

Placení náhrad při ukládání vodovodů a kanalizací do silničních pozemků

Josef Nepovím

Právní jednání při ukládání vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu (dále jen vodovody a kanalizace) do silničních pozemků pozemních komunikací a s tím související právní úprava uzavírání smluv a placení náhrad ve věci zvláštního užívání pozemních komunikací ve smyslu ustanovení § 25 a 36 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen ZPK), ve vztahu k právní úpravě osvobození placení srážkových vod z pozemních komunikací ve smyslu § 20 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu (dále jen ZVaK), vedou neustále k vášnivým diskusím. Pro případnou argumentaci při projednávání této problematiky bylo zpracováno toto stanovisko.

I.

Vodárenské společnosti v rámci svých podnikatelských aktivit a rozvoje infrastruktury vodovodů a kanalizací jako investor zhotovují vodovodní a kanalizační sítě v obcích a městech jejich regionů. Obce (města), které se zabývají zejména rozvojem svého území a potřebami svých občanů, mají povinnost zásobit obyvatelstvo pitnou vodou a odvádět, čistit nebo jinak zneškodňovat odpadní vody. Kraje, v souladu s plány rozvoje vodárenské infrastruktury, mají povinnost dbát o rozvoj vodovodů a kanalizací. Tyto veřejnoprávní korporace, coby vlastníci pozemních komunikací, v souvislosti s prováděním stavebních prací při umísťování, obnovách a přeložkách vodovodů a kanalizací v pozemních komunikacích, prostřednictvím svých majetkových správců pozemních komunikací (dále jen správci pozemních komunikací) uzavírají se stavebníky vodovodů a kanalizací smlouvy o nájmu, o omezení užívání nemovitosti, o právu provést stavbu, o věcném břemeni, o služebnosti inženýrské sítě, včetně smluv budoucích za užití silničních a pomocných silničních pozemků. Uzavírání těchto smluvních jednání je v rozporu s výše uvedenými povinnostmi vždy ze strany správců pozemních komunikací podmiňováno placením vysokých náhrad za omezené užívání pozemních komunikací ve smyslu pokynů vlastníků těchto pozemních komunikací a sazeb jejich schválených „Sazebníků“. K provádění staveb vodovodů nebo kanalizací, resp. k schvalování podélných umístění vodovodů a kanalizací do těles pozemních komunikací a realizace zvláštního užívání pozemních komunikací ve smyslu příslušných ustanovení ZPK lze uvést to, že žádá-li to veřejný zájem, mohou v zastavěném území obce být podélně umísťovány vodovody a kanalizace v chodnicích, v přilehlých zelených pásích průjezdního úseku silnice nebo v místních komunikacích při nejvyšším možném ohledu vůči vegetaci. V případech, kdy je vyloučena možnost jiného technického řešení, mohou být vodovody a kanalizace umísťovány i ve vozovkách těchto pozemních komunikací. Skutečností je, že správci pozemních komunikací jsou vlastníky těchto komunikací vždy pověřeni k zastupování při správních řízeních o povolení zvláštního užívání pozemních komunikací, což vede k tomu, že stavebníci vodovodů a kanalizací při provádění stavebních prací nemají jinou možnost, než stanovenou nemorální náhradu za omezení pozemních komunikací v souladu s uzavřenou smlouvou zaplatit.

Zvláštní užívání pozemních komunikací je ZPK stanoveno jako jiné užívání než obvyklé, znamenající jejich určení jako do-

právní cestu. Citovaný zákon zvláštní užívání pozemní komunikace kromě jiného definuje jako nájem části silničního pozemku pro provádění stavebních prací (§ 25 odst. 6 písm. c bod 3) a umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku, na něm nebo na mostních objektech (§ 25 odst. 6 písm. d). Tyto druhy zvláštního užívání pozemních komunikací se dotýkají zřízení vodovodů a kanalizací, jakož i realizace jejich obnov a přeložek. Dále ZPK stanoví, že žádá-li to veřejný zájem, mohou vodovody a kanalizace křížit dálnice, silnice a místní komunikace, nebo území chráněná k ochraně těchto sítí, a to způsobem přiměřeným ochraně životního prostředí a místním poměrům tak, aby byly co nejméně dotčeny zájmy zúčastněných vlastníků (§ 36 odst. 1). Vodovody a kanalizace, pokud nejsou zřizovány pro potřeby dálnice, silnice nebo místní komunikace, nesmějí být podélně umísťovány v jejich tělese a na silničních pomocných pozemcích, pokud není stanoveno jinak (§ 36 odst. 2). Není-li možno umístit bez neúměrných nákladů vedení mimo silniční pozemek, lze povolit jako zvláštní užívání dálnice, silnice nebo místní komunikace podélné umístění tohoto vedení do silničního pomocného pozemku, do středního dělicího pásu nebo na mosty a mostní objekty dotčené pozemní komunikace (§ 36 odst. 3). V zastavěném území obce mohou být podélně umísťovány vodovody a kanalizace i v chodnicích a v přilehlých zelených pásích průjezdního úseku silnice nebo v místní komunikaci při nejvyšším možném ohledu vůči vegetaci. V případech, kdy je vyloučena možnost jiného technického řešení, mohou být vodovody a kanalizace umísťovány i ve vozovkách těchto pozemních komunikací (§ 36 odst. 4).

K placení náhrad za zvláštní užívání pozemních komunikací při umísťování vodovodů a kanalizací lze konstatovat, že v prvé řadě ZPK přímo v § 36, odst. 3 stanoví, že „pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak (v případě právní úpravy vodovodů a kanalizací tak není), uzavře vlastník dotčené pozemní komunikace na základě vydaného povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace smlouvu o zřízení věcného břemene za jednorázovou úhradu. Nedojde-li k dohodě, rozhodne o zřízení věcného břemene a výši úhrady soud“. Faktem je, že podle článku 11 Listiny základních práv a svobod, má každý právo na ochranu svého majetku, avšak omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona. Podle téhož článku Listiny základních práv a svobod je možné omezení vlastnického práva jen za ná-

hradu. Citovaný článek tedy zakládá ústavní princip „omezení vlastnického práva jen na základě zákona a za náhradu“. Dalším faktem je, že podle § 1 odst. 2 ZVaK se vodovody a kanalizace zřizují a provozují ve veřejném zájmu. Toto ustanovení deklaruje význam zřizování a provozování vodovodů a kanalizací. Deklarovaný veřejný zájem vystavuje zřizovatele a provozovatele vodovodů a kanalizací v rovné postavení účastníků i v řízení o povolení zvláštního užívání pozemních komunikací.

Smlouva nájemní, smlouva o věcném břemeni, smlouva o služebnosti inženýrské sítě, smlouva o právu provést stavby atd. jsou smlouvy konsenzuální, které nelze vynucovat. Konsenzus znamená shodu ve všech otázkách nebo principech (tedy i o výši náhrady), které nevyklučují rozdílnost názorů. Nutnou součástí takové smlouvy je dohoda o úplatě (náhrada za omezení vlastnického práva), neodporující zákonu nebo se přičící dobrým mravům či obchodním zvyklostem. Ve vztahu k použitelnosti definic soukromého a veřejného práva je třeba si uvědomit základní princip soukromoprávní úpravy, že soukromé právo se uplatňuje nezávisle na uplatňování práva veřejného (§ 1 odst. 1 NOZ). Pokud speciální veřejnoprávní předpisy neupravují výši náhrady související s výkonem omezení vlastnického práva k pozemní komunikaci (ZPK takto nestanovuje), postupuje se podle úpravy soukromoprávní. Soukromoprávní úprava stanoví, že o výši a způsobu náhrady se smluvní strany dohodnou. V případě stanovení výše náhrady se zpravidla postupuje podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Není i vyloučeno např. bezplatné sjednání omezení vlastnického práva. Takové bezplatné sjednání je však pod podmínkou, že oprávněný (vlastník vodovodu a kanalizace) je povinen uhradit daň z příjmu (dříve daň darovací), neboť pokud by tyto náklady oprávněný nenesl, získával by tím bezdůvodné obohacení. V případě omezení vlastnického práva, jak v minulosti, tak v současnosti je náhrada koncipována, jako náhrada jednorázová, splatná tomu, kdo je vlastníkem věci.

Pojďme se poohlédnout, jak problém placení náhrad za zvláštní užívání pozemních komunikací při umísťování vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu vznikl a jaká je v současné době metodika ke stanovení výše náhrady. Ministerstvo dopravy ČR dne 25. 11. 1997 vydalo metodický pokyn čj. 25 331/97-120, který nabyl účinnosti dnem 1. 12. 1997, jako sazebník úhrady nájemného a zařízení věcných břemen při zvláštním užívání pozemních komunikací, který určil, že stanovené úhrady jsou „vykalkulovány“ jako minimální a tedy i závazné a nelze se od nich odchýlit. Metodický pokyn byl reakcí orgánu státní správy v oblasti dopravy na to, že ZPK sazby nájmu a za omezení vlastnického práva nestanovil. Po podaných námitkách odborné veřejnosti, které správně zhodnotily dopad tohoto metodického pokynu, kdy tato ekonomická zátěž může odradit řadu investorů od akcí pro obyvatele životně důležitých a která navyšuje ceny těchto médií, byl metodický pokyn dopisem Ministerstva dopravy ČR ze dne 12. 5. 1998 pod čj. 21 084/98-120 s okamžitou platností zrušen. Což se však stalo skutečností, že po vzoru uvedeného metodického pokynu si jednotliví vlastníci pozemních komunikací (kraje a obce) vydali vlastní vnitřní předpisy, které si nechali schválit kompetentními orgány, jako „Postupy při uzavírání smluv ve věci zvláštního užívání pozemních komunikací“, včetně příložených „Sazebníků“ stanovení náhrad za pronájem pozemků pozemních komunikací pro provádění stavebních prací, a za jejich omezení při umístění inženýrských sítí (tedy i vodovodů a kanalizací), podle kterých nadále uplatňují nemalé sazby. Finanční náhrady v metodikách jsou zpravidla rozděleny do tří režimů, a to režimu právnických osob (zde zpravidla jsou zařazeny stavebníci vodovodů a kanalizací), dále do režimu veřejný zájem (zde jsou zařazeny orgány veřejné správy a jejich příspěvkové organizace) a režimu fyzických

osob. Obecně podle citovaných „Sazebníků“ se platí náhrada za pronájem pozemní komunikace např. II. třídy pro provádění stavebních prací cca 20 Kč za m²/den v režimu veřejný zájem a 30 Kč m²/den v režimu ostatní. Za omezené užívání pozemní komunikace např. silnice II. třídy se platí náhrada při umístění vodárenských vedení a zařízení v režimu právnické osoby (VaK) cca 2 000 Kč/bm, veřejný zájem cca 1 000 Kč/bm a fyzické osoby cca 500 Kč/bm. V souhrnu činí náhrada cca 35 % ceny vlastní stavby vodovodu nebo kanalizace. K těmto nákladům je nutné dále přičíst náklady na obnovu povrchu pozemní komunikace, které hradí opět stavebník vodovodu nebo kanalizace a které dosahují cca 15 % ceny vlastní stavby vodovodu nebo kanalizace. Výsledná výše citovaných náhrad při stavbě vodovodu nebo kanalizace v pozemní komunikaci se potom pohybuje cca 40 až 50 % ceny vlastní stavby vodovodu nebo kanalizace, čímž se náklady této stavby značně zvyšují.

Ze shora uvedeného vyplývá, že jde o střet zájmů vlastníků pozemních komunikací a vlastníků vodovodů a kanalizací při realizaci zvláštního užívání pozemních komunikací, který je kromě výše náhrady zcela zákonně řešen s tím, že za užití pozemních komunikací při provádění stavebních prací je povinnost stran smlouvy náhradu za omezení vlastnického práva sjednat a poskytnout. Otázkou je však výše poskytnuté náhrady, která je stanovena schváleným „Sazebníkem“ vlastníka pozemní komunikace, od kterého se nelze odchýlit. Je postup správců pozemních komunikací při uzavírání smluv ve věci zvláštního užívání pozemních komunikací správný?

II.

Při řešení právních jednání mezi vlastníky (provozovateli) vodovodů a kanalizací a vlastníky (správci) pozemních komunikací vzniká také diskuse o problému osvobození placení za odvádění srážkových vod z pozemních komunikací veřejně přístupných. ZVaK v § 20 odst. 6 stanoví, že „povinnost platit za odvádění srážkových vod se nevztahuje na plochy dálnic, silnic, místních komunikací a účelových komunikací veřejně přístupných“. Tato právní úprava odporuje nejen soukromému právu, ale i ústavě, neboť vlastníci (správci) pozemních komunikací jsou ekonomicky zvýhodněni. Služba odvádění srážkových vod je obecně vodárenskými společnostmi poskytována za úhradu nákladů se službou spojených a s přiměřeným ziskem. Množství srážkových vod je vypočteno způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem k ZVaK (vyhláška č. 428/2001 Sb.). To to se také děje, jen stále z části přetrvává, že některé náklady nehradí ten, v jehož prospěch byly vynaloženy, ale pomocí různých výjimek je hradí někdo jiný.

K danému ustanovení § 20 odst. 6 ZVaK lze uvést, že zmíněná ustanovení odpovídají stavu v době, kdy stát byl vlastníkem jak pozemních komunikací, tak i vodovodů a kanalizací a vodné a stočné nebylo skutečnou cenou právního vztahu, ale cenou, kterou stát stanovil za poskytování této služby, která byla státem z převážné části dotována. Privatizací vodovodů a kanalizací do soukromého vlastnictví vznikl nový právní vztah. Stát se na nákladech provozu kanalizací nepodílí, naopak tento provoz zpoplatňuje zákonem stanovenými daněmi a poplatky. Je třeba zdůraznit, že vlastník (správce) pozemní komunikace odvádí srážkové vody z komunikace a tyto srážkové vody jsou po odtoku do kanalizace vodami odpadními, které je třeba nejen kanalizací odvést a vyčistit, ale též vypustit do vod povrchových. Vypouštění těchto vod je státem zpoplatněno, a to nejen dle jakosti, ale i za množství, nehledě na to, že tyto vody by měly zůstat v oblasti, kde spadly. S tvrzením, že obecné užívání pozemních komunikací je ve smyslu ustanovení § 19 ZPK bezplatné (což by se mohlo vztahovat i na provoz kanalizace) se

nelze ztotožnit. Toto tvrzení v důsledku není ve skutečnosti pravda, neboť právnické osoby a osoby fyzické podnikající jsou poplatníky silniční daně. Sám § 20 ZPK zpoplatňuje taxativně užívání dálnic a rychlostních silnic poplatky jednak obecně, a jednak pro nákladní dopravu ve formě mýtného. Posláním těchto poplatků je vytvořit finanční zdroje na krytí tohoto veřejného statku. Jde o výdaje na údržbu, opravy, rekonstrukce a výstavbu pozemních komunikací. Z tohoto důvodu lze dovodit, že nelze brát v úvahu, že užívání pozemních komunikací je plně bezplatné. Tudíž rozsah provozního užívání pozemních komunikací s odváděním srážkových vod nelze ztotožňovat. Také je třeba uvést, že ne všechny pozemní komunikace jsou ve vlastnictví obcí. Část tohoto veřejného statku je ve státním vlastnictví (dálnice, rychlostní silnice a silnice I. třídy), část tohoto veřejného statku je ve vlastnictví krajů (silnice II. a III. třídy) a část ve vlastnictví obcí (místní komunikace). Argument uvedený v důvodové zprávě k ZVaK, že vlastníci vodovodů a kanalizací a vlastníci pozemních komunikací jsou osoby shodné je možno využít jen v částečné míře. Konečným faktem je, že náklady vynaložené na odvádění a čištění srážkových vod z ploch pozemních komunikací jsou v souladu s ustanovením § 20 odst. 6 ZVaK a pravidly věcně usměrňovaných cen rozúčtovány jiným subjektům, které se právem mohou cítit poškozeny.

III.

Z hlediska shora uvedeného výkladu příslušných ustanovení je nepochybně možno učinit závěr, že postup vlastníků (správců) pozemních komunikací při vynucování nemorálních náhrad za nájem a za omezení vlastnického práva pozemních

komunikací ve vztahu k umístování vodovodů a kanalizací do těchto komunikací a bezplatného odvádění srážkových vod z těchto komunikací je dán pro další širokou diskusi. Dále je nepochybně možno učinit závěr, že výjimky na osvobození od placení za odvádění srážkových vod z pozemních komunikací (jakož i ostatní výjimky na osvobození od placení za odvádění srážkových vod) nemají v ZVaK své opodstatnění. Samotný fakt, kdy v § 36 odst. 7 ZPK je stanoveno, že při výstavbě nové dálnice, silnice nebo místní komunikace nebo při jejich rekonstrukci je objednatel této stavby povinen uhradit jen vyvolané nezbytné úpravy přímo dotčeného úseku vodovodu nebo kanalizace (případně jejich přípojek), a to na úrovni stávajícího technického řešení, přičemž stavební úpravy související s modernizací nebo se zvýšením výkonnosti tohoto vedení je povinen uhradit vlastník vodovodu nebo kanalizace, vyvolává nerovné postavení obou stran. Postupem vlastníků (správců) pozemních komunikací, který mj. „zavání kartelovou dohodou“, jsou vlastníci (stavebníci) vodovodů a kanalizací vystavování v nerovné podmínky oproti ostatním osobám, které jsou ochotny strpět stavební práce, či omezení svých nemovitostí bezplatně, nebo jsou ochotny sjednat morální výši a způsob náhrady, přitom za odvádění srážkových vod platí. Jak už bylo uvedeno, deklarace veřejného zájmu zřizování a provozování vodovodů a kanalizací ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 ZVaK staví na jisto, že o veřejný zájem jde a že z tohoto ustanovení plynou povinnosti i pro veřejnoprávní korporace, jimiž obce a kraje jsou. Role státu v regulaci těchto rozporuplných jednání je mizivá.

Vzhledem k tomu, že široká vodohospodářská veřejnost ve vztahu k dosud realizované praxi v této souvislosti často vznáší dotaz, jak je to skutečně s placením náhrad při umístování vodovodu nebo kanalizace do pozemků pozemních komunikací, jak je to s osvobozením od placení za odvádění srážkových vod z pozemních komunikací, bylo zpracováno toto stanovisko. Stanovisko je určeno nejen pro potřeby investorů staveb a provozovatelů vodovodů a kanalizací, ale i pro celou odbornou veřejnost, kdy s odkazem na ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích (veřejný zájem) by mělo Sdružení oborů vodovodů a kanalizací ČR, z. s., vyvolat tlak na řešení těchto rozporuplných jednání s cílem zjednáání nápravy.

JUDr. Josef Nepovím
e-mail: josef.nepovim@vakhk.cz

ČESKÁ VODA CZECH WATER	<i>Česká voda – Czech Water, a.s.</i> <i>Ke Kablo 1/971, 102 00 Praha 10</i> <i>tel.: 272 172 103, e-mail: info@cvcw.cz</i> <i>http://www.cvcw.cz</i>
Váš partner v oblasti oprav, údržby a dodávek investičních celků pro vodní hospodářství	
<ul style="list-style-type: none"> - Zajišťování činnosti údržby včetně provádění oprav (elektroúdržba a telemetrie, stavební údržba, strojní údržba) - Technická diagnostika (měření tlaků, průtoků, bezdemontážní diagnostika točivých strojů) - Komplexní dodávky technologických celků (včetně projektování, konzultační a poradenské činnosti) - Montáže vodoměrů - Doprava a mechanizace (cisternové vozy, sklápěči a valníkové vozy, jeřáby, zemní práce) 	