

## **Závěrečné stanovisko**

### **ve věci nepovolené změny způsobu vytápění bytových domů Sídliště Šluknov**

---

#### **A - Závěry šetření**

Dne 28. 11. 2013 se na veřejného ochránce práv obrátila společnost X., s. r. o., zastoupená Bc. J. B. (dále jen „stěžovatelka“). Jmenovaná vznesla výhrady vůči Krajskému úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), a Městskému úřadu Rumburk, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad Rumburk“), v souvislosti s jejich postupem při řešení nepovolené změny ve vytápění bytových domů Sídliště Šluknov. Tohoto nezákonného jednání se měly dopustit společnosti X., s. r. o., a Y., s. r. o., odpojením od kotelny ve vlastnictví stěžovatelky a umístěním kotlů ATMOS na tuhá paliva v bytových domech.

Stěžejní námitka stěžovatelky se týkala obecně nečinnosti rozhodujících správních orgánů, konkrétně potom průtahů v řízeních o dodatečném povolení stavby a v řízeních o správních deliktech, které byly nepovolenou změnou způsobu vytápění spáchány. Ani jeden ze stavebních úřadů nezakázal užívání nepovoleného zdroje vytápění. Nečinnost krajského úřadu měla spočívat v tom, že jako nadřízený správní orgán neučinil ve věci dostatečná opatření k nápravě, a nadto nerozhodl o návrhu, kterým se stěžovatelka domáhala nařízení předběžného opatření.

Své šetření jsem zaměřil na posouzení činnosti správních orgánů včetně Městského úřadu Šluknov, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad Šluknov“). Dne 12. května 2014 jsem pod výše uvedenou spisovou značkou vydal zprávu o šetření, v níž jsem shrnul skutkový stav a provedl právní zhodnocení věci. V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv<sup>1</sup> jsem zprávu o šetření zaslal řediteli Krajského úřadu Ústeckého kraje, starostovi města Rumburku a starostce města Šluknova, aby se k jejímu obsahu v zákonné 30denní lhůtě vyjádřili. Zprávu o šetření jsem zaslal také stěžovatelce.

Jelikož obsah mé zprávy je šetřeným správním orgánům a stěžovatelce znám, považuji za nadbytečné jej na tomto místě tlumočit. Snad jen ve stručnosti bych připomenul, že z hlediska zákonnosti a principů dobré správy jsem v postupu šetřených správních orgánů shledal následující vady:

---

<sup>1</sup> zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Všechny zde uvedené právní předpisy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách Portálu veřejné správy na adrese [portal.gov.cz](http://portal.gov.cz).

- stavební úřad Šluknov nedokázal v době po zjištění výstavby a užívání nepovoleného zdroje vytápění vydat zákonné rozhodnutí, kterým by byla taková činnost zakázána nebo jinak sankcionována,
- nejméně od srpna 2013 do dubna 2014 nebylo na základě postupu krajského úřadu a stavebního úřadu Šluknov možné určit žádnou nepodjatou a zároveň příslušnou úřední osobu k provedení úkonů potřebných pro zákaz užívání nepovoleného zdroje vytápění,
- stavební úřad Rumburk se dopustil průtahů v řízeních o dodatečném povolení stavby a v řízeních o správních deliktech,
- krajský úřad nerozhodl o žádosti ze dne 6. 8. 2013, kterou se stěžovatelka domáhala nařízení předběžného opatření, případně ji ani nepředal příslušnému správnímu orgánu k rozhodnutí.

Kumulací těchto pochybení, s výjimkou nerozhodnuté žádosti ze dne 6. 8. 2013, pak dle mého názoru došlo ke stávajícímu nezákonnému stavu, kdy – v době vydání mé zprávy o šetření – ani po více než roce a půl od zjištění nepovolené výstavby a následného provozu zdroje vytápění bytových domů na Sídlišti Šluknov nedošlo jednak k zakazu jejich užívání (případně k přijetí jiných opatření k nápravě) a jednak k vydání meritorního rozhodnutí ve správních řízeních, která pro takovou situaci předpokládá stavební zákon<sup>2</sup> – rozhodnutí o odstranění, nebo dodatečném povolení stavby a rozhodnutí o správních deliktech.

## **B - Vyjádření úřadů**

Starostka města Šluknova se vyjádřila k mé zprávě o šetření dopisem, který mi byl doručen dne 3. 6. 2014 a který obsahoval rovněž stanovisko vedoucího stavebního úřadu Šluknov.

Starostka města mě vyrozuměla, že – jak jsem konstatoval i ve zprávě o šetření – první týdny a měsíce po zjištění výstavby a užívání nepovolených zdrojů vytápění byl stavební úřad Šluknov v celé věci velmi aktivní a snažil se o řešení nezákonného stavu všemi možnými postupy. Nařídil proto odstranění nepovolených staveb, jeho rozhodnutí však bylo zrušeno krajským úřadem, podle jehož názoru měl stavební úřad přerušit řízení o odstranění stavby a zabývat se nejprve žádostí o její dodatečné povolení. Stejně tak byla zrušena rozhodnutí o správních deliktech způsobených nepovoleným užíváním staveb. Stavebnímu úřadu Šluknov se nepodařilo vést řízení takovým způsobem, aby jeho postup obstál v odvolacím řízení. Na straně druhé je však nutné říci, že tento úřad nejenže vyvíjel veškerou snahu a dodržoval zákonem stanovené lhůty, ale vzhledem ke složitosti věci řízení projednával s krajským úřadem a požádal jej o atrakci. Svou žádost však, na doporučení krajského úřadu, vzal zpět. Vzhledem k tomu, že po vyslovení podjatosti vedoucího stavebního úřadu Šluknov byl k projednání věci pověřen stavební úřad Rumburk, byl Městský úřad Šluknov překvapen vydáním opatření ze dne 11. 2. 2014, kterým krajský úřad přikázal stavebnímu úřadu Šluknov jednak

---

<sup>2</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

provést kontrolní prohlídku v bytových domech za účelem zjištění, zda jsou nepovolené stavby užívány (tato skutečnost byla přitom již mnoho měsíců všeobecně známá), a jednak zjednat v této věci nápravu. Podjatost stavebního úřadu Šluknov v této věci však stále trvala a úřad nechtěl záležitost řešit podjatou osobou.

Činnost majitele sídliště, tj. změna způsobu vytápění bez předchozího stavebního povolení, způsobila mnohé problémy jak Městskému úřadu Šluknov, tak obyvatelům sídliště. Většina občanů Šluknova vnímá změnu způsobu vytápění velmi negativně, z toho důvodu vydala Rada města Šluknova opakované nesouhlasné stanovisko se změnou způsobu vytápění. Starostka města ukončila své vyjádření přáním, aby konečné rozhodnutí v projednávané věci bylo vydáno co nejdříve.

Stanovisko vedoucího stavebního úřadu Šluknov mohu shrnout následovně. Jednak upozornil na chyby, kterých jsem se ve své zprávě dopustil, a sice na str. 6 tím, že jsem nesprávně uvedl datum vydání usnesení krajského úřadu č. j. 634/UPS/2013 jako 18. 4. 2013, když skutečné datum bylo 18. 4. 2014, a na str. 9 tím, že jsem v úvodu prvního odstavce uvedl namísto „stavebního úřadu Rumburk“ nesprávně „stavební úřad Šluknov“. Na str. 8 bylo dále chybně uvedeno, že žádosti o dodatečné povolení stavby byly společností X., s. r. o., podány již dne 9. 10. 2012, ve skutečnosti se však jednalo o žádosti o vydání stavebního povolení, přičemž žádosti o dodatečné povolení stavby byly podány až dne 12. 11. 2012. Tyto neúplné žádosti nebyly přes výzvu stavebního úřadu Šluknov doplněny, a to již v době, kdy byl spis předán Městskému úřadu Rumburk.

Dále nesouhlasil plně ani s mým závěrem, že příčiny zmatečné situace<sup>3</sup> leží na stavebním úřadu Šluknov. Tento úřad od zjištění protiprávního stavu konal dle stavebního zákona a vydával opatření od počátku problému až do doby shledání podjatosti, a tedy i vyloučení ze správních řízení, resp. z celé záležitosti nepovolených domovních kotelen. Vedoucí stavebního úřadu Šluknov adresoval tajemnici městského úřadu podnět, v němž navrhl převzetí věci krajským úřadem, neboť stavební úřad Šluknov považoval záležitost za složitou, pro jejíž vyřízení nemá odborné a právní znalosti, navíc se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků.

Vedoucí stavebního úřadu Šluknov se neztotožnil s mým hodnocením, podle kterého krajský úřad věděl o nepovoleném užívání zdrojů vytápění až na základě žádosti tajemnice Městského úřadu Šluknov ze dne 25. 7. 2013 a na základě žádosti stěžovatelky ze dne 6. 8. 2013. O protizákonném provozování kotlů na tuhá paliva věděl krajský úřad již z předchozích odvolacích řízení, z podnětu stavebního úřadu Šluknov ze dne 25. 6. 2013 a z ústního jednání dne 16. 7. 2013.

Podle vedoucího stavebního úřadu Šluknov není v mé zprávě o šetření navrženo řešení, jak zajistit vytápění a ohřev TUV v bytech, které se trvale užívají. Před vydáním zákazu užívání nepovolených kotlů by dle jeho názoru mělo být vytápění bytových domů zajištěno v souladu s právními předpisy. Jak vyplývá ze závěrů krajského úřadu, návrat k původnímu způsobu vytápění není v rukou stavebního úřadu. Nepovolenými zdroji vytápění se již zabývalo vícero správních

---

<sup>3</sup> Tou byla v mé zprávě o šetření myšlena situace mezi srpnem 2013 a dubnem 2014, kdy nebylo možné určit žádnou nepodjatou a zároveň příslušnou úřední osobu k provedení nezbytných úkonů k zamezení provozu nepovolených kotelen.

orgánů, které se jim zasláným stížnostem dostatečně nevěnovaly, na nařízená místní ohledání (svolaná stavebním úřadem) se ani jednou nedostavily a k obsahu se písemně nevyjadřovaly.

Vyjádření vedoucího stavebního úřadu Šluknov obsahuje i odkaz na závěrečné stanovisko ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. 4976/2010/VOP/DS, v němž RNDr. Jitka Seitlová, bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv, konstatovala, že podle jednoho z možných výkladů stavebního zákona není-li v řízení o odstranění stavby podána bezvadná a úplná žádost o dodatečné povolení stavby, není důvod přerušovat řízení o odstranění stavby a zahajovat řízení o jejím dodatečném povolení. Tímto výkladem se v posuzovaném případě stavební úřad Šluknov řídil a po podání neúplné žádosti o dodatečné povolení stavby rozhodl o jejím odstranění. Krajský úřad se však s tímto postupem neztotožnil. Žádost o dodatečné povolení stavby nebyla ostatně doplněna ani v době, kdy byla vydána moje zpráva o šetření (dne 12. 5. 2014), chybělo v ní zmocnění žadatele od vlastníků jednotek a právo stavby od vlastníka pozemků pod stavbou, tj. města Šluknova.

Vedoucí stavebního úřadu Šluknov uzavřel, že dosavadní dlouhodobé délce vedených řízení napomáhá např. délka rozhodování krajského úřadu, které v případě odvolání stěžovatelky proti usnesením ze dne 14. 3. 2013, č. j. OSÚ/2421/2013/1559/2012/mas a č. j. 2419/2013/1559/2012/mas, trvalo 4 měsíce.

Dopisem doručeným dne 13. 6. 2014 se k mé zprávě o šetření vyjádřil ředitel Krajského úřadu Ústeckého kraje, jenž se neztotožnil s mým závěrem, že se krajský úřad dopustil pochybení, která přispěla ke zmatečnosti věci. Ta podle mých zjištění nastala po vydání usnesení ze dne 15. 8. 2013, č. j. 435/UPS/2013, kterým byla na Městský úřad Rumburk delegována všechna neukončená správní řízení související s nepovoleným záložním zdrojem vytápění v bytových domech Sídlíště Šluknov, toto usnesení se však nevztahovalo na jiná správní řízení a další úkony, jejichž potřeba vyšla najevo, a jež tak zůstaly v příslušnosti stavebního úřadu Šluknov. Z § 131 odst. 6 správního řádu<sup>4</sup> vyplývá, že při změnách příslušnosti správní orgány dbají na to, aby k nim docházelo jen v důvodných případech a aby řízení pokud možno nezatěžovalo účastníky více, než kdyby ke změnám příslušnosti nedošlo. Tímto pravidlem se krajský úřad řídil. Rovněž vycházel ze skutečnosti, že postoupeno bylo celkem 31 neukončených správních řízení, a v důsledku toho došlo ke značnému zatížení stavebního úřadu Rumburk.

Opatření, kterými by zamezil nepovolenému provozu domovních kotelen, tak zůstala v příslušnosti stavebního úřadu Šluknov. Vzhledem k tomu, že při nařízení takového opatření není prostor pro úvahu správního orgánu, nelze bez dalšího dovozovat nezákonnost postupu kvůli podezření na podjatost oprávněné úřední osoby. Jinak řečeno, i kdyby výzvy a rozhodnutí zakazující užívání nepovolených staveb vydával jakýkoli jiný stavební úřad, musel by být jeho postup v důsledku absence zákonného prostoru pro správní uvážení nezbytně shodný s tím, jaký měl a mohl provést stavební úřad Šluknov. Proto krajský úřad neshledal podmínky pro rozšíření delegace o další úkony.

---

<sup>4</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Ředitel krajského úřadu uzavřel, že krajský úřad vydá rozhodnutí o žádosti ze dne 6. 8. 2013, kterou se stěžovatelka domáhala nařízení předběžného opatření.

Vyjádření starosty města a vedoucí stavebního úřadu Rumburk mi bylo doručeno dne 13. 6. 2014. Vzhledem k tomu, že obsažené informace mi neumožňovaly učinit si dostatečnou představu o současném postupu tohoto úřadu, vyžádal jsem si další vyjádření, které mi bylo doručeno dne 29. 9. 2014.

Vedoucí stavebního úřadu Rumburk informovala, že společnost X., s. r. o., byla vyzvána, aby do 120 dnů od doručení výzvy zastavila užívání nepovolených zdrojů vytápění. Stavební úřad oznámil pokračování řízení o správních deliktech a informoval také, že řízení o dodatečném povolení stavby jsou do 30. 6. 2014 přerušena. Doplňujícím vyjádřením mi bylo sděleno, že k 22. 9. 2014 nebyly výzvy ke zjednáání nápravy uposlechnuty, tj. zdroje vytápění jsou stále užívány. Řízení o správních deliktech dosud nejsou ukončena. V řízeních o dodatečném povolení stavby předložila společnost X., s. r. o., podklady potřebné k pokračování řízení, v osmi případech pak vzala původní žádost zpět a podala žádost novou, v devíti případech požádala o povolení změny stavby před dokončením. Stavební úřad Rumburk tak nyní musí zastavit řízení, u nichž byla žádost vzata zpět, a následně oznámit zahájení nového řízení. Dále musí oznámit pokračování řízení, v nichž žádost vzata zpět nebyla, a zahájit řízení o změně stavby před dokončením tam, kde o to bylo požádáno.

Vedoucí stavebního úřadu Rumburk ve shodě se starostou města upozorňuje na neuspokojivou personální obsazenost stavebního úřadu, která je důvodem nečinnosti, do níž se úřad dostává.

### **C - Závěrečné hodnocení**

Protože z níže uvedených důvodů nepovažuji provedená opatření k nápravě zjištěných pochybení za dostatečná, vydávám ve věci své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě. Informace, které mi byly ze strany šetřených úřadů sděleny, hodnotím následujícím způsobem.

Na úvod kvituji informaci ředitele Krajského úřadu Ústeckého kraje, podle jehož tvrzení krajský úřad rozhodne o žádosti stěžovatelky ze dne 6. 8. 2013; je však otázkou, zda by žádost neměla být spíše postoupena stavebnímu úřadu Rumburk, který je v současné době pověřen vedením správních řízení<sup>5</sup>. Takové posouzení už ovšem bude záležitostí odvolacího orgánu, který se bude věcí zabývat, nebude-li stěžovatel s rozhodnutím krajského úřadu spokojen a využije-li možnosti napadnout je odvoláním.

S vedoucím stavebního úřadu Šluknov souhlasím, pokud jde o chybné uvedení data, kdy bylo vydáno usnesení krajského úřadu č. j. 634/UPS/2013 (v mé zprávě uvedeno 18. 4. 2013, správně mělo být 18. 4. 2014), a uvedení nesprávného stavebního úřadu, kterému byly koncem srpna a počátkem září 2013 předány spisy

---

<sup>5</sup> Vycházím z předpokladu, že nařízení předběžného opatření je možné pouze v rámci neukončeného správního řízení, tedy s takovým správním řízením nezbytně souvisí – § 61 odst. 1 správního řádu.

(v mé zprávě uveden na str. 9 stavební úřad Šluknov, ve skutečnosti se jednalo o stavební úřad Rumburk). Za tyto chyby se omlouvám. Domnívám se však, že na základě znalosti skutkového stavu mohlo být a také bylo všem zúčastněným stranám zřejmé, že se jednalo o chyby při písemném vyhotovení dokumentu.

Souhlasím dále i s tvrzením, že žádosti o dodatečné povolení stavby byly podány až dne 12. 11. 2012, nikoliv 9. 10. 2012, jak je uvedeno v mé zprávě o šetření. Tato skutečnost zkracuje délku řízení o dodatečném povolení stavby o jeden měsíc (přesněji 34 dnů) na dobu, která v době vydání mé zprávy (12. 5. 2014) činila přesně jeden a půl roku. Trvám tedy na svém závěru, že délka řízení od podání žádosti o dodatečné povolení stavby do okamžiku pravomocného uzavření věci, k němuž ostatně při vydání mé zprávy ještě nedošlo, již mohla být nepřiměřeně dlouhá. Nepřiměřenou délku řízení však zmiňuji toliko v souvislosti s teoretickou možností stěžovatelky jako účastnice řízení žádat o náhradu škody, která jí byla způsobena v důsledku tzv. nesprávného úředního postupu. Nepřiměřená délka řízení však nezpůsobuje sama o sobě nezákonnost úkonů, k jejichž vydání v řízení o dodatečném povolení stavby správní orgány přistoupily.

Pokud jde o tvrzení, které jsem měl podle vedoucího stavebního úřadu Šluknov ve své zprávě uvést, a sice že krajský úřad věděl o nepovoleném užívání zdrojů vytápění až na základě žádosti tajemnice Městského úřadu Šluknov ze dne 25. 7. 2013 a na základě žádosti stěžovatelky ze dne 6. 8. 2013, domnívám se, že žádné takové tvrzení jsem nevyslovil. Naopak v poznámce pod čarou č. 10 na str. 7 mé zprávy je výslovně uvedeno, že krajský úřad se s užíváním nepovoleného zdroje vytápění setkal již předtím (myšleno před uvedenými žádostmi tajemnice a stěžovatelky), a to v odvolacích řízeních proti rozhodnutím stavebního úřadu Šluknov, což potvrzuje např. rozhodnutí ze dne 18. 4. 2013, č. j. 124/UPS/2013-3.

K tvrzením vedoucího stavebního úřadu Šluknov směřujícím proti činnosti dotčených správních orgánů se nijak vyjádřit nemohu. Proti žádnému ze zmíněných správních orgánů – jednalo se o Hasičský záchranný sbor ČR, krajskou hygienickou stanici, Městský úřad Rumburk v pozici orgánu ochrany ovzduší a Českou inspekci životního prostředí – nebylo mé předchozí šetření zaměřeno a spis vedený Kanceláří veřejného ochránce práv neobsahuje informace o činnosti, či nečinnosti zmíněných úřadů<sup>6</sup>; to s výjimkou protokolu o kontrole ze dne 10. 1. 2014, v němž Česká inspekce životního prostředí na základě místního ohledání neshledala porušení zákona o ochraně ovzduší<sup>7</sup>, a s výjimkou závazných stanovisek dotčených orgánů k projektové dokumentaci dodatečně povolovaného záměru, která jsou či budou přezkoumatelná postupy podle § 149 odst. 4 a 5 správního řádu, jež bych v tuto chvíli nerad nahrazoval či jakkoliv předjímal jejich výsledek.

Souhlasím s tvrzením vedoucího stavebního úřadu Šluknov, podle kterého je nepřiměřená délka správních řízení souvisejících s nepovolenými zdroji vytápění podpořena i dalšími okolnostmi; konkrétně zmiňuje 4měsíční rozhodování krajského úřadu o odvolání stěžovatelky proti usnesením ze dne 14. 3. 2013, č. j. OSÚ/2421/2013/1559/2012/mas a č. j. 2419/2013/1559/2012/mas. To odpovídá

---

<sup>6</sup> Zejména s ohledem na skutečnost, že původní podnět stěžovatelky proti těmto správním orgánům nesměřoval a ani v průběhu šetření jsem neshledal důvod opatřovat informace o jejich činnosti.

<sup>7</sup> zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

závěru z mé zprávy, kde jsem shledal, že příčinou stávajícího stavu věci je kumulace vícero pochybení správních orgánů, počínaje nepřijetím takových rozhodnutí a opatření, která by obstála v přezkumu nadřízeného správního orgánu, přes zmatečnou situaci související s podjatostí a vyloučením rozhodujícího správního orgánu a konče současnými průtahy stavebního úřadu Rumburk.

Pokud jde o odkaz na závěrečné stanovisko, sp. zn. 4976/2010/VOP/DS, ze dne 10. 2. 2011, kterým argumentuje vedoucí stavebního úřadu Šluknov na podporu předchozího postupu v řízení o odstranění stavby, mohu jeho vyjádření podpořit v tom smyslu, že ve stanovisku se skutečně objevuje názor, podle kterého „*není-li žádost (o dodatečné povolení stavby – pozn. autora) sama o sobě úplná či není-li doplněna o zákonem stanovené přílohy, řízení o odstranění stavby se tímto nepřerušuje a řízení o dodatečném povolení stavby se takto neúplnou žádostí vůbec nezahajuje*“. *Upřesňuji, že existence tohoto názoru byla ve stanovisku pouze připuštěna s tím, že existuje i další názor, podle kterého je řízení o dodatečném povolení stavby zahájeno i podáním neúplné žádosti. K prvnímu postupu se v předchozím průběhu řízení o odstranění nepovolených zdrojů vytápění přiklonil stavební úřad Šluknov a poté, co byla předložena pouze neúplná žádost o dodatečné povolení stavby, vydal rozhodnutí nařizující odstranění stavby. Krajský úřad však jeho rozhodnutí zrušil s odlišným názorem, který následoval druhý z uvedených závěrů.*

K tomu dodávám, že ačkoliv ve výše uvedeném závěrečném stanovisku nahlížela praxe veřejného ochránce práv na otázku, zda se podáním neúplné žádosti přerušuje řízení o odstranění a zahajuje řízení o dodatečném povolení stavby, ještě jako na otázku umožňující dvě v zásadě rovnocenné odpovědi, došlo v brzké době k ustálení právního názoru, který spočívá v odmítnutí prvního postupu, opírajícího se pouze o gramatický výklad zákona, jako absurdního. Od vydání zprávy o šetření ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 1565/2011/VOP/DS<sup>8</sup>, se tak veřejný ochránce práv přiklání k závěru, že i podáním neúplné žádosti je zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby.

Ve své zprávě jsem shledal existenci poměrně dlouhého období (od srpna 2013 do dubna 2014), kdy nebylo možné určit žádnou nepodjatou a zároveň příslušnou úřední osobu k provedení úkonů potřebných pro zákaz užívání nepovoleného zdroje vytápění. Příčiny této situace jsem shledal jak na straně stavebního úřadu Šluknov, tak na straně krajského úřadu; s tímto hodnocením ani jeden z úřadů nesouhlasí.

Připouštím, že další spor ohledně názorů na příčiny a řešení kritizované situace již v tomto případě ztratil smysl, neboť problém pominul vydáním usnesení ze dne 18. 4. 2014, č. j. 634/UPS/2013, kterým krajský úřad pověřil stavební úřad Rumburk provedením opatření potřebných k zamezení nepovoleného provozu domovních kotlen. Pokud však podobná situace vyvstane v činnosti šetřených úřadů znovu, ponechám na jejich uvážení, zda budou opakovat svůj předchozí postup, který vedl k výše uvedenému následku, či se společně zaměří na nalezení

---

<sup>8</sup> Zpráva je veřejně dostupná na internetových stránkách [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz), v sekci Stížnosti na úřady, podsekcí Stavební řád a územní plánování, oddílu Odstraňování staveb. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Stavebni\\_rad\\_a\\_uzemni\\_planovani/Odstraneni\\_staveb/1565-2011-VOP-DS.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Stavebni_rad_a_uzemni_planovani/Odstraneni_staveb/1565-2011-VOP-DS.pdf).

řešení, které by vzniku kritizované situace buď předešlo, nebo ji alespoň co nejdříve odstranilo. Z tohoto důvodu odkazuji na závěry uvedené v mé zprávě o šetření, která na stranách 6–8 obsahuje doporučení pro postup správních orgánů v podobných situacích.

Vedoucí stavebního úřadu Šluknov ve svém vyjádření uvádí, že před vydáním zákazu užívání kotlů na tuhá paliva by nejprve mělo být vytápění bytových domů zajištěno v souladu s právními předpisy. Takový názor mohu zčásti podpořit, neboť zajišťuje ochranu uživatelů bytových domů, kteří se na vzniku nezákonné situace spíše, ne-li vůbec, nepodíleli, na druhou stranu stejnou měrou zajišťuje i ochranu vlastníka a stavebníka nepovolených změn staveb. Proto má význam najít i jiné, právní úpravě vyhovující způsoby řešení. Na vysvětlenou dodávám, že skutečně není v možnostech stavebních úřadů zajistit návrat vlastníka bytových domů k původnímu způsobu vytápění; otázka, zda vlastníci bytových domů skutečně začne odebírat teplo od provozovatele původního zdroje vytápění (stěžovatelky), je totiž věcí jejich soukromoprávního jednání, které stavební úřad nemůže jakkoliv vynucovat.

Domnívám se, že dikci stavebního zákona a dalších právních předpisů by nejlépe odpovídalo řešení spočívající v zákazu užívání nepovoleného zdroje vytápění, v případě nerespektování této povinnosti následované exekucí výkonem rozhodnutí prostřednictvím ukládání pořádkových pokut a rovněž zahájením sankčního řízení pro přestupek či správní delikt, za který je považováno nerespektování výzvy či rozhodnutí stavebního úřadu ke zjednání nápravy podle § 134 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Pokud by naopak vlastník stavby výzvy či rozhodnutí stavebního úřadu respektoval a v užívání nepovoleného zdroje vytápění ustal, mohl by se dopustit porušení § 2257 odst. 1 občanského zákoníku<sup>9</sup> ukládajícího pronajímateli povinnost udržovat po dobu nájmu byt a dům ve stavu způsobilém k užívání, a vystavit se tak možným soukromoprávními důsledkům svého jednání; ze strany poškozených nájemců by mohl např. čelit žalobám požadujícím náhradu škody či vynucujícím plnění povinnosti zajistit řádné užívání bytu.

Ke způsobu, jakým zajistit vytápění a ohřev TUV v bytech, které se trvale užívají, mohu uvést, že v daném případě se jedná především o povinnost vlastníka stavby, který k jejímu respektování může být donucen prostředky soukromoprávními, tedy žalobou a následným rozhodnutím soudu vykonatelným v případné exekuci, a prostředky veřejnoprávními, tj. ukládáním pokut za přestupek či správní delikt, jichž se vlastník stavby nepovoleným způsobem vytápění dopouští; v úvahu pro možná řešení situace mohou připadat i některá z opatření ve veřejném zájmu podle § 132 odst. 2 stavebního zákona, shledají-li stavební úřady naplnění podmínek pro jejich uplatnění.

Vzhledem k tomu, že všechny rozhodovací procesy související s nepovolenou změnou způsobu vytápění jsou v současné době přeneseny na stavební úřad Rumburk, je mou povinností podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv posoudit, zda tento úřad provedl po vydání mé zprávy o šetření dostatečná opatření k nápravě; v opačném případě bych musel formulovat návrh svých vlastních opatření k odstranění nezákonné činnosti, či nečinnosti tohoto správního orgánu.

---

<sup>9</sup> zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník



Jde-li o výzvy, jimiž se stavební úřad Rumburk obrátil na stavebníka a současně vlastníka stavby s opatřením ke zjednání nápravy, byl jsem vedoucí stavebního úřadu Rumburk dopisem ze dne 22. 9. 2014 informován, že nepovolené zdroje vytápění jsou nadále užívány. V tu dobu ještě neuplynula 4měsíční lhůta pro zjednání nápravy. Pokud by však ani po jejím vypršení vlastník stavby uložená opatření nerespektoval, bude povinností stavebního úřadu Rumburk postupovat některým ze způsobů uvedených na předchozí straně; o takových následcích byla ostatně společnost X., s. r. o., ve výzvě výslovně informována.

Pokud jde o řízení o správních deliktech provádění změn stavby bez stavebního povolení, užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím a užívání stavby bez kolaudačního souhlasu, ta nebyla ke dni, kdy mi bylo zasláno poslední vyrozumění stavebního úřadu Rumburk (22. 9. 2014), dosud uzavřena, a to v rozporu s opatřením krajského úřadu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 635/UPS/2013, kterým bylo přikázáno v řízeních o správních deliktech do 90 dnů od doručení tohoto opatření vydat rozhodnutí.

Stejně tak nebyla dosud vydána rozhodnutí ani v řízeních o dodatečném povolení stavby, byť se situace v této věci změnila tím, že žadatel vzal některé z původních žádostí zpět a podal žádosti nové. Ačkoliv v důsledku toho původní řízení formálně skončila, resp. skončila po vydání usnesení o zastavení řízení, a byla zahájena řízení nová<sup>10</sup>, nelze na tuto událost nahlížet odtrženě od skutečnosti, že předchozí řízení o dodatečném povolení stavby již značnou dobu trvala a byla zatížena průtahy rozhodujícího správního orgánu. Vzhledem k tomu, že černý stavebník dostal v důsledku vývoje řízení luxusní, téměř dvouletou lhůtu pro přípravu žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. pro odstranění jejích vad a pro doplnění předepsaných podkladů, nepředpokládám, že by byl nyní důvod řízení přerušovat pro další odstranění vad žádosti. To by mělo značně přiblížit okamžik, kdy stavební úřad žádost věcně posoudí a rozhodne.

Dále pokládám za nezbytné uzavřít meritorním rozhodnutím ta řízení o dodatečném povolení stavby, kde původní žádosti nebyly vzaty zpět. Ostatně podle tvrzení stavebního úřadu Rumburk již byly černým stavebníkem předloženy všechny podklady nezbytné pro pokračování řízení o dodatečném povolení stavby. I kdyby však podklady v dostatečném rozsahu předloženy nebyly a žádost by zůstala neúplná, domnívám se, že tato skutečnost by měla jít jednoznačně k tíži černého stavebníka, který je jako osoba porušující zákon povinen sám vynaložit co nejvyšší aktivitu k předložení úplné a bezvadné žádosti o dodatečné povolení; nebyl-li toho schopen ani po téměř dvou letech od zahájení řízení o dodatečném povolení stavby, není dle mého názoru důvod v něm dále pokračovat.

Výše uvedené právní hodnocení mi nebrání posoudit průtahy a nečinnost stavebního úřadu Rumburk i z čistě lidského hlediska, vycházející z vyjádření jeho vedoucí, které svědčí o nedostatečném personálním obsazení tohoto správního orgánu; s těmito informacemi, které nijak nerozporuji, měl být seznámen i nadřízený krajský úřad. Na správní orgány totiž nelze dle mého názoru pohlížet pouze

---

<sup>10</sup> Upozorňuji, že v souladu s § 44 odst. 1 správního řádu je řízení zahájeno a lhůty pro vydání rozhodnutí běží ode dne, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, nikoliv tedy např. od okamžiku, kdy správní orgán zahájení řízení oznámí.

mechanicky jako na vykonavatele státní moci. Naopak, správní orgány je třeba jakožto v podstatě každého zaměstnavatele chápat i jako uskupení fyzických osob, jejichž schopnosti a možnosti budou výkon státní správy nevyhnutelně ovlivňovat a budou zásadním faktorem kvality a kvantity výstupů správních orgánů. Jsou-li tedy průtahy a nečinnost stavebního úřadu Rumburk způsobeny personálním nedostatkem, kdy nízký počet úředních osob nezvládá výkon svěřené agendy nikoliv v důsledku jejich ne odbornosti, nevzdělanosti, nebo dokonce úmyslu poškodit adresáty veřejné správy, nýbrž v důsledku skutečnosti, že povinnost dodržovat zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí a jiných úkonů zkrátka není v jejich lidských silách, mohu v takové situaci vyslovit pochopení nejen pro vedoucí stavebního úřadu Rumburk, která na personální nedostatek svého úřadu dlouhodobě upozorňuje, nýbrž obecně pro celý stavební úřad, který se musí vypořádat se skutečností, že kromě své vlastní působnosti v jemu svěřeném správním obvodu musí nahrazovat i působnost podjatého správního orgánu ve správním obvodu sousedícím. Tím však nechci nijak zpochybnit svůj vlastní výše uvedený závěr, podle kterého byla po vyslovení podjatosti vedoucího stavebního úřadu Šluknov delegace veškeré rozhodovací činnosti související s nepovolenými zdroji vytápění na stavební úřad Rumburk nezbytná a nevyhnutelná.

Zbývá mi tak pouze konstatovat, že byť je z lidského hlediska současná situace stavebního úřadu Rumburk pochopitelná, z pohledu právního řádu České republiky není omluvou pro dlouhodobou nečinnost a průtahy, kterých se správní orgán v jím vedených řízeních dopouští. Této skutečnosti jsem musel přizpůsobit své současné právní hodnocení a návrh opatření, která jsou způsobila vytýkaná pochybení odstranit.

Závěrem si dovoluji reagovat na sdělení vedoucí stavebního úřadu Rumburk, podle kterého společnost X., s. r. o., požádala o povolení změny stavby před dokončením, která by měla spočívat ve změně umístění komínů, a to nad pozemky, které nejsou ve vlastnictví města. Ač mi nejsou k dispozici všechny podklady k této věci se vztahující, musím upozornit, že za změnu stavby před dokončením je považován postup, v jehož rámci stavebník provádí nebo bude provádět stavbu na podkladě pravomocného rozhodnutí či souhlasu a ověřené dokumentace, přičemž má v úmyslu se při budoucí nebo probíhající výstavbě od rozhodnutí a ověřené dokumentace podstatně odchýlit. V posuzovaném případě není v tuto chvíli, dle mého názoru, namístě diskutovat o možnosti povolení změny stavby před dokončením, neboť stavební záměr dosud nebyl a není prováděn v souladu s rozhodnutím a stavebním úřadem ověřenou projektovou dokumentací. Teprve v okamžiku, kdy by byl stavební záměr schválen v určité podobě rozhodnutím o dodatečném povolení stavby, na jehož podkladě by výstavba probíhala, a stavebník by měl v úmyslu se od schválené podoby odchýlit, přicházelo by v úvahu povolení změny stavby před dokončením. Za současné situace by měla k zamýšlené změně stavby postačovat změna dokumentace, resp. její přepracování do nově zamýšlené podoby stavby. Nijak ovšem nepopírám, že byla-li podána žádost, je povinností stavebního úřadu o ní v souladu se zákonem rozhodnout.

#### **D - Opatření k nápravě**

S ohledem na pokračující průtahy v řízeních vedených Městským úřadem Rumburk, odborem stavebního úřadu, proto navrhuji, aby tento úřad:

- (A) do 30 dnů od obdržení tohoto závěrečného stanoviska rozhodl v řízeních o správních deliktech, vedených v souvislosti s prováděním změny stavby bez stavebního povolení, užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím a užívání stavby bez kolaudačního souhlasu;
- (B) do 30 dnů od obdržení tohoto závěrečného stanoviska rozhodl v řízeních o dodatečném povolení stavby, a to v těch případech, kde nebyla žádost o dodatečné povolení stavby vzata zpět;
- (C) ve lhůtách stanovených § 71 správního řádu rozhodl v řízeních o dodatečném povolení stavby, a to v těch případech, kdy společnost X., s. r. o., podala nové žádosti; připomínám, že lhůty pro vydání rozhodnutí počaly běžet dnem, kdy žádosti došly věcně a místně příslušnému úřadu, tedy stavebnímu úřadu Rumburk.

Závěrečné stanovisko zasílám starostovi města Rumburku a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělil, zda Městský úřad Rumburk, odbor stavebního úřadu, provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám na vědomí také zástupci stěžovatelky, řediteli Krajského úřadu Ústeckého kraje a starostce města Šluknova.

Pokud Městský úřad Rumburk, odbor stavebního úřadu, nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad.

JUDr. Stanislav K ř e č e k  
zástupce veřejné ochránkyně práv