

Zpráva o šetření

ve věci provozování sběrný odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, B, C a BBBB/BB, BC v katastrálním území Nové Město na Moravě

A - Předmět šetření

Podnětem, doručeným dne 10. 7. 2013, se na JUDr. Pavla Varvařovského, bývalého veřejného ochránce práv, obrátila paní J. K., bytem XXXXXX (dále jen „stěžovatelka“), přičemž upozornila na pochybení, kterých se měly správní orgány dopustit při řešení otázek souvisejících s povolením a provozem zařízení ke sběru a výkupu odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, B, C a BBBB/BB, BC v katastrálním území Nové Město na Moravě¹. Provozovatelem tohoto zařízení je společnost M., se sídlem XXXXXX, IČO xxxxxxxx. Stěžovatelka v průběhu šetření svůj podnět opakovaně doplňovala a dokládala přílohami.

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 práv², a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mimo jiné, i oblast stavebního řádu a životního prostředí, kam tento podnět spadá.

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájil ve věci šetření, jehož cílem bylo prověřit tvrzení stěžovatelky a objasnit, zda ze strany Krajského úřadu Kraje Vysočina a Městského úřadu Nové Město na Moravě nedochází k jednání v rozporu s právními předpisy a principy dobré správy.

Za klíčové považuji zejména otázky související s řízením o dodatečném povolení účelové komunikace na pozemku p. č. CCCC/C, odstraněním zpevněné plochy na pozemku p. č. AAAA/D, souhlasem k provozu sběrný odpadů podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech³, způsobem využití manipulačních ploch na pozemcích p. č. BBBB/BB, BC a komunikací na pozemcích p. č. DDDD a EEEE/E.

Kauzou „sběrný odpadů“ na pozemcích p. č. AAAA/A a AAAA/B se v minulosti zabýval i JUDr. Otakar Motejl, první veřejný ochránce práv, který ve věci vedl šetření pod sp. zn. 3379/2006/VOP/JSV.

¹ Všechny zde uváděné pozemky se nacházejí v katastrálním území Nové Město na Moravě, proto již v dalším textu své zprávy nebudu název katastrálního území uvádět.

² 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 www.portal.gov.cz.

³ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

B - Skutková zjištění

V rámci zahájeného šetření jsem se dle ustanovení § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv obrátil na starostu města Nové Město na Moravě a ředitele Krajského úřadu Kraje Vysočina se žádostí o poskytnutí informací, zodpovězení skutkových a právních otázek a zaslání souvisejících podkladů.

Z vyjádření ředitele Krajského úřadu Kraje Vysočina vyšlo najevo, že platnost současného souhlasu k provozu sběrný odpadů podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech, který vydal odbor životního prostředí Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále jen „krajský úřad“) dne 26. 9. 2011 pod č. j. KUJI 71834/2011, vypršela dne 30. 9. 2013. Provoz sběrný odpadů byl po tomto datu zastaven, což potvrdila i Česká inspekce životního prostředí. Žádost o udělení nového souhlasu, podanou dne 30. 9. 2013, vzala společnost M., zpět. Nicméně v průběhu šetření jsem zjistil, že dne 27. 11. 2013 byl pod č. j. KUJI 76345/2013 vydán nový souhlas k provozování sběrný odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, B, C a BBBB/BB a BC, proto jsem si od ředitele Krajského úřadu Kraje Vysočina vyžádal správní spis k této věci vedený.

Z vyjádření tajemníka Městského úřadu Nové Město na Moravě, jakož i jím zaslaných podkladů, vyšlo najevo, že odbor stavební a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 23. 11. 2007, č. j. MUNMNM/38948/2005-14, rozhodnutí, kterým nařídil panu L. M. odstranit zpevněnou plochu na pozemku p. č. AAAA/D, a to do 25. 5. 2008. Rozhodnutí se stalo pravomocným a vykonatelným, avšak k žádosti povinného bylo provedení exekuce usnesením ze dne 15. 8. 2008, č. j. MUNMNM/26522/2008-7, odloženo. Spis byl po ukončení soudního přezkumu stavebnímu úřadu vrácen dne 16. 5. 2013, tedy v době, kdy již nebylo reálně možné exekuci v zákonné lhůtě 5 let nařídít.

V řízení o odstranění účelové komunikace na pozemku p. č. CCCC/C, která slouží pro provoz sběrný odpadů, požádal pan L. M. dne 16. 10. 2008 o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad vydal od té doby 4 rozhodnutí, kterými stavbu dodatečně povolil a která byla zrušena nadřízeným úřadem; zatím poslední 5. rozhodnutí bylo rovněž napadeno odvoláním, o němž dosud nebylo rozhodnuto. Užívání této komunikace k jízdě nákladních automobilů pro příjezd na pozemek p. č. AAAA/C a k objektům na pozemku p. č. AAAA/A a 6 bylo panu L. M. zakázáno předběžným opatřením ze dne 28. 8. 2008, č. j. MUNMNM/31700/2008-12; podle zjištění stavebního úřadu je toto opatření dodržováno. Stěžovatelka naopak upozorňuje na trvalý užívání komunikace.

Další komunikace k provozu sběrný odpadů se nachází na pozemcích p. č. DDDD a EEEE/E, které jsou v současnosti ve vlastnictví města Nové Město na Moravě a které jsou součástí zemědělského půdního fondu. Tato komunikace vznikla obecným užíváním, nemá charakter stavby, není žádným způsobem zpevněná, a proto ji není nutné řešit s orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, jehož jsou polní cesty součástí. Dle tvrzení stěžovatelky byla tato cesta v roce 2001 zbudována, a to odstraněním ornice a navezením štěrku.

Podle názoru stavebního úřadu je umístění sběrný odpadů na pozemcích p. č. BBBB/BB a BC v souladu s územním plánem města Nové Město na Moravě,

neboť oba pozemky se nacházejí v území s funkčním využitím „smíšené neobytné území“, kde je přípustné umístění skladů, přičemž sběrna odpadů byla vyhodnocena jako skladovací zařízení. Pozemky p. č. BBBB/BB a p. č. BBBB/BC jsou v katastru nemovitostí vedeny se způsobem využití manipulační plocha, přičemž tento druh pozemku umožňuje odstavovat zde automobily (i nákladní), kontejnery a přepravky, uskladňovat materiál a manipulovat s ním. Dříve zde docházelo k opravám a odstavení těžké zemědělské mechanizace. Současný záměr provozovat na těchto plochách zařízení pro sběr a výkup odpadů nevyžadoval žádné opatření ze strany stavebního úřadu, tedy ani rozhodnutí o změně využití území.

V kolaudačním rozhodnutí ze dne 20. 12. 2005, č. j. MUNMNM/42466/2005-RRUPSRJa, kterým stavební úřad povolil užívání stavby skladu pro podnikání a pomocného skladu, je přesně specifikován pouze účel užívání budov na pozemcích p. č. AAAA/A a p. č. AAAA/B, kterým je třídění a skladování barevných kovů. Účel užívání zpevněné plochy na pozemku p. č. AAAA/C nebyl kolaudačním rozhodnutím stanoven, nicméně z průvodní zprávy předložené ke stavebnímu řízení vyplývá, že v provozovně bude manipulováno i s menším množstvím železného šrotu.

Ohledně odtoku vod z pozemků p. č. BBBB/BB, BBBB/BC vyšlo z vyjádření tajemníka městského úřadu najevo, že povrchové vody z pozemků jsou svedeny přes štěrkové dreny do vsaku; s existencí tohoto řešení se vodoprávní úřad Městského úřadu Nové Město na Moravě seznámil při projednávání havarijního plánu celého areálu. Pokud jde o odvod vod z pozemku p. č. AAAA/C, jeho část je vyspádována k pozemku p. č. AAAA/D, kde se nachází odlučovač ropných látek napojený na kanalizaci. Podle tvrzení stěžovatelky, které vychází ze závazného stanoviska Krajské hygienické stanice kraje Vysočina ze dne 10. 8. 2007, č. j. KHSV-ZR-HP-3079/07-Pod, jsou však pozemky p. č. AAAA/C a AAAA/D odděleny silničními obrubníky a vzájemné mísení dešťových vod je vyloučeno, tím pádem nemůže docházet k odtoku vod ze sběrný odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, B, C do lapolu na pozemku p. č. AAAA/D.

Dne 30. 1. 2014 provedli zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv místní šetření a jednali s tajemníkem městského úřadu a vedoucí stavebního úřadu. Bylo zjištěno, že Městský úřad Nové Město na Moravě nemá dokumentaci štěrkopískového valu, sloužícího k vodohospodářskému zabezpečení pozemků p. č. BBBB/BB a BBBB/BC k dispozici. Město nemá zprávy, že by pan L. M. komunikaci na pozemcích p. č. DDDD a EEEE/E v současné době užíval.

Skutkové okolnosti případu jsou dále konkretizovány v následující části mé zprávy.

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. Veden tímto posláním jsem shromážděné podklady po právní stránce posoudil následujícím způsobem.

C.1 Řízení o dodatečném povolení komunikace na pozemku p. č. CCCC/C

Za největší nedostatek zde považuji především dobu, po kterou se správní úřady žádosti o dodatečné povolení stavby zabývají. Z předložených podkladů mám za prokázané, že ve věci dochází k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v nepřiměřené délce řízení, kterou tvoří doba od jeho zahájení až do nabytí právní moci konečného rozhodnutí. Taková situace ponechává účastníky řízení v nejistotě ohledně výsledku, s jakým bude věc uzavřena, znemožňuje jim využít dalších právních institutů, např. správní žaloby, nutí je vynakládat prostředky na právní zastoupení a především poškozují nejen stěžovatelku, ale rovněž žadatele o dodatečné povolení stavby. Domnívám se, že dosavadní téměř šestileté trvání řízení o dodatečném povolení a ještě delší řízení o odstranění stavby je již neúnosné a je nutné, aby jak stavební úřad, tak i nadřízený Krajský úřad Kraje Vysočina našly řešení této situace.

Jsem toho názoru, že dojde-li v aktuálním odvolacím řízení ke zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a vrácení věci k novému projednání orgánu prvního stupně, bude namíste ze strany nadřízeného úřadu poskytnout ve větší míře stavebnímu úřadu v dané věci kvalifikovanou metodickou pomoc např. formou individuální konzultace. V této souvislosti bych rád poukázal na náleží Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02⁴, v němž se uvádí: *„Uznávané požadavky zákonnosti, efektivitu, účelnosti či hospodárnosti provádění státní správy jako nástroje vládní politiky naopak vyžadují nejen metodické řízení podřízených správních úřadů, ale nevylučují ani konkrétní pokyny správním úřadům nižších stupňů k vedení řízení tak, kde existuje zvláště výrazný obecný zájem na rozhodnutí, které bude zákonné, efektivní, bez průtahů přijaté...“*. Za opatření ultima ratio k odstranění nepřiměřené délky řízení, a tedy tzv. nečinnosti v širším smyslu, pak považuji možnost nadřízeného úřadu postupovat podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu⁵ a usnesením převzít věc k vlastnímu rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu.

Stěžovatelce bylo v předchozím průběhu tohoto řízení odepřeno pořízení kopie statického posudku, kterým se žadatel o dodatečné povolení stavby snažil prokázat vyloučení vlivu komunikace na sousední stavby. To potvrzuje zápis ze dne 11. 11. 2013 s tím, že v případě statického posudku se má jednat o součást projektové dokumentace stavby, jejíž kopii lze poskytnout pouze se souhlasem žadatele o dodatečné povolení. K tomu dodávám, že sporná je už povaha takového posudku, tj. zda se jedná o typickou součást projektové dokumentace, respektive zda se jedná o dokumentaci stavby, kterou má zákonodárce na mysli v ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona⁶. Podle mého názoru jde v případě posudku takového obsahu v první řadě o důkazní prostředek v rámci správního řízení a z toho hlediska ani já nevidím důvod pro neposkytnutí jeho kopie, a to nejen účastníkům řízení, ale i dalším osobám, které k tomu prokáží splnění podmínek dle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu ve spojení s ustanovením § 168 odst. 2 stavebního zákona. Přikláním se k názoru stěžovatelky, že v případě uvedeného statického posudku se nejedná

⁴ Všechna zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně dostupná na adrese <http://nalus.usoud.cz>.

⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

o statické posouzení podle vyhlášky o dokumentaci staveb⁷, neboť jeho účel je zjevně odlišný. Stavební úřad ostatně ani neuvedl, pod jakou část projektové dokumentace z hlediska vyhlášky o dokumentaci staveb by měl být uvedený statický posudek zařazen.

C.2 Odstranění zpevněné plochy na pozemku p. č. AAAA/D

Pochybení stavebního úřadu shledávám v jeho postupu při výkonu rozhodnutí ze dne 23. 11. 2007, č. j. MUNNMN/38948/2005-14, kterým bylo panu L. M. nařízeno odstranění zpevněné plochy na pozemku p. č. AAAA/D. Stavební úřad totiž usnesením ze dne 15. 8. 2008, č. j. MUNNMN/26522/2008-7, provedení exekuce odložil, a to na základě žádosti povinného z důvodu probíhajícího soudního řízení, v němž byl exekuční titul přezkoumáván, a z důvodu šetření skutečností rozhodných pro zastavení exekuce.

V prvé řadě je nutné zmínit, že k odložení provedení exekuce došlo ještě před jejím nařízením, jak se výslovně podává z odůvodnění odkládacího usnesení, k jehož vydání však právě proto nebyly splněny předpoklady – provedení exekuce lze odložit pouze po jejím nařízení.⁸ Kdyby se stavební úřad tímto pravidlem řídil, nedošlo by k uplynutí 5leté lhůty pro nařízení exekuce a dnes by nadále běžela 10letá lhůta pro její provedení. Druhým podstatným faktem je, že v důsledku odložení a vyčkávání na výsledek soudního řízení došlo ke zmaření účelu exekuce, kterým je vynucení nařízené povinnosti, a tím de facto ke zbytečnému vynaložení snahy, času a prostředků stavebního úřadu a stěžovatelky o obnovení zákonného stavu.

Věc tedy dospěla do situace, kdy pravomocně nařízenou povinnost k odstranění zpevněné plochy již nelze prostředky správního práva vynutit, a to ani ze strany stavebního (či jiného) úřadu, ani ze strany stěžovatelky a ostatních účastníků řízení o odstranění stavby. Musím se totiž ztotožnit s názorem⁹, že lhůty stanovené v § 108 odst. 4 správního řádu se vztahují nejen na správní orgány, ale též na soudní exekutory, kteří mohou exekuci na žádost oprávněných z exekučního titulu rovněž provést.

C.3 Rozhodnutí krajského úřadu ze dne 27. 11. 2013, č. j. KUJI 76345/2013

Výše uvedeným rozhodnutím souhlasil krajský úřad s provozem zařízení ke sběru a výkupu odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, AAAA/B, AAAA/C, a BBBB/BB, BBBB/BC. V jeho obsahu a v řízení, které jeho vydání předcházelo, shledávám následující rozpory.

Předně jsem zjistil, že stěžovatelka se s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113¹⁰, domáhala účastenství v případném řízení podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech¹¹, v němž by

⁷ Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

⁸ Totožný názor viz VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. str. 930.

⁹ Tamtéž, str. 917.

¹⁰ Publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod pořadovým číslem 1968/2010, veřejně dostupný rovněž na internetových stránkách na adrese www.nssoud.cz.

¹¹ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

byl schvalován provoz sběrný odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, AAAA/B, AAAA/C, AAAA/D a BBBB/BB a BBBB/BC. Stalo se tak dopisy ze dne 22. 7. 2013 a ze dne 16. 10. 2013. Citovaný rozsudek obsahuje právní větu: „V řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů a souhlasu s provozním řádem takového zařízení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, mohou mít za splnění podmínek § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 postavení účastníků řízení i vlastníci sousedních pozemků.“, k níž soud dospívá na základě přesvědčivé argumentace. S touto se mohu ztotožnit, a to tím spíše za situace, kdy povolení provozovat sběrnou odpadů na pozemcích p. č. BBBB/BB a BBBB/BC jiným správním řízením (např. územním, stavebním) než podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech ani neprošlo, a případní vlastníci provozem dotčených pozemků tak neměli jinou příležitost pro uplatnění svých námitek. Z odůvodnění rozhodnutí ze dne 27. 11. 2013, č. j. KUJI 76345/2013, ani jiné písemnosti není zřejmé, jak se krajský úřad postavil k existenci výše citovaného názoru Městského soudu v Praze, ani jak se vypořádal s tvrzením stěžovatelky o dotčení jejich práv v důsledku provozu sběrný odpadů, a tedy jejím účastenství v předmětném správním řízení.

V této souvislosti si dovoluji upozornit na ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, podle něhož bude v pochybnostech za účastníka řízení považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Pochybnost, zda jde či nejde o účastníka řízení, se může týkat jak výkladu právních předpisů (a to zejména neurčitých právních pojmů v nich obsažených), tak i povahy a charakteristiky osob, jejichž účastenství je posuzováno. Avšak i kdyby krajský úřad v daném případě přes vznesenou argumentaci neměl pochybnosti o tom, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech, měl jí tuto skutečnost alespoň neformálně sdělit¹².

Nedůslednost krajského úřadu spatřuji také ve vyhodnocení dvou náležitostí žádosti o souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, kterou zmocněnkyně společnosti M., předložila dne 7. 11. 2013. První z nich je popis přístupových tras k zařízení podle ustanovení § 1 písm. i) vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady¹³. Provozní řád stanoví pouze, že přístup do provozovny je z příjezdové komunikace k areálu – silnice z Nového Města na Moravě do Jimramova, Poličky, a to odbočkou z hlavní cesty.

Ze shromážděných informací je zřejmé, že do prostoru sběrný odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, AAAA/B, AAAA/C vede cesta po pozemku p. č. CCCC/C, která však nebyla v době rozhodování krajského úřadu (pravomocně) dodatečně povolena, tudíž ani způsobilá k užívání a obsluze uvedené provozovny. Další cesta se pak může nacházet na pozemcích p. č. DDDD a EEEE/E, které jsou ve vlastnictví města, jehož zástupci při místním šetření dne 30. 1. 2014 sdělili, že

¹² K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008-39, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod pořadovým číslem 1657/2008, nebo VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. str. 343.

¹³ Vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

nemají zprávy o jejím používání. Je tudíž otázkou, zda se na uvedených pozemcích nachází pozemní komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích¹⁴ (k tomu více v bodu C.5 této zprávy).

Z odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu nevyplývá, jak bylo splnění náležitosti zajištění přístupových tras k zařízení vyhodnoceno, resp. zda se krajský úřad zabýval zjištěním, je-li dostatečně zajištěn přístup k části sběrný odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, AAAA/B, AAAA/C. Není rovněž konkretizováno, která ze dvou výše uvedených komunikací byla skutečně zvolena k přístupu do sběrný odpadů, případně zda se jednalo ještě o jinou (třetí) komunikaci.

Není dále zřejmé, jak krajský úřad vyhodnotil splnění náležitosti podle ustanovení § 1 písm. m) vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady, a sice předložení dokladu o souladu zařízení se zvláštními právními předpisy, mimo jiné, i předpisy stavebního práva. V daném případě bylo povoleno skladování nebezpečných odpadů ve stavbách a manipulační ploše na pozemcích p. č. AAAA/A, AAAA/B, AAAA/C, kde však podle kolaudačního rozhodnutí ze dne 20. 12. 2005, č. j. MUNNMN/42466/2005-RRUPSRJa, nebyla taková činnost povolena.

Dlužno dodat, že tato výtka směřuje také vůči stavebnímu úřadu, který je pověřen dozorem nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, kam patří také požadavek na užívání stavby jen k povolenému účelu (ustanovení § 132 odst. 1 a odst. 3 písm. b) stavebního zákona). Dochází-li k užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, jedná se podle ustanovení § 180 odst. 1 písm. g) stavebního zákona o trvajícím správním deliktu, za nějž lze uložit pokutu až do výše 500.000,- Kč.

Problematicky se jeví rovněž umístění sběrný odpadů na pozemcích p. č. BBBB/BB a BC, které jsou v katastru nemovitostí vedeny se způsobem využití manipulační plocha; této problematice se budu věnovat v dalším bodu své zprávy.

Všechny pozemky, na nichž se sběrna odpadů nachází, jsou z hlediska územního plánu města Nové Město na Moravě umístěny v území s funkčním využitím „smíšené neobytné“. Souladem mezi umístěním sběrný odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, 6 a územně plánovací dokumentací se zabýval již bývalý veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl, který shledal, že stavby skladů pro shromažďování a třídění barevných kovů mají být zasazeny do území „produkčního“, v němž je možné umísťovat stavby skladů s charakterem výrobních staveb, nikoliv „smíšeného neobytného“, v němž je přípustné umísťovat stavby skladů a podmíněně přípustně i stavby pro bydlení – bytové a rodinné domy. Nevidím důvod se od tohoto závěru odchýlit, tím spíše za situace, kdy ve sběrně odpadů nedochází jen ke skladování barevných kovů, nýbrž i železného šrotu a nebezpečných odpadů, a především manipulaci s tímto materiálem.

Krajský úřad v rozhodnutí ze dne 27. 11. 2013, č. j. KUJI 76345/2013, na rozdíl od předchozích souhlasů s provozem sběrný odpadů z roku 2009 a 2011, poprvé zmínil existenci závěru zjišťovacího řízení ze dne 22. 2. 2008, č. j. KUJI 14871/2008/OZP/Fr.

¹⁴ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Nicméně tento závěr byl vydán pro záměr s názvem „Provozovna k shromažďování kovového odpadu, k. ú. Nové Město na Moravě“, umístěný na pozemku p. č. BBBB/BB. Aktuálně povolené zařízení ke sběru a výkupu odpadů je významně větší, zahrnuje ještě další pozemky p. č. AAAA/A, AAAA/B, AAAA/C a BBBB/BC a oproti ve zjišťovacím řízení posuzovanému zařízení má téměř dvojnásobnou skladovací kapacitu (900 tun). Z provozního řádu je zřejmé, že zařízení bude sloužit, mimo jiné, i k výkupu a skladování nebezpečných odpadů. Podle přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁵ však zařízení ke skladování, úpravě nebo využívání nebezpečných odpadů podléhá zjišťovacímu řízení (jsou uvedeny v kategorii II, bodu 10.1). I kdyby takový záměr nebyl posuzován podle tohoto zákona v procesu EIA, nelze bez závěru zjišťovacího řízení vydat v některém z navazujících řízení rozhodnutí, nutná k provedení záměru (ustanovení § 10 odst. 4 a 5 zákona o posuzování vlivů), např. v řízení podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech. K tomu však došlo.

C.4 Manipulační plochy na pozemcích p. č. BBBB/BB a p. č. BBBB/BC

Pozornost jsem věnoval rovněž otázce, zda nový způsob využití manipulačních ploch na pozemcích p. č. BBBB/BB, BBBB/BC vyžadoval ke svému provedení některé opatření stavebního úřadu, přičemž po zvážení zaslaných podkladů se domnívám, že tomu tak být mělo. Podle vyjádření Městského úřadu Nové Město na Moravě sloužily dříve tyto plochy a areál, v němž se nacházejí, mimo jiné, pro opravu a odstavení těžké zemědělské mechanizace. Způsob využití pozemku s názvem „manipulační plocha“ umožňuje jeho majiteli skladovat a manipulovat zde s materiálem, skladovat kontejnery a přepravky a odstavovat zde techniku a automobily (i nákladní).

Jsem především toho názoru, že otázku povoleného využití manipulační plochy není možné vyložit tak jednoduše, že by se jednalo o manipulaci s jakýmkoliv materiálem k jakémukoliv účelu. Při změně z původního způsobu využití pozemku na nový je nezbytné vyhodnotit povahu této změny, její zasazení do území, vliv na životní prostředí a hospodářský rozvoj území, dále důsledky existence této změny na okolní obydlí a okolní pozemky obecně. Při posuzování změny ve způsobu využití území je nezbytné vyhodnotit její vliv na dosavadní vnitřní stav území a na jeho okolí. Pro změnu využití území je nutné vydat územní rozhodnutí rovněž v případech, kdy se způsob využití pozemku evidovaný v katastru nemovitostí sice nemění, dochází však k částečné nebo úplné změně faktického využití a vnějších vlivů určité plochy¹⁶.

Jsem přesvědčen, že výše uvedená kritéria byla změnou využití manipulační plochy z původního místa pro opravu a odstavení těžké zemědělské mechanizace, případně z místa pro odstavení automobilů (i nákladních) či uskladnění materiálu a manipulaci s ním, na současnou „sběrnou odpadů“ naplněna; skladovaný odpad může ohrozit veřejné zájmy hájené v územním řízení a oproti bývalému využití se mění, a to dokonce velmi významně, vliv území a jeho způsobu využití na okolní

¹⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

¹⁶ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 1 As 103/2013-43, s následující právní větou: „Příslušný stavební úřad rozhoduje o změně využití území rovněž v případech, kdy se kategorie způsobu využití pozemku evidovaná v katastru nemovitostí nemění, ale faktické využití a jeho kvantita včetně vnějších vlivů určité plochy se zcela nebo zčásti proměňují (ustanovení § 80 stavebního zákona z roku 2006).“

pozemky a životní prostředí. Rovněž činnosti, uvedené ve vyjádření stavebního úřadu ze dne 28. 8. 2008, č. j. MUNMNM/34853/2008, tj. shromažďování, třídění a úprava železného šrotu (např. lisováním), mají daleko k opravě a odstavení těžké zemědělské mechanizace, odstavení automobilů a skladování kontejnerů a přepravěk. Ohledně vlivu změny na vnitřní stav a okolí území odkazují rovněž na závěr zjišťovacího řízení ze dne 22. 2. 2008, č. j. KUJI 14871/2008/OZP/Fr, závazné stanovisko Krajské hygienické stanice kraje Vysočina ze dne 1. 3. 2007, č. j. KHSV-ZR-HP-120/07-Pod, a vyjádření Městského úřadu Nové Město na Moravě, odboru životního prostředí, ze dne 30. 3. 2006, zn. MUNMNM/15393/20006, a ze dne 6. 6. 2007, zn. MUNMNM/25089/2007. Tyto podklady stanovují podmínky nebo vznášejí připomínky stran nového využití pozemku p. č. BBBB/BB, jež byly směřovány právě proti hluku a znečištění okolního prostředí odtokem závadných látek.

Podporu pro výše uvedený názor shledávám ostatně i v jednání stavebního úřadu, který na základě žádosti pana L. M. zahájil řízení o změně využití pozemku p. č. BBBB/BB. Samotné zahájení řízení samozřejmě není sporné, neboť jiná možnost správnímu orgánu při podání žádosti ani nezbyvá, nicméně pokud byl stavební úřad přesvědčen, že navrhovaný způsob využití manipulační plochy jako provozovny pro sběr a výkup včetně zpracování kovového odpadu nevyžaduje žádné opatření z jeho strany, jak uvedl ve svém vyjádření ze dne 28. 8. 2008, č. j. MUNMNM/34853/2008, tedy ani vydání územního rozhodnutí, měl řízení neprodleně po tomto zjištění zastavit pro bezpředmětnost nebo žádost zamítnout. K tomu však nedošlo a řízení bylo místo toho zastaveno pro nedoplnění podkladů, a to poté, co např. krajská hygienická stanice vznesla konkrétní podmínky pro legalizaci nového využití území.

Směrem k činnosti krajského úřadu můj závěr ohledně povoleného způsobu využití manipulační plochy na pozemcích p. č. BBBB/BB a BBBB/BC znamená, že nejsem přesvědčen o splnění povinné náležitosti žádosti o souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, a sice dokladu o souladu zařízení se zvláštními právními předpisy podle ustanovení § 1 písm. m) vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady; vycházím z předpokladu, že doklad sám o sobě nemá žádný význam, pokud v něm nejsou uvedeny údaje v souladu s právními předpisy.

C.5 Komunikace na pozemcích p. č. DDDD a EEEE/E

Podle informací Městského úřadu Nové Město na Moravě se jedná o účelovou komunikaci, která nemá charakter stavby, vznikla obecným užíváním pozemku a jako polní cesta je součástí zemědělského půdního fondu. Podle tvrzení stěžovatelky však tato komunikace vznikla v roce 2001 odhrnutím ornice a navezením šterku (makadamu).

Bez bližšího prokazování skutečného způsobu vzniku komunikace musím konstatovat, že od události, na níž stěžovatelka upozorňuje a která by mohla znamenat nepovolené provedení terénních úprav a odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, uplynulo již zhruba 13 let. Během této doby vypršely všechny lhůty,

kteře současny stavební zákon i jeho předchůdce, zákon č. 50/1976 Sb.¹⁷, a zákon o ochraně zemědělského půdního fondu¹⁸ spojuje s možností sankcionovat pachatele uvedeného deliktního jednání. Maximální lhůta pro takovou možnost totiž v případě všech tří zákonů činila 3 roky ode dne, kdy k porušení zákona došlo.

Městský úřad Nové Město na Moravě učinil pro posouzení uvedené komunikace tři úvahy:

- nejde o stavbu,
- jde o polní cestu, která je podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu součástí zemědělského půdního fondu,
- jedná se o účelovou komunikaci.

Ze současné podoby pozemků p. č. DDDD a EEEE/E mohu usoudit, že v té jejich části, kde se má nacházet komunikace, se skutečně žádná stavba, resp. výsledek stavební činnosti nenachází. Zahájení řízení o odstranění stavby proto nepokládám za možné, neboť chybí jeho způsobily předmět.

Otázkou však zůstává, zda se na uvedených pozemcích vůbec účelová komunikace, resp. obecně komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, nachází. Ze shodných tvrzení stěžovatelky a Městského úřadu Nové Město na Moravě mohu sice soudit, že tomu tak v minulosti bylo, nicméně současny stav a podoba pozemků tento předpoklad spíše zpochybňuje. Případy, v nichž účelová komunikace zanikla vlivem času v důsledku ztráty jednoho ze svých znaků, např. patnosti v terénu nebo zánikem nutné komunikační potřeby, jsou v praxi obvyklé. Písemnost ze dne 2. 5. 2013, č. j. MUNMNM/15477/2013-5, v níž stavební úřad informoval stěžovatelku o předpokladech existence účelové komunikace, pak na vznesenou otázku neposkytuje závaznou odpověď, neboť zde uvedené informace jsou sice pravdivé (vychází ostatně z názorů veřejného ochránce práv), nicméně pouze obecně uvedené, bez posouzení konkrétních skutkových okolností a situace možné komunikace na pozemcích p. č. DDDD a EEEE/E. Chce-li Městský úřad Nové Město na Moravě v pozici silničního správního úřadu deklarovat existenci účelové komunikace na uvedených pozemcích, je nutné, aby naplnění všech čtyř znaků účelové komunikace vyvodil ze skutkových okolností a konkrétní situace uvedené cesty.

S touto otázkou pak souvisí i určení komunikace na pozemcích p. č. DDDD a EEEE/E jako polní cesty, která je pouze jedním z druhů účelové komunikace.

C.6 Užívání komunikace na pozemku p. č. CCCC/C, existence štěrkopískového valu a činnost odlučovače ropných látek na pozemku p. č. AAAA/D

Stavební úřad vydal dne 28. 8. 2008 pod č. j. MUNMNM/31700/2008-12 předběžné opatření, kterým uložil panu L. M. povinnost zdržet se užívání účelové komunikace na pozemku p. č. CCCC/C k jízdám nákladních automobilů, a to i jiných

¹⁷ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

provozovatelů, pro příjezd ke sběrně odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, B, C. Pravdivost protichůdně působících tvrzení stavebního úřadu, podle kterého je toto opatření dodržováno, a tvrzení stěžovatelky, že komunikace na pozemku p. č. CCCC/C je nadále užívána, však nemohu ze zaslaných podkladů nijak ověřit. Přestože vydané předběžné opatření nijak nezpochybnuji, shodně se závěrem JUDr. Otakara Motejla v jeho zprávě o šetření ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 3379/2006/VOP/JSV (její obsah je Městskému úřadu Nové Město na Moravě znám), považuji vydání předběžného opatření za méně efektivní postup nežli aplikaci sankčních ustanovení stavebního zákona. Tento zákon přitom považuje užívání stavby bez kolaudačního souhlasu za přešůpek podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. j) nebo správní delikt podle ustanovení § 180 odst. 1 písm. j); upozorňuji, že se jedná o užívání obecně, ať už by se jednalo o jízdu osobním nebo nákladním automobilem. Ačkoliv se samozřejmě setkávám s častým problémem sankčních řízení, spočívajícím v nemožnosti prokázat pachateli spáchání protizákonného jednání, upozorňuji, že správní orgány (stavební úřady všech stupňů nevyjímaje) jsou vázány zásadou oficiality, dle níž jsou povinny ex offo vyhodnocovat došlé podněty a upozornění na spáchání přešůpku či deliktu za účelem případného zahájení sankčního řízení. Prokazování deliktu nemusí vycházet jen z vlastního pozorování protizákonného jednání, které je spíše výjimečné (myšleno vlastní pozorování správního orgánu), nýbrž lze využít jakýchkoliv důkazních prostředků zákonným způsobem opatřených a provedených; s ohledem na obydenost lokality, kde se nachází pozemek p. č. CCCC/C, přichází v úvahu např. dotázání, ať už ve formě svědecké výpovědi, nebo před zahájením řízení ve formě tzv. vysvětlení podle ustanovení § 137 správního řádu.

Pokud jde o štěrkopískový val, nacházející se u pozemků p. č. BBBB/BB a BBBB/BC, stěžovatelka není o jeho existenci přesvědčena, což mohu naprosto chápat s ohledem na skutečnost, že stavební úřad jí doklad jeho o existenci nepředložil, resp. neumožnil nahlédnutí. Podle sdělení tajemníka městského úřadu měl vodoprávní úřad možnost nahlédnout do projektové dokumentace drenového zařízení při projednávání havarijního plánu. Pokud tedy projektová dokumentace stále existuje, může stavební úřad využít institutu stavebního práva a vyzvat bývalého vlastníka areálu k jejímu předložení. To nejen pro úřední potřebu stavebního úřadu, tj. za účelem plnění státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu, ale i za určitým „vedlejším efektem“, kterým je odstranění pochybností stěžovatelky; nemohu odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatelka je předsedkyní spolku, jehož účelem je ochrana půdy a životního prostředí, a který tak má odůvodněný zájem na existenci štěrkopískového valu, bránícího právě pošůzení chráněných hodnot.

Určitý rozpor, jehož odstranění by mělo být v silách stavebního úřadu, pak nacházím v tvrzení stěžovatelky, vycházejícím ze stanoviska Krajské hygienické stanice kraje Vysočina ze dne 10. 8. 2007, č. j. KHSV-ZR-HP-3079/07-Pod, z jehož obsahu se dočítám o oddělení manipulační (zřejmě pozemek p. č. AAAA/C) a zpevněné plochy (zřejmě pozemek p. č. AAAA/D) silničními obrubníky, což by vylučovalo odtok vody z pozemku p. č. AAAA/C do odlučovače ropných látek na pozemku p. č. AAAA/D. Ostatní správní úřady naopak vycházejí z tvrzení, že pozemek p. č. AAAA/C je k pozemku p. č. AAAA/D vyspádován, a do lapolu jsou tak sváděny, mimo jiné, i vody ze sběrných odpadů na pozemcích p. č. AAAA/A, AAAA/B, AAAA/C. S tímto tvrzením pracuje i schválený provozní řád sběrných odpadů. Jako

ve výše uvedeném případě mohu doporučit stavebnímu úřadu, aby např. provedením nijak náročného místního šetření potvrdil pravdivost prvního nebo druhého tvrzení.

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 Kraje Vysočina a Městský úřad Nové Město na Moravě dopustil výše specifikovaných pochybení.

Zprávu o šetření zasílám řediteli Krajského úřadu Kraje Vysočina a starostovi města Nové Město na Moravě a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

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