



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci nepovolených terénních úprav v Charvátské Nové Vsi

Dle zákona o veřejném ochránci práv¹ jsem šetřil postupy Městského úřadu Břeclav, Krajského úřadu Jihomoravského kraje a České inspekce životního prostředí (ČIŽP) týkající se terénních úprav na pozemcích parc.č. o., p. q. r. a t. v k.ú. Charvátská Nová Ves. Terénní úpravy mj. spočívaly v navezení výrobku B. na pozemky zrekultivované skládky za účelem výstavby „xxxxxxxxxx“ (záměr). Terénní úpravy provedla bez povolení společnost A. (stavebník). Pozemky jsou v majetku města Břeclav.

V rámci svého šetření jsem si vytkl za cíl zjistit, ke kterým závěrům zainteresované úřady ve spojitosti s navezeným materiálem dospěly, a vyhodnotit, zda přitom postupovaly v řízení o odstranění, resp. o dodatečném povolení terénních úprav, v souladu s právní úpravou stavebního zákona,² zákona o odpadech³ a zákona EIA.⁴

A. Shrnutí závěrů

Beru na vědomí, že v místě se jedná fakticky o uložený **odpad**, nikoli o výrobek B. Respektuji nicméně zatímní závěr úřadů, že uložený odpad **nepředstavuje riziko** a bude možné ho ponechat v místě při splnění konkrétních požadavků a v návaznosti na projednání stavebním úřadem (viz část C.4).

Pokud jde o konkrétní postupy úřadů, shledal jsem následující:

- (1) **Krajský úřad** v rámci projednávání a posuzování výrobku B. **postupoval správně, když:**
 - Poskytl metodické vedení stavebnímu úřadu Břeclav (viz část C.3).
 - Jako příslušný orgán EIA provedl zjišťovací řízení k záměru a uzavřel je se závěrem, že záměr nebude dále posuzován dle zákona EIA (viz část C.1).
- (2) **ČIŽP** v rámci projednávání a posuzování výrobku B. **postupovala správně, když:**
 - Dokončila kontroly lokalit, v nichž byl uložen výrobek B. (viz část C.2).
 - Poskytla součinnost stavebnímu úřadu Břeclav a v rámci ní požadovala, aby stavebník doložil hodnocení rizika v dané lokalitě (viz části C.1 a C.2).
- (3) **Stavební úřad Břeclav** v rámci projednávání a posuzování výrobku B. **pochybil:**
 - Celkovou dobou projednávání nepovolených terénních úprav obsahujících výrobek B. (viz část C.3.1).
 - Přerušením řízení o dodatečném povolení terénních úprav v podobě usnesení stavebního úřadu Břeclav ze dne 4. 5. 2023 (viz část C.3.2).

Své závěry podrobněji vysvětluji v části C této zprávy.

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

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

3 Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.

4 Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon EIA).



B. Skutková zjištění

B.1 Závěry předchozího šetření

V rámci šetření, které jsem v minulosti vedl, jsem prověřil problematiku terénních úprav spojených s navážením odpadu/materiálu na pozemky zrekultivované skládky v Charvátské Nové Vsi.

Dospěl jsem k závěru, že se jednalo o nepovolené terénní úpravy, neboť nebyly řádně projednané a povolené stavebním úřadem Břeclav v součinnosti s dalšími orgány hájícími jednotlivé dotčené veřejné zájmy. Kritizoval jsem prodlevy stavebního úřadu při vedení řízení o odstranění a řízení o dodatečném povolení předmětných terénních úprav.

Poukázal jsem rovněž na to, že nebyla vyjasněna otázka, zda navezený materiál byl výrobkem B., nebo odpadem, ani to, zda představuje nebezpečí pro své okolí (životní prostředí). Poté, co mě správní orgány informovaly o opatřeních přijatých k nápravě, jsem své šetření uzavřel a s výsledkem stěžovatele a úřady seznámil písemnostmi ze dne 22. 11. 2022.⁵ Současně jsem si vyhradil právo další postup úřadů sledovat.

Úřady se zavázaly k následujícím krokům:

Stavební úřad Břeclav

- Pokračovat v řízení o nepovolených terénních úpravách v Charvátské Nové Vsi a meritorně věc uzavřít.

ČIŽP

- Dokončit kontroly všech lokalit, kde podle zjištění státní správy docházelo k ukládání výrobku B. (dále Smolín, Němčičky), a učinit závěry.
- V kauze uložení výrobku B. v Charvátské Nové Vsi poskytnout stavebnímu úřadu Břeclav nezbytnou součinnost.

Krajský úřad

- Jako nadřízený stavební úřad metodicky vést stavební úřad Břeclav.

B.2 Aktuální skutková zjištění

Protože jsem neměl informace, jak se věc dále vyvíjela, rozhodl jsem se v rámci nového šetření prověřit další postup úřadů. Z jejich vyjádření vyplývá následující.

Stavební úřad Břeclav pokračoval v řízení o dodatečném povolení terénních úprav⁶ a shromažďoval potřebné podklady, mj. tak dne 29. 9. 2022 obdržel závěrečnou zprávu o monitoringu kvality vody z 01/2022, protokoly o zkouškách použitých zemín, koordinované stanovisko Městského úřadu Břeclav ze dne 15. 2. 2022 a závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 11. 8. 2022. Z vyjádření ČIŽP, které obdržel stavební úřad dne 11. 10. 2022, vyplynula dále nutnost doložit hodnocení rizik

5 Podrobnosti o případě jsou veřejně dostupné v evidenci stanovisek ochránce (ESO) na jeho internetových stránkách pod sp. zn. 5607/2021/VOP a pod odkazem <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11146>.

6 Řízení zahájeno podáním žádosti stavebníka ze dne 23. 12. 2020, poté řízení stavební úřad přerušil a stavebníka svým přípisem ze dne 27. 1. 2021 vyzval k doplnění žádosti ve lhůtě do 31. 10. 2021, posléze stavební úřad řízení znovu přerušil a stavebníka svým přípisem ze dne 13. 10. 2021 vyzval k doplnění ve lhůtě do 31. 3. 2022. Stavebník požádal o prodloužení lhůty do 30. 9. 2022, stavební úřad to svým přípisem ze dne 6. 6. 2022 akceptoval. Přípisem ze dne 7. 9. 2022 stavební úřad vyzval stavebníka k doložení protokolů zkoušek odebrané zeminy, přípisem ze dne 21. 11. 2022 k opětovnému doplnění chybějících podkladů ve lhůtě do 31. 5. 2023.



v dané lokalitě a z vyjádření krajského úřadu, které obdržel stavební úřad dne 1. 11. 2022, potřeba učinit záměr předmětem zjišťovacího řízení.

Usnesením ze dne 4. 5. 2023⁷ stavební úřad Břeclav řízení o dodatečném povolení terénních úprav dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu⁸ opětovně přerušil, a to do doby ukončení řízení o předběžné otázce – ukončení zjišťovacího řízení dle zákona EIA.

Z vyjádření krajského úřadu vyplynulo, že oznámení záměru ve smyslu zákona EIA u jeho odboru životního prostředí stavebník nepodal, a proto žádné zjišťovací řízení neprobíhalo. Krajský úřad mi přislíbil instruovat stavební úřad k tomu, aby stavebníka ve smyslu § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu vyzval k podání oznámení záměru, a to ve lhůtě k tomu stanovené. V souladu s pokynem krajského úřadu poté stavební úřad vyzval stavebníka, aby předložil kopii oznámení záměru nejpozději do 14 dnů stavebnímu úřadu.

K mému doplňujícímu dotazu ohledně následného vývoje stavební úřad Břeclav dne 18. 4. 2024⁹ sdělil, že ani v jím stanoveném termínu stavebník požadavek nesplnil. Byl nicméně se stavebním úřadem nadále v kontaktu a vyrozuměl jej, že pokračuje v přípravě dokladů potřebných z hlediska zákona EIA, mj. tak jednal dne 28. 2. 2024 s Krajskou hygienickou stanicí Jihomoravského kraje. Teprve dne 17. 4. 2024 doložil stavebnímu úřadu Břeclav kopii oznámení záměru podanou příslušnému orgánu EIA.

ČIŽP pro účely mého šetření zaslala odborný materiál „Hodnocení rizika v dané lokalitě“.¹⁰ Dle ČIŽP je možný navedený odpad deklarovaný jako výrobek výrobek B. ponechat na místě za předpokladu splnění všech podmínek, které by měl schválit stavební úřad v řízení o dodatečném povolení terénních úprav.

C. Právní hodnocení

Z dostupných podkladů vyplývá, že úřady dospěly k závěru, že v místě se jedná fakticky o **uložený odpad**, nikoli výrobek B. Navezený materiál totiž nesplnil podmínky pro produkci výrobku označovaného jako výrobek B.,¹¹ a proto je nutné ho považovat za odpad. Závěry úřadů potvrdil i soud.¹²

Pro účely svého právního hodnocení proto budu z této skutečnosti vycházet.

C.1 K posouzení uložené výrobku B. krajským úřadem a ČIŽP

Dle § 1 odst. 3 zákona EIA je účelem **posuzování vlivů na životní prostředí** získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Cílem vedeného zjišťovacího řízení je ve smyslu § 7 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. c) zákona EIA zjištění, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí (veřejné zdraví), a tedy podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

7 Č. j. MUBR 65662/2023.

8 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

9 Č. j. MUBR 50034/2024.

10 Hodnocení rizika využití odpadů k zasypávání na stavbě xxxx, Brno, březen 2023, zpracovatel P.

11 Podmínky vyplývaly z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 19. 4. 2016 vydaného společností O., jako souhlas dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, k provozování mobilního zařízení k využívání odpadů a s jeho provozním řádem.

12 Soud hodnotil povahu navedeného materiálu v souvislosti s přezkoumáním rozhodnutí ČIŽP o pokutách. Tomu se podrobněji věnuji v části C.2.



Pokud orgán EIA ve zjišťovacím řízení vyhodnotí, že záměr nebo jeho změna mohou mít významný vliv na životní prostředí, potom záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona EIA (tzv. plnohodnotné proceduře EIA). Jeho výsledkem je závazné stanovisko EIA. V opačném případě ukončí posuzování záměru závěrem zjišťovacího řízení, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí.¹³

Dle zákona o odpadech je jedním ze způsobů **nakládání s odpady** využití odpadu. Využitím odpadů je i **použití odpadu k zasypávání**. Dle § 34 odst. 6 zákona o odpadech odpad použitý k zasypávání musí nahrazovat materiály, které nejsou odpadem, vyhovovat danému účelu zasypávání a být omezen na množství nezbytně nutné pro dosažení tohoto účelu. K zasypávání smí být využíván pouze odpad, který je k takové činnosti technicky vhodný a splňuje další požadavky, které zajistí, že nedojde k ohrožení životního prostředí nebo zdraví lidí.

Další podmínky pro zasypávání upravuje prováděcí vyhláška č. 273/2021 Sb. v § 6. Z jeho odst. 6 konkrétně vyplývá, že v případě využívání odpadů k zasypávání v jednom místě použití v množství větším než 1 000 t musí být pro toto místo použití zpracováno **hodnocení rizika** v dané lokalitě.

Krajský úřad upozorňoval, že záměr podléhá minimálně zjišťovacímu řízení dle zákona EIA a se stavebním úřadem a stavebníkem komunikoval nutnost doložení oznámení dle zákona EIA. Oznámení záměru stavebníka obdržel dne 17. 4. 2024.

Jak jsem ověřil, pod kódem JHM1784¹⁴ odbor životního prostředí krajského úřadu provedl zjišťovací řízení dle zákona EIA k záměru „Zařízení k využití odpadu xxxxxx Břeclav“.¹⁵ Záměr naplnil dikci bodu 56 kategorie II. přílohy č. 1 k zákonu EIA (Zařízení k odstraňování nebo využívání ostatních odpadů s kapacitou od 2 500 t/rok). Krajský úřad zjišťovací řízení uzavřel svým rozhodnutím ze dne 6. 6. 2024¹⁶ tak, že záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí a nebude dále posuzován (tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení). To právní úprava, jak shora popsáno, umožňuje. Rozhodnutí krajského úřadu nebylo napadeno odvoláním.

Z postupů ČIŽP je zřejmé, že ohledně uloženého materiálu a možnosti jeho legalizace v místě požadovala zpracování hodnocení rizik v lokalitě. Předmětné odborné posouzení stavebník skutečně doložil.

Dle mých zjištění šetřené úřady doposud v daných otázkách postupovaly v souladu s relevantními ustanoveními právních předpisů.

Respektuji zatímni závěr úřadů, že odpad nepředstavuje riziko a bude možné ho legálně ponechat v místě při splnění konkrétních požadavků. Úřady v tomto svém hodnocení vychází primárně ze stavebníkem předloženého odborného posouzení „Hodnocení rizika v dané lokalitě“ ve smyslu § 6 odst. 6 prováděcí vyhlášky, jakož i ze závěru zjišťovacího řízení krajského úřadu ze dne 6. 6. 2024.

13 Viz § 7 odst. 5 a 6 zákona EIA.

14 Dostupné na https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_JHM1784?lang=cs.

15 Záměr je deklarován jako vybudování sportovního areálu xxxxx, situovaného na ploše bývalé skládky, která bude pro potřeby stavby dále upravena pomocí inertních odpadů. Celková projektovaná kapacita zařízení je 94 000 m³, tj. cca 159 700 t, s tím, že z uvedeného množství bylo do prostoru zařízení již v roce 2019 navezeno cca 46 000 m³ zeminy a materiálu z odpadu. Zbývající návoz pro dokončení terénních úprav pak dle projektu bude činit 48 000 m³, tj. cca 79 200 t.

16 Č. j. JMK 83028/2024.



C.2 Hodnocení postupu ČIŽP ve vztahu ke kontrolám lokalit

Ve smyslu § 134 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech ČIŽP kontroluje, jak jsou právníckými osobami, podnikajícími fyzickými osobami a obcemi dodržována ustanovení právních předpisů a vydaná rozhodnutí. Dle § 134 odst. 3 zákona ČIŽP spolupracuje s obecními úřady, dalšími správními úřady, kraji a obcemi a poskytuje jim odbornou pomoc.

ČIŽP dokončila kontroly lokalit a uložila pokuty za nedovolené nakládání s odpady. Rozhodnutí o pokutách, dle mých zjištění, potvrdilo jak instančně nadřízené Ministerstvo životního prostředí, tak soud.¹⁷ Soud má přitom ve shodě s úřady mj. za to, „že byl-li vyroben v předmětném mobilním zařízení výrobek z odpadů v rozporu se souhlasem krajského úřadu a provozním řádem předmětného zařízení, nedošlo k ukončení odpadového režimu a zpracované odpady zůstaly odpadem“.

Uzavřením kontrol a přijetím závěrů, jakož i poskytnutím součinnosti stavebnímu úřadu Břeclav, včetně požadavku na stavebníka, aby doložil hodnocení rizika v dané lokalitě (viz C.1), ČIŽP provedla to, co mi přislíbila.

C.3 Postup v dosavadním řízení ohledně nepovolených terénních úprav

C.3.1 Celková délka řízení

Podle § 45 odst. 2 správního řádu obecně platí, že pokud žádost nemá předepsané náležitosti nebo pokud trpí jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli **nedostatky odstranit** na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě.

K tomu nutno poukázat i na speciální právní úpravu řízení o dodatečném povolení stavby – dle § 129 odst. 2 stavebního zákona se v tomto řízení přiměřeně uplatní postup (kromě jiného) podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož, pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší.

Podle § 39 odst. 1 správního řádu platí, že **určením lhůty k provedení úkonu** nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Podle § 65 odst. 2 správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem. Podle § 39 odst. 2 správního řádu platí, že lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně **prodloužit**.

K základním zásadám činnosti správních orgánů patří **zásada vyřízení věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené době** (§ 6 správního řádu). Povinností správních orgánů je v rozumném a přiměřeném čase vyřídit věc (ukončit správní řízení), čímž současně naplňují legitimní očekávání všech zainteresovaných subjektů. Uvedené teze reflektuje i judikatura Ústavního soudu: „... ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří **neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy),¹⁸ jehož nepominutelným**

17 Konkrétně výrobci výrobku B., společnosti C., byla uložena pokuta dle § 66 odst. 3 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve výši 450 000 Kč, za nedovolené nakládání s odpady (v rozhodnutí zmiňována rovněž předmětná lokalita v Charvátské Nové Vsi), přičemž Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 9. 10. 2023, č. j. 17 A 16/2023-42, žalobu pokutované společnosti zamítl a rozhodnutí o pokutě potvrdil (podána kasační stížnost). Věcně souvisejícím rozsudkem téhož soudu ze dne 24. 1. 2024, č. j. 14 A 113/2023-42, týkajícím se deponování výrobku B. v lokalitě X společností D., jí pak byla potvrzena pokuta za přestupek dle § 121 odst. 1 písm. f) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve výši 225 000 Kč (nepodána kasační stížnost). Všechny zde uvedené rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz.

18 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.



*komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*¹⁹

Stavební úřad Břeclav ve vztahu k již realizovaným nepovoleným terénním úpravám v Charvátské Nové Vsi vedl počínaje dnem 2. 12. 2020 se stavebníkem řízení o jejich odstranění. Řízení přerušil poté, co společnost podala dne 23. 12. 2020 žádost o dodatečné povolení. To je postup, který odpovídá zákonu.

Vlastní řízení o dodatečném povolení zůstávalo nicméně dlouhodobě neuzavřené a žadatel byl pouze opakovaně vyzván k doplnění podkladů řízení. Pokud takový postup v případě předmětných nepovolených terénních úprav trvá déle než tři roky, stěžít to mohu ve svém hodnocení bez dalšího přejít.

Stavebník může požádat o prodloužení lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby, avšak na prodloužení lhůty nemá právní nárok. Při prodloužení lhůty musí stavební úřad zvážit, zda prodloužením nebude ohrožen účel řízení nebo porušena rovnost účastníků řízení. Není vyloučeno, aby stavební úřad prodloužil lhůtu k doplnění žádosti opakovaně. Je to možné pouze ve výjimečných a pečlivě odůvodněných případech. Obecně **považuji za nepřijatelné, aby stavební úřad dával stavebníkovi další a další termíny k doplnění žádosti, aniž k tomu jsou vážné důvody.**

Byť právní úprava stavebního zákona ani správního řádu jasně neřeší procesní situaci, kdy stavebník v průběhu několika let opakovaně uplatňuje neúplné žádosti o dodatečné povolení stavby, vyjdeme-li z judikatury, nutno dospět k takovému závěru, že **v případě zjevně obstrukčního jednání nemá stavební úřad přerušovat řízení, ale má přistoupit k věcnému projednání žádosti.**²⁰ Výsledkem projednání takové žádosti bude její zamítnutí, neboť stavebník již jednou (nebo dokonce víckrát) neunesl důkazní břemeno a neprokázal, že nepovolenou stavbu/terénní úpravy lze dodatečně povolit. Posléze stavební úřad meritorně rozhodne v pokračujícím řízení o odstranění nepovolené stavby/terénní úpravy.

Jednání stavebníka bylo možno, dle mého názoru, považovat za obstrukční (ve smyslu nedůvodného opakovaného nedoložení všech náležitostí žádosti). Stavební úřad proto neměl řízení znovu přerušovat. Kvituji zde alespoň postup krajského stavebního úřadu, který v návaznosti na moje šetření poskytl stavebnímu úřadu v rámci metodického dozoru pokyn, aby po předchozí výzvě stavebníkovi k doplnění ve stanovené lhůtě a jejím marném uplynutí přistoupil k hodnocení uplatněné žádosti o dodatečné povolení. K meritornímu vyřízení stavební úřad přesto do doby zaslání svých stanovisek pro účely mého šetření nepřistoupil, což nezbyvá než hodnotit negativně.

Procesní deficit na straně stavebního úřadu Břeclav v situaci, kdy řízení o dodatečném povolení započalo svůj běh podáním žádosti ze dne 23. 12. 2020, spatřuji v celkové době projednávání nepovolených terénních úprav. Beru nicméně v potaz i to, že pozice stavebního úřadu Břeclav jako instituce stojící svým způsobem „na konci celého řetězu“, je v mnohém ztížena právě tím, že jeho postupy se odvíjejí rovněž od postupů dalších subjektů.

¹⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 487/2003, ze dne 11. 5. 2005; dostupné na usoud.cz.

²⁰ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 57 A 49/2013-91.



C.3.2 Přerušení řízení o dodatečném povolení terénních úprav z důvodu řízení o předběžné otázce

Dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu úřad může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce.

Stavební úřad Břeclav usnesením ze dne 4. 5. 2023 přerušil řízení o dodatečném povolení terénních úprav z důvodu tvrzeného vedení řízení o předběžné otázce (zjišťovací řízení dle zákona EIA), a to do doby ukončení řízení o předběžné otázce. Jak přitom zmínil krajský úřad ve svém vyjádření pro účely mého šetření, zjišťovací řízení jím nebylo vedeno, v dané době probíhaly ve věci jen konzultace se stavebníkem.

Stavební úřad tedy nemohl řízení přerušit způsobem, kterým tak učinil.

Doložení minimálně závěru zjišťovacího řízení je každopádně v řízení o žádosti o dodatečné povolení opodstatněné (viz požadavky na žádost o územní rozhodnutí, resp. stavební povolení dle prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu č. 503/2006 Sb.,²¹ zejména její přílohy č. 1 a 9, část B). Stavební úřad proto mohl vyzvat žadatele k uplatnění oznámení záměru k příslušnému orgánu EIA ve smyslu § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu a řízení přerušit poté. Později tak na základě metodického vedení instančně nadřízeného krajského úřadu učinil. V kontextu celého stavebním úřadem vedeného řízení o dodatečném povolení terénních úprav nevnímám tento dílčí nedostatek jako zcela rozhodující.

C.4 K budoucímu postupu úřadů

Při své činnosti jsem se opakovaně setkal s případy ukládání výkopových a demoličních materiálů ve volné krajině, zejména v okolí velkých měst, a to pod rouškou „potřebných“ terénních úprav pro účely nejrůznějších volnočasových areálů, sportovišť, motokrosových drah nebo jen deklarovaného výhodnějšího obdělávání pozemků (zahrnutím existujících terénních nerovností).

Fakticky se pak z odpadu, se kterým by bylo nutno jako s takovým nakládat, stal „materiál“ využitý třetími subjekty v rámci jejich záměrů, a to mnohdy aniž by tento původně odpad, nově „materiál“, nějak zásadně měnil vlastnosti. Často šlo i o záměry do značné míry „imaginární“ či třeba zamýšlené k realizaci teprve v dlouhodobém, stěžejně specifikovatelném časovém horizontu. Jednalo se tak spíše o deponie, které se po čase, kdy pozornost na ně zaměřená zeslábla, paradoxně mohly stát i trvalou součástí území. Na tuto praxi jsem se snažil zaměřit a jednotlivé případy, se kterými jsem byl jako ochránce konfrontován, důsledně prověřit.

Jinými slovy, ukládání zemin či tzv. výrobků vznikajících v rámci stavebních (demoličních) prací bylo poměrně frekventovaným jevem a nebylo až doposud prosto problémů s obcházením právní úpravy.²² To byl i daný případ, kdy zůstávaly stavebníkem realizované nepovolené terénní úpravy dlouhou dobu nedořešeny a nedošlo stavebním úřadem Břeclav k nařízení jejich odstranění, ale ani k jejich dodatečnému povolení. Samotný smysl provedených terénních úprav (deponie) pak z hlediska fungování zamýšleného xxxx areálu v místě zůstával také poněkud nejasný.

21 Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

22 Ostatně to potvrzuje i důvodová zpráva k novému zákonu o odpadech č. 541/2020 Sb., konkrétně k jeho § 34, dostupná v právním informačním systému ASPI (ID: LIT286963CZ): „S účinností nového zákona by měly správní úřady mnohem přísněji pohlížet na zasypávání jako způsob využívání odpadů. V režimu dosavadního zákona bylo využívání odpadů na povrchu terénu často zneužíváno k odstraňování odpadů.“



K tomu dodávám, že zamezit problémům mělo mj. právě přijetí nové právní úpravy zákona o odpadech. Protože stavební úřad řízení o terénních úpravách dosud neukončil a stavebník zřejmě plánuje **v lokalitě další významné navážky materiálu/odpadu**, považuji za vhodné upozornit úřady na vybraná ustanovení zákona o odpadech, která se na posouzení předmětných navážek mohou dle povahy věci vztahovat.

Dle § 34 odst. 1 zákona o odpadech (znění účinné do 31. 12. 2023) provozovatel zařízení smí provádět **využití odpadu** pouze v zařízení k využití odpadu, které se nachází na pozemku určeném k tomuto účelu územním rozhodnutím nebo územním souhlasem nebo ve stavbě určené k tomuto účelu využití kolaudačním rozhodnutím, oznámením o užívání nebo kolaudačním souhlasem nebo povolením stavby, nebyla-li vyžadována kolaudace podle stavebního zákona (počínaje 1. 1. 2024 pak **pouze v zařízení k využití odpadu určeném k tomuto účelu povolením záměru**, kolaudačním rozhodnutím nebo povolením změny v užívání stavby ve smyslu nového stavebního zákona²³).

Dle § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech obecní úřad obce s rozšířenou působností (orgán odpadového hospodářství) vydává **závazné stanovisko k terénním úpravám podléhajícím povolení podle stavebního zákona z hlediska nakládání s odpady**, vedlejšími produkty, stavebními výrobky, které přestaly být odpadem, nebo stavebními výrobky určenými k opětovnému použití; v závazném stanovisku může stanovit podmínky, které zajistí ochranu zdraví a životního prostředí a dodržení hierarchie odpadového hospodářství.

Podle § 93a zákona o odpadech v aktuálním znění se nadto uplatňuje pravidlo, že po provedení terénních úprav, které podléhají povolení podle stavebního zákona, je stavebník povinen neprodleně zaslat obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu byly terénní úpravy provedeny (popř. orgánu, který vydal jednotné environmentální stanovisko), doklady prokazující, že veškeré opětovně použité stavební výrobky, využití vedlejší produkty a stavební výrobky, které přestaly být odpadem, byly využity v souladu s tímto zákonem a že veškeré získané materiály jsou stavebními výrobky nebo vedlejšími produkty, které se nestaly odpadem, nebo s nimi bylo naloženo jako s odpady v souladu s tímto zákonem a hierarchií odpadového hospodářství.

S odkazem na důvodovou zprávu k novému zákonu o odpadech, konkrétně ve spojitosti s ustanovením § 34 odst. 2, považuji za podstatné také zmínit, že **pojem „využití odpadu“** je nově vymezen „úžeji“ a musí se jednat o **konečné nakládání s odpadem, například tak, že se odpady stanou součástí povrchu terénu** (což by mělo najít svůj odraz v rozhodnutí stavebního úřadu). Připomínám také, že ve smyslu § 83 odst. 2 písm. b) bodu 8 vyhlášky č. 273/2021 Sb., pokud nedojde k následnému vybudování pozemní nebo inženýrské stavby nebo základové desky a budovy, musí být recyklát ze stavebního a demoličního odpadu z místa použití odebrán.

Jak uvádím výše, v šetřeném případě stavební úřad ohledně terénních úprav (navezeného výrobku B.) doposud nevydal nezbytné rozhodnutí dle stavebního zákona tak, jak právní úprava předpokládá (ve smyslu využití odpadu k terénním úpravám). Dále mi není známo, že by příslušný orgán odpadového hospodářství (odbor životního prostředí Městského úřadu Břeclav) vydal pro dané účely nezbytné závazné stanovisko.

23 Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.



Zároveň jsem ze záměru stavebníka, tak jak jej v předkládaných dokumentech popisuje, vyrozuměl, že plánuje v lokalitě další významné navážky materiálu/odpadu.

Očekávám, že úřady v rámci správních procesů vedených k záměru (vydání závazného stanoviska k terénním úpravám z hlediska nakládání s odpady, případně jednotného environmentálního stanoviska, rozhodnutí o dodatečném povolení terénních úprav, rozhodnutí o povolení provozu zařízení k nakládání s odpady včetně schválení provozního řádu, eventuálně vydání rozhodnutí o povolení záměru dle nového stavebního zákona) **celou problematiku ještě důsledně vyhodnotí.**

Zejména bude zapotřebí objasnění nadále přetrvávajících sporných okolností případu (vyhodnocení „opodstatněnosti“ masivních navážek na pozemcích v minulosti z prostředků Státního fondu životního prostředí zrekultivované skládky a zdůvodnění, že se nejedná o zneužití záměru k odstranění odpadu; otázka závěrem zjišťovacího řízení formulované dočasnosti zařízení k využití odpadu v kontextu zamýšleného trvalého užívání celého území jako xxxx areálu; naplnění požadavku platné právní úpravy, že se odpady stanou součástí povrchu terénu). Všechny své kroky budou úřady nicméně povinny řádně zdůvodnit. Ve vydaných správních aktech pak stanoví konkrétní podmínky, kterými zabezpečí ochranu veřejných zájmů (ochrana zdraví a životního prostředí, dodržení hierarchie odpadového hospodářství).

D. Informace o dalším postupu

Na základě svého šetření jsem se rozhodl vydat zprávu o šetření koncipovanou ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv s tím závěrem, že jsem v postupu stavebního úřadu Břeclav shledal pochybení, v podrobnostech popsané v předcházejících částech této zprávy. Zprávu zasílám k seznámení také krajskému úřadu a ČIŽP, neboť jsem se zabýval také jejich postupy.

Považuji za dostatečné, když touto zprávou o šetření upozorním stavební úřad Břeclav na jeho pochybení. Zároveň na něj apeluji, aby se do budoucna v obdobných případech nesprávného postupu vyvaroval.

Prostor pro svoji další intervenci nyní nespátřuji. Vydáním zprávy **šetření formálně uzavírám.**

S tímto závěrečným hodnocením samostatnými dopisy seznámím představitele zainteresovaných úřadů, tj. v případě Městského úřadu Břeclav starostu a dále ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje a České inspekce životního prostředí.

Úřady mají právo se k obsahu zprávy, zejména zjištěným pochybením, vyjádřit ve lhůtě 45 dnů od jejího doručení.

Brno 11. prosince 2024

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)