



Zpráva o šetření ve věci obtěžování provozem továrny na výrobu instantních těstovin v obci Y.

Svým podnětem se na mě obrátila slečna A., [adresa bydliště] (stěžovatelka), a žádala pomoc v souvislosti s obtěžováním provozem blízké továrny na výrobu instantních těstovin.

Stěžovatelka namítala, že ji, její rodinu a další obyvatele města obtěžuje především zápach z provozu továrny, dále hluk a zvýšená doprava spojená s provozem, stejně jako panel s názvem společnosti, který výrazně svítí celou noc. Stěžovala si také na to, že osoby bydlící v blízkosti továrny nebyly účastníky řízení dle stavebního zákona¹, ani řízení dle zákona o ochraně ovzduší².

Ve věci jsem zahájil šetření podle zákona o veřejném ochránci práv³, ve kterém jsem se zaměřil na postup Městského úřadu obce Y., odboru stavebního a životního prostředí (stavební úřad), a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (krajský úřad) ve věci povolování továrny na výrobu instantních těstovin v obci Y. z pohledu stavebního práva a z pohledu ochrany ovzduší. Protože v rámci šetření vyšlo najevo, že se záležitostí zabývá i Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje (KHS) a Česká inspekce životního prostředí (inspekce), požádal jsem o vyjádření i tyto úřady.

A. Shrnutí závěrů

Stavební úřad pochybil zejména tím, že:

- nejednal s lidmi z okolí povolované haly jako s účastníky řízení,
- povolil změnu stavby haly v režimu § 118 stavebního zákona (změna stavby před dokončením), ačkoli stavebník změnu stavby již provedl.

Ztotožňuji se se závěry **krajského úřadu**, že povolení změny stavby před dokončením bylo vydané v rozporu s právními předpisy, což je důvodem pro jeho zrušení. Na rozdíl od krajského úřadu jsem však přesvědčen o tom, že stavebník nebyl v dobré víře, a že tedy nebylo možné odvolání zamítnout s odkazem na § 84 odst. 3 správního řádu⁴.

- V postupu **krajského úřadu jako orgánu ochrany ovzduší** jsem pochybení neshledal.

Pro bližší informace odkazuji na část C této zprávy.

1 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

2 Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

3 Viz § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

4 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.



B. Skutková zjištění

V této části zprávy shrnu podstatné skutečnosti, které jsem zjistil z podnětu a jednotlivých doplnění stěžovatelky a její matky, z písemností, které mi zaslaly oslovené úřady, a z místního šetření, které dne 19. 7. 2023 provedli právníci Kanceláře veřejného ochránce práv.

B.1 Stavební rovina případu

Továrna na výrobu instantních těstovin (provozovna) se nachází v ploše, kterou územní plán obce Y. vymezuje jako „výroba a skladování – lehký průmysl“. Nejedná se o historickou stavbu, byla sem umístěna až v roce 2020/2022. V minulosti v dané ploše byla zemědělská výroba, a následně lehký průmysl.

Ke stavbě „Výrobní hala na výrobu instantních těstovin v [obci Y.]“ vydal stavební úřad především tato povolení/opatření:

(1) společné povolení ze dne 13. 1. 2020

- Stavební úřad neoznačil za účastníky řízení ani rodiče stěžovatelky, ani řadu dalších obyvatel z okolí provozovny.

(2) rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dne 7. 7. 2022

- Změna spočívala mimo jiné ve změně půdorysných a výškových rozměrů výrobní haly, změně vnitřního dispozičního řešení, konstrukčního řešení, změně umístění oken a dveří a v pootočení stavby o cca 5°. Změna zahrnovala i změnu zdroje tepla pro vytápění a pro výrobu technologické páry. Technologie se neměnila.
- Krajský úřad na základě odvolání opomenutých účastníků konstatoval chybný postup stavebního úřadu (řádné nezjištění stavu věci, opomenutí „sousedů“ jako účastníků řízení), avšak s odkazem na § 84 odst. 3 správního řádu⁵ odvolání rozhodnutím ze dne 7. 9. 2023 zamítnul a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Věci by se nyní mělo na základě podnětu k přezkumu zabývat Ministerstvo pro místní rozvoj.

(3) kolaudační souhlas ze dne 7. 12. 2022

- Krajský úřad o něm vedl přezkumné řízení. Zásadním důvodem pro jeho zahájení byla pochybnost o zákonnosti rozhodnutí o změně stavby před dokončením a skutečnost, že stavební úřad nezohlednil, že krajský úřad jako dotčený orgán na úseku ochrany ovzduší povolil provoz kotelny zajišťující teplo v předmětné výrobní hale pouze na dobu 12 měsíců, tzn. na dobu dočasnou.
- Protože v průběhu přezkumného řízení oba uvedené důvody odpadly, krajský úřad dle § 94 odst. 4 správního řádu přezkumné řízení rozhodnutím ze dne 23. 10. 2023 zastavil. Zrušení kolaudačního souhlasu by dle krajského úřadu vedlo k nepřiměřené majetkové újmě stavebníka, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě způsobené nezákonným postupem veřejnému zájmu či vlastníkům sousedních nemovitostí.

5 Dle § 84 odst. 3 správního řádu je při vedení řízení o odvolání opomenutého účastníka třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře.



Provozovna **nebyla** v režimu **zkušebního provozu**. Žádný z dotčených orgánů zkušební provoz nepožadoval, provozovatel o něj nepožádal a stavební úřad důvod pro nařízení zkušebního provozu neshledal.

B.2 Rovina ochrany ovzduší

B.2.1 Rozlišení stacionárních zdrojů

Dle sdělení krajského úřadu je v případě dané provozovny třeba rozlišovat dva stacionární zdroje znečišťování ovzduší:

(1) Parní kotel a kotel na ohřívání oleje

- Jsou tzv. **vyjmenovaným stacionárním zdrojem** (kód 1.1. přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší), vyžadují proto povolení provozu od krajského úřadu.
- Jde o plynovou kotelnu tvořenou dvěma kontejnery, ve kterých je přenosný generátor páry a tepelný olejový ohříváč.⁶ Spaliny jsou odváděny výduchy, přičemž každý z kontejnerů má svůj výduch.
- Dle krajského úřadu se jedná o technicky samostatný zdroj, jehož účelem je výroba tepelné energie. Při provozu tohoto zdroje vznikají emise spalováním zemního plynu, což nezpůsobuje zápach.
- Krajský úřad vydal povolení provozu dne 9. 9. 2022. Protože panovaly pochybnosti, zda provozovatel bude schopný plnit emisní limity, krajský úřad povolení časově omezil na 12 měsíců a nařídil provedení autorizovaného měření emisí NO_x a CO.
- Nové povolení provozu vydal krajský úřad dne 5. 9. 2023 bez časového omezení. K účastenství viz níže.

(2) Samotná provozovna jako „zařízení na úpravu a zpracování za účelem výroby potravin z převážně rostlinných surovin“

- Je tzv. **nevyjmenovaným stacionárním zdrojem**, neboť nedosahuje projektované kapacity 75 t hotových výrobků denně (kód 7.2. přílohy č. 2 zákona). Nevyžaduje tedy povolení provozu; podmínky provozu stanoví povolení podle stavebního zákona.
- Dotčeným orgánem ochrany ovzduší byl při povolování provozovny obecní úřad obce s rozšířenou působností (Městský úřad Z.). Ten však závazná stanoviska nevydal (ze společného povolení ani z kolaudačního souhlasu není patrné, že by se k záměru vyjadřoval; ke změně stavby před dokončením úřad uvedl, že jím chráněné veřejné zájmy ochrany ovzduší nejsou záměrem dotčeny).
- Technologie na výrobu instantních nudlí je složena ze dvou typových automatických linek. Vstupními surovinami jsou běžné potravinářské základní polotovary (mouka,

⁶ Z dokumentace pro řízení o změně stavby: „V **parní kotelně** se vyrábí pára, která je distribuována do parního tubusu umístěného v hale, kde dojde ke styku s nudlí, kterou uvaří, a přebytečná pára je komínem odváděna ven. Vše je uzavřené. V **kotelně s olejovým ohříváčem** se ohřeje olej na 180°, potrubím je distribuován do výměníku tepla umístěného v hale, kde ohřeje potravinový olej a následně putuje zpět do kotelny. Vše je to uzavřený okruh. Ohřátý potravinový olej cirkuluje mezi fritovacím zařízením, kde se nudle v olejové lázni ufrituje, a výměníkem.“



voda, sůl,...). Konečný výrobek se ve finální fázi smaží v olejové lázni (fritéze), která je součástí linky. V procesu smažení je používán olej určený pro tepelnou úpravu pokrmů (palmový/slunečnicový). Teplota oleje je nepřetržitě monitorovaná, obsluha fritézy teplotu oleje zapisuje každou hodinu. Každá z výrobních linek má vlastní výduch (z části fritéz), a to bez zařízení ke snižování emisí. Následně se těstoviny chladí v chladicím zařízení (pomocí ventilátorů). Informace o výduších z chladicí části nemám.

- Zdrojem zápachu je pravděpodobně fritování nudlí; ve vyjádření odborníka z VŠCHT Praha je jako zdroj zápachu uvažován i proces chlazení. Zápach připomíná smažení v horkém oleji. Jeho intenzita je různá. Roli hrají i aktuální povětrnostní podmínky.

B.2.2 Účastensství v povolení provozu

V řízení o vydání prvního povolení provozu nebyli lidé bydlící v okolí továrny označeni za účastníky řízení a ani se do řízení nepřihlásili.

V řízení o vydání dalšího povolení provozu se někteří jako účastníci již přihlásili. Krajský úřad však usneseními rozhodl o tom, že **nejsou účastníky řízení**, neboť to se týká pouze stacionárního spalovacího zdroje spalujícího zemní plyn, při jehož provozu nevznikají emise způsobující zápach nebo jiné možné obtěžování okolí.

Ministerstvo životního prostředí usnesení krajského úřadu potvrdilo. Zdůraznilo, že v daném případě je podstatné, že se nejedná o vypouštění spalin ze spalování zemního plynu společně s vypouštěním vzdušiny z procesu vaření, fritování a dosušování těstovin. Spalování zemního plynu pomocí hořáků na zemní plyn přitom při správném provozu nezpůsobuje obtěžující zápach. Odvolatelé tedy v daném případě nemohou být přímo dotčeni na svých právech obtěžováním zápachem. Zápach způsobuje produkce těstovin, kterou krajský úřad nepovoluje.

B.2.3 Kontroly prováděné inspekci

Inspekce provedla u provozovatele rozsáhlou kontrolu plnění povinností dle zákona o ochraně ovzduší, jejíž součástí bylo několik šetření na místě. Zjistila porušení zákona pouze ve vztahu k vyjmenovanému stacionárnímu zdroji. Toto pochybení však nemá vliv na otázku obtěžování zápachem. V tomto směru inspekce **pochybení neshledala**.

Inspekce uzavřela, že zdrojem obtěžujícího zápachu může být fritéza. Protože není vyjmenovaným stacionárním zdrojem, podmínky pro omezení zápachu lze stanovit pouze v povolení dle stavebního zákona.

K obavám občanů o jejich zdraví inspekce uvedla, že pára vycházející z technologické linky neobsahuje žádné nebezpečné látky ohrožující zdraví. Mimořádná viditelnost páry je potom dle inspekce způsobená aktuálními povětrnostními podmínkami; neznamená anomálie provozu.

B.2.4 Měření koncentrace pachových látek

Jsou mi známy výsledky těchto měření:



- (1) Měření koncentrace pachových látek v okolí provozovny ve dnech 12. a 30. 6. 2023
 - Na objednání obce Y..
 - Na třech odběrových místech naměřena hodnota koncentrace pachových látek více než 60 000 ou_E/m³.
- (2) Měření koncentrace pachových látek na výduších dne 25. 9. 2023
 - Na objednání provozovatele.
 - Dvě odběrová místa: výdech fritézy, výdech sušení.
 - Hodnota u fritézy 1253 ou_E/m³; hodnota u sušení 86 ou_E/m³.
 - Autorizovaná měřicí společnost doporučila zpracování pachové rozptylové studie, která ukáže, jak daleko a v jaké koncentraci doletí zápach do obytné zóny a jaká technologie s jakou účinností by byla vhodná.

B.3 Další námitky stěžovatelky

B.3.1 Obtěžování hlukem

Na základě stížnosti obyvatel na hluk z provozu (z přesypávání mouky z cisterny do zásobníku, ze vzduchotechniky a z dopravy) objednala obec Y. měření hluku. Měření proběhlo na dvou místech (na poli za provozovnou a v zeleni mezi stromy před provozovnou), přičemž ve druhém případě byla výsledná hodnota 50,5 dB v protokolu hodnocená jako překročení hygienického limitu hluku.

Měření hluku provedla v rámci státního zdravotního dozoru rovněž KHS. Měření předcházelo několik šetření na místě a dohoda s rodiči stěžovatelky, že budou situaci monitorovat s cílem stanovení nejvhodnější doby pro měření hluku. Měření proběhlo v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu X., v denní době. V době měření byl provoz areálu dominantním zdrojem hluku v lokalitě, zejména při přesypávání mouky z cisterny do zásobníku. **Překročení limitu hluku se neprokázalo** (výsledná hodnota 40,8 dB; limit 45 dB).

B.3.2 Obtěžování světelným panelem

Světelný panel s názvem společnosti je umístěný na samotné výrobní hale. Stěžovatelka v podnětu namítala, že intenzivní světlo panelu v noci svítí přímo do oken jejího pokoje. Stavební úřad se v odpovědi na moji výzvu nevyjádřil, zda světelný panel v rámci povolování stavby nějakým způsobem řeší.

Obec Y. nicméně přislíbilo, že provozovatele **požádá, aby intenzitu osvětlení nápisu v noci ztlumil**.

B.4 Doplnující informace

Záležitost není uzavřena. Dotčené úřady, obec Y., provozovatel a případně i přízvaní odborníci se pravidelně scházejí k projednání aktuálního stavu věci a hledání řešení nastalé situace. Z informací, které mám k dispozici, se jeví, že provozovatel si je vědom, že jsou z procesu výroby nuditelné produkované emise pachových látek. S úřady spolupracuje, aktivně



hledá vhodné zařízení k eliminaci obtěžujícího zápachu a pravidelně zasílá účastníkům jednání report o postupu prací.

C. Právní hodnocení

Před tím, než se vyjádřím k hodnocení úřadů po právní stránce, považuji za vhodné uvést, že **oceňuji aktivitu krajského úřadu** v dané věci, který na základě stížností občanů na obtěžování zápachem z provozovny začal svolávat pravidelná jednání zainteresovaných subjektů, jejichž cílem je nalezení řešení věci. Činí tak přes to, že zdrojem zápachu je nevyjmenovaný stacionární zdroj, který povolení provozu od krajského úřadu nevyžaduje.

Současně se mi z dostupných podkladů jeví, že k **posunu řešení přispívá i to, že se o věc aktivně zajímá vedení města**. Samo např. oslovilo odborníky, objednalo měření koncentrace pachových látek i hluku z provozovny, zadalo studii na rozšíření komunikace, informuje občany o nových zjištěních na svém webu a účastní se výše uvedených pravidelných schůzek.

C.1 Stavební rovina případu

- Z podkladů, které mám k dispozici, dovozují, že se stavební úřad dopustil několika pochybení, která přispěla k současnému neuspokojivému stavu.

Prvotní pochybení stavebního úřadu spatřuji již ve fázi povolování stavby výrobní haly, kdy stavební úřad **nejednal s lidmi z okolí povolované haly jako s účastníky řízení**. Přitom dle mého názoru muselo být z předložené žádosti a jejích příloh zřejmé, že tito lidé mohou být záměrem přímo dotčení na svých právech⁷, a to jak při výstavbě, tak při následném provozu haly. Tím jim odepřel možnost účinně hájit jejich práva ještě před tím, než bude záměr povolený. Z předložených podkladů se mi rovněž jeví, že Městský úřad Z. jako orgán ochrany ovzduší na ochranu ovzduší v daném případě rezignoval. Společné povolení však již nelze zrušit ani změnit. I kdyby bylo vadné, v současnosti se na ně hledí jako na zákonné a věcně správné.

Druhé pochybení stavebního úřadu již popsal krajský úřad ve svém rozhodnutí o zamítnutí odvolání opomenutých účastníků. S vytknutými pochybeními se ztotožňuji a doplňuji následující. Vedle **opomenutí „sousedů“ jako účastníků řízení** ukázalo řízení o změně stavby před dokončením na dva zásadní nešvary, se kterými se setkávám při řešení jednotlivých podnětů.

Prvním z nich je častá nesprávná praxe stavebníků, kteří se při výstavbě odchýlí od schváleného projektu, stavbu zrealizují v rozporu s ním a až následně si žádají o změnu stavby před dokončením. Odchyly od schváleného projektu přitom bývají poměrně významné – stejně, jako tomu bylo v šetřeném případě. Jak již uvedl krajský úřad, tento

7 Viz § 94k písm. e) stavebního zákona: *Účastníkem společného územního a stavebního řízení je osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.*



postup není správný, neboť o změnu stavby před dokončením má stavebník žádat ještě před tím, než k realizaci takové změny přistoupí⁸.

Na nesprávný postup stavebníka potom mnohdy navazuje chybný postup stavebního úřadu, který upustí od ohledání na místě s tím, že mu jsou poměry v území dobře známé. Stavební úřad si tak **neověří, v jakém stupni rozestavěnosti stavba aktuálně je** a stavebníkovi v rozporu se zákonem změnu stavby před dokončením povolí.

Právě v případech řízení o změně stavby před dokončením tak vzhledem k opakované špatné praxi stavebníků považuji za podstatné, aby stavební úřad prováděl ohledání na místě a sám si ověřil, v jakém stupni rozestavěnosti se stavba nachází. Pokud zjistí, že stavebník stavbu s odchylkami oproti schválenému projektu již realizoval, měl by řízení o změně stavby před dokončením zastavit a zahájit řízení o odstranění stavby. O povolení již realizovaných změn pak může rozhodovat v řízení o dodatečném povolení, pokud o ně stavebník požádá.

K výše popsanému nesprávnému postupu stavebníka a stavebního úřadu došlo i v nyní šetřené kauze. **Ztotožňuji se proto se závěry krajského úřadu, že povolení změny stavby před dokončením bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, což je důvodem pro jeho zrušení.**

Krajský úřad však ke zrušení rozhodnutí nepřistoupil s odkazem na dobrou víru stavebníka a § 84 odst. 3 správního řádu, dle kterého je při vedení řízení o odvolání opomenutého účastníka třeba zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. S odkazem na judikaturu⁹ poukázal na nezaviněnou nevědomost provozovatele, který nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Uvedl, že stavebník sice chyboval, avšak oprávněně nabyl dojmu o správnosti svého postupu, když stavební úřad jeho žádost bez připomínek přijal a změnu povolil. Stavební úřad se tak dle krajského úřadu podílel na nezákonnosti rozhodnutí o změně větší měrou.

Krajský úřad ve svém rozhodnutí následně porovnal újmu způsobenou stavebníkovi zrušením nezákonného rozhodnutí a újmu, kterou současný stav způsobuje veřejnému zájmu a opomenutým účastníkům. Dovodil, že újma způsobená stavebníkovi by byla nepoměrně vyšší.

8 Více viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101:

- I. *Postup podle § 118 stavebního zákona z roku 2006 (žádost o změnu stavby před dokončením) lze použít pouze tak, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve pak změnu stavby skutečně provede.*
- II. *Provede-li stavebník změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, lze ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat toliko postupem podle § 121 stavebního zákona z roku 2006, jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení (předloží dokumentaci skutečného provedení stavby spolu s oznámením o užívání stavby), anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 citovaného zákona, jde-li o podstatnější změnu.*

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2022, č. j. 1 As 334/2021-26.



K danému uvádím následující. Pro porovnávání způsobených újem je nezbytnou podmínkou dobrá víra stavebníka. Pokud stavebník v dobré víře nebyl, jsou uvedené úvahy bezpředmětné.¹⁰ V dané věci je tedy klíčové, zda stavebník v dobré víře opravdu byl.

Na rozdíl od krajského úřadu **jsem přesvědčen o tom, že v daném případě nelze dovodit existenci dobré víry stavebníka**, a to především z následujících důvodů. Stavebník v roce 2020 získal od stavebního úřadu společné povolení pro stavbu haly o určitých parametrech. Věděl tedy, že má právo realizovat takovou stavbu, která bude v souladu s ověřenou projektovou dokumentací. Společné povolení však zjevně zcela ignoroval a započal realizovat stavbu, která se od schváleného projektu velmi výrazně lišila (změnil půdorysné a výškové rozměry stavby, změnil konstrukční řešení, celou stavbu pootočil apod.). Přitom mu muselo být s ohledem na společné povolení z roku 2020 zřejmé, že pro takto významné odchylky potřebuje schválení od stavebního úřadu.

Jsem proto toho názoru, že v době realizace stavby v rozporu s projektem a v okamžiku podání žádosti o změnu stavby před dokončením stavebník v dobré víře být nemohl.

(Nezákonné) povolení změny stavby sice mohlo na určitou dobu přivést stavebníka k mylné domněnce, že svou protiprávní činnost legalizoval, nicméně stížnosti obyvatel z okolí provozovny (mimo jiné) na obtěžující zápach bezprostředně po spuštění provozu už samy o sobě nutně musely vzbudit i ve stavebníkovi (provozovateli) pochybnosti o tom, že „něco není v pořádku“ a případnou domněnku o legalizaci jeho protiprávní činnosti přinejmenším oslabit.

Vrátím-li se k rozsudku, na který se odvolává krajský úřad, je namístě zdůraznit, že v něm soud dovodil neexistenci dobré víry stavebníka především z faktu, že stavebník o povolení obdobného záměru již v minulosti žádal, takže v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy (jako období povolování změny stavby) mohl a měl vědět o skutečnostech, které způsobovaly nezákonnost dané smlouvy. Samotné uzavření veřejnoprávní smlouvy tak nemohlo založit stěžovatelovu dobrou víru ve správný postup správních orgánů. Stejně tak i v nyní šetřeném případě nelze dovodit dobrou víru stavebníka, který věděl, že před realizací stavby haly je třeba žádat o povolení (což také v roce 2018 učinil), a který mohl a měl vědět, že pokud se chce od povolení zásadně odchýlit, potřebuje přivolení stavebního úřadu rovněž k tomuto kroku, a to ještě před tím, než k realizaci takových odchylek přistoupí. Jak je uvedeno výše, legalizace jeho protiprávní činnosti formou povolení změny stavby před dokončením není v žádném případě možná.

V úvahu je dle mého názoru třeba vzít i to, že stavebník je společností s ručením omezeným. Podnikající právnická osoba, která stejnou činnost již zhruba 20 let provozovala v jiném městě. Lze od ní tedy očekávat větší povědomí o tom, že stavbu musí realizovat v souladu se schváleným projektem a že, pokud se chce od schválené projektové dokumentace takto výrazně odchýlit, potřebuje k tomu předem povolení stavebního úřadu.

10 Srov. výňatek z rozsudku Nejvyššího správního soudu, na který odkazuje krajský úřad: „Správní orgán musí nejprve hodnotit, jaká práva nabyt účastník řízení z rozhodnutí, pak zda je nabyt v dobré víře, a pokud ano, musí identifikovat újmu, která hrozí jednotlivým účastníkům a případně veřejnému zájmu, a tyto újmy poté poměřovat.“



V tuto chvíli považuji za stěžejní skutečnost, že v **současné době se rozhodnutím krajského úřadu zabývá Ministerstvo pro místní rozvoj** na základě podnětu k přezkumu. Podatelka podnětu dle mého zjištění na neexistenci dobré víry provozovatele upozornila. Ministerstvo již tedy má všechny zásadní informace k věci. Očekávám proto, že daný podnět na přezkum řádně posoudí. **S ohledem na okolnosti případu jsem se rozhodl ministra se svými závěry seznámit.**

Třetí pochybení stavebního úřadu potom spatřuji ve fázi kolaudace stavby. Domnívám se, že pokud stavebník žádal o kolaudaci stavby haly jako celku v době, kdy byl provoz části stavby (kotlů jako vyjmenovaných stacionárních zdrojů) povolený jen na časově omezenou dobu, **neměl stavební úřad stavbu haly jako celku zkolaudovat**. Vzhledem k tomu, že v současné době má stavebník povolení provozu již bez časového omezení, důvod pro případné zrušení kolaudace kvůli časově omezenému povolení provozu již odpadl.

Další pochybení stavebního úřadu při vydávání kolaudačního souhlasu (tj. řádné nezjištění stavu věci, nedostatečné odůvodnění) popsal detailně krajský úřad ve svém rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení ve věci kolaudačního souhlasu, které mají úřady i rodiče stěžovatelky k dispozici. Vůči výtkám krajského úřadu směrem ke stavebnímu úřadu nemám výhrady.

Nad rámec výše uvedeného doplňuji, že v daném případě se nabízelo, aby stavba haly jako celku prošla zkušebním provozem pro ověření její funkčnosti, a to například po dobu, která by korespondovala s dobou povolení provozu. Nařízení zkušebního provozu nebránilo to, že žádný z dotčených orgánů zkušební provoz nevyžadoval. Dle § 124 stavebního zákona totiž může stavební úřad zkušební provoz povolit na žádost stavebníka nebo nařídit na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném odůvodněném případě.

C.2 Rovina ochrany ovzduší

V postupu krajského úřadu jako orgánu ochrany ovzduší jsem pochybení neshledal.

Přijímám argumentaci krajského úřadu, že s poukazem na definici stacionárního zdroje zakotvené v § 2 písm. e) zákona o ochraně ovzduší¹¹ je třeba v případě daného provozu rozlišovat vyjmenovaný stacionární zdroj (kotle) a nevyjmenovaný stacionární zdroj (samotná výroba instantních nudlí).

Stejně tak považuji za dostatečné zdůvodnění úřadů, proč nepovažovaly obyvatele z okolí provozovny za účastníky řízení o povolení provozu vyjmenovaného stacionárního zdroje.

K otázce obtěžování zápachem lze obecně shrnout, že se jedná o složitou problematiku. Jednotlivé kauzy, kterými jsem se v této oblasti zabýval, byly většinou charakteristické tím, že hledání řešení trvalo delší dobu. Často bylo nutné nejprve najít samotný zdroj, tedy odkud látky obtěžující zápachem unikají. Následovalo prověřování, zda provozovatel plní

¹¹ Stacionárním zdrojem se rozumí „ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů“



své povinnosti a dodržuje vydaná povolení, a hledání konkrétních opatření, která obtěžování zápachem omezí.

Stejně je to i v tomto případě. Pokud jde o zdroj obtěžujícího zápachu, z předložených podkladů je patrná **shoda na tom, že původem zápachu je smažení těstovin ve fritéze**. Zmíněno je nicméně i dochlazování těstovin ventilátory v chladicím zařízení. Vzhledem k tomu, že je výrobní linka uzavřená, vycházejí obtěžující pachové látky **zřejmě pouze z výduchů** umístěných na **střeše haly**. Z dokumentů, které mám k dispozici, nevyplývá, kolik přesně výduchů se na střeše nachází a co je do nich zaústěno. Z písemností vyplývá pouze tolik, že se na střeše nacházejí 2 výduchy z vyjmenovaného stacionárního zdroje, výduch/výduchy z fritézy a dále vzduchotechnika zajišťující větrání jednotlivých místností (včetně výrobní haly). Z protokolů z měření koncentrace pachových látek nicméně dovozují, že autorizovaná měřicí společnost má o jednotlivých výdusích dostatečný přehled.

Z podkladů, které mám k dispozici, se mi jeví, že **provozovatel** prozatím v podstatě dobrovolně **hledá vhodné řešení k omezení zápachu**. Spolupracuje s odborníky i úřady a plánuje do provozu zavést zařízení, které omezí zápach z provozu. Dne 29. 11. 2023 proběhla na krajském úřadu schůzka, na němž autorizovaná společnost vyhodnotila výsledky dosavadních měření koncentrace pachových látek a představila návrhy konkrétních opatření (pro výduch z fritézy), která pro daný případ přicházejí v úvahu (kondenzace páry a přeměna na užitkovou vodu zbavenou pachem, studená plazma, mokrá pračka s enzymy).

Jeví se mi tedy, že celá záležitost směřuje k vyřešení věci, což je pro zúčastněné za daného stavu věci ideální situace. Vnímám, že obyvatelé žijící v okolí provozovny řeší obtěžování zápachem již téměř celý rok a požadují urychlené vyřešení věci. Jak jsem však uvedl výše, problematika obtěžování zápachem není jednoduchá a hledání konkrétního opatření, které bude pro danou provozovnu vhodné a účinně omezí emise pachových látek, vyžaduje určitý čas. V daném případě se věci posouvají dopředu, což považuji za podstatné.

Doplňuji, že prozatím je sám provozovatel v hledání řešení aktivní. Pokud by však byl pasivní, upozorňuji stavební úřad, že je namístě, aby zvážil, zda nejsou splněny **předpoklady pro nařízení nezbytných úprav** dle § 137 stavebního zákona. Dle tohoto ustanovení totiž může stavební úřad nařídit vlastníku stavby nezbytné úpravy, jimiž se docílí, aby užívání stavby nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, otřesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením. Podmínkou pro nařízení nezbytných úprav u stavby, která je postavená a užívaná v souladu s povoleními stavebního úřadu, je prokazatelně významné ohrožení a náhrada újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly. Při zvažování existence významného ohrožení může stavební úřad vycházet především z výsledků měření koncentrace pachových látek a v případě potřeby tyto výsledky konzultovat se společnostmi, které měření provedly, případně s dalšími odborníky.



C.3 Další námitky stěžovatelky

C.3.1 Obtěžování hlukem

Měření hluku provedené v rámci státního zdravotního dozoru neprokázalo překročení limitů hluku. Není zde tedy prostor pro zásah KHS.

Pokud by se hluk dle obyvatel bydlících v okolí provozovny zvýšil, mohou se na KHS obrátit znovu. V případě zájmu si rovněž mohou objednat vlastní měření. Dalším možným řešením je podání tzv. sousedské žaloby – k ní viz část C 3.3.

C.3.2 Obtěžování světelným panelem

Z fotografie zaslané stěžovatelkou je patrné, že v noci poměrně výrazně svítí panel s logem a názvem společnosti umístěný na samotné výrobní hale. Osvětlený je patrně i celý areál provozovny.

Ke světelnému panelu nemám bližší informace a z dostupných podkladů nemohu posoudit, kdy a v jaké podobě byl povolený. V úvahu připadají dvě možnosti:

- Panel byl povolený v rámci společného povolení z roku 2020

V takovém případě je na něj v současné době třeba hledět jako na legální zařízení. Pokud obtěžuje nadměrným světlem, je možné věc řešit v soukromoprávní rovině. Za takového stavu věci se mi tak jeví jako **nejefektivnější, pokud provozovatel intenzitu světelného panelu ztlumí z vlastní iniciativy**, když to zřejmě již přislíbil. **Uvítal bych proto, kdyby vedení obce Y. provozovatele o tento krok opětovně požádalo.**

Pokud provozovatel k danému kroku nepřistoupí, měl by stavební úřad zvážit, zda zde není prostor pro učinění opatření v rámci stavebního dozoru (např. již zmíněné nařízení nezbytných úprav). Dalším možným řešením je podání tzv. sousedské žaloby – k ní viz část C 3.3.

Doplňuji, že omezování nežádoucích účinků venkovního osvětlení řeší technická norma ČSN 36 0459. Parametry normy se vztahují mimo jiné na osvětlení venkovních pracovišť (např. haly) a reklamní osvětlení. Norma jako taková není právně závazná, závaznými se stanou její parametry v případě, že na ně odkáže právně závazný dokument. Tím by měl být prováděcí předpis k novému stavebnímu zákonu č. 283/2021 Sb., konkrétně vyhláška o požadavcích na výstavbu. Ta je v současné době v legislativním procesu.

- Panel byl povolený v rámci změny stavby před dokončením

V takovém případě posouzení dané otázky souvisí se záležitostí, kterou jsem řešil v části C.2 této zprávy v souvislosti se zastavením řízení o odvolání proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením z důvodu dobré víry stavebníka.

Pokud ministerstvo zastavení řízení o odvolání zruší a stavební úřad nakonec bude změny stavby řešit v rámci dodatečného povolení stavby, budou moci účastníci řízení namítat i nepřiměřenou intenzitu osvětlení daného panelu.



C.3.3 Sousedská žaloba

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, upravuje ochranu před rušením vlastnického práva v § 1013. Dle tohoto ustanovení se vlastník musí zdržet všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku.

Obyvatelé města, které provoz obtěžuje zápachem, hlukem, nadměrným světlem a případně i dalšími imisemi, tedy mohou zvážit podání žaloby ve výše uvedeném smyslu. Podání žaloby nebrání skutečnost, že např. měření hluku neprokázalo překročení „hlukových“ limitů. Upozorňuji nicméně na to, že pokud soud nazná, že provozovna funguje v souladu s vydanými povoleními, mají sousedé právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. Nemohou tedy žádat o to, aby se provozovatel rušivé činnosti zdržel, ale o to, aby jim poskytl (alespoň) finanční kompenzaci újmy.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostce obce Y. a řediteli Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zároveň prosím o informace, jak se daná záležitost dále vyvíjí.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku, ředitelku Oblastního inspektorátu Ostrava České inspekce životního prostředí a ředitelku Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě.

Brno 29. ledna 2024

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)