

Závěrečné stanovisko

s návrhem opatření k nápravě ve věci střelnice v Ostravě-Stará Bělá

A - Závěry šetření

Na základě podnětu Bc. J. K. (dále také „stěžovatelka“), která namítala obtěžování hlukem z provozu areálu bývalé myslivecké střelnice, jsem ve věci zahájil šetření a dne 2. září 2013 vydal zprávu o průběhu šetření (dále také „zpráva“).

Na podkladě zjištění skutkového stavu, popsaného ve zprávě, jsem vyslovil závěr, že výhrady lze mít především k celkové době, po kterou se stěžovatelka a další občané domáhají zjednání nápravy. Nastínil jsem též zákonný postup všech zainteresovaných správních orgánů ke zjednání nápravy.

Přestože Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě (dále také „KHS“) nebyla ve věci nečinná, její postup jsem shledal ve výsledku nesprávným. Průtahy při zjednání nápravy byly zapříčiněny tím, že KHS namísto toho, aby v rámci součinnosti s Policií ČR vyjasnila otázku věcné příslušnosti, postoupila celý spis Policii ČR k dořešení bez dalšího. KHS následně řízení o pozastavení provozu střelnice zastavila, přičemž se tak stalo bez právního důvodu, neboť její věcná příslušnost dána byla, o čemž si měla učinit úsudek postupem popsaným ve zprávě.

Pokud jde o průtahy v řízení, konstatoval jsem, že k nim však zjevně došlo i nesprávným postupem orgánů Policie ČR, když ohledně věcné příslušnosti k pozastavení provozu střelnice mezi jednotlivými složkami Policie ČR samotné, včetně Policejního prezidia ČR, panovaly zcela protichůdné názory. Výhradu jsem pak měl i k tomu, že Policejní prezidium ČR vyloučilo působnost KHS v této věci bez dalšího (bez předchozí komunikace s Ministerstvem zdravotnictví), a zasáhlo tak nepřipustně do pravomocí KHS (jiného správního orgánu). V tomto jsem konstatoval postup v rozporu se správním řádem.

Na všechny ve věci jednající správní orgány (včetně příslušného stavebního úřadu) jsem pak apeloval, aby v souladu s principy dobré správy jednaly nadále v úzké součinnosti a neprodleně přistoupily ke zjednání nápravy závadného stavu, spočívajícího v užívání střelnice, která prokazatelně ohrožuje veřejné zdraví, a to v rámci kompetencí daných jim zákonem. Zároveň jsem je vyzval k podání jejich stanoviska ke zprávě.

B - Vyjádření úřadů

Dne 17. 9. 2013 jsem obdržel stanovisko Ministerstva zdravotnictví¹ (dále také „ministerstvo“), dne 26. 9. 2013 stanovisko Policie ČR – Policejního prezidia ČR, ředitelství služby pro zbraně a bezpečnostní materiál² (dále také „Policejní prezidium ČR“), dne 1. 10. 2013 stanovisko Policie ČR – Krajského ředitelství Moravskoslezského kraje³ (dále také „Policie ČR“), dne 4. 10. 2013 stanovisko tajemnice Úřadu městského obvodu Ostrava-Stará Bělá⁴ (dále také „tajemnice“) a dne 7. 10. 2013 pak stanovisko KHS.

Z výše uvedených stanovisek níže uvádím pouze pro věc podstatná sdělení.

Vyjádření tajemnice Úřadu městského obvodu Ostrava-Stará Bělá

Tajemnice uvádí, že stavební úřad Úřadu městského obvodu Ostrava-Stará Bělá trvá na svém stanovisku ze dne 14. 8. 2012 s tím, že: „... stavba střelnice je užívána v souladu podmínkami danými pravomocným povolením stavebního úřadu, tj. ke střelbě. Zvýšení hluku při střelbě není dáno změnou užívání stavby střelnice, ale provozováním střelnice. Zastavení provozování nebo omezení provozu střelnice není v kompetenci stavebního úřadu, ale krajské hygienické stanice a Policie ČR.“

V souvislosti s mým poukazem na ustanovení § 137 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (možnost nařízení nezbytných úprav stavby), tajemnice poukazuje na skutečnost, že „podle sdělení, které je uvedeno ve zprávě o šetření... v odstavci Shrnutí, KHS nikde neuvádí, že se jedná o prokazatelně významné ohrožení“.

Tajemnice zároveň doplnila informace k aktuálnímu vývoji případu, z nichž především vyplývá, že: „v současné době je vydáno stavební povolení na odhlučnění této silnice⁵ vůči rodinným domům v lokalitě Nová Bělá. V roce 2014 má být provedena realizace protihlukových opatření (jízda vozidel po této silnici snižuje prostupnost hluku ze střelby vůči rodinným domům).“ Zároveň uvádí, že: „Policie ČR zahájila minulý týden správní řízení s provozovatelem střelnice o dočasném přerušení (omezení) provozu střelnice;“ (k tomu viz dále).

Vyjádření Policie ČR

Ze stanoviska Policie ČR jsem především vyrozuměl, že dne 1. 10. 2013 zahájila s provozovatelem střelnice správní řízení⁶ ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“), o pozastavení provozu střelnice dle ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů

¹ Čj. MZDR 32227/2013-2/NH.

² Čj. PPR-17761-6/ČJ-2013-990450.

³ Čj. KRPT-122788-2/ČJ-2013-0700IZ.

⁴ Čj. SBEL/1444/13/T/Kal.

⁵ Silnice I. třídy – Plzeňská.

⁶ Čj. KRPT-187201-3/ČJ-2013-0700IZ.

(dále také „zákon o zbraních“). O tom zároveň vyrozuměla stěžovatelku (a další podatele stížností).

Na základě telefonického dotazu pověřeného pracovníka Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 13. 1. 2014 mi Policie ČR zaslala kopii nového Provozního řádu střelnice,⁷ ověřeného znalcem v oboru balistiky (dále také „nový Provozní řád“), a doplňující informace ke správnímu řízení o pozastavení provozu střelnice.

Nový Provozní řád obsahuje mj. nový bod 4 písm. f) – „omezení pro střelbu – hlukové omezení“, v souladu s omezeními, stanovenými hlukovou studií ze dne 12. 7. 2012.⁸

Ve věci řízení o pozastavení provozu střelnice obdržel správní orgán dne 22. 10. 2013 písemné vyjádření právního zástupce provozovatele a současně i „Provozní řád střelnice“. Dne 31. 10. 2013 Policie ČR požádala KHS o zaslání hlukové studie. Tu obdržel dne 4. 11. 2013 a téhož dne požádal Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě o porovnání Provozního řádu ze dne 20. 10. 2013 se studií. Požadované posouzení KHS správní orgán obdržel dne 15. 11. 2013, ze kterého mj. vyplynulo, že předložený Provozní řád nezaručuje dodržování hygienických limitů hluku, tak jak to vyplývá z předložené studie. Dne 21. 11. 2013 předložil provozovatel nový Provozní řád ze dne 15. 11. 2013, který již v plné míře ze studie vychází.

Na základě této skutečnosti Policie ČR téhož dne vydala podle ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu usnesení (poznámenané do spisu) o zastavení správního řízení pro odpadnutí důvodu. Písemností ze dne 28. 11. 2013 byla o této skutečnosti osobně informována mj. i stěžovatelka.

Vyjádření Policejního prezidia ČR

Ve svém stanovisku Policejní prezidium ČR kromě zopakování příslušné právní úpravy a popisu svých zákonných pravomocí v dané věci (viz také část C zprávy) uvádí, že: „při posuzování věcné příslušnosti vycházelo ze skutečností, které jsou mu známy z jeho činnosti, kdy bylo v odvolacích řízeních posuzováno pozastavení provozování střelnic, a podkladem pro toto řízení byly protokoly o nadměrné úrovni hluku. Tato řízení byla ukončena zrušením povolení k provozování střelnic, protože zpracování projektu a následné vybudování takových opatření, které by byly způsobilé trvale snížit v okolí střelnice úroveň hluku na podlimitní hodnoty, byly mimo finanční možnosti provozovatelů střelnic. Vzhledem k poměrně rozsáhlému využívání pozemků v blízkosti střelnic jako stavebních parcel se výstavba obytných lokalit blíží k provozovaným střelnicím a se zkracující se vzdáleností se zvyšuje úroveň hluku, který nejsou majitelé takových nemovitostí povinni snášet, a právem takový hluk považují za ohrožující jejich zdraví. Provozovatelé střelnic se pozastavení provozu střelnice brání zcela pochopitelně všemi dostupnými právními prostředky, ale v řízení převažuje veřejný zájem na ochraně zdraví občanů a je pravomocně rozhodováno v jejich prospěch.“

⁷ Provozní řád ze dne 15. 11. 2013.

⁸ Zpracoval [redacted]

Policejní prezidium ČR vyhodnotilo spor o věcnou příslušnost k projednání pozastavení provozu střelnice mezi příslušným útvarem policie a krajskou hygienickou stanicí zejména z hlediska možného zrušení povolení k provozování střelnice ve smyslu § 53 odst. 5 zákona o zbraních. Pokud by provozovatel střelnice nebyl schopen trvale odstranit zdroj nadlimitního hluku, byl by aplikován § 53 odst. 5 zákona o zbraních. Policejní prezidium ČR se tedy vědomě rozhodlo pro řízení, které zatíží příslušný útvar policie minimálně řízením o pozastavení provozu střelnice a Policejní prezidium ČR očekávaným odvolacím řízením v této věci.“

K mnou vytýkanému nedostatečnému posouzení možného kompetenčního konfliktu mezi orgány policie a orgány ochrany veřejného zdraví (otázka pozastavení provozu střelnice jako nadlimitního zdroje hluku) Policejní prezidium ČR uvádí, citují: „Provozování střelnice, pozastavení provozu střelnice, povinnosti provozovatele a správce střelnice jsou uvedeny v hlavě VIII zákona o zbraních, a lze tedy i v této oblasti konstatovat výkon státní správy, svěřený Policii ČR. Zněním § 75 a § 75a zákona o zbraních je příslušný útvar policie zmocněn k vykonání kontrolní akce dozor u provozovatelů střelnic k podnikatelským účelům a kontrolní akce dohledu nad činností správců střelnic. Pouze příslušný útvar policie má zněním § 53 odst. 5 zákona o zbraních danou možnost, po marném uplynutí lhůty, stanovené k odstranění nedostatků, provoz střelnice zrušit, a tím trvale odstranit zdroj nadlimitního hluku. Obdobný postup zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, neumožňuje.“

Dále uvádí, že „... ze spisového materiálu lze dovodit, že zásadní vliv na současný stav ve věci uvedené střelnice mělo rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví.“⁹ Na jehož úrovni vznikly vážné pochybnosti o věcné příslušnosti Krajské hygienické stanice v Ostravě k vedení řízení o poškozování zdraví občanů provozem předmětné střelnice takového právní síly, že vedly ke zrušení rozhodnutí krajské hygienické stanice. Tento stav nelze přičítat k tíži Policie ČR, které je svěřen výkon státní správy na úseku zbraní a střeliva, včetně ochrany života nebo zdraví, životního prostředí nebo majetku. Ministerstvu zdravotnictví musela být známa skutečnost, že [...] zrušením rozhodnutí, a případným kompetenčním sporem, se řízení ve věci střelnice časově protáhne. Přes tuto skutečnost a znalost odůvodnění rozhodnutí krajské hygienické stanice se rozhodlo Ministerstvo zdravotnictví vrátit řízení na počátek a řešit věcnou příslušnost mezi Krajskou hygienickou stanicí Ostrava a Policií ČR s vědomím, že se řešení oprávněných nároků občanů na ochranu zdraví před nadlimitním hlukem odsune“.

K předpokládanému možnému vývoji Policejní prezidium ČR uvádí (chronologicky ještě před zahájením správního řízení o pozastavení provozu střelnice ze strany Policie ČR), že: „... vzhledem ke zjištění, která byla v rámci měření hluku pořízena, bude nezbytná spolupráce příslušného útvaru policie a krajské hygienické stanice na vymezení takových protihlukových opatření, která odstraní hlukovou zátěž v okolí střelnice. V případě, že dojde k budování protihlukových zábran, lze předpokládat stavební zásahy do stávajícího stavu střelnice. S tím je spojeno posouzení, zda takové úpravy nebudou představovat

⁹ O odvolání provozovatele do rozhodnutí KHS o pozastavení provozu střelnice do doby odstranění závady a kterým Ministerstvo rozhodnutí KHS zrušilo a vrátilo k dalšímu řízení.

nežádoucí změnu podmínek, za kterých bylo vydáno původní povolení k provozování střelnice. Což je ve smyslu § 53 odst. 2 zákona o zbraních důvod k pozastavení provozu střelnice.

Příslušný útvar policie tak bude mít možnost v řízení o pozastavení provozu střelnice upozornit provozovatele střelnice, pokud dojde v souvislosti s budováním protihlukových opatření k takovým změnám střelnice, že si vyžádají např. nutnost změny provozního řádu, balistického posudku, doplnění kolaudačním rozhodnutím příslušného stavebního úřadu apod. Jinak by bylo nezbytné pozastavit provoz střelnice pro změnu podmínek, za nichž bylo vydáno povolení k jejímu provozování. Příslušný útvar policie by tak měl v tomto řízení možnost posoudit zásahy do stavební dispozice střelnice při budování protihlukových opatření z hlediska zachování podmínek, za kterých bylo povolení k provozování předmětné střelnice vydáno.“

Policejní prezidium ČR uzavírá, že sdílí moje obavy z průtahů, které oddalují řešení hlukové zátěže občanů, bydlících v blízkosti střelnice Ostrava-Stará Bělá, a přijme všechna opatření, která může v rámci svého postavení nadřízeného správního orgánu vůči příslušnému útvaru policie uplatnit pro odstranění průtahů.

Vyjádření Ministerstva zdravotnictví

Ministerstvo k vytýkanému pochybení KHS doplnilo, že pokud v dané věci již KHS řízení zastavila, aniž by v souladu s odůvodněním rozhodnutí ministerstva (o odvolání provozovatele do rozhodnutí KHS ve věci) objasnila, zda je dána příslušnost KHS, či Ministerstva vnitra (dále také „MV“), má tato skutečnost za následek nemožnost KHS ve věci znovu jednat s ohledem na zásadu ne bis in idem a na skutečnost, že KHS věc pravomocně rozhodla.

Dále se ministerstvo vyjádřilo ke kompetenčnímu konfliktu, jak následuje:

„Podle § 83 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. ... úkoly státní správy v oblasti ochrany veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru v bezpečnostních sborech, s výjimkou Vězeňské služby České republiky, v Ministerstvu vnitra a organizačních složkách státu a příspěvkových organizacích zřízených v jeho působnosti včetně jimi užívaných staveb a zařízení zřízených Ministerstvem vnitra podle zvláštního zákona vykonává podle tohoto zákona Ministerstvo vnitra.

Ministerstvo vnitra je tedy orgánem ochrany veřejného zdraví příslušným k plnění úkolů na úseku ochrany veřejného zdraví, jde-li o dozor nad shora uvedenými subjekty (tj. bezpečnostními sbory, MV, organizačními složkami a příspěvkovými organizacemi zřízenými v působnosti MV), jimi užívanými stavbami a dále nad zařízeními zřízenými Ministerstvem vnitra podle zvláštního zákona, např. azylovými zařízeními.“

Ministerstvo dále doplňuje, že se nedomnívá, že: „slova ‚zřízených Ministerstvem vnitra podle zvláštního zákona‘ v § 83 odst. 2 citovaného zákona se vztahují i ke shora uvedenými subjekty užívaným stavbám. To souvisí i s tím, že podle stavebního zákona subjekty stavby nezřizují, zatímco bývá v právní úpravě obvyklé, že se pojem ‚zřízení‘ vztahuje ke shora uvedeným azylovým zařízením,

organizačním složkám nebo příspěvkovým organizacím. Ministerstvo se tedy neztotožňuje se závěrem zprávy o šetření, že Ministerstvu zdravotnictví muselo být ze spisu zřejmé, že Ministerstvo vnitra střelnici nezřídilo, a není tedy ve věci příslušné.

Z § 83 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví rovněž plyne, že úkoly na úseku ochrany veřejného zdraví neplní Policie ČR, nýbrž Ministerstvo vnitra, které má zřízeno i funkci hygienika MV a že nemůže být současně příslušným k výkonu dozoru a rozhodování na úseku ochrany veřejného zdraví KHS i MV. Vykona-li tedy dozor namísto Ministerstva vnitra KHS, činí tak v rozporu se zákonem a rozhodnutí KHS vzešlé z takového podkladu je nicotné.“ Ministerstvo proto nemůže: „souhlasit ani se závěrem zprávy o šetření, že otázka příslušnosti k výkonu dozoru a správním rozhodování je otázkou formální, neboť jde o základní otázku zákonnosti výkonu státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.“

Ministerstvo doplňuje, že shora uvedené závěry k problematice měly být projednány na poradě náměstků pro správní činnost krajských hygienických stanic, která se uskuteční na konci září 2013.

Vyjádření KHS

KHS zrekapitulovala svůj postup v rámci správního řízení o pozastavení provozu s tím, že ministerstvo se v odvolacím rozhodnutí ztotožnilo s pochybností o věcné příslušnosti KHS k vedení tohoto řízení, a proto KHS usnesením věc postoupila příslušnému útvaru Policie ČR.

Pokud jde o celkovou dobu řízení, KHS k tomu uvedla, že: „tato byla prodlužována z důvodů uplatňování práv a návrhů účastníka řízení a dalších osob, kterým KHS v zájmu objektivního posouzení věci vyhověla (nicméně, pokud jde o další osoby, které neměly být účastníky řízení, tento postup správně odvolací orgán hodnotil jako chybný, pozn. ochránce), a tím docházelo k prodlužování správní lhůty do vydání rozhodnutí. KHS si je vědoma, že v předmětné věci měla postupovat s větším důrazem a rychlostí, i když v některých případech lhůty nemohla ovlivnit a docházelo k objektivním průtahům.“

C - Závěrečné hodnocení

Možný kompetenční konflikt k přijetí nápravných opatření mezi orgánem ochrany veřejného zdraví (KHS) a orgány Policie ČR byl dostatečně popsán ve zprávě o šetření.

Setrvávám na závěru, že v daném případě po zjištění porušení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon č. 258/2000 Sb.“), spočívajícím v prokazatelném překročení hlukového limitu, měla správní řízení o pozastavení provozu střelnice vést a dokončit pouze KHS. Ta namísto toho spisový materiál pouze postoupila Policii ČR a správní řízení nesprávně zastavila.

Je zároveň skutečností, že pokud KHS řízení zastavila, nelze v souvislosti s protokolem o kontrolním zjištění, který byl zákonným podkladem pro vedení řízení o pozastavení provozu střelnice, v tomto řízení již pokračovat (tato skutečnost však nic nemění na samotných výsledcích dvou předchozích měření hluku, kterými byla jednoznačně hluková zátěž objektivizována a vyhodnocena jako nadlimitní; jejichž důkazní hodnota tak zůstává i nadále zachována). I přes výše uvedené nicméně kvitují, že KHS a Policie ČR jednaly nadále v úzké součinnosti ve snaze eliminovat obtěžující projevy z provozu střelnice.

Oprávnění Policie ČR k pozastavení provozování střelnice dle ustanovení § 53 odst. 1 zákona o zbraních a střelivu je vázáno na zjištění možného *ohrožení života nebo zdraví osob, životního prostředí nebo majetku*. Ačkoli z důvodové zprávy k ustanovení § 52 - § 55 zákona o zbraních, jakož i z důvodové zprávy k ustanovení § 83 zákona č. 258/2000 Sb., nelze přesný záměr zákonodárce zjistit, z teleologického výkladu zákona (účel právní úpravy) lze, podle mého názoru, dovodit závěr, že ustanovení § 53 odst. 1 upravuje pozastavení provozu střelnice pouze pro případ, kdy k ohrožení života, zdraví osob, životního prostředí nebo majetku dojde v důsledku střelby samotné či manipulace včetně skladování střeliva (nikoli tedy při ohrožení veřejného zdraví v důsledku nadlimitní hlučnosti).

Pokud jde tedy o možný zásah Policie ČR, v úvahu, dle mého názoru, v tomto konkrétním případě přicházel pouze postup podle ustanovení § 53 odst. 2 zákona o zbraních, který stanoví, že příslušný útvar policie může rozhodnout o pozastavení provozování střelnice, jestliže se *změnily podmínky, za nichž bylo vydáno povolení k jejímu provozování* (je nicméně otázkou, zda sama změna rozsahu již dříve povolených činností, s níž nebyly spojeny stavební úpravy střelnice, mohla takovou změnu podmínek představovat),¹⁰ případně nebyly dodržovány.

Podle ustanovení § 83 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. úkoly státní správy v oblasti ochrany veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru v bezpečnostních sborech, s výjimkou Vězeňské služby České republiky, v Ministerstvu vnitra a organizačních složkách státu a příspěvkových organizacích zřízených v jeho působnosti *včetně jimi užívaných staveb* a zařízení zřízených Ministerstvem vnitra podle zvláštního zákona, vykonává podle tohoto zákona Ministerstvo vnitra.

Dále podle ustanovení § 1 odst. 2 písm. e) zákona o zbraních se tento zákon nevztahuje na zřizování a provozování střelnic [mj.]... Ministerstvem vnitra, Ministerstvem obrany, ozbrojenými silami České republiky, bezpečnostními sbory (a dalšími zde uvedenými ozbrojenými silami; dále také „ozbrojené síly“) pouze pro jejich potřebu.

Z ne zcela jednoznačného znění ustanovení § 83 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. (část věty „včetně jimi užívaných staveb“) a ustanovení § 1 odst. 2 písm. e) zákona o zbraních (část věty „pouze pro jejich potřebu“) by totiž bylo možno dovodit, že je-li střelnice zřízena a provozována jiným subjektem než ozbrojenými silami dle ustanovení § 1 odst. 2 písm. e) zákona o zbraních, a jde-li tedy o střelnici

¹⁰ Např. důvodová zpráva k zákonu tuto otázku opět neřeší.

civilní (rozuměj sportovní, veřejnou, komerční, ať už slouží např. pro myslivecké, nebo výcvikové či sportovní účely), avšak je zároveň využívána (byť např. jen výjimečně, přechodně) nikoli výlučně pro svou potřebu ozbrojenými silami, je k řešení stížností na nadměrný hluk z jejich provozování vždy věcně příslušný hygienik Ministerstva vnitra. Krajské hygienické stanice by pak byly věcně příslušné k řešení stížností na hluk pouze v případě, kdy je střelnice zřízena, provozována a zároveň užívána bez výjimky jako střelnice „civilní“.

Nejsem nicméně přesvědčen, že jde o jedinou možnou interpretaci, a tudíž i interpretaci správnou. Mám za to, že **pokud střelnice byla – jako i v tomto případě – zřízena, provozována a využívána jako střelnice civilní, byť je kromě veřejnosti využívána nepravidelně i Policií ČR k výcviku svých příslušníků, měla by plnit úkol orgánu ochrany veřejného zdraví z povahy věci krajská hygienická stanice.**

Domnívám se však, že více právních výkladů umožňuje právě stávající (ne zcela jednoznačná) právní úprava. Šetřený případ ukázal, že v praxi mohou nadále vznikat kompetenční spory o věcnou příslušnost. Přestože jsem popsal, jak na příslušnost k ochraně veřejného zdraví před hlukem ze střelnic nahlížím, nic to nemění na tom, že Ministerstvo zdravotnictví svůj jednoznačný závěr nevyslovilo. Domnívám se, že jednotné stanovisko by měly zaujmout ve vzájemné shodě oba ústřední orgány, tedy Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo vnitra.

Jakkoli kvituji snahu Policie ČR být stěžovatelům nápomocna, ztotožňuji se s názorem Ministerstva zdravotnictví, že Policie ČR nebyla k vedení řízení o pozastavení provozu střelnice z důvodu překračování hlukového limitu vůbec věcně příslušná. Rozhodnutí o pozastavení provozu střelnice jí vydané by tak bylo právně nicotné podle ustanovení § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Je však zároveň skutečností, že správní řízení o pozastavení provozu střelnice bylo v důsledku již předchozího provedení úprav Provozního řádu provozovatelem a ověření znalcem z oboru balistiky správním orgánem (Policí ČR) zastaveno, jelikož odpadl důvod pro předmětné řízení.

Na platnosti a závaznosti nového Provozního řádu pro provozovatele však výše uvedené skutečnosti nic nemění. I přestože k jeho vydání provozovatel přistoupil pod sankcí pozastavení provozu střelnice (byť toto rozhodnutí fakticky bylo vydáno orgánem věcně nepřislušným – viz výše), domnívám se, že ke zcela stejnému výsledku, tedy zásadnímu omezení provozu střelnice a úpravě dosavadního Provozního řádu dle shora uvedené hlukové studie, by musel provozovatel přistoupit v obdobném rozsahu i tehdy, pokud by řízení o pozastavení provozu střelnice vedla (a toto řízení dokončila) věcně příslušná KHS.

Vzhledem k tomu, že provozovatel ještě v průběhu mého šetření vydal nový Provozní řád, zohledňující omezení dle hlukové studie, považuji současný faktický stav pro stěžovatele za uspokojivý.¹¹

¹¹ Vzhledem k útlumu činnosti střelnic v zimním období jde nicméně v současnosti o konstatování spíše v teoretické rovině a teprve v následující střelecké sezóně v roce 2014 bude možno ověřit, zda došlo k výraznému snížení obtěžující hlukové zátěže.

Z nového Provozního řádu střelnice jsem vyrozuměl, že provoz bude zásadně omezen co do četnosti střelby z nejhlučnějších typů zbraní, přičemž dominantní se zjevně stane hlukově méně obtěžující střelba z malorážkových zbraní. Musím zde i přesto uvést, že obavu stěžovatelky z možného nedodržování nového Provozního řádu vzhledem k dosavadním zjištěním, a především ke znění Provozního řádu,¹² nepovažuji za zcela lichou. Zde je pak nutno požadovat důsledné plnění povinností správce střelnice, mezi které podle ustanovení § 55 odst. 2 písm. b) a c) zákona o zbraních patří i zajištění dodržování Provozního řádu.

Pokud by tedy stěžovatelka či další občané byli i nadále obtěžováni hlukem z provozu střelnice a podali KHS další stížnost (například v důsledku nerespektování provozu střelnice dle nového Provozního řádu), KHS tyto stížnosti pochopitelně znovu prošetří a v případě zjištění překročení hlukového limitu s ohledem na výše uvedené výsledky předchozího státního zdravotního dozoru opět zahájí příslušné (správní) řízení, ať už o uložení pokuty podle ustanovení § 92 a násl. zákona č. 258/2000 Sb., či o pozastavení provozu nebo používání zdroje hluku podle ustanovení § 84 odst. 1 písm. l) téhož zákona, a to do odstranění závady.

Stejně tak, pokud by se provozovatel střelnice rozhodl v budoucnu její provoz rozšířit nad rámec omezení daných hlukovou studií a novým Provozním řádem, nevyhnul by se nejspíše budování adekvátních protihlukových zábran. Lze přitom předpokládat stavební zásahy do stávajícího stavu střelnice, a z téhož důvodu i ingerenci stavebního úřadu v režimu stavebního zákona, jakož i KHS jako dotčeného orgánu.

Zde se pak musím ještě jednou vyjádřit k předchozí (ne)činnosti stavebního úřadu.

Podle ustanovení § 126 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo změna doby trvání dočasné stavby, je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu.

Mnou již dříve vznesenou úvahu ohledně možného ohrožení veřejného zdraví, když popsaným užíváním areálu střelnice mohlo dojít ke změně užívání stavby z důvodu změny v rozsahu činnosti střelnice (rozšíření provozní doby a s tím spojená zvýšená hluková zátěž v důsledku vyšší četnosti střelby atd.), stavební úřad odmítl a odkázal na striktní gramatický výklad textu předmětného ustanovení zákona „změna v užívání stavby“ (viz shora).

S jeho názorem se však i nadále neztotožňuji. Ze smyslu uvedeného ustanovení lze jednoznačně dovodit, že za změnu v užívání stavby je třeba považovat podstatné rozšíření činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví. Na popsanou změnu v rozsahu provozování střelnice, k níž došlo v roce

¹² Z něhož de facto vyplývá, že zde uvedené střelné zbraně (kromě malorážek) bude možno při současném nepřekročení hlukového limitu používat jen v řádu několika minut, max. desítek minut za den.

2011, tak, dle mého názoru, uvedené ustanovení § 126 odst. 2 stavebního zákona dopadá.

Bylo tedy povinností stavebního úřadu k takové změně v užívání vydat souhlas podle § 127 stavebního zákona, což se však nestalo, když provozovatel o vydání souhlasu zjevně ani nežádal. Nutno na okraj také podotknout, že souhlas se změnou v užívání by stavební úřad mohl vydat pouze na základě souhlasného stanoviska KHS, přičemž podkladem pro souhlasné stanovisko KHS by měla být v ideálním případě akustická studie. Zároveň nelze ani vyloučit, že by KHS na základě výsledků hlukové studie požadovala v souhlasném stanovisku provedení zkušebního provozu střelnice v novém (pozměněném) režimu provozu.

Musím tak znovu odmítnout konstatování stavebního úřadu, že pokud dne 14. 8. 2012 pouze provedl kontrolní prohlídku střelnice s tím, že žádný rozpor se stavebním zákonem nezjistil, nebyl nečinný. Musím odmítnout i sdělení stavebního úřadu, pokud jde o jeho odkaz na sdělení KHS, z něhož údajně nevyplývá, že se „jedná o prokazatelně významné ohrožení“. Stavební úřad jako orgán veřejné moci chrání veřejný zájem, kterým je mj. ochrana zdraví. Jakkoli je jeho prokazatelně významné ohrožení rozhodné pro nařízení nezbytných úprav stavby podle § 137 stavebního zákona (které je pouze jedním z mnoha možných opatření, jak zjednat nápravu stavební nekázně, popř. jiný rozpor se stavebním zákonem), stavební úřad mohl a měl postupovat podle ustanovení § 126 odst. 2 ve spojení s § 127 stavebního zákona. Tím spíše měl konat po zjištění, že dvěma měřeními hluku z provozování střelnice bylo prokazatelně zjištěno překročení limitů hluku, a tudíž ohrožení veřejného zdraví.

Pokud jde konečně o informaci stavebního úřadu, že v roce 2014 má být provedena realizace protihlukových opatření na silnici podél předmětných rodinných domů v Ostravě-Stará Bělá, beru ji sice v potaz, nicméně sama o sobě je značně nekonkrétní (není uveden stavebník ani investor, termíny dostavby apod.). Zde bych od stavebního úřadu uvítal přinejmenším kopii stavebního povolení a souhlasné stanovisko KHS, popř. i další související písemnosti k řízení vedenému dle stavebního zákona.

Závěrem se k případu musím vyslovit i v obecnější rovině.

Poznatky z šetření tohoto podnětu ukazují na možnou nedostatečnou ochranu práv třetích osob (vlastníků sousedních, resp. potenciálně provozem střelnice dotčených, nemovitostí), především při změně rozsahu využití střelnice oproti dosavadnímu stavu (např. při významném rozšíření provozu, zahrnujícím prodloužení provozní doby, zahrnující i dny pracovního klidu), jejíž příčinu je, podle mého názoru, třeba hledat v nedostatečné provázanosti zákona o zbraních a zákona č. 258/2000 Sb., resp. v zákoně o zbraních zcela opomíjené roli dotčených orgánů státní správy k ochraně veřejného zdraví.

Podmínky pro projektování a výstavbu střelnic na území ČR stanoví „ČSN 39 5401 Civilní střelné zbraně a střelivo – Střelnice pro ruční palné a plynové

zbraně“.¹³ Tato norma požaduje kromě odborného posouzení bezpečnosti provozu na střelnici formou znaleckého posudku pro obor balistika (viz bod 8.2.1) také odborné posouzení akustických účinků odbornou oprávněnou firmou (viz bod 8.2.2). Zároveň dokumentace střelnice musí kromě provozního řádu, kolaudačního rozhodnutí (dnes přichází v úvahu i kolaudační souhlas) a dalších dokladů obsahovat mj. i ověřovací měření hladin hluku v nejbližších chráněných prostorách uvnitř objektu, kde se střelnice nalézají, a u nejbližších chráněných objektů ve venkovním prostředí, včetně ověřovacího měření doby dozvuku (bod 8.3).

V řízení o povolení nové střelnice podle zákona o zbraních jsou práva třetích osob zohledněna, když zákon v ustanovení § 52 odst. 4 požaduje, aby žadatel o vydání povolení k provozování střelnice k žádosti připojil (kromě dalšího) mj. i kolaudační rozhodnutí (pozn. platí poznámka výše) příslušného stavebního úřadu.¹⁴ Lze tedy předpokládat, že v řízení podle stavebního zákona budou možné námitky dotčených vlastníků sousedních či vzdálenějších nemovitostí, včetně námitek na možné obtěžování hlukem, vypořádány.¹⁵ Stejně tomu je i v řízeních dle stavebního zákona, v jehož rámci by byla stavba střelnice (resp. terénní úpravy) povolována v souladu s uvedenou ČSN normou (obdobně tomu bude i u střelnic stávajících, např. při změně účelu užívání stavby, změně stavby apod.), kde KHS může uplatnit svou působnost jako dotčený orgán ochrany veřejného zdraví.

Při změně provozu střelnice, při níž nedochází ke stavebním úpravám (jako tomu bylo i v tomto případě), je třeba, aby provozovatel střelnice povolujícímu orgánu, tedy Policii ČR, předložil nový (upravený) provozní řád, a případně nový balistický posudek. Současně je však třeba vždy posoudit, zda zároveň nedochází i ke změně v užívání stavby (rozšíření provozu střelnice), kterou musí projednat stavební úřad a k níž je nutné souhlasné stanovisko KHS jako dotčeného orgánu.

Ačkoli platí, že střelnice je jen jedním z celé škály představitelných zdrojů hluku ve smyslu ustanovení § 30 zákona č. 258/2000 Sb., a její případnou nadlimitní hlučnost lze tedy jistě řešit v režimu tohoto zákona, považoval bych pro ochranu veřejného zdraví jakožto veřejného zájmu za vhodnější, aby se tak v obdobných případech nedělo až ex post inspekčním měřením hluku a následným uložením pokuty provozovateli, popř. pozastavením provozu střelnice, ale aby ohrožení veřejného zdraví bylo minimalizováno již preventivně, ve fázi „povolování“ změny provozu střelnice příslušným orgánem Policie ČR, a to nejlépe požadavkem na doložení souhlasného stanoviska orgánu veřejného zdraví k záměru změny provozu (viz výše) střelnice, bude-li taková změna změna v užívání podle ustanovení § 126 odst. 2 stavebního zákona vyžadovat.¹⁶ Za souladný s principy dobré správy bych pak považoval ten postup, kterým si k zodpovězení předmětné otázky orgán Policie ČR dožádá součinnost KHS, a případně i stavebního úřadu.

¹³ Nevztahuje se na střelnice určené pro potřeby Armády České republiky nebo veřejných ozbrojených sborů. Norma se nezabývá obecnými předpisy pro výstavbu a stanoví pouze odlišnosti týkající se výstavby střelnic. Norma zapracovává zkušenosti z provozu stávajících střelnic.

¹⁴ Nebo jiného úřadu, je-li potřebné podle zvláštního právního předpisu.

¹⁵ Např. požadavkem dotčeného orgánu na doložení akustické studie, na provedení zkušebního provozu atd.

¹⁶ Bude tomu tak vždy, kdy by realizací záměru mohlo dojít ke zvýšení hlukové zátěže v nejbližších chráněných prostorech ve smyslu ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., tedy v obytné zástavbě (viz tento případ), popř. i na nezastavěných pozemcích, které jsou užívány k rekreaci, sportu, léčení a výuce.

D - Opatření k nápravě

KHS vytýkané pochybení (s výhradami uvedenými v části C tohoto stanoviska) uznává. Jakkoli vůči KHS opatření k nápravě již za daných okolností požadovat nelze, apeluji na její působnost, pokud jde o případné budoucí stížnosti na hlučnost z provozování předmětné střelnice.

Vzhledem ke zjištění, že doposud panuje rozpor v názoru Ministerstva zdravotnictví a Policejního prezidia ČR na to, který orgán státní správy má plnit úkoly v oblasti ochrany veřejného zdraví, pokud je střelnice zřízena a provozována jako:

- a) střelnice „civilní“ (veřejná), avšak kromě veřejnosti ji užívají zároveň i ozbrojené síly, nikoli však výlučně pro svou potřebu, nebo a contrario,
- b) střelnice ozbrojených sil, avšak nikoli výlučně pro svou potřebu, tedy pokud je užívána i veřejností,

navrhuji v souladu s ustanovením § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, aby Ministerstvo zdravotnictví spolu s Ministerstvem vnitra sjednotily postup orgánů ochrany veřejného zdraví a orgánů Policie ČR metodickým vedením (pokynem) a mj. v něm jednoznačně vymezily kompetence obecných orgánů ochrany veřejného zdraví (krajské hygienické stanice) a hygienika Ministerstva vnitra ve věcech ochrany veřejného zdraví před hlukem ze střelnic.

S ohledem na obsah sdělení Ministerstva zdravotnictví k předchozí zprávě o šetření ohledně projednání předmětné problematiky na poradě náměstků pro správní činnost krajských hygienických stanic (září 2013) zároveň uvítám jeho vyjádření k tomu, jaké konkrétní závěry byly orgánům ochrany veřejného zdraví sděleny.

Stavební úřad Úřadu městského obvodu Ostrava-Stará Bělá pak prostřednictvím starosty (resp. tajemnice úřadu) žádám, aby mi ke spisu zaslal jím uváděnou kopii stavebního povolení, týkající se jím uváděného „odhlučnění silnice“ podél rodinných domů v lokalitě Nová Bělá. Pokud již k realizaci „odhlučnění silnice“ bylo přistoupeno, žádám o sdělení aktuálního stavu prováděného protihlukového opatření.

Závěrečné stanovisko zasílám na vědomí stěžovatelce, Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě a Policii ČR - Krajskému ředitelství policie Moravskoslezského kraje v Ostravě.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)