

## URYCHLENÍ VÝSTAVBY DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY - VÝKUPNÍ CENY POZEMKŮ

### 1. ÚVOD A VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY

**Před 1. 2. 2013** docházelo v důsledku nastaveného způsobu stanovení výkupní ceny pozemků určených pro stavbu dopravní infrastruktury k prodražování staveb dopravní infrastruktury, a to z následujících důvodů:

- (a) k výkupům pozemků docházelo obvykle až po vydání územního rozhodnutí, kterým se měnil způsob využití příslušných pozemků z pozemků zemědělských na pozemky určené pro umístění stavby dopravní infrastruktury;
- (b) cena navrhovaná stavebníkem stavby dopravní infrastruktury musela vycházet z ceny stanovené znaleckým posudkem a nesměla tuto cenu překročit; ve znaleckém posudku, který byl podkladem pro stanovení výše kupní ceny byla uvedena tzv. cena obvyklá i cena tzv. zjištěná, vlastník pozemku dostal vždy vyšší cenu; zákonem č. 405/2012 Sb. byla zjištěná cena ze zákona vypuštěna, od 1. 2. 2013 může být podkladem pro stanovení kupní ceny jen cena obvyklá.
- (c) podle zákona o vyvlastnění na základě rozhodnutí o vyvlastnění muselo jít o cenu obvyklou nebo tzv. zjištěnou podle cenového předpisu, vlastník pozemku dostal vždy vyšší cenu.

Před 1. 2. 2013 tak docházelo k tomu, že zemědělské pozemky byly vykupovány za cenu stavebních pozemků bez jakéhokoliv jejich aktivního zhodnocení za cenu několikanásobně vyšší, než byla jejich skutečná cena. Pozemek bylo nutno ale posuzovat jako stavební pro účely umístění pozemní komunikace, nikoliv např. rodinného domu (použití jiného oceňovacího koeficientu). Dle tehdy platného a účinného výměru Ministerstva financí č. 01/2013 byla stanovena minimální cena za m<sup>2</sup> pozemku, který měl být zastavěn dálnicí nebo rychlostní silnicí, ve výši minimálně 100 Kč/m<sup>2</sup>. Uvedený výměr MF však v rozporu s § 3b zákona č. 416/2009 Sb. přihlíží "k budoucímu stavu".

Snaha vyřešit problémy způsobující prodražování staveb dopravní infrastruktury vedla k **přijetí zákona č. 405/2012 Sb. účinného od 1. 2. 2013** – novelizace zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Touto novelou došlo k tomu, že pozemky mají být vykupovány nebo vyvlastňovány za jejich skutečnou cenu, za kterou by je jejich vlastník skutečně prodal, pokud by pozemek nebyl určen územním rozhodnutím pro výstavbu dopravní infrastruktury. Navíc byl zaveden určitý „bonus“ pro výkup pozemků smluvní cestou bez potřeby absolvování vyvlastňovacího řízení.

**Důsledkem novely došlo k výraznému snížení výkupní ceny nestavebních pozemků, ale rovněž i k výraznému snížení ochoty vlastníků nestavebních pozemků tyto pozemky za výrazně nižší cenu prodávat, případně omezovat svá práva k nim.** Došlo tedy ke zvýšení počtu

vyvlastňovacích řízení a ve výsledku i souhrnných nákladů na výstavbu dopravní infrastruktury a prodloužení majetkoprávní přípravy staveb dopravní infrastruktury. Tento problém se týká především výkupů nezastavěných a nestavebních pozemků. V případě výkupů staveb a stavebních pozemků tento problém nenastává.

## **2. MOŽNÉ ZPŮSOBY ŘEŠENÍ**

Z hlediska legislativy je možné urychlení výstavby dopravní infrastruktury a urychlení výkupu potřebných pozemků dosáhnout jedním z následujících způsobů.

### **(A) Rychlé řešení spočívající ve změně výměru MF**

Seznam zboží s regulovanými cenami vydává Ministerstvo financí jako své cenové rozhodnutí podle § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, formou výměrů publikovaných v Cenovém věstníku. Znamená to, že rozhodnutí o regulaci nepodléhá legislativnímu procesu jako vyhláška, zákon. Jeho vydání tak lze zabezpečovat velmi operativně. Rozhodující změny v regulaci cen jsou vydávány po předchozím projednání nebo informování vlády příp. porady ministrů. V průběhu roku Ministerstvo financí podle potřeby seznam zboží s regulovanými cenami upravuje, popř. mění ceny v něm stanovené.

Bylo by tedy možné upravit výměr MF pro rok 2014 tak, že by v něm byla stanovena minimální cena  $m^2$  pozemku vykupovaného dle zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury na určitou pevnou hodnotu, např. v hodnotě 50 nebo 100 Kč, jako tomu bylo dříve. Právní úprava obsažená v § 3b zákona o urychlení dopravní infrastruktury (vložená novelou č. 405/2012 Sb.) by se tak neuplatnila, neboť dle výměru MF by minimální cena za  $m^2$  vykupovaného pozemku byla vyšší než v případě postupu dle zákona o urychlení dopravní infrastruktury – musela by se tak vyplatit vlastníkovi pozemku minimální cena určená dle výměru MF.

Aktualizace výměru MF č. 01/2014 by mohla být vložena do části I., oddílu A, položky 1. výměru MF jako nový bod d) v následujícím znění:

- *„V případě pozemku vykupovaného pro účely výstavby dopravní infrastruktury dle zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury se stanovuje minimální cena za  $m^2$  vykupovaného pozemku ve výši 50/100 Kč/ $m^2$ . Pokud je minimální cena takového pozemku určená dle tohoto bodu vyšší než cena zjištěná dle § 3b zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, použije se vždy minimální cena zjištěná dle tohoto bodu.“*

Z právního hlediska nelze tento postup spíše doporučit, protože se jedná o krátkodobé a nekoncepční řešení. Existuje zde zákonná norma, která tuto problematiku řeší odlišným způsobem a mohlo by docházet ke zpochybnění takového postupu určení minimální ceny, kdy podzákoný předpis jde v podstatě do rozporu se zákonem, v tomto případě novelizovaným zákonem o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Tento postup by tak mohl být považován za obcházení zákona. Navíc by zde došlo k administrativnímu

stanovení pevné výkupní ceny, což by mohlo být v určitých případech považováno za nedovolenou veřejnou podporu ve smyslu zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje a ve smyslu příslušné přímo aplikovatelné unijní legislativy.

#### **(B) Řešení spočívající v novelizaci zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury**

Z právního hlediska lze spíše doporučit cestu novelizace zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Taková změna by musela projít legislativním procesem a nejedná se tak o řešení rychlé. Jedná se však o řešení, které lze chápat jako „*právně čistější*“ a koncepčnější než postup změnou výměru MF.

Zde se nabízí novelizací zcela odstranit z textu zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury znění přijaté novelou č. 405/2012 Sb. – došlo by tak k úplnému navrácení stavu před 1. 2. 2013. V případě smluvního vykupování by se postupovalo podle minimální ceny za m<sup>2</sup> stanovené výměrem MF (tj. 100 Kč/m<sup>2</sup>), a v případě nuceného vyvlastnění by se náhrada stanovovala podle skutečné ceny pozemku, za kterou by je jejich vlastníci skutečně prodal, pokud by pozemek nebyl určen územním rozhodnutím pro výstavbu dopravní infrastruktury. U tohoto řešení je však nutné poukázat na podobné výhrady jako u řešení dle písm. (A) výše, a to zejména rizika veřejné podpory.

Alternativně lze uvažovat o novelizaci znění § 3b zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury takovým způsobem, že by byla respektována cena obvyklá jako základní východisko výkupní ceny a zároveň by zde byl stanoven „*bonus*“ za součinnost prodávajícího/vlastníka pozemku zvýšen a rozčleněn podle aktivity prodávajícího a pro prodávající garantován zákonem a nikoliv ponechán jen na rozhodnutí a vůli vykupujícího, a to například následujícím způsobem:

- „(1) *Výše kupní ceny v kupní smlouvě, získávají-li se koupí potřebná práva podle § 3a, bude stanovena následovně:*
  - a) *cena stanovená znaleckým posudkem zvýšená o 200/300% v případě pozemku s výjimkou stavebního pozemku, pokud vlastník pozemku přijme návrh na uzavření smlouvy o získání potřebných práv k pozemku nejpozději do 2 měsíců ode dne průkazného doručení takového návrhu vlastníkov;*
  - b) *cena stanovená znaleckým posudkem zvýšená o 150/200% v případě pozemku s výjimkou stavebního pozemku, pokud vlastník pozemku přijme návrh na uzavření smlouvy o získání potřebných práv k pozemku nejpozději do 4 měsíců ode dne průkazného doručení takového návrhu vlastníkov;*
  - c) *cena stanovená znaleckým posudkem zvýšená o 100% v případě pozemku s výjimkou stavebního pozemku, pokud vlastník pozemku přijme návrh na uzavření smlouvy o získání potřebných práv k pozemku po 4 měsících, nejpozději však do 6 měsíců, ode dne průkazného doručení takového návrhu vlastníkov;*
  - d) *130% ceny stanovené znaleckým posudkem v případě stavebního pozemku nebo stavby.“*

Tento druhý postup by pobízel vlastníka potřebných pozemků k jejich odprodeji pro účely výstavby dopravní infrastruktury. Pokud by vlastník pozemku neakceptoval návrh smlouvy, tak by v případném vyvlastňovacím řízení dostal pouze náhradu odpovídající obvyklé ceně pozemku, za kterou by je jejich vlastník skutečně prodal, pokud by pozemek nebyl určen územním rozhodnutím pro výstavbu dopravní infrastruktury; tzn., že by obdržel náhradu ve značně nižší výši, než pokud by návrh smlouvy akceptoval např. hned během prvních dvou měsíců akceptační lhůty. V návrhu smlouvy by musel být vlastník pozemku na tuto skutečnost výslovně upozorněn.

Obdobný postup lze doporučit i u vyvlastnění formou věcných břemen. Úprava výkupů v zákoně o urychlení výstavby dopravní infrastruktury by měla být rovněž v rámci legislativního procesu dána do souladu se stavebním zákonem (zejména § 101 – předkupní právo státu) a rovněž se zákonem o vyvlastnění ve vztahu k nutnosti přednostně vypořádat spoluvlastnictví namísto vyvlastnění, což rovněž působí v praxi značné komplikace.

Jednalo by se tak o kladný stimul vlastníka vypořádat majetkoprávní vztahy smluvní cestou, což by vedlo k výraznému urychlení výstavby dopravní infrastruktury a ve výsledku i k výrazným úsporám finančních prostředků. Tento postup by nemusel být považován za nedovolenou veřejnou podporu, protože zde nedochází k administrativnímu určení ceny, ale vychází se z ceny obvyklé stanovené znaleckým posudkem, a zákonem přiznaný bonus z obvyklé ceny pro prodávajícího je odůvodněn ušetřeným časem a náklady spojenými s případným vyvlastňovacím řízením. V této souvislosti lze však z pohledu právní jistoty doporučit, aby výše „ bonusu“ byla stanovena na základě ekonomické analýzy, jež by vyčíslila obvyklé (zprůměrované) ztráty v podobě prodloužení majetkoprávní přípravy staveb a posunutí i doby výstavby a dokončení dopravní infrastruktury a rovněž ušetřené náklady spojené s vyvlastňovacím řízením, například na vybraném vzorku projektů dle existujících tahových studií. Rovněž lze z pohledu právní jistoty doporučit společně se zahájením legislativního procesu i provedení předběžné notifikace veřejné podpory Evropské komisi a aktivní komunikací s Evropskou komisí v této věci.

Jistou nevýhodou této varianty by mohlo být krátkodobé zdržení celého procesu výkupů za situace, kdy by majitelé dotčených nemovitostí čekali na novou pro ně cenově výhodnější právní úpravu.

Pro úplnost lze uvést, že s výše uvedeným postupem bylo variantně počítáno i v důvodové zprávě k zákonu č. 405/2012 Sb.

**(C) Koncepční dlouhodobá změna spočívající v celkové rekonstrukci právní úpravy v oblasti výstavby dopravních staveb.**

Nejvíce lze z dlouhodobého hlediska doporučit provedení celkové rekonstrukce právní úpravy v oblasti přípravy a výstavby dopravních staveb – tzn. vytvořit speciální právní úpravu, která by koncepčně a v jednom právním předpise řešila povolování dopravních staveb (tj. jako zvláštní zákon ke stavebnímu zákonu), výkup pozemků a staveb nezbytných pro výstavbu dopravních staveb a možnosti a účely vyvlastnění práv k takovýmto pozemkům a stavbám. V této souvislosti by také mělo dojít ke komplexní

revizi oceňovacích předpisů a k sjednocení pojmů použitých v souvislosti s vykupováním/vyvlastňováním pozemků (obvyklá cena, skutečná škoda, cena zjištěná dle předpisů, vztah mezi výměrem MF a oceňovacím zákonem a oceňovací vyhláškou atd.), neboť i tyto nejasnosti způsobují komplikace při oceňování vykupovaných pozemků.

**V takovém případě by muselo dojít k novelizaci či zrušení značného rozsahu zákonů a podzákoných právních předpisů** (stavební zákon, vyvlastňovací zákon, správní řád, zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, katastrální zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí atd.), přičemž příprava takového řešení bude nepochybně značně náročná časově i právně náročná.

### 3. ZÁVĚREČNÉ SHRNUÍ

Na základě výše uvedeného lze doporučit postup dle bodu (B) tak, aby byl problém v relativně krátké době překonán a došlo k urychlení výkupu potřebných pozemků s tím, že souběžně lze zahájit práce na řešení dle bodu (C). Postup dle bodu (C) nijak nevylučuje postup dle bodu (B).

Řešení pro daný problém však nelze hledat jen na úrovni legislativy, ale i v oblasti organizačních, procesních, finančních, personálních a institucionálních opatření na úrovni orgánů a osob, které popisovanou agendu za stát zajišťují. Efektivita těchto procesů je zásadní pro rychlost procesu majetkoprávní přípravy dopravní infrastruktury v ČR.