

## **Závěrečná zpráva ve věci podnětu Sdružení občanů Neratovic**

### **A**

Na veřejného ochránce práv se obrátilo podáním ze dne 21. 11. 2002 Sdružení občanů Neratovic, Na Výsluní 1309, 277 11 Neratovice 1 (dále též "sdružení") s kritikou postupů správních orgánů ve věci záměru kácení 47 ks lip na ul. 28. října v Neratovicích. Vzhledem k hrozbě nevratné škody na životním prostředí v případě skácení dřevin byl podnět formulován jako naléhavý. Na základě uvedeného podání jsem ve věci zahájil šetření.

### **B**

Sdružení ve svém podání uvedlo, že město Neratovice hodlá uskutečnit "kompletní rekonstrukci" ul. 28. října zahrnující výstavbu nové vozovky, chodníků, kanalizace a veškerých inženýrských sítí, a z toho důvodu požádalo o povolení ke kácení aleje 47 ks lip nacházejících se na této ulici. Sdružení zpochybnilo postupy Městského úřadu v Neratovicích jako orgánu ochrany přírody při povolování kácení.

Jak sdružení konstatovalo, na podkladě rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 45 Ca 42/2001 ze dne 27. září 2001 bylo rozhodnutím Okresního úřadu v Mělníku čj. 12117/2001/RŽP ze dne 25. 1. 2002 zrušeno rozhodnutí Městského úřadu v Neratovicích čj. OP/404/00/5/7 ze dne 1. 9. 2000 o povolení ke kácení 47 ks lip a věc byla vrácena prvoinstančnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Městský úřad v Neratovicích ovšem v řízení nepokračoval a namísto toho na základě nové žádosti města Neratovic ze dne 16. 9. 2002 zahájil další řízení ve věci povolení ke kácení 47 ks lip na ul. 28. října a dne 15. 11. 2002 předmětné povolení vydal. Sdružení zdůrazňuje, že za dané situace, kdy nebylo ukončeno řízení zahájené na základě žádosti města Neratovic ze dne 12. 6. 2000 nemohl již tentýž správní orgán zahájit a vést další řízení ve věci, neboť zahájení takového řízení a vydání rozhodnutí bránila tzv. překážka litispendence, tj. překážka zahájeného řízení. Proti rozhodnutí podalo sdružení odvolání s tím, že v případě potvrzení rozhodnutí odvolacím orgánem hodlá rozhodování správních orgánů opětovně napadnout u soudu. Sdružení vyjádřilo obavu, že v mezidobí mezi rozhodnutím odvolacího orgánu a podáním soudní žaloby dojde k vykácení lip (období vegetačního klidu).

Sdružení dále odkázalo na územní plán Neratovic, jenž má stanovit, že ulice 28. října bude jednosměrná se zachováním stromořadí (vyhláška města Neratovic o územním plánu č. 7/1998 - výkresová část). Jak sdružení upozornilo, projekt výstavby obousměrné komunikace, jehož realizace si vyžaduje vykácení dosavadní aleje lip, je tedy v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací.

Dle sdružení při rozhodování o povolení kácení lip nebyl zohledněn funkční a estetický význam dřevin. Ze všech zpracovaných posudků přitom vyplývá, že se jedná až na výjimky o dřeviny zdravé, stabilizované a perspektivní s nepominutelnou estetickou, ekologickou a hygienickou funkcí pro město. Sdružení poukázalo na závěry znaleckého posudku Ing. Josefa Tichého, CSc. (zpracován na žádost sdružení), konkrétně že společenská hodnota stromů činí 7.396.000,- Kč, že stromy mohou žít 100 let, s výjimkou 2 kusů, které mohou žít několik desítek let, a konečně že stromy jsou schopny přežít rekonstrukci ulice, pokud bude provedena v souladu s územním plánem, tj. rekonstrukci na jednosměrnou ulici. Zákon stanoví, že povolení ke kácení dřeviny lze vydat jen ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin, z čehož sdružení dovozuje, že existuje-li takové stavební řešení, které umožní dřeviny zachovat, nelze uvažovat o existenci závažných důvodů opravňujících k povolení kácení dřevin. V té souvislosti sdružení upozorňuje na možnost využití technologie hloubených kolektorů, kdy lze do kolektoru svést všechny inženýrské sítě bez požadavků na kácení stromů. Sdružením je dále odkazováno na původní projekt, který se zachováním stromořadí počítal (v souladu s výsledkem projednání v městském zastupitelstvu Neratovic dne 31. 3. 1999). Dle sdružení, v případě zřízení pouze

jednosměrné komunikace se zachováním lip, by stavební zásahy v těsné blízkosti stromořadí byly zcela minimální a ušetřené finanční prostředky na výsadbu nového stromořadí by bylo možno přesunout na hloubený kolektor.

## C

V rámci prošetření podnětu sdružení jsem se v souladu s ustanovením § 15 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, obrátil s žádostí o stanovisko ke skutkovým a právním otázkám postupně na Městský úřad v Neratovicích a jemu instančně nadřízené správní orgány, Okresní úřad v Mělníku (do 31. 12. 2002), resp. Krajský úřad Středočeského kraje (od 1. 1. 2003).

Nutno konstatovat, že se potvrdilo pochybení Městského úřadu v Neratovicích, na něž sdružení upozorňovalo, totiž že tento správní orgán vedl v téže věci kácení dřevin na ul. 28. října v Neratovicích dvě řízení, a tím nerespektoval překážku litispendence (překážku zahájeného řízení). Jak mě informoval Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, jeho rozhodnutím čj. ŽPaZ 274/OP-1990/03-PÍ ze dne 14. 2. 2003 již došlo k nápravě a v odvolacím řízení bylo nezákonné prvoinstanční rozhodnutí zrušeno. Krajský úřad současně stanovil, že je třeba pokračovat v původním řízení o povolení kácení dřevin zahájeném na podkladě žádosti města Neratovice ze dne 12. 6. 2000.

Pokud jde o další argumenty uváděné v podnětu sdružení, bylo k nim oslovenými správními orgány sděleno následující.

Ulice 28. října je z hlediska funkčního využití ploch v platném územním plánu vedená jako komunikace. Naplánovaná rekonstrukce má z tohoto stavu vycházet a nic na něm měnit nebude, proto okresní úřad nedospěl k závěru, že by záměr rekonstrukce ul. 28. října byl v rozporu s územním plánem města. Odborem územního a stavebního řízení krajského úřadu bylo sděleno, že v současné době je ul. 28. října obousměrná a teprve v návrhové části územního plánu je uvažováno o změně na jednosměrnou komunikaci ve vazbě na vyřešení celkové dopravní situace v Neratovicích. Okresní úřad dále konstatoval, že při posuzování celého záměru byla zvažována i jiná technická řešení včetně technologie hloubených kolektorů, její využití by ale stavbu výrazně prodražilo s tím, že problém narušení kořenového systému stromů by tato technologie stejně nevyřešila, jelikož rekonstrukci vozovky, včetně lože je nezbytné provést v těsné blízkosti stromořadí.

Městský úřad v Neratovicích poukázal na existenci závažných důvodů, které město Neratovice vedou k provedení rekonstrukce ul. 28. října, tj. na havarijní stav kanalizace, na níž je napojeno sídliště pro zhruba 2 000 obyvatel a na nevyhovující stav velmi frekventované vozovky. Ve svém vyjádření zdůraznil, že z jeho strany byl samozřejmě zvažován i funkční a estetický význam dřevin a jejich ekologická a hygienická funkce pro město, nicméně na druhé straně při svém rozhodování musel zohlednit i to, že dle odborných posudků, jež má k dispozici, je zachování stromořadí, ač zdravého, vzhledem k rozsahu zamýšlené rekonstrukce, rizikové. K tomu podotýká, že v každém případě dojde k odkrytí vozovky v celé šíři, a to až do hloubky 3,5 m při výměně kanalizace, ze strany chodníku půjde o výkopy do hloubky 0,5 - 1 m tak, aby mohly být přeloženy ostatní rozvody alespoň z části do připravovaných kolektorů. Dle vyjádření městského úřadu kolektory v plném rozsahu nelze použít vzhledem k odbočkám kanalizace, vody a plynu do jednotlivých rodinných domů a ani jejich použití zásahu do kořenového systému stromů z obou stran nezabrání a nezaručuje, že nedojde k poškození kořenových systémů s následným úhynem stromů, jejichž odstranění by si vyžádalo opětovný zásah do komunikace.

Dne 16. 4. 2003 bylo provedeno právníky Kanceláře veřejného ochránce práv šetření na Městském úřadu v Neratovicích, resp. šetření na místě samém, tj. v lokalitě lipové aleje na ul. 28. října.

Za účasti Mgr. Speváčkové ze Sdružení občanů Neratovic byla nejprve provedena pěší prohlídka ul. 28. října. Jedná se o jednu z dopravně nejméně zatížených ulic ve městě

lemovanou oboustrannou alejí lip. Lípy se nacházejí v těsné blízkosti stávající vozovky, která je poměrně úzká (neodpovídá současným normovým hodnotám pro obousměrnou komunikaci), z obou stran sevřená zástavbou. Sdružení navrhuje zjednosměrnění ulice v souladu s územním plánem s tím, že by se ulice mohla stát zklidněnou spojnicí sídliště a centra města. To by umožnilo zachování lip, z nichž je většina v dobrém zdravotním stavu a s dobrou perspektivou, jak potvrzují posudky (pro účely šetření ochránce Mgr. Spěváčková doplnila fotokopie posudku Ing. Vízkové z března 2000, výpisu z KN na stavbu silnice a příslušné výkresové části územního plánu).

V rámci následného jednání na Městském úřadu v Neratovicích, za účasti vedoucího odboru životního prostředí, RNDr. Majera, a vedoucího stavebního úřadu, p. Konička, byli právníci Kanceláře veřejného ochránce práv seznámeni s vlastním záměrem rekonstrukce ul. 28. října. Město plánuje celkovou opravu ulice včetně všech sítí. Dojde k rozšíření vozovky na jednu stranu na úkor chodníku, na druhé straně bude chodník upraven tak, aby zde mohla být vysázena alej dřevin. Vzhledem ke komplikované dopravní situaci v Neratovicích město prozatím neplánuje ulici zjednosměrnit. Bylo zdůrazněno, že orgánu ochrany přírody ani stavebnímu úřadu stanovení úpravy provozu na pozemní komunikaci nepřísluší, umožní-li v budoucnu dopravní situace jednosměrný provoz na ulici 28. října, nebude problém na rekonstruované ulici s pomocí dopravního značení takový provoz zavést. Bylo sděleno, že stavební řízení na rekonstrukci ul. 28. října je přerušeno z důvodu chybějícího pravomocného podkladového rozhodnutí o povolení kácení (doloženo rozhodnutí stavebního úřadu o přerušování řízení ze dne 13. 11. 2002). Městský úřad Neratovice, odbor životního prostředí, bude v souladu s právním názorem odvolacího orgánu pokračovat v původním řízení o povolení kácení dřevin, zahájeném na podkladě žádosti města Neratovice ze dne 12. 6. 2000.

V závěru šetření si právníci Kanceláře veřejného ochránce práv vyžádali nahlédnutí do platné územně plánovací dokumentace (ÚPD). V návrhu komunikační sítě grafické části ÚPD je ul. 28. října značena šipkami jako jednosměrná. V textové části ÚPD (kapitola 10.2 Komunikační síť a dopravní vybavenost) se k problematice blíže uvádí: součástí návrhu komunikační sítě je důsledné zavedení systému jednosměrných ulic, a to jak v souvislosti s výše uvedeným zkapacitněním a zklidněním širší centrální části /doposud realizováno propojení ul. J. Mánesa, Na Výsluní a Dr. E. Beneše/, tak i se zapojením navrhovaného přemostění /plánována výstavba nového silničního mostu přes Labe na Mlékojedy/ do stávající uliční sítě Neratovic.

## D

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Situace okolo kácení lip, potažmo rekonstrukce ulice 28. října v Neratovicích je komplikována již tím, že na úrovni města Neratovice a jeho orgánů dochází v tomto případě k prolínání výkonu státní správy s výkonem samosprávné moci, která každé obci jako veřejnoprávní korporaci náleží. Od rozhodnutí samosprávy se odvíjí, jakou podobu má rekonstrukce ulice 28. října mít a co tedy následně bude předmětem řízení vedených příslušnými orgány státní správy (stavební úřad, orgán ochrany přírody). Na druhé straně nelze nevidět, že platné zákony orgánům státní správy stanoví poměrně striktní "mantinely", v nichž se musí v rámci svého rozhodování držet (povolení ke kácení dřevin tak lze ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. vydat pouze ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin).

Jak jsem v rámci svého šetření zaznamenal, na jednání dne 31. 3. 1999 městské zastupitelstvo rozhodlo, že bude v záležitosti rekonstrukce ulice 28. října postupováno podle schváleného územního plánu a ulice 28. října bude projektována jako jednosměrná se zachováním stromů. K tomu sdružení ve svém podání připomíná, že již existoval i projekt na jednosměrnou komunikaci počítající se zachováním stromořadí. Na jednání dne 31. 3. 1999 bylo zastupitelstvem současně odsouhlaseno ještě před zahájením rekonstrukce vybudovat

spojnici ulic Mánesova a Dr. E. Beneše. Tato spojnice, včetně napojení na ulici Na Výsluní v současnosti již stojí, v mezidobí však došlo k posunu v postoji samosprávy, jež začala prosazovat stavební řešení založené na zachování obousměrné komunikace (viz přípis č.j. 82/00/Le ze dne 3. 7. 2000: "Dle většinového názoru městského zastupitelstva je nutné na této ulici do vyřešení dopravní situace zachovat obousměrný provoz. Platné normy a bezpečnost provozu neumožňují zachování stromů. Město počítá s náhradou této zeleně jinou."). Z uvedených skutečností mi ovšem vyplývá to, že teoreticky přichází do úvahy různé varianty rekonstrukce, včetně té, jejichž výsledkem je jednosměrná ulice se zachováním aleje lip. To je jistě závažná informace v situaci, kdy z doposud zpracovaných posudků vyplývá, že se v případě lip jedná až na výjimky o dřeviny zdravé, stabilizované a perspektivní (znalcem byla hodnota lipové aleje stanovena částkou 7.396.000,- Kč), což ostatně ve svém vyjádření potvrzuje i Městský úřad v Neratovicích (viz výše pod bodem C).

**Není mým úkolem přezkoumávat postupy samosprávy, přesto na podkladě shromážděných fakt nemohu nevyjádřit jistou pochybnost, zda-li v daném případě město Neratovice komplexně zvažilo všechny skutečnosti, jež by si žádaly zohlednění při plánování výsledné podoby investice do rekonstrukce ulice 28. října.**

**Z grafické i textové části ÚPD zřetelně vyplývá snaha řešit komplikovanou dopravní situaci v Neratovicích postupným zavedením jednosměrného provozu v jednotlivých ulicích v širším centru města. Přitom časovým horizontem platnosti územního plánu sídelního útvaru Neratovice je r. 2010. Je otázkou, zda záměr kompletní rekonstrukce ulice 28. října (s dokončením patrně nejdříve v roce 2004) zahrnující také rozšíření vozovky ve smyslu aktuálních požadavků kladených na kategorii dvoupruhových místních komunikací a tedy zohledňující spíše úmysl vést po ulici nadále dopravu v obou směrech, lze označit za řešení naplňující perspektivy územního plánu (tj. zklidnění ulice včetně naplnění moderních tezí o přerozdělení uličního prostoru ve prospěch chodců či cyklistů). Stěží je možno se ztotožnit s tím, že jde pouze o jakési "dočasné" řešení (jak je záměr městem v současnosti interpretován), které kdykoli do budoucna po realizaci změny dopravního značení umožní naplnit vizi územního plánu. Z rozsahu rekonstrukce bych usuzoval spíše na dlouhodobou investici a taková investice by nepochybně měla přinášet i dostatečně progresivní řešení.**

V současnosti nutno z mé strany respektovat, že projednávání návrhu na pokácení lip na ul. 28. října v Neratovicích je procesně opět na samém počátku (pochybení orgánu ochrany přírody spočívající v nerespektování překážky "věci zahájené" bylo napraveno odvolacím orgánem zrušením prvostupňového rozhodnutí). Správní orgány jsou v řízení o povolení kácení dřevin vázány právním názorem Krajského soudu v Praze vysloveným v rozsudku čj. 45 Ca 42/2001 ze dne 27. 9. 2001, tj. jeho požadavky na zjištění přesného a úplného skutkového stavu věci ve smyslu přesného určení jaké stavební práce budou v lokalitě ul. 28. října realizovány, na vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin, resp. na doložení vyjádření příslušného správního orgánu z hlediska souladu plánované stavební činnosti s platnou územně plánovací dokumentací. Sdružení občanů Neratovic přísluší v řízení z titulu účastenství plná procesní práva na čele s právem uplatňovat opravné prostředky.

Jako veřejný ochránce práv nejsem oprávněn činnost orgánů státní správy nahrazovat, když působnost, kterou ve vztahu ke správním úřadům disponuji, je svou povahou působností iniciační, nikoli rozhodovací. Na podkladě uvedeného mi proto nyní nezbyvá než šetření ve věci uzavřít.

S touto zprávou budou seznámeni Mgr. Anna Spěváčková ze Sdružení občanů Neratovic, starosta města Neratovic, PaedDr. Miroslav Lid, a ředitel Krajského úřadu Středočeského kraje, Josef Kubiš.

JUDr. Otakar M o t e j l

veřejný ochránce práv