechanismy ve vztahu

35 Vyhláška č. 350/2021 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů.

36 Vyhláška č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých.

37 Legislativní proces projednávání – dostupný zde: [ODok Portál - VeKLEP - Návrh vyhlášky o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých a dětských skupin](#).

38 Více informací je dostupných na webových stránkách MPSV – Podmínky požární bezpečnosti dětských skupin ke dni 1. 8. 2022 – dostupné zde: <https://www.mpsv.cz/web/cz/metodicke-materialy>.

39 Vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb.

40 Legislativní proces projednávání – dostupný zde: [ODok Portál - VeKLEP - Návrh vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění vyhlášky č. 268/2011 Sb.](#)

41 Ustanovení § 26 zákona o požární ochraně.



k dětským skupinám. Výslovně zmiňuje působnost a pravomoc MPSV, Státního úřadu inspekce práce a jeho oblastních inspektorátů a také krajských hygienických stanic a jejich vzájemnou informovanost⁴².

Navíc speciální právní předpisy samostatně upravují pravomoci a působnost kontrolních orgánů z hlediska veřejných zájmů, které chrání. Stavební úřady, resp. oprávněné úřední osoby stavebních úřadů jsou také jedním z kontrolujících.

⁴² Ustanovení § 21 zákona o dětských skupinách.



Analýza provozu dětských skupin z hlediska veřejného stavebního práva

1. Stavební úřady obcí s rozšířenou působností

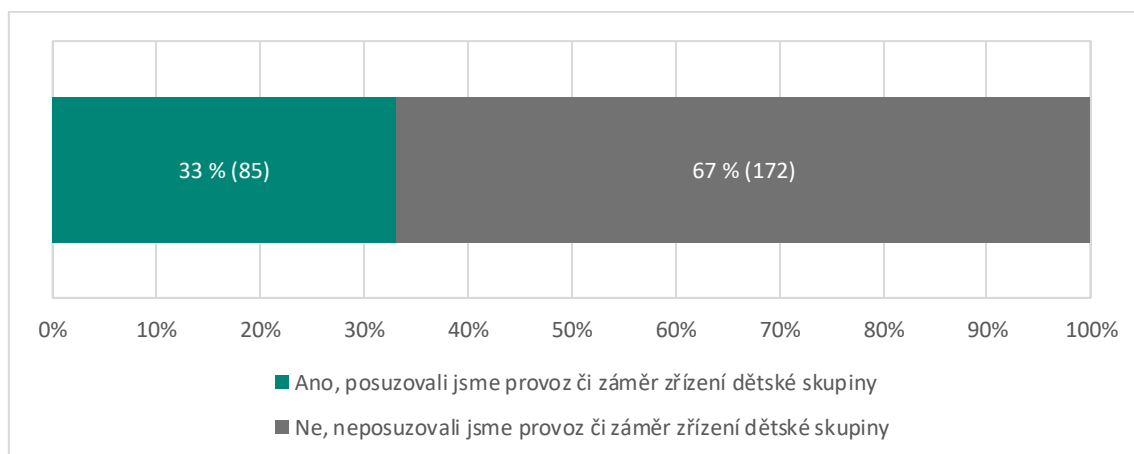
Cílem dotazníkového šetření bylo zmapovat praxi stavebních úřadů ORP při posuzování provozu dětských skupin z hlediska veřejného stavebního práva. Konkrétně nás zajímaly tři tematické okruhy:

- četnost případů dětských skupin (kap. 1.1),
- charakteristika posuzovaných případů (kap. 1.2),
- způsoby vypořádání těchto případů (kap. 1.3).

1.1 Četnost případů dětských skupin

Zásadní otázkou našeho výzkumu bylo, zda stavební úřady ORP řeší případy dětských skupin ať již ve fázi přípravy, tj. dětské skupiny, které mají teprve vzniknout nebo dětské skupiny, které již existují, jsou provozované. Z grafu 1 vyplývá, že pouze **přibližně třetina stavebních úřadů** (33 %) ve sledovaném období (od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021) posuzovala provoz či záměr zřízení dětských skupin.

Graf 1 Posuzování provozu či záměru zřízení dětské skupiny stavebními úřady ORP od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (N=257)



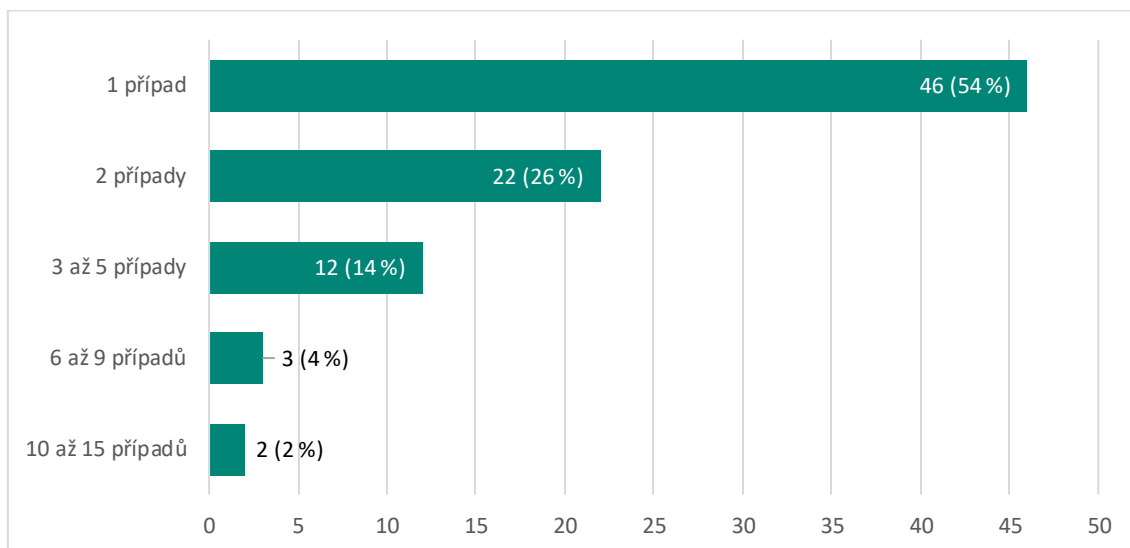
Znění otázky: „Posuzovali jste v období od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (dále jen „sledované období“) alespoň jednou provoz či záměr zřízení dětské skupiny z hlediska stavebních předpisů?“

U těch stavebních úřadů ORP, které uvedly, že ve sledovaném období posuzovaly dětské skupiny (85 z 257), nás zajímalo, o kolik případů se jednalo (graf 2). Stavební úřady ORP od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 posuzovaly celkem **180 provozů či záměrů zřízení** dětských skupin. Více než polovina stavebních úřadů (54 %) posuzovala jeden případ a více než



čtvrtina z nich (26 %) posuzovala dva případy. Nejvíce případů (15) posoudil stavební úřad ORP v Jihomoravském kraji.

Graf 2 Počet posuzovaných případů u stavebních úřadů ORP, které od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 posuzovaly provoz či záměr zřízení dětské skupiny (N=85)



Znění otázky: „V kolika případech jste ve sledovaném období posuzovali provoz či záměr zřízení dětské skupiny z hlediska stavebních předpisů?“

Předpokládali jsme, že stavební úřad hraje klíčovou roli při posuzování provozu či záměru zřízení dětské skupiny. Celkový rozsah zapojení stavebních úřadů ORP do zřizování a provozu dětských skupin se ale oproti našemu předpokladu ukázal jako nízký. Vystala tak otázka, nakolik jsou stavební úřady do těchto řízení přizývány. Abychom zjistili, zda a do jaké míry stavební úřady posuzují provozy a záměry zřízení dětských skupin a u kolika případů vedou příslušná správní řízení, srovnali jsme odpovědi z našeho dotazníku s Evidencí dětských skupin (e-EDS) zřizované Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR⁴³.

Když srovnáme data z evidence e-EDS MPSV dětských skupin s odpověďmi stavebních úřadů ORP v dotazníkovém šetření, lze učinit závěr, že stavební úřady zdaleka neposuzují všechny vznikající dětské skupiny (mapa 1 a tab. 1).⁴⁴

Ve sledovaném období (1. 1. 2018 – 30. 9. 2021) jsme porovnali celkový počet případů dětských skupin, které řešily stavební úřady ORP (180) a celkový počet dětských skupin, které zapsalo MPSV do evidence e-EDS (703)⁴⁵. To znamená, že stavební úřady ORP řešily pouze přibližně čtvrtinu (26 %; 180 ze 703) případů z celkového počtu dětských skupin evidovaných MPSV.

43 MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Procházení dětských skupin po regionech. *Evidence dětských skupin (e-EDS)* [online]. 2022 [cit. 2022-05-03]. Dostupné z: <http://evidence.mpsv.cz/eEDS/>.

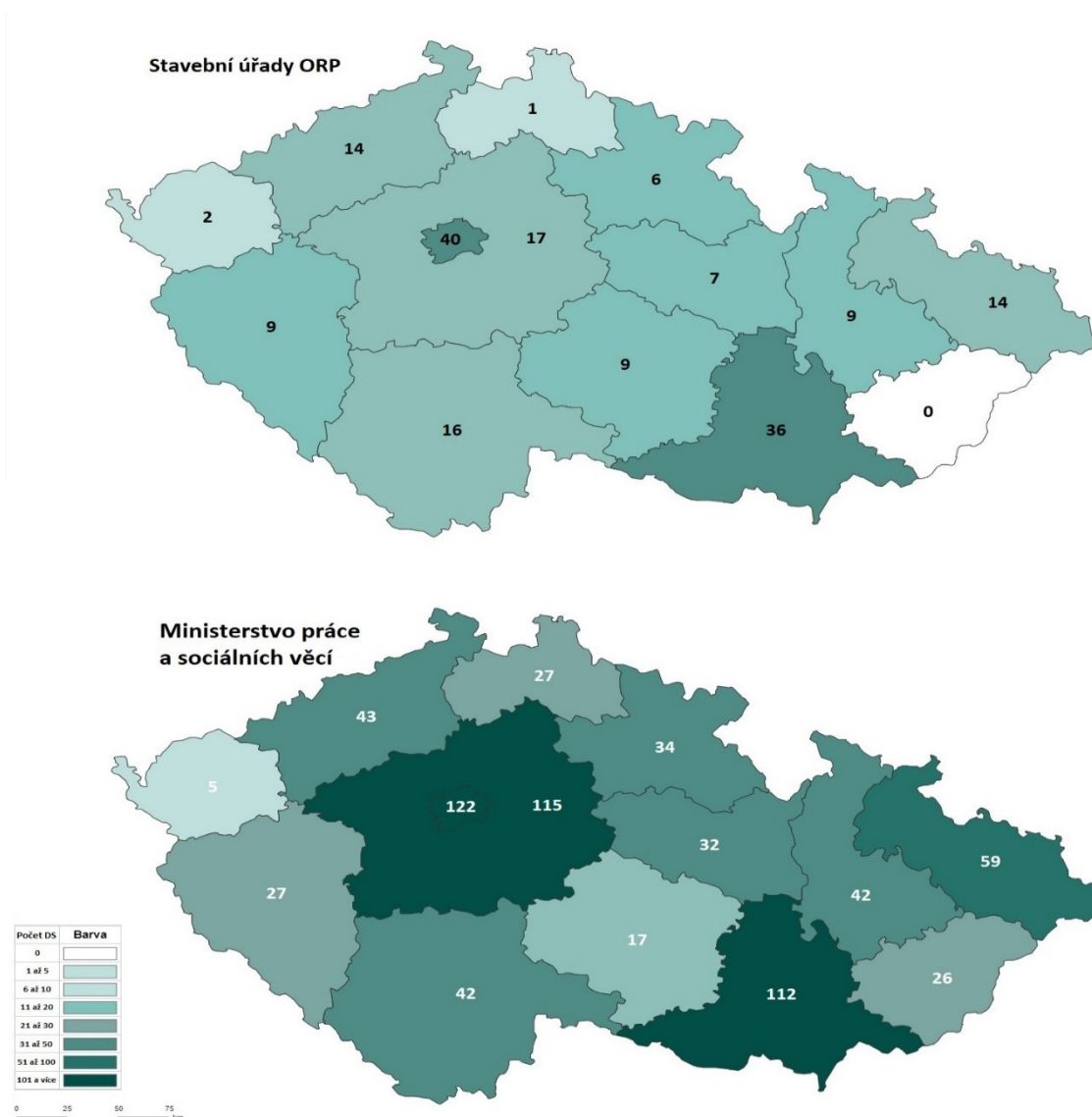
44 Mapy jsme vytvořili v prostředí Ma pa Česka (ČERNÍK, Václav. *Mapa Česka* [online]. [cit. 2022-05-03]. Dostupné z: <https://www.mapaceska.cz/>).

45 MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Procházení dětských skupin po regionech. *Evidence dětských skupin (e-EDS)* [online]. 2022 [cit. 2022-05-03]. Dostupné z: <http://evidence.mpsv.cz/eEDS/>.



I když zohledníme fakt, že část dětských skupin z celkového počtu zapsaných dětských skupin posuzovaly stavební úřady obcí druhého stupně (stavební úřady pověřených obcí) a stavební úřady obcí prvního stupně (stavební úřady obcí se základním výkonem přenesené působnosti), a část dětských skupin stavební úřady neposuzovaly vůbec⁴⁶, rozdíl mezi počtem evidovaných a stavebními úřady ORP posuzovaných případů je značný. Zřejmý nesoulad je např. ve Zlínském kraji, v němž stavební úřady ORP neposuzovaly ani jeden případ dětské skupiny, zatímco MPSV eviduje v daném kraji 26 dětských skupin. Značné odchylky mezi evidovanými a posuzovanými dětskými skupinami jsou v hl. městě Praze, Středočeském a Jihomoravském kraji.

Mapa 1 Počet dětských skupin dle údajů stavebních úřadů ORP a MPSV: Česká republika dle krajů (N=14)



46 Jde např. o případy, kdy vznik dětské skupiny nepodléhá procesu projednání změny v účelu užívání stavby dle ustanovení § 126 a násl. stavebního zákona.



Tabulka 1 Srovnání počtu dětských skupin dle evidence MPSV a stavebních úřadů ORP: Česká republika dle krajů (N=14)

Kraj	Počty dětských skupin dle MPSV	Počty dětských skupin (případů) dle stavebních úřadů ORP
Hlavní město Praha	122	40
Středočeský kraj	115	17
Jihomoravský kraj	112	36
Moravskoslezský kraj	59	14
Ústecký kraj	43	14
Jihočeský kraj	42	16
Olomoucký kraj	42	9
Královéhradecký kraj	34	6
Pardubický kraj	32	7
Liberecký kraj	27	1
Plzeňský kraj	27	9
Zlínský kraj	26	0
Kraj Vysočina	17	9
Karlovarský kraj	5	2
Celkem	703	180

1.2 Charakteristiky posuzovaných případů dětských skupin

Stavební úřady ORP posoudily pouze 26 % dětských skupin, které za sledované období eviduje MPSV. Níže uvedené charakteristiky řešených případů tak nelze plně zobecnit. Mohou však poskytnout alespoň rámcový přehled.

Zaměřili jsme se na tři klíčové vlastnosti dětských skupin:

- **Typ podatele:** kdo byl podatelem podnětu pro posouzení provozu či záměru zřízení dětské skupiny?
- **Druh stavby:** v jakém druhu stavby se dětská skupina nalézá nebo bude nalézat?
- **Typ stavby:** zda jde o dětskou skupinu zřízenou ve stávající (původní) stavbě v území nebo o novou budovu (novostavbu) dětské skupiny?

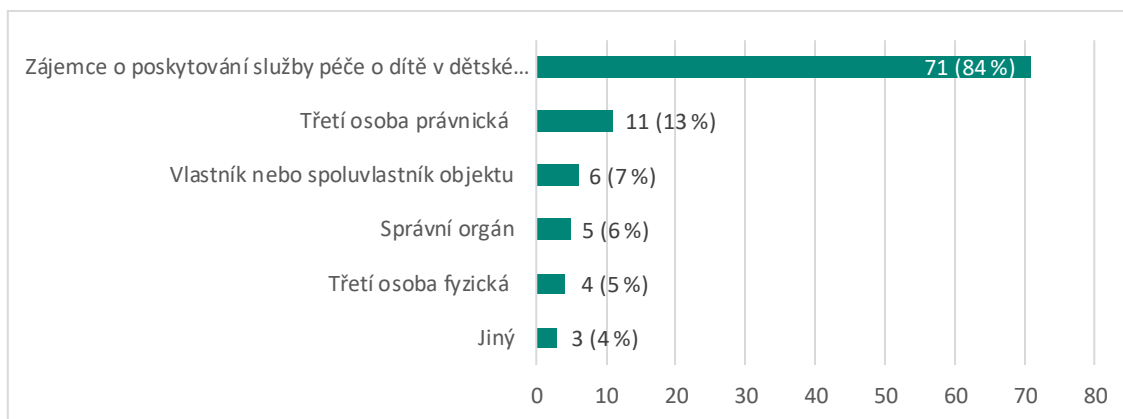
U více než čtyř pětín stavebních úřadů ORP (84 %) podali žádost samotní zájemci o poskytnutí služby péče o dítě v dětské skupině (graf 3). U přibližně osminy stavebních úřadů ORP (13 %) podaly žádost tzv. třetí osoby právnické (např. obce v samostatné působnosti). V několika případech žádali také vlastníci nebo spoluvlastníci objektu určeného pro zřízení dětské skupiny (7 %), dotčené správní orgány (6 %) a tzv. třetí osoby fyzické, např. sousedé (5 %). **Nejčastěji se tak na stavební úřady ORP ohledně dětských skupin obraceli samotní žadatelé.**

Je možné učinit obecný závěr, že sami žadatelé o poskytnutí služby péče o dítě v dětské skupině (jež jsou zpravidla i budoucími provozovateli skupin) mají zájem na tom, aby provoz



dětské skupiny byl nekolizní, v souladu s právem. V tomto směru se jeví jako účelné sjednotit stávající aplikační praxi správních úřadů, které se podílejí na posuzování a rozhodování o dětských skupinách tak, aby jejich procesní kroky byly předvídatelné a transparentní. Vhodné je vydání společného metodického stanoviska ústředních správních úřadů MPSV, MMR, Hlavní hygieničky ČR a Generálního ředitele HZS.

Graf 3 Posuzované provozy či záměry zřízení dětské skupiny od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 dle podatele podnětu (N=85)

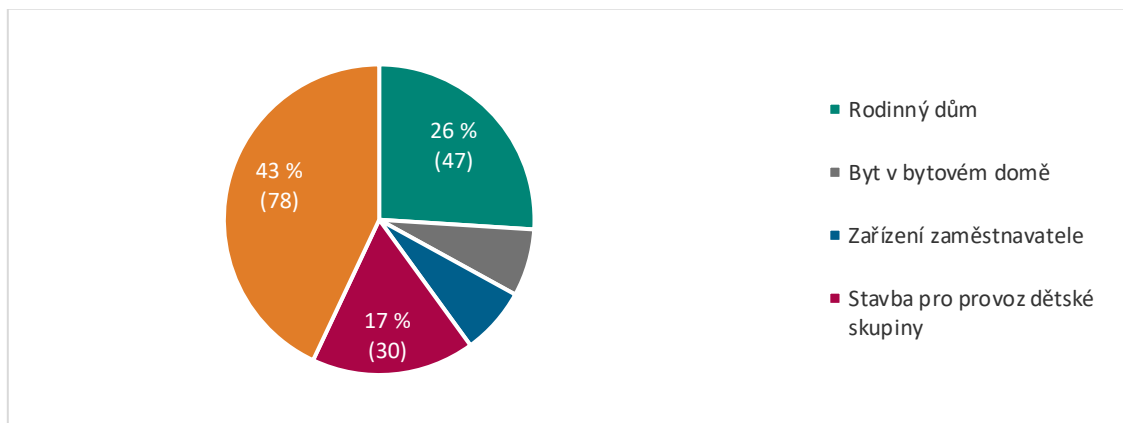


Znění otázky: „Kdo byl podatelem podnětů (podání) posuzovaných provozů či záměrů zřízení dětské skupiny z hlediska stavebních předpisů ve sledovaném období?“

Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, respondenti mohli označit více odpovědí.

Dále nás zajímalo, o jaký druh stavby se v jednotlivých případech (N=180) jednalo (graf 4). Pouze necelá pětina (17 %) dětských skupin byla v prostorách určených přímo pro provoz dětských skupin. Nejčastěji (43 %) byly dětské skupiny v kategorii „jiné“. Ta zahrnuje školky, kulturní domy, zdravotnická střediska, sportovní zařízení nebo polyfunkční domy, výjimečně také „nebytový prostor v bytovém domě“ a „přízemí v bytovém domě“. Třetina dětských skupin se nacházela v objektech určených k bydlení, nejčastěji rodinných domech (26 %). Necelá desetina (7 %) případů se nacházela v zařízení zaměstnavatele.

Graf 4 Druh stavby posuzovaných záměrů zřízení či provozů dětské skupiny od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (N=180)

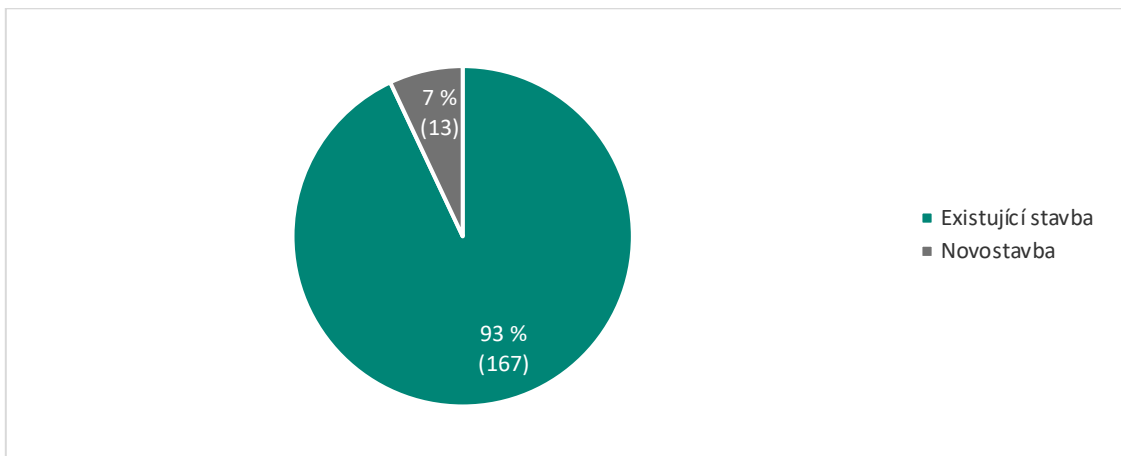


Znění otázky: „V kolika případech jste ve sledovaném období posuzovali provoz či záměr zřízení dětské skupiny z hlediska stavebních předpisů dle druhu stavby?“



Z hlediska typu stavby (graf 5) se většina dětských skupin (93 %) nacházela v již existujících stavbách. Mnohdy bylo nutné v nich provést stavební úpravy. Novostavby (7 %) již měly prostory přímo určené pro provoz dětských skupin.

Graf 5 Typ stavby posuzovaných záměrů zřízení či provozů dětské skupiny od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (N=180)



Znění otázky: „V kolika případech jste ve sledovaném období posuzovali provoz či záměr zřízení dětské skupiny z hlediska stavebních předpisů dle typu stavby?“

1.3 Způsoby vypořádání případů dětských skupin

Při hodnocení způsobu vypořádání řešených případů provozu či záměru zřízení dětské skupiny nás zajímaly:

- **procesní režim**, v němž stavební úřady ORP případy řešily,
- **kritéria**, podle nichž případy posuzovaly, a
- **výsledek** (způsob procesního ukončení) vedených řízení.

1.3.1 Procesní režim posuzovaných případů dětských skupin

Stavební úřady mohou posuzovat provozy či záměry zřízení dětských skupin v mnoha procesních režimech (obrázek 1 Základní schéma).

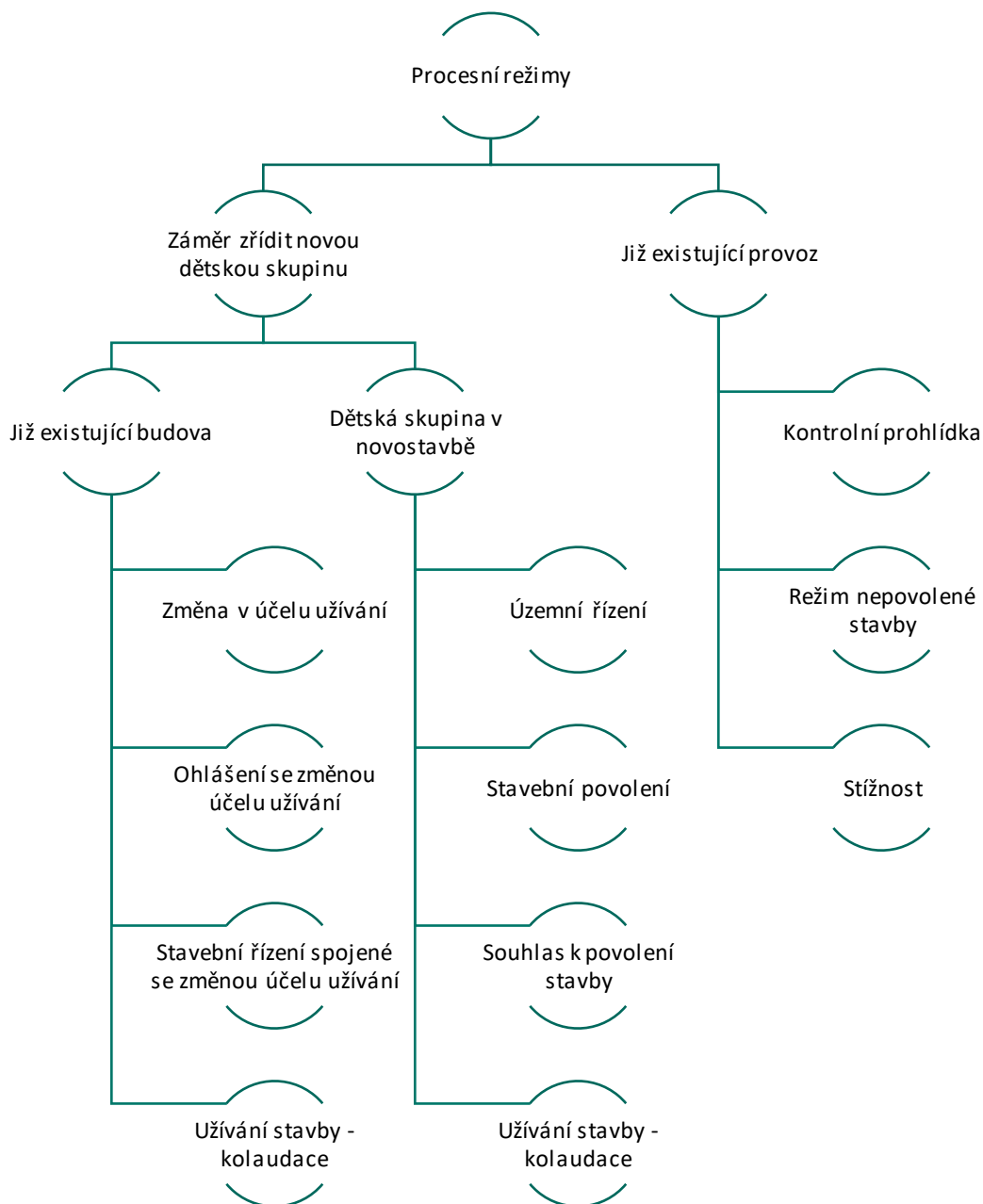
Postup stavebního úřadu při posuzování dětských skupin je odvislý od řady hledisek. Základním rozlišujícím kritériem je, zda dětská skupina má být teprve zřízena nebo jde o dětskou skupinu již existující, provozovanou. V případech nově vzniklých dětských skupin je podstatné, zda dětská skupina má vzniknout v nové stavbě nebo má být zřízena ve stávajících budovách.

Je-li provozována dětská skupina bez schválení stavebního úřadu, ač ho měla mít, je úřední povinností stavebního úřadu uplatnit nástroje stavebního dozoru a zvláštních pravomocí dle ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona. Jde např. o výzvu vlastníkovu stavby k bezodkladnému ukončení nepovoleného užívání stavby příp. části stavby jako dětské skupiny. Pokud vlastník výzvu nesplní, stavební úřad užívání stavby zakáže.



Pokud vlastník za účelem zřízení dětské skupiny provedl stavební změny stávající stavby nebo provedl novostavbu dětské skupiny, pak je úřední povinností stavebního úřadu projednat nepovolené změny stavby nebo celou v řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 odst. 1, písm. b) stavebního zákona. Současně je povinností stavebního úřadu zahájit vůči vlastníkovi (stavebníkovi) přestupkové řízení z důvodu provedení stavby/části stavby bez povolení či opatření (souhlasu) stavebního úřadu (více viz část „Právní úprava“ této zprávy).

Obrázek 1 Základní schéma procesních režimů pro posuzování dětských skupin

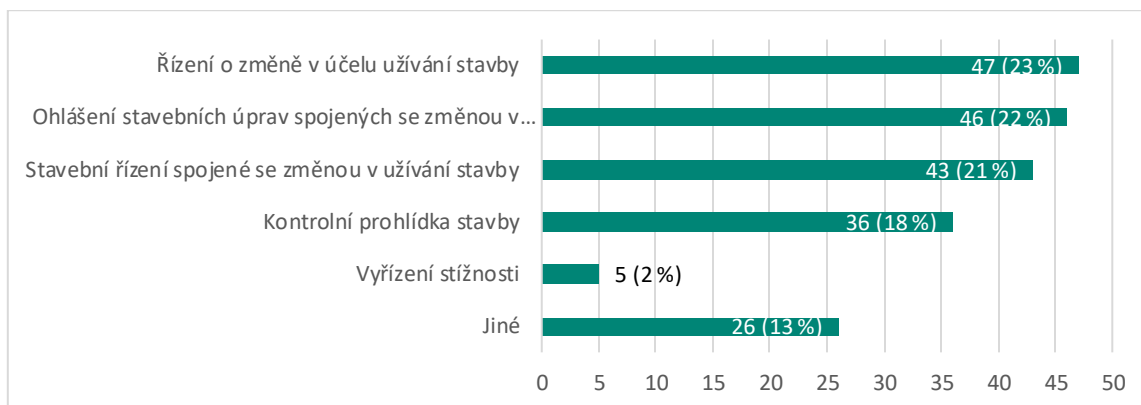


Pokud stavební úřady ORP některý z případů řešily opakovaně (ale v odlišných procesních režimech), započítaly jej každý zvlášť. Z grafu 6 je zřejmé, že ve dvou třetinách případů (66 %) šlo o záměr zřídit dětskou skupinu a stavební úřady v nich použily procesní režimy řízení



o změně v účelu užívání stavby (23 %), ohlášení stavebních úprav spojených se změnou v užívání stavby (22 %) a stavební řízení spojené se změnou v užívání stavby (21 %). To odpovídá tomu, že dětské skupiny se nejčastěji umísťují do stávajících staveb, které se tomu účelu uzpůsobují. Ve zbývajících případech stavební úřady nejčastěji prováděly kontrolní prohlídky stavby (18 %) nebo jiné procesní postupy – bez bližší specifikace (13 %). Stížnosti řešily pouze v pěti případech (2 %).

Graf 6 Posuzování záměrů zřízení či provozů dětské skupiny od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 dle procesního režimu (N=180)



Znění otázky: „V kolika případech jste ve sledovaném období posuzovali provoz či záměr zřízení dětské skupiny z hlediska stavebních předpisů dle procesního režimu?“

Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, respondenti mohli označit více odpovědí.

1.3.2 Hodnocení požadavků na dětské skupiny

Zajímalo nás, v jaké míře stavební úřady ORP u posuzovaných dětských skupin hodnotily soulad s pravidly veřejného stavebního práva.

Vymezili jsme následující pravidla (okruhy pravidel), která se vztahují k posuzování provozu či záměru zřízení dětské skupiny:

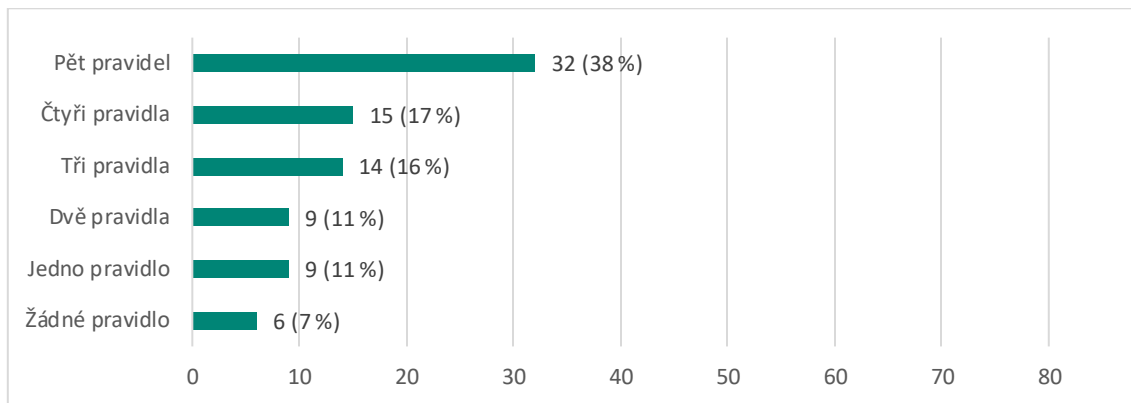
- soulad s technickými požadavky na byt, obytné či pobytové místnosti (§ 14 zákona o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině),
- soulad s povoleným účelem užívání stavby,
- soulad s územním plánem,
- vhodnost stavby pro každodenní pobyt dětí (bezpečnost, hygienické požadavky) a
- zásah provozu či záměru zřízení dětské skupiny do práv třetích osob (obtěžování hlukem, pohledem, zvýšenou dopravou apod.).

Požádali jsme stavební úřady ORP, aby ke každému případu, který řešily, uvedly, zda při jeho řešení tato pravidla zohlednily. Z grafu 7 je zřejmé, že všechna pravidla použila při posuzování dětských skupin více než třetina stavebních úřadů ORP (38 %). To znamená, že necelé dvě třetiny (62 %) tak neučinily. Necelá pětina z těchto stavebních úřadů (17 %) hodnotila soulad se čtyřmi pravidly, více než šestina stavebních úřadů použila tři pravidla



(16 %), soulad se dvěma pravidly hodnotila více než desetina stavebních úřadů (11 %), a stejně tak více než desetina stavebních úřadů (11 %) použila jedno pravidlo. Šest stavebních úřadů neposuzovalo soulad s žádným z uvedených pravidel (7 %).

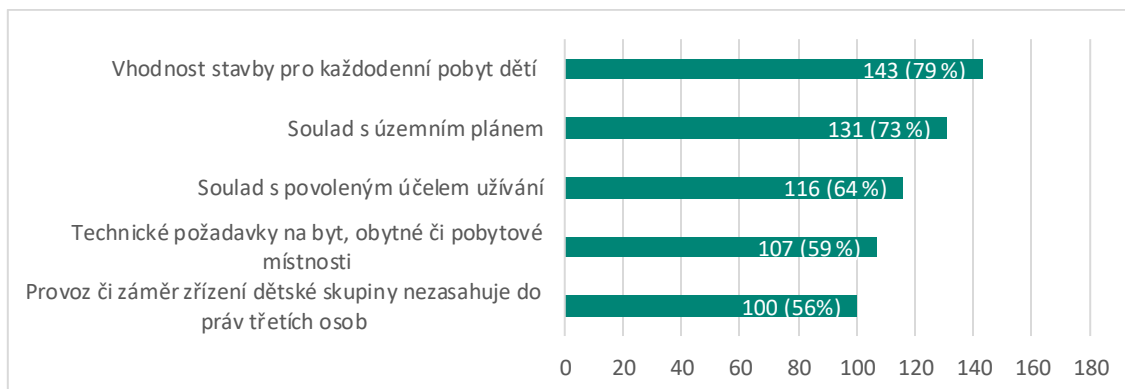
Graf 7 Počet užitých pravidel při posuzování záměrů zřízení či provozů dětské skupiny od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (N=85)



Znění otázky: „Kolikrát jste při posuzování provozu či záměru zřízení dětské skupiny ve sledovaném období hodnotili soulad s níže uvedenými pravidly a kolikrát z toho jste shledali pochybení?“

Z grafu 8 vyplývá, kolikrát stavební úřady ORP uplatnily jaká konkrétní veřejnoprávní hlediska při posuzování dětských skupin. Stavební úřady každý záměr či provoz zřízení dětské skupiny hodnotily v průměru přibližně třemi pravidly. Stavební úřady ORP nejčastěji hodnotily soulad s vhodností stavby pro každodenní pobyt dětí, a to u téměř čtyř pětin případů (79 %, 143 případů). Následně téměř ve třech čtvrtinách případů hodnotily soulad s územním plánem (73 %, 131 případů). Soulad s povoleným účelem užívání stavby posuzovaly stavební úřady ORP u méně než dvou třetin případů (64 %, 116 případů). V necelých třech pětinách případů pak hodnotily technické požadavky na byt, obytné či pobytové místnosti (59 %, 107 případů) a soulad s požadavkem, aby provoz či záměr dětské skupiny nezasahoval do práv třetích osob (56 %, 100 případů).

Graf 8 Počet užitých pravidel při posuzování záměrů zřízení či provozů dětské skupiny od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (N=180)



Znění otázky: „Kolikrát jste při posuzování provozu či záměru zřízení dětské skupiny ve sledovaném období hodnotili soulad s níže uvedenými pravidly a kolikrát z toho jste shledali pochybení?“

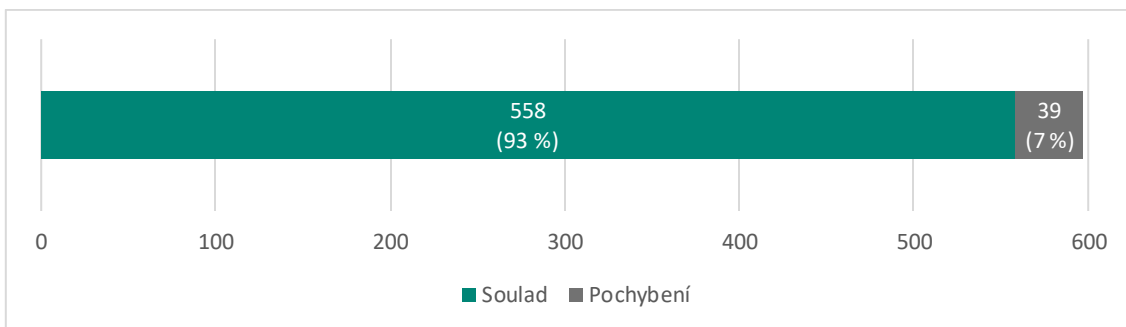
Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, respondenti mohli označit více odpovědí.



Požádali jsme stavební úřady ORP, aby u každého z případů uvedly, zda splňoval jednotlivá sledovaná kritéria a jak jej procesně ukončily.

Z grafu 9 vyplývá, že stavební úřady ORP v drtivé většině případů shledaly, že záměr dětské skupiny splňuje veřejnoprávní kritéria stavebního zákona a objekty je možné k tomuto účelu povolit k užívání. Porušení některého ze sledovaných pravidel stavební úřady ORP shledaly pouze u necelé desetiny z celkového počtu posuzovaných pravidel (7 %).

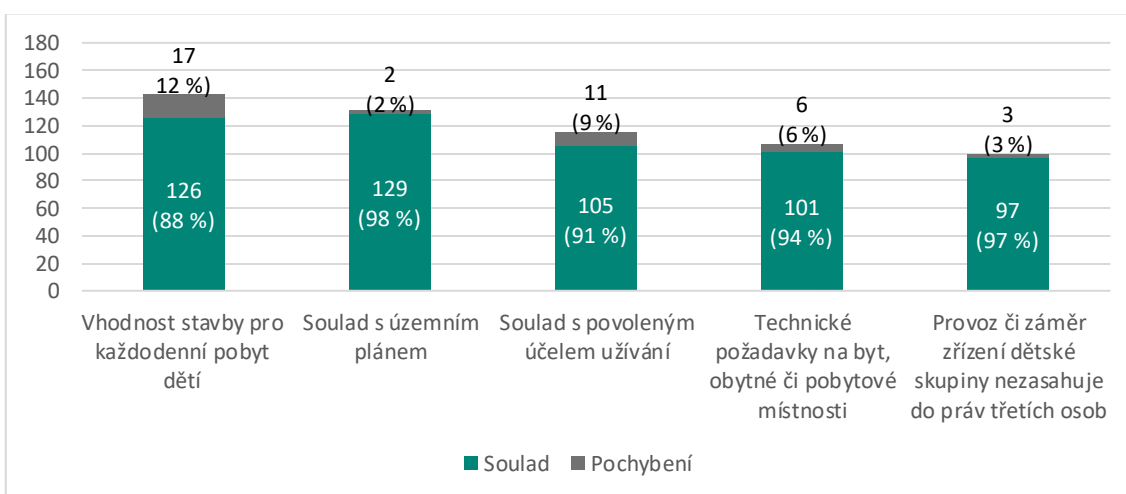
Graf 9 Podíl souladu posuzovaných záměrů zřízení či provozů dětské skupiny s užitými pravidly od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (N=180)



Znění otázky: „Kolikrát jste při posuzování provozu či záměru zřízení dětské skupiny ve sledovaném období hodnotili soulad s níže uvedenými pravidly a kolikrát z toho jste shledali pochybení?“

Zajímalo nás, jaké nedostatky z hlediska stavebních předpisů stavební úřady ORP zjistily při posuzování záměrů dětských skupin. Nejčastěji shledaly pochybení (graf 10) z hlediska vhodnosti stavby pro každodenní pobyt dětí (12 %, 17 ze 143) a nesoulad s povoleným účelem užívání stavby (9 %, 11 ze 116). Pouze v několika případech shledaly pochybení v technických požadavcích na byt, obytné, či pobytové místnosti (6 %, 6 ze 107) a zásahu do práv třetích osob (3 %, 3 ze 100). Rozpor s územním plánem shledaly minimálně (2 %, 2 ze 131).

Graf 10 Podíl použití jednotlivých pravidel při posuzování záměrů zřízení či provozů dětské skupiny a počet jejich porušení od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (N=180)



Znění otázky: „Kolikrát jste při posuzování provozu či záměru zřízení dětské skupiny ve sledovaném období hodnotili soulad s níže uvedenými pravidly a kolikrát z toho jste shledali pochybení?“



1.3.3 Výsledky posouzených případů dětských skupin

Vymezili jsme následující základní typy výsledků posouzení případů dětských skupin, které jsou v praxi stavebních úřadů nejčtenější:

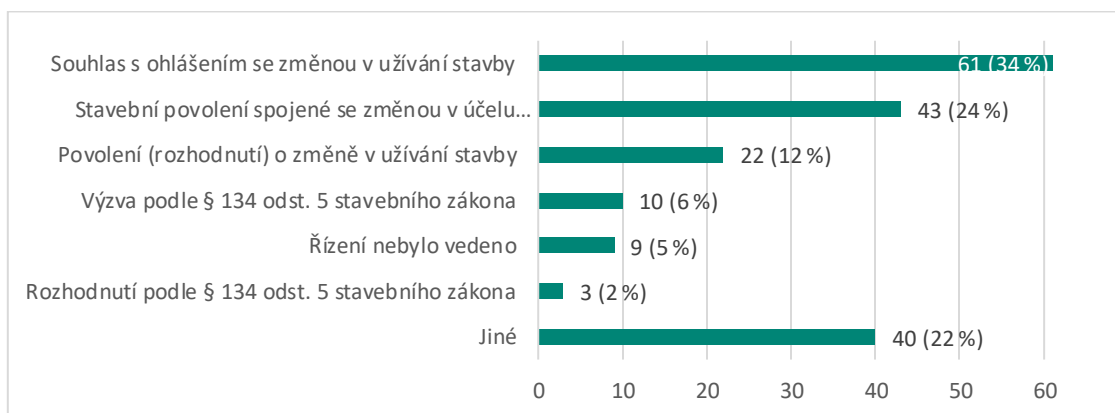
- stavební povolení spojené se změnou užívání stavby,
- povolení změny v užívání stavby (rozhodnutí),
- souhlas se změnou v užívání stavby,
- výzva podle § 134 odst. 5 stavebního zákona a
- rozhodnutí podle § 134 odst. 5 stavebního zákona.

Pokud stavební úřady ORP některý z případů vyhodnotily opakovaně (ale s odlišným výsledkem řízení), započítaly jej každý zvlášť. Více než dvě třetiny posuzovaných případů (70 %) stavební úřady vyřídily kladně (graf 11). Nejčastěji, ve více než třetině případů (34 %) vydaly souhlas s ohlášením se změnou v užívání stavby, v necelé čtvrtině případů (24 %) vydaly stavební povolení spojené se změnou v účelu užívání stavby a ve 12 % případů vydaly povolení (rozhodnutí) o změně v užívání stavby.

V 6 % případů stavební úřady ORP zaslaly výzvu podle § 134 odst. 5 stavebního zákona, který stanoví, že „pokud není stavba užívána k povolenému účelu nebo stanoveným způsobem anebo je užívána bez povolení, vyzve stavební úřad vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončil“. V devíti případech (5 %) řízení nevedly a pouze ve třech případech (2 %) vydaly rozhodnutí podle § 134 odst. 5 stavebního zákona.

Více než pětinu případů (22 %) stavební úřady zařadily do kategorie „jiné“. Sem spadal mimo jiné „kolaudační souhlas, souhlas se stavebními úpravami, ohlášení stavebnímu úřadu či dodatečné povolení“. I část případů ukončených jako „jiné“ tak stavební úřady ORP vyřídily kladně.

Graf 11 Výsledek řízení při posuzování záměrů zřízení či provozů dětské skupiny od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2021 (N=180)



Znění otázky: „Jaký byl počet posuzovaných případů provozu či záměru zřízení dětské skupiny z hlediska stavebních předpisů ve sledovaném období dle výsledku řízení?“

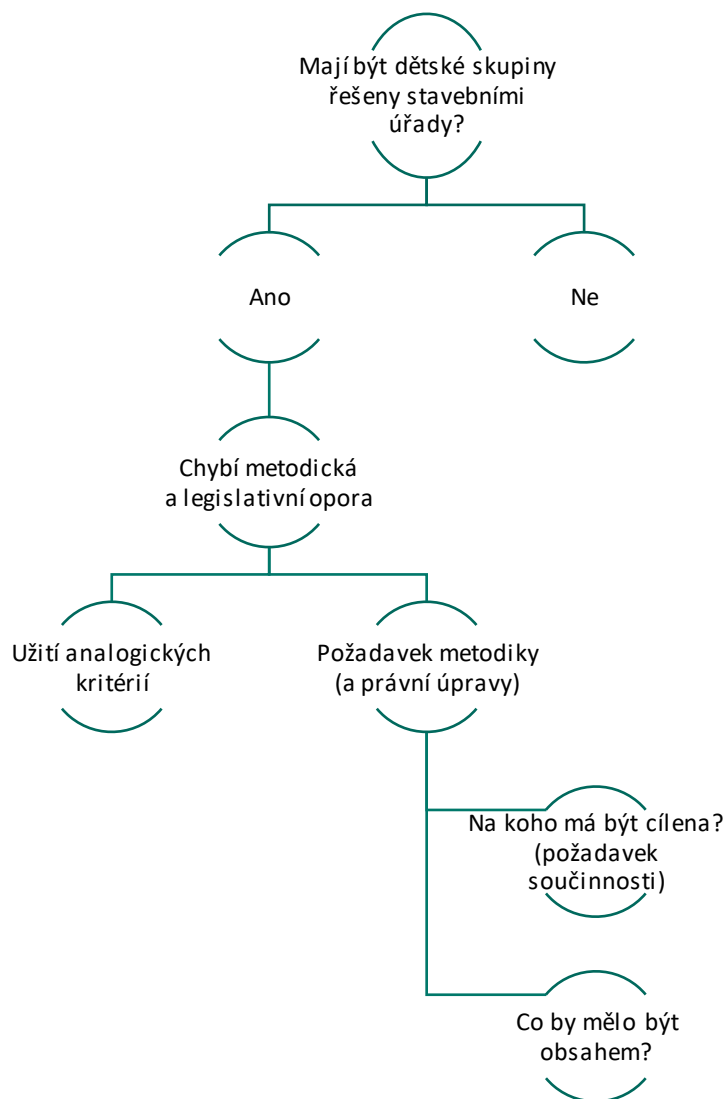
Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, respondenti mohli označit více odpovědí.



1.4 Další zjištění

Stavební úřady ORP měly možnost se v poslední otázce dotazníku vyjádřit nad rámec našich otázek. Učinilo tak 39 stavebních úřadů ORP (15 %). Strukturu témat, která formulovaly, zobrazuje myšlenková mapa (obrázek 2).

Obrázek 2 Témata formulovaná stavebními úřady k problematice dětských skupin



Některé stavební úřady ORP hodnotily, zda mají provoz či záměr zřízení dětských skupin stavební úřady vůbec posuzovat.

„Nepochopil jsem, co se tímto vlastně sleduje. Zvláště jakým způsobem může ovlivňovat stavební úřad vznik a chod dětských skupin.“

Stavební úřad ORP ze Zlínského kraje

„Nechápu, jak se provoz či záměr zřízení dětské skupiny může dotýkat práce SÚ (stavební úřad – pozn. autora).“

Stavební úřad ORP z Ústeckého kraje



„Zastáváme názor, že provozování dětských skupin by měly být stavebním úřadem posuzovány. Zejména v případě využívání prostorů v rodinném domě tyto většinou bez úprav nevyhovují provozu soukromé školky (...).“

Stavební úřad ORP z Jihočeského kraje

Dále stavební úřady ORP uváděly, že posuzování záměrů dětských skupin není dostatečně právně a metodicky ukotveno.

„Problematická je hlavně nekomplexnost řešení pro dětskou skupinu, dětský klub, lesní školku a podobné organizace a skutečnost, že tyto záměry nejsou řešeny vůbec stavebním právem a k němu prováděcími předpisy.“

Stavební úřad ORP z kraje Vysočiny

„Stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy problematiku dětských skupin neřeší. Technické podmínky, resp. požadavky na stavbu jsou dány v zákoně č. 247/2014 Sb., v platném znění, a to pouze, že místnost musí odpovídat požadavkům na obytnou nebo pobytovou místnost.“

Stavební úřad z hlavního města Prahy

Některé stavební úřady ORP dále uvedly, že kvůli této absenci právního a metodického ukotvení dětských skupin používají při posuzování provozu či záměru zřízení dětské skupiny analogicky kritéria stanovená pro mateřské školy.

„V období let 2016–2017 jsme posuzovali 3 žádosti o zřízení dětských center a dětské skupiny, které jsme posuzovali jako běžné mateřské školky.“

Stavební úřad ORP z Jihomoravského kraje

„Z hlediska SZ (stavebního zákona – pozn. autora) není nijak blíže řešeno ani metodicky. Předškolní zařízení jsou jen uvedena ve vyhl. č. 268/2009 Sb. – OTP (o technických požadavcích – pozn. autora), tak jen zde analogicky vztahovat na dětské skupiny.“

Stavební úřad ORP z Pardubického kraje

Některé stavební úřady ORP uvedly, že analogii s právní úpravou mateřských škol používají, neboť požadavky zákona o dětských skupinách na využívaný objekt považují za příliš mírné ve srovnání s jinými předškolními zařízeními (např. mateřské školy).

„Měly by být stejně závazné a přísné požadavky na dětské skupiny i školní a předškolní zařízení. Obě slouží pro výchovu stejně starých dětí. Rozdíl v požadavcích na plochy, tělocvičny, zajištění prostorů pro stravování.“

Stavební úřad ORP ze Středočeského kraje

Část stavebních úřadů ORP se tedy vůbec necítí být povolána k posuzování případů dětských skupin. Další část pak postrádá konkrétní metodiku k posuzování dětských skupin. Řeší to mimo jiné využíváním pravidel pro zavedená předškolní zařízení, přestože dětské skupiny



předškolním zařízeními nejsou. Je proto třeba, aby MMR v této oblasti metodicky vedlo stavební úřady a zároveň aby MPSV metodicky vedlo žadatele o zřízení či provoz dětských skupin. Doporučujeme, aby na tom oba resorty vzájemně spolupracovali.

„Autorizované osoby – projektanti nevědí, podle jakých předpisů mají záměr posuzovat, obdobně hygienická stanice.“

Stavební úřad ORP z Královéhradeckého kraje

„Upřesnit např. metodiku co má stavebně splňovat objekt pro užívání dětskou skupinou.“

Stavební úřad ORP ze Středočeského kraje

„Byl by jistě vhodný metodický pokyn, jak postupovat jednotně.“

Stavební úřad ORP z Olomouckého kraje

2. Krajské úřady

Cílem druhého dotazníkového šetření bylo zmapovat praxi krajských obecných stavebních úřadů a nadřízených městských stavebních úřadů (celkem 19 institucí) při řešení provozu dětských skupin z hlediska veřejného stavebního práva.

2.1 Proces posuzovaných případů dětských skupin

S posuzováním provozu dětské skupiny měly zkušenost pouze dva z oslovených úřadů, Krajský úřad Středočeského kraje a Magistrát hlavního města Prahy. Ve sledovaném období řešily **celkem osm případů**.⁴⁷

Co se týče **druhu stavby**, v polovině případů se jednalo o rodinné domy (celkem čtyři případy), ve dvou případech o zařízení zaměstnavatele a dva případy spadaly do možnosti „jiné“. **Dle typu stavby** se u všech jednalo o již existující stavby.

Z hlediska **procesního režimu** nadřízené stavební úřady většinu případů (sedm případů; 88 %) posuzovaly v odvolacím řízení (§ 81 a násl. správního řádu). Pouze jeden případ spadl pod procesní režim „jiné“ (bez bližší specifikace). Žádný z nadřízených stavebních úřadů nezjistil pochybení.

Soulad s kritérii technických požadavků na byt, obytné či pobytové místnosti (§ 14 zákona o dětských skupinách) hodnotily nadřízené stavební úřady v pěti případech posuzovaných dětských skupin. Z toho pouze v jednom případě shledaly pochybení. Po jednom případě také hodnotily soulad s povoleným účelem užívání stavby, soulad s územním plánem a zásah do práv třetích osob (obtěžování hlukem, zvýšenou dopravou apod.). Ani v jednom z těchto případů neshledaly pochybení.

⁴⁷ Z toho více než polovina z nich (5 případů; 63 %) náležela do gesce stavebního úřadu hlavního města Prahy.



2.2 Další zjištění

Nadřízené stavební úřady měly v dotazníku rovněž možnost vyjádřit se volně k danému tématu. Učinily tak dva z nich. Oba vyjádřily **potřebu sjednotit postup při řešení provozu či záměru zřízení dětských skupin formou odborné metodiky**. Metodika by měla upravovat zřizování dětských skupin ve vztahu ke stavebně-právním předpisům. Podle nadřízených stavebních úřadů by byla důležitým zdrojem informací pro pracovníky stavebních úřadů i zřizovatele dětských skupin.

„Bylo by vhodné připravit, zpracovat odbornou metodiku týkající se zřizování dětských skupin ve vztahu ke stavebně-právním předpisům. Byla by velkou pomůckou zřizovatelům těchto skupin.“

Nadřízený stavební úřad