



## Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci nepovolené výstavby v k.ú. Nové Mlýny z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany vod a nakládání s odpady

Na základě podnětu obce A šetřím postup úřadů při projednání velkého množství nepovolených staveb v k.ú. Nové Mlýny z pohledu stavebněprávních předpisů. Šetření vedu pod sp. zn. 2536/2021/VOP.

Na podkladě informací získaných v průběhu výše uvedeného šetření jsem se rozhodl zahájit šetření ohledně postupu odboru stavebního a životního prostředí Městského úřadu Břeclav (městský úřad), a to z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany vod a nakládání s odpady v předmětné lokalitě.

### A. Shrnutí závěrů

Postup městského úřadu jako orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a vodoprávního úřadu nemohu považovat za správný a dostatečný, protože nezačal činit žádné kroky k odstranění protiprávního stavu, a to i přes můj apel na aktivní přístup k věci a jeho slib konat.

Městský úřad přislíbil provést kontroly v roce 2023. Žádám tedy městský úřad o sdělení, zda kontroly v letošním roce provedl a které kroky na základě získaných zjištění učinil.

Doplňuji, že pokud městský úřad zjistí, že je pozemek náležející do zemědělského půdního fondu užíván k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím, může přestupek projednat i s vlastníkem zemědělského pozemku.

Pro bližší podrobnosti odkazuji na část C této zprávy.

### B. Skutková zjištění

Shrnutí skutkových zjištění vychází z vyjádření městského úřadu na moji výzvu a z informací získaných v rámci šetření sp. zn. 2536/2021/VOP.

V lokalitě k.ú. Nové Mlýny, na území obce A, se nacházejí stovky nepovolených staveb.<sup>1</sup> Jedná se například o následující typy staveb, resp. výrobků plnících funkci stavby – menší rekreační stavby, mobilheimy, přístřešky, maringotky, karavany, oplocení atd. Zmíněné stavby slouží především k rekreačním účelům. Nepovolené stavby z pohledu stavebního práva řeší v prvním stupni stavební úřad Městského úřadu Podivín (stavební úřad).

S nepovolenou výstavbou je spojena celá řada nežádoucích jevů, od užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům, přes nevyjasněný způsob likvidace odpadních vod vznikajících v nepovolených stavbách, až po odkládání odpadů na místech, která k tomu nejsou určena.

#### B.1 Ochrana zemědělského půdního fondu

Nepovolená výstavba se nachází na pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu.

---

1 Nepovolené stavby se nacházejí zejména na pozemcích p.č. 1-14 v k.ú. Nové Mlýny.



Městský úřad plánoval, že v roce 2022 v dané lokalitě provede kontroly za účelem zjištění, zda nejsou porušovány předpisy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, a případně zahájí přestupková řízení. Pro velkou vytíženost úřadu však nakonec v roce 2022 žádnou kontrolu v dané lokalitě neprovedl. Ve své odpovědi na moji výzvu však přislíbil, že daný problém bude v rámci časových možností řešit.

Městský úřad ve své odpovědi poukázal na to, že je mu z úřední činnosti známo, že se nedaří identifikovat osoby, které stavby v dané lokalitě realizují či užívají. Informoval mě rovněž o tom, že státní správu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu vykonává jeden referent, který zastává také funkci vedoucího oddělení zemědělství a ochrany přírody, do jehož kompetence spadají další povinnosti vyplývající ze zákonů na úseku oddělení zemědělství a ochrany přírody na území správního obvodu obce s rozšířenou působností Břeclav.

## B.2 Likvidace odpadních vod a nepovolené stavby studní

V předmětné lokalitě se nenachází veřejná kanalizace, vodoprávní úřad zde nepovoloval žádné domovní čistírny odpadních vod. Některé rekreační stavby jsou odkanalizovány do jímek na vyvážení, případně mají chemické WC nebo suché WC s barely, které mají být odváženy k likvidaci na obecní čistírnu odpadních vod. Při kontrole provedené v roce 2016 poučil městský úřad všechny kontrolované producenty odpadních vod, jak mají s odpadními vodami nakládat v souladu se zákonem. Zároveň je upozornil na to, že doklady o vývozu si je nutné ponechat jako doklad pro kontrolu.

Dle zjištění městského úřadu v roce 2016 se zdroj pitné vody nacházel pouze v jedné části lokality, a to pomocí vodovodní přípojky přivedené k objektu spolku B., z. s. Někteří rekreanti si chodili pro vodu k tomuto zdroji, ostatní si zřejmě dováželi balenou vodu. Městský úřad v této lokalitě v minulosti povoloval jen několik studní.

Městský úřad naplánoval na letní měsíce roku 2022 kontroly zaměřené na likvidaci odpadních vod z objektů používaných pro rekreaci a na výstavbu nepovolených staveb studní. Z důvodu velké vytíženosti pracovníků vodoprávního úřadu a nedostatečného personálního obsazení však nebylo pracovním ani časově možné tyto plánované kontroly vykonat. Městský úřad mě však informoval, že kontroly zahrnul do plánu kontrol pro letní období roku 2023.

## B.3 Nakládání s odpady

V řešeném území dochází k nevyhovujícímu nakládání s odpady, kdy osoby užívající nepovolené stavby odkládají odpad na místech, která k tomu nebyla určena, např. do křoví, podél cest, do příkopů apod.

Městský úřad mi ve své odpovědi sdělil, že město Břeclav uzavřelo s obcí A veřejnoprávní smlouvu o výkonu přenesené působnosti na úseku projednávání přestupků (155/VS/2019). Kontrola dle § 147 zákona o odpadech,<sup>2</sup> zda nepodnikající fyzické osoby nakládají s komunálním odpadem v souladu se zákonem o odpadech a zda právnické a podnikající fyzické osoby využívají obecní systém pouze na základě písemné smlouvy s obcí, je však dle městského úřadu v kompetenci Obecního úřadu A.

---

2 Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.



## C. Právní hodnocení

### C.1.1 Ochrana zemědělského půdního fondu

Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu<sup>3</sup> je zakázáno užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba. Porušení této povinnosti ze strany fyzické či právnické osoby je sankcionováno podle § 20 odst. 1 písm. c) a § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Úkolem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je dohlížet na to, zda ze strany fyzických či právnických osob nedochází k porušování zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Pokud úřad zjistí okolnosti nasvědčující tomu, že dochází k užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu, má povinnost zahájit odpovídající přestupkové řízení.

Výše uvedené jsem diskutoval i s pracovníky městského úřadu v rámci jednání, které se uskutečnilo dne 5. 4. 2022 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Na jednání městský úřad přislíbil provedení kontrol v roce 2022 a svůj příslib zopakoval ve svém písemném vyjádření.

Vnímám argumenty o vytíženosti jediného pracovníka orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a jsem si vědom toho, že protiprávní užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům v dané lokalitě nebude úřad schopen vyřešit během několika měsíců. **Postup městského úřadu, který i přes můj apel na aktivní přístup k věci a jeho slib konat nezačal činit žádné kroky k odstranění protiprávního stavu, však nemohu považovat za správný.** Uvědomuji si, že daná kauza je v mnoha ohledech složitá. Avšak ani to není důvodem na ochranu zemědělského půdního fondu rezignovat. Je třeba někde začít – provést kontroly alespoň některých pozemků a na základě zjištěných skutečností případně zahájit přestupková řízení.

Městský úřad přislíbil provést kontrolu dané lokality v roce 2022, tu však nakonec neprovedl. Přislíbil proto provedení kontrol v roce 2023. **Žádám tedy městský úřad o sdělení, zda kontroly v letošním roce provedl a které kroky na základě získaných zjištění učinil.**

K argumentu městského úřadu, že se nedaří identifikovat osoby, které stavby v dané lokalitě realizují či užívají, uvádím následující. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu hovoří o tom, že se **přestupku dopustí osoba tím, že užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím.** Lokalita Nové Mlýny je charakteristická tím, že stavby vybudovaly a užívají osoby odlišné od vlastníka pozemku. Totožnost vlastníka pozemku lze zjistit snadno nahlédnutím do katastru nemovitostí, totožnost osob, které stavby zbudovaly a užívají je, naopak zpravidla<sup>4</sup> z veřejného seznamu zjistit nelze.

3 Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

4 Ustanovení § 2203 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku: „Je-li pronajatá věc zapsána do veřejného seznamu, zapíše se do veřejného seznamu i nájemní právo, pokud to navrhne vlastník věci nebo s jeho souhlasem nájemce.“



Na výše uvedenou problematiku jsem poukázal v rámci mezirezortního připomínkového řízení k návrhu novely zákona o zemědělském půdním fondu.<sup>5</sup> Ministerstvo životního prostředí v rámci vypořádání mojí připomínky poukázalo na to, že i dle současné právní úpravy lze za dané protiprávní jednání **postihnout rovněž vlastníka zemědělské půdy. Vlastník užívá svoji zemědělskou půdu i tím způsobem, že ji přenechá k užívání jiné osobě.** Jedná se o projev podstaty vlastnického práva nakládat se svým vlastnictvím v mezích právního řádu. Uvedený výklad promítlo ministerstvo i do důvodové zprávy.<sup>6</sup> Ačkoli návrh novely zatím není schválen (v současnosti čeká na projednání vládou), lze z uvedeného názoru ministerstva jako ústředního orgánu státní správy vycházet, protože se vztahuje k současnému znění zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že **pokud městský úřad zjistí, že je pozemek náležející do zemědělského půdního fondu užíván k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím, měl by začít řešit a případně i zahájit přestupkové řízení s vlastníkem zemědělského pozemku.**

Zdůrazňuji, že se jedná o přestupek trvajících. Skutková podstata přestupku je tudíž naplňována i udržováním protiprávního stavu, tj. užíváním zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu. Jednání, kterým osoba udržuje protiprávní stav, se posuzuje jako jeden skutek a jeden přestupek až do okamžiku ukončení protiprávního stavu. V případě, že osoba neodstraní protiprávní stav, dojde k přetržení trvajících přestupku tím, že správní orgán uloží osobě správní trest za určité prokázané období trvání přestupku. Pokud osoba i poté udržuje protiprávní stav, jde již o skutek nový, který by měl správní orgán opět projednat v novém přestupkovém řízení.<sup>7</sup>

### C.1.2 Likvidace odpadních vod a nepovolené stavby studní

Městský úřad jako příslušný vodoprávní úřad má za úkol působit k ochraně povrchových a podzemních vod, a to zejména tím, že kontroluje dodržování ustanovení vodního zákona.<sup>8</sup> Vodoprávní úřad má v rámci svých dozorových oprávnění například kontrolovat, zda osoby likvidují odpadní vody v souladu s vodním zákonem.

K postupu vodoprávního úřadu mohu uvést totéž, co k postupu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Jakkoli chápu pracovní vytíženost a nedostatečné personální obsazení úřadu, jsem přesvědčen o tom, že případné nevhodné nakládání s odpadními vodami na tak rozsáhlém území může mít výrazný negativní vliv na jakost podzemních vod a eventuálně i na jakost vody v přílehlé Novomlýnské nádrži. Proto by měl městský úřad situaci v dané lokalitě věnovat náležitou pozornost. Na tuto skutečnost jsem městský úřad již upozornil písemně i v rámci jednání v Kanceláři veřejného ochránce práv dne 5. 4. 2022. **Postup vodoprávního úřadu, který ani poté nezačal činit žádné kroky k odstranění protiprávního stavu, tak nemohu považovat za správný.**

5 Připomínky lze pod sp. zn. 6255/2023/S nalézt v evidenci stanovisek ochránce ESO; dostupné z <https://www.ochrance.cz/eso/>.

6 Aktuální text důvodové zprávy (verze pro jednání vlády ze dne 25. 4. 2023) je dostupný z <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCNPDHVRS/ALBSCQZ886M8>.

7 Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-61; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

8 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).



**Pokud městský úřad nemohl provést kontrolu v roce 2022 a jako náhradní termín zvolil letní měsíce roku 2023, předpokládám, že kontroly v tomto roce opravdu provedl a na základě zjištění přikročil k navazujícím krokům.** Stejně jako v případě ochrany zemědělského půdního fondu neočekávám, že úřad během jednoho roku vyřeší komplexně celou rozsáhlou lokalitu, ale to, že provede kontroly alespoň některých pozemků, učiní si přehled o existujících vodních dílech a vyzve osoby zneškodňující odpadní vody vývozem na čistírnu odpadních vod k předložení dokladů o vývozu. Pokud zjistí, že osoby porušují povinnosti vyplývající z vodního zákona, měl by podle konkrétních okolností věci zahájit odpovídající přestupkové řízení či eventuálně uložit opatření k odstranění zjištěných závad.<sup>9</sup>

### C.1.3 Nakládání s odpady

Podle § 61 zákona o odpadech je každý povinen odpad nebo movitou věc, které předává do obecního systému, odkládat na místa určená obcí v souladu s povinnostmi stanovenými pro daný druh, kategorii nebo materiál odpadu nebo movitých věcí tímto zákonem a obecně závaznou vyhláškou obce, je-li vydána.

Podle § 117 odst. 1 písm. t) zákona o odpadech se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že odkládá odpad nebo movitou věc, které předává do obecního systému, mimo určená místa. Přestupkové řízení má na základě veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků vést městský úřad. Ten ve své odpovědi na moji výzvu poukázal na to, že je sice příslušný k vedení přestupkového řízení, nikoli však ke kontrolní činnosti dle § 147 zákona o odpadech. Dle tohoto ustanovení obecní úřad kontroluje mimo jiné to, zda právnické a podnikající fyzické osoby využívají obecní systém odpadového hospodářství na základě písemné smlouvy s obcí a v souladu s ní a zda nepodnikající fyzické osoby nakládají s komunálním odpadem v souladu se zákonem o odpadech.

S ohledem na text veřejnoprávní smlouvy, a zejména znění § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky,<sup>10</sup> který výslovně hovoří o přenosu příslušnosti „k projednávání přestupků“, **akceptuji závěr městského úřadu, že kontrolní činnost vymezená v § 147 zákona o odpadech není součástí „projednávání přestupků“.** Není tedy přenesena na městský úřad veřejnoprávní smlouvou a **nadále náleží do pravomoci Obecního úřadu obce A.** Obecní úřad může být oznamovatelem přestupku ve smyslu § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky.<sup>11</sup>

### C.1.4 Obecně k postupu městského úřadu z pohledu ochrany životního prostředí

Přesto, že jsem svá doporučení pro městský úřad uvedl již ve zprávě o šetření sp. zn. 2536/2021/VOP, kterou má městský úřad k dispozici, považuji za žádoucí shrnout je i v rámci této zprávy o šetření:

9 Ustanovení § 110 odst. 1 vodního zákona.

10 Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

11 Ustanovení § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky:

*Má-li orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie (dále jen „orgán policie“) nebo jiný správní orgán důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu. V oznámení uvede zejména, kdo je podezřelým z přestupku, pokud je mu znám, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas, kdy měl být přestupek spáchán, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky, které jsou mu známy.*



Vzhledem k množství vzájemně souvisejících problémů je nutné, aby dotčené správní orgány postupovaly při řešení věci v souladu se zásadou spolupráce správních orgánů.<sup>12</sup> Je vhodné, aby zejména stavební úřad a městský úřad (jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu a vodoprávní úřad) uspořádaly **společnou kontrolu v předmětné lokalitě**. Při kontrole by každý správní orgán měl v mezích své působnosti kontrolovat, zda konkrétní osoby dodržují příslušné právní předpisy. Takové společné kontroly by se měla **účastnit i policie**.<sup>13</sup> Ta má mimo jiné oprávnění zjišťovat totožnost osob například v případě, že jde o osoby podezřelé ze spáchání přestupku.<sup>14</sup>

K prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, by měly správní orgány **aktivně využívat institutu podání vysvětlení**.<sup>15</sup>

#### D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostovi města Břeclav a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 2. října 2023

JUDr. Stanislav Křeček  
veřejný ochránce práv  
(podepsáno elektronicky)

---

12 Ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

13 Ustanovení § 135 správního řádu.

14 Ustanovení § 63 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

15 Ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu.