

## **Závěrečná zpráva o šetření veřejného ochránce práv**

### **ve věci rekonstrukce elektrického vedení vysokého napětí v k. ú. Tlustice**

#### **A. Rekapitulace šetření**

Dne 15. 12. 2009 se na veřejného ochránce práv obrátil Mgr. J.C., bytem (dále jen „stěžovatel“) s podnětem, který se týkal postupu Městského úřadu Hořovice při povolování rekonstrukce elektrického vedení mj. v k. ú. Tlustice. Stěžovatel je spoluvlastníkem nemovitosti parc. č. ... v k. ú. Tlustice.

Ve svém podnětu stěžovatel uvedl, že ke stavbě elektrického vedení o napětí 22 kV došlo v roce 1976 – v dané době bez souhlasu a vyjádření vlastníků dotčených nemovitostí. V roce 1996 a 1997 proběhlo u Městského úřadu v Hořovicích územní a stavební řízení, týkající se výstavby a rekonstrukce sítě elektrického vedení v lokalitě (I. ú. Osek, Záluží, Tlustice a Žebrák) za účelem zajištění dostatečného pokrytí pro plánovanou průmyslovou zónu pod obcí Žebrák. Stěžovatel s rekonstrukcí nesouhlasil, v roce 1997 však bylo vydáno stavební povolení, které bylo k odvolání stěžovatele a některých dalších vlastníků změněno tak, že jejich pozemky nebudou stavbou dotčeny a jako takové byly vyňaty ze stavebního povolení.

V témže roce byla zahájena rekonstrukce stávajícího vedení mj. na pozemku stěžovatele, na kterou stavební úřad nahlížel jako na stavební úpravu – stěžovatel ovšem namítá, že se nejednalo o rekonstrukci ve smyslu stavební úpravy, ale o stavbu novou, pro kterou bylo rovněž třeba získat stavební povolení. Poukazuje na stavebně technické řešení, zejména na rozšíření vedení z původních 3 vodičů na 12 vodičů, zvětšení základu stožárů atd. V roce 2009 podal stěžovatel návrh na odstranění nepovolené stavby; řízení zahájené stavebním úřadem bylo dle stěžovatele neoprávněně zastaveno.

Na základě podnětu stěžovatele jsem ve věci zahájila šetření podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejném ochránci práv“). Jeho výstupem byla průběžná zpráva o šetření ze dne 9. 8. 2010, ve které jsem shledala, že Městský úřad Hořovice pochybil jak v původním řízení, týkajícím se povolování předmětné stavby (resp. posouzení části této stavby jako stavební úpravy), tak v řízení o odstranění stavby vedeném v roce 2009. Ve zprávě jsem mj. vyslovila tyto právní závěry:

- Nedostatek stavebního povolení, resp. ohlášení nelze zhojit uplynutím času, tzn., že nepovolená stavba zůstává nepovolenou tak dlouho, dokud nebyla stavebním úřadem dodatečně povolena nebo dokud nebyla odstraněna.

- Ani v původním řízení vedeném v roce 1997, ani v řízení o odstranění stavby v roce 2009 se Městský úřad Hořovice dostatečně nevypořádal s otázkou, zda se jednalo o stavební úpravu nebo stavbu novou. Opíral se toliko o skutečnost, že rekonstrukce byla provedena ve stejné trase.
- Jak stavební zákon z r. 1976<sup>1</sup>, tak v současnosti platný a účinný stavební zákon<sup>2</sup> rozlišují mezi stavební úpravou a stavbou novou. Tuto otázku je třeba při posuzování tzv. rekonstrukcí zvažovat na prvním místě; teprve v případě, že se bude jednat o stavební úpravu, je pak na místě hodnotit, zda tato stavební úprava proběhla ve stejné trase, a tudíž nevyžaduje ani stavební povolení, ani ohlášení.
- Jestliže došlo k úplné výměně stožárů, i když jen v části stavby, a jejich nahrazení stožáry jiného konstrukčního řešení, včetně nového odlišného osazení, jako v daném případě, nemohlo se z povahy věci jednat o pouhou stavební úpravu, resp. rekonstrukci nevyžadující ani stavební povolení ani ohlášení.

S ohledem na to, že usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby bylo Městským úřadem Hořovice vydáno již dne 3. 11. 2009, zaslala jsem svou průběžnou zprávu o šetření bezodkladně jako podnět k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu úřadu, Krajskému úřadu Středočeského kraje, který jsem současně vyzvala, aby mě informoval o svém postupu.

## B.

### Reakce na průběžnou zprávu o šetření

**Městský úřad Hořovice** (dále jen „stavební úřad“) mi v reakci na průběžnou zprávu o šetření zaslal dne 30. 8. 2010 své odůvodněné vyjádření. V něm se stavební úřad opětovně odvolává na sdělení Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj (dále jen „sdělení FMTIR“) ze dne 20. 10. 1981, které podle něho znamenalo jasné upřesnění k výkladu ustanovení § 56 písm. g) stavebního zákona z r. 1976, podle kterého stavební povolení ani ohlášení se nevyžaduje u stavebních úprav elektrických vedení bez omezení napětí, pokud se nemění jejich trasa – čili dle stavebního úřadu je nezbytná jediná podmínka – neměnnost trasy. S odvoláním na toto sdělení se mohl stavební úřad dle svého názoru přiklonit k závěru, že se v případě dané rekonstrukce jednalo o pouhou stavební úpravu naplňující dikci § 56 písm. g) stavebního zákona z r. 1976. Právě proto se stavební úřad soustředil pouze na prokázání, zda stavební úpravy v příslušné části celého vedení byly opravdu provedeny v ose trasy původního vedení, což bylo prokázáno. Výklad, který jsem naznačila v průběžné zprávě o šetření, podle stavebního úřadu postrádá smysl, když je jasné, že se jednalo o stavební úpravy řešící posílení vedení. Proto byly **osazeny nové stožáry** (zdůrazněno stavebním úřadem).

<sup>1</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z r. 1976“).

<sup>2</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

Stavební úřad dále zdůraznil, že podmínky pravomocného územního rozhodnutí při realizaci stavebních úprav byly beze zbytku dodrženy, naopak došlo k zúžení ochranného pásma vedení z 10 m na 7 m od krajního vodiče.

Z výše uvedených důvodů stavební úřad v řízení o odstranění stavby předmětného vedení neshledal důvody, které by nasvědčovaly tomu, že část trasy elektrického vedení, označená jako stavební úpravy v trase stávajícího vedení, byla stavba nepovolená. Proto bylo řízení o odstranění stavby zahájené z moci úřední na základě podnětu stěžovatele posléze zastaveno v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu<sup>3</sup>.

**Krajský úřad Středočeského kraje** (dále jen „krajský úřad“) mě nejprve dne 2. 9. 2010 vyrozuměl, že se seznámil se závěry uvedenými v průběžné zprávě o šetření a že se rozhodl konzultovat celou záležitost na Ministerstvu pro místní rozvoj. Na základě výsledků z tohoto jednání přislíbil krajský úřad, že přijme příslušná opatření a bude mě informovat o svém dalším postupu.

Následně mě krajský úřad po provedené telefonické konzultaci na Ministerstvu pro místní rozvoj vyrozuměl, že souhlasí se závěry uvedenými stavebním úřadem v usnesení ze dne 3. 11. 2009. Krajský úřad tedy neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení ve věci daného usnesení, neboť nedospěl k závěru, že bylo vydáno v rozporu s právními předpisy ve smyslu ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu. Krajský úřad má za to, že stavební úřad provedl úplné zjištění skutkového stavu věci a svůj závěr opřel o listinné důkazy založené ve spise. Krajský úřad se domnívá, že na daný případ bylo možno aplikovat § 56 písm. g) stavebního zákona z r. 1976 Sb. Při aplikaci se stavební úřad řídil sdělením FMTIR, ze kterého vyplývá, že v rámci stavebních úprav dle citovaného ustanovení lze realizovat krom jiného i nové stožáry v ose existujícího venkovního vedení při stavebních úpravách, kdy nedochází k žádným změnám trasy. Za přesvědčivé listinné důkazy považuje krajský úřad geometrický plán liniové stavby, který nechal provést stavební úřad, včetně podkladů s ním souvisejících.

S ohledem na obě uvedená vyjádření úřadů, s nimiž jsem se neztotožnila, jakož i s přihlédnutím k informaci od krajského úřadu, že předmětnou záležitost konzultoval s Ministerstvem pro místní rozvoj, jsem tomuto ministerstvu zaslala svou průběžnou zprávu o šetření a požádala jsem jej o vyjádření k této zprávě, jakož i k relevantní judikatuře správních soudů, o niž se mé závěry rovněž opíraly. Současně jsem požadovala, aby mě informovalo o tom, jakým způsobem jsou v otázce rozlišování stavebních úprav a nových staveb energetických vedení ze strany ministerstva metodicky vedeny krajské a obecní stavební úřady.

**Ministerstvo pro místní rozvoj** (dále též „ministerstvo“) mě vyrozumělo dopisem ze dne 23. 12. 2010, v němž uvedlo následující:

V první řadě ministerstvo poukázalo na to, že stavební zákon z r. 1976 obsahoval v § 54 obecný princip stavebního řádu, který se uplatňoval u staveb, jejich změn a udržovacích prací na nich: „*Stavby, jejich změny a udržovací práce na nich lze provádět jen podle stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu*“. V ustanovení § 55 pak bylo upraveno, kdy je požadováno stavební povolení

<sup>3</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

a kdy postačí ohlášení stavebnímu úřadu (u stavebních úprav postačovalo ohlášení v případě, že se jimi neměnil vzhled stavby, nezasahovalo se do nosných konstrukcí stavby a neměnil se způsob užívání stavby). Následující § 56 pak obsahoval taxativní výčet staveb, zařízení, konstrukcí, stavebních úprav a prací nevyžadujících ani stavební povolení, ani ohlášení. Zde byly mj. i stavební úpravy elektrických vedení bez omezení napětí, pokud se nemění jejich trasa. Pojem stavební úpravy byl poté definován v § 139b odst. 3 písm. c) jako změny dokončené stavby, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby.

Dle ministerstva upravuje nová právní úprava předmětnou problematiku v podstatě stejně. Podobně jako v § 56 písm. g) stavebního zákona z r. 1976 je v § 103 odst. 1 písm. b) bodu 7 stavebního zákona uvedeno, že stavební úpravy energetických vedení, pokud se nemění jejich trasa, nevyžadují stavební povolení ani ohlášení. Pojem stavební úprava byl doslovně převzat a navíc doplněn o to, že se za stavební úpravu považuje též zateplení pláště stavby.

Z výše uvedeného je podle ministerstva zřejmé, že podle stávající i předcházející právní úpravy je možný výjimečný postup v případě energetických vedení pouze za splnění dvou podmínek:

1. Především se musí jednat o **stavební úpravu** stávajícího energetického vedení, tj. takovou změnu dokončené stavby, **při níž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby**; za stavební úpravy proto nemůže být považována tzv. „rekonstrukce“ nebo „obnova“ spočívající v odstranění existujícího vedení (stožárů i vodičů) a jejich nahrazení jinými stožáry a vodiči, tím méně, pokud by nové stožáry byly vyšší než původní a jejich půdorysný rozměr i základy byly větší než původní. Na této skutečnosti by dle ministerstva nic nezměnilo ani to, kdyby nové vedení bylo v ose původního vedení anebo bylo zřizováno jen v části jeho původní délky.
2. **Nesmí se změnit trasa vedení**; tato podmínka je přitom dle ministerstva formulována kategoricky, takže i při nepodstatné směrové odchylce vedení (např. zvětšuje-li se na podpěrách vyložení krajních vodičů) by již nebyla splněna.

Ministerstvo tedy vyslovilo závěr, že pouze při splnění výše uvedených podmínek nevyžadují stavební úpravy energetických vedení umístění (územní rozhodnutí ani územní souhlas), stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. V případě jiných stavebních úprav je nutné stavební povolení, a pokud není možné stavební záměr podřadit pod pojem stavební úprava a nejedná se ani o údržbu, vyžaduje záměr umístění a stavební povolení.

Ministerstvo dále poukázalo na to, že k předmětné problematice uveřejnilo své stanovisko ze dne 20. 11. 2000 ve Stavebně správní praxi (pravidelná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj), v č. 6/2000. Toto stanovisko přitom reagovalo i na sdělení FMTIR. Dále je na stránkách ministerstva zveřejněna metodická pracovní pomůcka týkající se vztahu mezi energetickým zákonem<sup>4</sup> a stavebním zákonem. Ministerstvo mě konečně vyrozumělo, že tuto problematiku

---

<sup>4</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“).

zařadilo rovněž na program pracovní porady vedoucích stavebních úřadů krajských úřadů konané dne 14. 12. 2010.

### **C. Právní hodnocení - stanovisko**

S ohledem na doručené stanovisko ministerstva jsem nucena setrvat u svých právních závěrů a hodnocení postupu stavebního úřadu vyjádřených v průběžné zprávě o šetření ze dne 9. 8. 2010. Jak z mnou citované judikatury správních soudů, tak z výše popsaného stanoviska ministerstva, obsaženého ve Stavebně správní praxi, vyplývá shodný závěr, že stavební zákon z r. 1976 i stávající stavební zákon vždy byly postaveny na tom, že u rekonstrukcí obdobných té, o jakou se jedná v tomto případě, je na prvním místě nezbytné řádně vyhodnotit otázku, zda se jedná o stavbu novou či pouhou stavební úpravu. V této první úvaze se přitom neposuzuje otázka neměnnosti trasy, ale to, zda povaha předloženého záměru je taková, že se ještě může jednat o pouhou stavební úpravu, tj. určitou změnu dokončené stavby, a kdy se již jedná o takovou stavební činnost, jejímž výsledkem je stavba jiná.

Jak z mých závěrů, tak ze závěru ministerstva a z rozhodnutí správních soudů vyplývá, že takovéto rozlišení byly stavební úřady povinny provést a vyhodnotit vždy. Pokud se tedy stavební úřad, a následně i krajský úřad, dovolávají sdělení FMTIR, které podle nich mělo jako jedinou podmínku u „rekonstrukcí“ energetických vedení stanovit neměnnost trasy, jedná se v tomto směru o chybný výklad. Ve své průběžné zprávě jsem uvedla, že si lze představit s tehdy platnými stavebními předpisy konformní výklad tohoto sdělení FMTIR; ani toto sdělení nijak nepodporuje závěr stavebního úřadu, že za stavební úpravu lze považovat i takovou rekonstrukci, v rámci které jsou původní stožáry železobetonové v určitém úseku zcela nahrazeny stožáry příhradovými zcela jiného konstrukčního řešení, jiné výšky, šířky, s jiným pevným zakotvením (betonovým základem mnohem větších rozměrů).

S tímto mým názorem se shoduje i stanovisko ministerstva ve Stavebně správní praxi č. 6/2000, v němž se přímo řeší i výklad bývalého sdělení FMTIR: „*Toto sdělení nepochybně vycházelo z podmínky stanovené zákonem, tj. že při výměně vodičů nebo osazení nových stožárů nejen nedojde ke změně trasy, ale že půjde o stavební úpravu, při které zůstane zachováno půdorysné i výškové ohraničení stavby.*“

Stavební úřad přitom jak ve svém vyjádření, tak ostatně i v odůvodnění usnesení ze dne 3. 11. 2009, kterým bylo zastaveno řízení o odstranění stavby vedené z moci úřední, přímo konstatuje, že neměnnost trasy posuzoval jako jedinou a dostačující podmínku pro kvalifikaci předmětné rekonstrukce jako stavební úpravy ve smyslu § 56 písm. g) stavebního zákona z r. 1976. Rovněž sdělení FMTIR stavební úřad rozumí tak, že k výkladu citovaného ustanovení stavebního zákona z r. 1976 byla tímto sdělením stanovena jediná podmínka – neměnnost trasy. Jsem nucena tedy zopakovat svůj hlavní závěr, že se stavební úřad otázkou rozlišení stavební úpravy a stavby nové nezabýval. V následně vedeném řízení o odstranění stavby se pak neprovedení tohoto rozlišení mohlo promítnout do správnosti rozhodnutí, zda se v daném případě jedná či nejedná o stavbu nepovolenou.

Není mi pak známo, co bylo přesným obsahem telefonické konzultace mezi krajským úřadem a ministerstvem, v každém případě se domnívám, že ani krajský úřad tento aspekt případu, ačkoliv jsem ve své průběžné zprávě o šetření poukázala zejména právě na něj, dostatečně nezhodnotil. Rozhodnutí, zda bude či nebude zahájeno přezkumné řízení coby forma mimořádného opravného prostředku, je v každém případě věcí správní úvahy nadřízeného správního úřadu, zde krajského úřadu. Do této sféry správní úvahy nejsem sto zasáhnout, ani ji jakkoliv předjímat. Skutečností je, že v daném okamžiku již vypršela lhůta pro přezkum předmětného usnesení ze dne 3. 11. 2009.

V tomto směru tedy již nemohu požadovat provedení opatření k nápravě, které by vedlo k možné změně vydaného usnesení stavebního úřadu ze dne 3. 11. 2009. Přesto požaduji, aby se jak stavební úřad, tak krajský úřad důkladně seznámily s touto závěrečnou zprávou, jakož i stanoviskem ministerstva a citovanou judikaturou správních soudů, a aby mě vyrozuměly, jaké důsledky, příp. opatření k nápravě vyvodí ze svého postupu ve vztahu k potenciálně přetrvávající nepovolené stavbě.

#### **D. Závěr**

V souladu s výše uvedeným hodnocením končím své šetření ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv touto závěrečnou zprávou o šetření. Městský úřad Hořovice a Krajský úřad Středočeského kraje žádám, aby se s jejím obsahem seznámily a zaslaly mi své vyjádření požadované v části C závěrečné zprávy, a to do 30 dnů od obdržení této zprávy.

Zprávu zasílám na vědomí Ministerstvu pro místní rozvoj a stěžovateli.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.  
zástupkyně veřejného ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)