



Ministerstvo dopravy

Mgr. Martin Kozák
vedoucí samostatného oddělení odvolacích řízení
k liniovým stavbám

Praha 27. února 2020
Č. j.: 9/2019-920-DLS/3

Vážené kolegyně,

Vážení kolegové,

Ministerstvo dopravy je dle ustanovení § 2e odst. 3 písm. a) zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 416/2009 Sb.“), odvolacím orgánem a orgánem příslušným k přezkumu u územních rozhodnutí a rozhodnutí o vyvlastnění vydaných krajskými úřady a Magistrátem hl. města Prahy (dále jen „krajské úřady“), jde-li o stavby dopravní infrastruktury podle ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 416/2009 Sb. S ohledem na toto postavení si Vám dovoluujeme sdělit několik poznatků z naší stávající činnosti, a to v následujících oblastech:

- a) Ministerstvo dopravy jako nadřízený správní orgán,
- b) určení vyvlastňovacího úřadu v případě, že vyvlastnitelem je kraj, jehož krajský úřad je místně příslušný pro provedení řízení,
- c) stavby související se stavbami dálnic, silnic I. třídy a celostátních drah,
- d) věcná příslušnost k vedení vyvlastňovacího řízení v případě existujících staveb,
- e) mezitímní rozhodnutí podle § 4a zákona č. 416/2009 Sb.

ad a) Ministerstvo dopravy jako nadřízený správní orgán

Ve smyslu ustanovení § 2e odst. 3 písm. a) zákona č. 416/2009 Sb. je Ministerstvo dopravy odvolacím správním orgánem a orgánem příslušným k vedení přezkumného řízení u územních rozhodnutí a rozhodnutí o vyvlastnění vydaných krajskými úřady, jde-li o stavby dopravní infrastruktury podle ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 416/2009 Sb.

Dle § 178 odst. 1 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je nadřízeným správním orgánem „*ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon*“, přičemž zákon č. 416/2009 Sb. jako zvláštní právní předpis přímo neurčuje nadřízený správní orgán krajským úřadům v případě předmětných řízení a stanovuje pouze odvolací orgán a orgán příslušný k vedení přezkumného řízení. Dle § 178 odst. 1 věty druhé správního řádu platí, že neurčuje-li nadřízený správní orgán zvláštní zákon, „*je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.*“

Přitom dle § 92 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), jsou při výkonu přenesené působnosti „orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu“ a podle ustanovení § 92a zákona o krajích „Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, a) přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení; na přezkoumávání rozhodnutí orgánů kraje vydaných ve správním řízení se vztahují ustanovení správního řádu [...]“.

Je-li Ministerstvo dopravy podle zákona č. 416/2009 Sb. odvolacím správním orgánem a orgánem příslušným k vedení přezkumného řízení je také podle § 178 odst. 1 správního řádu nadřízeným správním orgánem krajského úřadu v případě výkonu působnosti podle § 2e odst. 1 a 2 zákona č. 416/2009 Sb., u níž je ve smyslu § 2e odst. 3 písm. a) odvolacím orgánem. Ministerstvo dopravy tedy v této oblasti např. dává souhlas s vrácením postoupeného spisu dle § 12 správního řádu.

ad b) Určení vyvlastňovacího úřadu v případě, že vyvlastnitelem je kraj, jehož krajský úřad je místně příslušný pro provedení řízení

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“), v ustanovení § 16 odst. 3 až 5 řeší několik případů „konfliktů zájmů“, které mohou v případě vyvlastňovacích úřadů nastat. Odstavec 3 zákona o vyvlastnění stanovuje, že je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří provedením vyvlastňovacího řízení jiný vyvlastňovací úřad v jeho správním obvodu. V odstavci 4 zákona o vyvlastnění je obdobně upravena situace, kdy je účastníkem vyvlastňovacího řízení hlavní město Praha a vyvlastňovacím úřadem je Magistrát hlavního města Prahy, přičemž v takovém případě pověřuje usnesením jiný vyvlastňovací úřad ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění. A konečně podle odstavce 5 platí, že je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení kraj, jehož krajský úřad je příslušným odvolacím správním orgánem, ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění usnesením pověří provedením odvolacího řízení jiný odvolací správní orgán. Takto formulovaná úprava přitom vychází výhradně z vymezení vyvlastňovacích úřadů uvedeného v ustanovení § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění, podle kterého jsou vyvlastňovacími úřady obecní úřady obcí s rozšířenou působností, Magistrát hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst.

Nicméně z úpravy obsažené v § 16 odst. 3 až 5 je v obecné rovině patrné, že je-li k řízení o vyvlastnění nebo odvolacímu řízení proti rozhodnutí o vyvlastnění příslušný orgán obce či kraje, přičemž tato obec či kraj je zároveň účastníkem vyvlastňovacího řízení, pověří jemu nadřízený správní orgán k provedení řízení jiný věcně příslušný orgán.

K této obecné právní úpravě vyvlastnění přistupuje speciální úprava věcné příslušnosti obsažená v ustanovení § 2e odst. 1 a 2 a odst. 3 písm. a) zákona č. 416/2009 Sb.

Zákon č. 416/2009 Sb. dále v ustanovení § 3 odst. 1 jasně stanoví, že „[p]ro odejmutí nebo omezení práv k pozemkům nebo stavbám potřebným pro uskutečnění dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací platí zákon o vyvlastnění, pokud tento

zákon nestanoví jinak.“ Přičemž zákon č. 416/2009 Sb. ve vztahu k řešení konfliktu zájmů žádnou speciální právní úpravu neuvádí.

Vztah zákona č. 416/2009 Sb. a zákona o vyvlastnění je ovládán zásadou *lex specialis derogat lex generali*, přičemž v řízeních na něž dopadá speciální právní úprava zákona č. 416/2009 Sb., je třeba právní úpravu obecného zákona o vyvlastnění vykládat prizmatem zákona speciálního. Jako markantní příklad je možné uvést taxativní výčet vyvlastňovacích úřadů v ustanovení § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění, v němž absentují krajské úřady, a to s ohledem na skutečnost, že podle obecné právní úpravy krajské úřady prvostupňová řízení nevedou. Nicméně je zcela zřejmé, že krajské úřady jsou v případě vyvlastňovacích řízení podle § 2e odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. vyvlastňovacími úřady, ač tak výslovně nejsou označeny, protože to implicitně vyplývá ze zvláštní právní úpravy obsažené v zákoně č. 416/2009 Sb.

Obdobně ustanovení § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění je tak třeba vykládat prizmatem ustanovení § 2e odst. 1, § 2e odst. 3 písm. a) a § 3 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. tak, že je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení, jehož předmětem je stavba dopravní infrastruktury podle ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) a b) zákona 416/2009 Sb., kraj, jehož krajský úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, Ministerstvo dopravy usnesením pověří provedením vyvlastňovacího řízení jiný vyvlastňovací úřad. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je kraj.

Takový závěr vyplývá z teleologického výkladu předmětných ustanovení, neboť zákonodárce stanovením speciální věcné příslušnosti u vyvlastňovacích řízení týkajících se staveb dopravní infrastruktury nezamýšlel vzhledem k ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. vyloučení aplikace ustanovení o kolizi zájmů (§ 16 zákona o vyvlastnění).

Tento náš právní názor v současné době přezkoumává v rámci řízení o rozkladu ministr dopravy.

ad c) Stavby související se stavbami dálnic, silnic I. třídy a celostátních drah

Ministerstvo dopravy se zabývalo otázkou vymezení staveb souvisejících podle ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 416/2009 Sb. Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) a b) se dopravní infrastrukturou rozumí „stavby dálnic nebo silnic I. třídy nebo stavby s nimi související“ a „stavby dráhy celostátní nebo stavby s nimi související“. Uvedení alternativního výčtu v předmětném ustanovení přitom svědčí o tom, že stavbami dopravní infrastruktury ve smyslu zákona č. 416/2009 Sb. se rozumí i samotné stavby související se stavbami dálnic, silnic I. třídy nebo celostátních drah.

Předně je tak třeba konstatovat, že zákona č. 416/2009 Sb. neposkytuje žádnou legální definici pojmu „stavby s nimi související“ a výraznější vodítko k výkladu tohoto pojmu neposkytují ani právní předpisy související, tedy zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, upravuje ve volné souvislosti s řešenou problematikou součásti a příslušenství dálnic (§ 12, § 13 a § 14). Ve vztahu ke stavbám souvisejícím je možné poukázat na ustanovení § 17, kde jsou pro potřeby vymezení veřejné prospěšnosti vymezeny taxativně některé stavby související. Nicméně bližší vymezení pojmu „stavby související“ v zákoně o pozemních komunikacích nenalezneme.

Vymezení souvisejících staveb neobsahuje ani zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

Vodítkem k vymezení pojmu může být dikce stavebního zákona, kde je uvedeno v ustanovení § 2 odst. 8, že: *„Souborem staveb se rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.“* V ustanovení § 2 odst. 9 stavebního zákona je pak dále uvedeno, že: *„Stavbou hlavní souboru staveb se rozumí stavba, která určuje účel výstavby souboru staveb. Vedlejší stavbou v souboru staveb se rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.“* Výše uvedené vymezení pojmů je však opět všeobecné a jsou zde vymezeny další podmínky nad rámec samotného pojmu „stavby související“. Nicméně v případě řízení, v nichž je stavba dálnice či silnice I. třídy stavbou hlavní, je možné na základě využití výkladových vazeb zákona č. 416/2009 Sb. a stavebního zákona uvést, že stavby splňující definiční znaky vedlejší stavby podle stavebního zákona jsou v takovém případě stavbami souvisejícími podle zákona č. 416/2009 Sb. To ovšem jen velmi omezeně může přispět řešení situace, kdy je předmětem řízení samotná související stavba.

Ministerstvo dopravy se tedy dále zabývalo výkladem pojmu „související stavby“ v judikatuře správních soudů, přičemž za analogicky aplikovatelné považuje závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 11/2017 – 110, kde je uvedeno mimo jiné, že: *„... Krajský soud k výše uvedenému konstatuje, že žalovanému lze, pokud se jedná o řešení sporné otázky, přisvědčit, že definice pojmu „stavba související a podmiňující bydlení“ skutečně v právních předpisech absentuje. To však umožňuje zabývat se v každé jednotlivé věci konkrétními skutkovými okolnostmi a zohledňovat její odlišnosti...“*. Ačkoliv se v případě předmětného rozhodnutí Krajského soudu v Brně jedná o výklad pojmu „stavba související a podmiňující bydlení“ jsou právní okolnosti případu totožné, tj. chybí jednoznačná legální definice pojmu.

Ministerstvo tedy uzavírá, že otázka, zda se jedná o stavbu související se stavbou dálnice, silnice I. třídy nebo celostátní dráhy ve smyslu § 1 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 416/2009 Sb. bude věcí individuálního posouzení každého případu.

ad d) Věcná příslušnost k vyvlastňování v případě existujících staveb

Zákon č. 416/2009 Sb. vymezuje svou působnost v ustanovení § 1 odst. 1 následovně: *„Tento zákon upravuje postupy při přípravě, umístování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb a uvádění těchto staveb do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umístování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami.“*

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že se zákon č. 416/2009 Sb. nevztahuje na již uskutečněné stavby. Tomu také odpovídá ustanovení § 2e odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb.: „*Příslušný k vedení územního řízení a řízení o vyvlastnění, jehož předmětem je stavba dopravní infrastruktury, je krajský úřad kraje, na jehož území se má stavba uskutečnit.*“.

Podle zákona č. 416/2009 Sb. tak nebude postupováno v případě, že účelem vyvlastnění stanoveným zvláštním zákonem bude účel vymezený v ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, kde je uvedeno, že podle zákona o vyvlastnění je možné odejmout nebo omezit „*vlastnické právo k pozemku, jestliže byla dálnice, silnice nebo místní komunikace zřízena na cizím pozemku*“.

ad e) Mezitímní rozhodnutí podle § 4a zákona č. 416/2009 Sb.

V souvislosti s problematikou nového institutu mezitímního rozhodnutí a postupným nápadem žádostí o jeho vydání jsme obdrželi několik obecných otázek, ke kterým můžeme uvést naše stanovisko:

Je možné podat žádost o vydání mezitímního rozhodnutí podle § 4a zákona č. 416/2009 Sb. spolu s žádostí o vyvlastnění nebo se musí jednat o samostatnou žádost?

Z ustanovení § 4a odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. výslovně nevyplyvá jakou povahu žádost vyvlastnitel dle § 4a odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. má, jaký je její vztah k žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení ve smyslu § 18 zákona o vyvlastnění a kdy ji lze v řízení uplatnit.

Nicméně z účelu a smyslu citovaného ustanovení lze dovodit, že žádost podle § 4a odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. je možné uplatnit jak společně s žádostí o vyvlastnění, tak samostatně v průběhu řízení.

Potřeba či účelnost využití institutu mezitímního rozhodnutí může být vyvlastniteli zřejmá již při přípravě žádosti o vyvlastnění a bylo by ryzím formalismem, pokud by musela být samostatně podána žádost o vyvlastnění a následně žádost o vydání mezitímního rozhodnutí. K závěru o účelnosti využití institutu může vyvlastnitel dospět rovněž až v průběhu řízení, kdy v případě stanovování výše náhrady bude docházet k průtahům.

Jak bude vypadat výrok mezitímního rozhodnutí a výrok rozhodnutí o zbytku věci?

Výroková část mezitímního rozhodnutí obsahuje ve smyslu § 4a odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. výroky dle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Rozhodnutí ve zbytku věci tedy bude obsahovat výroky podle § 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění.

Ve výroku mezitímního rozhodnutí ani rozhodnutí o zbytku věci nebude řešena problematika záloh. Povinnost vyvlastnitel zaplatit zálohu nevyplyvá z mezitímního rozhodnutí, ale přímo z ustanovení § 4a odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb. – „*vyvlastnitel zaplatí vyvlastňovanému zálohu na náhradu za vyvlastnění ve výši stanovené znaleckým posudkem, který připojil k návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, do 60 dnů od právní moci a) mezitímního rozhodnutí, b) rozhodnutí soudu o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí, byla-li podána, nebo c) rozhodnutí soudu o opravném prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě, byl-li podán.*“. Následky toho, když bude v rozhodnutí o zbytku věci stanovená náhrada vyšší či nižší než záloha, upravuje § 4a odst. 7

zákona č. 416/2009 Sb., tj. povinnost vyvlastňovaného vrátit část zálohy nebo povinnost vyvlastnítele doplatit náhradu za vyvlastnění vyplývá opět přímo *ex lege*.

O zákonných povinnostech uložených v ustanovení § 4a zákona č. 416/2009 Sb. je vhodné ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu v rozhodnutí účastníky poučit.

O dalších poznatcích z aplikační praxe Vás budeme informovat. Velice Vám děkuji za dosavadní spolupráci a jsem s pozdravem.

Martin Kozák

Rozdělovník:

Magistrát hlavního města Prahy
Mariánské náměstí 2/2
110 01 Praha 1

Krajský úřad Ústeckého kraje
Velká Hradební 3118/48
400 02 Ústí nad Labem

Krajský úřad Jihočeského kraje
U Zimního stadionu 1952/2
370 76 České Budějovice

Krajský úřad Zlínského kraje
třída Tomáše Bati 21
761 90 Zlín

Krajský úřad Jihomoravského kraje
Žerotínovo náměstí 3/5
601 82 Brno

Krajský úřad Karlovarského kraje
Závodní 353/88
360 06 Karlovy Vary

Krajský úřad Kraje Vysočina
Žižkova 57
587 33 Jihlava

Krajský úřad Královéhradeckého kraje
Pivovarské náměstí 1245
500 03 Hradec Králové

Krajský úřad Libereckého kraje
U Jezu 642/2a
461 80 Liberec 2

Krajský úřad Moravskoslezského kraje
28. října 117
702 18 Moravská Ostrava

Krajský úřad Olomouckého kraje
Jeremenkova 40a
779 11 Olomouc

Krajský úřad Pardubického kraje
Komenského nám. 125
532 11 Pardubice

Krajský úřad Plzeňského kraje
Škroupova 1760/18
306 13 Plzeň

Krajský úřad Středočeského kraje
Zborovská 81/11
150 21 Praha 5