

## K úpravě kontroly v novém stavebním zákoně

Jednou z věcí, které upravuje nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon) poměrně výrazně jinak, než jak to činila předchozí právní úprava, je úprava kontrolní činnosti. V předchozím stavebním zákoně (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů) byl této otázce věnován prakticky jen § 171, který ne zcela uspořádaně upravoval kontrolu ve věcech územního plánování i stavebního řádu. Při výkonu kontrolní činnosti podle tohoto ustanovení přitom nešlo vystačit jen s ním samotným, neboť úprava kontrolní činnosti v něm nebyla ani zdaleka úplná, subsidiárně se na kontrolu vztahovala obecná úprava kontrolní činnosti obsažená nejdříve v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a později v kontrolním řádu (zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2010 Sb.). Vedle toho se ještě postupovalo podle ustanovení o kontrole a dozoru v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

V novém stavebním zákoně je úpravě kontrolní činnosti věnována celá jedna část, byť není svým rozsahem nijak velká (část devátá, § 287–300). Ta je rozdělena do celkem tří hlav, a to na kontrolu v oblasti územního plánování a kontrolu v oblasti stavebního řádu, vedle nich je pak v této části obsaženo ještě samostatné ustanovení věnované kontrole přenesené působnosti územních samosprávných celků při vydávání prováděcího právního předpisu.<sup>1)</sup> I v případě nové úpravy platí, že úprava kontrolní činnosti není úplná a subsidiárně se při její aplikaci použije obecná úprava kontroly v kontrolním řádu a vedle ní také úprava kontroly samostatné a přenesené působnosti v obecním a krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze. Poměr úpravy kontroly ve stavebním zákoně k úpravě kontroly v těchto organizačních zákonech je nicméně pojat jinak než v dřívější úpravě, která jejich vzájemný vztah neřešila a v tomto směru vyvolávala opakovaně pochybnosti a spory.

Úprava kontroly v novém stavebním zákoně je nejen delší než úprava předchozí, ale celkově přehlednější, neboť od sebe odděluje kontrolu ve věcech územního plánování a kontrolu ve věcech stavebního řádu a úprava těchto dvou oblastí se ještě dále vnitřně člení na dílčí otázky, jako je úprava působnosti k výkonu kontroly, úprava předmětu kontroly nebo úprava nápravných opatření.

---

<sup>1)</sup> Jde o prováděcí předpis předvídaný v § 152 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., kterým mohou některá města specificky upravovat požadavky na výstavbu.

## Kontrola ve věcech územního plánování

Jako první je v části deváté zákona č. 283/2021 Sb., v její první hlavě upravena kontrola ve věcech územního plánování. Působnost k výkonu kontrolní činnosti v této oblasti stavebního zákona je svěřena Ministerstvu pro místní rozvoj a krajským úřadům. Ministerstvo pro místní rozvoj vykonává kontrolu orgánů krajů a orgánů hlavního města Prahy a krajské úřady vykonávají kontrolu orgánů obcí.<sup>2)</sup> Vedle toho jak Ministerstvo pro místní rozvoj, tak krajské úřady ještě kontrolují tzv. zástupce pořizovatele<sup>3)</sup>, což jsou (fyzické) osoby splňující kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti, kterým toto ministerstvo udělilo oprávnění k výkonu územně plánovací činnosti (§ 50 až 53 stavebního zákona). Vedle státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků jde podle § 46 odst. 2 písm. c) stavebního zákona o třetí kategorii osob, jejich prostřednictvím může pořizovatel (kdo je tzv. pořizovatelem, stanoví § 46 odst. 1 stavebního zákona) vykonávat územně plánovací činnost.

Stavební zákon nestanoví v § 287 ani 288 podrobněji, jaká činnost orgánů obcí a krajů<sup>4)</sup> je předmětem kontroly. V § 287 odst. 1 stavebního zákona se mluví pouze obecně o „věcech územního plánování“. Z toho, že kontrolovanými jsou podle § 287 odst. 2 a 3 orgány obcí a krajů (a také tzv. zástupci pořizovatele), vyplývá, že předmětem kontrolní činnosti je působnost obcí a krajů ve věcech územního plánování upravená v druhé hlavě druhé části stavebního zákona (§ 19 až 29 stavebního zákona).

Stavební zákon v § 287 nestanoví konkrétně ani to, vůči kterým orgánům obcí a krajů se kontrola ve věcech územního plánování vykonává. S odkazem opět na úpravu obsaženou v ustanoveních upravujících působnost ve věcech územního plánování to jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady jako úřady územního plánování (§ 19 odst. 2 stavebního zákona), obecní úřady, které získaly potvrzení o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti (§ 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona) a také zastupitelstva obcí a krajů a rady obcí a krajů (§ 19 odst. 3 stavebního zákona).

Z okruhu orgánů obcí a krajů jako „kontrolovaných osob“<sup>5)</sup> podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu se poněkud vymyká kontrola činnosti tzv. zástupců pořizovatele, tedy fyzických osob, jejichž prostřednictvím (vedle státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků) vykonávají pořizovatelé

<sup>2)</sup> Uvádět orgány hlavního města Prahy výslovně se zdá nadbytečné s ohledem na to, že hlavní město Praha není žádným specifickým územním samosprávným celkem, který by nebyl ani obcí ani krajem, ale je s odkazem na § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze krajem i obcí současně.

<sup>3)</sup> Slovní spojení „zástupce pořizovatele“ je pouze legislativní zkratkou zavedenou v § 46 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

<sup>4)</sup> Ve smyslu obecné úpravy v § 1 odst. 1 kontrolního řádu, kde se jen obecně mluví o „kontrolě činnosti kontrolované osoby“ a vychází se z toho, že předmět kontroly bude konkrétně určen v zákonech upravujících působnost jednotlivých kontrolních orgánů.

<sup>5)</sup> Slovní spojení „kontrolovaná osoba“ je pouze legislativní zkratka zavedená v § 1 odst. 1 kontrolního řádu, výčet těch, kdo mohou být kontrolováni je ale širší než jen osoby v právním slova smyslu.

(§ 46 odst. 1 stavebního zákona) územně plánovací činnost. Otázkou vůbec je, proč jsou tyto osoby uvedeny zvlášť vedle orgánů obcí, když jde o osoby vykonávající svou činnost v rámci obecních úřadů majících potvrzení krajského úřadu o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti (§ 46 odst. 1 písm. d) stavebního zákona). Jde tak o osoby podílející se na výkonu působnosti obecních úřadů jako orgánů obcí ve věcech územního plánování (i v kontextu s § 14 odst. 1 správního řádu), takže pokud je stanoveno, že se kontrolují orgány obcí, mělo by to zahrnovat automaticky i v nich (konkrétně v obecních úřadech) působící tzv. zástupce pořizovatele. To souvisí s tím, že působnost orgánů veřejné správy nakonec vždy, ať už jde o výkon státní správy nebo samosprávy, vykonávají (nějaké) fyzické osoby, ať už je jejich právní postavení jakékoliv (služební poměr, pracovní poměr nebo jiný právní vztah).

Jiná otázka je, jaké vlastně je právní postavení tzv. zástupců pořizovatele v rámci obecních úřadů. Z § 46 odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. c) stavebního zákona vyplývá, že obecní úřad vykonávající působnost v územním plánování na základě potvrzení krajského úřadu o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti vykonává územně plánovací činnost prostřednictvím osoby splňující kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti, které bylo uděleno oprávnění k výkonu územně plánovací činnosti ministerstvem (tzv. zástupce pořizovatele). Podle § 109 odst. 1 obecního zřízení obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V tomto kontextu by tedy tzv. zástupce pořizovatele měl být zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu, pokud obecní úřad vykonává územně plánovací činnost jeho prostřednictvím, což by představovalo speciální úpravu k zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

Tzv. zástupce pořizovatele nemůže stát „organizačně“ mimo obecní úřad, není to fyzická osoba vykonávající působnost v oblasti veřejné správy podle § 1 správního řádu, tzn. není to správní orgán podle správního řádu, tím je obecní úřad jako orgán obce. Na druhou stranu právní status „úřední osoby“, pokud jde o její právní vztah ke správnímu orgánu, na jehož působnosti se podílí, resp. k subjektu veřejné správy, jehož je daný správní orgán součástí, není pro výkon působnosti správního orgánu až tak podstatný, může to být služební nebo pracovní poměr ale i jiný právní vztah, podstatné je, že úkony „úřední osoby“ jsou úkony nikoliv jí osobně ale daného správního orgánu.

Tzv. zástupce pořizovatele tak zřejmě nemusí být zaměstnancem obce (zařazeným do obecního úřadu), jak obecně předpokládá § 109 odst. 1 obecního zřízení, ale může mít s danou obcí (nikoliv obecním úřadem) jiný smluvní vztah, na jehož základě bude obecní úřad jeho prostřednictvím územně plánovací činnost vykonávat. To by ale nic nezměnilo na tom, že na základě stavebního zákona bude součástí obecního úřadu (má-li obecní úřad vykonávat územně plánovací činnost jeho prostřednictvím) a stavební zákon tak zřejmě bude v takovém případě fungovat jako speciální ustanovení k § 109 obecního zřízení

rozšiřující okruh osob tvořících obecní úřad. Pokud by součástí obecního úřadu nebyl, vyvolávalo by jeho postavení řadu těžko řešitelných otázek souvisejících s řízením jeho činnosti nebo jeho odpovědností.

Jsou-li tzv. zástupci pořizovatele uvedeni výslovně vedle orgánů obcí, ve kterých svou činnost vykonávají, vyvolává to otázku, kdo vlastně bude mít v těchto případech postavení tzv. kontrolované osoby podle kontrolního řádu, tzn. jestli to má být jen orgán obce, tzn. obecní úřad, nebo zda to vedle něho má být separátně i tzv. zástupce pořizovatele. Nejde v tomto případě jen o teoretickou otázku, ale o otázku charakteru této kontroly, včetně možnosti se proti jejímu průběhu bránit právními prostředky. To souvisí s úpravou obsaženou v § 50 až 53 stavebního zákona upravující udělování a odnímání oprávnění k výkonu územně plánovací činnosti fyzickým osobám. Z této úpravy vyplývá, že na udělení tohoto oprávnění ze strany Ministerstva pro místní rozvoj je při splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok (§ 50 odst. 1 stavebního zákona) a toto oprávnění může toto ministerstvo odejmout jen z důvodů stanovených zákonem (§ 53 odst. 3 stavebního zákona).

Lze tedy mluvit o veřejném subjektivním právu<sup>6)</sup> na udělení tohoto oprávnění a také na to, aby toto oprávnění bylo odňato jen v případech, které zákon stanoví. Proti rozhodnutí o neudělení tohoto oprávnění, stejně jako proti rozhodnutí o jeho odnětí, by mělo být možné se bránit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

Je-li ve hře takové veřejné subjektivní právo náležející tzv. zástupci pořizovatele jako fyzické osobě, pak je zřejmě myslitelná varianta, že za tzv. kontrolovanou osobu podle kontrolního řádu lze v daném případě považovat ve smyslu § 1 odst. 1 kontrolního řádu nejen obecní úřad jako orgán územního samosprávného celku ale i tzv. zástupce pořizovatele jako fyzickou osobu. Takže i když je výkon působnosti ve věcech územního plánování na úrovni obecních úřadů výkonem státní správy,<sup>7)</sup> tedy nikoliv veřejným subjektivním právem obce<sup>8)</sup>, v případě kontroly činnosti tzv. zástupců pořizovatele je tomu zřejmě jinak a tyto osoby by se patrně mohly soudně bránit i proti samotnému (způsobu) výkonu kontroly, pokud by měly za to, že neprobíhá nebo neproběhl v souladu se zákonem, a to prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 a dalších soudního řádu správního.

---

<sup>6)</sup> Veřejným subjektivním právem lze obecně rozumět právo osob založené v právních normách, které umožňuje a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy, přičemž směřuje k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále právo na určitou činnost či plnění ze strany veřejné správy ve prospěch určitých osob a právo podílet se na správě věcí veřejných, viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 22/2004-68.

<sup>7)</sup> Podle § 37 odst. 1 stavebního zákona je působnost stanovená tímto zákonem krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a obecnímu úřadu přenesenou působností.

<sup>8)</sup> Např. podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 18/2013-52 z povinnosti zajišťovat výkon státní správy uložené zákonem územně samosprávnému celku – obci – na základě čl. 105 Ústavy nevyplývá pro obec obsahově korespondující veřejné subjektivní právo na výkon svěřené státní správy (přenesené působnosti), jemuž by soudy mohly poskytovat ochranu ve správním soudnictví.

Pokud by mělo platit, že tzv. kontrolovanou osobou podle kontrolního řádu je (vedle obecního úřadu) i tzv. zástupce pořizovatele jako fyzická osoba, má to vliv i na samotný průběh kontroly počínaje jejím zahájením.<sup>9)</sup> Bylo by patrně jednodušší, pokud by zákon vedle orgánů obcí (obecních úřadů) neuváděl tzv. zástupce pořizovatele jako samostatnou kategorii kontrolovaných osob. Jejich činnost by bylo možné kontrolovat v rámci kontroly působnosti obecních úřadů, ve kterých působí a současně by se to nijak nedotklo práva těchto osob bránit se proti případnému odnětí jejich oprávnění rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj.

Další specifický aspekt kontroly v oblasti územního plánování vyplývá ze skutečnosti, že předmětem kontroly je činnost spadající částečně do přenesené a částečně do samostatné působnosti, což je dáno svým způsobem historickou úpravou územního plánování, která je na této dichotomii už dlouhodobě založena. To je výslovně vyjádřeno i v § 287 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož kontrola ve věcech územního plánování zahrnuje v případě orgánů obcí, hlavního města Prahy a krajů kontrolu nad výkonem přenesené i samostatné působnosti. Jde přitom o ustanovení vlastně zbytečné, neboť pokud se kontrola vztahuje k „věcem územního plánování“ (§ 287 odst. 1 stavebního zákona) a není z toho žádná výjimka ve vztahu k druhu působnosti obce nebo kraje, do které územní plánování patří, musí to nutně zahrnovat samostatnou i přenesenou působnost.

Z § 287 odst. 3 písm. a) stavebního zákona vyplývá, že krajské úřady kontrolují v případě obcí a jejich působnosti ve věcech územního plánování výkon samostatné i přenesené působnosti. Zákon o obcích dosud vycházel z toho, že kontrola samostatné působnosti obcí byla koncentrována u Ministerstva vnitra, právě specifická agenda územního plánování byla nicméně v minulosti předmětem určitých sporů o to, kdo má tuto působnost kontrolovat a zda lze kontrolu působnosti ve věcech územního plánování štěpit podle toho, zda jde o samostatnou nebo přenesenou působnost. Nový stavební zákon měl vnést do této věci jasno, i když může být otázka, zda kontrolní působnost Ministerstva pro místní rozvoj a krajských úřadů ve vztahu k územnímu plánování ve stavebním zákoně úplně vylučuje obecnou úpravu kontroly samostatné a přenesené působnosti upravenou v zákoně o obcích, v zákoně o krajích a v zákoně o hl. m. Praze. Výslovně to každopádně stanoveno není, lze ale předpokládat, že se to tak v praxi bude vnímat a aplikovat.

V § 129 odst. 1 obecního zřízení je sice uvedeno, že „nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, kontrolují výkon samostatné působnosti svěřené orgánům obcí Ministerstvo vnitra a výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí krajské úřady v přenesené působnosti“, zvláštní právní předpis ale může ve vztahu k obecné úpravě vždycky *stanovit jinak*, aniž by se to muselo takto zdůrazňovat, resp. taková vedlejší věta by mohla být obsažena i v řadě jiných ustanovení obecního právního předpisu, zejména zákona. Otázkou však nejen

---

<sup>9)</sup> Podle § 5 odst. 2 kontrolního řádu se kontrola zahajuje zásadně úkonem směřujícím vůči kontrolované osobě, stejně tak protokol o kontrole, resp. jeho stejnopis se doručuje kontrolované osobě, která také může proti kontrolním zjištěním podávat námitky atd.

v tomto případě je, co vlastně znamená, že „zákon stanoví jinak“, tzn. zda jde o úpravu, která tu obecnou (zcela nebo zčásti) vylučuje nebo „jen“ v něčem doplňuje (nebo jak kdy). Koneckonců v § 129 odst. 1 obecního zřízení se sice s tím, že (jiný) zákon může „stanovit jinak“ výslovně počítá, ale třeba v jeho § 124 už nikoliv.

Stavební zákon výslovně nestanoví, zda je působnost krajských úřadů spočívající v kontrole obcí ve věcech územního plánování výkonem přenesené působnosti. V § 37 odst. 1 stavebního zákona je stanoveno, že působnost stanovená tímto zákonem krajskému úřadu (také obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a obecnímu úřadu) je přenesenou působností, jde však o ustanovení v jiné části zákona a může být otázka, zda lze toto pravidlo vztahovat i na ustanovení o kontrole v části deváté. Ze strany krajského úřadu nemůže jít v tomto případě o výkon samostatné působnosti, neboť je těžko myslitelné, aby krajský úřad v samostatné působnosti kontroloval výkon přenesené působnosti orgánů obcí, kam podstatná část územního plánování patří. S obecným pravidlem obsaženým v § 4 zákona o krajích, podle kterého upravuje-li zákon působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů, tu také vystačit nelze. Podle § 23 odst. 2 písm. h) stavebního zákona vykonává krajský úřad v oblasti územního plánování další činnosti podle tohoto zákona a takovou činností by měla být i kontrola ve věcech územního plánování a s odkazem na § 37 odst. 1 stavebního zákona tak jde o přenesenou působnost.

Ne zcela přesné je v kontextu s tím, že územní plánování je činností, která spadá částečně do samostatné a částečně do přenesené působnosti, ustanovení § 288 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého při výkonu kontroly ve věcech územního plánování Ministerstvo pro místní rozvoj a krajský úřad (jako kontrolní orgány) kontrolují dodržování stavebního zákona, právních předpisů vydaných k jeho provedení, opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných na jeho základě zákona, jakož i dodržování usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti. Ne zcela přesné je toto ustanovení proto, že nedostatečně odráží rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností a to, čím se orgány obcí a krajů při výkonu samostatné a přenesené působnosti řídí, od čehož se odvíjí okruh aktů, jejichž dodržování při výkonu dané působnosti může být předmětem kontroly.

Zatímco při výkonu samostatné působnosti se orgány obcí a krajů řídí jen právními předpisy (při vydávání obecně závazných vyhlášek jako podzákoných právních předpisů jen zákony, ale to asi není v případě kontroly územního plánování moc podstatné), tak při výkonu přenesené působnosti se vedle právních předpisů řídí též interními akty orgánů výkonné moci, resp. v případě orgánů obcí i interními akty krajských úřadů (§ 35 odst. 3 a § 61 odst. 2 zákona o obcích, § 16 a § 30 zákona o krajích a § 16 odst. 4 a § 31 odst. 3 zákona o hl.m.Praze). Tomu v daných zákonech odpovídá i úprava kontroly a stanovení okruhu aktů, jejichž dodržování se kontroluje (§ 129 odst. 3 zákona o obcích,

§ 86 odst. 2 zákona o krajích a § 113 odst. 3 zákona o hl. m. Praze) – v případě samostatné působnosti se kontroluje (pouze) dodržování zákonů a jiných právních předpisů, s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva, zatímco v případě přenesené působnosti se vedle dodržování zákonů a jiných právních předpisů kontroluje též dodržování usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti. Ustanovení § 288 odst. 1 stavebního zákona je tak třeba číst v kontextu s úpravami obsaženými ve zmíněných zákonech a „rozdělit“ ho na kontrolu ve věcech územního plánování, které spadají do samostatné působnosti a ve věcech, které spadají do působnosti přenesené (§ 23 až 28 v kombinaci s § 37 odst. 1 stavebního zákona).

Rozdíl mezi kontrolou samostatné a přenesené působnosti do určité míry odráží § 290 stavebního zákona, podle kterého se při kontrole usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí, hlavního města Prahy a krajů v samostatné působnosti ve věcech územního plánování použijí obdobně ustanovení hlavy šesté a hlavy sedmé části první zákona o obcích, hlavy desáté a hlavy jedenácté části první zákona o hlavním městě Praze a hlav šesté a sedmé zákona o krajích. Jsou to ustanovení o kontrole samostatné a přenesené působnosti a s nimi související ustanovení o nápravných opatřeních, která mohou, ale nemusejí, na předchozí kontrolu navazovat, a která jsou ve zmíněných zákonech ne zcela vhodně a přesně nazvána jako „Dozor“. Jde o to, že ustanovení o kontrole obsažená ve zmíněných zákonech se vztahují na samostatnou a přenesenou působnost jako takovou, zatímco ustanovení o „dozoru“, ve skutečnosti ustanovení o nápravných opatřeních, se vztahují na konkrétní akty orgánů obcí a krajů, které jsou považovány za nezákonné, resp. nesprávné a mohou být z tohoto důvodu i zrušeny.

Ustanovení § 290 stavebního zákona, které prostřednictvím odkazu na jejich obdobné použití vtahuje do kontrolních procesů podle stavebního zákona vybraná ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hl. m. Praze o kontrole a „dozoru“ nad samostatnou působností, který je tak zřejmě speciálním ustanovením k § 288 odst. 1 stavebního zákona, které se vztahuje na kontrolu ve věcech územního plánování jako takovou bez rozlišení samostatné a přenesené působnosti.

Věc je ale možná ještě o něco složitější. Podle § 290 stavebního zákona se ustanovení hlavy šesté a hlavy sedmé části první zákona o obcích, hlavy desáté a hlavy jedenácté části první zákona o hlavním městě Praze a hlav šesté a sedmé zákona o krajích použijí obdobně *při kontrole usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí, hlavního města Prahy a krajů v samostatné působnosti ve věcech územního plánování*, nikoliv tedy při kontrole samostatné působnosti ve věcech územního plánování jako takové. V § 288 odst. 2 stavebního zákona, který se týká předmětu kontroly ve věcech územního plánování, je přitom stanoveno, že kontrola (tzn. kontrola ve věcech územního plánování) se vztahuje i na usnesení, rozhodnutí a jiná opatření přijatá v samostatné i přenesené působnosti.

Za pozornost tu stojí možná poněkud nenápadné slovo „i“ ze kterého má zřejmě vyplývat, že toto ustanovení tvoří jakýsi „dodatek“ doplňující (obecné) vymezení předmětu kontroly „ve věcech územního plánování“. Otázkou (a tím co zůstává před touto „závorkou“) pak je, co je vlastně oním (obecným) předmětem kontroly „ve věcech územního plánování“ kromě usnesení, rozhodnutí a jiných opatření přijatých v samostatné i přenesené působnosti.

Něco o tom možná naznačuje § 288 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého může být kontrola vykonána i v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace. Toto ustanovení je zřejmě také poněkud nadbytečné, neboť pokud se kontrola obecně týká „věcí územního plánování“, tedy (celého) rozsahu (a výkonu) samostatné a přenesené působnosti orgánů obcí a krajů v oblasti územního plánování a není-li v žádném ustanovení stanoveno něco jiného, což není, pak z ničeho nevyplývá, že by kontrola mohla být prováděna až po skončení (celého) procesu územního plánování v případě konkrétní územně plánovací dokumentace a nic by tedy i bez tohoto pravidla nebránilo provedení kontroly v průběhu pořizování (návrhu) územně plánovací dokumentace. Důležitější na daném ustanovení je možná to, že výslovně zmiňuje pořizování územně plánovací dokumentace jako určitý výsek „věcí územního plánování“, kdy samotné „pořizování“ návrhu územně plánovací dokumentace zřejmě nelze označit jako (soubor) usnesení, rozhodnutí a jiných opatření přijatých v samostatné nebo přenesené působnosti (samotné pořizování návrhu územně plánovací dokumentace patří do přenesené působnosti jako činnost svěřená obcím a krajským úřadům).

Jednotlivé fáze procesu územního plánování v zásadě vyplývají z úpravy obsažené především v § 87 až 105 stavebního zákona, kdy se s jistou mírou zjednodušení začíná rozhodnutím o pořízení územně plánovací dokumentace a schválením návrhu jejího zadání, pokračuje se přes schválení zadání k přípravě návrhu územně plánovací dokumentace, dále následuje projednání návrhu této dokumentace nejprve s dotčenými orgány a pak s dotčenými osobami, a nakonec schválení a vydání územně plánovací dokumentace.

Právní režim kontroly ve věcech územního plánování se ale úpravou obsaženou ve stavebním zákoně kombinovanou prostřednictvím odkazů na její obdobné použití s úpravou kontroly a „dozoru“ obsaženou v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hl. m. Praze poněkud komplikuje. Je rovněž otázka, zda (speciální) úprava kontroly ve stavebním zákoně vylučuje (má vylučovat) použití obecné úpravy kontroly (samostatné a přenesené působnosti) v oněch třech zmíněných zákonech. Obecně se v zásadě vychází z toho, že nic nebrání tomu, aby se působnost jednotlivých kontrolních orgánů překrývala (do jisté míry s tím počítá i § 25 odst. 1 kontrolního řádu, podle kterého kontrolní orgány v zájmu dobré správy vzájemně spolupracují a koordinují své kontroly – jiná věc je, zda a do jaké míry toto obecné pravidlo v praxi skutečně funguje).

Kontrola ve věcech územního plánování se (kromě ustanovení stavebního zákona) obecně řídí kontrolním řádem, a to jak pokud jde o kontrolu samostatné,

tak přenesené působnosti.<sup>10)</sup> V případě kontroly usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí, hlavního města Prahy a krajů v samostatné působnosti ve věcech územního plánování k tomu navíc na základě § 290 stavebního zákona přistupuje úprava kontroly samostatné působnosti obsažená v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hl. m. Praze. Otázka je, zda vedle usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí, hlavního města Prahy a krajů zůstává v té části územního plánování, která spadá do samostatné působnosti, něco, na co by se ustanovení o kontrole samostatné působnosti v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hl. m. Praze na základě odkazu v § 290 stavebního zákona nevztahovala, protože nejde ani o usnesení ani o rozhodnutí ani o jiné opatření.

Další otázkou je, proč se mají ustanovení hlavy šesté a hlavy sedmé části první zákona o obcích, hlavy desáté a hlavy jedenácté části první zákona o hlavním městě Praze a hlav šesté a sedmé zákona o obcích na základě § 290 stavebního zákona obdobně použít jen při kontrole usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí, hlavního města Prahy a krajů v samostatné působnosti ve věcech územního plánování a nikoliv též při kontrole té části územního plánování, která spadá do působnosti přenesené a proč se tím režim úpravy kontroly ve věcech územního plánování dále štěpí.

Úpravu kontroly ve věcech územního plánování, včetně nápravných opatření, o kterých bude ještě řeč, je přitom třeba chápat i v kontextu s těmi ustanoveními obsaženými v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hl. m. Praze, která z „dozoru“ nad samostatnou a přenesenou působností<sup>11)</sup> vylučují rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce a kraje učiněné podle správního řádu (a také podle daňového řádu, což ale není pro územní plánování významné), jak to stanoví § 128 odst. 7 zákona o obcích, § 85 odst. 4 zákona o krajích a § 112 odst. 6 zákona o hlavním městě Praze.

Důvodem této výluky je to, že použití ustanovení zákona o obcích, zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze týkající se „dozoru“ (ve skutečnosti nápravných opatření) není z hlediska zjednání nápravy u konkrétních aktů spadajících do samostatné nebo přenesené působnosti časově omezeno a případná náprava tak může přijít i s větším časovým odstupem. Naopak na úkony správních orgánů podle správního řádu a jejich „nápravu“ se vztahují ustanovení o opravných a dozorčích prostředcích, zejména odvolací a přezkumné řízení, jejichž použití je vázáno jen na určitou lhůtu a po jejím uplynutí už možné není, neboť se vychází z toho, že nad případnou nezákonností takových úkonů má po uplynutí stanovené lhůty převážít zásada právní jistoty a stability právních vztahů, zejména pokud jde o regulativní úkony zasahující přímo do práv a povinností jako jsou rozhodnutí nebo opatření obecné povahy.

<sup>10)</sup> Viz § 1 odst. 1 a 2 kontrolního řádu, z nichž vyplývá, že se tento zákon obecně vztahuje i na kontrolu státní správy.

<sup>11)</sup> Ve skutečnosti tedy z úpravy týkající se provádění nápravných opatření zaměřených na rozdíl od kontroly nikoliv na samostatnou nebo přenesenou působnost jako takovou ale na konkrétní akty, které se shodně jako ve stavebním zákoně tak v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hl. m. Praze označují jako usnesení, rozhodnutí a jiná opatření.

Možnost použít v takovém případě ustanovení o „dozoru“ (nápravných opatřeních) ze zákona o obcích, zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze by s tím bylo v přímém rozporu.

Tato výlučka se na základě odkazu v § 290 stavebního zákona na obdobné použití hlavy šesté části první zákona o obcích, hlavy desáté části první zákona o hlavním městě Praze a hlavy šesté zákona o krajích použije i na usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obcí, hlavního města Prahy a krajů přijatá v samostatné působnosti ve věcech územního plánování. Stavební zákon nicméně podobnou výlučku nemá v případě úkonů ve věcech územního plánování učiněných v rámci přenesené působnosti obcí a krajů. Je ale asi těžko myslitelné, aby taková výlučka platila jen pro úkony v samostatné působnosti (např. vydání územního plánu nebo zásad územního rozvoje ve formě opatření obecné povahy) na základě § 290 stavebního zákona a neplatila pro úkony v působnosti přenesené.

Takovým úkonem v přenesené působnosti bude např. vymezení zastavěného území vydávané na základě § 117 odst. 4 stavebního zákona ve formě opatření obecné povahy podle šesté části správního řádu. Vymezení zastavěného území vydává na základě § 25 písm. d) stavebního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností a s odkazem na § 37 odst. 1 stavebního zákona jde o akt vydávaný v přenesené působnosti. I pro přezkum jeho zákonnosti ale musí platit jen ustanovení o přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy podle správního řádu (§ 174 odst. 2 správního řádu), a to při neexistenci jiné úpravy ve stavebním zákoně subsidiárně s odkazem na § 128 odst. 7 obecního zřízení, jehož použití stavební zákon nikde nevylučuje. Poskládat si dohromady celou úpravu kontroly územního plánování tak není úplně jednoduché.

Z § 290 stavebního zákona odkazujícího na obdobné použití ustanovení o dozoru v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze zřejmě plyne ještě jedna důležitá skutečnost, a sice pravomoc kontrolního orgánu podávat žaloby podle § 67 písm. a) soudního řádu správního na zrušení aktů v samostatné působnosti. Jde o pravomoc, kterou mělo dříve jen Ministerstvo vnitra, u kterého se koncentrovala kontrola samostatné působnosti obcí a krajů, nyní tuto pravomoc má v oblasti územního plánování i Ministerstvo pro místní rozvoj ve vztahu k aktům krajů a také krajské úřady ve vztahu k aktům obcí.

V té souvislosti stojí za to připomenout závěry, ke kterým v případě žaloby podle § 67 písm. a) soudního řádu správní dospěl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č.j. 8 As 125/2018 – 34 (viz [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), a sice že žaloba Ministerstva vnitra ve věcech samosprávy podle § 67 písm. a) s. ř. s. proti usnesení, rozhodnutí nebo jinému opatření orgánu obce podle § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je žalobou k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s. ř. s., dále že tuto žalobu může Ministerstvo vnitra podat ve lhůtě tří let podle § 72 odst. 2 s. ř. s., že lhůta počíná běžet přijetím usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce a konečně že lhůta 30 dnů podle § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích je lhůtou, v níž musí být žaloba podle § 67 písm. a) s. ř. s.

podána, aby byly zachovány účinky pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce do doby právní moci rozhodnutí soudu o podané žalobě a její nedodržení nemůže vést k odmítnutí žaloby pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tyto závěry budou platit i pro případné žaloby podávané Ministerstvem pro místní rozvoj a krajskými úřady na základě obdobného použití daných ustanovení obecního a krajského zřízení a zákona o hl. m. Praze podle § 290 stavebního zákona.

Nejde ale jen o úpravu samotné kontroly, tedy úpravu procesu obecně normovaného kontrolním řádem, jehož výsledkem jsou kontrolní zjištění obsažená v protokolu o kontrole, ale i o úpravu (zpravidla) navazujících opatření k nápravě. V případě stavebního zákona jde o § 289 nazvaný jako „Nápravná opatření“. Podle § 289 odst. 1 stavebního zákona platí, že byly-li při kontrole (ve věcech územního plánování) zjištěny nedostatky, vyzve Ministerstvo pro místní rozvoj nebo krajský úřad, se zřetelem na jejich charakter a následky, nebo možné následky, ke zjednání nápravy v přiměřené lhůtě, přičemž přitom může do doby zjednání nápravy zcela nebo zčásti pozastavit výkon činnosti, při níž dochází k porušování povinností.

Dané ustanovení jde poněkud jiným směrem než ustanovení o nápravných opatřeních (označovaných jako „dozor“) v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze. Ta sice také počítají nejprve s výzvou ke zjednání nápravy, avšak jen ve vztahu ke konkrétnímu aktu obce nebo kraje, a nedojde-li na základě výzvy ke zjednání nápravy, následuje v případě aktu v samostatné působnosti rozhodnutí o pozastavení daného aktu a podání návrhu soudu na jeho zrušení podle § 67 písm. a) soudního řádu právního a v případě aktu v přenesené působnosti jeho zrušení ze strany dozorujícího orgánu. To se netýká úkonů podle správního řádu, které jsou z ustanovení o nápravných opatřeních vyňaty.

Ustanovení § 289 stavebního zákona nerozlišuje, zda jde o samostatnou nebo přenesenou působnost a nemluví ani o konkrétních aktech, tedy rozhodnutích, usneseních a jiných opatřeních, na rozdíl od § 288 odst. 2 nebo § 290 stavebního zákona. Mluví se v něm pouze obecně o nedostatcích zjištěných při kontrole (ty by měly být obsaženy v kontrolních zjištěních v protokolu o kontrole) a o výzvě ke zjednání nápravy, aniž by bylo uvedeno, k čemu se má taková výzva vztahovat, zda ke konkrétním úkonům orgánů obcí a krajů nebo zda má mít obecnější charakter a má se vztahovat k působnosti ve věcech územního plánování jako takové, resp. k určité části této působnosti.

V té souvislosti je třeba poukázat na ustanovení o kontrole samostatné a přenesené působnosti v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o hlavním městě Praze obsahující obecnou zákonnou povinnost zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou (§ 129a odst. 1 a § 129b odst. 2 zákona o obcích, § 87 odst. 1 a § 88 odst. 2 zákona o krajích a § 114 odst. 1 a § 115 odst. 2 zákona o hl. m. Praze), aniž by bylo třeba ze strany kontrolního orgánu k odstranění zjištěných nedostatků vyzývat. Tato ustanovení jsou navíc „doplněna“ ustanovením

kontrolního řádu, podle kterého je kontrolována osoba povinna podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá (§ 10 odst. 2 kontrolního řádu). Je otázka, proč se má v případě nedostatků zjištěných kontrolou ve věcech územního plánování podle stavebního zákona k jejich odstranění vyzývat, když by to mělo být ze zákona povinné a zda to má znamenat, že v těchto případech nemají orgány obcí a krajů obecnou povinnost přímo ze zákona odstranit kontrolou zjištěné nedostatky.

Specifickou pravomocí kontrolního orgánu, kterou zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hl. m. Praze neznají, je podle § 289 odst. 1 stavebního zákona možnost pozastavit do doby zjednání nápravy zcela nebo zčásti výkon činnosti, při níž (podle závěrů kontroly) dochází k porušování povinností. V § 289 odst. 2 a 3 stavebního zákona se výslovně počítá s tím, že takovou činností může být pořizování územně plánovací dokumentace, otázka je, jaké další činnosti „ve věcech územního plánování“ by se takové pozastavení mohlo týkat. Co patří do samostatné působnosti orgánů obcí a krajů ve věcech územního plánování vyplývá především z § 24 stavebního zákona v případě krajů a z § 27 stavebního zákona v případě obcí.

Otázkou je, zda by činností, kterou by bylo možné na základě § 289 odst. 1 stavebního zákona potenciálně pozastavit, mohlo být např. rozhodování o pořízení územního plánu nebo regulačního plánu nebo schvalování zadání územního plánu nebo regulačního plánu nebo rovnou vydávání územního nebo regulačního plánu. Pořizování územně plánovací dokumentace, o kterém zákon v této souvislosti mluví výslovně, je činností spadající do přenesené působnosti, protože jde o činnost stanovenou obecním a krajským úřadům (§ 37 odst. 1 stavebního zákona). To, do jaké působnosti by potenciálně pozastavovaná činnost spadala, bude mít přitom význam pro formu pozastavení. Pokud by se pozastavovala činnost spadající do přenesené působnosti, nejde v případě pozastavení takové činnosti o akt, který by se týkal práv dané obce nebo kraje, protože výkon přenesené působnosti není subjektivním právem obce nebo kraje.<sup>12)</sup>

V případě samostatné působnosti (samosprávy) je tomu ale jinak, neboť výkon samosprávy je subjektivním právem obcí a krajů garantovaným na ústavní úrovni (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy ČR), takže v případě pozastavení

---

<sup>12)</sup> Potvrzuje to i již zmíněná judikatura, konkrétně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 18/2013–52, ve kterém soud dospěl k závěru, že „z povinnosti zajišťovat výkon státní správy uložené zákonem územně samosprávnému celku na základě čl. 105 Ústavy nevyplývá pro obec obsahově korespondující veřejné subjektivní právo na výkon svěřené státní správy (přenesené působnosti), jemuž by soudy mohly poskytovat ochranu ve správním soudnictví.“ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí uvedl, že „součástí práva na samosprávu není právo vykonávat státní správu podle představ a potřeb samosprávných orgánů. Obecní úřad je naopak při výkonu státní správy vázán stanovisky a rozhodnutími nadřízených státních orgánů. Výkon státní správy je nutno od výkonu samosprávy přísně odlišovat, byť to v současném smíšeném modelu veřejné správy vykonávané obcemi a kraji může být nelehký úkol. Nárok na soudní ochranu má obec pouze proti zásahům státu do výkonu samosprávy (samostatné působnosti), nikoliv proti zásahům do výkonu státní správy (přenesené působnosti).“

výkonu činnosti spadající do samostatné působnosti jde o rozhodování o právu, tzn. právu na samosprávu<sup>13)</sup> a stejně jako v případě pozastavení konkrétního aktu v samostatné působnosti podle zákona o obcích, zákona o krajích nebo zákon o hlavním městě Praze by muselo jít o rozhodnutí ve správním řízení, proti kterému by bylo možné uplatnit řádný opravný prostředek v podobě odvolání nebo rozkladu a následně případně i žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního (a nakonec po případném neúspěchu kasační stížnosti i ústavní stížnost k Ústavnímu soudu).

Specifickým pravidlem ve vztahu k obecné úpravě kontroly v kontrolním řádu je pravidlo obsažené v § 289 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého je-li podle odstavce 1 tohoto ustanovení pozastaveno pořizování územně plánovací dokumentace, může námitky proti kontrolním zjištěním podat i kraj nebo obec, pro které je územně plánovací dokumentace pořizována. Dané pravidlo vychází z toho, že pozastavení procesu pořizování územně plánovací dokumentace, v praxi se to bude týkat nejspíše územního plánu, bude mít dopad do samostatné působnosti obce, pro kterou je daná územně plánovací dokumentace pořizována. To navazuje na § 25 písm. b) stavebního zákona, podle kterého územní plán, regulační plán a územní opatření pořizuje na žádost obce obecní úřad obce s rozšířenou působností jako úřad územního plánování, neboť přenesenou působnost spočívající v pořizování územně plánovací dokumentace nemají všechny obce. Námitky ovšem může podat i sama obec s rozšířenou působností, jejíž obecní úřad pořizuje územně plánovací dokumentaci pro ni samotnou, neboť „kontrolovanou osobou“ podle kontrolního řádu je v daném případě obecní úřad obce s rozšířenou působností jako vykonavatel státní správy a nikoliv obec jako veřejnoprávní korporace. Stejně tak může námitky proti kontrolním zjištěním podat i kraj, jehož krajský úřad pořizuje návrh územně plánovací dokumentace pro daný kraj.

Obec nebo kraj, pro které je územně plánovací dokumentace pořizována, může podat námitky proti kontrolním zjištěním, která budou výsledkem kontroly pořizování územně plánovací dokumentace, ovšem jen za podmínky, že kontrolní orgán využije své pravomoci pozastavit až do doby zjednání nápravy zcela nebo zčásti výkon činnosti, při níž dochází k porušování povinností, tzn. pořizování územně plánovací dokumentace. Ustanovení implicitně předpokládá dvě další skutečnosti, a sice že kontrolní orgán této obci nebo kraji doručí stejnopis protokolu o kontrole, i když nejsou kontrolovanou osobou a že jim rovněž sdělí, že pozastavil pořizování pro ně určené územně plánovací dokumentace, aby stihly patnáctidenní lhůtu pro podání námitek podle § 13 odst. 1 kontrolního řádu počítanou od doručení stejnopisu protokolu o kontrole, neurčí-li v daném případě kontrolní orgán delší lhůtu.

Otázkou je, zda by se obec nebo kraj, pro které je územně plánovací dokumentace pořizována, mohly proti pozastavení jejího pořizování bránit i jinak než jen námitkami proti kontrolním zjištěním, nejspíše tedy žalobou

---

<sup>13)</sup> Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy lze do samosprávy zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona a zákonem stanoveným způsobem.

proti nezákonnému zásahu podle soudního řádu správního. Pořizování územně plánovací dokumentace je sice výkonem přenesené působnosti a proti zásahu do této působnosti se bránit nejde, neboť výkon státní správy není subjektivní právo, ale v případě obce, pro kterou je územně plánovací dokumentace pořizována, znamená pozastavení jejího pořizování zásah do samostatné působnosti spočívající v tom, že se přinejmenším na neurčito odkládá možnost schválit vlastní územní plán či regulační plán nebo v případě kraje zásady územního rozvoje, a to o dobu, po kterou bude pořizování návrhu dané územně plánovací dokumentace pozastaveno.

Podle § 82 soudního řádu správního může žalobu proti nezákonnému zásahu podat každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem (pokynem nebo donucením) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno. Pozastavení pořizování územně plánovací dokumentace nebude zaměřeno přímo proti obci nebo kraji, pro kterou je územně plánovací dokumentace pořizována. Je ale otázka, zda tento akt nelze vnímat jako zásah, v jehož důsledku bylo proti obci nebo kraji jako možnému žalobci přímo zasazeno, i když může být jistě sporné, zda lze nemožnost schválit svůj územní plán nebo zásady územního rozvoje v důsledku pozastavení jejich pořizování chápat jako přímý nebo jen nepřímý důsledek oné sístace.

Dalším specifickým pravidlem je pravidlo obsažené v § 289 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého bylo-li pořizování územně plánovací dokumentace pozastaveno, lze v jejím pořizování pokračovat až po potvrzení kontrolního orgánu o zjednání nápravy. Jde o to, zda lze toto ustanovení skutečně použít tak, jak je formulováno. Pokud kontrolní orgán pozastaví pořizování územně plánovací dokumentace s odůvodněním, že při této činnosti dochází k porušování povinností a je třeba zjednat nápravu, je otázka, jak jinak lze zjednat nápravu než tím, že budou odstraněny nedostatky v samotném procesu pořizování územně plánovací dokumentace, což ale asi nejde udělat jinak než tak, že se bude provádět pořizování územně plánovací dokumentace, nyní už bez vytčených nedostatků. Pokud se pozastaví výkon nějaké činnosti s odkazem na to, že při této činnosti dochází k porušování povinností, nelze zřejmě nápravy spočívající v dodržování dříve porušovaných povinností dosáhnout jinak než tak, že se daná činnost bude vykonávat i dál, už ale bez vytčených nedostatků, neboť jak jinak by se pak dalo posoudit, že už žádné nedostatky nemá.

Poněkud nesourodě působí v § 289 stavebního zákona jeho odst. 4, podle kterého je-li pořizovatel nečinný, stanoví mu kontrolní orgán přiměřenou lhůtu, ve které má úkon učinit. Otázkou je, co se v daném případě má rozumět nečinností pořizovatele (§ 46 odst. 1 stavebního zákona), zda jde o nečinnost při pořizování územně plánovací dokumentace, a tedy jakési specifické ustanovení o opatření proti jeho nečinnosti nebo zda jde „jen“ o nečinnost spočívající v neodstranění nedostatků, které byly zjištěny při kontrole. Pokud by mělo platit to první, vyvolává systematické zařazení tohoto ustanovení jisté pochybnosti.

## Kontrola ve věcech stavebního řádu

Zatímco kontrola ve věcech územního plánování je kontrolou prováděnou „uvnitř“ systému veřejné správy (s určitými výhradami v případě kontroly tzv. zástupců pořizovatele), i když je třeba z důvodů výše uvedených rozlišovat mezi kontrolou týkající se samostatné působnosti, která je subjektivním právem územního samosprávného celku, a kontrolou týkající se působnosti přenesené, která subjektivním právem není, tak kontrola ve věcech stavebního řádu je nejen kontrolou „uvnitř“ veřejné správy, a to v případě kontroly působnosti stavebních úřadů (§ 298 a 299), ale i klasickou vnější kontrolou v případě kontroly dodržování povinností osob, které stojí mimo systém veřejné správy, neboť nejde o subjekty ale adresáty veřejné správy.

Podle § 291 stavebního zákona kontrolují stavební úřady plnění povinností vyplývajících ze stavebního zákona, jiných právních předpisů v mezích jejich působnosti a z rozhodnutí a opatření obecné povahy vydaných podle stavebního zákona. Ze samotného tohoto ustanovení, poměrně abstraktně formulovaného, ještě nevyplývá, v jakém věcném rozsahu jednotlivé stavební úřady kontrolní působnost vykonávají a vůči jakým osobám. Okruh stavebních úřadů je stanoven v § 30 stavebního zákona a v návaznosti na toto ustanovení dále i ve vyhlášce č. 130/2024 Sb., o stanovení obecních stavebních úřadů.

Výkon kontroly ve věcech stavebního řádu se výslovně uvádí v rámci výčtu pravomocí jednotlivých stavebních úřadů.<sup>14)</sup> Výjimkou jsou jen tzv. jiné stavební úřady podle § 30 odst. 6 a § 35 stavebního zákona, tzn. Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti, u kterých kontrola ve věcech stavebního řádu ve výčtu pravomocí uvedena není. Otázkou je, zda to má znamenat, že kontrolu vykonávat nemohou nebo že ji vykonávat mohou stejně jako ostatní stavební úřady, avšak s odkazem na obecné ustanovení § 291 stavebního zákona, které mluví o stavebních úřadech jako takových a které lze zřejmě považovat za obecné kompetenční ustanovení.

Ani v § 291 stavebního zákona ani v ustanoveních týkajících se působnosti jednotlivých stavebních úřadů (§ 32 až 35 stavebního zákona) není uvedeno, v jakém věcném rozsahu daný stavební úřad kontrolní působnost vykonává. V § 291 stavebního zákona se pouze obecně odkazuje na „meze působnosti“ stavebních úřadů. Rozsah kontrolní působnosti bude odpovídat rozsahu věcné působnosti stanovené v § 32 až 35 stavebního zákona, což se koneckonců alespoň z některých těchto ustanovení dá i vyčíst.

V § 291 stavebního zákona je uvedeno, že stavební úřady kontrolují plnění povinností vyplývajících ze stavebního zákona, jiných právních předpisů v mezích jejich působnosti a z rozhodnutí a opatření obecné povahy vydaných podle stavebního zákona. Není tu ale uvedeno, u jakých osob

---

<sup>14)</sup> Jde o § 32 odst. 2 písm. f) stavebního zákona v případě Ministerstva pro místní rozvoj, § 32a odst. 2 písm. e) stavebního zákona v případě Ministerstva dopravy, § 32b odst. 2 písm. b) v případě Ministerstva průmyslu a obchodu, § 33 odst. 2 písm. d) stavebního zákona v případě Dopravního a energetického stavebního úřadu, § 34 písm. c) stavebního zákona v případě krajského úřadu a § 34a odst. 1 písm. b) stavebního zákona v případě obecního úřadu.

mají dodržování těchto povinností kontrolovat, tzn. kdo jsou kontrolované osoby podle kontrolního řádu, pouze u Ministerstva pro místní rozvoj je v § 32 odst. 2 písm. g) stavebního zákona uvedeno, že vykonává kontrolu nad činností autorizovaných inspektorů. Povinnosti osob při přípravě, provádění, užívání a odstraňování staveb, zařízení a terénních úprav jsou obsaženy v § 160 až 169 stavebního zákona a jde především o stavebníky a vlastníky staveb, ale i další osoby (projektanti, zhotovitelé či stavbyvedoucí), což budou v rámci kontrolní působnosti jednotlivých stavebních úřadů kontrolované osoby.

I v případě stavební kontroly podle § 291 a násl. stavebního zákona se vychází z obecné subsidiární aplikovatelnosti kontrolního řádu, ke kterému stavební zákon doplňuje některá specifická pravidla.<sup>15)</sup> Výkonu kontroly se přímo týkají jen § 292 a 293 stavebního zákona, v dalších ustanoveních už jsou upraveny pravomoci ukládat nápravná opatření, která mohou, ale nemusejí na provedení kontroly navazovat.

V § 292 odst. 1 větě první stavebního zákona je uvedeno, že stavební úřad provádí kontrolu za účelem zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných tímto zákonem. Je otázka, jaký praktický význam toto pravidlo má v kontextu s § 291 stavebního zákona, spíše se zdá, že i kdyby ho zákon neobsahoval, žádný zásadní rozdíl by to nebyl a s § 291 by se vystačilo. Zásadnější význam může mít následující věta, podle které stavební úřad zahájí kontrolu vždy na podnět dotčeného orgánu. Má jít zřejmě o speciální ustanovení k § 5 odst. 1 kontrolního řádu, kde je stanoveno, že kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední. Otázkou je, zda má být stavební úřad skutečně povinen zahájit kontrolu na základě každého podnětu dotčeného orgánu, resp. co by takový podnět měl obsahovat, aby na jeho základě bylo skutečně možné kontrolu zahájit a jak moc konkrétní by měl takový podnět být, zejména z hlediska identifikace předmětu možné kontroly a určení kontrolované osoby, které bude třeba zahájení kontroly oznámit, a z hlediska identifikace povinností, které mají být ze strany této osoby porušovány. Pokud podnět nebude dostatečně konkrétní k tomu, aby na jeho základě mohl stavební úřad zahájit kontrolu vůči konkrétní osobě, bude třeba využít obecných ustanovení o součinnosti správních orgánů (§ 8 odst. 2 správního řádu a § 25 odst. 1 a 2 kontrolního řádu) a pokusit se podnět konkretizovat. Pokud by nicméně i po takovýchto krocích zůstal podnět ve zcela nekonkrétní podobě, povinnost zahájit na jeho základě kontrolu by to přinejmenším zpochybňovalo.

Podle poslední věty v § 292 odst. 1 stavebního zákona platí, že obsahuje-li povolení záměru podmínky k ochraně veřejných zájmů (viz § 197 odst. 1 písm. c) stavebního zákona) stanovené na základě vyjádření nebo závazného stanoviska dotčeného orgánu,<sup>16)</sup> je dotčený orgán (věcně) příslušný ke kontrole jejich dodržování, přičemž stavební úřad mu poskytne součinnost potřebnou

<sup>15)</sup> Pouze v § 227 odst. 4 stavebního zákona je uvedeno, že při kontrolní prohlídce se nepostupuje podle kontrolního řádu, podobná výjimka není uvedena v ustanovení o závěrečné kontrolní prohlídce v § 234 stavebního zákona, kde by to zřejmě mělo platit také.

<sup>16)</sup> Viz obecně § 175 a násl. stavebního zákona, resp. ustanovení o pravomoci dotčených orgánů k jejich vydávání obsažená v dalších zákonech.

ke kontrole těchto podmínek. Jde o specifické kompetenční ustanovení, kde působnost kontrolního orgánu není stanovena přímo zákonem, ale odvozuje se od toho, jaké podmínky se na základě zejména závazného stanoviska dotčeného orgánu staly součástí rozhodnutí o povolení záměru, přičemž takových dotčených orgánů bude u řady zejména složitějších záměrů současně příslušných více (nejde ale o novinku, takové pravidlo obsahoval v § 4 odst. 6 už zákon č. 183/2006 Sb.).

Podle § 292 odst. 2 stavebního zákona platí, že je-li na základě kontroly zahájeno správní řízení, doručuje se stejnopis protokolu účastníkům řízení a dotčeným orgánům spolu s oznámením o zahájení řízení nebo s rozhodnutím, které je prvním úkonem stavebního úřadu v řízení. Dané pravidlo vychází z toho, že ve správním řízení v řadě případů, ať už jde o řízení sankční povahy nebo řízení o opatřeních k nápravě, se využívá podkladů, které byly získány v průběhu kontroly. Se vzájemnou vazbou kontroly a správního řízení koneckonců počítají jak některá ustanovení správního řádu (např. § 14 odst. 6, § 51 odst. 4 nebo § 150 odst. 2), tak kontrolního řádu (§ 14 odst. 3 nebo § 25 odst. 4) nebo zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (§ 81). Je ale otázka, zda bude možné pravidlo obsažené v § 292 odst. 2 stavebního zákona vždy dodržet. Jde o to, jak rozumět slovům „je-li na základě kontroly zahájeno správní řízení“, konkrétně tedy co znamená ono „na základě kontroly“, tedy zda má jít o už provedenou a ukončenou kontrolu (§ 18 kontrolního řádu) nebo zda může jít i o kontrolu ještě probíhající, kdy ještě nebude k dispozici kontrolní protokol.

To souvisí s tím, co je vlastně podkladem rozhodnutí ve správním řízení navazujícím na kontrolu, zda je to protokol o kontrole jako listinný důkaz, z čehož zřejmě vychází § 51 odst. 4 správního řádu, nebo zda jsou to skutečnosti zjištěné při kontrole jako skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti (a tedy jiná kategorie podkladu rozhodnutí než důkaz listinou), z čehož naopak vychází § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V praxi mohou nastat situace, kdy v průběhu kontroly kontrolní orgán, který kontrolu provádí, zjistí tak zásadní skutečnosti, že se zahájením správního řízení<sup>17)</sup> nebude možné čekat na dokončení kontroly. Může jít např. o to, že další pokračování činnosti, která je předmětem kontroly, by mohlo znamenat zásadní negativní a nevratné důsledky, třeba poškození životního prostředí, a bude proto třeba správní řízení v návaznosti na provedená zjištění zahájit okamžitě, aby bylo možné předběžným opatřením podle § 61 správního řádu pokračování ve výkonu dané činnosti zakázat. V takovém případě nebude možné požadavek vyplývající z § 292 odst. 2 stavebního zákona dodržet a doručit stejnopis protokolu o kontrole současně s procesním úkonem, kterým se zahajuje správní řízení.

V případě stavební kontroly stojí za pozornost i § 293 stavebního zákona upravující pravomoc kontrolního orgánu, konkrétně tedy osob provádějících kontrolu (kontrolujících) vstupovat na pozemek a do stavby. Obecnou úpravu pravomoci kontrolních orgánů vstupovat do prostor, které jsou předmětem

---

<sup>17)</sup> Šlo by o správní řízení o uložení nápravných opatření.

kontroly, resp. v nichž se vykonává činnost, která má být předmětem kontroly, obsahuje § 7 kontrolního řádu, ustanovení § 293 stavebního zákona představuje speciální úpravu.

Podle § 293 odst. 1 stavebního zákona může kontrolující při výkonu kontroly vstupovat v nezbytné míře na pozemek, na stavbu a do stavby pouze s vědomím jejich vlastníků, přičemž uvědomění vlastníka nevyžaduje písemnou formu. Jde o přísnější úpravu než v kontrolním řádu, který uvědomění vlastníka nevyžaduje. Podle § 9 písm. e) kontrolního řádu je povinností kontrolujícího umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly. Kontrolním úkonem při výkonu kontroly na místě je i vstup do kontrolovaných prostor podle § 7 kontrolního řádu, nicméně to, zda kontrolující kontrolovanou osobu o takovém úkonu předem informuje, aby jí umožnil se tohoto úkonu účastnit, bude záležet na tom, zda by to v konečném důsledku nebránilo splnění účelu nebo provedení kontroly. Není asi třeba rozvádět, že v mnoha případech by taková předchozí informace mohla vést k tomu, že předmět kontroly bude vypadat jinak, než kdyby k takové předchozí informaci nedošlo.

I když to stavební zákon výslovně nestanoví, mělo by plynout ze smyslu dané úpravy, že uvědomit vlastníka o plánovaném vstupu na pozemek, na stavbu nebo do stavby by měl kontrolní orgán předem, jinak by tam nemohl vstoupit „s vědomím vlastníka“. Stavební zákon sice stanoví, že uvědomění vlastníka nevyžaduje písemnou formu, což vypadá na první pohled velmi flexibilně, je však otázka, jak by se např. při ústním sdělení řešila případná námitka vlastníka, že o vstupu předem uvědomen nebyl a kontrolní orgán by nebyl s to doložit, že tomu tak bylo.

Výjimku z obecného pravidla obsaženého v § 293 odst. 1 stavebního zákona představuje následující odstavec tohoto ustanovení, podle kterého kontrolující může vstoupit na pozemek nebo do stavby i bez vědomí jejich vlastníka, pokud má důvodné podezření buď na bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob nebo zvířat, nebo na porušení povinností vyplývajících ze zákona za podmínky, že se mu nepodařilo vlastníka pozemku nebo stavby (o vstupu předem) uvědomit. Zatímco první důvod je asi pochopitelným výsledkem poměřování dvou proti sobě stojících právem chráněných zájmů (zájem na ochraně života a zdraví osob nebo zvířat na straně jedné proti zájmu na ochraně vlastnického práva na straně druhé), druhý důvod může vyvolávat určité otazníky, neboť důvodné podezření na porušení povinností (otázka je, zda použitý plurál skutečně znamená, že musí jít o více než jednu povinnost) vyplývajících ze zákona (neříká se, že musí jít jen o stavební zákon) je poměrně vágní kritérium, tím spíše, že se dané ustanovení zřejmě vztahuje i dotčené orgány v rámci jejich kontrolní působnosti vyplývající z § 292 odst. 1 věty třetí stavebního zákona. Uplatnění tohoto důvodu je sice vázáno na to, že se kontrolujícímu nepodařilo vlastníka pozemku nebo stavby uvědomit, ovšem podle předchozího odstavce uvědomění vlastníka nevyžaduje ani písemnou formu.

Podobně jako v § 7 kontrolního řádu jsou i v § 293 stavebního zákona specificky upraveny podmínky pro vstup do obydlí, což je dáno ústavním rozměrem této věci (čl. 12 Listiny základních práv a svobod). Podle stavebního zákona může kontrolující vstoupit do obydlí bez souhlasu vlastníka nebo uživatele, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Vlastníkem nebo uživatelem se asi myslí vlastník nebo uživatel prostor, ve kterých se obydlí nachází, i když o kousek dál ve stavebním zákoně se už mluví o vlastníkovi nebo uživateli obydlí. Je ale otázka, zda lze v případě obydlí mluvit o vlastnictví. Listina základních práv a svobod je v tomto směru obecnější a mluví ve svém čl. 12 odst. 1 o souhlasu toho, kdo v obydlí bydlí.

Je-li obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může kontrolující za účelem kontroly podle stavebního zákona vstoupit do obydlí vždy. Kontrolní řád je v tomto případě opatrnější a stanoví, že do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užíváno k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užíváno k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Stavební zákon oproti tomu zmiňuje pouze případ, kdy je obydlí užíváno (také) pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, což zřejmě znamená, že to musí mít kontrolující předem postavené najisto, zatímco kontrolní řád počítá i s případy, kdy to být jisté nemusí a jde o to kontrolou zjistit, jak se věci ve skutečnosti mají.

Vlastník a uživatel obydlí jsou podle stavebního zákona v uvedených případech povinni kontrolujícímu vstup do obydlí umožnit.

Stavební zákon v § 293 odst. 4 dále stanoví, že vlastník je povinen umožnit vykonání nezbytných zkoušek a měření s použitím nezbytných technických zařízení či prostředků. To by zřejmě vyplývalo i z obecné úpravy v kontrolním řádu, podle jehož § 8 písm. b) může kontrolující odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky a podle § 10 odst. 2 je kontrolovaná osoba (pod hrozbou sankce za přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu) povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.

V § 293 odst. 4 poslední větě stavebního zákona je dále stanoveno, že pokud je to třeba, přizve kontrolující i další osoby a postup podle odstavce 3 se použije přiměřeně. Podle odstavce 3 musí kontrolující o vstupu provedeném podle odstavce 2 bez předchozího uvědomění vlastníka a jeho důvodech vlastníka bez zbytečného odkladu písemně informovat – otázkou je, jak se má toto pravidlo přiměřeně použít v případě, kdy kontrolující přizve ke kontrole i další osoby, patrně se to myslí tak, že o přizvání dalších osob a o jeho důvodech musí kontrolující vlastníka bez zbytečného odkladu písemně informovat. V případě přizvaných osob zmiňovaných v § 293 odst. 4 poslední větě stavebního zákona je třeba postupovat subsidiárně i podle § 6 kontrolního řádu upravujícího obecně postavení tzv. přizvaných osob v rámci kontroly.

Dalším specifickým pravidlem oproti obecné úpravě v kontrolním řádu je pravidlo obsažené v § 293 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého hrozí-li nebezpečí z prodlení a jde-li o některý z důvodů podle odstavce 2 nebo 4, může si stavební úřad zjednat přístup na pozemek nebo do stavby (nikoliv tedy do obydlí), přičemž Policie České republiky poskytne stavebnímu úřadu na jeho žádost ochranu a součinnost podle zákona o Policii České republiky.<sup>18)</sup>

Zjednání si přístupu na pozemek nebo do stavby znamená pravomoc kontrolního orgánu, resp. kontrolujícího překonat i s případným použitím síly překážku, která takovému vstupu brání. Obecná úprava v § 7 kontrolního řádu to z pochopitelných důvodů neumožňuje, neboť by to pak platilo obecně pro všechny kontroly, což by zcela jistě nebylo odůvodněné a přiměřené, ale některé zákony už podobnou pravomoc znají (např. § 119 zákona o hazardních hrách, § 4 odst. 5 zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci nebo § 53 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona).

Důvody, při jejich splnění je možné si zjednat přístup na pozemek nebo do stavby nejsou formulovány úplně jednoznačně. Velké pochybnosti patrně nebude vzbuzovat podmínka hrozby nebezpečí z prodlení, což je v předpisech správního práva vcelku obvyklé kritérium. Vedle toho ale musí jít o některý z důvodů podle odstavce 2 nebo 4. Důvody podle odstavce 2 (jde o důvody pro vstup na pozemek nebo do stavby i bez vědomí jejich vlastníka) jsou důvodné podezření buď na bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob nebo zvířat, nebo na porušení povinností vyplývajících ze zákona za podmínky, že se kontrolujícímu nepodařilo vlastníka pozemku nebo stavby uvědomit. Existence důvodného podezření na bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob nebo zvířat zřejmě pravomoc zjednat si přístup na pozemek nebo do stavby odůvodňuje. Složitější je to v případě důvodného podezření na porušení povinností vyplývajících ze zákona (nejen stavebního) za podmínky, že se kontrolujícímu nepodařilo vlastníka pozemku nebo stavby uvědomit. Je otázka, zda je skutečně důvodné a přiměřené, aby měl za takto obecně formulovaných podmínek kontrolní orgán podle stavebního zákona pravomoc zjednat si přístup na pozemek nebo do stavby.

Pochybnosti vzbuzuje i odkaz na důvody podle odstavce 4, který upravuje vstup do obydlí. Podle § 293 odst. 5 stavebního zákona si ale stavební úřad může při splnění stanovených zjednat přístup na pozemek nebo do stavby, o obydlí se v tomto ustanovení nemluví a stavební zákon v předchozích odstavcích rozlišuje vstup na pozemek nebo do stavby a vstup do obydlí a stanoví pro ně různé podmínky. Ustanovení § 293 odst. 5 stavebního zákona ale zřejmě nelze číst tak, že implicitně a nepřímo přes odkaz na odst. 4 umožňuje zjednat si při splnění stanovených podmínek přístup i do obydlí. Ustanovení upravující pravomoci orgánů veřejné moci by se v pochybnostech neměly vykládat rozšiřujícím způsobem.

---

<sup>18)</sup> Otázka je, na jaké ustanovení zákona o Policii ČR se tu míří, jeho § 21 v tomto případě použít nejde a příliš asi nepomůže ani „krotký“ § 135 správního řádu, který se s odkazem na § 28 kontrolního řádu subsidiárně použitelný i na provádění kontrol.

V § 293 odst. 6 stavebního zákona je stanoveno, že pokud vlastník pozemku nebo stavby brání vstupu kontrolujícímu nebo jím přizvané osobě, může mu stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem stavebního úřadu v řízení, umožnění vstupu nařídít, přičemž odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek. Je otázka, proč má stavební úřad rozhodnutím nařizovat splnění povinnosti, která vyplývá ze zákona a jak by se v takovém případě mělo dále postupovat. Rozhodnutí o uložení takové povinnosti bude rozhodnutím na nepeněžitě plnění a měla by tak zřejmě při nesplnění takové povinnosti následovat exekuce na nepeněžitě plnění podle § 107 a dalších správního řádu, kde bude připadat v úvahu zřejmě jen exekuce ve formě ukládání donucovacích pokut.

Bránění ve vstupu bude současně představovat „kontrolní“ přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu spočívající v porušení povinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tzn. vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. Toto ustanovení sice mluví jen o kontrolních oprávněních stanovených „tímto“ zákonem, tedy kontrolním řádem. Podle § 8 písm. f) kontrolního řádu je nicméně kontrolující oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly, tzn. součinnost ve formě, která není podřaditelná pod některé z předchozích písmen v tomto ustanovení. Pod to lze zřejmě podřadit i specifická kontrolní oprávnění stanovená jinými zákony než jen samotným kontrolním řádem.

Vedle kontroly dodržování povinností osob podle stavebního zákona (§ 291 ve spojení zejména s § 160 a násl. stavebního zákona) je v rámci kontroly ve věcech stavebního řádu upravena i kontrola působnosti stavebních úřadů. Z pohledu kontrolního řádu jde o kontrolu výkonu státní správy podle § 1 odst. 2 kontrolního řádu, na což se kontrolní řád také použije. Subsidiárně k němu se na základě § 28 kontrolního řádu použije i správní řád, který se jinak sám o sobě na takové čistě interní vztahy v rámci státní správy nevztahuje. Nechme přitom stranou, do jaké míry je vhodné a odůvodněné, že se na vnitřní kontrolu v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány vykonávajícími státní správu vztahují v zásadě stejná obecná pravidla jako na kontrolu osob, které na rozdíl od vykonavatelů státní správy disponují subjektivními právy podléhajícími soudní ochraně.

Oproti § 291 je v § 298 odst. 1 stavebního zákona zřejmě vyčerpávajícím způsobem stanoveno, jaký stavební úřad vykonává kontrolu působnosti kterého stavebního úřadu. Mimo režim kontroly působnosti zůstávají jen tzv. jiné stavební úřady podle § 35 stavebního zákona (ale koneckonců i další ústřední správní úřady příslušné ke kontrole podle § 298 odst. 1 stavebního zákona). Ve druhém odstavci § 298 stavebního zákona je stanoveno dodržování jakých pravidel uplatňovaných při výkonu působnosti stavebních úřadů se kontroluje. Jde o kontrolu dodržování stavebního zákona, právních předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí a opatření obecné povahy vydaných na jeho

základě a vzhledem k tomu, že výkon působnosti stavebních úřadů je výkonem státní správy, tak také také dodržování usnesení vlády a směrnic ústředních správních úřadů. Orgány obcí a krajů se mají při výkonu přenesené působnosti řídit rovněž opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti, které stavební zákon nezmiňuje.

Specifickým ustanovením ve vztahu k obecné úpravě v kontrolním řádu je § 299 stavebního zákona, podle kterého může příslušný kontrolní orgán při výkonu kontroly ukládat opatření k odstranění nebo prevenci zjištěných nedostatků v přiměřené lhůtě a vedle toho může do doby zjednání nápravy pozastavit nebo omezit výkon činnosti, při níž dochází k porušování právní povinnosti. V § 19 kontrolního řádu je uvedeno, že při kontrole výkonu státní správy je kontrolující dále (nad rámec pravomocí podle § 7 a 8 kontrolního řádu) oprávněn ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou a dále že opatření k jejich odstranění nebo prevenci se uvede v protokolu o kontrole (to souvisí s tím, že v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány státní správy nelze ukládat povinnosti ve formě správních aktů ve správním řízení, protože státní správa není subjektivní právo).

Stejně jako v případě kontroly ve věcech územního plánování není ani v tomto případě více rozvedeno, co má nebo může být činností, při níž dochází k porušování právní povinnosti a kterou může v důsledku toho kontrolní orgán do doby zjednání nápravy pozastavit nebo omezit. Vzhledem k tomu, že jde o kontrolu působnosti stavebních úřadů, je takovou činností v obecné rovině působnost daného stavebního úřadu. Je ovšem otázka, zda má být např. možné pozastavit vydávání rozhodnutí o povolení záměrů podle § 195, resp. 197 stavebního zákona nebo jakýchkoliv jiných rozhodnutí spadajících do působnosti stavebního úřadu a jaké by to pak mělo důsledky např. pro běh lhůt pro vydávání rozhodnutí (a následně případně pro odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem). A podobně jako v případě pozastavení výkonu činnosti ve věcech územního plánování je i v tomto případě otázkou, jak lze zjednat nápravu nedostatků v případě činnosti, jejíž výkon je pozastaven, aniž by byla pozastavená činnost navzdory pozastavení stejně vykonávána, tentokrát už bez nedostatků.

Posledním ustanovením, kterému je v případě úpravy kontrolní činnosti podle stavebního zákona třeba věnovat pozornost, je § 300 stavebního zákona týkající se kontroly zákonnosti prováděcího právního předpisu vydaného územním samosprávným celkem. Dané ustanovení nestanoví, o jaký prováděcí předpis či prováděcí předpisy má jít, z § 333 odst. 3 ve spojení s § 152 stavebního zákona ale vyplývá, že jde o nařízení obce, které mohou vydat pouze hlavní město Praha, statutární město Brno a statutární město Ostrava a týká se specifické úpravy technických požadavků na výstavbu.

Podle § 152 odst. 2 stavebního zákona mohou tato města s výjimkou požadavků na výstavbu staveb dálnic, silnic, drah a civilních leteckých staveb stanovit prováděcím právním předpisem podrobné požadavky na vymezení pozemků,

požadavky na umístění staveb a technické požadavky na stavby s výjimkou požadavků na stavby technické infrastruktury odchylně od prováděcího právního předpisu podle odstavce 1.<sup>19)</sup> Podle tohoto ustanovení prováděcí právní předpis stanoví podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístění staveb a technické požadavky na stavby, aktuálně jde o vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj č. 146/2024 Sb., požadavcích na výstavbu. Podle § 333 odst. 2 stavebního zákona má ještě Ministerstvo dopravy pravomoc vydat vyhlášku k provedení § 152 odst. 1 stavebního zákona, kterou stanoví technické požadavky na stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, stavby drah a civilní letecké stavby.

Samostatnou otázkou může být možný obsah nařízení obce, které může být podle § 152 odst. 2 stavebního zákona vydáno. Pokud se v tomto ustanovení stanoví, že toto nařízení může stanovit podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístění staveb a technické požadavky na stavby odchylně od prováděcího právního předpisu podle odstavce 1, mělo by to znamenat, že nařízení obce má obsahovat „pozitivní“ úpravu a nelze v něm stanovit, že se nějaká ustanovení celostátní vyhlášky nepoužijí. V takovém případě by nebyla splněna podmínka, podle které nařízení obce stanoví podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístění staveb a technické požadavky na stavby odchylně od prováděcího právního předpisu podle odstavce 1.

To možná trochu zpochybňuje následující odstavec v § 152 stavebního zákona, kde je uvedeno, že prováděcí právní předpis podle odstavce 1 nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li prováděcí právní předpis podle odstavce 2 jinak. „Stanovit jinak“ by v kontextu s odst. 2 mělo znamenat přijmout vlastní specifickou úpravu, nikoliv vylučovat bez náhrady aplikaci úpravy celostátní, což by v krajním případě mohlo znamenat až téměř úplnou negaci celostátní vyhlášky nařízením obce, což účelem dané úpravy jistě není a jen těžko by se hledala míra, do které by to možné být mělo, tzn. kolik ustanovení celostátní vyhlášky je ještě možné bez náhrady vyloučit, aby to ještě bylo přípustné.

V § 300 stavebního zákona je stanoveno, že při kontrole vydávání a obsahu prováděcího právního předpisu vydaného územním samosprávným celkem se ustanovení hlavy šesté části první zákona o obcích použijí obdobně s tím, že namísto krajského úřadu provede kontrolu Ministerstvo pro místní rozvoj. Odkazem na obdobné použití ustanovení hlavy šesté části první zákona o obcích se míří na § 125 obecního zřízení upravující dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí, kde je stanoven postup pro případ, že dozorující orgán považuje nařízení obce (zcela nebo zčásti) za nezákonné. Nejprve má vyzvat obec ke zjednání nápravy a pokud v příslušné lhůtě náprava zjednána nebude, rozhodnout o pozastavení účinnosti tohoto nařízení. Rozhodnutí

---

<sup>19)</sup> Od 1. srpna 2025 bude toto ustanovení znít tak, že územní samosprávné celky, které jsou k tomu tímto zákonem zmocněny, mohou s výjimkou požadavků na výstavbu staveb dálnic, silnic, drah, civilních leteckých staveb a staveb technické infrastruktury stanovit prováděcím právním předpisem podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístění staveb a technické požadavky na stavby odchylně od prováděcího právního předpisu podle odstavce 1.

o pozastavení účinnosti nařízení obce nemá na rozdíl od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky formu rozhodnutí ve správním řízení, neboť vydávání nařízení patří do přenesené působnosti obcí a v jejím případě nejde o subjektivní právo jako v případě působnosti samostatné. Vychází z toho koneckonců i § 128 odst. 6 obecního zřízení, podle kterého se na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.

Pokud ani po pozastavení účinnosti daného nařízení nedojde ke zjednáání nápravy, tzn. k jeho uvedení do souladu se zákonem, případně úplnému zrušení, má ředitel krajského úřadu podat Ústavnímu soudu návrh na (úplné nebo částečné) zrušení nařízení obce.

V § 300 stavebního zákona je ale stanoveno, že namísto krajského úřadu provede kontrolu Ministerstvo pro místní rozvoj. Pomineme-li to, že v případě § 125 obecního zřízení, na který se tu míří, nejde o kontrolu, ale o nápravná opatření směřující už ke konkrétnímu nařízení obce, které dozorující orgán považuje za zcela nebo zčásti nezákonné, vzniká otázka, co se ve skutečnosti má rozumět tím, že „namísto krajského úřadu provede kontrolu Ministerstvo pro místní rozvoj“. Patrně se tím míří na úkony podle § 125 obecního zřízení, tzn. nejprve výzvu ke zjednáání nápravy a poté případně rozhodnutí o pozastavení účinnosti daného nařízení, to by snad ještě mohla být ona kontrola.

Větší potíž však nastává v případě podání návrhu Ústavnímu soudu, což už asi lze za kontrolu označit jen obtížně. Podle § 64 odst. 2 písm. h) a i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu může návrh Ústavnímu soudu podat podle písm. h) věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu, a podle písm. i) ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích.

V případě hlavního města Prahy problém nevzniká, protože v jeho případě vykonává kontrolu nad výkonem přenesené působnosti podle stavebního zákona, včetně daného nařízení podle § 152 odst. 2 stavebního zákona, Ministerstvo pro místní rozvoj, které by také podávalo návrh Ústavnímu soudu. Problém ale vzniká v případě Brna a Ostravy, neboť § 300 stavebního zákona sice oproti obecnímu zřízení počítá s kontrolní působností Ministerstva pro místní rozvoj místo krajského úřadu, ale zákonná úprava už nepočítá s tím, že by toto ministerstvo podávalo návrh Ústavnímu soudu na případné (úplné nebo částečné) zrušení daného nařízení. Takový návrh by tak zřejmě musel podávat ředitel příslušného krajského úřadu jako aktivně legitimovaný subjekt podle zákona o Ústavním soudu, ačkoliv pozastavovat účinnost nařízení bude Ministerstvo pro místní rozvoj. Zákonnou úpravu ale zřejmě nelze vyložit tak, že by z ní jaksi implicitně vyplývalo, že Ministerstvo pro místní rozvoj má (v zákoně výslovně neuvedenou) aktivní legitimaci k podání návrhu Ústavnímu soudu.

## Závěr

Právní úprava kontroly v novém stavebním zákoně je nepochybně mnohem lepší a propracovanější než v tom předchozím, zcela bez chyb ale také není. Některé lze překlenout výkladem vycházejícím ze smyslu a účelu daných ustanovení, neboť tak jako v mnoha jiných případech nelze vystačit jen se samotným zněním příslušných ustanovení, některé deficity právní úpravy však zřejmě nepůjde odstranit jinak než její změnou.

V případě kontroly v územním plánování je možné uvažovat o tom, zda je nezbytně nutné vyčleňovat z kontroly působnosti vykonávané orgány obcí činnost tzv. zástupců pořizovatele jako fyzických osob a zda by jejich činnost nebylo možné kontrolovat v rámci kontroly působnosti obecních úřadů. Stávající model jistě může také fungovat, je však přinejmenším neobvyklé samostatně kontrolovat činnost fyzických osob podílejících se v rámci správních orgánů na výkonu jejich působnosti.

U kontroly působnosti orgánů obcí a krajů v územním plánování by bylo vhodné uvažovat o tom, zda by se příslušná ustanovení obecního zřízení, krajského zřízení a zákona o hlavním městě Praze neměla použít obdobně prakticky v celém jejich rozsahu, a to jak pokud jde o samotnou kontrolu samostatné i přenesené působnosti, tak pokud jde o provádění nápravných opatření vůči konkrétním aktům označovaných ve zmíněných zákonech ne zcela vhodně jako „Dozor“, neboť fragmentární úprava v § 290 stavebního zákona týkající se jen (části) samostatné působnosti může vyvolávat řadu otázek, na které se někdy jen těžko hledají odpovědi.

V případě kontroly ve věcech stavebního řádu by stálo za to zvážit parametry právní úpravy vstupu kontrolních orgánů na pozemek a do stavby, a to pokud jde o podmínky, za kterých si může kontrolní orgán zjednat na pozemek nebo do stavby přístup.

A konečně by bylo vhodné doplnit úpravu kontroly zákonnosti nařízení obcí stanovících pro vybraná města specifické požadavky na výstavbu o aktivní legitimaci Ministerstva pro místní rozvoj k podávání návrhů na přezkum těchto nařízení Ústavnímu soudu.

## Shrnutí:

Článek je věnován právní úpravě kontroly v novém stavebním zákoně. Právní úprava je rozdělena na kontrolu ve věcech územního plánování a kontrolu ve věcech stavebního řádu. Kontrolu ve věcech územního plánování vykonává Ministerstvo pro místní rozvoj ve vztahu ke krajům a krajské úřady vůči obcím. Právní úprava kontroly ve věcech územního plánování částečně využívá právní úpravy kontroly samostatné a přenesené působnosti v obecním a krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze. Kontrolu ve věcech stavebního řádu vykonávají jednotlivé stavební úřady, a to jak ve vztahu k osobám, kterým stavební zákon ukládá povinnosti, tak ve vztahu k jiným stavebním úřadům

a jejich působnosti. Samostatně je upravena kontrola zákonnosti nařízení, kterým mohou vybraná města upravovat odchýlně od celostátní úpravy požadavky na výstavbu.

**Klíčová slova:** kontrola, územní plánování, stavební řád, samostatná působnost, přenesená působnost, Ministerstvo pro místní rozvoj, krajský úřad, obecní úřad, pořizovatel, zástupce pořizovatele, územně plánovací dokumentace, nápravná opatření, stavební úřad, vstup na pozemek, vstup do stavby, vstup do obydlí.

#### **On the adjustment of inspection in the new Building Act – summary:**

The article is devoted to the legal regulation of control in the new Building Act. The legal regulation is divided into control in matters of spatial planning and control in matters of building regulations. Control in matters of spatial planning is carried out by the Ministry for Regional Development in relation to regions and by regional authorities in relation to municipalities. The legal regulation of control in matters of spatial planning partly uses the legal regulation of control of independent and delegated powers in the municipal and regional system and in the Act on the Capital City of Prague. Control in matters of building regulations is carried out by individual building authorities, both in relation to persons on whom the Building Act imposes obligations, and in relation to other building authorities and their powers. The control of the legality of regulations by which selected cities may regulate construction requirements in deviation from the national regulation is regulated separately.

**Keywords:** inspection, spatial planning, building regulations, independent competence, delegated competence, Ministry for Regional Development, regional authority, municipal authority, purchaser, purchaser's representative, spatial planning documentation, corrective measures, building authority, entry to land, entry to construction, entry to dwelling.