

Zástupkyně veřejného ochránce práv
RNDr. Jitka Seitlová

V Brně dne 14. prosince 2010
Sp. zn.: 3569/2010/VOP/JK

Vážení manželé V.,

dne 24. 5. 2010 jste se na veřejného ochránce práv obrátili podnětem, v němž uvádíte, že dům Vašeho souseda pana Ch. a je obrostlý keři a stromy, není možné přejít po přilehlém chodníku, od sklepa až po půdu je naplněn odpadky, které zapáchají, kolem domu se večer pohybují potkani. Pan Ch. má navíc topit plasty. Uvádíte dále, že v této věci bylo sice provedeno několik šetření MěÚ Hranice, hygienou a policií, nebylo ale přijato žádné opatření, resp. přijatá opatření se minula účinkem.

Jak jste již byli písemně informováni, zahájila jsem šetření Vašeho podnětu a o vyjádření jsem požádala starostu města Hranice, neboť jednotlivé organizační složky Městského úřadu Hranice jsou současně orgány státní správy na úseku nakládání s odpady a na úseku ochrany ovzduší. Na tomto místě mi dovoluji Vás blíže seznámit s působností veřejného ochránce práv zejména ve vztahu k obcím. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ochránci umožňuje působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí státní správy, pokud by postupovaly v rozporu s právem nebo porušovaly principy právního státu či dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Mezi tyto úřady a instituce patří také orgány územních samosprávných celků, ale jen tehdy, jestliže vykonávají státní správu, tj. přenesenou působnost. Ve Vašem případě jde například o postup odboru životního prostředí podle zákona o odpadech nebo zákona o ochraně ovzduší. Do samostatné působnosti obcí není ochránce oprávněn zasahovat. Do výkonu samostatné působnosti typicky spadá např. hospodaření města s vlastním majetkem.

Následné písemné vyjádření starosty města Hranice Mgr. Miroslav Wildnera ze dne 30. 7. 2010, doplněné ještě dne 14. 9. 2010, se zabývalo Vaším podnětem jak z hlediska úkolů městské samosprávy, tak z hlediska tzv. přeneseného výkonu státní správy.

Pokud jde o přesah vegetace pana Ch. do veřejného prostranství, byl dne 6. 9. 2010 pan Ch. vyzván k úpravě keřů a stromů, aby jejich větve nepřerůstaly přes plot a nezasahovaly nad chodník. To znamená, že orgány městské samosprávy řeší věc jako vlastník a „správce“ veřejného prostranství.

Situací s kupením odpadků v domě na pozemku pana Ch. se pak zabýval osobně starosta města. Ve snaze najít nějaký způsob řešení, podal dokonce na pana Ch. dne 19. května 2010 trestní oznámení, a to v souvislosti s odcizováním komunálního odpadu. Trestné jednání pana Ch. má podle jeho trestního oznámení spočívat v tom, že pan Ch. si přivlastňuje odpad, který se po uložení na místě k tomu určeném stává ze zákona vlastnictvím města Hranic. Tedy, že jej vlastně městu „krade“.

Výsledek výše popsaných úkonů městské samosprávy mi není znám a navíc se jedná o samosprávnou činnost města, kterou ochránce není oprávněn prověřovat. Je však zřejmé, že město hledá způsoby, jak situaci řešit.

Vzhledem k působnosti ochránce se dále zaměřím na činnost úřadů, vykonávajících v tzv. přenesené působnosti státní správy. Z dokumentů MěÚ Hranice jsem zjistila následující.

Hromaděním odpadků panem Ch. v jeho domě a na jeho pozemku na rohu ulic X a Y se již od roku 2004 zabývá odbor životního prostředí MěÚ Hranice (dále jen „OŽP“). V průběhu let opakovaně prováděl místní šetření, jednal s příslušnými orgány ve věci dozoru nad dodržováním veterinárních a hygienických předpisů ze strany pana Ch. a vyzýval jej k odstranění odpadků. Podněty k tomuto pocházely od více obyvatel ulic X a Y. Místních šetření, kontrol a oficiálních výzev proběhlo k datu podání Vašeho podnětu již dvacet.

Snaha OŽP o zjednání nápravy vyvrcholila uložením dvou pokut panu Ch. za spáchání přestupku proti pořádku ve věcech územní samosprávy. Těch se dopustil porušením Obecně závazné vyhlášky města Hranice č. 1/2004, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru a třídění komunálních odpadů, vznikajících na území města Hranice, včetně systému nakládání se stavebním odpadem, vznikajícím na území města Hranice. První pokuta ve výši 20.000,- Kč byla udělena rozhodnutím OŽP ze dne 27. 11. 2007 (č. j.: OŽP/14877/07/DR-10) a druhá pokuta ve výši 30.000,- Kč rozhodnutím OŽP ze dne 19. 12. 2008 (č. j.: OŽP 14972/08/DR-14). Obě pokuty byly na panu Ch. vymáhány finančním odborem MěÚ Hranice, a v tomto roce (2010) také uhrazeny. Ani tento citelný postih bohužel nevedl ke změně pana Ch.

Dokresluje to dlouhodobý poznatek ochránce, že obdobné situace jsou úřady jen těžko řešitelné. Pan Ch. tímto problematickým a obtěžujícím způsobem realizuje svoje vlastnické právo k nemovitosti. Správní úřady jej v tomto jeho počínání mohou korigovat jen velmi obtížně, protože platný právní řád neposkytuje příliš mnoho nástrojů k zásahům do soukromé sféry (v zásadě jsou možné až tehdy, dochází-li k bezprostřednímu či závažnému ohrožení života či zdraví, nebo hrozí-li významná škoda na majetku). Ochránce opakovaně věnoval pozornost ukládání odpadu fyzickou osobou na místě, které k tomu není zákonem určeno. Bohužel zjistil, že žádný správní orgán nemá pro tento případ zákonem svěřenou pravomoc uložit fyzické osobě (která není podnikatelem) opatření pro zjednání nápravy, např. v podobě uložení povinnosti odpad v určené lhůtě odstranit. Absence takové právní normy je lidmi, jako je pan Ch., využívána. V této skutečnosti spatřuje ochránce mezeru platné právní úpravy, na což upozornil v rámci souhrnné zprávy za rok 2009 Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR.

Pokud jde o spalování domovních odpadů panem Ch., neobdržel dosud OŽP (který je též orgánem ochrany ovzduší) žádný podnět k provedení kontroly dle zákona č. 86/2000 Sb., o ochraně ovzduší.

Podle ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 86/2000 Sb., o ochraně ovzduší, je sice provozovatelům tzv. malých stacionárních zdrojů v rodinných domech, bytech a stavbách pro individuální rekreaci zakázáno spalování látek, které nejsou palivy

určenými výrobci jejich zařízení (kotlů, kamen). Odpady shromažďované a případně též spalované panem Ch. mezi tato „určená“ paliva nepatří. Pro chybějící zakotvení zákonné povinnosti provozovatele umožnit kontrolnímu orgánu vstup do jeho domu či bytu (resp. vzhledem ke konfliktu s ústavním právem na ochranu soukromí) je však dodržování tohoto jednoduchého zákazu obtížně prokazatelné. Zákon ale současně umožňuje provést kontrolu dodržování přípustné tmavosti vypouštěného kouře, či přípustné míry obtěžování zápachem.¹ S ohledem na výše uvedené proto bude třeba, abyste dali OŽP podnět k provedení kontroly, budete-li mít podezření z pálení odpadů.

Dále se krátce vyjádřím k Vaší námitce k nečinnosti hygieny, tzn. v tomto případě Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje, pracoviště Přerov.

Mezi úřední dokumentací, zaslanou mi z MěÚ Hranice, jsou sdělení Krajské hygienické stanice se sídlem v Olomouci, územní pracoviště Přerov (ze dne 25. 6. 2007, 10. 10. 2007, 4. 11. 2008, 14. 7. 2009) k žádostem OŽP o součinnost při řešení situace u pana Ch.. Ze sdělení vyplývá, že v nemovitosti pana Ch. nebyl šetřeními hygieny zjištěn výskyt přenašečů nákaz ani hygienické závady týkající se výskytu hlodavců a hmyzu. Krajská hygienická stanice proto opakovaně konstatovala, že hromaděním odpadů panem Ch. nedochází k porušování zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví ve znění pozdějších předpisů.

K tomu dodávám, že zmíněný zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob a rovněž působnost a pravomoc orgánů ochrany veřejného zdraví (taktéž hygienických stanic) v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví. Veřejným zdravím se zde přitom rozumí zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin, ochranou a podporou veřejného zdraví se zde rozumí souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním a ohrožením veřejného zdraví se zde rozumí stav, při kterém jsou obyvatelstvo nebo jeho skupiny vystaveny nebezpečí, z něhož míra zátěže rizikovými faktory přírodních, životních nebo pracovních podmínek překračuje obecně přijatelnou úroveň a představuje významné riziko poškození zdraví.

Z výše uvedeného vyplývá, že krajská hygienická stanice nepochybila, když konstatovala, že nebyly porušeny normy zákona o ochraně veřejného zdraví, který

¹ § 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 86/2000 Sb., o ochraně ovzduší:

„Provozovatelé malých stacionárních zdrojů jsou povinni dodržovat přípustnou tmavost kouře a přípustnou míru obtěžování zápachem a neobtěžovat kouřem a zápachem osoby ve svém okolí a obydlené oblasti.“

§ 1 vyhlášky č. 362/2006 Sb., o způsobu stanovení koncentrace pachových látek, přípustné míry obtěžování zápachem a způsobu jejího zjišťování:

„Přípustná míra obtěžování zápachem

(1) Přípustná míra obtěžování zápachem je stav pachových látek ve vnějším ovzduší, kterého je třeba dosáhnout, pokud je to běžně dostupnými prostředky možné, odstraněním nebo omezením obtěžujícího pachového vjemu.

(2) Překročení přípustné míry obtěžování zápachem se posuzuje na základě písemné stížnosti osob bydlicích nebo pracujících v oblasti, ve které k obtěžování zápachem dochází.

(3) Přípustná míra obtěžování zápachem je překročena vždy, pokud si na obtěžování zápachem stěžuje více než 20 osob podle odstavce 2 a pokud alespoň u jednoho z provozovatelů stacionárních zdrojů bylo prokázáno porušení povinnosti podle zákona, které překročení přípustné míry obtěžování zápachem způsobilo“.

v současném pojetí chrání zejména zdraví obyvatelstva jako celku, či skupin (tzv. „veřejné zdraví“).

Rovněž se vyjádřím k namítané nečinnosti policie, na niž v podnětu rovněž poukazujete. Policejní orgány bohužel samy o sobě nemohou příliš k řešení Vašeho problému se sousedem přispět. Orgány Policie ČR nemají k tomu věcnou působnost. Zaměstnanci městské policie měli podávat a zřejmě i podávali ostatním orgánům městské samosprávy informace (například) o hromadění odpadků nebo o přesahu vegetace pana Ch. do veřejného prostranství. Městská policie je však organizační složkou MěÚ, coby orgánu městské samosprávy a stojí tak mimo zákonnou působnost ochránce. Nepřísluší mi tedy vyjadřovat se k efektivitě této jejich činnosti. Ani Policie ČR, ani Městská policie Hranice však nemají pravomoc k nějakému přímému zásahu proti stavu na nemovitosti pana Ch. pouze na základě skutečnosti, že hromadí odpad.

Z Vámi nezmiňovaných institucí by se věci mohl zabývat ještě místně příslušný Hasičský záchranný sbor (HZS), a to s ohledem na možnost vzniku požáru samovznícením nebo jiným způsobem v souvislosti se skladováním odpadu v blízkosti topných těles. Ze zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, však HZS nemá žádné oprávnění k provedení preventivního zásahu v rámci výkonu státního požárního dozoru.

Vážení manželé V., můj předchozí výklad k jednotlivým bodům Vašeho podnětu prosím nevnímejte jako obhajobu činnosti, či nečinnosti správních úřadů. Jen se Vám snažím objasnit zákonné limity jejich působnosti a pravomoci, které nemohou ani v zájmu „správné“ věci překročit. Vámi popisovaný případ navíc znám osobně a zabývala jsem se jím již z pozice senátorky. Ani tehdy se mi bohužel nepodařilo najít účinné nástroje, které by umožnily situaci řešit, či jí předejít. I nyní musím konstatovat, že Městský úřad Hranice projevil značnou snahu projednávanou věc řešit. Ani v činnosti odboru životního prostředí Městského úřadu Hranice jsem šetřením neshledala pochybení nebo nečinnost. V jeho možnostech však zajisté zůstává pokračovat v ukládání sankcí podle zákona o přestupcích, bude-li opakovaně docházet k jednání, které je přestupkem. Také může být na základě Vašeho podnětu OŽP provedeno zjišťování přípustné tmavosti vypouštěného kouře a přípustné míry obtěžování zápachem.

Současně musím konstatovat, že obdobné případy nejsou zcela ojedinělé a rizika, která představují (např. možnost požáru), považuji za velký problém. Proto budu i nadále usilovat o hledání způsobu, jak lze dopady takového nekontrolovatelného shromažďování odpadů mírnit, aniž by současně došlo ke kolizi s ochranou ústavně zaručeného práva na soukromí a vlastnického práva.

Pouze pro úplnost bych ještě chtěla zmínit, že na Vaši situaci dopadá i ustanovení § 127 občanského zákoníku. Podle tohoto ustanovení se vlastník věci (zde p. Ch.) musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv (jde o vlastnická práva Vaše a ostatních sousedů). Vlastník mimo jiné nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady. Uložit vlastníkovu povinnost zdržet se obtěžování může pouze soud. Rozhodnutí soudu je však v obdobných případech jen velmi obtížné

vykonatelné (resp. výkon rozhodnutí připadá v úvahu pouze prostřednictvím pokut, což nemusí mít dopad na změnu situace). Nechám proto na Vašem zvážení, zda zkusíte naznačené možnosti využít. Pokud byste přece jen o této tzv. sousedské žalobě uvažovali, doporučuji Vám vyhledání odborné právní pomoci.

S tímto šetření Vašeho podnětu uzavírám.

Protože se šetření týkalo především postupu MěÚ Hranice, posílám kopii této odpovědi také starostovi města Hranice panu Mgr. Miroslavu Wildnerovi.

S pozdravem

Vážený manželé

V.

xxx

Údolní 39
602 00 Brno
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112