

Zpráva o šetření

**ve věci umístění stavby „rekonstrukce VTL RS [REDAKCE],
vysokotlaká regulační stanice zemního plynu včetně oplocení,
zpevněných ploch, el. přípojky a připojovacích plynovodů v [REDAKCE]“**

A - Předmět šetření

Dne 2. 4. 2014 se na veřejnou ochránkyni práv obrátil pan [REDAKCE] (dále také „stěžovatel“). Předmětem jeho podnětu byla pochybení, kterých se měl v souvislosti s umístěním stavby „rekonstrukce VTL RS [REDAKCE] vysokotlaká regulační stanice zemního plynu včetně oplocení, zpevněných ploch, el. přípojky a připojovacích plynovodů v [REDAKCE]“ dopustit Městský úřad Holešov, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále také „stavební úřad“), a Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále také „krajský úřad“).

Hlavní námitkou stěžovatele je umístění stavby na pozemcích v jeho vlastnictví, k nimž nemá stavebník vlastnické právo a nedisponuje ani smlouvou nebo dokladem o právu provést stavbu či souhlasem vlastníka pozemku, proto nebyla splněna podmínka daná pro umístění stavby ustanovením § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.¹ Nesplnění tohoto předpokladu však stavební úřad v rozhodnutí o umístění stavby přehlédl.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,² a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mimo jiné i oblast stavebního zákona, do níž podnět spadá.

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit v této věci šetření.

B - Skutková zjištění

Z podkladů zaslaných stěžovatelem a oběma úřady vyšly najevo následující skutečnosti.

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

² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Stavební úřad vydal dne 16. 12. 2013 pod čj. HOL-15274/2013/SÚ/DN územní rozhodnutí, kterým umístil stavbu „rekonstrukce VTL RS [REDAKCE] vysokotlaká regulační stanice zemního plynu včetně oplocení, zpevněných ploch, el. přípojky a připojovacích plynovodů v [REDAKCE]“ na pozemcích p.č. st. [REDAKCE] p.č. [REDAKCE] a podle pozemkového katastru rovněž p.č. [REDAKCE]; všechny pozemky se nacházejí v katastrálním území [REDAKCE]. Stěžovatel je vlastníkem pozemků p.č.st. [REDAKCE] a dále dle pozemkového katastru p.č. [REDAKCE] a [REDAKCE]. Při ústním jednání dne 28. 11. 2013, jehož obsah je zdokumentován v protokolu o jednání, vyslovil souhlas s umístěním stavby za podmínky, že dojde k majetkovému vyrovnání ohledně pozemku p.č.st. [REDAKCE] v k.ú. [REDAKCE] pod stavbou regulační stanice; k majetkovému vyrovnání však podle stěžovatele nedošlo. O jeho odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí následně krajský úřad rozhodl tak, že jej zamítl, a sice rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014, čj. KUZL 9963/2014. Oba úřady vyšly ze zjištění, že stavba plynárenského zařízení je stavbou, kterou lze umístit i bez souhlasu vlastníka pozemku, na němž je navržena k umístění. To vyplývá z § 86 odst. 3 stavebního zákona v souvislosti s ustanovením § 59 odst. 2 energetického zákona,³ které za splnění určitých podmínek umožňuje omezení vlastnického práva k pozemku či stavbě, na nichž je plynárenské zařízení umístěno.

Z vyjádření, které mi zaslal krajský úřad, se podává, že provozovatel distribuční soustavy se rozhodl stávající a již zastaralou regulační stanicí plynu a její oplocení nahradit novou regulační stanicí včetně příslušenství. Stávající stavba byla povolena k vybudování a užívání stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím z roku 1993. Podle tehdy platného zákona č. 67/1960 Sb.⁴ příslušelo plynárenským podnikům oprávnění zřizovat a provozovat na cizích pozemcích plynovodní sítě, a to v rozsahu vyplývajícím z rozhodnutí o přípustnosti stavby. Podle pozdějších zákonů zabývajících se podnikáním v energetice (zákona č. 222/1994 Sb.⁵ a současného energetického zákona) zůstala nedotčena a zachována oprávnění k cizím nemovitostem, jakož i omezení jejich užívání, která vznikla před účinností těchto zákonů. Vzhledem ke skutečnosti, že stavba regulační stanice zůstala ve stávajících hranicích, oplocení a sítě technické infrastruktury zůstaly ve stávající trase a nedošlo k žádnému rozšíření stávající stavby, zůstala rovněž nedotčena i stávající oprávnění stavebníka regulační stanice k cizím nemovitostem. Stavba regulační stanice není v územně-plánovací dokumentaci obce [REDAKCE] uvedena jako stavba veřejně prospěšná, proto stavebník již několik měsíců vede s vlastníkem pozemků pod stavbou jednání o odkupu pozemků a zřízení věcných břemen. Správní orgány do těchto jednání nezasahují, avšak nedojde-li k dohodě, je možné o řešení sporu požádat příslušný soud.

Stavební úřad ve svém vyjádření odkázal na ustanovení § 59 odst. 2 energetického zákona, podle kterého lze na návrh provozovatele distribuční soustavy zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely

³ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

⁴ Zákon č. 67/1960 Sb., o výrobě, rozvodu a využívání topných plynů (plynárenský zákon).

⁵ Zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci.

uvedené v ustanovení § 59 odst. 1 písm. e) tohoto zákona, tj. pro zřízení a provozování plynárenských zařízení. Vazba mezi energetickým a stavebním zákonem se týká možnosti zřízení věcného břemene před samotnou realizací stavby v případě, že nedojde k dohodě mezi provozovatelem distribuční soustavy a vlastníkem dotčeného pozemku. V řízení o umístění stavby tato situace nenastala, neboť rekonstrukcí stávající vysokotlaké regulační stanice zemního plynu mělo dojít k odstranění původní regulační stanice o rozměrech 3,0 x 1,5 m a osazení nové o rozměrech 3,95 x 2,2 m. V současné době podal provozovatel distribuční soustavy žádost o změnu územního rozhodnutí, aby objekt regulační stanice již nebyl umístěn na pozemku stěžovatele.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost 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. Veden tímto posláním jsem přistoupil k posouzení shromážděných podkladů, přičemž mohu vyjádřit následující právní hodnocení.

Předesílám, že souhlasu s umístěním stavby, který stěžovatel projevil při ústním jednání dne 28. 11. 2013, nelze přiznat význam z hlediska naplnění požadavku na vydání územního rozhodnutí (§ 86 odst. 3 stavebního zákona). I když mi není znám přesný obsah jednání a projevu stěžovatele, vycházím z formulace, která byla zanesena do protokolu. V něm byl ovšem souhlas vázán na splnění konkrétní podmínky majetkového vyrovnání, k němuž nedošlo. Pokud stavební úřad chtěl s takto projeveným svolením dále pracovat, mohl po stěžovateli požadovat např. upřesnění, zda již k majetkovému vyrovnání došlo, případně vyslovení souhlasu nijak nepodmíněného. I stěžovatel v odvolání vytkl stavebnímu úřadu, že jeho kladné vyjádření k umístění stavby v odůvodnění územního rozhodnutí zkreslil. V odvolání, tj. ještě před pravomocným uzavřením věci, pak také zřetelně projevil svůj nesouhlas, přesto k umístění stavby došlo.

Stavební i krajský úřad založily vypořádání námítky stěžovatele na ustanovení § 86 odst. 3 stavebního zákona. Ke správnosti jejich úvah se vyjadřují následně. Nejprve však zopakují pro věc podstatná ustanovení platné právní úpravy:

- Nemá-li podle § 86 odst. 3 stavebního zákona žadatel o vydání územního rozhodnutí vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit.
- Ustanovení § 59 odst. 2 energetického zákona ukládá provozovateli distribuční soustavy povinnost zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely uvedené v § 59 odst. 1 písm. e) tohoto zákona, a to smluvně s vlastníkem nemovitosti; v případě, že vlastník není znám nebo není určen nebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního

předpisu,⁶ příslušný vyvlastňovací úřad rozhodne na návrh provozovatele distribuční soustavy o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části.

- Podle § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona lze práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně-plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel.

K možnosti postupu podle ustanovení § 86 odst. 3 stavebního zákona mohou uvést obecný předpoklad, podle něž nemá-li stavebník vlastnické právo, smlouvu či doklad umožňující stavbu a nevysloví-li vlastník s umístěním stavby na svém pozemku souhlas, musí stavební úřad již v územním řízení předběžně posoudit a v územním rozhodnutí vyhodnotit, zda jsou naplněny zákonem předepsané podmínky pro vyvlastnění pozemku, ať už ve formě omezení, či odejmutí vlastnického práva. O této otázce si musí stavební úřady v rámci územního řízení učinit úsudek jako o otázce předběžné [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu⁷]. Již během územního řízení, předcházejícího samotnému řízení vyvlastňovacímu, pak může vlastník pozemku svá práva hájit např. tvrzením, že nejsou splněny podmínky pro zřízení věcného břemene rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu ať už pro absenci veřejného zájmu, nebo nevymezení veřejně prospěšné stavby v územně-plánovací dokumentaci.⁸

Stavební i krajský úřad se v odůvodnění svých rozhodnutí správně zabývaly otázkou, zda jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, tj. nucenému zřízení věcného břemene z pohledu energetického zákona. Tímto zákonem však nejsou podmínky pro možné vyvlastnění pozemku vyčerpány, neboť další jsou obsaženy např. ve stavebním zákoně a zákoně o vyvlastnění (energetický zákon výslovně odkazuje pouze na podmínky dané zákonem o vyvlastnění, činí tak ovšem formou poznámky pod čarou, která nemá normativní charakter). Proto nevidím důvod, proč by za povinné podmínky pro omezení nebo odejmutí vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě neměly být považovány rovněž podmínky dané ustanovením § 170 stavebního zákona. V tomto konkrétním případě se jedná zejména o vymezení stavby jako veřejně prospěšné v územně-plánovací dokumentaci.

O vyjádření k otázce, zda je stavba územním rozhodnutím umístěné vysokotlaké regulační stanice vymezena v Územním plánu obce [redacted] jako veřejně prospěšná, jsem požádal oba zúčastněné správní orgány. Krajský úřad na tuto otázku odpověděl s negativním závěrem, přičemž správnost jeho tvrzení

⁶ V textu zákona je uveden odkaz formou poznámky pod čarou, a to na zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸ K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2007, čj. 7As 67/2005-43.

vyplývá i ze zveřejněného výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací v Územním plánu obce [REDAKCE]⁹

Z těchto skutečností mohu učinit závěr, že podmínka pro odejmutí nebo omezení práva k pozemku daná ustanovením § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, a tím i pro umístění stavby bez souhlasu vlastníka pozemku podle § 86 odst. 3 stavebního zákona nebyla v dané věci naplněna. V územním rozhodnutí ze dne 16. 12. 2013, čj. HOL - 15274/2013/SÚ/DN, a rozhodnutí o odvolání ze dne 25. 2. 2014, čj. KUZL 9963/2014, tak shledávám vadu, která mohla mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy.

Již nad rámec důvodů, které vyložily správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí pro zamítnutí námítky stěžovatele a pro umístění stavby na pozemku bez souhlasu jeho vlastníka, jsem se dále zabýval tvrzením krajského úřadu o pokračujícím trvání věcného břemene zřízení a provozu plynárenského zařízení na pozemcích stěžovatele, které bylo založeno stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím z roku 1993. Vzhledem k ustanovením § 45 odst. 3 zákona č. 222/1994 Sb. a § 98 odst. 4 energetického zákona a vzhledem ke skutečnosti, že stavba regulační stanice zůstala ve stávajících hranicích, oplocení a sítě technické infrastruktury zůstaly ve stávající trase a nedošlo k žádnému rozšíření stávající stavby, měla zůstat nedotčena i stávající oprávnění stavebníka regulační stanice k cizím nemovitostem.

Klíčovou otázkou pro zachování věcného břemene je, podle mého názoru, povaha rekonstrukce, tj. zda na jejím základě provedená stavba bude ještě představovat změnu stavby stávající, nebo dojde ke vzniku stavby nové; z charakteru stavebních prací uvedeného v podmínkách územního rozhodnutí spíše usuzuji na odstranění a zánik stavby původní a vznik stavby nové, sice ve stávajícím místě, ale např. větší (rozměr regulační stanice činí 3,95 x 2,2 m oproti předchozímu 3,1 x 1,5 m) a vytvářející o 6,2 m² větší ochranné pásmo. Tato skutečnost také brání tomu, aby mohla být stavba, kterou lze považovat za výměnu vedení technické infrastruktury, realizována bez územního rozhodnutí či souhlasu [§ 79 odst. 2 písm. s) stavebního zákona]. Podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 67/1960 Sb. ovšem platilo, že plynárenským podnikům přísluší oprávnění zřizovat a provozovat na cizích pozemcích plynovodní sítě pouze v **rozsahu vyplývajícím z rozhodnutí o přípustnosti stavby**.

Shodně s názorem krajského úřadu tak sice považuji věcné břemeno k pozemku stěžovatele za zachované, avšak, zjednodušeně řečeno, pro jinou stavbu, než která byla umístěna současným územním rozhodnutím. Nejsem naopak bezvýhradně přesvědčen, že by oprávnění k provozu a zřízení plynovodní sítě, jehož rozsah vyplývá z rozhodnutí o přípustnosti stavby (stavebního povolení) z roku 1993, mohlo být dostatečným věcně právním titulem ke zřízení a provozu nového plynárenského zařízení vybudovaného na základě územního rozhodnutí z roku 2013.

⁹ Územní plán obce [REDAKCE] je veřejně dostupný na internetových stránkách této obce na adrese A, přesný odkaz B.

Pro úplnost dodávám, že s krajským úřadem bych bez obtíží souhlasil, pokud by se v případě požadované rekonstrukce jednalo toliko o změnu stavby původní, neboť tím by stavba realizovaná na základě stavebního povolení z roku 1993 nepozbyla existence.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Městský úřad Holešov, odbor územního plánování a výstavby, a Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a výstavby, dopustily pochybení spočívajícího v nesprávném závěru, že pozemek, na němž je stavba umístěna, je možné vyvlastnit a k umístění stavby vysokotlaké regulační stanice tak s odkazem na ustanovení § 86 odst. 3 stavebního zákona není třeba vyžadovat souhlas vlastníka pozemku.

Mohu však ocenit skutečnost, o níž mě informoval stavební úřad, a sice že provozovatel distribuční soustavy požádal o změnu umístění stavby tak, aby se regulační stanice nadále nenacházela na pozemku stěžovatele.

Zprávu o šetření zasílám řediteli Krajského úřadu Zlínského kraje a starostovi města Holešov a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje výsledky mého dosavadního šetření, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Vzhledem k mému poznatku, podle kterého výše uvedený postup stavebního a krajského úřadu při aplikaci § 86 odst. 3 stavebního zákona nemusí být ojedinělým případem, nýbrž může tvořit obecnou praxi úřadů ve více krajích, zasílám svou zprávu k vyjádření rovněž ministryni pro místní rozvoj.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)