

## Zpráva o šetření

**ve věci nepovolené změny způsobu vytápění bytových domů Sídliště Šluknov,  
řešené Krajským úřadem Ústeckého kraje, Městským úřadem Rumburk  
a Městským úřadem Šluknov**

---

### A - Předmět šetření

Dne 28. 11. 2013 se na veřejného ochránce práv obrátila společnost X., s. r. o., zastoupená Bc. J. B.

Společnost X., s. r. o., byla do roku 2012 výhradním dodavatelem tepelné energie do bytových domů Sídliště Šluknov. V tomto roce však v bytových domech č. p. A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L a M proběhla nepovolená změna způsobu vytápění, spočívající v odpojení od kotelny společnosti X, s. r. o., a umístění kotlů ATMOS na tuhá paliva včetně vybudování komínových těles. Tyto nepovolené kotle jsou již více než rok užívány k vytápění bytových domů a ohřevu teplé vody. V současné době je o těchto nepovolených zdrojích vytápění vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, k němuž byl původně příslušný Městský úřad Šluknov, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad Šluknov“); rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), mu však byla věc pro podjatost odebrána a přenesena na Městský úřad Rumburk, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad Rumburk“).

Společnost X., s. r. o., upozornila, že řešení této problematiky je provázáno nečinností rozhodujících správních orgánů, kdy ani jeden z obou stavebních úřadů nebyl schopen zakázat užívání nepovolených kotlů na pevná paliva. Stavební úřad Rumburk je rovněž nečinný v řízeních o dodatečném povolení stavby a v řízeních o správních delikttech, které byly nepovolenou změnou vytápění spáchány. Nečinnost krajského úřadu spočívá v tom, že ač je tento nadřízený úřad seznámený se stavem věci, nečiní žádná nápravná opatření. Stavební úřad Rumburk ani krajský úřad neodpověděly řádně na podněty společnosti X., s. r. o., krajský úřad dodnes nerozhodl o návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 6. 8. 2013.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv<sup>1</sup>, a přenesla na mě

---

<sup>1</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv: „Zástupce ochránce zastupuje ochránce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce ho může pověřit výkonem částí své působnosti. Pro volbu, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení tohoto zákona o ochránci obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

některé oblasti své působnosti, mimo jiné, i oblast stavebního zákona<sup>2</sup>, kam tento podnět spadá.

Na základě shromážděných podkladů jsem se rozhodl zahájit v dané věci šetření dle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv.<sup>3</sup> Jeho cílem bylo prověřit tvrzení společnosti X., s. r. o., a zjistit, zda stavební úřad Rumburk a krajský úřad nejsou ve věci nečinné a činí potřebná opatření k nápravě protiprávního stavu.

## **B - Skutková zjištění**

V rámci tohoto šetření jsem si dopisy ze dne 23. 1. 2014 vyžádal vyjádření a relevantní písemnosti od obou stavebních úřadů a krajského úřadu.

Z vyjádření stavebního úřadu Šluknov vyšlo najevo, že stavební úřad se problematikou nepovolené změny způsobu vytápění bytových domů na Sídlišti Šluknov zabýval od 3. 10. 2012, kdy mu byl doručen podnět Ing. X. Dne 9. 10. 2012 provedl stavební úřad Šluknov kontrolní prohlídku; téhož a následujícího dne vyzval společnost X, s. r. o.,<sup>4</sup> a Y, s. r. o.,<sup>5</sup> k bezodkladnému zastavení stavebních prací. Dne 9. 10. 2012 podala společnost X., s. r. o., žádost o dodatečné povolení pro náhradní zdroj vytápění do 100 kW ve 13 bytových domech Sídliště Šluknov. Při další kontrolní prohlídce dne 18. 10. 2012 stavební úřad Šluknov zjistil, že rozestavěná stavba pokračuje v devíti bytových domech, a proto rozhodnutím ze dne 18. 10. 2012, č. j. OSÚ/8748/2012/1307/2012/mas, podle ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona nařídil společnosti X., s. r. o., zastavení stavebních prací. Toto rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 99/UPS/2013–3.

Stavební úřad dále podle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona nařídil odstranění nepovolených staveb (náhradních zdrojů vytápění v jednotlivých bytových domech). Všechna rozhodnutí o odstranění stavby však byla v odvolacím řízení zrušena. Po vrácení věci byla řízení o odstranění stavby přerušena z důvodu podané žádosti o dodatečné povolení; i řízení o dodatečném povolení stavby byla přerušena, a to k odstranění vad žádosti. Přerušující usnesení byla nadřízeným krajským úřadem v odvolacím řízení potvrzena. Usnesením krajského úřadu ze dne 15. 8. 2013, č. j. 435/UPS/2013, byl k projednání a rozhodnutí všech neukončených správních řízení ohledně předmětných staveb pověřen stavební úřad Rumburk.

Společnosti X., s. r. o., a Z, s. r. o., (zhotovitel stavby) byly několika rozhodnutími stavebního úřadu Šluknov sankcionovány za spáchání správních deliktů podle stavebního zákona. I tato rozhodnutí byla zrušena odvolacím orgánem a vrácena k novému projednání. Stavební úřad Šluknov konečně vydal pro každý bytový dům samostatné rozhodnutí, kterým společností X., s. r. o., a Y., s. r. o.,

---

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

<sup>3</sup> „Pokud ochránce podnět neodloží (ustanovení § 12) nebo nepostupuje podle ustanovení § 13, zahájí šetření a písemně o tom stěžovatele vyzoomí.“

<sup>4</sup> Společnost X, s. r. o. je stavebníkem nepovolených stavebních úprav.

<sup>5</sup> Společnost Y, s. r. o. je vlastníkem nebo většinovým vlastníkem bytových domů Sídliště Šluknov.

podle ustanovení § 171 odst. 3 stavebního zákona nařídil zjednání nápravy a zákaz užívání nepovolených staveb. Všechna rozhodnutí byla nadřízeným úřadem zrušena.

Z vyjádření krajského úřadu vyšlo najevo, že řešení nepovolených staveb bylo v první řadě věcí stavebního úřadu Šluknov, který v říjnu roku 2012 zahájil řízení o odstranění náhradních zdrojů vytápění. Stavebník podal žádost o jejich dodatečné povolení. Namísto vedení řízení o podaných žádostech však stavební úřad Šluknov vydal rozhodnutí o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení přerušil. Na základě podaných odvolání krajský úřad zrušil rozhodnutí o odstranění stavby a usnesení přerušující řízení o dodatečném povolení a věc vrátil prvostupňovému orgánu k novému projednání. Stavební úřad Šluknov následně přerušil řízení o odstranění nepovolených staveb; přerušil i řízení o jejich dodatečném povolení a žadatele vyzval k doplnění podkladů k žádosti. Všechna přerušující usnesení byla napadena odvoláními, která krajský úřad zamítl a usnesení potvrdil. Jelikož tajemnice městského úřadu Šluknov shledala vedoucího stavebního úřadu podjatým a nemohla určit jinou úřední osobu, která by k vyloučenému nebyla ve vztahu podřízenosti, uvědomila krajský úřad, který následně pověřil stavební úřad Rumburk projednáním a rozhodnutím všech neukončených správních řízení, která dosud vedl stavební úřad Šluknov. Jednalo se o řízení o odstranění a dodatečném povolení nepovolených staveb a řízení o správních deliktech.

Pokud jde o podání (podnět a žádost o vydání předběžného opatření) společnosti X., s. r. o., ze dne 6. 8. 2013 a ze dne 7. 11. 2013, krajský úřad nejprve v lednu roku 2014 objasnil, že v případě užívání nepovolené stavby nelze pro nápravu tohoto stavu využít institutu předběžného opatření. To však neznamená, že by příslušný správní orgán mohl takový stav akceptovat; naopak je povinen tuto závadu, spočívající v neoprávněném užívání nepovolených staveb, odstranit s využitím potřebných ustanovení stavebního zákona. Proto krajský úřad přikázal stavebnímu úřadu Šluknov, aby provedl kontrolní prohlídky bytových domů a na základě zjištěných skutečností konal podle právních předpisů. Tomuto úřadu bylo vysvětleno, že je nadále příslušným k řešení užívání nepovolených staveb, odstranění závad a v dalších případných řízeních týkajících se Sídliště Šluknov. Další podnět společnosti X., s. r. o., ze dne 25. 11. 2013 musel být prošetřen u stavebního úřadu Rumburk; poté, co tento úřad sdělil dne 20. 2. 2014 své stanovisko, byl podnět neprodleně vyřízen (stalo se tak sdělením stěžovateli a příkazem stavebnímu úřadu Rumburk ze dne 7. 3. 2014).

Pokud jde o nečinnost stavebního úřadu Rumburk v řízeních o dodatečném povolení stavby, sdělil krajský úřad, že sice k určité nečinnosti tohoto správního orgánu došlo, nicméně v té době s ní nebyl seznámen. Prvním podnětem, poukazujícím na nečinnost stavebního úřadu Rumburk, byl až podnět ze dne 25. 11. 2013; stavební úřad na výzvu krajského úřadu sdělil, že stavebník požádal o přerušování tohoto řízení na dobu 150 dnů, a to k zajištění požárně bezpečnostního řešení a projektové dokumentace staveb. Této žádosti bylo vyhověno a řízení o dodatečném povolení stavby do 12. 5. 2014 přerušena. Proto již v tuto chvíli není stavební úřad nečinný. Ohledně řízení o správních deliktech sdělil stavební úřad Rumburk, že je vzhledem ke komplikované personální situaci opravdu nečinný. Krajský úřad následně uplatnil opatření proti nečinnosti a přikázal stavebnímu úřadu Rumburk, aby do 90 dnů tato řízení projednal a rozhodl. Konečně ohledně zákazu užívání nepovolených staveb bylo sděleno, že tato záležitost zůstala v příslušnosti stavebního úřadu Šluknov, kterému bylo krajským úřadem přikázáno

provedení kontrolních prohlídek a následný postup v souladu se stavebním zákonem.

Z vyjádření stavebního úřadu Rumburk vyšlo najevo, že na základě usnesení krajského úřadu ze dne 15. 8. 2013, č. j. 435/UPS/2013, byl pověřen k projednání a rozhodnutí všech neukončených správních řízení ve věci „záložní zdroj vytápění v bytovém domě č. p. A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L a M.“ Tato řízení jsou v současné době na žádost stavebníka, společnosti X., s. r. o., přerušena. Stavební úřad Rumburk byl dále pověřen k projednání a rozhodnutí řízení o správních deliktech, souvisejících s nepovolenou změnou způsobu vytápění; poslední spis mu byl předán dne 16. 12. 2013. Ve všech ostatních věcech zůstal věcně i místně příslušný stavební úřad Šluknov.

Kromě zaslaných vyjádření rekapituluji podstatný obsah relevantních listin.

Usnesením krajského úřadu ze dne 15. 8. 2013, č. j. 435/UPS/2013, byl podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu stavební úřad Rumburk pověřen projednáním a rozhodnutím ve všech neukončených správních řízeních, které dosud vedl stavební úřad Šluknov ve věci „záložní zdroj vytápění v bytovém domě č. p. A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L a M.“

Usnesením krajského úřadu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 634/UPS/2013, byl stavební úřad Rumburk pověřen namísto vyloučeného stavebního úřadu Šluknov provedením potřebných opatření ke zjednání nápravy, spočívajících v zamezení nepovoleného provozu domovních kotelen v bytových domech Sídliště Šluknov.

Opatřením ke zjednání nápravy ze dne 11. 2. 2014, č. j. 634/UPS/2013, krajský úřad přikázal stavebnímu úřadu Šluknov, aby do 30 dnů od doručení tohoto opatření provedl v uvedených bytových domech kontrolní prohlídku a v případě, že zjistí užívání nepovolených staveb (domovních kotelen), učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy. V odůvodnění sdělil, že mu byl stavebním úřadem Šluknov postoupen k posouzení návrh společnosti X., s. r. o., ze dne 6. 8. 2013 na vydání předběžného opatření podle ustanovení § 61 správního řádu; institut předběžného opatření však nelze využít k zamezení užívání nepovolené stavby. Tuto skutečnost mohl společnost X., s. r. o., sdělit již stavební úřad Šluknov. Kromě toho měl na základě skutečností v návrhu uvedených, a sice že k nedovolenému užívání domovních kotelen stále dochází, konat, neboť v této věci zůstal příslušným správním orgánem. Příslušnost mu byla odebrána pouze v řízeních o správních deliktech a řízeních o odstranění a dodatečném povolení stavby.

Dalším opatřením ke zjednání nápravy ze dne 2. 4. 2014, č. j. 635/UPS/2013, přikázal krajský úřad stavebnímu úřadu Rumburk, aby do 90 dnů od doručení tohoto opatření vydal rozhodnutí v řízeních o správních deliktech, která mu byla po odebrání věci stavebnímu úřadu Šluknov předána. Jedná se o správní delikty, kterých se měl dopustit stavebník a zhotovitel nepovolených staveb a vlastník bytových domů Sídliště Šluknov.

Stavební úřad Rumburk sdělil dne 7. 2. 2014, pod č. j. OSÚ/1027-14/zeml OSÚ/735-2014, že dne 18. 11. 2013 provedl kontrolní prohlídku v místě nepovolených staveb, při níž zjistil, že kotle na pevná paliva jsou stále užívány jako jediný zdroj tepla a ohřevu teplé vody. Řízení o dodatečném povolení těchto staveb

jsou v současné době na žádost stavebníka přerušována. Pokud jde o řízení o správních deliktech, která byla pro podjatost odebrána stavebnímu úřadu Šluknov, ta nebyla stavebním úřadem Rumburk dosud ani zahájena. Stavební úřad Rumburk si je vědom, že v předaných správních řízeních překračuje zákonem stanovené lhůty pro vyřízení věci, poukazuje však na svou komplikovanou personální situaci (nedostatek pracovníků).

### C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Z předložených písemností považuji za prokázané, že **změna způsobu vytápění v uvedených bytových domech Sídliště Šluknov proběhla nepovoleným způsobem**, když jí v rozporu s ustanovením § 77 odst. 5 energetického zákona<sup>6</sup> nepředcházelo stavební řízení a vydání stavebního povolení, a že **nepovoleně umístěné kotle ATMOS na pevná paliva jsou stále užívány** jako jediný zdroj tepla a teplé vody.

Za jednu z příčin tohoto stavu, kdy ani po více než roce a půl od zjištění výstavby a následného užívání nepovolených zdrojů vytápění nebylo jejich užívání zakázáno, sledávám počínání stavebního úřadu Šluknov po kontrolních prohlídkách dne 9. 10. a dne 18. 10. 2013. První týdny a měsíce po tomto zjištění byly provázeny jeho vysokou aktivitou a pokusy o řešení nastalého nezákonného stavu s využitím postupů, předpokládaných stavebním zákonem. Stavebnímu úřadu Šluknov se však nepodařilo učinit potřebná opatření takovým způsobem, který by obstál v odvolacím a jiném přezkumu nadřízeného krajského úřadu. Důvody, které vedly krajský úřad ke zrušení rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, o správních deliktech, o zastavení stavebních prací a o zjednání nápravy podle ustanovení § 171 odst. 3 stavebního zákona, jsou obsaženy v jeho zrušujících rozhodnutích; na tomto místě je nepovažuji za nutné rekapitulovat, s většinou z nich se však mohu bezesbytku ztotožnit. Souhlasím i s názorem krajského úřadu v jeho rozhodnutí ze dne 18. 4. 2013, č. j. 124/UPS/2013-3<sup>7</sup>, podle kterého bylo záměrem stavebního úřadu Šluknov zakázat užívání nepovolených stavebních úprav, provedených za účelem změny způsobu vytápění bytových domů, a přitom zajistit zachování tepelné pohody uživatelů. Takovýto přístup lze samozřejmě označit za správný, neboť stavební zákon je skutečně realizací nepovolených stavebních úprav a jejich užíváním porušován. Na druhou stranu je však třeba k dosažení požadovaného cíle důsledně dbát litery zákona a zvolit pouze takové postupy, ke kterým stavební úřad nalezne

<sup>6</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon): „Změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění může být provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí.“

<sup>7</sup> Tímto rozhodnutím bylo zrušeno předchozí rozhodnutí stavebního úřadu Šluknov ze dne 19. 2. 2013, č. j. OSÚ/1476/2013/1307/2012/mas, kterým stavební úřad nařídil podle ustanovení § 171 odst. 3 stavebního zákona zjednání nápravy ve věci způsobu vytápění bytového domu č. p. 989– 990 a pozastavení užívání nepovoleného zdroje vytápění.

oporu v právních předpisech. K tomu dodávám, že uvedená rozhodnutí a opatření stavebního úřadu, jakkoliv bylo jejich vydání provázeno správným úmyslem přikazít užívání nepovoleného zdroje vytápění, musela respektovat všechny požadavky právních předpisů. Ty se však stavebnímu úřadu Šluknov dodržet nepodařilo.

Další příčinu současného stavu pak shledávám v určité zmatečnosti, která nastala po vydání usnesení krajského úřadu ze dne 15. 8. 2013, č. j. 435/UPS/2013, tedy po odebrání neukončených správních řízení stavebnímu úřadu Šluknov a jejich svěřeni stavebnímu úřadu Rumburk. Problém spočíval ve skutečnosti, že uvedené usnesení se vztahovalo pouze na „všechna neukončená správní řízení“ související s nepovoleným záložním zdrojem vytápění v bytových domech Sídliště Šluknov; jednalo se o řízení o odstranění a dodatečném povolení stavby a řízení o správních deliktech. Pověření se však nevztahovalo na jiná správní řízení a další úkony, jejichž potřeba vyšla najevo ve vztahu k nepovolené změně vytápění, a které tak zůstaly v příslušnosti stavebního úřadu Šluknov.

Tím nastala situace, kdy příslušný úřad nečinil vůči nepovolené změně vytápění již žádné další kroky, neboť se jeho vedoucí<sup>8</sup> cítil být podjatým, a tím také vyloučeným nejenom z vedení správních řízení, nýbrž obecně ze všech úkonů souvisejících s nepovolenou změnou vytápění. Je možné říci, že od 15. 8. 2013, kdy bylo vydáno první pověřovací usnesení krajského úřadu, do 18. 4. 2013, kdy bylo vydáno druhé takové usnesení, nebylo možné určit žádnou úřední osobu, která by měla provést stavebním zákonem předpokládané úkony k zákazu užívání stavby, tzn. takovou, která by byla zároveň věcně a místně příslušná a zároveň nepodjatá (nevyloučená). Úřední osoby stavebního úřadu Rumburk nebyly k provedení těchto úkonů místně příslušné, zatímco úřední osoby stavebního úřadu Šluknov byly pro podjatost vedoucího stavebního úřadu vyloučené. Podjatost, a tím i vyloučení úřední osoby z provádění úkonů, je totiž stav, který nastává již po splnění zákonem stanovených důvodů, nikoliv až po vydání rozhodnutí o podjatosti, neboť tím je takový stav pouze deklarován, nikoliv konstituován<sup>9</sup>.

Příčiny této zmatečné situace leží, podle mého názoru, na stavebním úřadu Šluknov, jakož i na krajském úřadu.

Pokud jde o stavební úřad Šluknov, ze zaslaných písemností pokládám za prokázané, že usnesením krajského úřadu ze dne 15. 8. 2013, č. j. 435/UPS/2013, byl vyloučen pouze z projednání a rozhodnutí zahájených správních řízení, tj. řízení o odstranění a dodatečném povolení stavby a řízení o správních deliktech. Z tohoto usnesení naopak nevyplývá, že by došlo k jeho vyloučení i v jiných úkonech a řízeních, které přicházely při řešení nepovolené změny způsobu vytápění v úvahu. V těchto dalších postupech proto zůstal stavební úřad Šluknov věcně i místně příslušným správním orgánem. **Považoval-li se tento úřad (resp. jeho vedoucí) za podjatý a vyloučený i z provádění všech dalších úkonů souvisejících s nepovolenou změnou způsobu vytápění, jejichž příslušnosti nebyl usnesením ze dne 15. 8. 2013 zbaven, měl zareagovat dalším**

<sup>8</sup> S ohledem na pravidlo ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu, kdy lze podjatou a vyloučenou úřední osobu nahradit pouze jinou úřední osobou, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti, znamenalo vyloučení vedoucího stavebního úřadu Šluknov vyloučení celého tohoto odboru.

<sup>9</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. str. 180

**uvědomením představeného podle ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu a informovat o své podjatosti i v těchto dalších úkonech.** Nemohu si nepovšimnout, že první podnět tajemnici městského úřadu, ze dne 22. 7. 2013, obsahoval upozornění na podjatost vedoucího stavebního úřadu pouze v řízeních o odstranění a dodatečném povolení stavby. V obdobném duchu následně tajemnice vyrozuměla nadřízený krajský úřad; byť tento orgán není návrhem na postup podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu vázán a může jít i nad jeho rámec, pokud byl vedoucí stavebního úřadu přesvědčen o svém vyloučení i z dalších úkonů, měl je samozřejmě již v prvotním podnětu uvést.

Dodávám, že vedoucí stavebního úřadu Šluknov svým podnětem ze dne 21. 2. 2014 informoval tajemnici městského úřadu i o svém vyloučení z dalších úkonů, jejichž potřeba vyšla při řešení nepovoleného zdroje vytápění najevo, to ovšem až s podstatným odstupem od prvního podnětu ze dne 22. 7. 2013.

Pokud jde o krajský úřad, tomu mohlo být ze žádosti tajemnice městského úřadu Šluknov ze dne 25. 7. 2013, zn. OVM-TAJ/6475/2013, a ze žádosti společnosti X., s. r. o., o nařízení předběžného opatření ze dne 6. 8. 2013,<sup>10</sup> zřejmé, že dochází k užívání nepovoleného zdroje vytápění, proti němuž bude nutné zasáhnout, a zároveň, že je-li stavební úřad Šluknov podjatý ve všech zahájených správních řízeních vztahujících se k této věci, bude zřejmě podjatý i v dalších úkonech a řízeních týkajících se změny vytápění; to se nakonec ukázalo o několik měsíců později, kdy vedoucí stavebního úřadu Šluknov a následně tajemnice městského úřadu Šluknov skutečně důvody pro vyloučení z těchto dalších úkonů shledali. Krajský úřad proto mohl již dříve využít skutečnosti, že postup podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu není vázán na návrh podřízeného správního orgánu ani omezen navrženým rozsahem<sup>11</sup>. To znamená, že nadřízený správní orgán nemusí čekat, než mu podřízený orgán odebrání věci navrhne, a následně odebrat pouze takové věci (úkony, řízení), které jsou mu k odebrání navrženy, nýbrž naopak si může úsudek o splnění podmínek pro provedení povinné delegace učinit sám z vlastní iniciativy nebo na základě jiného podnětu, než jaký předpokládá ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu<sup>12</sup>.

Proto se domnívám, že krajský úřad by neporušil správní řád, kdyby již prvním usnesením ze dne 15. 8. 2013, č. j. 435/UPS/2013, pověřil stavební úřad Rumburk provedením všech úkonů a správních řízení souvisejících s nepovolenou změnou způsobu vytápění v bytových domech Sídliště Šluknov. Naopak by tím zřejmě předešel vzniku kritizované situace, kdy po určitou dobu neexistovala žádná příslušná a zároveň nepodjatá úřední osoba.

Podstatou podnětu společnosti X., s. r. o., však byla zejména nečinnost stavebního úřadu Rumburk a krajského úřadu, které se měly dopustit v řízení

---

<sup>10</sup> Již předtím se však s užíváním nepovoleného zdroje vytápění setkal v odvolacích řízeních proti rozhodnutím stavebního úřadu Šluknov; např. z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 124/UPS/2013-3, je patrná jeho vědomost o užívání nepovoleného zdroje vytápění.

<sup>11</sup> Této skutečnosti si byl zřejmě krajský úřad vědom, neboť v první žádosti tajemnice městského úřadu Šluknov nebyly výslovně zmíněny řízení o správních deliktech, přesto krajský úřad pověřil stavební úřad Rumburk i jejich projednáním.

<sup>12</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. str. 999

o správních deliktech, řízení o dodatečném povolení stavby a také tím, že užívání nepovoleného zdroje vytápění nezakázaly.

### **C.1 Řízení o správních deliktech**

Tato řízení, zahájená stavebním úřadem Šluknov, byla na základě usnesení krajského úřadu předána k projednání a rozhodnutí stavebnímu úřadu Rumburk. Z vyjádření posledně uvedeného správního orgánu vyšlo najevo, že poslední spis mu byl předán dne 16. 12. 2013. Jak potom informoval ve svém sdělení ze dne 7. 2. 2014, tato řízení dosud ani nezahájil; byl si přitom vědom, že již překročil zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí.

Jakkoliv mohu vyjádřit pochopení nad složitou personální situací, která na stavebním úřadu Rumburk panuje, nelze ani z tohoto důvodu tolerovat průtahy, kterých se ve správních řízeních dopustil. Vzhledem k tomu, že podle zaslaných informací byla většina řízení o správních deliktech zahájena ještě v roce 2012, tj. před více než jedním rokem, domnívám se, že nepřiměřená už může být i celková délka správního řízení (tzn. délka od okamžiku zahájení řízení do nabytí právní moci správního rozhodnutí). Musím upozornit, že nepřiměřená celková délka správního řízení může podle zákona č. 82/1998 Sb.<sup>13</sup> odůvodnit i povinnost nahradit škodu, která v důsledku této nepřiměřené délky některému dotčenému subjektu (např. pachateli správních deliktů) vznikne. Na celkové délce správního řízení samozřejmě nenese vinu pouze stavební úřad Rumburk, nýbrž i dříve příslušný stavební úřad Šluknov.

Je pravdou, že v případě aktuálních průtahů v této věci již krajský úřad splnil povinnost, danou mu ustanovením § 80 odst. 1 správního řádu<sup>14</sup>, a přikázal stavebnímu úřadu Rumburk, aby do 90 dnů od doručení opatření ke zjednání nápravy tato správní řízení projednal a rozhodl. S tímto nápravným opatřením se mohu ztotožnit a doporučit stavebnímu úřadu Rumburk, aby poskytnutou lhůtu pro vydání rozhodnutí respektoval.

### **C.2 Řízení o dodatečném povolení stavby**

Z vyjádření stavebního úřadu Šluknov vyplývá, že žádosti o dodatečné povolení stavby – náhradní zdroje vytápění do 100 kW ve 13 bytových domech Sídliště Šluknov – byly stavebníkem, společností X., s. r. o, podány již dne 9. 10. 2012. Stejně jako v předchozím případě (řízení o správních deliktech) tedy soudím, že i zde mohlo dojít k překročení přiměřené celkové délky správního řízení, když o podané žádosti nebylo dodnes pravomocně rozhodnuto.

Poté, co byly stavebnímu úřadu Šluknov koncem srpna a začátkem září 2013 předány spisy, došlo zřejmě k určitým průtahům stavebního úřadu, jak uvedl i krajský úřad ve svém vyjádření. Je však pravdou, že dne 12. 12. 2013 požádala společnost X., s. r. o., o přerušení řízení a její žádosti bylo vyhověno. Přerušení řízení

<sup>13</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

<sup>14</sup> „Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.“



o dodatečném povolení stavby nelze stavebnímu úřadu Rumburk vytknout, neboť podle ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu<sup>15</sup> správní orgán řízení o žádosti na požádání žadatele přerušit musí. Vzhledem k tomu, že na základě žádosti stavebníka jsou nyní řízení o dodatečném povolení stavby přerušena, souhlasím s krajským úřadem, že již není možné uplatnit některé z opatření proti nečinnosti. Taková opatření je totiž možné učinit pouze proti nečinnosti, která trvá, nikoliv proti nečinnosti, která se vyskytla, avšak byla odstraněna. V tuto chvíli stavební úřad Rumburk v řízeních o dodatečném povolení stavby nečinný není. Poté, co bude v řízení pokračováno, lze však stavebnímu úřadu s ohledem na celkovou délku řízení (zhruba jeden a půl roku) doporučit brzké vydání meritorního rozhodnutí, a tím také ukončení věci.

Dodávám, že v průběhu svého šetření jsem se nezabýval věcným posouzením žádosti o dodatečné povolení stavby, které je zcela v rukou stavebního úřadu Rumburk, jehož činnost nechci v tuto chvíli nahrazovat. Vycházel jsem také ze skutečnosti, že nebude-li některý z účastníků řízení<sup>16</sup> spokojen s rozhodnutím, může využít řádného opravného prostředku, a to odvolání, které má ze zákona odkladný účinek, tzn. pokud nebude o odvolání rozhodnuto, nenastanou právní účinky prvostupňového rozhodnutí.

Pouze jako upřesnění k podnětům společnosti X., s. r. o., dodávám, že přesah stavby na sousední pozemek bez souhlasu jeho vlastníka a nesoulad stavby s územním plánem nejsou důvody pro zastavení řízení, nýbrž pro zamítnutí žádosti (význam je však prakticky totožný).

### **C.3 Zákaz užívání nepovoleného zdroje vytápění**

Jak jsem již výše uvedl, řešení užívání nepovoleného zdroje vytápění bylo významně ovlivněno zmatečností, která nastala, když krajský úřad přenesl příslušnost k projednání a rozhodnutí neukončených správních řízení na stavební úřad Rumburk a ostatní úkony ponechal v příslušnosti stavebního úřadu Šluknov, který však byl přesvědčen o své podjatosti, a tedy vyloučení z jejich provedení. Ze zatím nepravomocného usnesení krajského úřadu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 634/UPS/2013, shledávám, že tento problém by přenesením příslušnosti na stavební úřad Rumburk měl být odstraněn. Tomuto úřadu doporučuji, aby po právní moci pověřovacího usnesení pokud možno neprodleně postupoval podle stavebního zákona, který netoleruje užívání nepovolené stavby, a užívání nepovoleného zdroje vytápění zakázal.

### **C.4 Žádost o nařízení předběžného opatření ze dne 6. 8. 2013**

Pokud jde o předběžné opatření, z ustanovení § 61 správního řádu vyplývá, že o požádání účastníka musí být rozhodnuto do 10 dnů, a to rozhodnutím. Správní řád v případě předběžného opatření výslovně vyžaduje formu „rozhodnutí“, nikoliv „usnesení“, které je méně kvalifikovanou formou rozhodování správního orgánu. Rozdíl mezi oběma formami pak není pouze akademický, nýbrž z něj vyplývají konkrétní důsledky, např. zatímco rozhodnutí je možné samostatně přezkoumat

<sup>15</sup> „V řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.“

<sup>16</sup> Společnost Energo Šluknov, s. r. o., je účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby.

v přezkumném řízení, v případě usnesení je tato možnost omezena (podle ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu). Další možností, jak „rozhodnout“ o žádosti o předběžné opatření, je zastavení řízení podle ustanovení § 66 správního řádu nebo odložení věci podle ustanovení § 43 správního řádu, když oboje se děje formou usnesení. Pokud správní orgán, kterému je žádost doručena, shledá svou věcnou nebo místní nepřislusnost, je povinen podle ustanovení § 12 správního řádu postoupit doručené podání příslušnému správnímu orgánu.

Společnost X., s. r. o., požádala o nařízení předběžného opatření dne 6. 8. 2013, přičemž stavební úřad Šluknov tuto žádost předal krajskému úřadu k posouzení. Krajský úřad sdělením ze dne 30. 1. 2014, č. j. 634/UPS/2013, informoval žadatele, že v případě neoprávněného užívání 13 hnědouhelných kotelen nelze institut předběžného opatření využít. Ve vyjádření k mému šetření krajský úřad informoval, že z důvodů, které sdělil žadateli, nebylo o žádosti o vydání předběžného opatření rozhodnuto.

Vztáhnu-li na počínání krajského úřadu výše uvedené obecné závěry, domnívám se, že došlo k pochybení, neboť o žádosti o předběžné opatření nelze „nerozhodnout“; tento způsob vypořádání správnímu řádu neodpovídá. Vzhledem k tomu, že krajský úřad nepostupoval žádným z výše uvedených potenciálních způsobů vyřízení žádosti o předběžné opatření, ani ji nepostoupil věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, je tato žádost dodnes nerozhodnutá. Tato vada by měla být pokud možno neprodleně napravena.

## D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Krajský úřad Ústeckého kraje, Městský úřad Šluknov a Městský úřad Rumburk dopustily následujících pochybení:

- 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 výše kritizovaného 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 v řízeních o dodatečném povolení stavby a řízeních o správních deliktech dopustil průtahů,
- krajský úřad o žádosti o předběžné opatření ze dne 6. 8. 2012 nerozhodl a ani ji nepředal věcně a místně příslušnému správnímu orgánu k rozhodnutí.

Domnívám se, že kumulace těchto pochybení přispěla ke stávajícímu stavu, kdy ani po více než roce a půl od zjištění nepovolené výstavby a následného užívání zdroje vytápění bytových domů Sídliště Šluknov **nedošlo jednak k jejich zákazu (případně přijetí jiných opatření k nápravě) a jednak k meritornímu**

**rozhodnutí ve správních řízeních, která pro takovou situaci předpokládá stavební zákon** – rozhodnutí o odstranění nebo dodatečném povolení stavby, a rozhodnutí o správních deliktech.

K některým vytýkaným pochybením, tedy:

- nečinnosti stavebního úřadu Rumburk v řízení o správních deliktech, a
- zmatečnosti, která nastala po usnesení krajského úřadu ze dne 15. 8. 2013, č. j. 635/UPS/2013, kdy byla správní řízení předána k projednání a rozhodnutí stavebnímu úřadu Rumburk a ostatní věci ponechány v příslušnosti stavebního úřadu Šluknov, který se ale pro jejich řešení cítil podjatý a vyloučený,

již krajský úřad přijal potřebná nápravná opatření. Stavebnímu úřadu Rumburk bylo uloženo rozhodnout v určené lhůtě v řízeních o správních deliktech a tentýž úřad byl pověřen (byť zatím nepravomocně) provedením opatření k zamezení nepovoleného způsobu vytápění bytových domů Sídliště Šluknov. S těmito nápravnými opatřeními krajského úřadu se mohu ztotožnit a nadále budu sledovat, zda jsou důsledně plněna.

Zprávu o šetření zasílám v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv<sup>17</sup> řediteli Krajského úřadu Ústeckého kraje a starostovi města Rumburk a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Vzhledem k tomu, že jsem shledal pochybení i v činnosti Městského úřadu Šluknov, proti němuž nebylo vedeno mé předchozí šetření, rozhodl jsem se své šetření rozšířit i o tento úřad a zaslat svoji zprávu starostce města Šluknov. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám prostřednictvím Bc. J. B. rovněž společnosti X., s. r. o.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

---

<sup>17</sup> „Zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení (ustanovení § 1 odst. 1), vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.“